



NIVI-notat 2008:3

Interkommunalt samarbeid om NAV i Nord-Trøndelag

15. desember 2008

Innhold

HOVEDPUNKTER	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....	3
2 FORMELLE RAMMER OG SENTRALE FØRINGER	5
2.1 Krav til lokalt kontor.....	5
2.2 Regional og subregional organisering i statsetaten.....	6
2.3 Integrasjon stat-kommune.....	7
2.4 Interkommunalt samarbeid.....	8
3 BEHOVET FOR SAMARBEID MELLOM KOMMUNER	10
3.1 Kompetanseperspektivet	10
3.2 Symmetri- og samhandlingsperspektivet	11
4 MODELLER FOR REGIONALISERING AV DEN KOMMUNALE SOSIALTJENESTE	13
4.1 Interkommunale samarbeidsmodeller	13
4.2 Minimumsløsning	14
4.3 Spesialisert kompetancesamarbeid.....	15
4.4 Helhetlig samarbeid om sosialfeltet	16
4.5 Løsninger for vertikal samordning.....	17
5 EGENSKAPER VED VERTSKOMMUNEMODELLEN	19
5.1 Vertskommune med eller uten politisk nemnd?	19
5.2 Nærmere beskrivelse av vertskommunemodellen	19
5.3 Mulige egenskaper ved vertskommunemodellen.....	20
5.4 Kort om Værnes-Nord-avtalen.....	21
6 EGENSKAPER VED SAMKOMMUNEMODELLEN	22
6.1 Kort om MNR og hva en regional sosialtjeneste under MNR vil innebære	22
6.2 Mulige egenskaper ved modellen.....	23

Hovedpunkter

Gjennomgangen i dette notatet tyder på at NAV i Nord-Trøndelag står overfor to grunnleggende utfordringer. For det første preges tjenesten av en høyst variabel kompetanse og kapasitet i 1.linjen. Kompetanseutfordringen kan tolkes som et strukturproblem som dels henger nøyne sammen med kommunestrukturen og et svakt utviklet interkommunalt samarbeid om sosialtjenester, dels at staten har valgt en regional organisasjonsmodell for sine tjenester. For det andre preges NAV av mangel på symmetri i den geografiske og organisatoriske oppbyggingen av en felles tjeneste.

NAV er tufset på en ide om at ulike styrings- og organiseringsprinsipper kan ivaretas innefor en og samme organisasjon. Det er imidlertid en rekke spenninger innbakt i strukturen som setter organisasjonsmodellen overfor store utfordringer. Ikke minst er det en grunnleggende spenning mellom geografiske hensyn representert ved kommunen og sektorielle hensyn representert ved staten. Mens det territorielle prinsippet bygger opp under lokale hensyn og tilpasninger, trekker det sektorielle prinsippet i retning av å standardisere og å se oppgaver i sammenheng innenfor sektoren. Å oppnå en balanse mellom vertikal og horisontal samordning blir dermed en betydelig utfordring.

I notatet er det pekt på en rekke argumenter for å etablere interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten på samme nivå som staten:

- En sterkere kommunal posisjon og bedre samhandling med staten i NAV-samarbeidet
- Mulighet for å utvikle en mer helhetlig og tyngre sosialpolitisk innsats i forhold til felles hovedutfordringer i regionen
- Bedre mulighet for samhandling med regionale kompetansemiljøer og virkemiddelaktører som for eksempel de interkommunale vekstbedriftene
- Større grad av likebehandling av innbyggere og brukere på tvers av kommunene
- Større faglig tyngde, flere medarbeidere med ulik kompetanse, spissing av kompetanse
- Større fleksibilitet ved sykefravær, ferieavvikling, og ”topper” i arbeidsbelastning
- Lettere å rekruttere og holde på fagpersonell
- Bedre forutsetninger for å løse spesielle, ikke hyppig forekommende problemstillinger/saker
- Mulighet for å sikre god ressursbruk i administrasjon og saksbehandling og sikre en fleksibel bruk av personellresurser i forhold til prioriterte oppgaver

I framstillingen er det pekt på tre mulige samarbeidsmodeller opp mot NAV:

1. *Minimumsmodellen* innebærer et faglig og administrativt samarbeid om økonomisk sosialhjelp og evt. tilleggsoppgaver i forhold til staten. Modellen innebærer ikke myndighetsoverføring og sikrer dermed kommunalt ansvar for sosialpolitikken.
2. *Kompetancesentermodellen* innebærer et utvidet samarbeid gjennom en regional kompetanseenhet som utreder og forbereder saker for vedtak i det

enkelte NAV-kontor. Også her beholder kommunene dagens ansvar og myndighet innenfor sosialfeltet.

3. I en modell basert på *helhetlig regionalt samarbeid* flyttes kommunenes ansvar og myndighet innenfor sosialfeltet til enten en politisk nemnd som del av en vertskommune (vertskommunemodell) eller et felles politisk styringsorgan (samkommunemodell).

Den vertikale samordningen mot staten kommer til uttrykk gjennom fysisk samlokalisering og valg av ledersmodell og ev. delegasjon på tvers av forvaltningsnivåene. I samarbeidsmodeller uten myndighetsoverføring vil disse forholdene bli regulert gjennom avtalen som inngås mellom den enkelte kommune og statsetaten. Modeller med helhetlig regionalt samarbeid aktualiserer integrasjon med staten også på regionalt nivå.

I notatet foretas vurderinger som peker i retning av et helhetlig regionalt samarbeid om kommunale sosialtjenester. Med utgangspunkt i et helhetlig regionalt samarbeid skapes gode forutsetninger for kompetanseoppbygging og spesialisering, samtidig som det kan bli lettere å ivareta vertikal samordning mot staten.

Et helhetlig interkommunalt samarbeid om sosialtjenester kan skje gjennom en *vertskommunemodell* etter gjeldende regelverk eller en *samkommunemodell* som forutsetter forsøk. Begge løsningene gir muligheter for regionale tilpasninger og bedre samordning innenfor regionale tjenesteområder. Begge løsningene gir også mulighet for harmonisering av sosialtjenesten med vekt på likhet i systemer, ytelsjer og politiske skjønnsmessige avgjørelser. Vi mener på denne bakgrunn at det kan være interessant å stimulere til etablering av både vertskommunemodeller og samkommunemodeller som del av NAV i Nord-Trøndelag.

Forskjellene mellom de to hovedmodellene dreier seg først og fremst om muligheter for politisk mobilisering i sosialpolitikken og balanserte løsninger på kommunal side. Bruk av samkommune vil antakelig gi bedre muligheter for politisk mobilisering og samordning av flere kommunale ansvarsfelt i forhold til staten. Samkommuneforsøket i Midtre Namdal og evt. Innherred samkommune gir på denne bakgrunn muligheter for å høste erfaringer med en helhetlig regional sosialtjeneste som inkluderer et formelt samarbeid med staten. Det vil være pionerprosjekter i norsk sammenheng med store potensielle læringseffekter i forhold til andre utfordringer som krever formell samordning mot staten, bl.a. innenfor helsefeltet (samhandlingsreformen).

Værnes Nord kan være en blant flere mulige kandidater til utprøving av en vertskommunemodell. Det vil i så krevet en gjennomgang av foreliggende avtaleforhold for å avklare ansvarsforholdene dels mellom kommunene og dels mellom kommunene og staten.

1 Innledning og problemstillinger

NAV-reformen har medført betydelig omorganisering og omstillinger i samtlige av landets kommuner. I løpet av 2009 skal det være etablert lokale NAV kontorer i alle kommunene i Nord-Trøndelag med ansvar for å formidle ytelser på arbeidsmarkedsområdet, trygdeområdet og sosialområdet. Etableringen av NAV-kontorene stiller kommunene overfor en hel rekke valg og beslutninger. Vi vil framheve tre viktige beslutninger som treffes:

- *Tjenesteomfang* - hvilke kommunale tjenesteområder skal legges inn i det lokale NAV-kontor, kun den lovpålagte minimumsløsningen som omfatter den økonomiske sosialtjenesten eller hele bredden i det sosiale arbeidet til kommunene?
- *Tjenesteintegrasjon og ledelse* - skal statlige og kommunale tjenester integreres fullt ut under en felles ledelse, eller skal det opprettholdes et skille basert på todelt ledelse av det enkelte kontor.
- *Organisering* - skal den kommunale delen av NAV-ytelsene (sosialtjenesten) organiseres innenfor rammen av den enkelte kommune, eller i et interkommunalt samarbeid. Dette spørsmålet henger også sammen med hvordan man på statlig side velger å organisere virksomheten. Hvilke alternative løsninger kan i så fall være aktuelle?

Problemstillingene utgjør sentrale forutsetninger for innholdet i og organiseringen av det enkelte NAV-kontor. Forutsetningene kan i prinsippet variere og gi opphav til betydelig variasjon i hvordan NAV-fylke og den enkelte kommune:

- Avtalefester styrings- og ledelsesstruktur, mål og resultatkrav,
- Omfang av delegasjon og/eller overføring av myndighet
- Hvilke andre kommunale tjenesteområder som inngår utover lovens minstekrav
- Samhandling med andre tilliggende tjenester, samarbeid med andre kommuner mv.

Variasjonsmulighetene har medført at det er stor bredde i lokale NAV-løsninger rundt om i landet. Det kommer fram i en rapport som gir et bilde av hvilke løsninger som er valgt for 187 av 201 kommune- eller bydelskontorer opprettet pr. 31. juni 2008: ”*Løsningene som velges for de enkelte NAV-kontorene varierer både etter kommunekjennetegn som kommunestørrelse, sentralitet og kommuneøkonomi, etter ”problempress”, og etter politisk sammensetning i det enkelte kommunestyre*”.¹ Variasjonen er helt i tråd med prinsippet om organisatorisk frihet som er nedfelt i kommuneloven. Samtidig kan det kan påpekes som et paradoks at det innrettes en høyst uensartet førstelinjeforvaltning for å ivareta individerte ytelser som i stor utstrekning (både på statlig og kommunal side) er kjennetegnet av standardisering og likhetsvurderinger.

¹ Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges? Handelshøyskolen BI, Discussion Paper1/2008

I dette notatet vil vi drøfte nærmere problemstillinger knyttet til kommunenes valg for å organisere sin egen sosialtjeneste inn mot NAV-strukturen, og nærmere bestemt hvilke problemstillinger og utfordringer som oppstår når kommunene velger å etablere samarbeid om ”sin del” av den felles NAV førstelinjen. Drøftingen vil skje med referanse til situasjonen i Nord Trøndelag og aktuelle prosesser i fylket. Særlig vil det hentes eksempler fra aktuell utredning om etablering av samarbeid om sosialtjenesten i Midtre Namdal og Værnes Nord., hvor det kan ligge til rette for valg av ulike regionale løsninger (vertskommunemodell og samkommunemodell).

Følgende hovedproblemstillinger vil bli gjennomgått:

- Hva er behovet for interkommunalt samarbeid om kommunedelen av NAV?
- Hvilke hovedmodeller for regionalisering av den kommunale sosialtjenesten foreligger?
- Hvilke egenskaper knytter seg til vertskommunemodellen kontra en samkommunemodell dersom det er ønskelig med et helhetlig regionalt samarbeid?
- Hvilke løsninger for vertikal samordning mot den statlige delen av NAV er aktuelle?

Som et viktig bakteppe for drøftingen vil vi først redegjøre for viktige rammebetingelser og sentrale føringer for etableringen av felles førstelinje og muligheter for interkommunalt samarbeid.

2 Formelle rammer og sentrale føringer

2.1 Krav til lokalt kontor

Opprettelse av felles lokale kontorer er kjernen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette kommer bl. a. til uttrykk i den rettslige forpliktelsen. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene har til å etablere felles lokale kontorer gjennom lokale avtaler. NAV-kontoret skal levere en helhetlig tjenestemeny og brukerne skal få tilbud om de samme tjenestene uavhengig av lokal organisering. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen gir det formelle lovgrunnlaget for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen herunder det rettslige rammeverk for lokalt samarbeid mellom statsetaten og kommunene.² I forhold til etableringen av lokale kontorer er særlig § 13 og 14 av betydning:

§ 13. Felles lokale kontorer

”Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A. Etaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret. Kontoret skal så langt det er mulig og rimelig utformes ut fra prinsippet om universell utforming.”

§ 14. Samarbeid og oppgavedeling

”Kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Departementet gir forskrift om rammene for slike bestemmelser. Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen. Departementet kan gi forskrift om løsning av tvister mellom etaten og kommunene.”

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen definerer et minimum for hvilke tjenester kommunene er pålagt å legge inn i det lokale NAV-kontoret. Det dreier seg om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kap 5 (herunder råd og veileding etter § 4-1 og bruk av individuell plan § 4-3a) og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven kap 5A.³ I lovens forarbeider blir det understreket at organiseringen av ansvarsområder og oppgaver i sosialtjenesten i kommunene varierer sterkt. Kommunenes ansvar for økonomisk sosialhjelp organiseres på varierende vis tett sammen med andre av kommunenes oppgaver, for eksempel rusmiddelarbeid, oppgaver knyttet til kapittel 4 i sosialtjenesteloven og oppgaver knyttet til Husbankens

² Jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) og LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

³ Bakgrunnen for ordningen med kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad ordningen er behovet for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidslivet, og som står i fare for inntektsfattigdom i kombinasjon med andre levekårsproblemer.. Lovbestemmelsene om kvalifiseringsprogrammet gjelder fra 1.november 2007, og programmet skal igangsettes i NAV-kontorene etter hvert som disse blir etablert.

støtteordninger. Forskjell i kommunestørrelse har stor betydning for organiseringen av tjenestene. I større kommuner ligger det ofte til rette for en spesialisering av tjenestene, mens det i små kommuner ofte vil være samme enhet (og person) som ivaretar flere ansvarsområder.

Ved stortingsbehandling ble det understreket av flertallet at minimumsløsningen ikke skulle oppfattes som en norm, men som et absolutt minimum og at det skal være stor frihet å lokalt avgjøre eventuelle andre kommunale oppgaver som kan ligge til kontorene. Det ble videre lagt vekt på at partene lokalt skulle trekke en ytre grense for hvilke kommunale tjenester som legges til det felles lokale kontoret. Det ble imidlertid forutsatt at kontorene må utformes slik at de støtter opp under reformens mål – flere i arbeid, færre på stønad og sterkere brukerorientering.

2.2 Regional og subregional organisering i statsetaten

I utgangspunktet ble det bestemt at det skulle opprettes regionale spesialenheter innenfor Arbeids- og velferdsetaten for å håndtere spesialiserte funksjoner som eks utenlandssaker, hjelpemiddelforvaltning etc. I tillegg til disse spesialenhetene ble det våren 2007 vedtatt at det skulle opprettes forvaltningsenheter i hvert fylke samt fem regionale pensjonsenheter. Forvaltningsenhetene skal ta seg av forvaltningsoppgaver som ikke krever nærhet til brukerne og fatte vedtak for regelstyrte ytelsjer. Det er anslått at ca 80 % av henvendelsene til NAV vil behandles av disse forvaltningsenhetene. Begrunnelsen for denne utskillelsen av forvaltningsoppgaver fra NAV-kontoret var at det ville gi bedre forutsetninger for økt og bedre oppfølging av den enkelte bruker.

Organisasjonsløsningen for Arbeids- og velferdsetaten innebærer en intern arbeidsdeling av de statlige oppgavene mellom NAV-kontor og spesialenheter. I saker som ikke krever personlig oppmøte, skal brukerne kun ha kontakt med forvaltningsenhetene. I andre saker er de lokale NAV-kontor forvaltningsenhetenes førstelinje. Førstelinjen har innstillingsmyndighet overfor forvaltningsenhetene i disse sakene. Saker som krever skjønn, dvs ikke automatisk kan knyttes til en regelstyrte ytelse, skal ferdigbehandles og løses lokalt. De fylkesvise forvaltningsenhetene har blitt bemannet opp med personell fra lokalkontorene. Det ble imidlertid gitt en garanti om at lokale NAV-kontor med 3 eller færre statlig tilsatte skulle skjermes.

I tillegg til de organisatoriske enhetene på regionalt nivå og fylkesnivå har arbeids- og velferdsetaten mange steder også valgt å opprette geografiske tjenesteområder mellom lokalnivået og fylkesleddet. NAV Nord-Trøndelag har valgt en regional organisering for de statlige ytelsene ved å dele inn fylket i geografiske tjenesteområder. Fylket er inndelt i 7 tjenesteområder som i stor utstrekning følger de etablerte samarbeidsområdene mellom kommunene (regionrådsgrensene)⁴. Inndelingen i tjenesteområder har som forutsetning at det skal være ett NAV-kontor i hver kommune og at brukere skal møte opp og få de

⁴ Ytre Namdal, 3 kommuner med totalt ca 9 500 innbyggere, Midtre Namdal, 5 kommuner med totalt ca 21 000 innbyggere, Indre Namdal, 6 kommuner med totalt ca 8 700 innbyggere, INVEST, 3 kommuner med totalt ca 29 000 innbyggere, Verdal, 1 kommune med ca 14 000 innbyggere, Levanger, 3 kommuner med ca 22 500 innbyggere, Værnes Nord, 3 med ca 25 500 innbyggere

tjenester han/hun har behov for på NAV-kontoret i sin kommune. Den regionale strukturen vil imidlertid legge til rette for mer spesialisering enn om hvert NAV-kontor hadde rapportert direkte til fylkesnivået og formalisering av ”nabohjelp” ved bruk av medarbeidere på tvers av NAV-kontor.

2.3 Integrasjon stat-kommune

Graden av integrering mellom statlige og kommunale tjenester kommer særlig til uttrykk i valg av ledelsesmodell og grad av delegasjon mellom stat og kommune på hverandres myndighetsområder. Loven åpner for at de lokale kontorene kan ha enten en enledermodell; en felles leder for hele kontoret, eller en toledermodell; en leder fra staten og en fra kommunen. Det antas at en løsning med enledermodell i sterkere grad vil legge til rette for samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser og mer integrerte arbeidsformer. En toledermodell vil ha som sin viktigste egenskap at den gir rom for et tydelig faglig lederansvar for de kommunale sosialoppgavene. I NAV-pilotene har det store flertallet valgt enhetlig ledelse for kommunene⁵.

Spørsmålet om hvem som skal lede felles lokale kontorer skal reguleres i den lokale avtale som skal inngås. Enhetlig ledelse i kontoret kan ivaretas ved at det er gjensidig adgang til faglig delegasjon mellom stat og kommune, slik at kontoret kan ledes av enten en statlig eller kommunal tilsatt leder og lederen kan ta i bruk både statlig og kommunalt tilsatte til utføring av delegerte myndighetsoppgaver. Tilsettinger av leder på statlig vilkår er regulert av tjenestemannsloven og etatens personalreglement, mens kommunale tilsettinger skal gjennomføres i henhold til kommunal prosedyre. Selv med delegasjon vil et tosporet system bli opprettholdt ved at NAV-kontoret må følge instruksjer, overholde budsjetter og rapportere til henholdsvis statsetaten og kommunale myndigheter. Som ved delegasjon ellers, vil det også her være mulig for statsetaten eller kommunen å endre eller trekke tilbake delegasjonen ved et lokalt kontor dersom forholdene rundt eller bakgrunnen for den endrer seg, eller den ikke fungerer etter hensikten.

Forskrift av 26. Januar 2007 nr 107 trekker opp rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene. Forskriften hjemler kun delegasjon av faglige fullmakter. I delegasjonsforskriften er det følgelig trukket et gjennomgående skille mellom ledelse av fagansvar på den ene side og utøvelse av visse deler av arbeidsgiveransvaret etter tjenestemannsloven på den andre. Lederen av det felles lokale kontoret kan, uavhengig om vedkommende er statlig eller kommunalt tilsatt, bli delegert fullmakt til å organisere og lede arbeidet, fordele og instruere om utføring av oppgaven overfor både kommunalt og statlig tilsatte.

Lovgrunnlaget hjemler ikke delegasjon av personfullmakter utover ovennevnte. En kommunalt ansatt leder har ikke myndighet etter tjenestemannsloven til å gi ordenstraff, oppsigelse, avskjed med mer overfor statlig ansatt personell. Slike forhold skal behandles av Arbeids- og velferdsdirektoratet (ved fylkesdirektøren i etaten), dersom leder av NAV kontoret et kommunalt tilsatt. Tilsvarende begrensning gjelder for statlig ansatt leder overfor kommunalt ansatt personell, jf

⁵ Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges? Handelshøyskolen BI, Discussion Paper1/2008

delegasjonsforskriftens § 3. Ved forhold som gjelder kommunalt tilsatte, skal statlig tilsatt leder henvise til behandling i kommunens organer.

Erfaringene med etablering av NAV-kontorer har imidlertid så langt vist at begrensingene som ligger på personalområdet er lite hensiktsmessige. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har nylig hatt til høring et forslag til endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14⁶. Forslaget innebærer at det etableres en lovhemmel for kompetanseoverføring til kommunalt tilsatt leder i ansettelses- og oppsigelsessaker for statlig tilsatte tjenestemenn ved lokalt NAV-kontor. Forslaget betyr at kommunalt tilsatt leder gis kompetanse til helhetlig utøvelse av arbeidsgiverfunksjon, dvs. å kunne tilsette og si opp, lede, fordele og kontrollere arbeidet, ikke bare for kommunalt tilsatte, men også for statlig tilsatte ved lokalt NAV-kontor.

Uansett valg av ledersmodell og muligheter for delegasjon, vil det være en grunnleggende utfordring ved organisasjonsløsningen hvordan man samtidig kan oppnå vertikalt ansvar og kontroll innenfor arbeids- og velferdsetaten (prinsippet om ministerstyre) og samtidig vedlikeholde lokalpolitisk styring av sosialtjenesten.

2.4 Interkommunalt samarbeid

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) *Om arbeids- og velferdsforvaltningen* ble det fra stortingsflertallet sin side lagt vekt på at lovgrunnlaget måtte ha fleksibilitet i forhold til muligheten for fornuftige lokale tilpasninger i organiseringen av kontorene. Dette kommer dels til uttrykk i at det er åpnet for oppgavedifferensiering ved at større kommuner får ansvar for arbeidsmarkedstiltak, og dels ved muligheten for å kunne etablere interkommunalt samarbeid, det vil si et felles kontor for flere kommuner. Stortinget begrunner åpningen for interkommunal samarbeid med at det kan bidra til å sikre lokal fleksibilitet og utnytte ressursene effektivt i små kommuner med kort reisetid til nabokommuner. Et slikt kontor bør dekke både enkle og komplekse oppgaver for alle deltagende kommuner. Det understrekkes imidlertid at det ikke må føre til at tilgjengeligheten og brukervennligheten forringes.

Opprettelse av et interkommunalt kontor vil kreve at det blir mulig å etablere interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver etter sosialtjenesteloven. I Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) er man oppmerksom på at kommuneloven § 27 kun hjemler overføring av oppgaver i forbindelse med drift og organisering av den interkommunale virksomheten, og ikke hjemler tildeling av myndighetsoppgaver. I proposisjonen blir det også vist til lovarbeid i regi av KRD for å etablere modeller for samarbeid som gjør det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet var i forarbeidene til Ot.prp. nr. 47 usikker på om regelendringene i kommuneloven (§§ 28 a-k) ville komme på plass raskt nok til å dekke det behovet som forelå for å regulere interkommunalt samarbeid på sosialtjenestelovens område. Det ble derfor foreslått å ta inn et nytt ledd i sosialtjenestelovens § 2-1: *Kommunens myndighet etter denne lov kan etter*

⁶ Forslag om endring i arbeids - og velferdsforvaltningsloven § 14 og i forskrift av 26 januar 2007 nr. 107 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Høringsfrist 1. november 2008.

reglene i kommuneloven delegeres til et interkommunalt organ eller annen kommune. Forslaget ble videreført i odelstingsproposisjonen, og vedtatt av Stortinget. I proposisjonen legges det til grunn at denne spesialhjemmelen vil gå foran kommunelovens alminnelige regler ved motstrid.

På henvendelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag om hjemmelgrunnlaget for å etablere interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten, har Kommunal- og regionaldepartementet (brev til FM i S-T av 20.11.08 utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet) klargjort at kommunene, i henhold til sosialtjenestelovens bestemmelse, kan benytte seg av to alternative reguleringsformer når de ønsker å overføre offentlig myndighet på sosialtjenesteområdet til interkommunalt samarbeid. Det første alternativet innebærer at kommunene kan delegere offentlig myndighetsutøvelse etter loven til et "interkommunalt organ" etter kommuneloven § 27. Denne delegasjonsadgangen vil gå foran den delegasjonssperren for myndighetsutøvelse som er nedfelt i kommuneloven § 27, men øvrige regler i § 27 blant annet om styrende organer, vedtekter mv. må derfor overholdes. Det andre alternativet åpner for at kommunene etter kommunelovens regler kan delegere myndighet etter loven til en "annen kommune" (vertskommune). Kommunelovenes alminnelige regler i §§ 28 a - 28 k om organisering og opprettelse av samarbeidet vil da gjelde.

I brevet fremholder imidlertid departementet at etablering av samarbeid om sosialtjenesten bør følge kommunelovens nye regler om vertskommunesamarbeid: "...bakgrunnen for delegasjonssperren i § 27 at denne interkommunale samarbeidsmodellen er tilpasset samarbeid om "drift og organisering" og ikke samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Samarbeidsmodellen regulerer blant annet ikke i tilstrekkelig grad spørsmål om delegasjon til styret, saksbehandling ved klage over forvaltningsvedtak, tilsyn og kontroll med myndighetsutøvelsen med mer. Departementet mener kommunene derfor bør utvise varsomhet ved opprettelse av § 27- samarbeid for oppgaver etter sosialtjenesteloven".

I praksis betyr dette at KRD anbefaler å bruke det nye vertskommuneregelverket (KL §28) ved myndighetsoverføring til interkommunalt organ på sosialfeltet. Bakgrunnen for henvendelsen til KRD fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag var bl.a. at kommunene oppfatter vertskommunemodellen som en lite balansert løsning og at en §27-løsning er å foretrekke. Svaret fra KRD kan tolkes som at dagens regelverk for interkommunalt samarbeid ikke inneholder den type balanserte løsninger som kan være ønskelig sett fra kommunenes side. Alternativet til en vertskommunemodell, vil enten være å bruke KL§27, til tross for departementets advarsel, eller inkludere sosialtjenesten i forsøk med en samkommunemodell.

3 Behovet for samarbeid mellom kommuner

Behovet for å etablere interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten inn mot NAV har både en indre og ytre begrunnelse. Behovet springer først og fremst ut av sosialtjenestens krav til kompetanse og velfungerende fagmiljøer. Behovet må imidlertid også ses i sammenheng med relasjonen til statsetaten og det tette samhandlingsforholdet som er forutsatt i reformen.

3.1 Kompetanseperspektivet

Det grunnleggende regelverket for sosialtjenesten er sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven pålegger kommunene å sørge for at innbyggernes behov for nødvendige sosialtjenester dekkes på en forsvarlig måte. I henhold til formålsparagrafen skal loven fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Loven skal også bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Sosialtjenesteloven favner vidt og har berøringspunkter med mange andre sektorer. Fundamentet i sosialtjenesten er de kommunale sosialkontorene, som både skal drive generell forebyggende virksomhet og gi opplysning, råd og veiledning overfor enkeltpersoner og familier. En velfungerende kommunal sosialtjeneste er derfor i stor grad avhengig av god kompetanse på sosialfeltet, men også tett samarbeid med andre tilgrensende sektorområde i kommunen som for eksempel rus, rehabilitering, barnevern og pleie- og omsorg. I tillegg administrerer kommunen økonomiske og praktiske tjenester og tiltak som har stor betydning for mange mennesker. Disse oppgavene er lagt til det kommunale nivået for at de tjenesteytende instansene skal kunne utforme tilbudet til den enkelte ut fra lokale forutsetninger og muligheter. Selv om kommunene etter loven er gitt en viss frihet til å utforme tilbudene etter lokale forhold, ligger det likevel et rettskrav i bunnen om at alle skal ha et forsvarlig minstenivå på de tjenestene og tiltakene som loven lister opp.

Det er betydelige krav og forventinger som stilles til kommunene på sosialtjenesteområdet. Kommunene vil i ulik grad ha nødvendig kapasitet og kompetanse til å løse de lovpålagte oppgavene og sørge for en utviklingsorientert tjeneste i tråd med nasjonale og lokale mål. Tabellen viser dimensjoneringen av den kommunale sosialtjenesten i kommunene i Midtre Namdal⁷.

⁷ Vurdering av interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal. Utredning fra interkommunal arbeidsgruppe med bistand fra NIVI Analyse.

Kommuner	Årsverk	innbyggere	Kommentar
Namdalseid	1,5	1730	Årsverksanslaget inkluderer PU, salg av tjenester og ledelse av hele enheten.
Fosnes	0,5	676	Del av helse og sosialsjef funksjon
Overhalla	2,5	3558	Inkl. sosialledder i 0,5 åv
Flatanger	0,7	1134	
Namsos	7,6	12767	Inkl. 1 årsverk avd.lederr stilling

Som det fremgår er det kun er Namsos og delvis Overhalla som kan hevdes å ha et fagmiljø for håndtering av kompetansekreende oppgaver innenfor sosialfeltet. I øvrige kommuner løses oppgavene av et fåtall personer som ofte ivaretar flere funksjoner. Manglende kompetanse og sårbare fagmiljører kan føre til dårligere kvalitet på tjenestene enn det innbyggerne kan forvente. Svakhetene vil antakelig være størst innenfor krevende kompetansefelt som for eksempel rus og psykiatri, eller oppfølgings- og tiltaksarbeid som krever spesialkompetanse. Kompetanse- og ressurssituasjonen gjør også kommunene svært sårbare overfor fravær ved sykdom, ferier mv.

3.2 Symmetri- og samhandlingsperspektivet

Som nevnt har NAV Nord-Trøndelag valgt en regional organisering for de statlige ytelsene ved å dele inn fylket i geografiske tjenesteområder. Inndelingen i tjenesteområder skal legge til rette for spesialisering og arbeidsfordeling mellom lokalkontorene internt i tjenesteområdet, f eks ved å bygge rollespesifikk kompetanse også i små kontor ved at enkeltmedarbeidere får et ”faglig hovedansvar” for et område for hele tjenesteområdet.

I fullmaksstrukturen for tjenesteområdene er det lagt til grunn at leder i tjenesteområdene delegeres alle fullmakter for å drive NAV-kontor både administrativt og faglig. Unntaket gjelder samarbeidsavtalen mellom etaten og kommunen om etablering NAV-kontor, som skal inngås mellom NAV Nord-Trøndelag og den enkelte kommune. Leder i tjenesteområdet rapporterer direkte til fylkesdirektør. På bakgrunn av de oppgaver som blir lagt til det enkelte kontor delegerer tjenesteområdeleder myndighet til lokal leder (som enten er kommunalt eller statlig tilsatt). På lokalt nivå rapporterer lokal leder til tjenesteområdeleder for statlig oppgaver og til rådmann for kommunale oppgaver.

Organiseringen i regionale tjenesteområder innebærer en viss organisorisk asymmetri. I forhold til samhandlingen lokalt medfører det at staten vil ha en regional leder som må samordne sin virksomhet i forhold til de enkelte kommunenes sosialpolitikk, den lokale NAV-leder, den lokale administrasjonssjef (rådmann) og lokal fagressurs som vil variere mellom de fem kommunene. NAV-etats valg av regional organisasjons- og styringsstruktur aktualiserer derfor en sterkere grad av samordning fra kommunenes side. Først og fremst fordi en lik geografisk organisering av de kommunale tjenestene som for de statlige vil kunne legge til rette for god samhandling mellom NAV-etat og kommunene, og fordi

samarbeid kan styrke kompetansen og dermed tilbudet overfor innbyggerne. Men også fordi en regional struktur i større grad vil sikre symmetri med staten, og kunne bidra til å styrke kommunenes stilling overfor statsetaten.

4 Modeller for regionalisering av den kommunale sosialtjeneste

Idet følgende skisseres modeller for interkommunalt samarbeid om den kommunale sosialtjeneste og løsninger for vertikal samordning mot den statlige delen av NAV. Skissen av regionale samarbeidsløsninger baseres på en to-trinns tilnærming. Først drøftes mulige samarbeidsmodeller med utgangspunkt i kommunenes lokalpolitiske ansvar for sosialtjenesten (horizontal integrasjon). Sosialtjenesten er en lovpålagt funksjon der kommunene må velge mellom følgende alternativer: tradisjonelt samarbeid uten myndighetsoverføring, samarbeid med myndighetsoverføring til vertskommune med folkevalgt nemnd (KL§28 c) eller samarbeid med myndighetsoverføring til et felles politisk styringsorgan som evt. ivaretar flere sosialpolitisk relevante oppgaver innenfor helse, rus, barnevern etc (samkommuneorganisering som krever forsøk).

Deretter drøftes samarbeidsmodellenes egenskaper i forhold til det lovpålagte kravet om samlokalisering og integrasjonen med statsetaten i førstelinjen (vertikal integrasjon). Begrunnelsen for en slik tilnærming er at den tydeliggjør hvilke forhold som må drøftes og avklares på kommunal side først for å få etablert et hensiktsmessig samarbeid innenfor eksisterende rettslige rammer.

Mange kommuner har imidlertid allerede inngått avtale med statsetaten enkeltvis som bl a spesifiserer hvilke oppgaver som inngår i lokale NAV kontoret. Innenfor de enkelte tjenesteområder vil det derfor kunne være store variasjoner i hvilke ytelsjer som ivaretas av NAV kontorene; fra ytelsjer i henhold til lovens minimumskrav i noen kommuner, til en tjenestemeny som omfatter hele sosiafeltet i andre kommuner. Slike variasjoner vil kunne påvirke muligheten for samarbeid mellom kommunene.

4.1 Interkommunale samarbeidsmodeller

Samarbeidsmodellene beskrives på grunnlag av variasjon i fire problemstillinger:

- Hvilke oppgaver innenfor sosiafeltet er det hensiktsmessig å samarbeide om?
- Innebærer samarbeidet myndighetsoverføring?
- Faglig/administrativ ledelse?
- Organisering av fagkompetansen i samarbeidet?

Vi har valgt å skissere tre ulike typer løsninger som representerer samarbeidsløsninger med stigende grad av formalisering og omfang.

Minimumsløsning		Spesialisert kompetansesamarbeid	Helhetlig samarbeid om sosialettet
Oppgaver	Økonomisk sos.hjelp, råd, veiledning etter sosialtj.	Kompetanseenhet skal serve kommunene i fht oppgavene de enkelte komm. har lagt til NAV kontor	Alle oppgaver som omfattes av sosialtjenesteloven
Myndighets-overføring	Nei	Nei	Ja
Ledelse	Sosialleder beholdes i kommunene	Regional leder for samarbeidsenhet, men sosialleder beholdes i kommunene	Felles, enhetlig ledelse
Organisering	Nettverk med utgangspunkt i dagens lokalisering av fagpersonell i kommunene	Felles kompetanseenhet, men vedtak og brukerkontakt i kommunene	Felles organisering – lokale NAV kontorer filialer i desentralisert forv.modell

4.2 Minimumsløsning

Den første modellen er beskrevet som en minimumsløsning. Den tar utgangspunkt i et samarbeid om kun de oppgaver som kommunene er felles om å legge inn i NAV strukturen (kommunenes ansvar etter kapittel 5 og 5A i sosialtjenesteloven) Det legges videre til grunn at samarbeidet dreier seg om utlån av kompetanse mellom kommunene for å ivareta minimumsforpliktsen på en best mulig måte. Dette kan skje gjennom uformell samhandling eller som et avtalebasert system. Modellen innebærer ikke myndighetsoverføring i den forstand at enkeltkommuner kan fatte vedtak på vegne av andre kommuner. Spisskompetanse i en kommune som ønskes utnyttet av andre kommuner kan kun gi råd eller forberede saker, mens vedtak må slutføres i den aktuelle kommunenes NAV-kontor. Modellen har som utgangspunkt at hovedtyngden av sosialtjenesten fortsatt skal skje i regi av den enkelte kommune.

Modellen innebærer et samarbeid om utveksling av kompetanse for å ivareta det minimum av oppgaver som alle kommunene har lagt inn i det lokale NAV kontoret. Fordelen med denne løsningen er at den trolig er enkel å etablere i og med at det er små formelle krav, og ligner eksisterende løsninger innenfor sektoren. Den vil ikke innebære store organisatoriske endringer utover NAV etableringen og kommunene vil beholde stor grad av ”kontroll” over egen sosialtjeneste. Muligheten for å se sosialtjenesten i nær sammenheng med nært beslektede tjenester internt kommunen vil derfor være gode.

Selv om løsningen vil kunne ivareta et kompetansebehov for de ytelser samarbeidet gjelder, vil den i mindre grad bidra til / ha fokus på kompetanse- og kvalitetsutvikling for sosialettet. Modellen kan beskrives som et *praktisk pragmatisk samarbeid* som kjennetegnes ved at formålet er å lage konkrete interkommunale ordninger som gir resultatforbedring i forhold til enhetskommunale løsninger. Det er grunn til å tro at en slik pragmatisk samarbeidsløsning ikke vil gi grunnlag for en tyngre og bredere sosialpolitisk

innsats som vil kreve sterkere formalisering av fagkompetanse og samhandling mot et regionalt politisk miljø.

4.3 Spesialisert kompetancesamarbeid

I denne modellen legges det til grunn et mer omfattende samarbeid både med hensyn til grad av formalisering og bredde i tjenester som omfattes av samarbeidet. Løsningen legger til grunn at det opprettes en egen kompetanseenhet som skal betjene alle kommuner for de oppgaver samarbeidet omfatter. Oppgavene utgjøres av de lovpålagte minimumsoppgavene samt enkelte spesialiserte yteler (bostøtte, husbankordning, oppfølging rus/bolig, oppfølging tyngre gjeldssaker). Kompetanseenhetens oppgaver blir å utrede og saksforberede konkrete saker som meldes inn fra de lokale NAV kontorene, mens vedtak fattes i de enkelte NAV kontor.

Kompetanseenheten får en regional NAV-leder som skal ivareta fagansvaret for de kommunale sosialtjenester som inngår i kompetanseenheten. Modellen innebærer at det fortsatt vil være en lokal sosialleder og/eller leder for de lokale NAV kontor. Begrunnelsen for en slik enhet kan både ligge i at det gir effektiv ressursutnyttelse (stordriftsfordeler) og at den er egnet til å ivareta oppgaver som er spesielt kompetansekrevende. Et større og mer robust kompetansemiljø for sosialtjenesten kan også legge til rette for kvalitetsutvikling og bedre forutsetninger for å møte krevende sosiale utfordringer enn om kommunene står alene. I utgangspunktet kan det antas å være en fordel å legge til rette for fysisk samlokalisering av de som skal inngå i kompetanseenheten for best mulig utnyttelse av felles kompetanse. Løsningen kan også kombineres med desentralisert plassering av saksbehandlere. På bakgrunn av ressurs- og kompetancesitasjonen i sosialtjenesten i mange småkommuner vil en slik løsning være naturlig.

På bakgrunn av at samarbeidet vil berøre viktige sider av sosialtjenesten i kommunene bør antakelig de deltagende kommunene sikres innflytelse på samarbeidet gjennom opprettelse av et styre. Hva slags hjemmel og juridisk tilknytningsform som kan komme til anvendelse vil måtte kreve en nærmere vurdering. Forutsatt at det ikke skal skje overføring av offentlig myndighetsutøvelse til kompetanseenheten, kan et avtalebasert samarbeid eller organisering etter kommunelovens § 27 være aktuelle løsninger.

Den viktigste egenskapen ved denne løsningen er at den imøtekommmer behovet for oppbygging av spesialisert kompetanse. Dette vil kunne gi større muligheter for fleksibilitet, faglige synergier og utvikling som igjen vil kunne gi bedre tjenester til innbyggerne. Fleksibel bruk av ressursene innenfor et større geografisk område legger til rette for helhetstenking og sammenheng i oppgaver og aktualisere teamløsninger – også i forhold til oppgaver på sosialtjenesteområdet som ikke inngår i kompetanseenheten. Et større og mer interessant fagmiljø kan også gjøre det enklere å opprettholde og rekruttere ny kompetanse. Løsningen vil også kunne bidra til lik behandling av brukerne i forhold til tjenestene som omfattes av samarbeidet.

En utfordring ved denne løsningen er at den vil kunne medføre en oppdeling av sosialtjenesten og tappe kommunenes egen kompetanse på feltet. Dette kan få negative ringvirkninger for andre tilstøtende områder. Dette er for eksempel aktuelt i forhold til hjemmesykepleie og sykehjem etter kommunehelsetjenesteloven og tjenester som praktisk bistand, støttekontakt,

avlastning mv. etter sosialtjenesteloven. Dersom deler av disse tjenestene med tilhørende kompetanse organiseres utenfor kommunens rammer, vil det kunne redusere muligheten for å se tjenestene i en helhetlig sammenheng.

4.4 Helhetlig samarbeid om sosiafeltet

Det tredje alternativet; helhetlig samarbeid om sosiafeltet, innebærer at sosialtjenesten for flere kommuner etableres som en felles tjeneste under felles politisk og administrativ ledelse. Samarbeidet omfatter ikke bare de deler av tjenestene som omfattes av NAV-samarbeidet, men alle deler av sosialtjenesten slik den er definert i sosialtjenesteloven. For å oppnå en enhetlig tjeneste og styringsordning legges det til grunn at modellen innebærer at det overføres myndighet fra de enkelte kommuner til samarbeidsorganet. Løsningen innebærer at det innledes samarbeid om en felles regionalt utformet sosialpolitikk for de aktuelle kommunene, i motsetning til de to øvrige løsningene som kun innebærer samarbeid om saksforberedelse forut for politiske vedtak i den enkelte kommune.

En helhetlig regional løsning om sosiafeltet kan etableres på to prinsipielt forskjellige måter, som begge er spesielt interessante i Nord-Trøndelag. Sosialtjenesten kan enten regionaliseres gjennom en vertskommunemodell, eller ved at sosialtjenesten overføres fra kommunene til en samkommune (regionstyret i Midtre Namdal, evt. Innherred samkommune⁸). Avtalen i Værnes Nord kan oppfattes som en form for administrativ verskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en felles NAV-leder. Avtalen som er inngått og mulige egenskaper ved en vertskommunemodell kommenteres nærmere nedenfor. Det samme gjelder en evt. samkommunal organisering av sosialtjenesten.

Selv om sosiafeltet organiseres som en felles tjeneste for kommunene vil det være lokale NAV kontorer/filialer i alle kommunene. Den samlede bemanningen for regionen vil disponeres etter de enkelte kommuners behov.

Dette alternativet er det som fremstår som den største endringen av de tre modellene for samarbeid som er presentert. Den vil kreve større grad av omstilling enn de andre modellene og ny organisering rett etter at NAV-strukturene er etablert for de aktuelle kommunene. På den annen side vil omstillingen berøre relativt få personer i mindre kommuner hvor den samlede sosialtjenesten ivaretas av få personer. Det kan pekes på flere fortrinn ved modellen:

- Kommunene kan gå sammen om en bredere og tyngre sosialpolitikk
- Fordel for kommunene å tilhøre en større enhet og lettere få tilgang på kvalifisert kompetanse ved behov. Større, bredere og felles ekspertise for alle involverte. Sårbarheten blir mindre.
- Vil bidra til å sikre lik behandling av brukerne i forhold til kommunale tjenester på sosialområdet og i grensesnittet til NAV kontorene.
- Kommunene får en likartet struktur som statsetaten, som i vesentlig større utstrekning enn de andre modellene legger til rette for samhandling og jevnbyrdighet i det partnerskapet NAV skal være.
- Gir muligheter for samarbeid om de kommunale arbeidsoppgavene i grensesnittet til NAV kontorene, f eks rusomsorg, flyktningetjeneste, primærhelsetjeneste mv.

⁸ Kan være mindre relevant fordi Levanger og Verdal ikke tilhører samme tjenesteområde.

De største utfordringene modellen reiser er ifht kommunenes kontroll over egen virksomhet. Løsningen vil innebære at hele sosialtjenesten løftes ut av kommunene og underlegges enten et indirekte valgt styre eller en politisk nemnd knyttet opp mot en vertskommune (vertskommune med politisk nemnd). Restfunksjonproblematikken i forhold til kommunale sektoroppgaver som ikke får en regional organisering, jf beskrivelsen av kompetansesentermodellen, vil også kunne oppstå i denne løsningen. Modellen vil få omstillingmessige konsekvenser for berørt personell.

En helhetlig regional løsning for sosialpolitikken vil kreve at kommunenes oppgaver og myndighet etter sosialtjenesteloven overføres til et politisk styringsorgan. Med utgangspunkt i dagens lovgivning anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet at slikt samarbeid etableres etter kommunelovens § 28 c vertskommunesamarbeid med politisk nemnd. En alternativ løsning er at oppgaver og myndighet overføres til et felles politisk styringsorgan som også kan ha ansvar for andre oppgaver som f eks barnevern, legevakt, kommuneoverlege, jordmortjeneste osv. Overføring av myndighetsoppgaver til et felles politisk styringsorgan vil innebære en samkommunemodell som i så fall må forankres i forsøksloven.

4.5 Løsninger for vertikal samordning

Etableringen av felles førstelinje mellom stat og kommune er i utgangspunktet en krevende organisasjons- og samordningsmodell. Kontorene favner om tre distinkte organisasjonskulturer, ulike profesjoner, ulike lov- og regelverk og ulik problemløsningstenkning. Lokalkontorene skal tjene to ”herrer” samtidig; lokalt folkevalgte og den statlige fylkeslederen i arbeids- og velferdsetaten, med de ulikheter i styrings- og finansieringsordninger det medfører. På tross av de strukturelle ulikheter som er innebygd i organiseringen, er målsettingen at disse skillene så langt som mulig skal viskes ut i den daglige driften av kontorene og i tilbuddet som ytes mot brukerne. Samordningen mellom stat og kommune skal som tidligere nevnt sikres gjennom to grep; felles lokalkontor (fysisk samlokalisering) og mulighet for felles ledelse, jf pkt 3.2 og 3.3. Spørsmålet her er hvordan de ulike løsningene for interkommunalt samarbeid om kommunens sosialtjeneste vil påvirke muligheten for å oppnå den ønskede samordningen mellom stat og kommune.

Samarbeidsløsninger uten myndighetsoverføring

Samarbeid både gjennom minimumsløsningen og kompetansesentermodellen vil i liten grad endre den integrasjonsmodellen som allerede er valgt mellom statsetaten og den enkelte kommune. Sentralt for begge modeller er at samarbeidet kun omfatter avgrensede deler av sosialtjenesten og det er ikke forutsatt myndighetsoverføring. Vedtak og politikkutforming er fortsatt kommunens/det lokale NAV-kontorets ansvar. Samordningen mot staten vil derfor skje med utgangspunkt i det enkelte lokale NAV kontor. Spørsmålet om enhetlig eller todelt ledelse, og tilsettingsforholdet til ev felles leder, vil her reguleres i den lokale avtale som inngås mellom kommune og statsetaten. På bakgrunn av at NAV i Nord-Trøndelag har opprettet geografiske tjenesteområder, vil det kunne oppstå et behov for samordning mellom staten og kommunen på tjenesteområdenivå. I forhold til dette behovet vil ikke minimumsløsningen og heller ikke kompetansesentermodellen legge til rette for en enhetlig tilnærming til NAV- etat fra kommunenes side. Kompetansesentermodellen kan bidra til styrket

samhandling mellom de statlige og kommunale tjenestene på avgrensende saksfelt, men gir neppe grunnlag for en helhetlig løsning.

Helhetlig samarbeid om sosiafeltet

En helhetlig regional løsning om sosiafeltet innebærer at sosialtjenesten for flere kommuner etableres som en felles tjeneste under felles faglig- og administrativ leder. Kommunene får en likartet struktur som statsetaten, noe som vil kunne legge til rette for regional samhandling og jevnbyrdighet i partnerskapet om NAV. En regionalisering på kommunal side reiser spørsmålet om integrasjon med statsetaten på regionalt nivå, jf åpningen for det i § 14 i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: *Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen.* Som for de lokale kontorene vil en også på regionalt nivå stå overfor to alternativer med hensyn til lederfunksjonen; enten felles regional leder for stat og kommune, eller to-sporet ledelse med felles samordning.

En løsning med *felles regional leder* vil innebære at leder delegeres alle fullmakter administrativt og faglig fra både statlig og kommunal side. Fra kommunenes side vil delegasjonen skje i flere etapper; fra samarbeidskommunene til vertskommunens politiske nemnd (vi legger til grunn at et helhetlig samarbeid om sosialtjenesten krever politisk nemnd, jf diskusjonen i pkt 5.1) og videredelegering fra nemnd til felles leder. Leder for tjenesteområdet vil deretter deleger myndighet og oppgaver til lokal leder på bakgrunn av hvilke oppgaver på kommunal og statlig side som det er aktuelt å legge til det enkelte kontor. Felles leder for tjenesteområdet vil rapportere til fylkesdirektør på statlig side og til vertskommune ved politisk nemnd på kommunal side. Lokal leder derimot vil kun rapportere til felles tjenesteområdeleder for både kommunale og statlige oppgaver.

Fordelen med en slik løsning ville være at den vil tydeliggjøre det enhetlige preget ved NAV ved at hele tjenesteområdet er underlagt en faglig-administrativ leder med et tydelig resultatansvar overfor sine arbeidsgivere. Utfordringen vil være ”å tjene to herrer på samme tid” til begges tilfredshet, og sørge for at styrings- og rapporteringslinjer ikke blir blandet, men holdt klart atskilt. Den viktigste prinsipielle innvendingen er likevel at det lokalpolitiske ansvaret for sosialtjenesten vil bli utydelig.

I en løsning med *todelt ledelse* vil både staten og kommunene ha sin leder på tjenesteområdenivå direkte underlagt fylkesdirektøren på statlig side og direkte underlagt vertskommunens politiske nemnd på kommunal side. Sett fra kommunenes side vil en slik ledersmodell gi et tydelig faglig lederansvar til en felles sosialledder for kommunale sosialoppgavene. En slik løsning vil imidlertid stille store krav til at de to lederne utvikler et tett samarbeid og arbeidsrutiner som legger til rette for at virkemidler blir samordnet og personale disponert best mulig i forhold til behovet ved hvert enkelt lokalkontor.

Slik vi ser det vil disse vurderingen være de samme om samarbeidet med myndighetsoverføring organiseres som et vertskommunesamarbeid eller om det etableres en samkommuneløsning. Uansett valg av samarbeidsmodell vil et helhetlig samarbeid om sosialtjenesten på regionalt nivå, herunder felles strategi og tilnærming forutsette etablering av arenaer som sikrer løpende kommunikasjon både mellom de samarbeidende kommunene, og mellom det interkommunale organet (vertskommunen) og Arbeids- og velferdsetaten.

5 Egenskaper ved vertskommunemodellen

5.1 Vertskommune med eller uten politisk nemnd?

Kommunelovens §28 åpner for to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommune med felles folkevalgt nemnd

I lovarbeidet er det forutsatt at vertskommune med felles folkevalgt nemnd skal velges dersom samarbeidsområdet er av prinsipiell betydning. Det betyr i praksis at oppgaver hvor det utøves lokalpolitisk skjønn skal legges til en felles nemnd, mens regelstyrte oppgaver som vanligvis er delegert fra politikerne til administrasjonssjefen i kommunen, kan delegeres til administrasjonen (ved rådmannen) i en annen kommune (vertskommune).

Vi legger til grunn at en helhetlig oppgaveoverføring på sosialfeltet vil berøre saker som i dag er gjenstand for politisk skjønnsutøvelse i kommunene. En helhetlig oppgaveoverføring krever dermed bruk av løsningen med politisk nemnd (§28c).

5.2 Nærmere beskrivelse av vertskommunemodellen

I et vertskommunesamarbeid med politisk nemnd må alle involverte kommuner fatte likelydende vedtak om å delegere oppgaver og myndighet etter sosialtjenesteloven til en felles folkevalgt nemnd. Nemnda skal bestå av minimum to representanter fra hver kommune og vil formelt sett være en del av vertskommunens organisasjon (ikke eget rettssubjekt). Det vil da være nemnda som er ansvarlig for sosialpolitikken i alle de samarbeidende kommunene. Nemnda må beholde ansvar for alle saker av prinsipiell karakter, mens beslutningsmyndighet knyttet til kurante saker kan delegeres til rådmannen i vertskommunen.

Ved etablering av denne typen samarbeid skal det i henhold til kommunelovens §28e opprettes en skriftlig samarbeidsavtale med bestemmelser om deltakende kommuner, hvem som er vertskommune, oppgaveområder, avgjørelsesmyndighet, økonomisk fordeling etc.

Løsningen gir et nytt utgangspunkt for både kommunal organisering og vertikal samordning i forhold til staten. På kommunal side vil alle ansatte være underlagt rådmannen i vertskommunen som arbeidsgiver. Valg av vertskommunemodellen innebærer at alle ansatte i sosialtjenesten overføres til vertskommunens organisasjon. Når det gjelder vedtaksmyndighet, vil det være rådmannen i vertskommunen som i utgangspunktet vedtar alle saker av administrativ karakter overfor alle kommunene. Den myndighet som alle kommunene delegerer til rådmannen i vertskommunen, kan enten beholdes og utøves gjennom en felles kommunal sosialleder (to sporet ledelse) eller videredelegeres til en felles NAV-leder (felles regional leder).

I vertskommunemodellen vil det være nemnden i vertskommunen som avgjør alle politiske saker innenfor sosialfeltet i alle kommunene. Etter kommunelovens §28 vil det være rådmannen i vertskommunen som har ansvaret for å forberede kommunale sosialsaker for nemnden. Dette ansvaret kan utøves av enten en felles sosialleder eller en felles regional leder avhengig av hvem myndigheten delegeres til.

Når det gjelder samordningen mellom staten og kommunene, vil det antakelig være en fordel å operere med en felles regional leder med ansvar for administrativ og faglig samordning på både kommunal og statlig side. Spørsmålet om regional kompetanseoppbygging og fordeling av kompetanse og kapasitet på de lokale NAV-kontorene, inkludert hvilke friheter en felles leder evt. skal ha, vil være naturlig å avgjøre på overordnet nivå ved etablering av en felles regional organisasjon.

5.3 Mulige egenskaper ved vertskommunemodellen

Fordelene ved denne modellen kan være knyttet til:

- At vertskommunemodellen er lovhjemlet og kan sikre en permanent løsning på politisk, administrativt og faglig side.
- At løsningen kan innebære en god sektortilpasning med skreddersom mht. hvilke kommuner som deltar i en samordnet regional løsning og organiseringen av en samlet NAV-tjeneste
- At løsningen gir mulighet for interessante sektorpolitiske og sektorfaglige roller, inkl. større og bredere fagmiljøer innenfor en felles organisasjon
- At løsningen gir muligheter for kostnadsmessig optimalisering med utgangspunkt i en regional organisasjon

Ulempene kan være knyttet til:

- At løsningen medfører omfattende delegasjon i flere ledd som kan medføre at ansvarsforholdene mellom staten og kommunene kan oppfattes som uklare
- At løsningen kan oppfattes som ubalansert på politisk, administrativ og faglig side som følge av at oppgaver og kompetanse formelt overføres til en bestemt kommune (vertskommunen)
- At løsningen kan innebære en fragmentering av det samlede interkommunale samarbeidet, der ulike oppgaver kan være organisert på ulike måter, inkl. tjenestefunksjoner som det kan være viktig å samordne med sosialtjenesten
- At løsningen kan medføre utfordringer knyttet til løpende styring og samordning, dels mot kommunene og dels mot staten og den øvrige forvaltning
- At løsningen kan innebære økt kompleksitet og mindre oversiktlighet i forvaltningen for brukerne
- At løsningen kan innebære fare for sentralisering dersom den største og mest sentrale kommunen blir vertskommune
- At løsningen kan medføre fare for marginalisering av kommunestyrrene som oppgaveløsere og ansvarlige organ i forhold til innbyggerne

5.4 Kort om Værnes-Nord-avtalen

Vi kommenterer her kort en konkret avtale i Værnes Nord om interkommunalt samarbeid i forhold til NAV. Avtalen kan i utgangspunktet oppfattes som tilnærming til en administrativ vertskommunemodell.

Kommunene Stjørdal, Frosta og Meråker har undertegnet en avtale om interkommunalt samarbeid om NAV, jf. vedlegg. Selve avtalen reiser flere problemstillinger som berører hjemmelsgrunnlaget for samarbeidet, hvilke oppgaver det samarbeides om og de tilsattes arbeidsbestemmelser. Vi understreker at vi ikke kjenner verken delegasjonsvedtakene eller saksdokumentene som ellers er utarbeidet i tilknytning til avtalen, og ser at problemstillingene vi løfter fram kan ha vært avklart i andre sammenhenger.

Hva er hjemmelsgrunnlaget for avtalen? Vi er usikre på hvilken type samarbeid som etableres gjennom avtalen. Vi legger til grunn at dette ikke er en avtale etter § 14 om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som er hjemmelsgrunnlaget for inngåelse av felles kontor mellom statsetaten og kommunene. Statsetaten er ikke avtalepart i denne avtalen. Vi antar at dersom det skulle avtales enhetlig administrativ og faglig ledelse med statsetaten, og leder skal tilsettes på statlige vilkår og ha staten som arbeidsgiver (jf. pkt.7) måtte statsetaten være forpliktet av avtalen gjennom å være avtalepart.

Vi kan heller ikke se at samarbeidsavtalen er forankret i sosialtjenestelovens bestemmelse § 2-1 om interkommunalt samarbeid. Denne bestemmelsen legger til grunn at kommunens myndighet på sosialområdet kan delegeres til et interkommunalt organ (etter kommuneloven § 27) eller annen kommune (etter kommunelovens bestemmelser om vertskommune § 28). Av avtalen fremgår det imidlertid ikke at det er opprettet et felles styre, slik som samarbeid etter kommuneloven § 27 forutsetter. Av avtalen fremgår det heller ikke at samarbeidsordningen er lagt til en vertskommune etter reglene i kommunelovens §28.

Hva samarbeides det om? I avtalens punkt 3 heter det at ”Leder for tjenesteområdet NAV Værnes nord delegeres ansvaret for prioriteringer og ressursbruk i tjenesteområdet”. Det er imidlertid uklart om denne delegerte myndigheten gjelder hele sosialtjenesten i de respektive kommunene eller bare deler av den, jf. minimumsløsningen som loven pålegger kommunene å legge inn i de lokale NAV kontorer (kap. 5 og 5A i sosialtjenesteloven).

Arbeidsvilkår/personalbestemmelser/personalfullmakter: I samarbeidsavtalen er det lagt til grunn at ”kommunalt ansatte skal underlegges statlige personalbestemmelser”, jf. pkt 5 i avtalen. Vi reiser spørsmål om det er adgang til dette uten videre. Det er en forutsetning at det skal være et ”to-sporet” system ved NAV-lokalkontor, dvs. at kommunalt og statlige ansatte skal følge sine lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for hhv. kommunalt og statlige ansatte, samt den lovgivning som gjelder for hhv. kommunalt ansatte (arbeidsmiljøloven) og for statsansatte (tjenestemannsloven). Det er ikke adgang til å lage en samarbeidsavtale hvor kommunalt ansatte underlegges statlige personellbestemmelser. Vi antar at formålet med pkt 5 i avtalen er å utligne forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom kommunalt og statlige tilsatte. Dette formålet må imidlertid realiseres gjennom eksisterende lov- og avtaleverk for kommunalt tilsatte.

6 Egenskaper ved samkommunemodellen

6.1 Kort om MNR og hva en regional sosialtjeneste under MNR vil innebære

Vi tar her som utgangspunkt at kommunene i Midtre Namdal får innvilget sin søknad om å videreføre MNR-samarbeidet som et nasjonalt samkommuneforsøk. Forsøket vil innebære at kjerneordningene i MNR-samarbeidet underlegges et felles politisk styringsorgan med 23 medlemmer. Regionstyret vil være et eget rettssubjekt og ha beslutningsmyndighet for de oppgaver som legges under MNR. Ved oppstart av forsøket 1.3.2009 vil MNR ha ansvar for barnevernstjenesten, kommuneoverlegen, legevaktstjenesten, miljø- og landbruksforvaltningen, skatteoppkrevet og utviklingskontoret. Det er forutsatt at mulige utvidelser i regionstyrets oppgaver skal skje i tilknytning til et planlagt utviklingsprogram med en første fase allerede i 2009.

Flatanger har deltatt i utredningen av forsøket, men har valgt å stå utenfor og er innstilt på kjøp av tjenester fra MNR.

Under regionstyret vil det være en felles administrasjonssjef som vil være en av rådmennene (turnusordning) med tillegg av en fast administrasjonssekretær. Administrasjonssjefen vil være ansvarlig for løpende saksutredning for regionstyret, inkludert økonomistyring og budsjett. Administrasjonssjefen vil være rapporteringspunkt for underliggende fagenheter. Rådmannsgruppen videreføres som koordinerende organ i forhold til den enkelte kommune og rådgivende organ for administrasjonssjefen.

Regionstyret vil kun være arbeidsgiver for administrasjonssekretæren. Ansatte i MNR-ordningene viderefører sitt arbeidsgiverforhold til dagens arbeidsgiverkommuner (Namsos og Overhalla).

Finansieringen av MNRs virksomhet vil komme fra kommunene. Kommunestyrene finansierer MNR i en samlet rammebevilgning.

Organisering av den kommunale sosialtjenesten under Midtre Namdal Regionstyre vil innebære følgende:

- Den kommunale sosialtjenesten overføres fra kommunene til MNR, inkludert beslutningsmyndighet knyttet til lovpålagte oppgaver. MNR blir dermed formelt ansvarlig for sosialpolitikken i alle fire kommuner. MNR vil dermed også være formelt ansvarlig for å fastlegge hvilke oppgaver som skal samordnes med staten innenfor NAV.
- Alle ansatte i den kommunale sosialtjenesten vil tilhøre samme organisasjon og være underlagt en felles leder. Leder kan enten være en egen regional sosialleder, eller en felles leder for stat og kommune.
- Delegasjonsreglement avgjør myndighetsfordeling mellom regionstyret, administrasjonssjef og felles sosialledder.
- Hovedprinsippene for dimensjonering, lokalisering av personell og samordning mot staten vil være en del av det innledende

beslutningsgrunnlaget. Ved normal drift vil det være regionstyret som bestemmer organiseringen av personell i den kommunale sosialtjenesten.

- Så lenge forsøket pågår vil de ansatte i den kommunale sosialtjenesten videreføre sitt arbeidsgiverforhold til dagens kommuner. Dersom samkommunen blir permanent lovhemlet, vil det være aktuelt å overføre arbeidsgiveransvaret til MNR.

6.2 Mulige egenskaper ved modellen

Fordelene med en samkommunemodell i forhold til en vertskommunemodell kan være knyttet til følgende:

- Et likeverdig kommunalt samarbeid om sosialtjenesten, ikke A- og B-kommuner
- Demokratiske gevinster knyttet til et felles politisk styringsorgan som er representativt sammensatt og som har bred forankring i kommunestyrrene.
- Mer oversiktlig ansvarsforhold ved at ett organ (regionstyret) vil være ansvarlig for sosialpolitikken, inkludert samordningen mot staten gjennom NAV
- Effektivitetsmessige gevinster som følge av bedre muligheter for samordning mot andre interkommunale oppgaver som bør ses i sammenheng med sosialtjenesten, samt bedre muligheter for samordning mot regional statlig forvaltning (NAV tjenesteområde). Samkommunen kan innebære lavere administrasjons- og prosesskostnader som følge av et enklere interkommunalt system.
- Styringsmessige gevinster knyttet til etablering av et felles politisk og administrativ styringsløsning etter samme system som i kommunene

Ulempene ved en samkommuneløsning kan være knyttet til særlig tre forhold:

- Midlertidighet som følge av forsøk
- Marginalisering av kommunestyrrene som oppgaveløsere og ansvarlige organ i forhold til innbyggerne
- MNR kan oppfattes som et eget/ekstra forvaltningsnivå