

Samanlikning av NAV – vertskommunesamarbeida

NAV Hallingdal og NAV Midt-Agder

Kva erfaringar har stat og kommune med to ferske NAV lokal-
vertskommunesamarbeid, og kva effektar kan ein sjå av samarbeida?

Rolf Velle

VEILEDER

Are Vegard Haug

Universitetet i Agder, 2022

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Innholdsliste

1.0 Innleiing	7
1.1 Tema og relevans	7
1.2 Problemstillingar.....	11
2.0 Kontekst – NAV Midt-Agder og NAV Hallingdal.....	13
2.1 NAV Midt-Agder	14
2.2 NAV Hallingdal.....	15
2.3 Statistisk samanlikning mellom dei to samarbeida - levekårstal.....	16
2.4 Habilitetsspørsmål.....	27
3.0 Teori	29
3.1 Utviklinga av NAV – føringar knytt til partnerskap om NAV kontor	29
3.2 Den kommunale løysinga – interkommunale samarbeid.....	31
3.3 Nettverksteori.....	32
3.4 Nettverkstenkinga – måling av effekt av nettverk.....	38
3.4.1 Interkommunale NAV samarbeid – intenderte effektar	38
3.4.2 Interkommunale samarbeid, ikkje – intenderte effektar	41
4.0 Metode - forskingsdesign.....	46
5.0 NAV Hallingdal og NAV Midt-Agder – lokale erfaringar – og identifisering av effektar av vertskommunesamarbeida.....	48
5.1 Deskriptive data – framstilling av funn – sjå etter intenderte effektar	48
5.1.1 Graden av positivitet til vertskommunesamarbeida	49
5.1.2 Det økonomiske argumentet.....	50
5.1.3 Det faglege argumentet – meir robuste einingar.....	52
5.1.4 Bidrag til å løyse kompliserte utfordringar	56
5.1.5 Argumentet om meir innverknad.....	59
5.2 Deskriptive data – framstilling av funn – sjå etter ikkje-intenderte effektar	60
5.2.1 Transaksjonskostnader	60

5.2.2	Fragmenteringskostnader.....	61
5.2.3	Ansvarsforvitring og utholing	62
5.3	Fritekstsvaer i undersøkinga	65
5.4	Samla vurdering – i kva grad var det rett å opprette vertskommunesamarbeid	68
5.5	Samanlikning – Hallingdal/Midt-Agder	76
5.5.1	Lokale erfaringar med vertskommunesamarbeidet.....	76
5.6	Kva tema er viktige i evalueringa av eit vertskommunesamarbeid.....	88
6.0	Konklusjonar og oppsummering	91
7.0	Litteratur / Referanser.....	96

Figur- og tabelliste

Tabell 1 Hallingdal - Befolkning	17
Tabell 2 Midt-Agder - Befolkning	17
Tabell 3 - Hallingdal - sysselsette etter næring.....	19
Tabell 4 - Midt-Agder - sysselsette etter næring	19
Tabell 5 Hallingdal - Arbeidsavklaringspengar og sjukefråvær	21
Tabell 6 Midt-Agder - Arbeidsavklaringspengar og sjukefråvær	21
Tabell 7 - Hallingdal - Uføretrygd.....	23
Tabell 8 - Midt-Agder - Uføretrygd	23
Tabell 9 - Hallingdal - Arbeidsledige	24
Tabell 10 - Midt-Agder - Arbeidsledige	25
Tabell 11 - Hallingdal - Økonomisk sosialhjelp	26
Tabell 12 - Midt-Agder - Økonomisk sosialhjelp	26
Tabell 13 Midt-Agder - Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet?	77
Tabell 14 Hallingdal - Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet?	78
Tabell 15 - Betre tenester til brukarane - vs storleik på lokasjonar	79
Tabell 16 Enklare for NAV å levere betre kvalitet på tenester vs storleik på lokasjonar	79
Tabell 17 - Hallingdal - Konsekvenser for driftskostnader.....	81
Tabell 18 Midt-Agder - Konsekvenser for driftskostnader	81
Tabell 19 Hallingdal - Kommunane sparar pengar på stønader	82
Tabell 20 Midt-Agder - Kommunane sparar pengar på stønader.....	83
Tabell 21 Løysing av komplekse sosiale utfordringar	85
Tabell 22 Auke overgangen til arbeid	86
Tabell 23 Dagens vertskommunesamarbeid samarbeider betre med andre tenester enn det tidlegare NAV kontoret.....	87
Tabell 24 - Kva tema er viktige for deg når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast?	89

Figur 1 - Kor positiv var du til vertskommuneetableringa i forkant av etableringa? ...	49
Figur 2 Kor positiv er du til vertskommunesamarbeidet etter at det har verka ei stund?.....	49
Figur 3 - Kommunane sparer driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid	50
Figur 4 Kommunen sparer kostnader til stønader gjennom vertskommunesamarbeidet	51
Figur 5 NAV i min kommune er blitt fagleg meir robust gjennom vertskommunesamarbeidet	52
Figur 6 Eg trur kvaliteten i tenestene er betre i min kommune med vertskommunesamarbeid enn utan dette.....	53
Figur 7 Kva tenester har blitt betre som følge av vertskommunesamarbeidet	54
Figur 8 Før vertskommuneetableringa var NAV i min kommune betre på	55
Figur 9 Komplekse sosiale utfordringar blir løyst betre i vertskommunesamarbeidet enn det ein klarer aleine	57
Figur 10 Eg trur vertskommunesamarbeidet er med å auke overgangen til arbeid ..	57
Figur 11 Eg trur vertskommunesamarbeidet samarbeider betre med andre tenester (sjukehus, andre kommunale tenester, fylkeskommunale tenester) enn det tidlegare NAV kontoret	58
Figur 12 Vertskommunesamarbeidet har meir innverknad på sentrale føringar og satsingar enn det gamle NAV kontoret hadde	59
Figur 13 Kontoret brukar meir ressursar på rapportering, informasjon og kontroll enn tidlegare.....	61
Figur 14 Vertskommunesamarbeidet fører til mindre oversikt over tenestene i vår kommune.....	61
Figur 15 Ansvar for NAV tenestene er tydelegare forankra i kommunen enn tidlegare.....	63
Figur 16 Vertskommunesamarbeidet gjer at NAV får svakare politisk forankring i kommunen.....	64
Figur 17 Lokaldemokratiet er svekka gjennom delegering av tenester til vertskommunesamarbeidet	65
Figur 18 I kva grad var etableringa av "mitt" samarbeid rett?	69
Figur 19 Svar fra de som kjenner best til NAV Hallingdal	70

Figur 20 Svar frå dei som kjenner best til NAV Midt-Agder.....	71
Figur 21 Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing for min kommune	73
Figur 22 – Svar frå Hallingdal: Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing.....	74
Figur 23 Svar frå Midt-Agder: Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing.....	75
Figur 24 - Kva tema er viktige for deg når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast?	89

1.0 Innleiing

1.1 Tema og relevans

I mai 2005 vart Stortingsproposisjon nr 46 (2004 – 2005) behandla og vedtatt i tråd med innstillinga i saka. Dette innebar ei større velferdsreform, med etablering av det som no heiter NAV. Reforma hadde innverknad på 16 000 tilsette, og var rekna for ein av dei største forvaltningsreformene gjennomført i offentleg sektor (St.prop. 46 2004-2005). Stortingsproposisjonen bygde på NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver (NOU 2004:13). I praksis innebar vedtaket frå Stortinget at kommunane måtte inngå partnerskapsavtalar med staten om etablering av arbeids- og velferdskontor i kvar kommune, og at det i desse avtalane også skulle gå klart fram kva innhaldet i desse avtalane skulle være. Det var altså opning for lokale variantar knytt til form og innhald (St.prop.46 2004 – 2005).

Ein konsekvens av NAV etableringa, har vore spesialisering av tenester på statleg side, som igjen har medført at innhaldet i NAV lokalkontora har vorte brukarnære tenester som oppfølgingstenester for arbeidssøkjjarar og verksemder.

Forvaltningsmessige funksjonar har over tid blitt flytta ut frå kontora, til eigne statlege forvaltningseiningar, samtidig som staten har arbeidd fram ei førstelinje som blant anna består av digitale løysingar og felles telefoniløysing lagt til ei eigen statleg eining (NAV Kontaktsenter).

I og med etableringa av NAV kontora, vart det altså lagt til rette for samhandling rundt mottakarane av tenester frå NAV, gjennom god samhandling og samordning av statlege og kommunale velferdstenester. Den vanlege modellen for slike partnerskap, var etablering og bemanning av kontora av ei blanding av statlege og kommunalt tilsette under same tak, med felles leiing. Dette innebar at ein i same kommunale (og statlege) eining har tilsette med ulike tilsettingsbrev (stat/ kommune),

og som handterer stor fagleg breidde, to avtaleverk, to ulike personalsystem to ulike fakturasystem, to ulike administrative arkiv, mange ulike fagsystem osv.

Trass i gode intensjonar, og stort fokus sentralt på betre samordning av tenester, har det vist seg at å få til god flyt mellom tenestene er krevjande. Dette handlar både om at etablering av sentrale statlege einingar utan at etaten totalt sett vart tilført meir midlar, medførte bemanningsmessige reduksjonar lokalt, samtidig som desse ressursane vart flytta til nye sentrale einingar. Samtidig skulle det byggast ny kompetanse og felles kultur lokalt, for å oppnå rett fagleg jobbing i desse nye partnarskapa.

Det bør ikkje undervurderast kor krevjande omstilling er. Frå ein startar ein prosess med større organisatoriske endringar som konsekvens, til organisasjonen faktisk leverer etter hensikta kan ta svært lang tid. Einingane som er transformert inn i NAV, har gjennom det aktuelle stortingsvedtaket påført betydelege organisatoriske endringar, noko som også medfører store kulturelle endringar. Slike prosessar medfører motstand mot endringane (Jacobsen 2012), og gjer at tida frå vedtaket blir gjort til organisasjonen praktisk og kulturelt er endra er svært lang. Kim S Cameron og Robert E Quinn (Cameron & Quinn 2013) viser til at dei fleste forsøk på kulturendringar i organisasjonar mislukkast grunna kulturell ueinigheit. Dette syner også at dette er et svært krevjande område å handtere.

For NAV sitt vedkommande, har organisasjonsendringa ført til at ein både i høve dei sentrale spesialiserte einingane og NAV lokalkontora har opplevd eit kritisk søkelys både frå media, sentrale politikarar og frå lokale politikarar. Dette samtidig som einingane har forsøkt å levere tenester til det beste for brukarane som har behov for tenestene, samstundes med at nye arbeidsprosessar og system blir utarbeidd, og ny kultur må plass.

I og med at effektar av NAV reforma ikkje kom så kjapt som styresmaktene ynskte, vart det etter forholdsvis kort tid sett ned ei ekspertgruppe som skulle sjå på erfaringane både frå etableringsperioden og på samfunnstrekka knytt til samfunnsutfordringane NAV var sett til å løyse. Ekspertgruppa, leidd av Sigrun

Vågseng, kom med sin rapport i 2015 (Stortingsmelding 33 2015/2016 – NAV i ny tid). Rapporten har tatt utgangspunkt i at NAV framleis skal være til stades i alle kommunar som Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV lova) seier (jf §13). Fram til rapporten var lansert, var det i liten grad formell samhandling på tvers av kommunar om NAV lokaltjenester. Stortingsmeldinga kom med klare føringar til kommunane og til NAV si statlege overbygning om korleis NAV gjennom partnerskapa skal tilpasse seg ei ny tid. I dette ligg det føringar både i høve arbeidsretting av tenestene men også kva som skal til for å flytte innverknad over tenestene nedover i organisasjonen, heilt til menneskemøta i ytre etat (Stortingsmelding 33 2015-2016).

Sjølv om stortingsmeldinga gav klare føringar til partnerskapa om etablering av større NAV kontor, er det framleis opp til kvar einskild kommune å ta dei praktiske skritt for å tilpasse seg dette. Det kommunale sjølvstyret står tradisjonelt sterkt i Norge, og staten er i hovudsak forsiktig med å legge føringar på kommunane som pressar fram nye forvaltningsmessige ordningar. I praksis er det derfor opp til kvar kommune å avklare korleis §13 i NAV lova blir etterlevd for eigen kommune og egne innbyggjarar. I praksis vil ein kunne ha kommunar med få innbyggjarar som skal levere komplette tenester både på kommunal og statleg side sjølv, og ein vil kunne ha nabokommunar av desse som freistar å løyse oppgåvene gjennom ulike formelle interkommunale samarbeid.

Eit direkte resultat av Stortingsmelding 33 2015/2016, er forsøk på nedbygging av regionale overbygningar på statleg side (fylkeskontor), og gjennom dette flytting av ressursar ut mot lokalkontora i kommunane. Dette både som ei gulrot til kommunar som ynskjer etablering av meir robuste einingar, og som eit forsøk på å faktisk flytte ressursar nærare brukar. Mange prosessar er kompliserte, og den faglege breidda i eit NAV kontor er svært stor. Dette har gjort at det både har vore ynskjeleg og naudsynt å sjå på kva grep som kan gjerast for å sikre seg at NAV einingane har vorte robuste nok til å takle dette. Etableringar av større NAV lokal-einingar har sjølvstøtt komme gjennom kommunesamanslåingar som det har vore prosessar for dei seinare åra (som til dømes i nye Lindesnes og nye Kristiansand kommune), men også gjennom ulike interkommunale samarbeid. I denne oppgåva konsentrerer eg meg

om interkommunale samarbeid om NAV tenester, og då gjennom vertskommunesamarbeid.

Målsettinga frå staten si side, er meir robuste NAV kontor, som kan yte gode nok tenester til innbyggjarane (Stortingsmelding 33 2015-2016). Det som blant anna er interessant å sjå på, og som eg ynskjer å setje lys på i mi oppgåve, er å undersøkje etablerte robuste samarbeid, for å sjå kva effekt ein får av desse etableringane. Dette både for å sjå kva forankring avtalane har lokalt, kva erfaringar ein har i stat og kommune, og for å undersøke kva effektar etableringane har ført til.

Dette er relevant å sjå på av fleire årsaker. Det eine er at det er etablert fleire vertskommunesamarbeid om NAV tenester dei siste åra, og det er interessant i seg sjølv å sjå på i kva grad ein opplever om dette har ført til betre tenester, eller andre effektar ein har vore ute etter. Det andre er at vi framleis har mange små kommunar som så langt ikkje er inn under vertskommunesamarbeid, men som mange sikkert kan hevde er for små til å ta fullt ansvar for alle NAV tenester. Eg tenker det vil være interessant for nokre av desse både å sjå kva andre ser ein kan tene på i eit slikt samarbeid, og også kva som kan være fallgruver her. Det tredje er at det også er svært relevant med etablering av andre interkommunale samarbeid på andre områder. I dette perspektivet kan det være interessant å kjenne til korleis andre vertskommunesamarbeid er etablert, kor godt forankra samarbeid er kva erfaringar ein har frå desse samarbeida som kan være relevante og overførbare for andre potensielle samarbeid.

Det som gjer oppgåva særleg relevant, er at det frå staten si side er lagt opp til at det er kommunane som skal leie an i etableringane av nye robuste lokale NAV-einingar. Dette gjer at kommunane faktisk har eit val, trass i at staten har vore tydelege på kva dei forventar. Dette gjer at enkelte kommunar har gått inn i slike konstellasjonar, medan enkelte kommunar vel å stå utanfor. Eit døme på dette er etableringa av vertskommunesamarbeidet eg leier, NAV Midt-Agder. Her har 7 kommunar saman utgreidd etablering av felles NAV kontor, medan berre 6 av dei 7 fekk politiske vedtak som stadfesta etableringa etter utgreiinga. Evje og Hornnes kommune valde dermed å stå aleine om eige NAV kontor, medan Vennesla, Iveland, Åseral, Bygland, Valle

og Bykle valde å gå inn i eit formalisert NAV samarbeid gjennom etablering av eit vertskommunesamarbeid om NAV.

1.2 Problemstillingar

Med bakgrunn i dette, har eg utforma problemstillingar som kan gi svar på viktige hypotesar og spørsmål knytt til dei lokale NAV etableringane. I og med at staten har vore svært tydeleg på sine forventingar medan kommunane til sjuande og sist har hatt høve til å velje samarbeidsform eller å stå aleine, er det interessant å avdekke korleis ein i dag tenker om samarbeida etter ei tid med vertskommunesamarbeid rundt NAV tenestene.

Hovudproblemstillinga er denne:

Kva lokale erfaringar har ein hatt med vertskommunesamarbeid som er etablert for å løyse NAV lokal-tenester?

Lokale erfaringar meiner eg det er rett å sjå på i ei utvida meining. Det vil seie at ein både avklarar erfaringar lokal-politikarar har, kva erfaringar administrasjon i kommunane, NAV kontoret og leiinga ved NAV sitt fylkeskontor (den statlege partneren i partnerskapet om NAV) har. Politikarane gjer det formelle vedtaket om å inngå i vertskommunesamarbeid, og er derfor viktige å involvere i dette spørsmålet. Samtidig trur eg administrasjonen både på statleg side og på kommunal side truleg er dei som ofte er dei mest aktive pådrivarane for å greie ut om det er interessant å inngå i eit slikt vertskommunesamarbeid, med fokus på god oppgåveløysing.

Tenkjer ein vidare i høve dette, er det interessant å sjå på den opplevde effekten på ulike områder. Under dette punktet, kva drivkrefter og motkrefter som kan identifiserast i samarbeida. Ei under-problemstilling blir då slik:

Kva konkrete effektar av vertskommunesamarbeida kan synleggjerast, og kva drivkrefter og motkrefter kan identifiserast?

Ved å sjå på to ulike vertskommunesamarbeid, vil det være mogleg å studere dette i eit større omfang enn om eg berre ser på eitt samarbeid. Samtidig vil det være mogleg å sjå på om det er ulike erfaringar i dei to samarbeida, og kanskje også kva som skuldast dei ulike erfaringane. Her er det ulike faktorar ein kan sjå etter. Både faktorar knytt til organisering og faktorar knytt til andre variablar. Dette leier ut til ei tredje problemstilling, som eg også håper eg kan finne nokre svar på:

Kva forklarar variasjon i erfaringar mellom dei ulike vertskommunesamarbeida?

Metodisk ynskjer eg å hente inn svar til problemstillingane gjennom ei kvantitativ undersøking, analysere denne og kople svara til teori på området. Både nettverksteori og faktisk kunnskap om dei to samarbeida det blir sett på i dette arbeidet. Her er målsettinga å hente inn svar frå respondentar som har ulik tilnærming til vertskommunesamarbeida: Øvste administrative leiing i kommune og fylkeskontor, operativ leiing (leiing og tillitsvalde på NAV kontor), og politisk leiing i kommunane.

2.0 Kontekst – NAV Midt-Agder og NAV Hallingdal

For å gjere gjennomføringa av oppgåva mogleg å gjennomføre, og samtidig gi nok relevant informasjon til å kunne gjere gode analyser, ynskjer eg altså å avgrense undersøkinga til å handle om to vertskommuneetableringar. Grunnen til å konsentrere seg om to og ikkje ei etablering, er å auke validiteten i oppgåva gjennom å få fram enda fleire nyansar knytt til etableringsprosess og erfaringar.

Eg har vald å sjå på to vertskommunesamarbeid om NAV – tenester, som er rimeleg like i storleik men som er lokalisert to ulike stader i landet. Det eine er NAV Hallingdal, som er eit vertskommunesamarbeid som består av 6 kommunar i Hallingdal i Viken fylke (tidlegare Buskerud fylke), med Gol kommune som vertskommune. Dette samarbeidet vart etablert sommaren 2019, og dekker eit geografisk område med om lag 20 000 innbyggjarar. Det andre er NAV Midt-Agder, som består av 6 kommunar i indre Agder og som har Vennesla kommune som vertskommune. Også dette samarbeidet dekker eit geografisk område med om lag 20 000 innbyggjarar, og er etablert frå og med januar 2020.

Den praktiske løysinga av desse to samarbeida er litt ulik. NAV Hallingdal har gjennom eit vertskommunesamarbeid samla alle fagressursar i eit «storkontor» på Gol, og leverer tenester desentralisert ut frå dette kontoret, gjennom å reise til dei andre kontora og kommunane etter behov. NAV Midt-Agder har ein meir desentralisert modell, der dei tilsette har fast oppmøtestad i kvar sine kommunar i dei 6 kommunane som har gått inn i samarbeidet. Dette kan gje nokre interessante innspel i høve korleis ulik organisering kan være med å påverke opplevinga av om ein har lukkast med etableringa.

2.1 NAV Midt-Agder

NAV Midt-Agder er eit relativt nyetablert vertskommunesamarbeid om NAV lokal-tenester, som ligg midt i Agder fylke. Samarbeidet dekker NAV tenester for eit område i indre Agder som dekker 1/3 av Agder fylke geografisk sett, men samtidig berre 7% av befolkninga i fylket.

Eininga vart oppretta etter ei administrativ utgreiing i 2018 og 2019, og vart etablert med oppstart frå januar 2020 etter politiske vedtak i kommunane andre halvår 2019 (Vedtak KST Vennesla 42/19). Kommunane som valde å gå inn i dette samarbeidet, er Vennesla (vertskommune), Åseral, Iveland, Bygland, Valle og Bykle. Evje og Hornnes kommune var også del av utgreiinga, men valde å stå utanfor samarbeidet trass i at kommunen geografisk sett grenser både til Vennesla, Iveland, Åseral og Bygland.

I samarbeidet er Vennesla den største kommunen, med i overkant av 15 000 innbyggjarar. Dei andre kommunane har innbyggjartal frå om lag 930 (Åseral) til om lag 1350 (Iveland). Geografisk er det store avstandar. Vertskontoret / hovudkontoret ligg lengst sør i samarbeidet, med om lag 3 timars reiseavstand til Bykle som ligg lengst nord. Undervegs passerer ein Iveland (30 min), Bygland (1 time) og Valle (2 timar). Til Åseral er det om lag 1,5 times reiseveg vest frå Vennesla.

Dei mindre kommunane er altså nokså like i storleik, men er nokså ulike i næringsstruktur, demografi og sosiale høve. Bykle kommune ligg lengst nord i Setesdal, og har ein næringsstruktur med mykje turismeverksemd og entreprenør og handtverkar-verksemd, blant anna som effekt av turismeindustrien. Vennesla og Iveland ligg lengst sør i samarbeidet og har kort veg til Kristiansand som har den største arbeidsmarknaden i regionen. Dette gjer at utpendlinga er nokså stor i desse kommunane. Samtidig har kommunane tradisjonar innanfor primærnæringar, industri og handverk som gjer at utdanningsnivået i kommunane er ein del lågare enn i

Kristiansand kommune. Valle, Bygland og Åseral er kommunar som er distriktskommunar med nokså stor avstand til andre større kommune- og handelssentrum. Både Bygland og Åseral har deler av sin arbeidsmarknad på Evje i Setesdal der det er variert næringsliv, men samtidig har begge desse kommunane og Valle kommune tradisjonar innan både handverksfaga, bygg og anlegg og innan primærnæringar. Felles for alle kommunane med unntak av Iveland og Vennesla, er at det er forholdsvis stor geografisk avstand til høgare utdanningsinstitusjonar, samt at pendlaravstand til eit variert næringsliv er nokså lang. Dette gjer at unge menneske i stor grad flyttar ut, og at folketalet kan være truga.

Initiativet til utgreiing av vertskommunesamarbeid, kom i første rekke frå Iveland kommune, som har hatt tradisjonar med å samarbeide med nabokommunen Vennesla over tid. Evje og Hornnes signaliserte tidleg interesse for å bidra i utgreiinga. I begge desse kommunane (Evje og Hornnes og Iveland) kom initiativet administrativt, og då ut frå ei bekymring knytt til at tenestene NAV kontoret har ansvar for var for sårbare som følgje av kompleksiteten i fagområda, og kapasitet i bemanninga gjennom få tilsette. Undervegs i utgreiinga kopla kommunane Bykle, Valle, Bygland og Åseral seg på. Utgreiinga leidde til ei anbefaling om eit vertskommunesamarbeid, ut frå ei forventning om at alle kommunar i samarbeidet ville få noko positivt ut av dette samarbeidet.

Samarbeidet er etablert med ein felles leiar, og har tilsette med oppmøtestad i alle 6 kommunar. Dels er dei tilsette tilsett i vertskommunen (Vennesla) og dels på statleg side (NAV Midt-Agder), med nokså lik fordeling.

2.2 NAV Hallingdal

NAV Hallingdal er eit vertskommunesamarbeid, som vart etablert med verknad frå sommaren 2019. Det hadde i forkant av dette vore ei utgreiing av samarbeidet, der staten gjennom fylkeskontoret la føringar i forhold til at dei statlege ressursane skulle samlast for å gjere tenesteytinga i regionen meir robust. Etableringa vart vedtatt politisk vinteren 2018-2019 gjennom politiske vedtak i alle 6 kommunar (Gol kommune, PS 66/18).

Samarbeidet har Gol kommune som vertskommune, og dekker det geografiske området Hallingdal med Flå i sør, deretter Nesbyen, Gol, Hemsedal Ål og Hol. Gol kommune ligg omtrent midt i samarbeidet, med 45 min reisetid til ytterkantane (Geilo og Flå) og noko mindre til dei andre kommunane (Ål, Nes og Hemsedal).

Samarbeidet dekker eit befolkningsgrunnlag på om lag 20 000, fordelt slik: Flå om lag 1050, Nesbyen om lag 3300, Gol om lag 4600, Hemsedal om lag 2600, Ål om lag 4600 og Hol om lag 4500 innbyggjarar.

Kommunane har ein næringsstruktur som både har likskapar og ulikskapar. Alle kommunane har tradisjonar innan primærnæringane. Samtidig er turisme ei stor næring i både Gol, Hemsedal og Hol, også Flå har noko turisme. Alle kommunane har småindustri, og handverkstradisjonar og til dels entreprenørverksemd står sterkt i alle kommunar. Blant anna på grunn av turismeindustrien, står servicenæringane sterkt i alle kommunar. Kanskje sterkast i Flå, Gol og Hemsedal og Hol.

Varehandelen står svært sterkt i Gol (17% av dei sysselsette), som står fram om eit knutepunkt også for dette i dalen.

Samarbeidet har ut frå føringar frå staten eit sterkt hovudkontor, som samlar alle dei statlege tilsette på ein stad. Fordi dette var ei klar føring frå staten, har også dei kommunalt tilsette som alle er tilsett i vertskommunen (Gol kommune), oppmøtestad her. Dette er regulert i samarbeidsavtalen som er inngått mellom dei 6 kommunane. Både for statlege og kommunalt tilsette sin del, leverast oppgåver og tenester geografisk på tvers av kommunane i samarbeidet, som i Midt-Agder.

2.3 Statistisk samanlikning mellom dei to samarbeida - levekårstal

For å ha eit heilskapleg overblikk over dei to samarbeida i denne undersøkinga, er det også viktig å vite noko om kva velferdsmessige utfordringar ein kan finne i dei to samarbeida, og sjå om desse varierer mellom samarbeida. NAV har ei stor oppgåve i forhold til å bidra til at arbeidsmarknaden fungerer godt. I dette ligg det blant anna at verksemdar skal ha tilgang på arbeidskraft, og at jobbsøkarar skal ha god tilgang på verksemdar, jf Arbeidsmarknadslova §1 (Lov om arbeidsmarkedstjenester).

Samtidig har NAV ansvar for oppfølging av mange som inngår i det mange omtalar som arbeidskraftreserven vår, men som ikkje utan vidare er klare til å gå ut i arbeid. Dette er til dømes mottakarar av dei statlege stønadane uføretrygd, arbeidsavklaringspengar og dagpengar. I tillegg til dette har vi mottakarar av dei kommunale støtteordningane økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad. I tillegg til dette igjen, er det ei gruppe unge vaksne, som ikkje er under utdanning og heller ikkje er i arbeid. Denne gruppa er det krevjande å få full oversikt over.

Tabellane under, seier noko om befolkning og gir i tillegg ein indikasjon på kva dei to NAV samarbeida har av utfordringar:

Tabell 1 Hallingdal - Befolkning

Kommune	Befolkning 2022	Befolkning 18-66 år	18-66 år i %
Flå	1057	644	60,9%
Nesbyen	3273	1958	59,8%
Gol	4667	2870	61,5%
Hemsedal	2611	1708	65,4%
Ål	4650	2780	59,8%
Hol	4504	2781	61,7%
Kjelde: SSB/KOSTRA			

Tabell 2 Midt-Agder - Befolkning

Kommune	Befolkning 2022	Befolkning 18-66 år	18-66 år i %
Vennesla	15123	9559	63,2%
Åseral	912	577	63,3%
Iveland	1323	817	61,8%
Bygland	1134	668	58,9%
Valle	1169	703	60,1%
Bykle	935	638	68,2%
Kjelde: SSB/KOSTRA			

Befolkningsammansetninga i eit område, kan saman med anna arbeidsmarknadsstatistikk seie noko om potensialet i arbeidsmarknaden. Det ein ser her, er at det er ganske stor variasjon kommunane imellom på variabelen del av

befolkninga som er i yrkesaktiv alder (18-66 år). Ski- og hyttekommunane Bykle og Hemsedal ligg begge høgt, med 68,2% og 65,4% av befolkninga i denne aldersgruppa. Dette kan tyde på at befolkninga er forholdsvis ung, som også kan være positivt knytt til vidare positiv utvikling av befolkninga og av næringslivet. I andre enden finn vi Ål med 59,8%, Nesbyen med 59,8% og Bygland med 58,9%.

For å få eit oversyn over næringsstruktur i dei 12 kommunane, er det tatt med sysselsettingsstatistikk for fjerde kvartal 2021, der kommunane er samanlikna etter eit utval næringar (SSB/sysselsetting). Offentleg administrasjon, undervisning og helse og sosialtenester er typiske offentlege tenesteområde, og er tatt med som ein sekkepost for å få fram også dette biletet. Denne «sekkeposten» syner at offentleg verksemd er svært viktige arbeidsplassar for alle kommunar. Men også her er det interessante variasjonar, då det er eit spenn frå 24,5% i Flå til 34,4% i Ål i desse næringane for Hallingdal sin del. Samanliknar ein desse typiske offentlege næringane mellom Hallingdal og Midt-Agder, er det verdt å merke seg at kommunane i Midt-Agder i gjennomsnitt har langt høgare «offentleg sysselsetting» enn det Hallingdal har (34,6% av sysselsettinga, mot 29,3% av sysselsettinga i Hallingdal).

Oversikta over alle kommunane framkjem i tabell 3 og 4. Som oversikta viser, er det variasjonar i næringssamansetning mellom dei kommunane som inngår i dei to vertskommunesamarbeida. For Hallingdal sin del (tabell 3), er Hol, Hemsedal og Gol forholdsvis store på overnatting og servering, medan Flå er forholdsvis store på bygg og anleggsverksemd, saman med Ål kommune. Gol har den forholdsvis største delen tilsette innan varehandel.

Tabell 3 - Hallingdal - sysselsette etter næring

Næring	Flå	Nesbyen	Gol	Hemsedal	Ål	Hol
Jordbruk, skogbruk, fiske	4,0%	5,7%	2,9%	5,7%	4,6%	3,6%
Industri	7,4%	9,3%	8,2%	4,1%	6,5%	4,3%
Bygg og anlegg	19,0%	15,3%	13,7%	13,0%	16,5%	14,6%
Varehandel	14,9%	14,0%	17,0%	10,5%	11,0%	11,7%
Overnatting og servering	6,2%	3,0%	9,5%	9,8%	3,6%	11,8%
Off.adm+undervisning+helse og sosialtjenester	24,5%	31,9%	26,9%	28,9%	34,4%	29,2%
Andre næringar	24,0%	20,8%	21,8%	28,0%	23,4%	24,8%
Kjelde: SSB/Sysselsetting 4 kvartal 2021 etter næring						

I Midt-Agder er jordbruk, skogbruk og fiske viktige næringar spesielt i Åseral og Bygland, medan industri er store næringar både i Vennesla og Iveland. Bygg og anlegg er store og viktige næringar i Bykle, Valle, Åseral og Iveland spesielt. Varehandel står forholdsvis sterkast i Vennesla. Av Midt-Agder-kommunane er det berre Bykle som har ei overnattings- og serveringsnæring som kan samanliknast med dei største turismekommunane i Hallingdal.

Tabell 4 - Midt-Agder - sysselsette etter næring

Næring	Vennesla	Åseral	Iveland	Bygland	Valle	Bykle
Jordbruk, skogbruk, fiske	1,2%	9,5%	4,3%	8,3%	5,8%	2,3%
Industri	12,5%	7,6%	15,2%	8,3%	7,6%	5,2%
Bygg og anlegg	14,8%	20,6%	18,3%	11,4%	20,1%	20,0%
Varehandel	13,9%	5,0%	11,7%	9,2%	9,5%	10,0%
Overnatting og servering	2,2%	4,0%	1,5%	1,1%	3,4%	10,9%
Off.adm+undervisning+helse og sosialtjenester	34,1%	33,6%	32,3%	39,6%	34,7%	33,3%
Andre næringar	21,3%	19,7%	16,7%	22,1%	18,9%	18,3%
Kjelde: SSB/Sysselsetting 4 kvartal 2021 etter næring						

Ser ein på variablar knytt til offentlege stønader, ser ein ganske ulike bilete i dei to samarbeida. Tabell 5 og 6 seier noko om talet som mottok den statlege stønaden Arbeidsavklaringspengar (AAP). Det er også her tatt med sjukefråvær i dei ulike

kommunane (det totale sjukefråværet). AAP er ein stønad som er utløyst av at søkjar har langvarige helseplager, der konsekvensen er at ein har nedsett evne til å arbeide, og dermed er langvarig utanfor arbeidslivet. AAP er altså ein langvarig stønad, og er ein indikasjon på talet på personar i yrkesaktiv alder som over lang tid er utanfor arbeidslivet fordi dei har ein helsesituasjon som ikkje harmonerer med arbeid. Desse er i hovudsak under oppfølging frå helsevesenet, og mange av desse er i tillegg i ulike arbeidsretta tiltak i regi av NAV. Dette kan være ulike arbeidsavklaringstiltak, kompetansehevande tiltak eller direkte arbeidsretta tiltak inn mot ulike verksemdar. Dette tyder at nokre av desse er langt frå arbeid og kan være på veg mot uføretrygd, medan andre i denne gruppa er i eit lengre eller kortare perspektiv på veg mot arbeid.

Som tabellane syner, er det til saman 373 personar i Hallingdal som i mars 2022 er under oppfølging med AAP som stønad, medan tilsvarande for Midt-Agder sin del er 704 personar (offisiell NAV statistikk). I Hallingdal fordeler dette seg rimeleg likt mellom kommunane, med rundt 3,0% av den yrkesaktive befolkninga på denne stønaden. I Midt-Agder ligg tala jamt høgare enn i Hallingdal, med Iveland kommune høgast med 6,4% av den yrkesaktive befolkninga og med Vennesla som har 5,9% av den yrkesaktive befolkninga si på denne stønaden. Totalt sett er det altså nær dobbelt så mange i Midt-Agder som er under oppfølging frå NAV med AAP som stønad, enn kva tilfellet er i Hallingdal. Med eit befolkningsgrunnlag som er nokså likt, seier dette at dei to områda er svært ulike knytt til dette forholdet.

Ser ein på sjukefråværet i dei 12 kommunane, kan dette også seie noko om potensiell rekruttering til stønaden AAP. Dei fleste som blir innvilga AAP har tidlegare vore sjukmeldte i lengre tid, det er derfor viktig at ein følger med på utviklinga av sjukefråværet for å sjå korleis dette kan påverke inngangen til AAP. Vi ser her at dei to kommunane som ligg høgast på delen av befolkninga som har AAP Iveland og Vennesla, også ligg høgast i sjukefråværsstatistikken med 8,4% og 7,1%.

Tabell 5 Hallingdal - Arbeidsavklaringspengar og sjukefråvær

Kommune	Mars 2022	AAP	Sjukefråvær
	Arbeidsavklaringspengar	% av befolkning 18-66 år	1 kvartal 2022
Flå	24	3,7%	4,9%
Nesbyen	59	3,0%	5,5%
Gol	90	3,1%	4,8%
Hemsedal	54	3,1%	5,4%
Ål	75	2,7%	5,9%
Hol	71	2,6%	5,7%
Totalt	373		
Viken fylke		3,9%	6,5%
Kjelde: NAV – offisiell statistikk			

Tabell 6 Midt-Agder - Arbeidsavklaringspengar og sjukefråvær

Kommune	Mars 2022	AAP	Sjukefråvær
	Arbeidsavklaringspengar	% av befolkning 18-66 år	1 kvartal 2022
Vennesla	560	5,9%	7,1%
Åseral	20	3,5%	5,1%
Iveland	52	6,4%	8,4%
Bygland	24	3,6%	6,5%
Valle	28	4,0%	4,9%
Bykle	20	3,1%	6,6%
Totalt	704		
Agder fylke		5,1%	6,6%
Kjelde: NAV – offisiell statistikk			

Uføretrygd er ofte konsekvensen av at ein langvarig er utanfor arbeid og utdanning, slik at AAP er ein viktig inngang til denne stønaden. Det er interessant at talet på personar som mottek uføretrygd varierer nokså mykje frå region til region. Uføretrygd krev at ein er varig ufør, som vil seie at ein har varig sjukdom som gjer at ein i eit svært langvarig perspektiv har mist evna til å skaffe seg inntekt gjennom eiga arbeidskraft. Ein skulle tru at helseutfordringar og sjukdom er rimeleg likt fordelt mellom regionar i landet, og at talet på dei som treng stønaden uføretrygd som alternativ til arbeidsinntekt er nokså likt. Ser ein på desse to samarbeida Hallingdal

og Midt-Agder med tanke på denne stønaden, ser ein store forskjellar, jf tabell 7 og 8.

Viken fylke, som Hallingdal ligg i, har 9,9% av den yrkesaktive befolkninga som mottakarar av uføretrygd. Agder fylke, har 14,3% som mottakarar av uføretrygd. I Hallingdal er det den minste kommunen Flå som har høgast del med uføretrygd, med 13,6% av yrkesaktiv befolkning. I Midt-Agder har Vennesla 16,8% av befolkninga mellom 18 og 67 år uføretrygd, medan tala for Bygland er 19,1% og Iveland 21,3%. Totalt er det 1224 personar som mottek uføretrygd i Hallingdal per mars 2022, medan heile 2090 personar i Midt-Agder mottek uføretrygd. 1596 av desse bur i den største kommunen Vennesla.

Det er interessant også å sjå på kor stor del av personane som mottek uføretrygd, som har gradering av uføretrygda under 100% på grunn av arbeidsinntekt. Dette fordi dette kan seie noko om potensialet i arbeidsmarknaden der den einskilde bur. Ein kan sjå av statistikken presentert i tabell 7 og 8 at variasjonane er nokså store mellom dei 12 kommunane i undersøkinga. Her ligg Hemsedal soleklart høgast med 37,7% av uføretrygda på gradert stønad, trass i at Hemsedal er den kommunen i dette samarbeidet som har færrest uføre relatert til befolkningstalet. Også Ål og Hol ligg høgt her, med over 27%. I Midt-Agder er det «fjellkommunane» Valle, Bykle og Åseral som ligg høgast, med frå 26,2 – 29,5%.

Det som er fellesnemnarar for dei 5 kommunane som ligg høgst, er eit næringsliv som har innslag av turisme og bygg og anlegg med oppdrag som er sesong-variable, eller som i periodar krev mykje arbeidskraft. Det er ikkje utenkeleg at dette tel positivt i forhold til sjansar i arbeidsmarknaden, og at ein del klarer å kombinere arbeid med helseutfordringar gjennom at arbeidsgivarar er nøydde til å legge til rette for å ha tilgang til tilstrekkeleg med arbeidskraft.

Tabell 7 - Hallingdal - Uføretrygd

Kommune	Mars 2022			
	Uføretrygd - totalt	Uføretrygd under 100%	Uføretrygd - % av befolkning	Uføretrygd - % med gradering
Flå	87	18	13,6%	20,7%
Nesbyen	229	44	11,7%	19,2%
Gol	294	63	10,1%	21,4%
Hemsedal	114	43	6,6%	37,7%
Ål	269	74	9,6%	27,5%
Hol	231	63	8,3%	27,3%
Totalt	1224			
Viken fylke			9,9%	
Kjelde: NAV – offisiell statistikk				

Tabell 8 - Midt-Agder - Uføretrygd

Kommune	Mars 2022			
	Uføretrygd - totalt	Uføretrygd under 100%	Uføretrygd - % av befolkning	Uføretrygd - % med gradering
Vennesla	1596	343	16,8%	21,5%
Åseral	65	17	11,3%	26,2%
Iveland	173	40	21,3%	23,1%
Bygland	128	28	19,1%	21,9%
Valle	95	28	13,5%	29,5%
Bykle	33	9	5,1%	27,3%
Totalt	2090			
Agder fylke			14,3%	
Kjelde: NAV – offisiell statistikk				

Den offisielle statistikken som syner arbeidsledige i ein måned, er det som i pressa ofte omtalast som «ledigheita». Denne statistikken seier i hovudsak noko om kor godt næringslivet i regionane fungerer, og kor mange jobbskiftarar som av ulike grunnar er utan arbeid. Når desse tala er låge, er det ein indikasjon på at verksemdene ikkje får tak i nok lokal arbeidskraft. Låg ledigheit er altså positivt for jobbsjansar og dermed inntektssjansar for innbyggjarane i regionen, men vil også være ei stor utfordring for verksemdene. Utfordringa kan då handle om at dårleg

tilgang på arbeidskraft kan føre til manglande evne til å utnytte potensialet som ligg i marknaden verksemda opererer i.

Situasjonen i dei to samarbeida NAV Hallingdal og NAV Midt-Agder i tida dei har fungert som vertskommunesamarbeid, er at begge regionane er på veg ut av ein pandemi, der det i periodar har vore svært stor ledigheit som følgje av at storsamfunnet har stengt ned samfunnet i lengre periodar. Ved utgangen av pandemien, er tendensen begge stader at verksemdene går godt, men har vanskar med å få tak i nok arbeidskraft. Ledigheita i Hallingdal varierer ved utgangen av mars 2022 frå 0,9% - 2,2% som er svært låge tal. Ledigheita i Midt-Agder varierer frå 0 – 2,4% (offisiell NAV-statistikk). For begge desse områda sin del, er det dermed slik at på det tidspunktet undersøkinga blir gjennomført, er det ein situasjon der det er svært få ordinære arbeidsledige til stillingane som er ledige, noko som gjer at det bør være eit større potensiale i å formidle arbeidskrafta som er skildra i tabell 5 og 6 (mottakarar av AAP).

Tabell 9 - Hallingdal - Arbeidsledige

Kommune	Mars 2022		
	Jobbsøkarar Heilt ledige	Delvis ledige	% ledige / heilt + delvis
Flå	5	0	0,9%
Nesbyen	20	11	1,8%
Gol	15	9	0,9%
Hemsedal	21	12	2,2%
Ål	16	8	0,9%
Hol	32	9	1,7%
Totalt	109	49	
Kjelde: NAV – offisiell statistikk			

Tabell 10 - Midt-Agder - Arbeidsledige

Kommune	Mars 2022		
	Jobbsøkarar Heilt ledige	Delvis ledige	% ledige / heilt + delvis
Vennesla	117	60	2,4%
Åseral	0	0	0%
Iveland	8	5	2,0%
Bygland	0	0	0%
Valle	7	0	1,3%
Bykle	4	9	2,3%
Totalt	136	74	
Kjelde: NAV – offisiell statistikk			

Det er også interessant å sjå på om det er vesentlege forskjellar knytt til den kommunale stønaden økonomisk sosialhjelp mellom dei to samarbeida. Økonomisk sosialhjelp er det lågaste sikringsnettet for borgarane, og gir moderat økonomisk støtte til husstandar i periodar med svak økonomi. Mottakarar av økonomisk sosialhjelp kan til dømes ha behov for dette på grunn av avslag på søknader om ulike statlege stønader som AAP og uføretrygd, eller av di ein har lite eller inga arbeidsinntekt og manglar opptening av rett til dagpengar under arbeidsledigheit. I praksis er mange av mottakarane av økonomisk sosialhjelp nokså unge, og med ulike sosiale utfordringar som ikkje utan vidare kan kategoriserast som sjukdom. I tillegg kan språkutfordringar være ein medverkande grunn til at ein ikkje klarer å få innpass i arbeidsmarknaden, og derfor må ha støtte via denne ordninga. Sosiale utfordringar som kan medføre eit slikt behov kan i tillegg til språkutfordringar handle om rusutfordringar, sosial angst eller andre psykiske tilstandar som av ulike årsaker ikkje er godt utgreia av helsevesenet, eller der det ikkje skjer aktiv helsemessig oppfølging.

I desse to samarbeida er det forholdsvis små skilnader knytt til økonomisk sosialhjelp. I Hallingdal var det 351 personar (eller husstandar) som i 2021 fekk utbetalt økonomisk sosialhjelp, medan i Midt-Agder var det 414 persona (eller husstandar) som fekk utbetalt dette (SSB/KOSTRA). Denne statistikken seier ikkje

noko om kor mange det er i husstanden, kor lenge ein fekk utbetalt slik støtte og kor mykje ein fekk utbetalt frå dei to vertskommunesamarbeida.

Tabell 11 - Hallingdal - Økonomisk sosialhjelp

Kommune	2021
	Mottakarar økonomisk sosialhjelp
Flå	22
Nesbyen	39
Gol	121
Hemsedal	41
Ål	66
Hol	62
Totalt	351
Kjelde:: SSB/KOSTRA	

Tabell 12 - Midt-Agder - Økonomisk sosialhjelp

Kommune	2021
	Mottakarar økonomisk sosialhjelp
Vennesla	359
Åseral	8
Iveland	20
Bygland	10
Valle	11
Bykle	6
Totalt	414
Kjelde: SSB / KOSTRA	

Om ein skal summere opp kva som er likt og kva som er ulikt i dei to vertskommunesamarbeida knytt til velferdsordningane, er det klart at samarbeida er nokså like knytt til låg ledigheit. Dette kan tyde på at arbeidsmarknaden er svært god begge stader, og gir nokså like moglegheiter til å få til løysingar med arbeid for personar ein følgjer opp i arbeidsmarknaden. Det er også små forskjellar knytt til økonomisk sosialhjelp, som tyder på at dei to samarbeida har nokså like utfordringar knytt til låginntekt og låginntektsfamiliar.

Den store forskjellen mellom dei to samarbeida, er knytt til personar som er under langvarig oppfølging, og der desse har helseplagar som gjer at dei er utanfor arbeidslivet. Her har Midt-Agder nær dobbelt så mange å følgje opp som Hallingdal, og desse er nokså ulikt fordelt geografisk i Midt-Agder til forskjell frå Hallingdal som har ei rimeleg lik fordeling av desse geografisk. I Midt-Agder er det dei to sørlegaste kommunane Vennesla og Iveland som har dei største utfordringane med personar som er langvarig eller varig utanfor arbeidslivet, som følgje av sjukdom og helsemessige utfordringar, jf tabell 5-8.

2.4 Habilitetsspørsmål

Det er viktig å nemne at «forskaren» i denne oppgåva var prosjektleiar for etableringa av NAV Midt-Agder, og er seinare tilsett som leiar for NAV Midt-Agder, ei stilling eg også har i dag. Dette kan reise nokre spørsmål knytt til habilitet. Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen 2015) skriv at det kan være utfordrande å halde den naudsynte kritiske distansen dersom ein vel å studere eigen organisasjon. Det er også slik at funn og konklusjonar i ei slik undersøking kan få mindre relevans og tyngde dersom forskar er for tett på organisasjonen ein skal sjå på. Dette fordi andre som skal studere forskinga i ettertid, kan stille spørsmålsteikn både ved gjennomføringa av forskinga og analysen av resultata som er komme inn. Det kan til dømes være ei problemstilling at forskaren glattar over kritiske kommentarar for å gi eit betre bilete av eigen organisasjon. Det kan også være ei problemstilling at tilsette eller andre ein er tett på underkommuniserer negative effektar og over-kommuniserer positive effektar av etableringa av vertskommunesamarbeidet.

Når eg likevel vel å studere eigen organisasjon, handlar det om at problemstillingane i seg sjølv er interessante, og at denne evalueringa kan gi svært mykje nyttig informasjon knytt til den strategiske utviklinga vidare. Dette gjer at eg vel å gjennomføre dette studiet, men at eg samtidig må være tydeleg på habilitetsutfordringane som kan oppstå både i møte med respondentar / kjelder og i analysedelen i oppgåva. Det som kan være med å styrke relevansen i oppgåva, er at ein ser på to samarbeid der det andre vertskommunesamarbeidet er eit samarbeid

forskaren ikkje har noko fagleg eller personleg forhold til, som kan være med på både å nyansere studiet og gi eit breiare analysegrunnlag.

3.0 Teori

3.1 Utviklinga av NAV – føringar knytt til partnerskap om NAV kontor

Det kommunale sjølvstyret står sterkt i Noreg, og røtene går heilt tilbake til Formannskapslovene i 1837. I dag er det kommunale sjølvstyret heimla i Kommuneleva (Lov om kommuner og fylkeskommuner av 2018), som både stadfester at kommunane skal ha eit visst sjølvstyre, at offentlege oppgåver bør leggest til det organet som er nærast publikum, og at kommunane bør ha eit økonomisk handlingsrom (jf Kommuneleva §2-2). I Noreg som i resten av Norden har ein eit såkalla negativt avgrensa sjølvstyre (Baldersheim og Rose 2012). I dette ligg det at kommunane sjølve i hovudsak kan velje kva oppgåver ein vil engasjere seg i, og på kva måte. Hansen kommenterer at dette sjølvstyret i praksis blir noko regulert av staten, gjennom overordna føringar knytt til oppgåver og gjennom finansiering i rammeoverføringane til kommunane. Likevel meiner Hansen at kommunane i praksis har handlingsrom til å løyse oppgåver ulikt, og prioritere ulikt (Baldersheim og Rose 2012).

NAV på lokalplanet er ein spesiell organisatorisk modell, som både består av kommunal tenesteyting og statleg tenesteyting. Dette tyder i praksis at NAV kontora (som er det lokale nivået for NAV tenester) blir styrt dels ut frå statlege føringar, og dels ut frå kommunale / lokale føringar. Tenesteytinga skjer også gjennom dels statlege og dels kommunale tilsette-ressursar.

Det som regulerer etableringa av NAV kontor i kommunane, er i første rekke NAV Lova (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 2006). Lova seier i §13 følgande:

«...Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner...»

I §14 finn ein desse formuleringane:

«...Kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen...»

«... Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommune...»

I høve dette lovverket, er det altså slik at alle kommunar skal ha NAV lokal-tenester, enten gjennom at kommunen inngår eit samarbeid om dette med staten, eller at fleire kommunar inngår samarbeid om dette, og at det deretter blir gjort avtale med staten. Det er altså eit visst kommunalt sjølvstende knytt til korleis samarbeidet om NAV kontor skal sjå ut.

Stortingsmelding 33 2015-2015 (Stortingsmelding 33 2015-2016), seier konkret korleis dei statlege føringane er i høve etablering av lokale NAV kontor. Kommunane skal ha stor innverknad på korleis oppgåver skal løysast og tenester utførast, samstundes har staten via stortingsmeldinga sagt noko om den strategiske retninga for utviklinga av NAV reforma som vart satt i gang frå 2005. Utgangspunktet for denne meldinga, var å rigge tenestetilbodet slik at fleire kjem i arbeid, og at NAV kontora får nok handlingsrom til å tilpasse tenester til brukarane sitt behov. I kapittel 5.3.3 i stortingsmeldinga heiter det at

«...Etter Regjeringens vurdering bør NAV kontorene ha en viss størrelse både for å sikre et fagmiljø som kan utvikle den lokale tjenesteytingen og for å dekke større arbeidsmarkedsregioner...

... Regjeringen ønsker å få mer robuste NAV kontor, og Regjeringen legger til grunn at dett er et viktig hensyn i de drøftinger om kommunesammenslåinger som nå pågår. Regjeringen er også positiv til om dette kan skje gjennom mer interkommunalt samarbeid der det ikke er aktuelt med kommunesammenslåinger. Det er imidlertid de enkelte kommunene som avgjør om det skal etableres samarbeid om NAV kontorene...»

Det er altså slik at staten gjennom lovverk og aktuell stortingsmelding har to parallelle budskap: Kommunane bestemmer sjølve korleis partnerskapa om NAV skal organiserast, men samtidig oppmodar staten sterkt om at det etablerast større kommunar eller større interkommunale NAV samarbeid for å løyse oppgåvene betre.

3.2 Den kommunale løysinga – interkommunale samarbeid

Dag Ingvar Jacobsen har i si bok Interkommunalt samarbeid i Norge (Jacobsen 2014), ein grundig gjennomgang av kommunar, organisering og samarbeid mellom kommunar om oppgåveløysing. Jacobsen er tydeleg innleiingsvis i publikasjonen på at dei fleste kommunar er små, og at det er urealistisk at små kommunar klarer å løyse komplekse oppgåver på eiga hand. Dette gjer at kommunane i stor grad går saman med andre kommunar om løysing av oppgåver på ein god måte. Dei aller fleste (om ikkje alle) norske kommunar deltek med andre kommunar i ei rekke interkommunale samarbeid. ECON analyse viser i sin rapport Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring (ECON Rapport 2006-057), til ei undersøking til 158 kommunar, der kommunane i snitt er involverte i 14 samarbeid per kommune. Denne rapporten, som byrjar å bli nokre år, viser at dei fleste interkommunale samarbeida handlar om administrasjon- og støttefunksjonar og helsetenester. Eit viktig funn i ECON-analyse si undersøking, er at politikarane ynskjer meir samarbeid, sjølv ein identifiserer tydelege svakheiter knytt til politisk styring og kontroll.

Det som ligg i eit interkommunalt samarbeid blir av Jacobsen definert som

«...at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring...» (Jacobsen 2014).

Dette er ikkje eit nytt fenomen, men noko kommunar har initiert på ulike områder over lang tid. Jacobsen viser til mange samarbeid i ulike former heile perioden frå slutten av 1800-talet og fram til i dag. ECON-analyse viser i sin gjennomgang at mange av dei interkommunale samarbeida ikkje er formaliserte etter lov, men etter

inngåtte avtalar som kan være med å svekke graden av politisk kontroll og styring (ECON Rapport 2006-057).

I dag er dei formelle interkommunale samarbeida i all hovudsak heimla gjennom Kommunelova, som seier kva former for samarbeid kommunar kan inngå i og korleis dette formelt skal gjennomførast.

3.3 Nettverksteori

I oppgåva, baserer eg den teoretiske tilnærminga i hovudsak på nettverksteori presentert av Dag Ingvar Jacobsen, i publikasjonen Interkommunalt samarbeid i Norge (Jacobsen 2014). I hovudsak omtalar eg kommunal styring ut frå det teoretiske omgrepet governance. Dette omgrepet er brukt av ulike teoretikarar over tid (Røiseland og Vabo 2008), og tar inn over seg at styring i offentleg sektor er grenseoverskridande (på tvers av sektorar og aktørar), der ingen av aktørane kan løyse problema ein står overfor aleine. Dette gir ei styreform som i stor grad må basere seg på dialog og forhandlingar mellom aktørane. Aktørane er i hovudsak autonome, og samarbeida må derfor krysse grenser på ulike nivå. Dette kan være i høve formelle grenser og nivå, geografi, faglege felt og strukturar og funksjonelle strukturar. Det er nok enkelte fagfelt som passer betre inn i denne governance – beskrivelsen enn andre fagfelt, men etter mitt syn passer dette godt i høve NAV, og spesielt der ein gjennom samarbeid og nettverksbygging søkjer å oppnå større NAV einingar.

Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen 2014) syner til at Erik-Hans Klijn grupperer ulike interkommunale samarbeid inn i nettverk, ut frå kva funksjon nettverket har. Han presenterer dette som tre ulike former: Politiske nettverk, Produksjonsnettverk og Styringsnettverk. Kvar av dei ulike nettverkstypane har sine formål og kjenneteikn, og innanfor interkommunale samarbeid er det i hovudsak to av desse nettverkstypane vi finn: Produksjonsnettverk og Styringssamarbeid. Dei aller fleste samarbeid på tvers av kommunar, kan kategoriserast som Produksjonsnettverk, der ideen med og funksjonen til nettverket er tenesteyting av bestemte tenester. Dette då ut frå at tenesta vil bli betre for innbygarane gjennom eit slikt produksjonsfelleskap

kommunane imellom. Til samanlikning er Styringssamarbeid ofte oppretta for å ivareta felles oppgåver på eit meir overordna nivå. Dette kan handle om felles regionale planar, felles utsegner til Stat og fylke og samkøying av politiske prosessar og planprosessar innanfor ulike område. Døme på slike styringssamarbeid er regionråda ein har mange av.

Som tidlegare nemnt er interkommunalt samarbeid ei løysing for å ivareta tenesteleveransar på ein betre måte for innbyggjarane, enn om kommunen skal levere tenesta aleine. Samarbeida eg ser på i denne oppgåva, er samarbeid som er inngått frivillig av samarbeidspartnarane. At ein inngår frivillige samarbeid, vil seie at ein har eit faktisk formelt val om ein skal inngå eit samarbeid eller ikkje. Val av type samarbeid, er svar på kva ein ynskjer å oppnå og korleis ein tenker den valde løysinga vil underbygge dette. For kommunane sin del, vil formelle produksjonsnettverk måtte heimlast i lovverk og i avtaleverk. KommuneLOVA (Lov om kommunar og fylkeskommunar av 2018) set føringar for kva type samarbeid ein som kommune kan inngå. Dei ulike formene som går fram av KommuneLOVA er føretak, oppgåvefelleskap og ulike typar interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid er lista opp i KommuneLOVA §17-1 som interkommunale politiske råd, kommunalt oppgåvefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, foreining eller andre former det er rettsleg høve til å etablere.

Produksjonsnettverk, som til dømes samarbeid om NAV tenester, treng ein overbygning som gjer det mogleg å levere individuelle tenester etter det lovverket nettverket er sett til å handtere. Nokre av nettverkstypene nemnt over, manglar det formelle rammeverket for å handtere einskildvedtak. Døme på dette er interkommunale politiske råd og kommunale oppgåvefelleskap.

Vertskommunesamarbeid har gjennom KommuneLOVA §20-1 høve til å få delegert mynde til å treffe einskildvedtak på tvers av kommunar. Dette skjer då gjennom at vertskommunen i samarbeidet får delegert mynde til å gjere vedtak i aktuelt lovverk, på vegne av samarbeidskommunen. Føresetnaden for dette, er at det er inngått ein samarbeidsavtale med dei aktuelle kommunane som regulerer dette, og at det i

tillegg er gjort eit formelt politisk vedtak i kommunestyret om delegering av mynde frå kommunedirektør i samarbeidskommunen til kommunedirektør i vertskommunen. I praksis tyder slik delegasjon at vertskommunen blir tenesteytar for dei tenestene samarbeidet omhandlar, og at innbyggjarane i samarbeidskommunen dermed må relatere seg til vertskommunen i høve dei aktuelle tenestene samarbeidet omfattar.

For at det skal være realistisk med etablering av eit interkommunalt samarbeid, må begge eller alle kommunane som er omfatta av samarbeidet einast om etableringa. I dette ligg som nemnt over at kommunestyra må gjere politiske vedtak om etableringa, og underforstått er det avgjerande at kommunane ser større nytte i eit slikt samarbeid enn å stå utanfor eit slikt samarbeid. Ulike kommunar kan ha ulike grunngevingar for å inngå i det same samarbeidet, men likevel er det vesentleg at nytta er større en kostnaden med dette.

Når interkommunale samarbeid etablerast, er det med utgangspunkt i at dette skal være med å løyse problem, og at etableringa er løysinga på dette problemet (Jacobsen 2014). Ulike kommunar kan ha ulike grunnar for å inngå i eit samarbeid, og det er ikkje gitt at alle kommunane i eit samarbeid har den same grunngevinga for å inngå i samarbeidet. Dette gjer at dei tilsikta effektane av eit samarbeid kan være ulike frå kommune til kommune, og det kan også være at ulike kommunar har ulike effektar av det same samarbeidet.

Som nemnt tidlegare, er det tydelege statlege føringar knytt til etablering av samarbeid om NAV tenester. Desse handlar i stor grad om å gjere NAV einingane større, og dermed nå brukarane betre og sjølv være mindre sårbare. Dei kommunale intensjonane i høve den same etableringa, treng ikkje være den same. Men de er likevel sannsynleg at ein i kommunane har intensjonar som handlar både om økonomisk effekt, om fagleg effekt og om større evner til å løyse oppgåver som krev meir tverrfagleg jobbing.

I og med at kommunane ein ser spesielt på i dette arbeidet, er det interessant også å ha med seg det geografiske perspektivet på dette. Publikasjonen Den kommunale mellomlederen (Baldersheim mfl 2021), viser til ei større mellomleiar-undersøking til

kva som kan være drivkrefter til interkommunalt samarbeid. Eit av funna frå denne undersøkinga, er at mindre sentrale kommunar er meir ivrige til interkommunalt samarbeid enn meir sentrale kommunar. Samtidig er det ikkje eit tydeleg funn i denne undersøkinga at lågt innbyggartal i seg sjølv er ein drivkraft til interkommunalt samarbeid. Eit anna interessant funn i denne undersøkinga, er at utstrekt delegasjon til mellomleiarar fører til høgare grad av samarbeid.

Dag Ingvar Jacobsen viser til at *argumentet om økonomiske effektivitet* er eit hovudargument for etablering av eit vertskommunesamarbeid (Jacobsen 2014). Som regel handlar dette om stordriftsfordelar, gjennom effektar av større einingar. Ifølgje Jacobsen viser forskning at driftskostnader for dei fleste områder blir lågare med auka storleik på kommunen. Samtidig antydar Jacobsen at storleiksfordelen flatar ut ved 5000 – 10000 innbyggjarar. Dette kan tyde på at mindre kommunar under 5000 innbyggjarar vil kunne ha større økonomisk nytte av etablering av vertskommunesamarbeid enn større kommunar og at det økonomiske argumentet kan være viktigast for desse kommunane.

Eit anna argument kan være det som kan kategoriserast som *kvalitet og «robusthet»* (Jacobsen 2014), underforstått at større einingar leverer tenester med større kvalitet enn mindre einingar. For små kommunar kan dette handle om at det er forholdsvis dyrt å tilsette ekspertar til oppgåver som er svært avgrensa i kommunen. Samtidig kan små fagmiljø gjere det krevjande å halde på dei same ekspertane. Fagekspertar vil truleg finne det mindre attraktivt å gå inn i deltidsstillingar i små kommunar der det ikkje er eit større fagfellesskap, og det vil i dei same kommunane være avgrensa høve til å etablere spesialistmiljø då det kan være for langt mellom dei krevjande sakene. Dette kan både gjere rekruttering krevjande, og samtidig føre til låg stabilitet i fagmiljøa.

Eit tredje argument kan være å auke forutsetninga kommunen har til å løyse *komplekse utfordringar*, gjennom samarbeid. Dette kan handle om å samle ressursar betre, og dermed arbeide på andre måtar om problemløysing der løysinga er avhengig av samarbeid på tvers av faggrupper og på tvers av geografi. I høve NAV, er det overordna målet at flest mogleg skal kome ut i inntektsgivande arbeid. Det kan

være krevjande å løyse dette innanfor dei geografiske rammene ein har i ein kommune (og spesielt i små kommunar), då arbeidsmarknaden for innbyggjarane i ein kommune blant anna gjerne er i ei randsone med geografi og reiseverksemd på tvers av fleire kommunar.

Eit fjerde argument, kan være at mindre kommunar gjennom samarbeid står sterkare knytt til *behovet for makt og innverknad*. Spesielt er det viktig i forhold til tildeling av ressursar frå staten, noko som krev at ein er i posisjon til å få gjennomslagskraft. Sjølv om kommunane har stor grad av sjølvstende knytt til oppgåveløysing, er det slik at dette må finansierast og det er også ynskjeleg å påverke rammene for dette. Dette gjer at kommunane er svært avhengige av rammene staten set (Baldersheim mfl 2012).

Eit femte argument kan handle om å bruke samhandling som argumentasjon for å *oppretthalde legitimiteten* til å fortsette å drifte eigen kommune. Staten har gjennom dei siste åra vist at det er stor sentral interesse for å slå saman mindre kommunar til større einingar, og det kan være eit argument å dimensjonere opp tenester gjennom aktive samarbeid med andre kommunar ut frå frivillige avtaler, heller enn å tvingast til kommunesamanslåingar eller andre sentralt styrte samarbeid.

Sjølv om det kan være mange argument for å tenke samarbeid om tenester, kan det også være argument mot slike samarbeid. Teorien identifiserer ulike slike argument, som gjerne er ikkje-intenderte effektar av slike samarbeid. I praksis verknader av samarbeid som ein er klar over kan kome, og som kan reknast for å være negative effektar for ein kommune. Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen 2014) lister opp ulike slike ikkje-intenderte effektar: Transaksjonskostnader, Fragmentering, Ansvarsforvitring, Uthuling og Elitedanning.

Transaksjonskostnader i denne samanhengen kan handle om kostnader i førebuinga av samarbeidet, kostnader ved styring av samarbeidet, kostnader ved rapportering og overvaking av samarbeidet og kostnader ved vedlikehald og utvikling av samarbeidet (Jacobsen 2014). Kva transaksjonskostnader ein har, vil avhenge av korleis samarbeidet driftast og kva tillit det er mellom «eigarar» og dagleg leiar i

samarbeidet. Er det låg tillit, vurderer Jacobsen at transaksjonskostnadene i enkelte tilfelle kan bli høgare enn den gevinsten ein hadde som mål å få ut av samarbeidet. Dette er også støtta av Ishtiaq Jamil (Baldersheim mfl 2012), som seier det er teoretisk støtte for at høg grad av tillit er med å redusere transaksjonskostnader i større verksemder.

Fragmentering i denne samanhengen, kan handle om oppsplitting av prosessar rundt avgjerder, økonomiske prosessar, styring og rapportering. For både overordna leining og innbyggjarar, kan fragmentering ha som effekt at det blir mindre oversiktleg korleis tenester er, korleis ein får tilgang på tenestene og kva ein oppnår gjennom samarbeidet.

Ansvarsforvitring er også ein av effektane Dag Ingvar Jacobsen trekk fram, som mogleg konsekvens av interkommunalt samarbeid. I dette legg Jacobsen at avstanden mellom politikk og administrasjon kan auke gjennom interkommunale samarbeid. Dette igjen gjer at politisk og administrativ styring vil kunne bli meir indirekte. Det er ein fare for at politikarar og administrasjon opplever mangelfull informasjon, og dette igjen kan gjere at faren for politikarar ikkje tar ansvaret for tenesta i tilstrekkeleg grad (Jacobsen 2014).

Utholing seier også Jacobsen kan være ei utilsikta effekt. I dette ligg at kjernen i tenesteproduksjonen blir delegert, med faren dette har med seg om at tenesta ikkje lenger blir opplevd å være del av kommunen sin tenesteproduksjon.

Elitedanning er eit siste punkt Jacobsen tar opp (Jacobsen 2014). Det som ligg i dette omgrepet, er faren for at informasjon i all hovudsak delast med administrasjon og politikk i generelle vendingar, måloppnåing og ressursbruk. Spesielt politikarar som ikkje er frikjøpt vil ha vanskar med å tileigne seg tilstrekkeleg informasjon, då dette krev både tid og forståing. I høve slike vertskommunesamarbeid vil eg tru at elitedanning ikkje er ei viktig problemstilling å sjå på. Det er få frikjøpte politikarar i små kommunar, og det er ofte mogleg å ha korte linjer mellom tenester, administrasjon og politisk nivå.

3.4 Nettverkstenkinga – måling av effekt av nettverk

For å vurdere kva effektar som har vore forventa og kva effektar som ikkje har vore forventa, men som ein likevel bør forvente, har eg vald å sjå på dei intenderte og dei ikkje-intenderte effektane i relasjon til dei to vertskommunesamarbeida NAV Hallingdal og NAV Midt-Agder.

Innleiingsvis i dette kapitlet vil eg seie noko om kva ein kan sjå etter når ein ynskjer å måle desse effektane. Vidare vil eg gjennom tilbakemeldingar frå administrasjon og politikarar forsøke å avklare reell effekt i desse to samarbeida.

I det følgjande går eg gjennom oversikter over intenderte og ikkje-intenderte effektar av etableringa av interkommunale samarbeid, og søker å relatere desse til dei to vertskommunesamarbeida eg skal vise til seinare i publikasjonen. Dette både for å seie noko om kva eg ser etter i analysedelen av oppgåva, og for å seie noko om kva ein kan forvente i etableringa av desse to vertskommunesamarbeida.

3.4.1 Interkommunale NAV samarbeid – intenderte effektar

Som tidlegare nemnt, var det klare forventningar til kommunane om å bidra til etablering av større NAV einingar, og spesielt etter stortingsmelding 33 2015 – 2016. Når ein først gjekk inn for dette administrativt og politisk, var det truleg med enkelte forventningar og enkelte bekymringar hjå politikarar i dei ulike kommunane.

Dei forventa, eller intenderte effektane av etablering av vertskommunesamarbeid, er gjerne forventningar som ein normalt reknar er positive med tanke på inngåing av samarbeidsavtalar. Dette er det eg i hovudsak ser etter i undersøkinga av dei to samarbeida:

a. Det økonomiske argumentet

Kommunane har generelt stort fokus på økonomi, på den måten at inntektene er avgrensa og potensielle kostnader er utan grenser. Det er då viktig både at ein har

forsvarleg pengebruk, og rette prioriteringar. For kommunane er situasjonen at staten via statsbudsjettet har tydelege føringar knytt til mykje av overføringane til kommunane, samtidig som staten er tydelege på at kommunane skal effektivisere drifta si for å klare å gjennomføre statleg politikk. Dette kan gjere at sjølv om kommunane har stor fridom til å planlegge ulike tiltak og satsingar, er det også stort fokus på å drifte tenester så effektivt som mogleg for å hindre at ein må redusere tenestenivået utan at dette er i kraft av kommunale strategiar og under kommunal kontroll. I denne settinga kan argumentasjonen for etablering av vertskommunesamarbeid både for små og store kommunar gi kommunane stordriftsfordelar som gjer det mogleg å oppretthalde tenester til så lav kostnad som mogleg.

b. Det faglege argumentet – «meir robuste einingar»

Staten sin tydelege kommunikasjon til kommunane, spesielt gjennom Stortingsmelding 33 2015-2016, er at meir robuste NAV kontor kan gi betre og mindre sårbare tenester. I det årlege Mål og Disponeringsbrevet frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylka og NAV kontora kvart år, er det presisert at denne stortingsmeldinga framleis gjeld.

Argumentet frå statleg side om meir robuste einingar, er nok eit argument som mindre kommunar forstår, og som ein kan grunngi gjennom å vise til kompleksiteten i tenestene i NAV og behovet for å gjere det faglege spennet for medarbeidarar meir handterbart. Gjennom å skape større einingar vil arbeidsdeling enklare kunne gjennomførast, som igjen gjer at mindre kommunar blir mindre sårbare knytt til uføresette hendingar. Etablering av større einingar er krevjande for små kommunar, då det er grenser for kor mykje ressursar ein kan forsvare å sette av sjølve til fagleg arbeid. Løysinga på dette, vil då kunne være kommunesamanslåingar eller eventuelt å inngå interkommunale samarbeid på enkelte områder, som på NAV sine kommunale områder.

c. Løse «wicked problems» - bida til at fleire kjem arbeid

«Wicked problems» er i forskinga og i litteraturen eit innarbeidd omgrep som omhandlar utfordringar ein strever med å finne gode løysingar på, eller der det er vanskeleg å seie klart at eit mål er nådd eller løyst (Jacobsen 2014). Fordi løysinga gjerne er avhengig av samarbeid med fleire instansar eller i eit større fagleg samarbeid, vil løysinga kunne ligge i å etablere ei organisering som gir meir kapasitet til å arbeide saman om å finne desse løysingane. Ei typisk problemstilling som krev løysingar utover det ein klarer i eit NAV kontor i ein mindre kommune, kan være tiltak som bidreg til at fleire kjem i arbeid. Arbeidsmarknaden kjenner ikkje kommunegrensar. Verksemdar er avhengig av arbeidstakarar som pendlar dit arbeidet er, og arbeidstakarar er avhengig av å sjå på høve for arbeid innanfor nokså store geografiske område. Samtidig kan det ofte være slik at jobbsøklarane som skal være tilgjengelege for det som finst av ledige jobbar, gjerne manglar kompetansen eller andre føresetnader arbeidsgjevar krev til eit konkret oppdrag. Det er då både viktig at NAV er tilgjengelege der verksemdene er, ein må gi tilgang til arbeidskraft innanfor eit geografisk område som kan dekke behovet, og ein må ha NAV kompetanse tilgjengeleg som både kan bidra til å kartlegge behova verksemdene har, føresetnadane og potensialet som finst i arbeidsledige og jobbskiftarar, og at ein klarer å matche dette så ein faktisk får utnytta potensialet i den enkelte og samtidig bidreg til ein fungerande arbeidsmarknad. Dette vil være krevjande å få til i mindre kommunar, både fordi ein dekkjer ein mindre del av arbeidsmarknaden geografisk sett, og fordi små miljø har vanskar med å bli ekspertar på heile breidda i NAV.

d. Argumentet om meir innverknad

Kommunane er avhengige av staten knytt til problemforståing og finansiering av kommunale tenester. Rammeoverføringar frå staten utgjer en stor del av inntektene kommunane har til bruk i tenesteproduksjonen. At staten har gode system for fordeling av ressursar mellom kommunane, vil då være avgjerande for kor godt kommunen klarer å levere på ulike område. Det er vesentleg at kommunane både klarer å avdekke særskilte utfordringar ein har som kommune, og utfordringar som har ein meir generell karakter som også er viktig å formidle til sentrale politikarar eller

til fagdirektorata. Mindre kommunar vil då gjerne ha avgrensa erfaring innanfor ulike saksområde, og gjerne også ha mindre administrativ kapasitet til å ta tak i utfordringar og formidle desse vidare. Gjennom å ta del i eit større samarbeid, vil ein då både få del i ei større mengde saker og innsyn, ein vil få ei breiare tilnærming til utfordringsområdet gjennom dette og ein vil derfor også ha meir tyngde med seg i dialogen med staten. Det er sjølvstund vanskeleg å konkludere med at dette i seg sjølv gir meir innverknad for små kommunar, men samtidig vil dette kunne gi gode rammer gitt at desse rammene blir brukt medvite.

e. Argumentet om å oppretthalde eigen kommune

Det kan være ulike faktorar som faktisk medfører etablering av samarbeid mellom kommunar, men ein skal ikkje undervurdere punktet som handlar om å oppretthalde kommunen som organisasjon, forvaltningsnivå og identitet. For mange kommunar eller lokalsamfunn, er identiteten til kommunen som forvaltningsorgan svært sterk. I eit slikt perspektiv ser mange verdien av å oppretthalde eit lokalt forvaltningsnivå som gir gode nok tenester til innbyggjarane, og der ein i stor grad har innverknad på tenestene sjølv. Formelt sett kan enkelte kommunar ha samarbeid om ulike fagområde som alternativ til ikkje å klare å drifte desse fagområda på ein god måte sjølv. Dette kan gjere at interkommunalt samarbeid og andre samarbeidsformer kan være eit reelt alternativ til kommunesamanslåingar.

3.4.2 Interkommunale samarbeid, ikkje – intenderte effektar

Dei ikkje intenderte effektane av interkommunale samarbeid, er nok for enkelte av effektane sin del ganske påreknlege, sjølv om dei av Jacobsen omtalast som ikkje-intenderte (Jakobsen 2014). Dette handlar om at det i alle førebuingar til slike etableringar skjer kostnad-nytte-drøftingar, enten uformelt eller helst formelt. Innhaldet i dette vil være å drøfte kva dette kan medføre av positive effektar, kva positive effektar ein ynskjer skal inntreffe – og kva ein eventuelt er redde for. I argumentasjonen for etablering av samarbeid rundt NAV, blir nok dei påreknede effektane vektlagt, då det er desse som eg trur faktisk fører til at ein blir einige om samarbeidsavtaler. Samtidig er det viktig at ein ikkje underkommuniserer

undertonane i den politiske drøftinga, og det er viktig at ein undervegs i samarbeide har fokus også på kor vidt negative effektar har slått til.

I det følgjande går eg gjennom kva ikkje-intenderte kostnader eg ser etter i denne undersøkinga.

a. Ikkje påreknelege transaksjonskostnader

Det er klart pårekneleg at eit samarbeid mellom kommunar om NAV tenester, der tenester organiserast på ein anna måte og der tenester kanskje også skal leverast på andre måtar medfører moglege transaksjonskostnader. Klarer ein å avdekke kva erfaringar ein har rundt dette, vil ein kanskje ha ei formeining om graden av tillit mellom samarbeidskommune og tenesteytar i vertskommunesamarbeidet. Lav tillit kan i mange tilfelle medføre behov for kontroll og rapportering, og dermed transaksjonskostnader. Høg tillit til at tenester leverast til innbyggjarane med høg kvalitet treng ikkje medføre høge transaksjonskostnader. Har ein tillit, er det mindre behov for kontrollsystem, rapporteringssystem og andre grundige rapporteringar. Likevel er det nok eit faktum at det går med tid og ressursar i førebuingssfasen til eit vertskommunesamarbeid, utan at ein har klart for seg om ei etablering faktisk kan ta «inn» desse investeringane. Samtidig trur eg de også vil være slik at ein undervegs i vertskommunesamarbeidet i kvar kommune har behov for tilbakemeldingar og rapportar for å kunne ta eigarskap til tenestene, som også kan opplevast som arbeidsbelastande.

b. Ikkje påreknelege fragmenteringskostnader

Det bør ligge som ein klar føresetnad for etablering av eit vertskommunesamarbeid at ein fare med ei slik etablering er at ein spesielt i mindre kommunar får mindre oversikt og mindre kontroll med tenestene som leverast i det «nye samarbeidet». Mindre oversikt kan for enkelte tyde at kontrollen blir redusert, og dermed at ein kan mistru kva kvalitet dei nye tenestene har. Dei to NAV samarbeida eg ser på, har begge det fellestrekket at mange av kommunane er små, og oversiktlege. Vil etablering av nye samarbeidsformer føre til at ein i dei mindre kommunane går frå

høgt innsyn i prosessar og saksområde, til for stor avstand til det same området? Dette er det verd å undersøkje, men samtidig er det viktig å ha ein sunn distanse til et slikt spørsmål. I nokre tilfelle er distanse bra, i andre tilfelle kan det være negativt. Det er heller ikkje sjølvstakt at ein i små kommunar har godt innsyn i einskildtenester i kommunen.

c. Ikkje pårekneleg ansvarsforvitring

Det er alltid slik i offentleg forvaltning at avgjerder skal være moglege å etterprøve. Enten gjennom klagesaker på einskildsaksnivå, gjennom systemklager til sivilombodsmann eller til dømes gjennom at politikarar og administrasjon ber om opplysning og innsyn. Offentleg verksemd er ideelt sett verksemd drifta av innbyggjarane og for innbyggjarane, og det må då være system som tar vare på behovet innbyggjarane har for kontroll over tenestene gjennom folkevalde eller gjennom administrasjon. Normalt innan lokalpolitikken, er innbyggjarane opptekne av lokale interesser og lokale saker. Politikarar blir ofte valde ut frå ganske snevre lokale fokus, og skiftast kvart fjerde år om lovnader ikkje blir heldt. Kva gjer det med politisk råderett, oversikt og handlekraft om saksområde delegerast til andre kommunar, samtidig som ein som kommune strengt tatt er ansvarleg for kvaliteten i tenesta? Dette er det interessant å sjå på.

d. Ikkje pårekneleg utholing

Rhodes (Jacobsen 2014) lanserte omgrepet «utholing av staten», i meininga at delegering av ansvar og funksjonar til nye nettverk kunne medføre utholing av det som er kjerneoppgåver for det aktuelle forvaltningsnivået. Her er det tre perspektiv det er interessant å sjå på. Det eine er om *demokratiet svekkast* gjennom at ein delegerer ansvar, og dermed flytter ansvaret for avgjerder. Det andre er om konsekvensane av å avlaste lokalpolitikarar gjennom delegering av oppgåver og ansvar til andre kommunar faktisk medfører at ein *frigjer tid til politikarar*, og om det igjen gjer at dei kan bruke kapasitet til *viktigare oppgåver*. Det tredje perspektivet er om etablering av slike samarbeid eg ser på, faktisk medfører at politikarar får tilgang

til arenaer der ein kan ta opp og handtere *komplekse saker* og tema ein ikkje kunne handtere i den «gamle» organisasjonen.

e. Ikkje pårekneleg elitedanning

Ifølge Jacobsen (Jacobsen 2014), er idealet i kommunane at politikarane er likeverdige. Samtidig er det skilnader mellom politikarar i kraft av rolle og posisjon. Jacobsen har ei betraktning om at informasjon som blir presentert samla og på eit overordna nivå, gjer det vanskeleg for politikarar som ikkje er tett på tenesta å forstå tenesta og kvaliteten på leveransen. Å sette seg inn i komplekse saksområde krev mykje av politikarar på deltid, og gjer at politikarar med meir tid og kapasitet får eit kapasitets messig overtak. Jacobsen presenterer dette som eit dilemma, der slik elitedanning faktisk kan være eit uttrykk for god politisk forankring, samtidig som relevant informasjon ikkje blir opplevd like tilgjengeleg for alle i lokaldemokratiet.

Signy Irene Vabo (Vabo 2000) har sett på politikarrolla, og korleis lokalpolitikar-rolla kan ha endra seg i Noreg over år, og også ho viser til spesialisering av politiske roller i kommunane, gjennom oppretting av komitear og meir overordna strategiske politiske drøftingar. Vabo konkluderer likevel med at trass i at ein i mange kommunar har laga politiske system som legg til rette for meir strategisk jobbing, vil politikarane ha med seg inn i lokalpolitikken forventingane frå innbyggjarane rundt enkeltsaker, som gjer at dette fokuset i praksis vil halde seg. NAV tenester trur eg engasjerer politikarar på lik linje som andre politiske saker, og eg trur feltet vil generere politisk interesse på lik linje med andre enkelt-felt. Det er då sannsynleg at politikarar etter behov framleis vil halde kontakt med administrasjonen, dersom dei ser utfordringar knytt også til dette fagfeltet (Vabo 2000).

Om ein skal gjere ei eiga vurdering som handlar om i kva grad vertskommunesamarbeid om NAV får mindre politisk innverknad grunna teorien om elitedanning i politikken, trur eg dette feltet liknar på andre brukarnære tenester i kommunane. I hovudsak er dette tenester med lågt behov for innverknad frå lokalpolitikarar, og med avgrensa innsyn i enkeltsaker. Det kan være ei større utfordring at politikarar engasjerer seg for lite, heller enn at informasjon blir skeivdelt.

Eg har ikkje ambisjon om å sjekke ut dette området i denne oppgåva, og har heller ikkje datagrunnlag for å gjere dette. I og med at dei politikarane som har høve til å delta i denne oppgåva er sentrale politikarar, vil ein uansett ikkje kunne få fram kor vidt dei andre lokalpolitikarane i kvar kommune manglar informasjon og dermed høve til innverknad på tenestene. Men eg trur som sagt Signy Irene Vabo har mykje rett i si utgreiing rundt lokalpolitikarar i Noreg. Overført til NAV-feltet, vil det seie at politikarar nok framleis vil engasjere seg i NAV-feltet om dei ut frå brukar-tilbakemeldingar ser at dette kan være naudsynt.

4.0 Metode - forskingsdesign

Dei to vertskommunesamarbeida er i hovudsak etablert på like måtar, det vil seie gjennom utgreiingsprosessar som har medført politiske saker, som igjen har medført vedtak om etablering av vertskommunesamarbeid for å løyse NAV oppgåvene i desse kommunane. Sjølv om samarbeida er ulike på ein del områder, og ein har vald ulike modellar knytt til organisering og oppmøtestader er det slik at ein kan analysere etableringa og effektane av denne gjennom rimeleg lik datainnhenting, men der ein samtidig gjer forsøk på å presentere data slik at nyanser i dei to samarbeida kjem fram og kan samanliknast.

Eg har vald å køyre ei samla datainnhenting gjennom spørjeskjema / ei kvantitativ undersøking, der målsettinga er å motivere eit tverrsnitt av kommunedirektørar, NAV fylkesdirektørar, ordførarar og NAV-tillitsvalde og NAV-leiarar / avdelingsleiarar til å svare på spørsmål knytt til etableringa og til erfaringar med etableringa av vertskommunesamarbeid. Eg har blant anna vald å ta utgangspunkt i Dag Ingvar Jacobsen sine oppstillingar av intenderte og ikkje-intenderte effektar av etableringa, og ser korleis respondentane svarer i forhold til dette.

I arbeidet med skjemaet er eit første utkast til undersøking sendt ut til 10 respondentar. Dette er dels tilsette frå heilt andre NAV samarbeid, dels personar med ein heilt anna fagleg bakgrunn, men med god kommunikasjonsbakgrunn. Eg har bede om tilbakemelding på spørsmålsstilling, ordval/ språkbruk, og andre ting respondentane ser. Ut frå tilbakemeldingane har eg justert skjemaet, og meiner sjølv at dette har ført til eit meir målretta og godt skjema.

Skjemaet er utarbeidd i programmet SurveyXact, som eg har hatt tilgang på gjennom Universitetet i Agder. Skjemaet er sendt ut per epost og per Teams som link til politisk leiing og administrativ leiing i dei 12 kommunane, leiing og tillitsvalde i dei to vertskommunesamarbeida og til leiing i dei to NAV fylkes-einingane. Samla sett er det sendt ut link til 48 potensielle respondentar, og av desse er det 35 som har svart fullstendig. Dette gir ein svarprosent på 73%. I alle spørsmål og påstandar i oppgåva, er det tatt med responsar som totalt sett inneheld 35 svar. Dei igjen er fordelt på 14

svar frå respondentar som kjenner Hallingdal-samarbeidet best, og 21 svar frå respondentar som kjenner Midt-Agder-samarbeidet best. Linken som er sendt ut er ikkje sendt via SurveyXact, og er generert slik at det ikkje er mogleg for forskaren å spore kven enkeltsvara kjem frå.

I analysen av svara, er analysefunksjonen i SurveyXact nytta for å sette saman data både enkeltvis og som krysstabellar. I og med at talet på respondentar er nokså få (N=35), vil det alltid være ein fare både for gjenkjenning (trass i at undersøkinga er anonym), og for at utvalet er for lite til å kunne trekke eintydige konklusjonar. I den grad det er mogleg å anta eller identifisere kven som har svart, er det ikkje tatt med i denne oppgåva. Innsamla data vert nytta i denne rapporten, og blir deretter sletta. Dette gjer at det som «lever vidare» i etterkant, er det som faktisk er tatt med i denne oppgåva.

I høve spørsmålet om validitet på undersøkinga, er det viktig at ein ikkje trekk for bastante konklusjonar ut frå dei svara som er gitt. Svara vil kunne gi innspel til ein diskusjon, både totalt sett knytt til problemstillingane og til dei einskilde samarbeida, men er altså ikkje eigna til å konkludere eintydig knytt til temaet undersøkinga trekk opp.

5.0 NAV Hallingdal og NAV Midt-Agder – lokale erfaringar – og identifisering av effektar av vertskommunesamarbeida

Det er sendt ut likelydande spørjeskjema til alle potensielle respondentar i denne undersøkinga, om lag like mange potensielle respondentar kjenner NAV Midt-Agder som kjenner NAV Hallingdal. Av dei 48 som vart kontakta, har 35 svart fullstendig. Dei 35 er spurt kva vertskommunesamarbeid dei kjenner best, for å kunne gruppere svara ut frå dette. I analysen er derfor mange tema gruppert på denne måten.

I undersøkinga seier 40% av respondentane at dei kjenner NAV Hallingdal best (14 respondentar), medan 60% seier at dei kjenner NAV Midt-Agder best (21 respondentar). Det hadde vore ønskeleg å ha ei likare fordeling, samtidig gir dette mange nok svar til at ein kan sjå tendensar i begge samarbeida knytt til det undersøkinga omhandlar.

Av dei som har svart (av 35 respondentar) er 11 kommunedirektørar (av 12 moglege), 5 fylkesdirektørar, 6 leiarar ved NAV kontor (avdelingsleiar eller leiar), 9 tillitsvalde eller andre tilsette utan leiaroppgåver og 8 politikarar. Dette gjer at det er god breidde i svara som er gitt, ut frå status til respondentane.

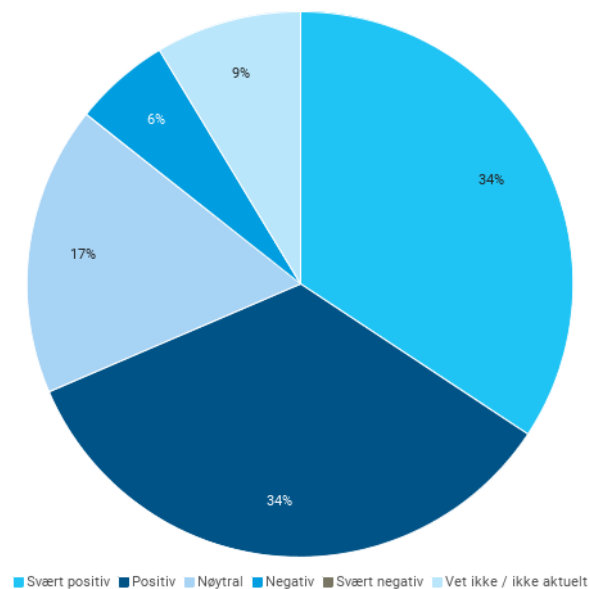
5.1 Deskriptive data – framstilling av funn – sjå etter intenderte effektar

I det følgande, vil eg leite etter svar på intenderte effektar av vertskommunesamarbeidet. Det vil seie, å undersøke om nokre av dei forholda forkinga seier vi kan forvente av ei vertskommuneetablering, har slått til i desse to etableringane. Innleiingsvis vil eg sjekke ut graden av positivitet hjå respondentane før og etter samanslåinga, deretter vil eg bruke stilte spørsmål og påstandar i undersøkinga til å sjå etter dei intenderte eller påreknlege effektane av samarbeida.

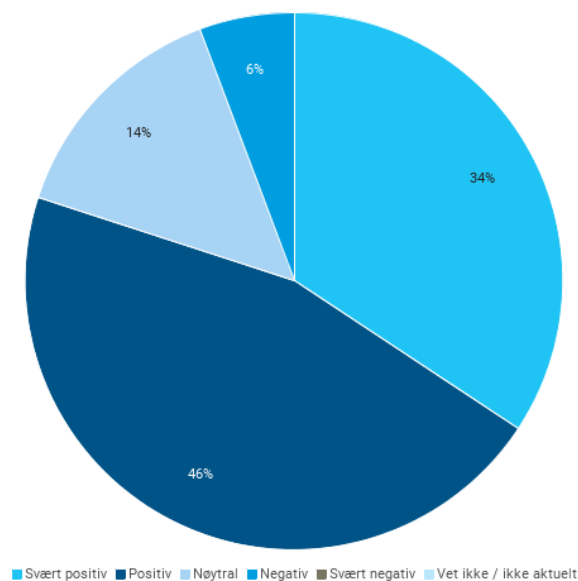
5.1.1 Graden av positivitet til vertskommunesamarbeida

Eit av spørsmåla respondentane fekk, var kor positive ein var til etableringa før etableringa skjedde. Svara som er gitt (figur 1), tyder på at ei overvekt (68%) var positive eller svært positive ved etableringa. Denne figuren viser dei samla svara frå begge dei to samarbeida. Samtidig er det berre 6% som var negative. Dette kan tyde på at det var ei positiv grunnstemning totalt sett i forkant av dei to etableringane, noko som er naturleg i og med at dette faktisk vart vedtatt av dei 12 kommunestyra.

Figur 1 - Kor positiv var du til vertskommuneetableringa i forkant av etableringa?



Figur 2 Kor positiv er du til vertskommunesamarbeidet etter at det har verka ei stund?



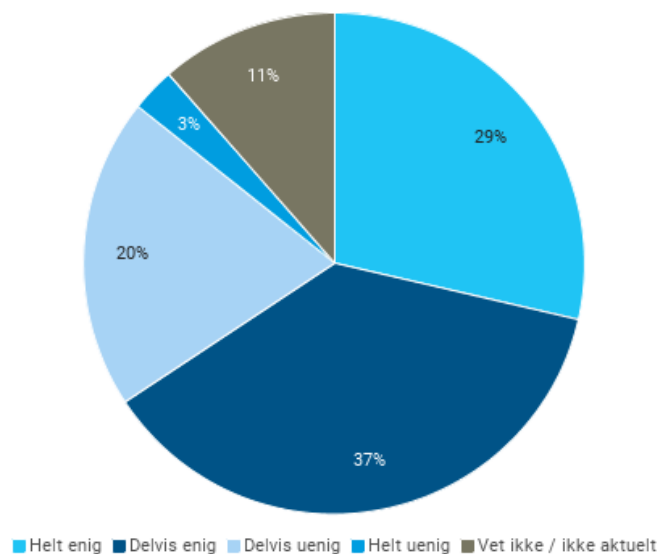
Dei same respondentane er spurt om graden av positivitet no etter at dei to samarbeida har verka ei stund. Som figur 2 syner, er det 80% av respondentane som etter vel 2 år med drift er positive eller svært positive til samarbeida. Her utgjør dei som svarer at dei er negative 6%, det vil seie uendra. Det er altså ei tydeleg endring her frå eit nokså stort fleirtal som var positive, til eit enda større fleirtal som er positive.

I det følgjande vil det bli presentert svar på ulike vinklingar og påstandar rundt begge dei to vertskommunesamarbeida, som vil kunne være med å forklare kvifor ein som figur 1 og 2 syner, over eit par år har oppnådd større grad av positivitet rundt dei to vertskommunesamarbeida.

5.1.2 Det økonomiske argumentet

I undersøkinga var det spørsmål og påstandar knytt til økonomi og effektivitet i samarbeida. Svara på desse, kan seie noko om kor viktig det økonomiske argumentet er når ein skal vurdere desse to vertskommunesamarbeida. Den eine påstanden respondentane fekk var at kommunen sparer driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid framfor å drifte dette sjølve (figur 3).

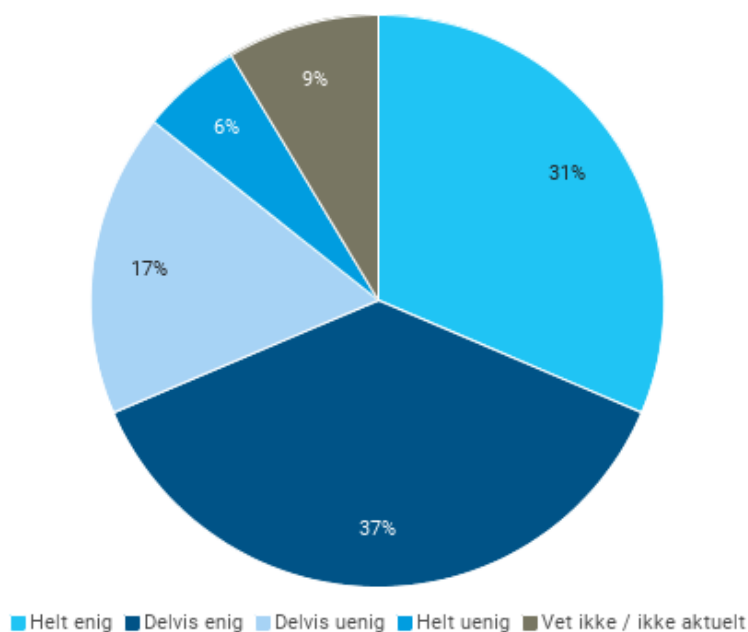
Figur 3 - Kommunane sparer driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid



Figur 3 viser at det samla sett er 66% av dei spurde som er heilt eller delvis einige i at kommunane sparar driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid. Svara frå respondentane viser at 29% er heilt einige i dette, medan 37% er delvis einige. 23% er delvis eller heilt ueinig i dette.

I tillegg til spørsmålet om driftskostnader, er respondentane bede om å ta stilling til påstanden om at kommunen sparar kostnader til stønader gjennom vertskommunesamarbeidet. Stønader i denne samanhengen, vil dreie seg om kostnader til ulike kommunale økonomiske tenester som økonomisk sosialhjelp, naudhjelp/ naudbustad, kvalifiseringsstønad og andre kommunale ordningar. Figur 4 viser at 68% av respondentane meiner kommunen faktisk sparar kostnader til stønader gjennom å være i dette samarbeidet.

Figur 4 Kommunen sparar kostnader til stønader gjennom vertskommunesamarbeidet



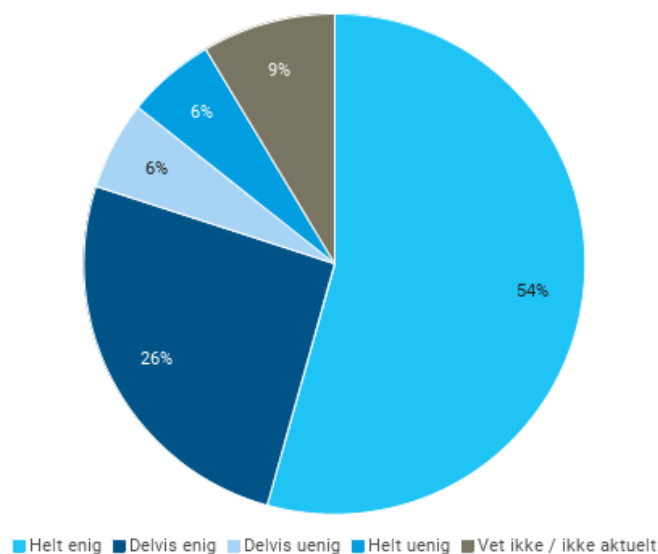
Samla sett er altså inntrykket at fleirtalet av respondentane meiner det økonomisk er gunstig å være i eit vertskommunesamarbeid framfor å ikkje være det. Både når det gjeld det ein kan kalle «drift» eller administrasjon og det ein kan kalle «faglege kostnader» tyder på dette.

5.1.3 Det faglege argumentet – meir robuste einingar

I vurderinga kvar kommune har gjort i forkant av etableringane av dei to vertskommunesamarbeida, er det nok gjennomført kost-nytte-vurderingar enten formelt eller uformelt både av administrasjon, partigrupper og av einskildpersonar i administrasjon og politikk. Det er sannsynleg at spesielt det forskinga omtaler som det faglege argumentet for etablering av interkommunalt samarbeid, har vært utsett for slike vurderingar. I dette ligg det både kor vidt tenestene er forventna å bli kvalitativt betre som følgje av vertskommunesamarbeidet og kor vidt opplevinga er meir robuste tenester. I ei kost-nytte-vurdering ligg det vurderingar opp mot det ein har «i dag», slik at vurderingane handlar om å tenke seg kva dette nye kan gi.

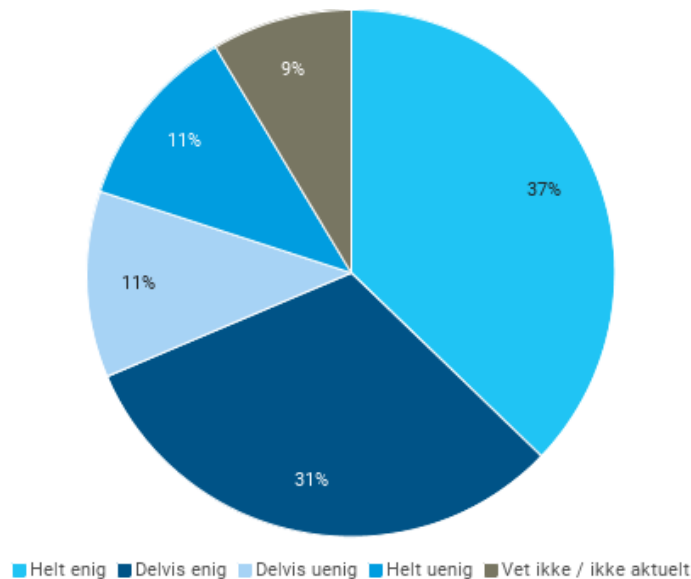
I undersøkinga er respondentane beden om å ta stilling til ulike spørsmål som handlar om moglege faglege konsekvensar av å gå inn i eit vertskommunesamarbeid. Eit av spørsmåla går på om NAV er blitt meir robust eller ikkje. Robust treng ikkje være eit tydeleg fagleg kriterium, då dette for respondenten nok både kan innehalde tankar om både talet på tilsette i tenesta før og etter, og kvaliteten på tenesta før og etter. Eg trur likevel at respondentar legg ein kombinasjon av desse betrakningane inn i svara sine, slik at det som kjem fram er kombinasjonen av vurderingar knytt til fagleg kvalitet og robustheit knytt til ressursar.

Figur 5 NAV i min kommune er blitt fagleg meir robust gjennom vertskommunesamarbeidet



Svara frå respondentane i figur 5, viser at 80% meiner at NAV er meir robuste no enn før etableringa. 12% er heilt eller delvis ueinig. Dette er ei svært tydeleg tilbakemelding på at opplevinga er at føresetnadane er på plass for å levere gode tenester. Det som er interessant som ei forlenging av dette, er å sjå på kor vidt respondentane meiner kvaliteten faktisk er betre i eit slikt samarbeid enn utan eit slikt samarbeid.

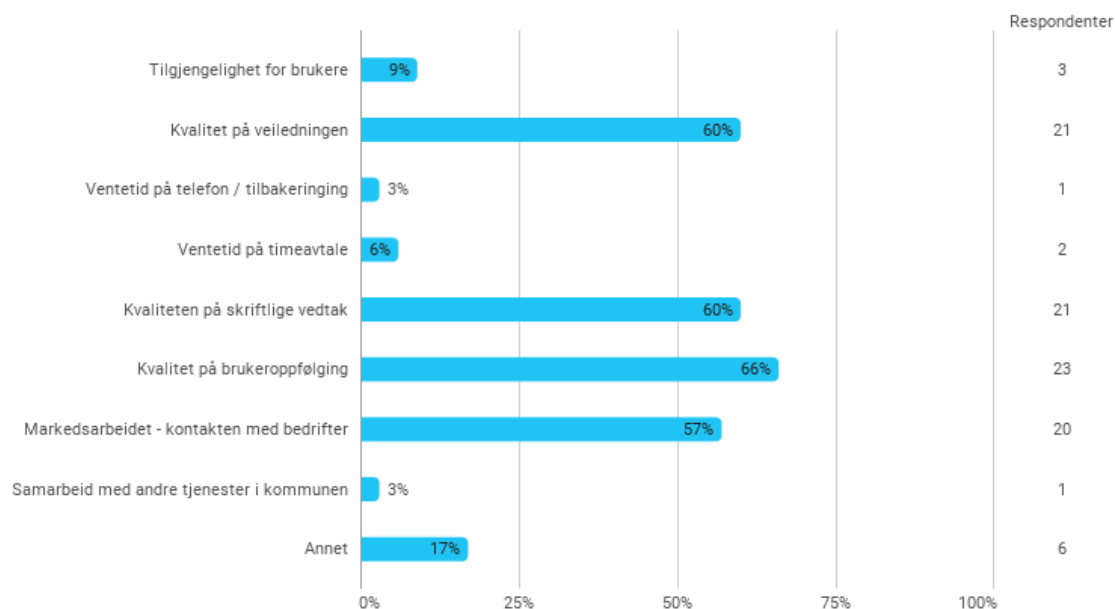
Figur 6 Eg trur kvaliteten i tenestene er betre i min kommune med vertskommunesamarbeid enn utan dette



Figur 6 viser at 68% av respondentane meiner dette er tilfelle for desse samarbeida. 22% er delvis eller heilt ueinig i dette. Å svare på kvalitet på denne måten, er nok vanskeleg, då kvalitet kan romme mykje. Ein må difor sjå på dette som eit totalinntrykk av opplevd kvalitet på mange områder i vertskommunesamarbeida. Svara vist i figur 6, viser at ein mindre del av respondentane meiner kvaliteten er betre, enn den delen som meiner NAV er meir robust (figur 5), noko som underbygger at robustheit for dei fleste er eit noko vidare omgrep enn kvalitet.

I dette perspektivet, kan det være interessant å sjå på kva for faglege områder respondentane meiner har blitt betre eller eventuelt svakare som følgje av vertskommunesamarbeidet.

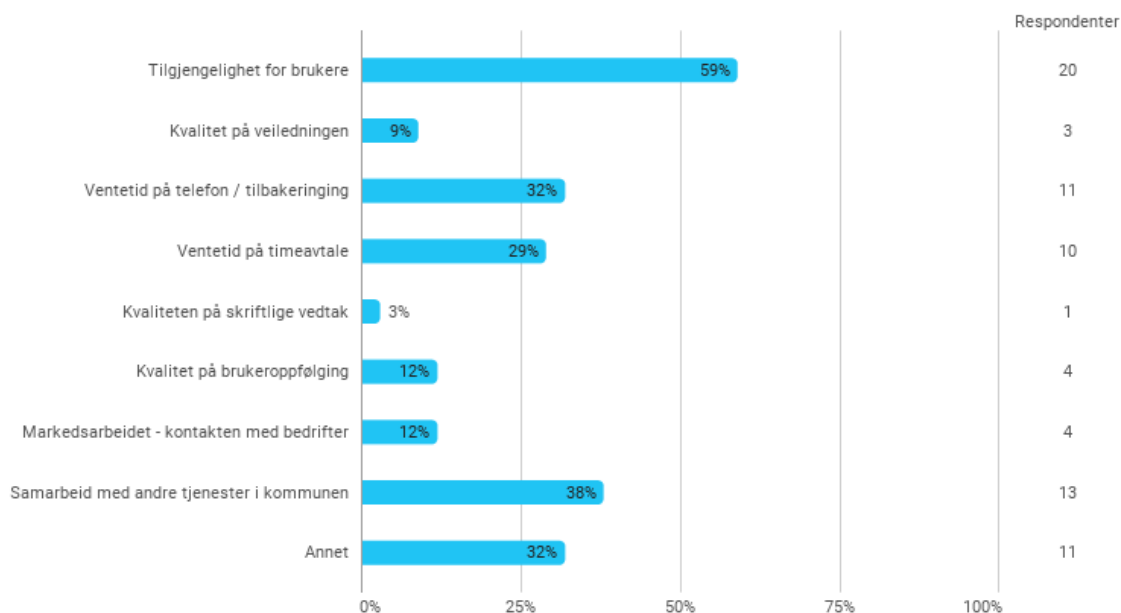
Figur 7 Kva tenester har blitt betre som følge av vertskommunesamarbeidet



I figur 7 har respondentane hatt høve til å krysse av på fleire kvalitetsområder. Det som er tydeleg her, er at eit stort fleirtal av dei som svarer, meiner kvaliteten er høgare knytt til vegleiiinga brukarar får, ein meiner vidare at kvaliteten på skriftlege vedtak er høgare, kvaliteten på brukeroppfølginga er høgare og samarbeidet med verksemder er betre. Ein kan ikkje sjå på dette som objektive sanningar, då ein ikkje kan forvente at alle respondentane har djupne-kunnskap om desse punkta. Men samtidig er dette ein indikasjon som styrkar det faglege argumentet for etablering av slike samarbeid.

Sjølv om det er tydeleg at ei oppleving er at mange tenester er betre, kan det også tenkast at respondentane meiner dette ikkje gjeld alle tenester. Figur 8 seier noko om dette. Her hadde respondentane høve til å gi tilbakemelding på kva områder som ein meiner var betre før etableringa, enn det ein opplever no etter etableringa. Figuren som figur 7 samlar svara frå begge vertskommunesamarbeida.

Figur 8 Før vertskommuneetableringa var NAV i min kommune betre på



Samanliknar ein figur 7 og 8, kan ein sjå at det er færre svar gitt til figur 8 enn til figur 7. Dette kan tyde på at det er færre respondentar som faktisk meiner kvaliteten på tenester er lågare etter vertskommuneetableringa enn før vertskommuneetableringa. Samtidig er det enkelte områder som skil seg tydeleg ut som moglege forbetningsområder og fokusområde ein bør være klare over både i forkant av etableringar, og undervegs etter at etableringane er gjennomført. Det eine som er tydeleg, er at mange av respondentane meiner at NAV var meir tilgjengelege for brukarane før vertskommuneetableringa. Ein er klar over at det i det meste av «levetida» til dei to vertskommunesamarbeida har vore ein pandemi med betydelege konsekvensar både for tenesteleverandør og mottakar, og at det samstundes har vore stor grad av digitalisering av brukarkontakt og tenester. Likevel er dette eit punkt både administrasjon, fagfolk og politikarar er opptekne av, og som det er viktig å ha fokus på i det følgande.

Vidare er det enkelte punkt som har ein god del respondentar, ca ein tredel som har svart på undersøkinga. Dette gjeld ventetid på telefon, ventetid på timeavtale og samarbeid med andre einingar i kommunen.

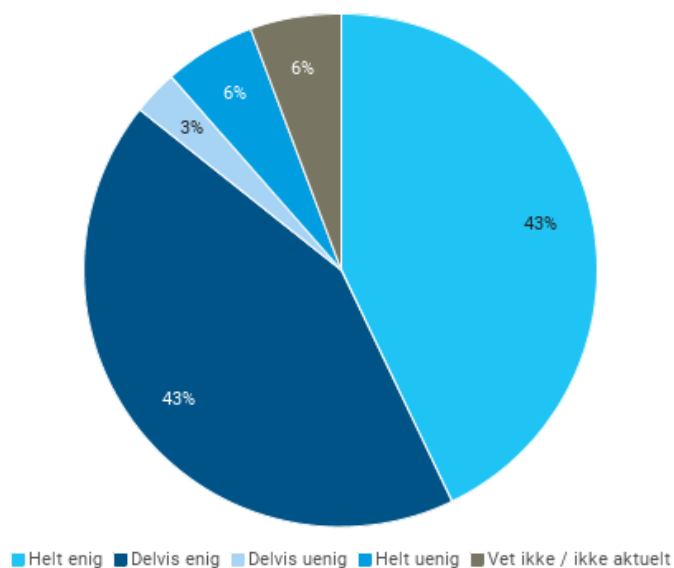
5.1.4 Bidrag til å løyse kompliserte utfordringar

Det er lagt inn nokre spørsmål og påstandar til respondentane, som handlar om sjølve den faglege problemløysinga i vertskommunesamarbeida. Ein forventa effekt av eit vertskommunesamarbeid ut frå teorien, er at komplekse utfordringar ein kan ha vanskar med å løyse sjølve, kan løysast betre som del av eit nettverk eller samarbeid. I litteraturen omhandlast dette som «wicked problems», der ordlyden både vitnar om at problema er vanskelege å løyse, og at det kan være krevjande å seie om problemet faktisk er løyst.

På dei sosialfaglege og arbeidsmarknadsfaglege områda, er det liten tvil om at det er mange slike «wicked problems». Dette er utfordringar ein i mange tilfelle må angripe og løyse saman med andre aktørar, der ein er avhengig av samhandling rundt mange ulike forhold og der det er mange fallgruver. Døme på slike utfordringar kan være å bidra til auka overgang til arbeid, å løyse barnefattigdom, å sikre betre økonomisk kontroll og høgare inntekt for familiar, å sikre helsemessig rett behandling for folk under oppfølging og å bidra til at menneske med store og samansette vanskar trass i at dei har dette, klarer å kome seg vidare i vaksenlivet. Spørsmåla og påstandane respondentane fekk knytt til denne faktoren er kor vidt komplekse sosiale utfordringar blir løyst betre, kor vidt samarbeidet bidreg til auka overgang til arbeid og kor vidt vertskommunesamarbeidet samarbeider betre med andre instansar enn tidlegare

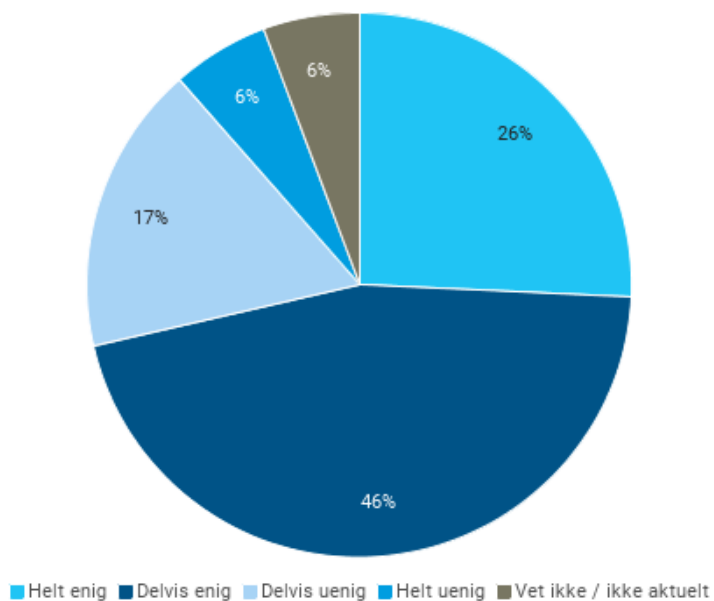
Figur 9 seier noko om i kva grad respondentane meiner vertskommunesamarbeidet bidreg til å løyse komplekse sosiale utfordringar betre enn tidlegare. Påstanden er at komplekse sosiale utfordringar blir løyst betre i vertskommunesamarbeidet enn utanfor vertskommunesamarbeidet.

Figur 9 Komplekse sosiale utfordringar blir løyst betre i vertskommunesamarbeidet enn det ein klarer aleine



Svara tyder på at det er ei forståing av at komplekse saker blir løyst betre i eit slik samarbeid enn aleine. 86% av respondentane er heilt eller delvis einige i dette, med ei lik fordeling på heilt eller delvis einige. Når det gjeld overgangen til arbeid er ikkje forståinga like eintydig. Figur 10 viser likevel at heile 70% er heilt eller delvis einig i at vertskommunesamarbeidet spelar ei positiv rolle, som er eit solid fleirtal.

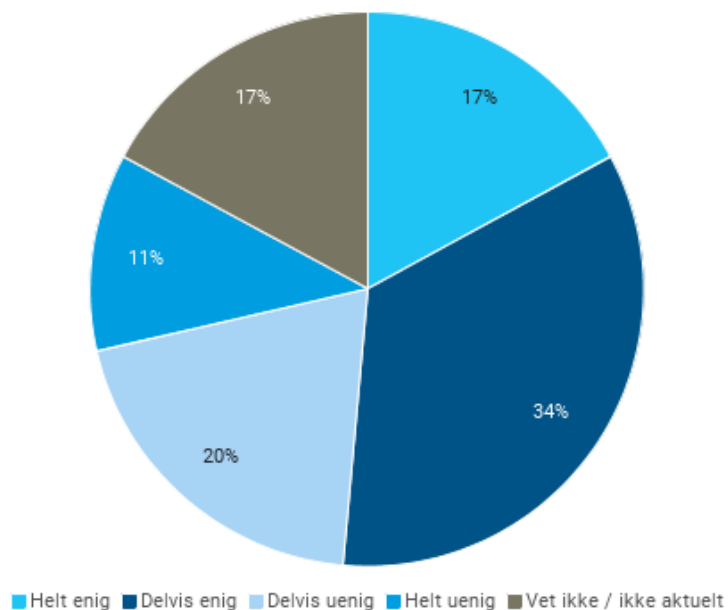
Figur 10 Eg trur vertskommunesamarbeidet er med å auke overgangen til arbeid



Samtidig er heile 17% delvis ueinig i dette, som er ein del fleire enn knytt til påstanden i figur 9.

Når det gjeld samarbeid med andre instansar, går dette kanskje ikkje direkte på tenesteytinga NAV står for sjølv, men er likevel noko ein er avhengig av må fungere om ein skal være i stand til å løyse utfordrande og komplekse saker. Her er spørsmålsstillinga ganske vid, og tar høgde for samarbeid både internt i kommunen med andre kommunale tenester, fylkeskommunale tenester og sjukehus. Figur 11 viser at berre rett over 50% av respondentane meiner samarbeidet er betre, medan 31% er heilt eller delvis ueinig i at samarbeidet er betre som følgje av vertskommunesamarbeidet. Det er ikkje usannsynleg at dette både handlar om at det kan være korte vegar frå før mellom tenester i mindre kommunar, og at ein har tru på at samarbeid ikkje nødvendigvis blir enklare i større einingar.

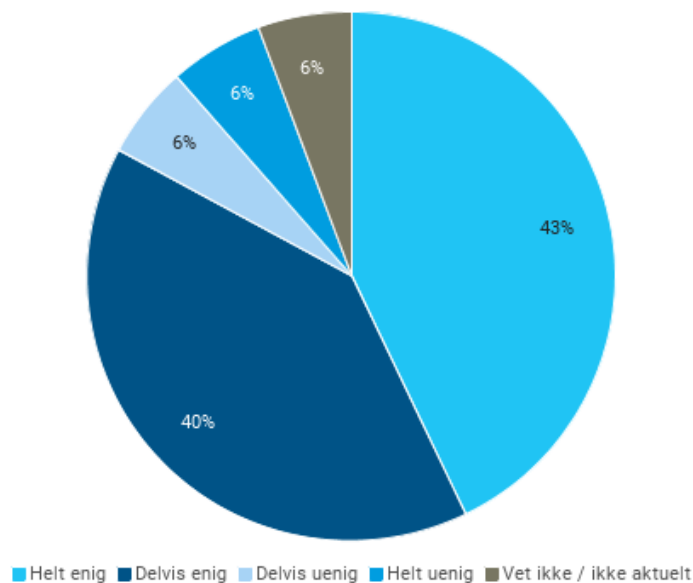
Figur 11 Eg trur vertskommunesamarbeidet samarbeider betre med andre tenester (sjukehus, andre kommunale tenester, fylkeskommunale tenester) enn det tidlegare NAV kontoret



5.1.5 Argumentet om meir innverknad

Ei generell utfordring for alle kommunar, er at det er ein viss avstand frå kommunen til dei sentrale styresmaktene. Ein forventa effekt av eit vertskommunesamarbeid, er at kommunen gjennom eit større samarbeid kan posisjonere seg tydelegare og dermed ha meir innverknad på avgjerder. I kva grad dette faktisk gjeld, vil heilt sikkert handle om storleiken på samarbeidet, og kva fagområde ein samarbeider om. I denne undersøkinga har respondentane blitt beden om å vurdere påstanden om at vertskommunesamarbeidet har meir innverknad på sentrale føringar og satsingar enn det gamle NAV kontoret hadde. Figur 12 viser tankane respondentane har om dette spørsmålet.

Figur 12 Vertskommunesamarbeidet har meir innverknad på sentrale føringar og satsingar enn det gamle NAV kontoret hadde



Her er det 83% av respondentane som er heilt eller delvis einige i dette, og synleggjer dermed ei forventning om at ein blir vektlagt meir i eit større samarbeid. Dette kan være forståeleg, då dei fleste av dei 12 kommunane i desse samarbeida i utgangspunktet er små kommunar, truleg med avgrensa høve til å påverke direkte.

5.2 Deskriptive data – framstilling av funn – sjå etter ikkje-intenderte effektar

I avsnitta over, er det vist at mykje av det som er forventet effektar av eit vertskommunesamarbeid, også er noko av det som respondentane meiner er oppnådd i desse to samarbeida ein ser på i denne samanstillinga.

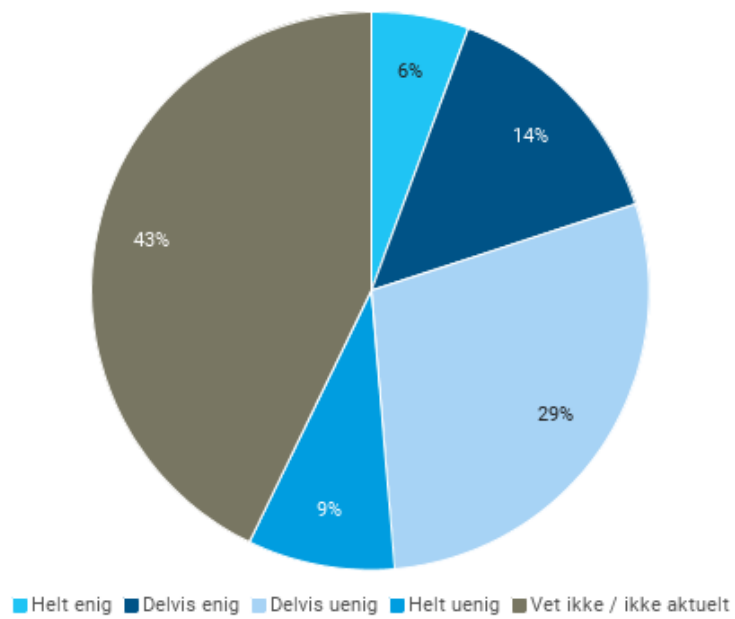
I det neste skal eg forsøke å avdekke om også ikkje-intenderte effektar av vertskommunesamarbeidet kan avdekkast gjennom denne undersøkinga. Som eg tidlegare har vist til, er ikkje-intenderte forventningar også for så vidt påreknlege. Dette sjølv om det er faktorar som nok i mindre grad har vore del av utgreiingane i forkant av dei politiske vedtaka. I teorien er desse omtala som kostnader, og vil dermed i nokon grad være til stades som støy i samarbeida i større eller mindre grad dersom dei kan identifiserast.

5.2.1 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader kan som tidlegare nemnt være ressursar og kapasitet som går til rapportering og kontroll. Konkret har respondentane fått påstanden om at det går meir ressursar til rapportering, informasjon og kontroll enn tidlegare.

Figur 13 syner at 43% er heilt eller delvis einig i dette. Det som likevel er påfallande her, er at så mange som 43% av respondentane svarer veit ikkje. Dette kan tyde på at det er lite innsyn til dette forholdet for svært mange av dei som har vurdert spørsmålet.

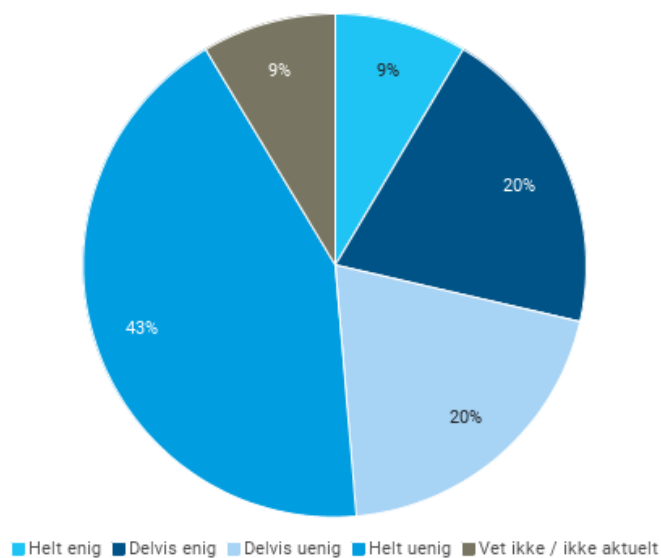
Figur 13 Kontoret brukar meir ressursar på rapportering, informasjon og kontroll enn tidlegare



5.2.2 Fragmenteringskostnader

Faren for mindre oversikt over tenestene, og faren for større avstand til tenestene, er noko av det som er viktig å få fram. Eit viktig tema å sjå på her, er kor vidt vertskommunesamarbeidet fører til mindre oversikt over tenestene i kommunen.

Figur 14 Vertskommunesamarbeidet fører til mindre oversikt over tenestene i vår kommune



Figur 14 viser at respondentane i liten grad er einige i påstanden om at dette er tilfelle. Berre 29% er heilt eller delvis einige i at oversikta er dårlegare som følgje av samarbeidet, og heile 43% er heilt ueinig i dette.

Her kan det leggast til at faginnhaldet i eit NAV kontor er nokså konkret og kjent for respondentane, og tenestene er ikkje endra som følgje av denne etableringa. Dette gjer at det truleg er naturleg med ein svarprofil som denne. Det kan tenkast at svarprofilen hadde vore ein anna om ein hadde hatt same påstanden til alle innbyggjarane eller til den delen av innbyggjarane som er direkte brukarar av tenestene.

5.2.3 Ansvarsforvitring og utholing

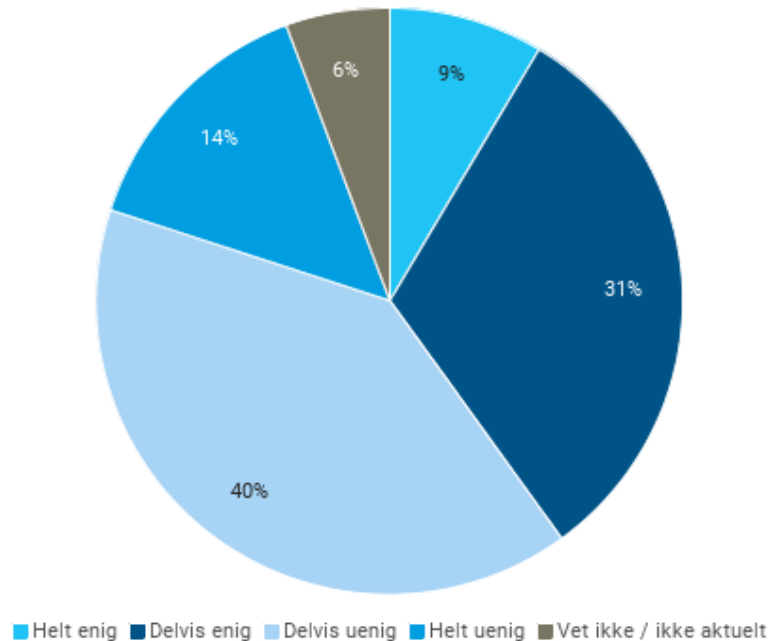
I kva grad delegering av innverknad og mynde til andre kommunar faktisk fører til oppleving av forvitring av ansvar, er viktig å avdekke. Her er det undersøkt både om ansvaret er tydeleg forankra i kommunen, kor vidt lokaldemokratiet er svekka og kor vidt den politiske forankringa for området er svakare. Dette er spørsmål som går ein del inn i kvarandre, men samtidig kan svara gi ei retning i høve dei tankane ein har om dei politiske konsekvensane av ei slik etablering.

Knytt til spørsmålet om utholing, går det på faren for utholing av kommunale kjerneoppgåver. Det er verdt å forsøke å undersøke om det kan opplevast slik at delegering av eit ansvar til ein anna kommune, kan føre at det kan stillast spørsmål ved om dette går ut over opplevinga av om einskild-kommunen framleis tar ansvar for å levere kjernetenester. Dette trur eg er spørsmål som heng tydeleg saman med spørsmålet om ansvar for tenestene, sjølv om det ikkje er sikkert vi kan hente ut eintydige svar her.

Figur 15 seier noko om den opplevde forankringa av NAV i kommunen. Her er alle svara samla, men vi må ha med oss at det ikkje er usannsynleg at svara ein gir kan variere ut frå om ein har tilhald i ein vertskommune eller i ein samarbeidskommune. Kva ein svarer på dette spørsmålet, vil også sjølvstekt trekke med seg tidlegare

erfaringar knytt til korleis opplevinga av forankring av ansvaret var før etableringa også. Her vil nok dette være ulikt frå kommune til kommune, og dette vil kunne være ei lita feilkjelde knytt til denne påstanden.

Figur 15 Ansvaret for NAV tenestene er tydelegare forankra i kommunen enn tidlegare

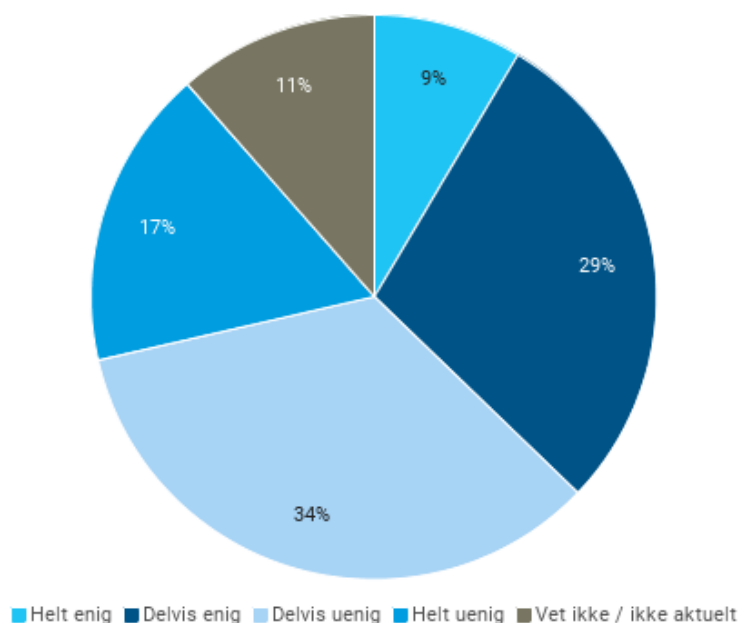


Her er det 54% som er heilt eller delvis ueinig i at forankringa av ansvaret for tenestene er tydelegare no, medan 40% er heilt eller delvis einige i at forankringa er tydelegare.

Det er også interessant å sjå på kva respondentane seier til påstanden om at eit vertskommunesamarbeid har som konsekvens svakare politisk forankring i kommunen.

I figur 16 ser ein at skåren er nokså ulik skåren i figur 15, når ein skal vurdere den politiske forankringa av NAV i etterkant av vertskommuneetableringa. Medan 40% meinte at ansvaret for NAV tenestene er tydelegare forankra i kommunen no, meiner 51% at den politiske forankringa ikkje er dårlegare som følgje av vertskommuneetableringa.

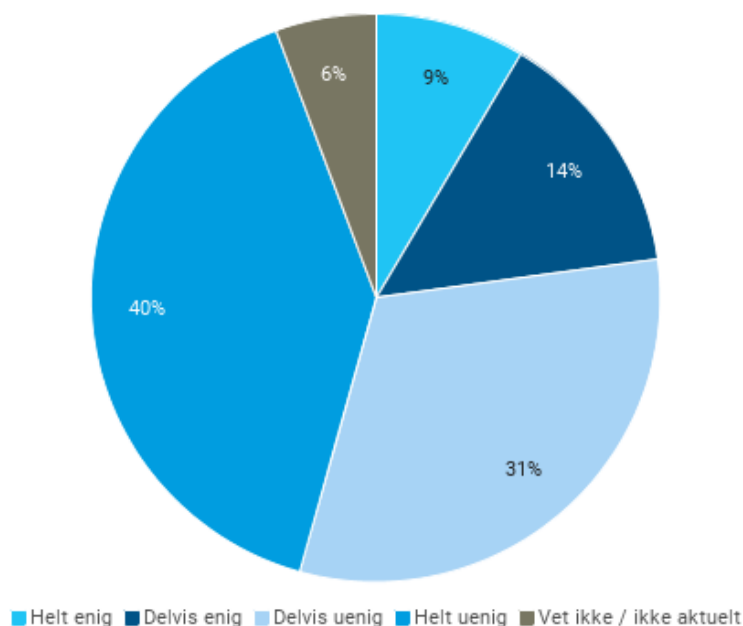
Figur 16 Vertskommunesamarbeidet gjer at NAV får svakare politisk forankring i kommunen



Som figuren viser, er om lag 38% av respondentane heilt eller delvis eining i at den politiske forankringa er svakare, medan 51% altså er heilt eller delvis ueinige i dette. Det er ikkje så enkelt å vurdere kva som er årsakene til at ein vektar dette ulikt når ein samanliknar forankring med politisk forankring, men ei forklaring på dette kan handle om at vertskommunesamarbeidet faktisk er forankra gjennom eit politisk vedtak, noko normalt ikkje alle tenester i ein kommune er. Når det er gjort et politisk vedtak om å gå inn i eit vertskommunesamarbeid, har politikarane gjennom eit delegasjonsvedtak medvite takka ja til eit samarbeid om desse tenestene, og gjennom dette delegert ansvaret til vertskommunen. Dette er eit tydeleg signal frå det politiske miljøet i ein kommune, og det er ikkje usannsynleg at dette dermed blir vurdert å være ein grundig politisk prosess, og dermed en tydeleg politisk forankring.

Dersom ein antar at forankringa politisk er god, er det interessant å sjå om det likevel er ei oppfatning av at lokaldemokratiet er svekka gjennom delegering av tenester.

Figur 17 Lokaldemokratiet er svekka gjennom delegering av tenester til vertskommunesamarbeidet



Figur 17 syner at 71% av respondentane meiner det ikkje er tilfelle at lokaldemokratiet er svekka. Dette kan både være eit uttrykk for at dette er fagområde som i normalsituasjonen har liten grad av lokalpolitisk innverknad, men det kan også handle om at politikarar og andre opplever at det mogleg å kommentere og prioritere retninga innan velferdsforvaltninga sjølv om sjølve fagområdet er delegert til ein vertskommune. Så skal ein heller ikkje undervurdere den formelle krafta som ligg i eit politisk vedtak om tilslutning til vertskommunesamarbeid.

5.3 Fritekstsvaret i undersøkinga

Respondentane hadde høve til å gi fritekstsvaret, for å kunne gi uttrykk for faktorar undersøkinga ikkje har komme innom eller for å utdjupe og kommentere. For å vie også desse betraktningane noko plass, blir kommentarane referert her. Kommentrarar som kan identifisere einskildpersonar er ikkje tatt med, heller ikkje kommentarar av typen «god undersøkelse» og liknande. Det kan av kommentarane på enkelte stader til ein viss grad lesast kva samarbeid vedkommande høyrer til i, men kommentaren er tatt med likevel der det er avgrensa høve til å identifisere skrivaren. Alle kommentarar er skrivne om til nynorsk, og er dermed ikkje rette sitat.

- Det er for mange lokasjonar, som bind opp ressursar som ikkje gir effektivitetsgevinst. Dette medfører skeivfordeling i heile organisasjonen.
- Som statleg tilsett har NAV gode rutinar vi følger i vertskommunesamarbeidet, derfor ikkje store endringar frå min ståstad.
- I ein vertskommune får vi tilnærma like tenester knytt til sosiale tenester. Nødbustad kan være ei utfordring, her bør rutinane være gode så kommunane har sjølvråderett.
- Det er viktig at brukarar får oppfølging der dei bur, derfor viktig at distrikta blir ivaretatt. Digital samhandling er viktig, og i tillegg er det viktig med små og større støttesamlingar samlingar.
- Lang reiseveg får betydning når dette ikkje blir rekna med ved fordeling av ressursar. I praksis blir det mindre ressursar tilgjengeleg per brukar ein skal følgje opp.
- Krevjande å balansere behov for dekning av tilsette på mindre kontor, opp mot større behov på hovudkontoret. At det er stor ulikskap mellom kontora, fører til større utfordringar enn om kontora var likare.
- Spanande med samarbeid, nye kollegaer og nye løysingar. Ynskjer ikkje tilbake til situasjonen før samanslåinga.
- Viktig med robuste og gode vertskommunekontor med høg kompetanse og fagkunnskap i kontoret. Men også viktig å oppretthalde service i kommunane som ikkje er vertskommune. Med vår digitale kvardag bør det ikkje være slik at det ikkje kan være ressursar i distriktskommunane. Fagkunnskap er det mange stader, men fagmiljøet må organiserast via fagmøte på teams og fysiske møter av og til.
- Store avstandar ja vel, men ein må rekne med å reise noko i arbeidstida.
- Teams har løyst ein god del av samarbeidsutfordringane våre. Det er meir effektivt å halde møter og ha opplæring no enn tidlegare, både tidsmessig og kostnadmessig.
- Tenestebil kjem inn som ei viktig tilrettelegging for dei som arbeider i distrikta.
- Det er ikkje organiseringa, lokala eller den fysiske plasseringa som gir betre tenester. Men høvet til å utvikle større grad av djupnekompetanse på ulike fagfelt der mange små NAV kontor i stor grad var generalistar og tett på

brukarane, men ofte med sviktande forvaltningspraksis og eit snevert verkemiddelapparat å spele på.

- Meiner spørsmåla gir eit greitt bilete for å evaluere etableringa. Må ta i betraktning av Noreg vart stengt ned rett etter oppstart. Opplevde at eininga viste stor omstillingsevne og gav gode tenester til innbyggjarane trass i store endringar med heimekontor, teams møter osv.
- Med tilgjengelegheit for brukarar tenker eg på talet brukarar den einskilde vegleiar har å følgje opp, og som er ulik i dei kommunane som er i vertskommunesamarbeidet. Dermed har mange brukarar fått redusert tilgang på sin vegleiar.
- Generelt fungerer NAV for dei fleste brukarane, men det er utfordrande for dei svakaste.
- NAV sin bruk av heimekontor i pandemien har vore alt for utbreidd og har ramma brukarane.
- Undervegs i undersøkinga oppdagar eg kor lite informasjon eg sit igjen med etter omorganiseringa. Eg har ingen kunnskap, enten er det mangel på dialog eller så har eg ikkje lest dei rapportane eg burde. Spørsmåla frå 18 – 23 veit eg ikkje svara på.
- Som ordførar har eg ingen kontakt med NAV, veit ikkje kvifor. Det hadde vore ein tanke å invitere NAV fast 1 – 2 gonger i året til å kome i kommunestyret for å informere om status sidan sist. NAV har ikkje tatt noko initiativ til dialog med den politiske leiinga i kommunen.
- Eg trur det er behov for tettare samarbeid med alle kommunane og tenestene som blir tilbydt i kommunen og meir informasjon om alle tenester for å kunne tilby best mogleg tenester til våre brukarar. Det er også behov for fleire ressursar i og med at dette samarbeidet er over eit større geografisk område enn andre NAV kontor med like mange innbyggjarar.
- Det er både positive og negative sider ved eit vertskommunesamarbeid. Utfordringa er at kommunane som ikkje er vertskommune har mista ein stor del av fleksibiliteten, høve til interne løysningar på utfordringar og eigen råderett som ein naturleg nok hadde før samanslåinga. Positivt er fagmiljø og spesialistar på sine fagfelt. I små kommunar er det bra med tanke på sosialhjelp, at det er enklare å være anonym når ein får behandla søknaden

sin. Kan dette løysast gjennom kommunalt samarbeid slik ein gjer det i barnevernet?

- Spørsmåla er gode. Vinklinga er «kommunal», og det er mange områder eg ikkje har tilstrekkeleg innsikt i sett frå eit kommunalt perspektiv. Er brukarar invitert til å svare? Dei vil kunne svare på ein del av spørsmåla, men eg forstår at dette ikkje er vinklinga på denne undersøkinga.

5.4 Samla vurdering – i kva grad var det rett å opprette vertskommunesamarbeid

Mange spørsmål i undersøkinga handlar om deler av heilskapen i etableringa av vertskommunesamarbeid. Det er då interessant å sjå korleis respondentane vurderer om etableringa var rett å gjennomføre. Dette gir sjølvstundt ikkje den totale fasiten på kor vidt etableringane har vore vellukka, men seier noko om vurderingar frå personar som truleg kjenner samarbeida godt, som har forventingar og kjennskap til tenestene, som har tankar om kva alternativ som finst og som har kjennskap til korleis NAV lokalt fungerte i forkant av etableringane.

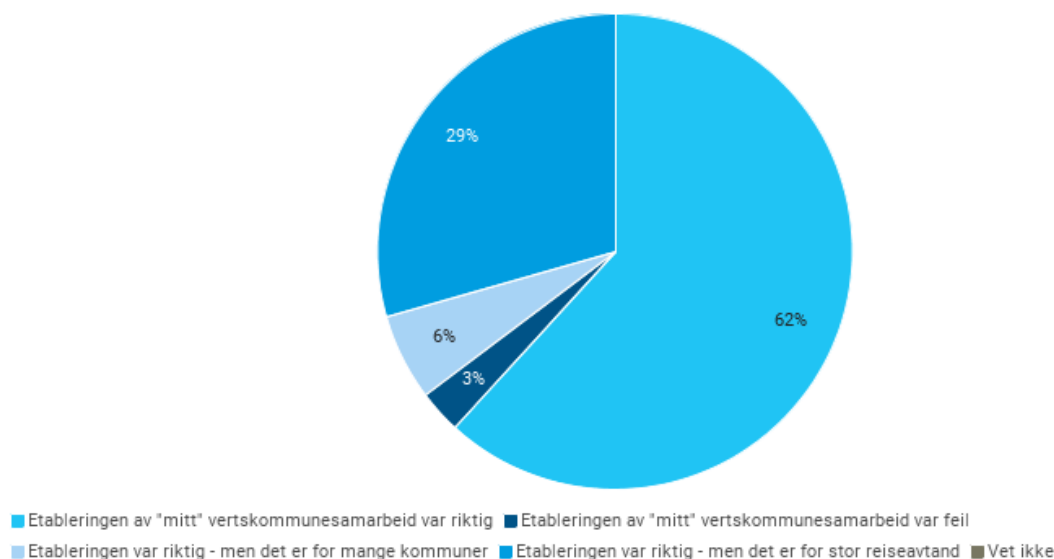
Sjølv om samarbeida er nokså like, er dei samtidig nokså ulike. NAV Hallingdal har som tidlegare nemnt samla sine tilsette i eit stor-kontor på Gol, medan NAV Midt-Agder har dei tilsette desentralisert med hovudtyngda av tilsette i Vennesla. Sjølv om Vennesla er den største basen, er dette altså likevel ein desentralisert modell som skil seg frå modellen NAV Hallingdal har vald. I tillegg gir geografien noko større utfordringar for Midt-Agder enn for Hallingdal. Det er også slik at befolknings-samansetninga er litt ulik i dei to samarbeida, samt at brukarsamansetninga inneheld enkelte interessante variasjonar.

Ein av effektane av vertskommunesamarbeid for begge desse vertskommunesamarbeida, er meir reiseverksemd. Tidlegare hadde ein for alle 12 kommunar i denne undersøkinga, lokale tilsette som utførte oppgåvene lokalt og avgrensa reiseverksemd. Ein har no tilsette som skal dekke funksjonar over mange kommunar, og høve for einingane til å legge opp oppgåvene på andre måtar enn tidlegare. I praksis inneberer dette at ein i dei to samarbeida no har høve til å

gjennomføre større grad av spesialisering, og etablering av meir robuste fagmiljø knytt til oppgåveløysinga. Endra oppgåvedeling og større geografi gjer truleg at ein del tilsette blir nøydde til å flytte seg meir for å møte brukarar og verksemder, eller at brukarar og verksemder må gjere det for å møte NAV. Når Hallingdal har vald Gol som base i samarbeidet, er effekten overkommeleg reiseavstand innan ein arbeidsdag. I Midt-Agder krev flytting av folk meir tidsbruk, og dermed truleg også noko meir planlegging. Samtidig er det for begge samarbeida sin del slik at dei tilsette i større grad enn ved «normale» NAV einingar med avgrensa geografi og 4 veggjar må planlegge drift og fagleg arbeid, slik at reiseverksemda mest mogleg skal være effektiv. Det er interessant å sjå at svært mange av fri-tekst-svara i undersøkinga handlar om geografi, avstandar og reising innan samarbeidet. Så dette er eit punkt mange er opptekne av.

I figur 18 viser summen av alle svar (både Hallingdal og Midt-Agder), om etableringa av vertskommunesamarbeidet samla sett var rett vurdert av respondentane. Her ser vi at 62% eintydig svarer at etableringa var rett å gjennomføre. 3% er like eintydige på at etableringa var feil å gjennomføre. 29% svarer at sjølve etableringa var rett, men meiner reiseavstandane i samarbeidet er for store. Samla sett er det heile 97% av dei som har svart at etableringa var rett, og av desse er det altså 38% som har enkelte innvendingar.

Figur 18 I kva grad var etableringa av "mitt" samarbeid rett?

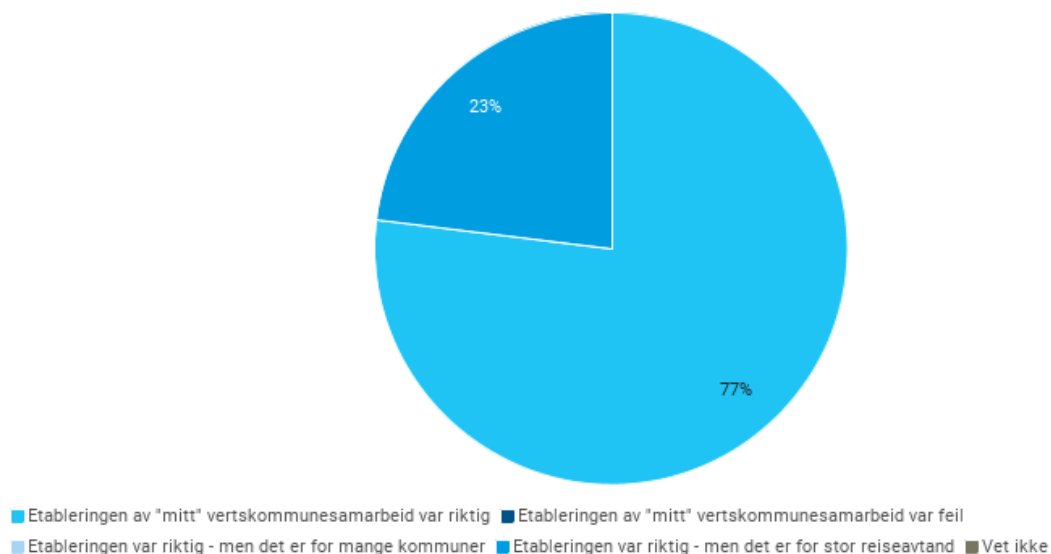


Dette viser at det er stor oppslutnad frå respondentane rundt desse to etableringane. Samanliknar ein dette med i kva grad respondentane var positive i forkant av etableringa (jf figur 1), er det ting som tyder på at oppslutnaden om samarbeida har auka noko. Som figur 1 syner, var det 34% som var svært positive i forkant, medan 34% var delvis positive. Også figur 2, styrkar påstanden om at etableringa samla sett var rett å gjennomføre.

Det er interessant å sjå om det er skilnad i opplevinga av kor vidt etableringane har vore rett å gjennomføre, ut frå kva samarbeid ein kjenner best. Det er derfor gjort ei oppsplitting av svara i «Hallingdal» og «Midt-Agder», som under blir presentert kvar for seg.

Figur 19, syner at det ikkje er nokon av respondentane som kjenner Hallingdal best, som meiner etableringa samla sett var feil. 77% meiner etableringa var eintydig rett å gjennomføre, som kan tyde på at det enkle biletet er at dette har vore ein stor suksess. Dei 23% som er meir avmålte, er opptekne av store reiseavstandar, men meiner altså likevel etableringa var rett å gjennomføre. Alle respondentane (100%) frå Hallingdal, meiner altså at etableringa har vore rett å gjennomføre.

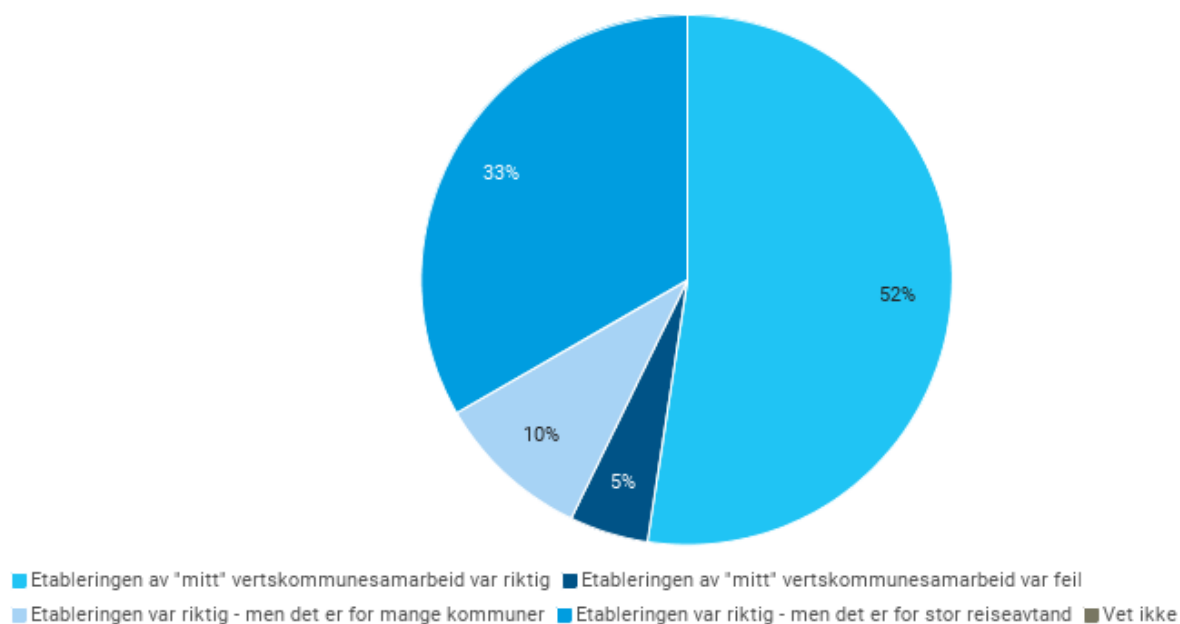
Figur 19 Svar fra de som kjenner best til NAV Hallingdal



Figur 20 syner at respondentane som kjenner Midt-Agder best har eit større spekter i sine svar på dette spørsmålet. Her er det berre 52% som eintydig meiner at etableringa var rett, medan heile 33% meiner etableringa var rett trass i store reiseavstandar. I dette utvalet er det 5% som meiner etableringa var feil å gjennomføre, medan 10% meiner samarbeidet var rett å gjennomføre men inneheld for mange kommunar.

Det er ikkje enkelt å konkludere eintydig kva denne skilnaden i svar faktisk inneberer, men samtidig er det ein realitet at geografien er noko meir utfordrande for Midt-Agder. Dette både sidan det geografiske området er større og sidan vertskommunen og hovudkontoret ligg lengst sør i samarbeidet, med stor avstand til 4 av dei 5 andre kommunane i samarbeidet. Det er også slik at Midt-Agder totalt sett har langt fleire brukarar å følgje opp, enn det Hallingdal har. I og med at vi har sett at brukarane i dette samarbeidet i hovudsak bur lengst sør i samarbeidet, er det med å gjere det krevjande å løyse den desentraliserte modellen, samstundes som ein er til stades for brukaren i tilstrekkeleg grad der brukaren er. Det er likevel viktig å poengtere at ein stor del også i Midt-Agder meiner etableringa trass alt var rett å gjennomføre, heile 95% av dei spurte meiner dette. Dette gjer at ein kan seie at også denne etableringa kan kategoriserast som ein suksess.

Figur 20 Svar frå dei som kjenner best til NAV Midt-Agder

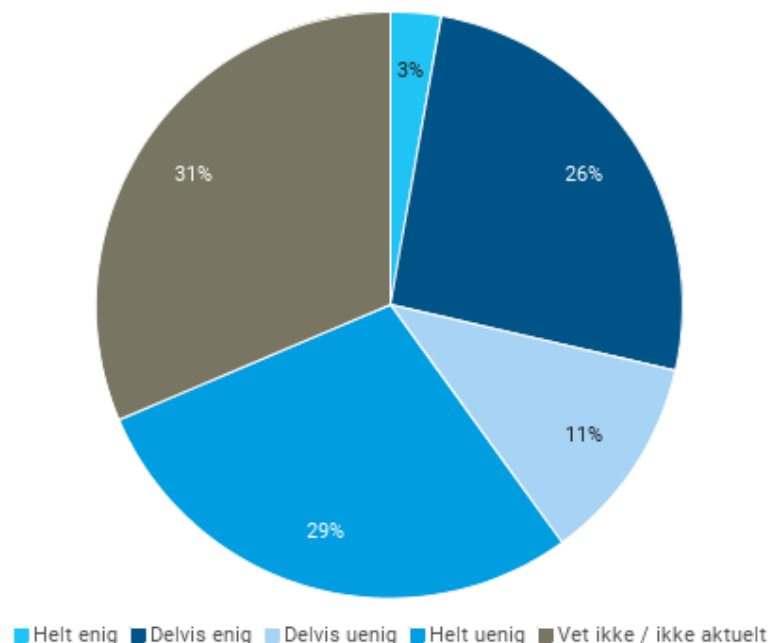


Det som er forholdsvis likt med begge dei to samarbeida eg studerer, er at kommunane er små (med unntak av Vennesla som med sine vel 15 000 innbyggjarar kan kategoriserast som ein mellomstor kommune). Dag Ingvar Jakobsen har sett på kor vidt det er ein perfekt kommunestorleik, relatert til oppgåver kommunen er sett til å handtere (Jakobsen 2014), og Jakobsen viser her til ulik forskning både nasjonalt og internasjonalt. Jakobsen konkluderer med at det er lite sannsynleg at ein finn ein perfekt kommunestorleik som både kan balansere effektivitet, demokrati og identitet. Jakobsen viser likevel til forskning som kan dokumentere at det er ein trend i retning av større kommunar. Her har både England, Danmark og andre land hatt reformar i retning av dette, og spesielt i Noreg har nok mange kommunar «sett til» Danmark med stor merksemd, for å få innspel til den perfekte storleiken på kommunar. Jakobsen viser til at Italia og Frankrike har hatt ein motsett trend, med fokus på mindre kommunar. I Noreg har kommunereforma som vart sett i verk av regjeringa Solberg, ført til mykje drøfting av dette sentralt og i kommunane. Spesielt mindre kommunar har vorte utfordra til å ta diskusjonen med tanke på eigen kommune, for å sjå etter alternative konstellasjonar for oppgåveløysing. Felles for dei to samarbeida i denne undersøkinga, er at mange av kommunane har ein storleik som gjer mange faglege oppgåver utfordrande å utføre aleine på grunn av små fagmiljø, og avgrensa ressursar. I undersøkinga er det berre Vennesla med sine vel 15 000 innbyggjarar som har ein storleik som kan seiast å være robust nok knytt til å løyse dei fleste oppgåver sjølvstendig.

I den samanhengen har det vore interessant å sjå på om respondentane meiner vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing for eigen kommune. Påstanden er at vertskommunesamarbeid kan være med å hindre kommunesamanslåingar. Påstanden går på vertskommunesamarbeid generelt, og ikkje NAV spesielt. Det er grunn til å tru at mange har svart generelt ut frå fenomenet vertskommunesamarbeid, og enkelte har svart ut frå NAV som er tema for undersøkinga, og som for mange respondentar er det tenesteområdet ein kjenner best til.

Figur 21 syner svara respondentane gir knytt til denne problemstillinga, samla for begge kommunane (N=35).

Figur 21 Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing for min kommune



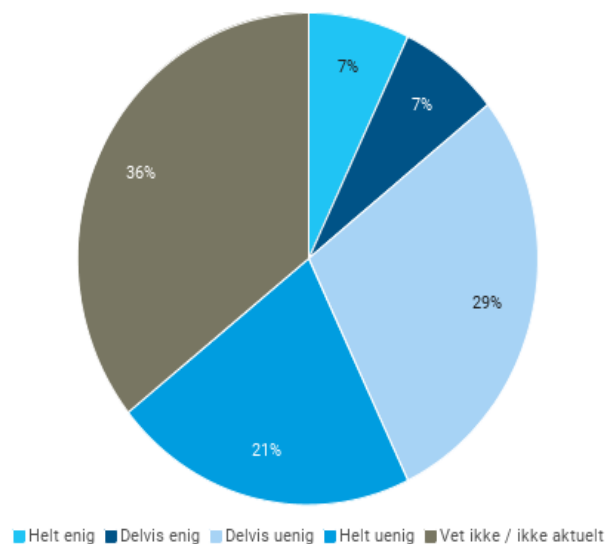
Svara viser at 29% er heilt eller delvis einig i at slike samarbeid kan være eit alternativ til kommunesamanslåingar, medan 40% er heilt eller delvis ueinig. Det er ei nokså stor «Veit ikkje» gruppe på dette spørsmålet, men dette kan være naturleg då det er ein del respondentar som ikkje har ein formell funksjon i ein kommune, men er tilsett på statleg side i NAV. At det er delt oppfatning av dette spørsmålet, kan tyde på at alternativ til kommunesamanslåingar er ein aktuell diskusjon, og at enkelte meiner det er ein realitet at vertskommunesamarbeid og andre interkommunale samarbeid kan være noko av svaret for å oppretthalde eigen kommune.

Her er det også interessant å sjå på kva forkinga seier om utviklinga av vertskommunesamarbeid / interkommunale samarbeid for samanslåtte kommunar. Ein skulle tru at større kommunar fører til færre vertskommunesamarbeid, eventuelt at interkommunalt samarbeid blir unødvendig eller overflødig. Her viser Jacobsen til eksempel blant anna frå Sverige og Danmark som tyder på at også større kommunar initierer interkommunale samarbeid (Jacobsen 2014). Jacobsen viser til at store

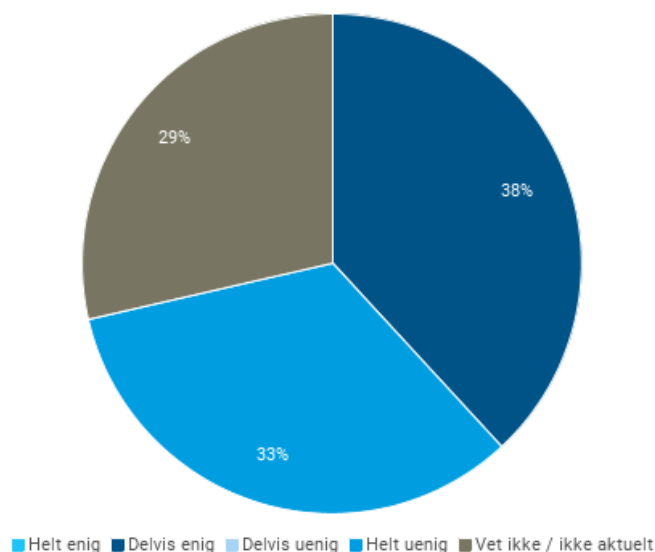
kommunar kan være med å redusere omfanget, men ikkje ta bort behovet. Og om kommunen er liten også etter ei kommunesamanslåing, er det naturleg at det også etter ei kommunesamanslåing kan være oppgåver som eignar seg for samarbeid på tvers av kommunegrensene for å gjere tenestene robuste nok og dermed mindre sårbare.

Dei to samarbeida Hallingdal og Midt-Agder har som tidlegare nemnt like mange kommunar og like mange innbyggjarar. Men storleiken på kommunane i Hallingdal er likare enn storleiken på kommunane i Midt-Agder (som har ein mellomstor og 5 små kommunar). Det er interessant å sjå på om dette påverkar svara som blir gitt i spørsmålet rundt kommunesamanslåing.

Figur 22 – Svar frå Hallingdal: Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing



Figur 23 Svar frå Midt-Agder: Vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåing



Det som er interessant her for samanlikninga si skuld, er at medan 14% av respondentane «frå Hallingdal» er heilt eller delvis einige i at vertskommunesamarbeid kan være ei løysing for å hindre kommunesamanslåingar (figur 22), er 38% av respondentane «frå Midt-Agder» delvis einige i det same (figur 23), medan ingen er heilt einige. Samtidig er det 50% av respondentane frå Hallingdal som er heilt eller delvis ueinige, medan 33% av respondentane frå Midt-Agder er heilt ueinig. Det eine som er spennande med svarea som er gitt på dette spørsmålet, er at medan respondentane frå Hallingdal nyttar alle svaralternativ, nyttar respondentane frå Midt-Agder berre to: Heilt ueinig og delvis einig.

Om ein skal forsøke å tolke kva svarea gitt i figur 22 og 23 faktisk kan tyde, kan kommunestorleik og avstandar være forklaringsvariablar. I og med at 5 av dei 6 kommunane i Midt-Agder-samarbeidet er små (under 1400 innbyggjarar), er det naturleg at kommunesamanslåing er eit tema ein har drøfta internt politisk og administrativt. Samtidig gjer dei store geografiske avstandane ein har, at avstand frå innbyggjar til tenesteleverandør og mellom dei eksisterande kommunesentera blir ein viktig del av vurderingsgrunnlaget. Dette kan gjere at ein i Midt-Agder faktisk kan oppleve seg truga av kommunesamanslåing ut frå storleik på kommunen, at ein ser utfordringar med dette og at ein aktivt ser etter ei løysingar som inneberer at ein opprettheld eigen kommune. Samtidig er det viktig at ein ser etter løysingar som gjer

det mogleg likevel å levere gode nok tenester. Her er ulike interkommunale samarbeid truleg naudsynte på fleire områder enn berre NAV.

For Hallingdal sin del, er dei geografiske avstandane mindre. Dette gjer for så vidt at forholda er lagt meir til rette for at kommunesamanslåing kan gjennomførast.

Samtidig har kvar kommune (kanskje med unntak av Flå) storleikar som gjer det mogleg å skape robuste nok tenester på mange områder. Kommunane er nokså like i storleik, som også kan gjere at drøftingane rundt kvar administrasjonssenteret i samanslåtte kommunar skal ligge kan bli utfordrande. Det er då truleg enklare å einast om vertskommunesamarbeid, og kvar dei ulike vertskommunesamarbeida skal ha administrativt tilhald.

5.5 Samanlikning – Hallingdal/Midt-Agder

5.5.1 Lokale erfaringar med vertskommunesamarbeidet

Det er slått fast tidlegare i dette arbeidet, at etablering av dei to vertskommunesamarbeida ut frå svara som er gitt kan karakteriserast som gode etableringar som ein på mange område har lykkast godt med. Samtidig er det interessant å sjå på kva lokale erfaringar ein kan trekke ut, og om desse er ulike i dei to samarbeida. Det er også interessant om det er mogleg å forklare eventuell variasjon i dette.

Utplukket eg har vald å konsentrere meg om knytt til erfaringar, er opplevd positivitet og korleis denne utviklar seg, erfaringar rundt økonomi, og i kva grad erfaringa er at ulike utfordringar i kategorien «wicked problems» løysast betre. Det er også interessant å sjå på kva respondentane svarer på spørsmål rundt store og små kontorfellesskap i og med at dei to samarbeida har løyst dette litt ulikt.

5.5.1.1 Utvikling i graden av positivitet

Det eine som er interessant å sjå på, er endring av positivitet eller utvikling i positivitet før og etter etableringa. Her vil ein kunne fange opp kor vidt graden av positivitet endrar seg over tid i dei to samarbeida. Her er det allereie slege fast at det har vore og er ei positiv grunnstemning, men det er altså interessant å sjå om utviklinga er ulik for dei to samarbeida.

For NAV Midt-Agder sin del er svara gitt på denne måten om graden av positivitet (N=21), tabell 13:

Her kan ein sjå at for Midt-Agder sin del, er det uendra både i kategoriane positiv og svært positiv når ein måler denne variabelen over noko tid. Ein ser vidare at det har vore ein tendens til at delen av respondentane som brukte kategorien «veit ikkje» eller var negative, er mindre negative no enn ved oppstarten. Samla sett verker dette å være eit stabilt resultat, med ein liten positiv tendens.

Tabell 13 Midt-Agder - Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet?

Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet	Før etableringa	Etter at etableringa har virka ei tid (dvs mars 22)
Svært positiv	28,6%	28,6%
Positiv	47,6%	47,6%
Nøytral	9,5%	19%
Negativ	9,5%	4,8%
Svært negativ	0%	0%
Veit ikkje	4,8%	0%

For NAV Hallingdal sin del er svara gitt slik om graden av positivitet (N=14), tabell 14:

Tabell 14 Hallingdal - Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet?

Kor positiv var du til etableringa av vertskommunesamarbeidet	Før etableringa	Etter at etableringa har virka ei tid (dvs mars 22)
Svært positiv	42,9%	34,3%
Positiv	14,3%	45,7%
Nøytral	28,6%	14,3%
Negativ	0%	5,7%
Svært negativ	0%	0%
Veit ikkje	14,3%	0%

For Hallingdal sin del, er det altså noko større endringar enn i Midt-Agder. Her er det tydelegare at graden av positivitet er høgare no enn før samarbeidet starta opp (endring frå 57,2% til 80,0%), samtidig kan ein sjå at medan ingen karakteriserte seg som negative til vertskommunesamarbeidet før etableringa, er det 5,7% som gjer det no. Samla sett er det likevel slik at oppslutninga om vertskommunesamarbeidet for NAV Hallingdal verkar å være stabilt stor, med ein tendens til flytting frå nøytral mot det positive. Men vi skal også merke oss at det samtidig er ein tendens frå det svært positive til det positive (litt fallande tendens). Dette kan kanskje forklarast med at etableringa var noko som ein var einige om og som det var stor oppslutnad om, og at ein etter kvart har sett enkelte utfordringar som gir eit lite forbehold. Dette er truleg ein naturleg prosess, då utfordringar både fagleg og i driftsspørsmål er noko ein ser etter kvart og ikkje på førehand.

5.5.1.2 Organisering av tilsette i ein eller fleire lokasjonar

I høve organisering av dei tilsette i lokasjonar, er det som tidlegare nemnt slik at Midt-Agder per i dag har ein meir desentralisert modell, der tilsette har oppmøtestad på ulike stader. Sjølv om Hallingdal opererer med ein fast oppmøtestad, har begge

samarbeida nokså fersk erfaring med å arbeide desentralisert ut frå mindre lokalkontor, som var tilfelle før etableringane i 2019 og 2020.

I forhold til erfaringar med små eller større lokasjonar / kontor, ser ein at det er ulike svar frå respondentar ved dei to samarbeida. Tabell 15 og 16 syner at respondentane frå NAV Hallingdal både har større tru på at tenestene blir betre gjennom å samle dei tilsette i større lokasjonar (61,5% i Hallingdal mot 42,9% for Midt-Agder sin del), og større tru på at det er enklare å levere betre kvalitet på tenestene gjennom å samle dei tilsette i større lokasjonar (69,9% i Hallingdal mot 61,9% for Midt-Agder sin del).

Tabell 15 - Betre tenester til brukarane - vs storleik på lokasjonar

Eg trur tenestene for brukarane blir betre gjennom	Hallingdal (N=14)	Midt-Agder (N=21)
Å samle tilsette i større lokasjonar	61,5%	42,9%
Å organisere tilsette mest mogleg desentralt	23,1%	38,1%
Har ingen betydning / veit ikkje	15,4%	19,0%

Tabell 16 Enklare for NAV å levere betre kvalitet på tenester vs storleik på lokasjonar

Eg trur det er enklare for NAV å levere betre kvalitet på tenestene gjennom	Hallingdal (N=14)	Midt-Agder (N=21)
Å samle tilsette i større lokasjonar	69,2%	61,9%
Å organisere tilsette mest mogleg desentralt	15,4%	19,0%
Har ingen betydning / veit ikkje	15,4%	19,0%

Her er det ulike moment som kan gjere at svara er gitt som vi ser her. Det eine er at den faktiske løysinga er ulik mellom dei to samarbeida. Hallingdal har i hovudsak felles formell oppmøtestad, og ser ut til å ha større tru på dette enn Midt-Agder. Midt-Agder har ein desentralisert modell, og ser ut til å ha noko større tru på dette enn Hallingdal. Dette både knytt til trua på at tenestene blir betre for brukarane og trua på kva som skal til for at NAV skal klare å levere kvalitativt gode tenester. Det er ikkje

utenkeleg at ein i svar ein gir i slike spørsmål, også har ein strategisk tanke bak svaret. Sjølv om dette er ei masteroppgåve som del av eit studie, vil ein nok som respondent vurdere at det ein svarer kan ha ein viss innverknad. Folk har ein dragning mot stabilitet i organisasjonar, og vil i mange tilfelle ha motstand mot endring (Jacobsen 2012), dette gjer at det ikkje er usannsynleg at mange svarer på ein måte som ikkje legg opp til organisatoriske endringar på dette spørsmålet.

Det andre momentet, er igjen at det er ulik geografi i dei to samarbeida. I og med at vertskontoret i Hallingdal ligg strategisk plassert midt i samarbeidet, vil det truleg være enklare å levere tenester desentralisert på ein nokså effektiv måte, enn i Midt-Agder der avstandane er større. Dette gjer at svara også kan handle om at det praktisk er vanskelegare å samle dei tilsette i ein lokasjon i Midt-Agder. Det er elles verdt å merke seg at trass i at ein i Midt-Agder har tydeleg mindre tru på at brukarane har noko igjen for at NAV samlar dei tilsette i større lokasjonar, og tydeleg større tru på å organisere dei tilsette de-sentralt, er det svært liten skilnad på korleis ein vurderer kvalitet frå tenesteleverandør (NAV) si side gjennom å samle dei tilsette. Dette kan tyde på at eit stor fleirtal ser nytten av å samle dei tilsette ut frå å arbeide med kvaliteten i tenestene, mens eit mindre fleirtal har tru på at det gir betre tenester til brukarane. Dette gir interessante nyansar til vurderinga av korleis det er smart å organisere eit vertskommunesamarbeid. Det som kan være spenninga her, er balansen mellom det å drifte brukarnære tenester som bør leverast der brukar er, og å samle dei fag-tilsette med tanke på fagleg utvikling og tenesteutvikling.

5.5.1.3 Erfaringar rundt økonomisk utvikling

Respondentane har som tidlegare nemnt på to påstandar som handlar om korleis økonomien er påverka av at ein har etablert vertskommunesamarbeid. Den eine handlar om driftskostnader (administrative kostnader), og den andre om kostnader til kommunale stønader. Som tidlegare nemnt, har 66% av respondentane svart at dei trur kommunen sparer driftskostnader gjennom å inngå i eit slik samarbeid, medan 68% av respondentane trur kommunen sparer kostnader til stønader (jf figur 3 og figur 4). Det er klart at når ein sender ut slike spørsmål utan å legge ved fakta som viser faktiske resultat, så må ein også ta høgde for at enkelte svar er gitt meir ut frå

eiga resonnering enn ut frå faktisk kunnskap. Det er likevel interessant å sjå om erfaringane er like eller ulike knytt til dette punktet, då økonomi truleg er eit svært sentralt punkt for alle kommunar.

Tabell 17 viser svara frå respondentane frå Hallingdal (N=14), medan tabell 18 viser svara frå respondentane frå Midt-Agder (N=21).

Tabell 17 - Hallingdal - Konsekvenser for driftskostnader

Kommunane sparar driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid framfor å stå på egne bein	Prosent
Heilt einig	50,0%
Delvis einig	28,6%
Delvis ueinig	14,3%
Heilt ueinig	7,1%
Veit ikkje / ikkje aktuelt	0,0%

Tabell 18 Midt-Agder - Konsekvenser for driftskostnader

Kommunane sparar driftskostnader gjennom å være i eit vertskommunesamarbeid framfor å stå på egne bein	Prosent
Heilt einig	14,3%
Delvis einig	42,9%
Delvis ueinig	23,8%
Heilt ueinig	0,0%
Veit ikkje / ikkje aktuelt	19,0%

Det som er interessant her, er at dei to samarbeida på dette punktet svarer svært ulikt. Medan 78,6% i Hallingdal er heilt eller delvis einige i at drifta blir meir effektiv for kommunane gjennom vertskommunesamarbeidet, er talet for Midt-Agder 57,2%. Det som også er svært interessant, er at 50,0% er «heilt sikre» på dette i Hallingdal, medan berre 14,3% er «heilt sikre» på dette i Midt-Agder. Det er ikkje enkelt ut frå desse svara aleine å vite kva dette handlar om, men det er sannsynleg at geografi og korleis dei tilsette er samla fysisk også her kan spele ei rolle for kva respondentane vel å svare. Det er ikkje usannsynleg at det kan opplevast fordyrande at ein har tilsette svært mange stader, og at ein må reise langt for å treffe kollegaer, brukarar

og verksemdar. Dette er eit punkt spesielt Midt-Agder bør kikke på i det vidare arbeidet.

I høve stønader, er det andre faktorar som spelar inn. Dei stønadane som er reint kommunale, og som truleg er i minnet til dei som svarer på undersøkinga, er først og fremst den kommunale økonomiske sosialhjelpa og den kommunale kvalifiseringsstønaden. Begge deler heimla i Lov om sosiale tenester i NAV. Det som er tilfelle spesielt i høve økonomisk sosialhjelp, er at dette er det lågaste sikringsnettet for innbyggjarane, og er tenkt som ein subsidiær og mellombels stønad. Det er i lovgivar sin tankegang, og i den metodiske tilnærminga til NAV at ein skal arbeide aktivt med å få til overgang til sjølvberging gjennom inntektsgivande arbeid, eller statlege stønader for dei som midlertidig treng å søke økonomisk sosialhjelp. Det er tidlegare vist at Midt-Agder har langt fleire brukarar å følgje opp totalt sett enn Hallingdal, medan skilnadene i talet som har mottatt økonomisk sosialhjelp er likare (Midt-Agder marginalt over, jf tabell 11 og 12).

På påstanden om at kommunane sparar pengar på stønader gjennom å inngå i eit vertskommunesamarbeid, er det tidlegare nemnt at respondentane har tru på at dette er tilfelle (68%, jf figur 4). Korleis dette fordeler seg på svara frå Hallingdal og Midt-Agder, finn ein dette i tabell 19 (Hallingdal, N=14) og 20 (Midt-Agder, N=21)).

Tabell 19 Hallingdal - Kommunane sparar pengar på stønader

Kommunane sparar pengar på stønader gjennom å inngå i eit vertskommunesamarbeid	Prosent
Heilt einig	42,9%
Delvis einig	28,6%
Delvis ueinig	14,3%
Heilt ueinig	7,1%
Veit ikkje / ikkje aktuelt	7,1%

Tabell 20 Midt-Agder - Kommunane sparer pengar på stønader

Kommunane sparer pengar på stønader gjennom å inngå i eit vertskommunesamarbeid	Prosent
Heilt einig	23,8%
Delvis einig	42,9%
Delvis ueinig	19,0%
Heilt ueinig	4,8%
Veit ikkje / ikkje aktuelt	9,5%

Det ein ser her, er to litt ulike profilar i svara frå dei to samarbeida. Den største skilnaden er fordelinga av svara mellom kategoriane heilt einig og delvis einig. Her er respondentane frå Hallingdal klarare på at kommunane faktisk sparer pengar, sjølv om totalen (delvis einig + heilt einig) er nokså lik mellom dei to samarbeida.

Oppsummert, er den samla oppfatninga til respondentane i begge dei to samarbeida at eit slikt samarbeid faktisk er meir effektivt for kommunane i eit økonomisk perspektiv, framfor å stå aleine med NAV tenestene.

5.5.1.4 Erfaringar rundt løysing av «wicked problems»

Dei såkalla «wicked problems», utfordringar som er komplekse om der ein bør samarbeide med andre for å finne ei løysing på, er inne i kjernen av NAV sine oppgåver. Her er det fleire ting det er aktuelt å sjå på og som det er spennande å samanlikne mellom dei to samarbeida. NAV har eit mandat som handlar om å møte og støtte dei som har størst sosiale og helsemessige utfordringar i samfunnet, og sørge for at dei får gode løysingar for seg sjølv og si framtid. Det overordna målet er at vaksne i Noreg skal ha høve til å forsørge seg sjølv, anten gjennom eige arbeid eller gjennom varig offentleg stønad. For å gjere ei vurdering av erfaringane i dei to samarbeida så langt, er det då viktig å sjå både på erfaringane rundt det som i undersøkinga er kalla komplekse sosiale utfordringar, det som handlar om overgang til arbeid, og det som handlar om samarbeid med andre instansar. Alle desse variablane ligg innanfor ramma av det faglitteraturen omtalar som wicked problems.

Respondentane har ikkje i spørsmålsstillinga fått ein definisjon på kva komplekse sosiale utfordringar kan dreie seg om. Men for forståinga si del, er det naturleg at dette kort forklarast her.

Kommunane har eit ansvar gjennom Lov om sosiale tenester i NAV for å betre levekåra for vanskelegstilte, bidra til sosial og økonomisk tryggleik, at den enkelte får leve og bu sjølvstendig, at overgang til arbeid blir fremja, til sosial inkludering og til aktiv deltaking i samfunnet (jf lov om sosiale tenester i NAV §1). For kommunane vil dette seie at oppdraget er tydeleg forankra frå lovgivar si side, og at ansvaret ikkje kan overlatast til andre forvaltningsnivå eller private aktørar. Det er likevel høve til å delegere ansvaret til andre kommunar gjennom delegasjonsvedtak heimla i Kommunelova, for eksempel gjennom vertskommunesamarbeid. Komplekse sosiale utfordringar kan i denne samanhengen handle om familiar og einskildindivid som over lengre tid har ulike sosiale utfordringar det er krevjande å løyse. Dette kan handle om utfordringar knytt til økonomi og gjeld, bustad, alkohol og narkotiske stoff, sosial utestenging, mobbeproblematikk, språk, kulturell forståing, manglande utdannings- eller arbeidstilbod, sosial fungering og støtte i heimen, vald i nære relasjonar med meir. Slike situasjonar krev langvarig fokus, konkrete tiltak og brei fagleg tilnærming.

Det er ikkje sikkert alle respondentane har hatt breidda i dette i fokus ved svar på spørsmålet, men i og med at dette er krevjande saker for kommunar, og respondentane er i «NAV-randsona», er det truleg at respondentane har noko forståing av dette.

Tabell 21 syner korleis respondentane har svar på spørsmålet om kor vidt komplekse sosiale utfordringar blir løyst betre i eit vertskommunesamarbeid enn aleine, og svara er splitta mellom Hallingdal (N=14) og Midt-Agder (N=21).

Tabell 21 Løysing av komplekse sosiale utfordringar

Komplekse sosiale utfordringar løysast betre i eit vertskommunesamarbeid enn aleine	Hallingdal Prosent	Midt-Agder Prosent
Heilt einig	42,9%	42,9%
Delvis einig	35,7%	47,6%
Delvis ueinig	0,0%	4,8%
Heilt ueinig	7,1%	4,8%
Veit ikkje	14,3%	0,0%

Svara viser at ein stor del av respondentane meiner det er viktig å være ein del av eit vertskommunesamarbeid knytt til løysing av komplekse sosiale utfordringar. Det er ein like stor del av respondentane i Hallingdal og Midt-Agder som er heilt einig i dette, medan ein litt større del av respondentane frå Midt-Agder enn frå Hallingdal er delvis einig i dette. Samla sette meiner 78,6% av respondentane frå Hallingdal dette (heilt eller delvis einig), medan 90,5% av respondentane frå Midt-Agder meiner det same.

Dette er truleg eit uttrykk for at komplekse situasjonar er svært krevjande å løyse, og at ein som fagperson og kommune har behov for at det er tilgang på fagkompetanse og samarbeidsinstansar for å få til gode løysingar. Dette vil ut frå svara truleg være enklare å få til i eit større samarbeid, enn i ein mindre kommune.

På påstanden om at vertskommunesamarbeidet er med å auke overgangen til arbeid, må ein også ta stilling til ein påstand som inneheld ein viss kompleksitet. Det som kan være med å påverke kor vidt ein får til gode overgangar til arbeid, er talet på brukarar som er utanfor arbeidslivet, kjennskap til desse brukarane, kjennskap til arbeidsmarknaden og verksemdene og fagleg kompetanse og kapasitet til å bidra til god kopling mellom person og potensiell arbeidsgjevar.

Når respondentane har vurdert denne påstanden, viser tabell 22 at det er ganske store nyanseforskjellar i svara frå Hallingdal og Midt-Agder. For Hallingdal sin del (N=14), er 71,5% heilt eller delvis einig i at vertskommunesamarbeidet er med å auke

overgangen til arbeid, for Midt-Agder sin del (N=21), svarer 71,4% det same. Men medan 42,9% av respondentane i Hallingdal er heilt eining i dette, er heile 57,1% av respondentane i Midt-Agder delvis einige. Dette tyder på at det er ei tru innanfor begge samarbeida på at dette samarbeidet faktisk kan ha ein effekt knytt til dette viktige velferdsområdet, men samtidig er det viktig å sjå på kva variasjonen kan skuldast.

Ei forklaring kan være at i begge områda er arbeidsmarknaden for dei fleste bransjar god, trass i lange periodar med pandemisk ned-stenging av samfunnet, noko som gjer at folk som normalt klarer å finne arbeid sjølve, i stor grad klarer dette utan hjelp frå NAV. Dei som då strevar med å komme inn på arbeidsmarknaden, er grupper og personar som har svært vanskelege føresetnader for dette, blant annet knytt til sosiale utfordringar, etnisitet og helsemessige utfordringar. Velferdsstatistikken tyder på at kommunane i NAV Midt-Agder har fleire brukarar som har sosiale og helsemessige utfordringar enn det NAV Hallingdal har (jf tabell 5 og 6), og det kan om mogleg være med å forklare kvifor respondentane svarer som dei gjer. Har ein svært mange brukarar å følgje opp, er tilgang til ressursar og bruk av ressursar ein kritisk faktor.

Tabell 22 Auke overgangen til arbeid

Vertskommunesamarbeidet er med å auke overgangen til arbeid	Hallingdal Prosent	Midt-Agder Prosent
Heilt einig	42,9%	14,3%
Delvis einig	28,6%	57,1%
Delvis ueinig	14,3%	19,0%
Heilt ueinig	7,1%	4,8%
Veit ikkje	7,1%	4,8%

Påstanden knytt til samarbeid med andre instansar, kan også være ein peikepinn på kor vidt vertskommunesamarbeida klarer å arbeide rett med utfordringane vertskommunesamarbeidet har ansvaret for. Samarbeid med andre instansar vil truleg både handle om overordna samarbeid og om samarbeid rundt einskildsaker. Den konkrete påstanden i spørjeskjemaet var

Eg trur dagens vertskommunesamarbeid samarbeider betre med andre tenester (sjukehus, andre kommunale tenester, fylkeskommunale tenester) enn det tidlegare NAV kontoret.

Og det er ikkje usannsynleg at ulike respondentar legg ulike forventingar inn i dette når påstanden blir vurdert. Enkelte vil truleg tenke einskildsaker, andre vil tenke overordna samarbeid og andre igjen vil tenke ein kombinasjon av desse. Som tabell 23 syner, er det ganske stor skilnad i svara gitt frå dei to samarbeida. For Hallingdal sin del er det 57,2% som er heilt eller delvis einige i påstanden, medan det for Midt-Agder sin del er 47,6% som er heilt eller delvis einige i påstanden. Det som er interessant, er at heile 38,1% av respondentane frå Midt-Agder er heilt eller delvis ueinige i påstanden og 14,3% er heilt ueinig i dette, medan tilsvarande for Hallingdal er 21,4% (heilt og delvis ueinig). Dette kan kanskje forklarast med at små kommunar har korte linjer mellom tenestene, og dermed at det ligg til rette for godt samarbeid kommunale einingar imellom. Det kan også være ei forklaring at ein i begge samarbeida har ei oppfatning om at samarbeid er noko ein har lukkas med tidlegare, og at det ikkje er forventa store endringar på dette området ved overgang til eit vertskommunesamarbeid. Det kan også tenkast at det som var ei av utfordringane knytt til dei tidlegare NAV kontora, få tilsette og små fagmiljø vart opplevd å ha ein fordel knytt til oversiktlege rammer for eit fagleg samarbeid.

Tabell 23 Dagens vertskommunesamarbeid samarbeider betre med andre tenester enn det tidlegare NAV kontoret

Dagens vertskommunesamarbeid samarbeider betre med andre tenester enn det tidlegare NAV kontoret	Hallingdal Prosent	Midt-Agder Prosent
Heilt einig	14,3%	19,0%
Delvis einig	42,9%	28,6%
Delvis ueinig	14,3%	23,8%
Heilt ueinig	7,1%	14,3%
Veit ikkje	21,4%	14,3%

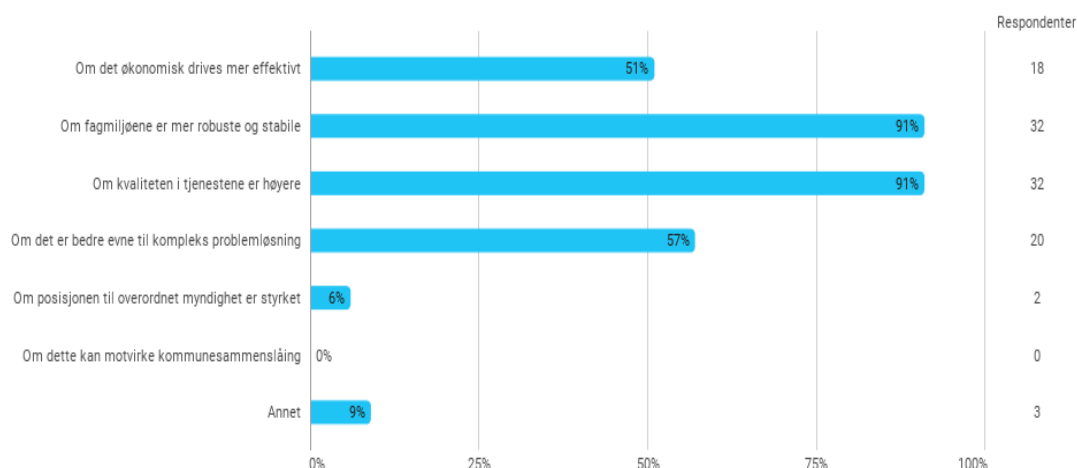
Samla sett er det vanskeleg å konkludere eintydig knytt til dei såkalla wicked problems, og innverknad vertskommunesamarbeidet har på dette. Samtidig er tendensen knytt til dei to påstandane om komplekse sosiale utfordringar og overgang til arbeid, at ein samla sett i begge samarbeida har tru på at vertskommunesamarbeida kan bidra positivt. Variasjon i svara mellom dei to samarbeida er det vanskeleg å konkludere eintydig på, men det er ikkje usannsynleg at noko av variasjonen kan skuldast kombinasjonen av brukarsamansetninga i dei to samarbeida og måten arbeidet er organisert på. Her har vi berre hatt med variabelen knytt til lokasjonar, det kan godt tenkast at andre organisatoriske forhold også verker inn på denne variasjonen.

5.6 Kva tema er viktige i evalueringa av eit vertskommunesamarbeid

Gjennom dette arbeidet er det komme fram mange faktorar som kan synleggjere i kva grad ein har lukkast med etableringa av dei to vertskommunesamarbeida oppgåva omhandlar. For å sjekke ut om det ein her har undersøkt også stemmer med det respondentane meiner ei evaluering bør innehalde, er det også tatt med eit spørsmål rundt dette. Her er det viktig å poengtere at denne undersøkinga er eit lite augneblinksbilete av dei to samarbeida, og på ingen måte ei heilskapleg evaluering av samarbeida. Men for vertskommunane og samarbeidskommunane sin del, kan det være interessant å sjå kva faktorar som peiker seg ut som viktige evalueringsområder sett frå respondentane.

Det respondentane er spurt om, er kva tema som er viktige når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast. Figur 24 gir eit samla svar på dette, medan tabell 24 viser korleis svara grupperer seg om ein grupperer respondentane ut frå kva vertskommunesamarbeid ein kjenner best til. På dette spørsmålet var det mogleg med fleire val.

Figur 24 - Kva tema er viktige for deg når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast?



Det som er aller tydelegast i denne tilbakemeldinga, er at respondentane er svært einige i at viktige evalueringspunkt er om fagmiljøa er robuste og stabile, og om kvaliteten i tenestene er høgare. På begge desse variablane er 91% av respondentane opptatte av dette. Det er også forholdsvis mange som er opptekne av effektiv drift (51%) og av evna ein har til kompleks problemløysing (57%). Dette er også faktorar som er belyst i oppgåva, og som respondentane har hatt høve til å svare på.

Tabell 24 - Kva tema er viktige for deg når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast?

Kva tema er viktige for deg når vertskommunesamarbeidet skal evaluerast?	Hallingdal	Midt-Agder
	Sum svar (%)	Sum svar (%)
Om det økonomisk blir drive meir effektivt	11 (78,6%)	7 (33,3%)
Om fagmiljøa er meir robuste og stabile	12 (85,7%)	20 (95,2%)
Om kvaliteten i tenestene er høgare	13 (92,9%)	19 (90,5%)
Om det er betre evne til kompleks problemløysing	6 (42,9%)	14 (66,7%)
Om posisjonen til overordna mynde er viktig	0 (0,0%)	2 (9,5%)
Om det kan motvirke kommunesamanslåing	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Anna	1 (7,1%)	2 (9,5%)
Sum svar	43	64
Antal respondentar	14 (100,0%)	21 (100,0%)

Det som kan være interessant knytt til dette punktet, er korleis svar-profilen ser ut når ein samanliknar respondentar frå Hallingdal med respondentar frå Midt-Agder. På den to viktigaste områda er naturleg nok skåren nokså lik (robuste og stabile fagmiljø og kvaliteten på tenestene). Men på spørsmålet rundt effektiv økonomisk drift, er det svært stor variasjon mellom Hallingdal (78,6%) og Midt-Agder (33,3%). Det er vanskeleg å tolke kva dette er eit uttrykk for, men det er uansett eit interessant funn.

Vidare er det tydeleg variasjon også knytt til spørsmålet rundt evne til kompleks problemløysing. Her var det 42,9 % av respondentar frå Hallingdal som meiner dette er eit viktig evalueringsspunkt, medan 66,7% av respondentane frå Midt-Agder meiner det same. Å tolke dette punktet eintydig er også vanskeleg, men ei mogleg tolking er at kommunane i Midt-Agder-samarbeidet er mindre enn i Hallingdal samarbeidet (med unntak av Vennesla), og det er ikkje utenkeleg at temaet kompleks problemløysing kan spele ei viktigare rolle for mindre kommunar enn for større kommunar.

6.0 Konklusjonar og oppsummering

Samla sett er den overordna konklusjonen at det er nokså like erfaringar med dei etablerte NAV-vertskommunesamarbeida i Midt-Agder og i Hallingdal. Begge samarbeida verker ut frå respondentane sine svar å være ynskete, og har gitt god effekt knytt til relevante variablar.

Erfaringane som kan synleggjerast og som er nyttige å kjenne til, er både at det faktisk er mykje positivitet knytt til samarbeida, at opplevinga er at samarbeida klarer å levere etter forventningane, og at samarbeida blir opplevd å være nyttige knytt til komplekse utfordringar. Interessant er det at dei faktorane som trer fram som utfordringar ein bør være klar over, er utfordringa som kan ligge i stor geografi og i kva grad desentralisering av dei tilsette har noko seie for kvaliteten i tenestene. Dette svarer ikkje undersøkinga fullt ut på, men dette er det mogleg å utgreie for dei to samarbeida om dette er noko ein ynskjer betre svar på.

Dei konkrete effektane av etableringane synes å være nokså like for dei to vertskommunesamarbeida, slik dei framkjem i denne undersøkinga. Det som er kalla «intenderte effektar», som er effektar ein håpar vil vise seg og som i mange tilfelle også er grunnivinga for eit vertskommunesamarbeid har i stor grad slått til i desse to vertskommunesamarbeida, om ein skal legge svara til grunn. Dette vil då tyde at det er mange positive forventingar som har slått til, og som framleis vil være drivkrefter knytt til positivitet til dei to vertskommunesamarbeida i dei ulike kommunane.

Det økonomiske argumentet, blir det gitt nokså tydeleg tilbakemelding på. Og sjølv om undersøkinga ikkje går inn i faktiske økonomiske resultat, tyder svara frå fleirtalet av respondentane på at ein i dag 2 – 3 år etter at vertskommunesamarbeida vart oppretta meiner ein faktisk ser ein gevinst både knytt til kostnader til drift og kostnader til stønader.

Det faglege argumentet det er sett på i undersøkinga, syner også at eit stort fleirtal av respondentane har tru på at dette er ein positiv effekt av samarbeidet. Her er det positive tilbakemeldingar både på punktet om tenestene fagleg er meir robuste, og

på dei meir spesifikke spørsmåla som går på kvalitet i einskildtenester. Sjølv om ein konklusjon heller mot å seie at vertskommunesamarbeida svarer godt på det faglege argumentet for eit vertskommunesamarbeid, er det likevel viktig at ein tar med seg betraktningane som er komme fram gjennom tilbakemeldingar på tenester som kanskje ikkje er eintydig betre som følgje av etableringane. Her kan nemnast funna i figur 8 som går på kor tilgjengeleg NAV blir opplevd å være for brukarane, og samarbeidet med andre tenester i kommunen. I høve samarbeid med andre tenester, er det viktig å ha med seg det respondentane seier rundt dette, jf tabell 23. Dersom ein skal gjere ei eigen vurdering av dette punktet, vil det være viktig å involvere dei aktuelle samarbeidspartnarane i dette spørsmålet. Det kan være interessant å sjå på om samarbeidspartnarane opplever at samarbeidet har vorte betre eller dårlegare som følgje av vertskommunesamarbeidet, slik at ein får eit meir nyansert bilete av dette.

Punktet knytt til å løyse komplekse utfordringar, er tett knytt til det faglege argumentet. Her er det interessant å sjå at respondentane er nokså eintydige på at vertskommunesamarbeida har ein positiv funksjon knytt til komplekse situasjonar. Her er dette nokså eintydig knytt til sosiale utfordringar og litt mindre tydeleg knytt til overgangen til arbeid.

Det siste punktet av intenderte effektar som er tatt med, er eit teoretisk argument som ikkje treng å være viktig knytt til overordna mynde sine tankar knytt til desse to samarbeida, men som likevel må kommenterast. Eit stort fleirtal av respondentane meiner ein gjennom eit vertskommunesamarbeid har meir innverknad på sentrale føringar og satsingar enn det gamle NAV kontoret hadde. Ein kan ut frå dette kanskje konkludere med at etablering av større einingar også kan være eit poeng som strategisk val for ein kommune. Ein kan tolke svara som at større samarbeid gjer at ein får større innverknad, og dermed kjem i ein betre posisjon til å utvikle betre tenester. Men samtidig må ein ha med seg at dei tidlegare NAV einingane i kvar kommune var svært små faglege einingar med få tilsette, og då truleg med svært avgrensa evne til å kome til orde i sentrale debattar. Så for dei mindre kommunane, vil det å inngå i eit vertskommunesamarbeid kunne ha med seg svært store endringar av fagleg karakter. Det er truleg også slik at kommunale politikarar er meir

opptekne av at den lokale tenesteleveransa skal fungere, enn ein er av å påverke utforminga av velferdspolitikken sentralt. Forfattaren sitt syn er at punktet om større innverknad på sentrale styresmakter i denne samanhengen er mindre viktig.

Når det gjeld dei ikkje intenderte effektane ein har sett etter i dette studiet, har det vore spennande å leite etter teikn på at effektar ein ikkje har ynskt eller ikkje har forventa, likevel har slått til. Om desse har slått til slik at dei kan synleggjerast, er det interessant å freiste å sjå på kva rolle desse effektane kan spele i dei to vertskommunesamarbeida. Den samla vurderinga av dette, er at uheldige ikkje intenderte effektar i liten grad er tydelege eller viktige i desse to samarbeida. Det punktet som kanskje er tydelegast på at det kan ha skjedd ein uheldig effekt, er punktet som går på forankring av tenestene i samarbeidskommunen. Medan respondentane skårar svært høgt på dei fleste intenderte effektar av eit vertskommunesamarbeid, og lågt på dei fleste ikkje intenderte effektar av eit vertskommunesamarbeid, er svara litt meir nyanserte på forankrings-spørsmåla. Dette kan tyde på at ein er bekymra for kor vidt delegering av tenestene til ein vertskommune gjer noko både med den administrative forankringa i samarbeidskommunen, og med den politiske forankringa for tenesta. Men samtidig er eit svært stort fleirtal av respondentane klare på at delegasjonen som er gjort ikkje svekker lokaldemokratiet.

Det hadde vore interessant å sjå på svara rundt ikkje-intenderte effektar frå respondentar tilhøyrande samarbeidskommunane isolert (dei 10 kommunane som ikkje er vertskommune), men undersøkinga er ikkje lagt opp til dette, og ein slik djup analyse vil også skape utfordringar knytt til anonymitet. Men det er ikkje usannsynleg at svara knytt til desse effektane kan være ulike om ein «tilhøyrer» ein vertskommune enn om ein «tilhøyrer» ein samarbeidskommune.

Avslutningsvis vil eg seie at ei vurdering av kor vidt interkommunale samarbeid er godt etablert og fungerer etter hensiktene, er smart å gjennomføre regelmessig for alle slike samarbeid. Mi vurdering er at Jacobsen sitt grunnlag gitt gjennom dei intenderte og ikkje-intenderte effektane av interkommunale samarbeid eignar seg godt som rammeverk for å sjå på dette. Samtidig er nok ulike samarbeid unike, og

ikkje alle variablane eller effektane er like fruktbare å sjå på. Har ein små kommunar, som i dette arbeidet, trur eg funna vil være annleis enn om ein ser på større kommunar og større samarbeid. I både Hallingdal og Midt-Agder er storleiken og kompleksiteten slik at det er mogleg for både politikarar og overordna administrasjon å ha eit visst oversyn og kontroll på kvalitet og ressursbruk. Dette gjer at det etter mitt syn er mindre fare for at politikarar distanserer seg, at overordna administrasjon misser kontroll og tillit til leiinga i vertskommunesamarbeida og at forankringsutfordringar blir gjeldande. Det er for så vidt både interessant og positivt å sjå at dei ikkje intenderte effektane i liten grad er tydelege. Samtidig er det ikkje usannsynleg at spesielt punkta om ansvarsforvitring og utholing vil være meir til stades i større og meir komplekse samarbeid enn dei eg har sett på.

I høve punktet eg innleiingsvis sa det var interessant å sjå på (tredje problemstilling), drivkrefter og motkrefter til vertskommunesamarbeida, er eg litt overraska over funna. Det som er svært tydeleg overordna sett, er positiviteten knytt til begge samarbeida. Sjølv om ein har stor positivitet skal ein ikkje late som det ikkje finns utfordringar knytt til det å ha slike samarbeid der fullmakter blir delegert på denne måten, men det blir truleg litt mindre krevjande å ta tak i dei utfordringane ein finn så lenge det er ein sterk positiv grunntone. Den store drivkrafta ein kan synleggjere, er den som ligg i det å være liten som kommune. Er ein liten, er konsekvensen små faglege einingar, og dermed liten kontrovers knytt til det å samarbeide. At samarbeidet er med nokså like kommunar, gjer truleg også at kontroversen også av den grunn er litt mindre.

Motkrefter er i liten grad identifisert i dei to samarbeida, og truleg handlar også dette om ei felles forståing av at samarbeid rundt desse tenestene er smart for alle kommunane. Samtidig er det viktig at ein har med seg den spenninga som kan ligge i relasjonen mellom samarbeidskommunane og vertskommunane, der fagområdet faktisk er politisk delegert. Ein må også ha med seg at det kan ligge ei spenning knytt til relasjonen mellom samarbeidskommunen og den statlege overbyggnaden, då samarbeidskommunane formelt sett ikkje lenger er del av partnerskapet om NAV-kontoret. Desse spenningane, som godt kan kallast motkrefter er i liten grad gått inn på i denne oppgåva. Samtidig må ein anta at desse spenningane finst, at dei godt

kan føre med seg motkrefter og dermed er verdt å studere. Det er truleg fruktbart at dette blir sett på i formelle evalueringar på seinare tidspunkt.

7.0 Litteratur / Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2004). *Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005) Ny arbeids og veilferdsforvaltning*. Oslo: Stortinget.
- Arbeids og sosialdepartementet. (2015). *Stortingsmelding nr 33 (2015-2016) - NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Baldersheim, H. (. (2021). *Den kommunale mellomlederen - selvstendig lagspiller*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. o. (2012). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cameron, K. S. (2013). *Identifisering og endring av organisasjonskultur*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- ECON Analyse. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring - ECON Rapport 2006-057*. ECON Analyse.
- Gol kommune - Gol kommunestyre. (2018, Desember 11). Organisering av NAV Hallingdal. *PS 66/18, Sak nr 18/03877*. Gol, Viken, Norge: Gol kommune.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjoner og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- NAV. (2022). Offisiell NAV Statistikk. *AAP, nedsatt arbeidsevne og uføretrygd - statistikk*. www.nav.no.
- Regjeringen. (2004). *NOU 2004:13 - En ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Røiseland, A. o. (2008, Juli 23). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2022). Offisiell KOSTRA statistikk. *SSB/KOSTRA - Nøkkeltall befolkning og Nøkkeltall sosial*. www.ssb.no/kostra.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2022). Offisiell sysselsettingsstatistikk. *SSB/Sysselsettingsstatistikk*. www.ssb.no.

Vabo, S. I. (2000). New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils:
Leaving i Puzzling Role for Local Politicians? *Scandinavian Political Studies*.
Vol 23 - No4. ISSN 0080-6757.

Vennesla kommune - Vennesla kommunestyre. (2019, Juni 20).
Vertskommunesamarbeid om NAV. 42/19 *Vertskommunesamarbeid om NAV*,
Sak nr 18/01133. Vennesla, Agder, Norge: Vennesla kommune.