

Partnerskap mellom kommune og stat

Professor Anne Lise Fimreite



Disposisjon:

- Partnerskap – i teorien
- Erfaringer fra NAV-reformen
- Hva blir viktig i Samhandlingsreformen ?

I)

Partnerskapet – noen teoretiske betraktninger:

- Organisering betyr å fordele oppgaver, å splitting opp og å spesialisere – det betyr også at for å få noe gjort må det som er splittet opp/spesialisert ofte sammenføres igjen – *samordning, samhandling, samarbeid, koordinering*

Teoretiske betraktninger forts.

Partnerskap:

- Tre ”hovedformer” for samordning (og dermed *styring*) i organisasjonsteorien:
 - Hierarki (ofte også omtalt som byråkrati) – *standardisering*
 - Marked – *ressurstilgang/regulering*
 - Nettverk – *gjensidig tilpassing*

Teoretiske betraktninger forts.

Partnerskap som er nettverksbasert:

- En annen måte å tenke samordning og dermed styring på i offentlig sektor enn byråkrati [og for så vidt også kvasi-marked] – (i alle fall for staten)

Teoretiske betraktninger forts.

Partnerskap – definitoriske kjennetegn

- basert på **nettverk**;
- ”likeverdige” partnere som samarbeider for å nå felles mål;
 - partnerne kan bidra med ulike ressurser/typer ressurser (penger, eiendomsrett, beslutningsmyndighet/kompetanse) for å nå mål;
- kontrakter for å løse oppgavene/nå mål
- samstyring heller enn direkte styring
- fleksibilitet

Teoretiske betraktninger forts

Partnerskapets framtid

- Vedvarende partnerskap sannsynlig?
 - Businesslitteraturen sier nei,
 - alltid incentiv i denne typen strukturer for ”cheating”, i denne sammenheng for eksempel: overføre kostnader, ansvar og klienter på andre nivå
 - Organisasjonsteorien: En form for maktbalanse nødvendig, èn dominerende aktør betyr at partnerskap ikke vil vare
 - partnerskap derfor ofte steg på veien mot noe mer ”endelig”
- Utviklingen går ofte fra partnerskap til en-eierskap
 - ”Nav-feltet”; Danmark som eksempel: Kommunene kolonialiserte feltet;
 - lite å si for innbyggerne som brukere, mer å si for innbyggerne som velgere

II)

Hva er Nav-reformen?

- Reform innrettet mot arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge
 - (reform i perioden 2006-2010, nå drift).
- Reformmål:
 - Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad ("Arbeidslinjen")
 - Bedre samordnede velferdstjenester ("**Èn dør-tenkning**")
 - Bedre brukertilpasning og -medvirkning
 - Mer effektiv velferdsforvaltning

Forts.

- Reformen er basert på en ide om at organisering kan brukes som instrument
 - Lovgiver viser i utformingen av NAV en tro på **organisering**, tro på at organisatorisk endring betyr noe for adferd/for det som skjer.
 - Mer **forvaltningsreform** enn velferdsreform på den måten at personell, prosedyrer og prosesser er reformens viktigste virkemiddel for å nå målene, tiltaksapparatet brukes i mindre grad (men samtidig som er en utfordring)

NAV:

- Samler trygdepolitikk, arbeidsmarkedspolitik og sosialpolitikk innenfor en organisatorisk ramme (også reformens visjon)
- Men en kompleks organisatorisk ramme
 - 1/3 av statsbudsjettet (+ kommunenes sosialbudsjett)
 - 20 000 ansatte
 - Hver arbeidsdag er noe i overkant av 700 000 nordmenn mottakere av NAVs tjenester i form av sykelønn, uføretrygd, overgangsstønning, dagpenger, arbeidsmarkedstiltak, sosialhjelp el.
 - I tillegg til dette kommer alle lovfestede trygder og pensjoner.
 - Hvert sekund utbetaler NAV 9000 kr
- 4.8 milliarder i omstillingskostnader

Organistorisk ramme:

- Sentralt; RTV og Aetat blir til Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav)
 - Oppgaver: trygder og arbeidsformidling/-trygd (ca 50 statlige ytelser samordnet)
- Mellomnivå; Nav-fylke med forvaltnings- (og spesial-)enheter
 - Oppgaver: avgjøre rettighetsfestede ytelser

Forts.

- Lokalt; Nav-fylke og kommunen inngår samarbeid – Nav-kontor; ikke sammenslått men partnerskap med to eiere – stat og kommune inngår avtale om Nav-kontoret
 - Oppgaver: trygd, arbeidsformidling (statlige tjenester) og (minimum) økonomisk sosialhjelp (kommunal tjeneste) – skjønnsbaserte ytelser

Mange grunner og begrunnelser for Nav,
men behov for **samordning** av fragmenterte
virkemidler/tjenester har spilt en avgjørende rolle

En av grunnene til samordningsbehovet

- Tradisjonell **organisering** av velferdsstaten:

- Sektor og nivå viktige spesialiserings-/inndelingsprinsipp – samtidig

og

- Nivå betyr i velferdsstaten ikke bare **tilgjengelighet**, men også **lokal medvirkning** i utforming av velferdstilbud

Løsningen på samordningsbehovet i Nav, den organisering som ble valgt:

- Partnerskap mellom stat og kommune som skal eie og styre det lokale Nav-kontor
 - Nav-partnerskapet tar ikke stilling til stat-kommune problematikken, en måte å håndtere oppgavefordelingen på uten å gripe inn i den og likevel imøtekomme kravet om ”èn dør”.
 - Politisk løsning – karakteriserte i våre intervjudata som alt fra genialt til idioti

For å forstå samordningsutfordringen og løsningen som ble valgt:

- Må en ta høyde for at syn på/forhold til lokalt selvstyre er en av de avgjørende konfliktlinje i norsk politikk
- Partnerskapet – en konsesjon til kommunenes hevdvundne organisatorisk frihet samtidig som det ikke flyttet på oppgaver mellom nivåene

Lokal frihet tas i bruk, dvs kommunene legger inn i Nav-kontoret mer enn de må:

- Det lokale Nav-kontor representerer:
 - Mange løsningsvarianter
 - Ulike ledelsesmodeller (93% enhetlig ledelse, men store kommuner todelt, dvs en leder for statsdelen og en for kommunedelen)
 - Ulike lokale målsetninger
- Små og fattige kommuner legge mye inn i Nav-kontoret, problempress har ikke signifikant effekt, det som var, viktig for det som ble
- **Kommunene kontrollerer oppgaveportefølje, staten vant kampen om lederskapet**

Vurderinger gjort i kommunene:

- Ulike Nav-dører i ulike kommuner
- Kommunal samordning utfordres – nye barriere/ grenser skapes
 - Det sømløse Nav skaper andre sømmer
- Ulike styringslinjer i partnerskapet: en del underlagt statlige budsjett og styring, en del underlagt kommunale budsjett og kommunal folkevalgt styring

Vurderinger - kontornivå:

- Integrasjonsprosessen (det å bli Nav-kontor); ulike erfaringer lokalt, stegvis tilnærming til gjensidighet og fleksibilitet, men samtidig;
 - Sentraliseringsprosess; (standardiserte) oppgaver flyttes til forvaltningsenhetene, pensjonsenhetene, helserefusjon
 - Samstyringen mellom statlig og kommunal side som Nav-kontoret bygger på, blir i mange tilfeller til oppdragsstyring

Vurderinger sentralt etter fire år med Nav-partnerskap

- Bekymret for det som skjer lokalt og for relasjonen mellom (sentralt og lokalt) nivå
- Partnerskapet er en utfordring,
 - ønsker standardisering,
 - variasjon oppfattes å være problematisk.
 - ”tiltak”: begrense antall oppgaver kommunene kan legge inn og entydighet mht ledelse

Partnerskap – definitoriske kjennetegn

- basert på **nettverk**;
- ”likeverdige” partnere som samarbeider for å nå felles mål;
 - partnerne kan bidra med ulike ressurser/typer ressurser (penger, eiendomsrett, beslutningsmyndighet/kompetanse) for å nå mål;
- kontrakter for å løse oppgavene/nå mål
- samstyring heller enn direkte styring
- fleksibilitet

Tre kritiske faktorer:

1. Partnerskapet i Nav er **lovpålagt**;
 - Motsetning til nettverksorganiseringens grunntanke om likeverdige partnere?
 - En annen samordningsform, en hybrid form: et **hierarkisk nettverk**?
 - Begreps- og forventningsstyrt misnøye

Kritisk faktor, forts

2) Selv om ideen med Nav-partnerskapet er at det skal utvises fleksibilitet (utøves skjønn) der for å få mennesker i aktivitet og arbeid, er også mange av de tjenester som i utgangspunktet skulle leveres/håndteres av partnerskapet standardiserte (for eksempel basert på individuelle rettigheter) og ikke mulig å være fleksibel på

- Mismatch (deler av) oppgaveportefølje og struktur?
- Desentralisering som tilgjengelighet (delegert myndighet) og lokalt selvstyre (politisk handlingsrom) uavklart?

Kritisk faktor forts

3) Kontraktsinngåelse (avtaleprosessen) – en part gjennomgående, en part ny hver gang – problematisk?

Byråkrati/hierarki mer for seg enn nettverk/partnerskap som samordningsmekanisme i offentlig sektor?

- **Utfordrer ideen/intensjonen med partnerskapet slik Stortinget tenkte det gjennom å fylle det med innhold? Hierarkisk nettverk indikerer en bevegelse fra nettverk til hierarki**

III)

Hvorfor er samhandling så vanskelig?

Det generelle svaret:

- Politikk i strukturer, i måter å organisering på – ikke bare i innhold – ekstremt viktig og underkommunisert i offentlig reformsammenheng
- Organisering er ikke (utelukkende) instrument, organisering er også politikk

Hvorfor er samhandling så vanskelig?

- Samhandlingsreformen:
 - Finansiell side
 - Noe uklart men ide om at kommunene skal betale mer – incentivet i reformen
 - Hvor kommer kommunenes penger fra? Staten
 - » Uten øremerking av midler kan kommunene bruke dem som de vil, kommunalt selvstyre utfordres om staten øremerker
 - » Uten øremerking – ulikhet sannsynlig, tolererbart? ansvarsfraskrivning mulig
 - » Øremerking: Standardiseringsmekanisme, staten styrer, hierarkiet gjeninnført, samhandlingens forutsetning utfordres; en part overordnet/sterkere enn den andre, **samhandling** bare semantikk?

Forts:

- Kompetanseside:
 - Fordeling av ferdigheter – hvem avgjør? Staten (for eksempel tall på fastleger vs spesialister)
 - Ansvars- og oppgavefordeling må være klar
 - Størrelse – norske kommuner store nok til å håndtere oppgavene? Tvilstomt? Regioner avvist, to alternativ: a) interkommunalt samarbeid, b) helsekommuner noe annet enn kommuner
 - Ansvar utydelig i begge alternativ.

Større kommuner en løsning?

- Bruken av IS, kommunale selskap og andre governance-/samarbeidsstrukturer (som partnerskap) kan reduseres –
- Kan også kommunalisere mer
- Men viktigere; får klarere/tydeligere/synlige (politiske) ansvarsforhold
- Oppgavekonsentrasjon/kjerneområder – velferd (i vid forstand)
- Lokaldemokratiet vil tjene på det, heller enn å tape –velgerne vet hvem som kan stilles til ansvar

Mot et nytt fokus på ansvar?

- NPM-reformer: Ledelsesansvar
 - Politikere – byråkrater; utøve oppgaver i forhold til mål/kriterier – teknisk, nøytralt legitimert, internt fokus - styrings**kapasitet**
- Post-NPM-reformer: Politisk ansvar
 - Valgte – velgere grunnlag for legitimitet; eksternt fokus – styrings**representativitet**, på vegne av noen
- Den ene typen ansvar fremstilles gjerne å være på bekostning av den andre i reformer
- Forvaltningsreform som griper begge deler mulig?
 - Velferdsstatens bærekraft avhengig av det

Samhandlingsreformen (bl.a mye annet) griper inn i de historisk sett viktigste konfliktlinjer i norsk politikk:

- Stat-kommune; styring, oppgavefordeling, grad av frihet, grad av likhet
- Kommunestørrelse
- Neppe smertefri implementering, støter mot for viktige politiske verdier til det, enkelt foretak kan fungere, men strukturen?
- Politisk trykk og oppmerksomhet omkring visjonen er alfa og omega