

Discussion Paper
1/2008

ISSN: 0807-3406

Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?

Lars Chr. Monkerud

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer
lars.monkerud@bi.no

1) Innledning

Denne dokumentasjonsrapporten presenterer foreløpig materiale fra en av modulene – *Det lokale NAV-kontor* - i prosjektet Evaluering av NAV-reformen (EVA-NAV). Prosjektet er igangsatt av Norges forskningsråd, og består av i alt sju moduler som til sammen skal evaluere reformen med hensyn til reformens hovedmål om arbeidsretting, brukerretting og en mer effektiv forvaltning. I den samlede evalueringen studeres både reformprosess og resultatoppnåelse. I denne sammenheng gir det materialet som presenteres her en oversikt over den lokale reorganiseringsprosessen så langt: Gjennom prosjektmodulens innsamling og klassifisering av de lokale samarbeidsavtalene som ligger til grunn for opprettelsen av de lokale NAV-kontorene, kan en danne seg et inntrykk av hvilke løsninger som hittil velges og også hva som kjennetegner kommuner som velger ulikt.¹

I korte trekk går reformen ut på lokal samordning av kommunale (ulike sosialtjenester)² og statlige (arbeid og trygd) tjenester med lokalt nedslagsfelt. Virkemidlene – som skal avtales lokalt mellom kommunen (v/rådmann eller kommunalråd) og stat (ved fylkesdirektør i NAV) - er blant andre: *Tjenesteomfanget* – hvilke kommunale tjenesteområder som skal omfattes av samarbeidet; *graden av tjenesteintegrasjon* – om det skal samarbeides mellom ulike tjenester, eller om enkelte tjenester kun skal samlokaliseres i NAV-kontoret; i en presisering av det sistnevnte aspektet gjelder dette valg av lokal *ledelsesmodell* – hvorvidt de aktuelle tjenester skal ledes av en felles leder med faglig og administrativt ansvar for både statlige og kommunale oppgaver.

Ikke bare skal den lokale gjennomføringen av reformen – utformingen av de lokale NAV-kontorene - ”gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter”.³ Partene legger også til grunn at ”den nye statsetaten [Arbeids- og velferdsforvaltningen; NAV] og kommunene skal ha stor handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer”.⁴ I skrivende stund er vi omtrent halvveis ut i reformen som innen utløpet av 2009 skal gi alle kommuner et eller flere NAV-kontorer. Og, som rapporten viser, er det da også stor variasjon i valgte løsninger.

¹ For en mer detaljert beskrivelse av de ulike modulene i prosjektet og se

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1172688937437&pagename=eva-nav%2FGenerellArtikkel%2FVis+i+opprinnelig+menypunkt>.

² I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som bør inkluderes i NAV-kontoret ”kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunene”, se *Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet* (2006), tilgjengelig på <http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>.

³ *Ibid* §5.

⁴ *Ibid*.

Rapporten er videre organisert som følger: I neste del beskrives kort det *avtalearkivet* som etter hvert er bygget opp ved Handelshøyskolen BI (innsamlingsmetode, arkivets omfang mv.). Her kommenteres også visse begrensninger ved den informasjonen som fremkommer i samarbeidsavtalene. I rapportens tredje del presenteres så variasjonen i de ulike lokale løsningene ved de egenskaper (variabler) som samarbeidsavtalene kan karakteriseres etter.⁵ I del fire forsøkes en første enkel oversikt over valgte løsninger slik de varierer fra en kommunetype til en annen (gitt ved blant annet kommunestørrelse, kommuneøkonomi, ulike indikatorer for problempress og den enkelte kommunes politiske profil). Rapportens siste del oppsummerer hovedtendensene.

2) Status for prosjektet og kort om avtalene som undersøkelsesobjekter

Siden oppstart høsten 2006 har prosjektmodulen hvert kvartal henvendt seg til NAV fylke og bedt om at samarbeidsavtaler for aktuelle NAV-kontoroppsettler i foregående kvartal oversendes. For tiden inneholder arkivet førsteavtaler for 187 av 201 kommune- eller bydelskontorer opprettet pr. 31. juni 2008.⁶ Det som presenteres i denne rapporten er løsningene som de enkelte kommunene har valgt. Siden 14 av kontorene er bydelskontorer (hittil sju i Oslo, fire i Bergen og tre i Stavanger) består materialet av valgene som er foretatt av 176 enkeltkommuner.⁷

Blant kontorene som ikke er bydelskontorer er det vanlige selvsagt at den enkelte kommune vedtar at det opprettes et kontor med bestemte organisatoriske kjennetegn innenfor egne grenser. Videre vil kontoret styres etter det som vanligvis benevnes et "partnerskapsmøte" eller "samarbeidsmøte" bestående av rådmann og fylkesdirektør i NAV som sammen ansetter ledelse ved kontoret.⁸ I enkelte tilfeller velges imidlertid andre overordnede løsninger: Fire par av kommuner har opprettet samkontorer der partnerskapsmøtet består av representanter for *to kommuner* samt NAV fylke.⁹ Ti andre kommuner med løsninger som avviker fra det typiske skal også nevnes: I Bjarkøy delegeres ansvaret for kommunens forpliktelser til NAV-kontoret i Harstad, og det etableres et underkontor i kommunen; Utsira spesifiserer at administrasjonssjef også er kommunal og administrativ leder i det lokale NAV-kontoret og at statlig leder ved NAV Haugesund er statlig leder; Lebesby og Gamvik ansetter én leder for enkeltkontorene i begge kommuner; i Nord-Gudbrandsdalen skal seks enkeltkommuner med hvert sitt kontor kunne trekke på et felles kompetansesenter (med kompetanse på bl.a. rusbehandling og gjeldsrådgivning). For alle

⁵ En skjematisk oversikt over de variablene som legges til grunn finnes forøvrig i kodeboken som gjengis i rapportens appendiks 2.

⁶ Det vil si at prosjektet avventer innsendelse/koding av avtaler for 14 ytterligere kommunekontorer for perioden fra oppstart til utgangen av 2. kvartal 2008. Avtalearkivet inneholder pt. også tre avtaler som avløser førsteavtalen. Ingen av disse har gjort endringer i de løsningene som ble valgt første gang, og dette gjelder også én kommune som har videreført førsteavtalen slik den i sin tid ble godkjent.

⁷ Løsningene som er valgt for bydelskontorene varierer ikke innenfor den enkelte by.

⁸ For Oslo legges det opp til at de enkelte bydeler i egne avtaler (utover en sentral avtale for hele Oslo) kan velge for eksempel ledelsesmodell (én- eller toleder modell). Alle bydeler velger imidlertid delt ledelse. For Stavanger og (etter hvert) Bergen reguleres bydelskontorene av én sentral avtale for hele kommunen. Også her velges toledermodellen.

⁹ Dett gjelder kontorer for Marker og Rømskog, Oppdal og Ringeby, Hemne og Snillfjord og Frøya og Hitra. Det opprettes samtidig avdelinger av NAV-kontoret i de respektive enkeltkommuner.

disse kommunene gjelder imidlertid at samarbeids- eller styringsorganet som enkeltkontoret står ansvarlig overfor kun består av to parter (én kommune og NAV fylke).

Det er et hovedpoeng for prosjektet at de organisasjonsløsninger som registreres i avtalearkivet senere i prosjektperioden skal kunne kobles til periodiserte og lokale effektmål som gjenspeiler NAV-reformens hovedmålsetninger (flere i arbeid/færre på stønad, større brukerorientering og en mer effektiv forvaltning). Grunnidéen bak NAV-reformen som *forvaltningsreform* er nettopp at ulike organisasjonsløsninger - som målt i herværende delprosjekt - i utgangspunktet må tenkes å påvirke oppnåelsen av ønskede effekter - målt gjennom registrering av bevegelser i arbeidsmarkedet, gjennom brukerundersøkelser og gjennom data om ressursinnsats og produksjon i forvaltningen. Et praktisk poeng er at materialet i avtalearkivet i løpet av høsten 2008 overføres til en avtaledatabase hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), slik at materialet lettere kan kobles til flere relevante analysevariabler (på kommunenivå) og også blir tilgjengelig for et bredere forskerfelleskap.

Før vi presenterer innholdet i de løsninger enkeltkommunene har valgt, er det på sin plass å si litt om undersøkelsesobjektene. Hvilke fruktbare opplysninger kan leses ut av de enkelte samarbeidsavtalene? Er enkelte opplysninger mer presise enn andre? Det kan være på sin plass å se litt på utformingen av samarbeidsavtalene, slik den på enkelte punkter er temmelig robust fra det ene tilfellet til det annet og også kan tolkes ganske rettfrem uten for mye skjønnsutøvelse.

På den ene side finnes selvsagt opplagte kilder til utformingen som gjør at avtalene kan ”måles” og sammenlignes på en mer eller mindre rettfrem måte. Arbeids- og velferdsforvaltningslovens §§13-14 spesifiserer at det lokale kontoret skal opprettes ved avtale mellom partene og at det skal ivareta den statlige etatens oppgaver (arbeid- og trygdeoppgaver) samt kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven §5 og 5a (som et minimum) eller også andre (kommunale tjenester). Videre skal avtalen ”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” (Arbeids- og velferdsforvaltningslovens §14). En annen kilde som mer retter seg mot den praktiske utformingen av den skrevne avtalen er den veilederen til utformingen av samarbeidsavtale som KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har utgitt i felleskap.¹⁰ Begge disse kildene setter selvsagt sterke føringer for hva man skal lete etter i avtalene og også hvor lett det i praksis vil være å sammenligne forskjellige avtaler på ulike punkter.

På den annen side er det også skjær i sjøen. I noen tilfeller vil presisjonen og informasjonsverdien i det som måles variere etter hvilket aspekt ved avtalen som settes under lupen. For eksempel vil alle samarbeidsavtaler være temmelig utvetydige på punktet om ledelsesmodell – ledelsesmodellen nevnes kort og presist i en eller to enkle setninger. Her kan alle kontorer karakteriseres ganske rettfrem med enten enhetlig administrativ og faglig ledelse, enhetlig administrativ ledelse eller todelt ledelse. Når det for eksempel

¹⁰ *Veileder til lokal samarbeidsavtale. Versjon 2 – Godkjent 12.02.2007. Se <http://kommune.nav.no/binary?id=805363049&download=true>.*

gjelder det som veilederen anbefaler at avtalene har med om spesifikt lokale mål, sier det seg selv at det tilligger forskeren større skjønnsutøvelse dersom det skal måles en viss "lokalforankring" gjennom å karakterisere avtaleteksten på dette punktet. Om variasjonen i selve tekstutforming på dette punktet er stor mellom kommuner, er problemet på andre punkter heller at variasjonen i avtaleteksten er nærmest er fraværende. For eksempel vil de fleste ha med et punkt om kompetanseutvikling for kontoransatte. Her vil imidlertid de fleste legge seg tett opp til veilederens forslag til tekst slik den anbefaler at det nevnes årlig utarbeidelse av planer samt at "alle ansatte skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutviklingstiltak".¹¹ For dette, og andre punkter som oppviser liten variasjon i tekst og innhold, rapporteres ingen tendenser.¹²

I andre tilfeller oppstår problemene heller med henvisning til de nevnte føringene i seg selv. Spesielt gjelder dette et svært sentralt aspekt ved NAV-reformen, nemlig punktene som lister opp tjenestene som skal tilbys av NAV-kontoret. I praksis varierer det hvor *spesifikke* avtalene er med hensyn til tjenesteinnholdet. Mens flere avtaler lister opp de kommunale tjenesteområder som skal inn i NAV-samarbeidet *etter lovparagraf* i for eksempel LOST (lov om sosiale tjeneseter) eller barnevernloven og introduksjonsloven, oppgir de fleste at tjenester slike som "flyktingetjenesten", "boligvirkemidler/bolig til vanskeligstilte", "tiltak overfor rusmisbrukere" mv. skal tilbys av NAV-kontoret. I andre tilfeller henvises til hele kapitler i LOST, eller også at kontoret skal "dekke tjenester som i dag ligger til sosialkontoret". I slike tilfeller kan det være uklart hvilke kommunale tjenester som skal inn i NAV-kontoret. Spesielt vil dette være problematisk for de omfattende kommunale tiltakene som vedtas etter kapittel 4 i LOST (avlastningstiltak, støttekontaktordninger, ulike former for assistanse, omsorgslønn mv., jf. §§4-2, a-e).

Spørsmålet som reises i denne sammenheng er om, eller eventuelt hvor, den kommunale sosialtjenesten "deles" i og med reformen. Klarhet i et slikt spørsmål er nødvendig dersom man skal kunne ta for seg andre interessante problemstillinger. For eksempel har en hovedmotivasjon for NAV-reformen vært et enklere møte med forvaltningen for brukere med behov for samkjørte arbeids-, trygde og sosialtjenester – jf. slagordet om "én dør". Men, innebærer reformen i praksis at én kommunal dør og to statlige for relevante grupper erstattes av én NAV-dør og én kommunal dør for resttjenestene som blir igjen utenfor NAV-samarbeidet?

Poenget er at en full spesifisering av NAV-tjenester etter lovparagraf heller ikke er påkrevet i selve samarbeidsavtalen. En slik spesifisering er ved forskrift kun påkrevet i de tilfeller der det lokale NAV-kontoret integreres fullt ut: Der kontoret har en felles faglig leder, og der ansatte i henholdsvis statsetat og kommune skal kunne utføre oppgaver på hverandres ansvarsområde, skal det fattes et delegasjonsvedtak med "henvisning til styringsdokumenter, lover, forskrifter og instruksjoner".¹³ I de tilfeller der NAV-kontoret har

¹¹ *Veileder til lokal samarbeidsavtale. Versjon 2 – Godkjent 12.02.2007*, s. 16.

¹² Spesifikt gjelder dette punktene om "universell utforming", "medbestemmelse/medvirkning" og "brukermedvirkning", som de aller fleste avtaler har med men som i større eller mindre grad ikke avviker stort fra veilederens forslag til tekst.

¹³ *Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen*, §1.

delt faglig ledelse vil NAV-medarbeidernes vedtaksmyndighet være begrenset til egen styringslinje (enten kommunal eller statlig), slik at spesifisering av NAV-området (som et rent samlokaliseringssprosjekt) i egne vedtak ikke er påkrevet i det hele tatt. Det vil være et hovedmål for prosjektet videre å presisere opplysningene om tjenesteinnhold i samarbeidsavtalene så langt som mulig – ved at det tas kontakt med enkeltkommuner eller at delegasjonsvedtak kan innhentes der det er aktuelt.

Når rapporten i det følgende beskriver tjenesteinnholdet i de lokale NAV-kontorene må det ovenstående tas med i betraktning. Opplysningene om tjenesteportefølje baserer seg på hva som enkelt kan leses ut av en avtaletekst som varierer i kvalitet/spesifisitet fra det ene tilfellet til et annet. Hittil har prosjektet identifisert seks tjenesteområdekategorier som går igjen i avtalene: ”rusbehandling”, ”boligvirkemidler”, ”flyktningetjeneste”, ”gjeldsrådgivning”, ”tiltak rettet mot personer med psykiske lidelser” og ”barnevernstjenester”. I tillegg er det identifisert følgende kategorier for spesielle tiltak (etter LOST § 4-2) benevnt ”assistanse/avlastning”, ”støttekontaktordning” og ”omsorgslønn” slik disse tar utgangspunkt i nevnte lovparagraf (hhv. bokstav a) og b), c) og d)). Det enkelte kontor ses som tilbyder av aktuelle tjenester/tiltak dersom avtalen nevner den aktuelle lovparagraf ved navn – herunder opplisting av overordnet paragraf eller lov uten kvalifikasjoner – eller også positivt nevner sentrale termer som inngår i dem, avarter av disse eller beslektede termer.¹⁴

Med de forbehold som ellers er gjort gir gjennomgangen videre i rapporten et førsteinntrykk av tjenesteomfang og -organisering i NAV-reformen så langt.

3) Kommunene velger forskjellige løsninger

Nedenfor presenteres hovedtendensen for ulike karakteristika ved de lokale NAV-kontorene. Som nevnt er det altså løsningene slik de er valgt av 176 kommuner som presenteres (N=176). Først presenteres visse overordnede karakteristika som går på hvordan det lokale NAV-samarbeidet forholder seg til en videre stedlig og organisatorisk kontekst og hvordan driften og styringen er organisert: Hvorvidt avtalen lister opp spesifikt lokale mål; hvorvidt det spesifiseres samarbeid med aktuelle omkringliggende instanser; hva slags ledelsesmodell kontoret arbeider under; og hvorvidt partene avtalefester statlige eller kommunale ansettelsesvilkår for felles leder. Dernest tas opp den tjenesteprofil (områder og tiltak) som karakteriserer det enkelte kontoret: Hvilke og hvor mange tjenester som sorterer under NAV-kontoret; og hvilke og hvor mange spesielle tiltak som avtalen spesifiserer skal tilbys av NAV-kontoret. Variablene (benevnt V1-V13) som det her er snakk om er for øvrig dokumentert i prosjektets foreløbige kodebok som gjengis i appendiks 1.

¹⁴ Lovene som henvises til er lov om sosiale tjenester mv., introduksjonsloven, barnevernloven og gjeldsordningsloven. For eksempel vil henvisninger til ”introduksjonsloven” eller ”introduksjonsordningen” indikere at ”flyktningetjeneste” tilbys i NAV, og ”boliger til vanskeligstilte” (jf. LOST §3-4) eller ”midlertidig husvære” (jf. LOST §4-5) vil tilsi at ”boligvirkemidler” tilbys. Kategorien ”tiltak... psykiske lidelser” henviser ikke til spesifikke lovparagrafer, men nevnes/utheves altså i flere avtaler (gjennom fokus på psykisk helse eller psykisk utviklingshemmede som gruppe eller for eksempel ved at deler av psykiatritjenesten legges inn i NAV).

Tabell 3.1: Lokale mål og samarbeid med organisasjoner og instanser utenfor NAV-kontoret. Prosent (N).

V1: Lokale mål i avtalen			V2: Samarbeid med eksterne org.			
Nevner lokale mål	Nevner ikke lokale mål	Tot.	Nevner konkrete org.	Nevner samarbeid generelt	Nevner ikke samarbeid	Tot.
74	26	100	44	54	2	100
(131)	(45)	(176)	(78)	(95)	(3)	(176)

Av tabell 3.1 ses at de aller fleste avtalene angir lokale mål utover reformens generelle målsetninger om flere i arbeid/færre på stønad, sterkere brukerorientering og en mer effektiv forvaltning (som alle avtaler nevner).¹⁵ At rundt tre firedeler av kommunene har med egne punkter om lokale mål viser altså at en viss lokal profil kan komme til uttrykk i avtalen. Et mer konkret – og, ikke minst, forpliktende - aspekt ved den profilen den enkelte kommune ønsker skal prege det lokale kontoret gjelder de eksterne instanser en ser for seg at lokalkontoret spesielt må samarbeide med. Høyre side av tabellen viser da også at langt færre av de undersøkte kommunene (44 prosent) har kommet frem til noe substansielt på dette punktet i selve avtaleteksten.¹⁶

Det skal også nevnes at enkelte av avtalene spesifiserer at NAV-kontoret skal samlokaliseres med andre kommunale tjenester utenfor NAV. Langt de færreste har med et slikt punkt (elleve kommuner). Der dette punktet allikevel nevnes oppgir to kommuner at NAV skal samlokaliseres med flyktningetjenesten, mens sju oppgir at barneverntjenesten og to oppgir at hhv. helsetjenesten og helse- og sosialtjenesten skal ligge under samme tak som NAV-kontoret.

Tabell 3.2 viser at de aller fleste kommunene (93 prosent) velger enhetlig administrativ og faglig ledelse, dvs. at lederen av det lokale kontoret har et overordnet administrativt ansvar og personalansvar for både de statlige og kommunalt ansatte ved kontoret og også leder både de statlige (arbeid og trygd) og de kommunale delene (sosiale tjenester) av kontorets virksomhet. Fire kommuner (to prosent) velger en løsning der kun det administrative ansvaret samles hos en leder, mens fem kommuner velger en fullt ut todelt ledelse.¹⁷

¹⁵ NAV-reformens generelle mål ligger inne i forslaget til tekst i *Veileder til lokal samarbeidsavtale*.

¹⁶ Der samarbeidsavtalen ikke nevner noen konkrete eksterne samarbeidspartnere vil det påpekes at slikt spesifiseres i "egne avtaler". Der det allikevel finnes noe substansielt kan det både for dette avtalepunktet (eksterne samarbeidspartnere) og det forrige (lokale mål) – begge anbefalte punkter i *Veileder til lokal samarbeidsavtale* – ligge et potensiale for videre analyser av avtaleteksten. For eksempel kan teksten kategoriseres ettersom det listes opp målfokus hos "unge" eller de som "faller utenfor" eller ettersom det skal samarbeides spesielt med for eksempel "helsetjenesten". Slike analyser ligger imidlertid utenfor formatet til denne dokumentasjonsrapporten.

¹⁷ Blant de førstnevnte (med enhetlig adm. ledelse) er Bergen der et visst overordnet administrativt ansvar ruller årlig mellom statlig og kommunal leder, mens Oslo og Stavanger har valgt full todeling av ledelsen for sine bydelskontorer.

Tabell 3.2: Ledelse ved det lokale NAV-kontoret. Prosent (N).

V3: Ledelsesmodell				V4: Leders ansettelsesforhold			
Enh. adm. og faglig ledelse	Enh. adm. ledelse	Todelt ledelse	Tot.	Leder ansettes i kommunen	Leder ansettes i staten	Åpent ans.forh.	Tot.
93	2	5	100	11	26	63	100
(164)	(4)	(8)	(176)	(18)	(44)	(106)	(168)

Enkelte av kommunene som velger en énledermodell spesifiserer også i avtalen hvorvidt lederen skal ansettes i kommune eller stat (37 prosent).¹⁸ Blant disse spesifiserer de fleste at lederen skal ansettes i arbeids- og velferdsdirektoratet (26 prosent av alle kommuner), mens langt færre (11 prosent av alle) angir at lederen skal ansettes i kommunen. Muligens sier dette noe om det generelle styrkeforholdet mellom partene i reformen sett under ett: Målt etter utgifter er virksomheten innenfor NAV klart tyngst på det statlig ansvarsområdet.

Når det gjelder den tjenesteprofil som kommunene velger for sine kontorer ses av tabell 3.3 at de aller fleste (89 prosent) legger inn rusbehandling (jf. LOST kap. 6) i NAV-området. Også boligvirkemidler (jf. LOST §§ 3-4 og 4-5) legges inn av de aller fleste kommuner (78 prosent). Over halvparten av kommunene legger også inn flyktningetjenesten (57 prosent) og gjeldsrådgivning (53 prosent). Tiltak/fokus som retter seg mot personer med psykiske problemer og barneverntjenesten inkluderes av langt færre (hhv. 11 og 7 prosent).

Tabell 3.3: Tjenesteområder og tiltak ved det lokale NAV-kontoret. Prosent (N).

Tjenesteområder i NAV-kontoret			Tiltak (e. LOST §4.2) i NAV-kontoret		
V5: Rusbehandling	89	(156)	V11: Støttekontaktordn.	26	(45)
V6: Boligvirkemidler	78	(138)	V12: Assistanse/avlastn.	20	(35)
V7: Flyktningetj.	57	(100)	V13: Omsorgslønn	10	(17)
V8: Gjeldsrådgivning	53	(94)			
V9: Tiltak psyk. lidelser	11	(19)			
V10: Barneverntj.	7	(12)			

¹⁸ Bergen inkluderes her i kategorien som lar ansettelsesforholdet stå åpent i samarbeidsavtalen.

Et inntrykk er at kommunene legger inn under NAV de områder som enten bærer preg av å være en rettighet der klientstatus ikke er gjenstand for stort kommunalt skjønn og der bestemte ytelser skal følge (rusbehandling, flyktingetjeneste og gjeldsrådgivning) eller også dreier seg om visse basisbehov (bolig). Det kan samtidig tenkes at visse faglige spesialiseringsgevinster ligger til grunn for slike valg: Selv om barneverntjenesten også har karakter av å være en kommunal ”skjønnstjeneste”, kan det at kun sju prosent av kommunene legger den inn i NAV-kontoret like gjerne reflektere den spesialkompetansen som tjenesten preges av.¹⁹ Det førstnevnte inntrykket forsterkes imidlertid av de valg kommunene foretar når det gjelder de sosiale tiltaksvirkemidler kommunene ellers rår over. Av høyre del av tabell 3 ses at rundt tre firedeler av kommunene velger å holde støttekontakttjenesten etter LOST §4-2c utenfor NAV-samarbeidet, mens hhv. 80 og 90 prosent legger tjenester etter LOST §4-2a og b (avlastning og assistanse) og §4-2d (omsorgslønn) utenfor. I mange tilfeller vil det tilligge kommunen et betydelig skjønn i tilmålingen av slike tiltak.²⁰

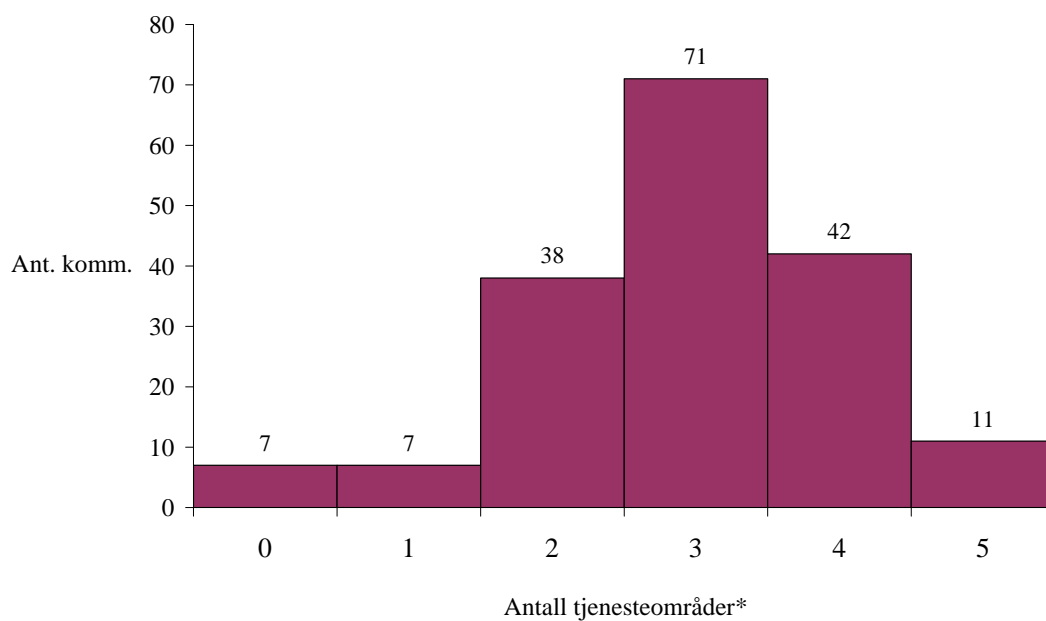
Mens det ovenstående kan gi et inntrykk av hvilke enkelttjenester som typisk inkluderes i NAV-samarbeidet, gir det ikke et like godt inntrykk av hvor omfattende tilbudet ved et typisk lokalkontor vil være. Her er det altså snakk om hvilke kombinasjoner eller omfang av tjenester som typisk velges for kontorene. Et enkelt mål på dette kan ta utgangspunkt i det antallet tjenesteområder eller hjelpetiltak som tilbys ved det enkelte kontor. Figur 3.1 og 3.2 viser fordelingen på et slikt mål for hhv. de tjeneste- og tiltaksområder vi har identifisert i prosjektet.

Av figur 3.1 ses at de fleste kommuner (124 av 176) velger å inkludere mer enn tre tjenesteområder (blant områdene ”rusbehandling”, ”boligvirkemidler”, ”flyktingetjeneste”, ”gjeldsrådgivning”, ”tiltak rettet mot personer med psykiske lidelser” og ”barnevernstjenester”). På den ene siden er det ingen avtaler som nevner alle seks kategorier, mens sju av avtalene ikke nevner noen av dem.²¹ Samtidig er det større grupper av kommuner som velger løsninger som inkluderer alt fra to til fem tjenesteområder i NAV-kontoret. Når det gjelder spesielle hjelpetiltak etter LOST §4-2 er bildet et annet (figur 3.2). Som også ble antydnet i tabell 3.3 ses at de aller fleste kommuner (127 av 176 eller 72 prosent) velger å holde alle slike hjelpetiltak utenfor NAV-samarbeidet, mens kun enkelte kommuner tilbyr en, to eller alle tre tiltakene som en NAV-tjeneste (rundt ti prosent av kommunene i hvert tilfelle).

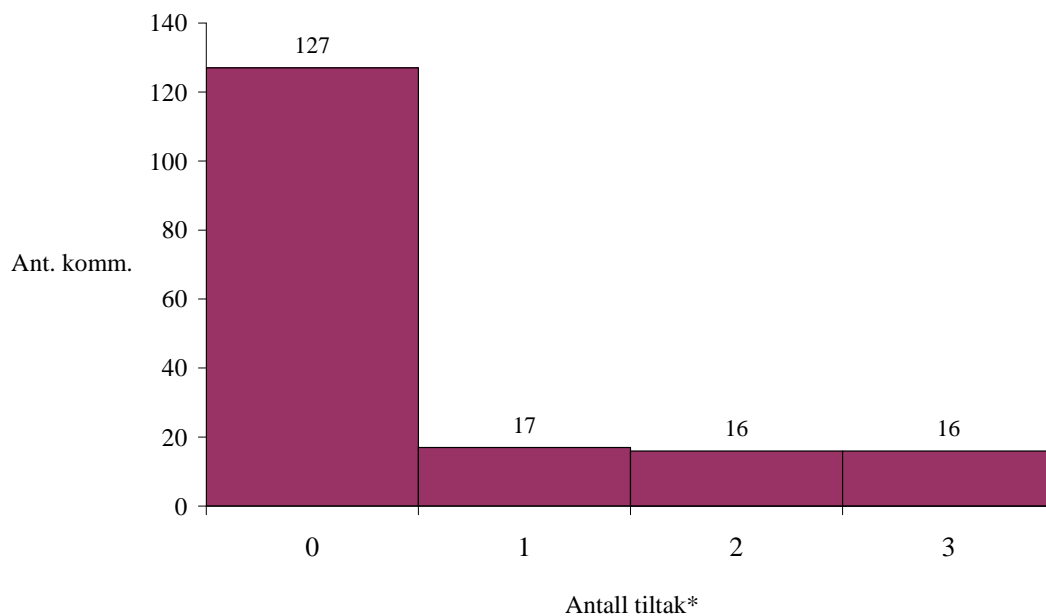
¹⁹ Endelig kan visse praktiske hensyn spille inn: For mange småkommuner med få ansatte vil stillinger som deles mellom kompetanseområdene selvsagt være vanskelige å splitte i og med NAV-reformen. Når det gjelder barnevern spesielt: De aktuelle kommunene har alle under 6000 innbyggere, men ni av dem har også mer enn en hel stilling knyttet til barnevernet (SSB 2006).

²⁰ Én mulig tolkning av dette mønsteret er at kommunene ønsker størst mulig kontroll med egne ressurser: Muligens vil det oppleves et sterkere press i retning slike ressurskrevende vedtak når vedtaksmyndigheten legges inn i en større og partssammensatt organisasjon.

²¹ Dette er i tråd med en minimumsløsning (se Arbeids- og velferdsforvaltningslovens §§13-14), og flere av avtalene som dette gjelder presiserer også at en slik løsning velges i avtaleteksten. Dessuten: Ingen av disse sju avtalene nevner tiltak etter LOST §4-2 (se figur 3.2).

Figur 3.1: Tjenesteprofil i NAV-kontorene. Antall tjenesteområder (N=176)

*) Blant følgende seks områdekategorier: Rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjenste, gjeldsrådgivning, tiltak overfor personer med psykiske lidelser, barneverntjeneste

Figur 3.2: Tjenesteprofil i NAV-kontorene. Ant. tiltak etter LOST §4-2 (N=176)

*) Blant følgende tre tiltakskategorier: Assistanse/avlastning, støttekontaktordning, omsorgslønn

Oppsummeringsvis kan en foreløpig konklusjon for det første være at NAV-reformen ikke innebærer noen form for generell organisatorisk standardisering med hensyn til det kommunale tjenesteinnholdet. Kommunene velger løsninger som varierer betydelig hva gjelder tjenesteomfang. På den annen side er en slik tendens svakere når det gjelder den ledelsesmodell som velges og også når det gjelder de spesielle hjelpetiltak som legges inn i NAV-kontoret. Her utelater de aller fleste NAV-samarbeid alle typer hjelpetiltak. For det andre (som vi har vært inne på tidligere): I den grad det eksisterer spesielt tette "organisasjonsskott" mellom et NAV-område og et rent kommunalt sosialtjenesteområde, kan det spørres om standardiseringen som skjer i praksis ikke også vil måtte gå imot en sentral målsetning for reformen (dvs. en enklere arbeids- og velferdsforvaltning).

4) Hva velger ulike kommuner?

I denne delen av rapporten spørres det etter kjennetegn hos kommune som foretar ulike organisasjonsvalg. I tabellene som følger grupperes kommunene først etter visse overordnede karakteristika (innbyggertall, sentralitet og kommuneøkonomi), dernest etter ulike indikatorer for "problempress" (gitt ved ulike klientgruppers størrelse) og til sist etter en indikator for kommunens politiske profil. Hensikten med denne gjennomgangen er kun å gi et førsteinntrykk av hva som kan tenkes å styre organisasjonsvalget (den lokale NAV-løsningen) og også av hvilke typer variabler som kan kobles til materialet i avtalearkivet: De svar som kun kan antydes ved hjelp av en slik oppstilling håndteres selvsagt bedre i multivariate statistiske opplegg. Slike analyseopplegg vil imidlertid gå utover formatet i denne dokumentasjonsrapporten.

For hvert enkelt kjennetegn er kommunene delt inn i fire grupper som er så jevnstore som mulig. Dette sikrer at enkeltgruppen inneholder et rimelig antall enheter (rundt 45 kommuner i de fleste tilfeller), slik at den målte tendensen ikke skal bli for usikker. Samtidig vil antallet grupper kunne gi et noenlunde godt inntrykk av spennet i tendenser mellom flere ulike kommunetyper. I tabellene presenteres også fordelingen på den aktuelle egenskapen i populasjonen av alle kommuner samt i de kommuner som pt. er inne i avtalearkivet. Som kan ses av tabellene er det for de aller fleste kjennetegns vedkommende ikke store forskjeller mellom de to fordelingene: Med hensyn til disse kjennetegnene er altså kommunene i avtalearkivet noenlunde representative for kommunesektoren som helhet.

I tabell 4.1a presenteres tendensene til å nevne lokale mål og samarbeid med eksterne instanser samt valgte ledelsesmodeller etter kommunebefolkning (2006), sentralitet (1990) og kommunens korrigerede frie inntekter (2007).²²

²² Kilder er NSDs kommunedatabase/SSB (2008) for kommunebefolkning og sentralitet og *St.prp. nr. 57 (2007–2008): Kommuneproposisjonen 2009* for korrigerede frie inntekter. For enkelte kommuner er opplysninger ikke tilgjengelige slik at N for populasjonen for enkelte egenskaper vil avvike fra antallet kommuner (N=430). Hverken Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) eller Statistisk sentralbyrå (SSB) er ansvarlige for de tolkningene som gjøres her. Inntektsmålet inkluderer inntekt fra eiendomsskatt og konsesjonskraft, som er betydelige inntektskilder for små kraftkommuner. Målet angis som en prosentfaktor av gjennomsnittlige inntekter pr. innbygger og er korrigert for antatt utgiftsbehov (i kostnadsnøkkelen). Sentralitetsmålet er SSBs sentralitetsindeks etter klassifiseringen i 1990, og vil i korte trekk måle kommunens plassering i forhold til egne eller omkringliggende tettsteder av ulik størrelse (for detaljer se appendiks 2).

Tabell 4.1a: Lokale mål, eksternt samarbeid og ledelse ved det lokale NAV-kontoret. Etter kommunetype og kommuneøkonomi.

	Befolkning (2006)				Sentralitet (1990)				Korr. frie innt. (2007)			
	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H
Andel av alle kommuner	0.25	0.25	0.25	0.25	0.38	0.19	0.18	0.24	0.22	0.28	0.25	0.25
Andel av NAV-kommuner	0.18	0.26	0.32	0.24	0.38	0.21	0.18	0.24	0.24	0.29	0.24	0.22
V1: Avtalen nevner lokale mål (=1)	0.74	0.76	0.68	0.81	0.86	0.72	0.68	0.64	0.63	0.73	0.86	0.77
V2: Avt. nevner samarb.partnere (=1)	0.19	0.50	0.55	0.42	0.44	0.47	0.61	0.29	0.49	0.47	0.40	0.41
V2: Avt. nevner samarb. generelt (=1)	0.74	0.50	0.43	0.58	0.55	0.50	0.39	0.69	0.49	0.53	0.61	0.54
V3: Enh. adm. og faglig ledelse (=1)	0.97	1.00	0.96	0.79	0.97	0.97	0.97	0.81	0.93	0.90	0.93	0.97
V3: Enh. adm. ledelse (=1)	0.03	0.00	0.02	0.05	0.02	0.00	0.00	0.07	0.00	0.04	0.02	0.03
V4: Avtalefestet kommunal leder (=1) ^a	0.16	0.07	0.13	0.08	0.08	0.14	0.07	0.16	0.10	0.08	0.10	0.15
V4: Avtalefestet statlig leder (=1) ^a	0.32	0.28	0.31	0.11	0.25	0.37	0.27	0.16	0.25	0.17	0.22	0.44
N (alle kommuner):	430				426				429			
N (NAV-kommuner):	176				175				176			

a) Prosentueringsgrunnlag er kommuner uten todelt ledelse.

Kategoriintervaller for kontekstvariable:

Befolkning (ant. bosatte personer 1. jan.): L: [209,2171>, LM: [2171,4448>, HM: [4448,9551>, H: [9551,538411>.

Sentralitet (1=minst sentral til 7=mest sentral): L: {1}, LM: {2,3,4}, HM: {5,6}, H: {7}. Se appendiks 2.

Korr. frie inntekter (indeks for skatt på innt. og formue, statl. rammeoverf. og innt. fra eiendomsskatt og konsesjonskraft; korrigeret for antatt utgiftsbehov): L: [89,93>, LM: [93,100>, HM: [100,114>, H: [114,380>.

De mest dramatiske forskjellene mellom ulike kommunegrupper – der en enkeltforskjell er større enn tjue prosentpoeng - ser en for det første for punktet om lokale mål i avtalen. Mens 86 prosent av de minst sentrale kommunene har med lokale mål i avtalen gjelder dette bare 64 prosent av de mest sentrale (sentralitet 7). Samtidig er det en tendens til at det er de rikeste kommunene som formulerer lokale mål for NAV-kontoret (86 prosent for den nest rikeste gruppen og 77 prosent for den rikeste mot 63 prosent i den fattigste gruppen). Muligens kan den første sammenhengen ses på bakgrunn av at det er i de mindre sentrale kommunene at problempresset er størst.²³ Kanskje er det også mye av den samme tendensen som observeres når kommunene grupperes etter kommunal inntekt: Det er også de minst sentrale kommunene som er de rikeste.²⁴ Eller det kan tenkes at noe av den

²³ Målt ved snitttall for årene 2001-2006 for andel arbeidsledige og andel som mottar sosialhjelp (hhv. med sammenhenger $r=-0,09$ og $-0,17$ med sentralitet (1=minst sentral til 7=mest sentral) (NSDs kommunedatabase/SSB 2008).

²⁴ Korrelasjonen mellom korrigerete frie inntekter og sentralitet (1-7) er $r=-0,38$ (St.prp. nr. 57 (2007-2008); NSDs kommunedatabase/SSB 2008).

sistnevnte sammenhengen skyldes at fattigere kommuner må prioritere strammere og dermed ikke kan enes om omforente mål i samme omfang som sine rikere motparter.

For det andre kan man observere noe av den samme – om enn ikke så klare - tendensen når avtalen presenterer mulige eksterne samarbeidspartnere. Også her skiller de mest sentrale kommunene seg ut med kun 29 prosent som lister opp konkrete samarbeidspartnere (mot rundt 45 prosent i de minst sentrale kommunene og 60 prosent i de nest mest sentrale). Samtidig ses en tendens til at de aller minste kommunene (med under 2200 innbyggere) i langt mindre grad enn andre kommuner nevner slikt samarbeid i selve avtalen (19 prosent vs. 40-55 prosent). En mulig forklaring på dette siste mønsteret er at den rutinemessige og brede erfaringen med forskjellige sosialfaglige problemstillinger vil være mindre i de aller minste kommunene. Muligens vil det å nevne eksterne samarbeidspartnere med spesialkompetanse – som det skal samarbeides rutinemessig med - ikke ligge like opp i dagen i en slik situasjon. En må også kunne tenke seg at en kommune (eller et NAV-kontor) med svært få ansatte vanskeligere kan forplikte seg til et nært og rutinemessig samarbeid med for mange eksterne instanser uten at dét i beste fall er overflødig eller i verste fall tyngende i det daglige arbeidet²⁵

Tendensen til å velge fullt ut enhetlig ledelse ved det lokale NAV-kontoret er som vi har sett høy for alle grupper (se tabell 3.2), men det er som nevnt særlig i de store byene (Oslo, Bergen og Stavanger) at det velges en form for todeling (kun rundt 85 prosent av de mest folkerike og de mest sentrale kommunene velger full enhetlig ledelse mot noe nær universell oppslutning ellers). Selv om de aller fleste kommuner lar spørsmålet om leders ansettelsesforhold stå åpent (se tabell 3.2), observeres også en klar tendens til at de aller største kommunene (med over 9500 innbyggere) i langt mindre grad enn andre kommuner avtalefester at leder skal ansettes i staten (11 vs. rundt 30 prosent). Den samme tendensen kan ses for de mest sentrale kommunene, der det – motsatt sammenhengen med kommune-størrelse - også er en mer uklar tendens til at det skal satses på en kommunal leder. Det kan tenkes at også dette mønsteret reflekterer en større velferdskompetanse hos store og sentrale kommuner, noe som i sin tur ansporer til at kommunen selv ønsker å sitte i førersetet. Eller det gjenspeiler at de minst sentrale kommunene nettopp opplever det sterkeste totale problempresset: Muligens vil staten (v/NAV fylke) insistere sterkere på å lede an i særlige problemområder, all den tid reformen som sådan er tydeligst er motivert i de statlige oppgavene (arbeidslinja).²⁶

²⁵ Antallet arbeidsledige og antallet sosialhjelpsmottakere i de minste kommunene vil ofte være mindre enn ti (NSDs kommunedatabase/SSB 2008).

²⁶ Sammenhengen mellom andel arbeidsledige og andel sosialhjelpsmottagere er betydelig ($r=0,50$; NSDs kommunedatabase/SSB (2008)).

Tabell 4.1b: Tjeneste- og tiltaksprofil i det lokale NAV-kontoret. Etter kommunetype og kommuneøkonomi.

	Befolkning (2006)				Sentralitet (1990)				Korr. frie innt. (2007)			
	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H
Andel av alle kommuner	0.25	0.25	0.25	0.25	0.38	0.19	0.18	0.24	0.22	0.28	0.25	0.25
Andel av NAV-kommuner	0.18	0.26	0.32	0.24	0.38	0.21	0.18	0.24	0.24	0.29	0.24	0.22
V5: Rusbehandling i NAV (=1)	0.84	0.94	0.86	0.91	0.89	0.94	0.84	0.86	0.93	0.90	0.91	0.80
V6: Boligvirkemidler i NAV (=1)	0.90	0.80	0.66	0.84	0.88	0.78	0.71	0.69	0.67	0.86	0.84	0.74
V7: Flyktningetjeneste i NAV (=1)	0.58	0.51	0.54	0.67	0.49	0.64	0.63	0.62	0.56	0.65	0.55	0.51
V8: Gjeldsrådgiv. i NAV (=1)	0.52	0.52	0.57	0.51	0.49	0.61	0.58	0.50	0.56	0.61	0.44	0.51
V9: Tiltak psyk. lidelser i NAV (=1)	0.03	0.09	0.14	0.14	0.08	0.17	0.19	0.05	0.16	0.12	0.14	0.00
V10: Barnevern i NAV (=1)	0.16	0.11	0.04	0.00	0.12	0.00	0.06	0.05	0.02	0.04	0.16	0.05
V11: Søttekontaktordn. i NAV (=1)	0.32	0.28	0.29	0.14	0.36	0.19	0.26	0.14	0.26	0.20	0.35	0.23
V12: Assistanse/avlastn. i NAV (=1)	0.26	0.26	0.18	0.12	0.26	0.14	0.23	0.14	0.16	0.20	0.30	0.13
V13: Omsorgslønn i NAV (=1)	0.10	0.11	0.11	0.07	0.09	0.11	0.10	0.10	0.09	0.10	0.09	0.10
Ant. tj.områder i NAV	3.03	2.96	2.80	3.07	2.94	3.14	3.00	2.76	2.91	3.18	3.02	2.62
Ant. tiltakstj. i NAV (e. LOST §4-2)	0.68	0.65	0.57	0.33	0.71	0.44	0.58	0.38	0.51	0.49	0.74	0.46
N (alle kommuner):	430				426				429			
N (NAV-kommuner):	176				175				176			

Kategoriintervaller for kontekstvariabler:

Befolkning (ant. bosatte personer 1. jan.): L: [209,2171>, LM: [2171,4448>, HM: [4448,9551>, H: [9551,538411>.

Sentralitet (1=minst sentral til 7=mest sentral): L: {1}, LM: {2,3,4}, HM: {5,6}, H: {7}. Se appendiks 2.

Korr. frie inntekter (indeks for skatt på innt. og formue, statl. rammeoverf. og innt. fra eiendomsskatt og konsesjonskraft; korrigeret for antatt utgiftsbehov): L: [89,93>, LM: [93,100>, HM: [100,114>, H: [114,380>.

I tabell 4.1b presenteres etter de samme kommunekjennetegn (kommunestørrelse, sentralitet og kommuneøkonomi) den tjenesteprofilen som velges ved de lokale NAV-kontorene (gitt ved de tjenesteområder som inkluderes i samarbeidet samt de spesielle hjelpetiltak som kontoret tilbyr). En første observasjon er at forskjellen mellom ulike kommunegrupper ikke er dramatisk når det gjelder de fleste tjenesteområder som velges

inkludert i NAV-kontoret. Et mulig unntak er barneverntjenesten som inkluderes i NAV-samarbeidet av 16 prosent av de aller minste kommunene og som inkluderes i mindre og mindre grad ettersom kommunebefolkningen øker. Blant de aller største kommunene inkluderes ikke barneverntjenesten i det hele tatt. Dette mønsteret er for øvrig i tråd med den forklaringen som ble antydnet tidligere: Hovedtendensen er at barnevern holdes utenfor NAV-samarbeidet av ulike årsaker (spesialiseringsgevinster, ønske om kommunal kontroll), men for de aller minste kommunene kan det vise seg vanskelig å dele en videre sosialfaglig kompetanse mellom et NAV-kontor og en kommunal sosialtjeneste på utsiden.²⁷

En lignende tendens kan spores i valget av hvilke tiltak etter LOST §4-2 som legges inn under NAV-kontoret. Særlig for støttekontaktordningen er det slik at det er de største og mest sentrale kommunene som i minst grad velger å inkludere hjelpetiltak (14 prosent vs. 20-30 prosent for øvrige kommuner for støttekontaktordningen). De nevnte tendenser ses enda tydeligere når man ser på målene som sammenfatter tjeneste- og tiltaksprofil: Mens det ikke er store forskjeller å spore mellom ulike kommune grupper når det gjelder tjenesteområder (et snittantall som varierer mellom 2,6 og 3,2 tjenesteområder), doubles det gjennomsnittlige tiltaksomfanget på 0,33 tiltak (av tre mulige) i de største kommunene til 0,68 i de minste. En lignende tendens ser man i forholdet mellom de mest og minst sentrale kommunene, selv om mønsteret her ikke er like entydig (ikke-monoton sammenheng).

For å få et førsteinntrykk av hvorvidt den valgte løsningen avhenger av det ”problempress” den enkelte kommune opplever, presenterer tabell 4.2a og b tendensene for kommunene karakterisert etter to indikatorer på dette området - dvs. etter kategorier for andel arbeidsledige i yrkesaktiv befolkning og andel sosialhjelpsmottagere i alderen 16-49 år.²⁸ I tabell 4.2a ser en for det første at karakteristika ved ledelsen ikke ser ut til å variere dramatisk etter disse indikatorene. Men, det er en tendens til at kommunene med minst arbeidsledighet i mindre grad enn andre kommuner avtalesfester at lederen skal ansettes i staten. Dette er i tråd med forklaringen som ble antydnet ovenfor: Der problempresset er størst, tenderer man mot å velge statlig ledelse. At man ser denne tendensen kun ettersom arbeidsledigheten øker, kan understreke at det er de statlige områdene som står mest i fokus i NAV-reformen (det ses ingen tilsvarende tendens når kommunene grupperes etter andel sosialhjelpstilfeller).

Et annet trekk i tabellen er tendensen til at det i økende grad formuleres lokale mål i avtalen ettersom andelen sosialhjelpsmottagere i kommunen øker (en økning i andelen fra 61 prosent til 86 mellom ytterkategoriene av kommune gruppene). Når kommunene grupperes etter andel arbeidsledige finner man ikke tilsvarende klare tendens. Og det er også en tendens til at lokale samarbeidspartnere nevnes sjeldnere der andelen

²⁷ For mange småkommuner vil barneverntjenesten bestå av deltidsstillinger som ansatte fyller i kombinasjon med stillinger i sosialtjenesten ellers (se for øvrig note 19). Gjennomsnittlig antall årsverk i barneverntjenesten for kommunene med minst befolkning (kategori L) er 0,9 (NSDs kommunedatabase/SSB 2008).

²⁸ Alle opplysninger er hentet fra NSDs kommunedatabase/SSB (2008). Som nevnt (note 23) benyttes snittall over årene 2001-2006. Dette gjøres for å motvirke kategoriseringsfeil som følge av særlig utypiske år – som småkommuner spesielt er utsatt for.

arbeidsledige er størst (hos 36 prosent blant kommuner med høyest arbeidsledighet vs. 57 prosent blant dem med lavest). Muligens kan også dette tilskrives at problempresset ikke først og fremst står mot det kommunale området. Heller kan det indikere at staten tar føringen (jf. tendensen til valg av statlig leder), slik at arbeidet med å formulere lokale mål og samarbeidsstrategier blir mindre viktig.

Tabell 4.2a: Lokale mål, eksternt samarbeid og ledelse ved det lokale NAV-kontoret. Etter andel arbeidsledige og andel sosialhjelpstilfeller.

	And. arb.ledige (2006)				And. sos.hj.tilf. (2006)			
	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H
Andel av alle kommuner	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Andel av NAV-kommuner	0.21	0.31	0.23	0.25	0.22	0.23	0.30	0.25
V1: Avtalen nevner lokale mål (=1)	0.65	0.84	0.68	0.77	0.61	0.73	0.76	0.86
V2: Avt. nevner samarb.partnere (=1)	0.57	0.42	0.45	0.36	0.37	0.44	0.51	0.43
V2: Avt. nevner samarb. generelt (=1)	0.38	0.58	0.53	0.64	0.58	0.56	0.47	0.57
V3: Enh. adm. og faglig ledelse (=1)	0.97	0.98	0.90	0.86	0.97	0.93	0.93	0.91
V3: Enh. adm. ledelse (=1)	0.03	0.02	0.00	0.05	0.03	0.02	0.02	0.02
V4: Avtalefestet kommunal leder (=1) ^a	0.08	0.13	0.08	0.13	0.21	0.10	0.08	0.05
V4: Avtalefestet statlig leder (=1) ^a	0.08	0.27	0.44	0.25	0.29	0.26	0.24	0.27
N (alle kommuner):					430			
N (NAV-kommuner):					176			

a) Prosentueringsgrunnlag er kommuner uten todelt ledelse.

Kategoriintervaller for kontekstvariabler:

Gjn.sn. av andel arb.ledige pr. 31. juli (av yrkesaktiv befolkning; 20-66 år) for årene 2001-2006:

L: [0.0047,0.0170>, LM: [0.0170,0.0214>, HM: [0.0214,0.0269>, H: [0.0269,0.0829>.

Gjn.sn. av andel sosialhjelpstilf. (av befolkningen 16-49 år) for årene 2001-2006:

L: [0.0144,0.0356>, LM: [0.0356,0.0448>, HM: [0.0448,0.0564>, H: [0.0564,0.1254>.

Tabell 4.2b: Tjeneste- og tiltaksprofil i det lokale NAV-kontoret. Etter andel arbeidsledige og andel sosialhjelpstilfeller.

	And. arb.ledige (2006)				And. sos.hj.tilf. (2006)			
	L	LM	HM	H	L	LM	HM	H
Andel av alle kommuner	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Andel av NAV-kommuner	0.21	0.31	0.23	0.25	0.22	0.23	0.30	0.25
V5: Rusbehandling i NAV (=1)	0.87	0.84	0.95	0.91	0.82	0.90	0.93	0.89
V6: Boligvirkemidler i NAV (=1)	0.78	0.71	0.83	0.84	0.63	0.85	0.81	0.82
V7: Flyktningetjeneste i NAV (=1)	0.65	0.57	0.53	0.55	0.50	0.59	0.64	0.55
V8: Gjeldsrådgiv. i NAV (=1)	0.51	0.53	0.55	0.55	0.63	0.59	0.49	0.46
V9: Tiltak psyk. lidelser i NAV (=1)	0.16	0.06	0.08	0.16	0.11	0.12	0.11	0.09
V10: Barnevern i NAV (=1)	0.08	0.02	0.08	0.11	0.05	0.07	0.02	0.14
V11: Søttekontaktordn. i NAV (=1)	0.43	0.18	0.28	0.18	0.16	0.22	0.34	0.27
V12: Assistanse/avlastn. i NAV (=1)	0.32	0.16	0.23	0.11	0.08	0.24	0.21	0.25
V13: Omsorgslønn i NAV (=1)	0.11	0.09	0.10	0.09	0.03	0.10	0.11	0.14
Ant. tj.områder i NAV	3.05	2.71	3.00	3.11	2.74	3.12	2.98	2.93
Ant. tiltakstj. i NAV (e. LOST §4-2)	0.87	0.44	0.60	0.39	0.26	0.56	0.66	0.66
N (alle kommuner):				430	430			
N (NAV-kommuner):				176	176			

Kategoriintervaller for kontekstvariabler:

Gjn.sn. av andel arb.ledige pr. 31. juli (av yrkesaktiv befolkning; 20-66 år) for årene 2001-2006:

L: [0.0047,0.0170>, LM: [0.0170,0.0214>, HM: [0.0214,0.0269>, H: [0.0269,0.0829>.

Gjn.sn. av andel sosialhjelpstilf. (av befolkningen 16-49 år) for årene 2001-2006:

L: [0.0144,0.0356>, LM: [0.0356,0.0448>, HM: [0.0448,0.0564>, H: [0.0564,0.1254>.

I tabell 4.2b er målene for tjenesteprofil brutt ned på de samme ”problempress”-gruppene. For det første ses at tilbøyeligheten til å inkludere ulike tjenesteområder i NAV-samarbeidet ikke varierer stort mellom ulike grupper. Der det finnes en viss tendens – på boilgområdet – er det slik at kommunene med færrest sosialhjelpstilfeller (mindre enn 3,56 prosent av befolkningen) i større grad holder det aktuelle virkemiddelet utenfor NAV-

området (63 prosent av lavproblemkommunene vs. 81-85 prosent for andre kommuner). Ikke overraskende er det altså når presset på et "kommunalt område" (sosialhjelpstilfeller) at et kommunalt virkemiddel settes inn (ved at det legges under NAV-kontoret). For det andre er det nettopp også en viss tendens til at de kommunale hjelpetiltak inkluderes i lokalkontorets portefølje der presset på sosialhjelpsområdet er størst: Kommunene med lavest andel sosialhjelpstilfeller er i alle tilfeller minst tilbøyelige til å inkludere hjelpetiltak etter LOST §4-2 (og for støttekontaktordningen og avlastning/assistanse er tilbøyeligheten på sitt høyeste blant kommunene med høyest andel sosialhjelpstilfeller). Denne tendensen ses også tydelig slik samlemålet for antallet hjelpetiltak som inkluderes i NAV øker fra et snitt på 0,26 tjenester blant kommunene med lavest andel sosialhjelpstilfeller til 0,66 blant dem med den høyeste andelen.

For det tredje: Ser man på det "statlige problemområdet" – altså arbeidsledighet – er tendensen heller motsatt på tiltaksområdet. For støttekontaktordningen og tiltakene som går på ulike former for assistanse og avlastning er andelen som inkluderer tiltakene aller høyest blant kommunene som har lavest arbeidsledighet (30-40 prosent) og aller lavest blant dem som har høyest arbeidsledighet (10-20 prosent). Også for samlemålet ses dette mønsteret tydelig (en reduksjon i gjennomsnittlig antall tiltak fra 0,87 til 0,39 mellom yttergruppene). En mulig forklaring på dette mønsteret er at forskjellene mellom de gruppene som analyseres først og fremst dreier seg om arbeidsledighet. Slik kan det tenkes at et økende og entydig problempress på dette området peker mot en fornuftig spesialisering rundt "arbeidslinja" – med viktige kommunale sosialtjenester organisert i virksomheter utenfor NAV-kontoret. En annen forklaring vil ta utgangspunkt i at mønsteret gjenspeiler bevisste sosialfaglige valg – fremforhandlet mellom den enkelte kommune og direktoratet - om ikke å gjøre slike tiltakstjenester "for tilgjengelige".²⁹

Hovedinntrykket hittil er at det i alle fall finnes holdepunkter for at organiseringen av det lokale NAV-kontoret på ulike måter er influert av det "problempresset" den enkelte kommune opplever. Men, dette er tilforlatelige gode nyheter, all den tid ingen reform settes i gang uten å ha problemløsning for øye.³⁰ Et annet sentralt delmål i reformen er (som nevnt i innledningen) imidlertid at kommunene i samarbeid med staten skal "ha stor handlefrihet" slik at lokalkontorene kan tilpasses "lokale forhold, behov og utfordringer". I det minste *åpnes det for* et visst monn av lokalpolitisk eller lokaldemokratisk handlefrihet: Problemene det her er snakk om kan løses på forskjellige måter på ulike steder *og* målene (les: behovene) kan også oppfattes på ulike måter i ulike deler av landet.³¹ For å få et overblikk hvor tydelig lokalpolitisk preg NAV-reformen i praksis har, ser vi i tabell 4.3a og b på organisasjonsvalgene i grupper av kommuner kategorisert etter den politiske sammensetningen i kommunestyret.

²⁹ Som nevnt (note 26) er sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialhjelp betydelig (også som tidligere nevnt: Multivariate analyseopplegg er bedre egnet til å diskriminere mellom ulike forklaringer av denne typen).

³⁰ Og analysene her kan selvsagt ikke si noe om de ultimate målene for reformen (flere i arbeid og en (opplevet) enklere forvaltning og bedre brukerorientering).

³¹ Det er selvsagt et høyst politisk spørsmål hvor mye lokalpolitisk handlefrihet man skal holde seg med. I mellomtiden kan man studere den handlefriheten som kommunene faktisk benytter seg av.

For å få frem størst mulige kontraster mellom kommunestyre av ulike slag karakteriseres de etter mulige flertallskonstellasjoner: Man forventer at et partis politikk lettere enn ellers gjennomføres der dette partiet har et flertall av plassene i forsamlingen. Forsamlingens politikk – eller kommunens posisjon i NAV-forhandlingene - kan tilbakeføres til dette partiets posisjon. For vårt vedkommende er det allikevel ikke praktisk å se flertallskriteriet som oppfylt kun der ett parti sitter med et flertall av representantene. I norsk politikk (nasjonalt som lokalt) er et slikt flertall en sjeldenhet, slik at mål for ulike flertalls-*koalisjoner* i de fleste tilfeller vil vise seg mest fruktbare i empiriske analyser.³² Uansett må det også foretas noen valg med hensyn til meningsfulle koalisjonstyper, dvs. koalisjonstyper hvis enkeltmedlemmer antas å ikke ligge for langt fra hverandre i synet på viktige velferds- og sosialpolitiske saker. Her benyttes kategorier for sosialistisk flertall (NKP, RV, SV, A har flertall sammen), mellompartiflertall/lokalpartiflertall (Sp, V, KrF har flertall sammen *eller* ett lokalt parti eller én lokal liste har flertall)³³ og høyre- og mellompartiflertall (tilfellet der Frp, H, Sp, V, KrF har flertall sammen uten at mellompartiene seg imellom har et flertall). Endelig kan situasjonen i kommunestyret være at ingen av de ovennevnte koalisjonstypene har et flertall av plassene i forsamlingen.³⁴

Ett mønster i tabell 4.3a er at tilbøyeligheten til å formulere lokale mål i avtalen er aller sterkest i kommuner med sosialistisk flertall (93 prosent). Dette kan være i tråd med en sterkere sosialpolitisk profil hos de partier som er medlemmer av en slik koalisjon. Tilbøyeligheten til å nevne konkrete samarbeidspartnere i avtalen er også sterkest i denne kommunegruppen (75 prosent nevner partnere i denne gruppen mot 32-38 prosent for andre kommuner). Mens valg av ledelsesmodell ikke varierer stort mellom gruppene, er det annet fremtredende trekk at kommunene uten en klar flertallssituasjon i langt sterkere grad spesifiserer at lederen for NAV-kontoret skal være statlig ansatt (52 prosent vs. 16-24 prosent for kommuner med en eller annen flertallssituasjon). En forklaring kan være at NAV-kontorets kommunale sosialpolitiske profil i slike situasjoner vil være et stridstema, og at en leder "utenfra" – som i større grad vil være oppatt av andre (statlige) områder - slik kan være et aktuelt kompromiss.

³² I tillegg vil det i vårt tynnere materiale (N=176) heller ikke være praktisk mulig å benytte seg av alle mulige fornuftige koalisjonsmål: En substansiell interessant kategori er når Høyre og Fremskrittspartiet sammen har flertallet i forsamlingen. Slike situasjoner er imidlertid ekstremt sjeldne (4 prosent av kommunestyrene i 2003-2007-perioden og 7 prosent i 2007-2011-perioden (NSDs kommunedatabase/SSB (2008)). For vårt vedkommende ville en forventet forekomst av slike tilfeller altså ligget på 7-12 enheter, som er et alt for usikkert prosentueringsgrunnlag. Det skal også legges til at de fornuftige kategorier som det tross alt er mulige å benytte seg av (slik som benyttet i tabellene) også gir et noe tynnere prosentueringsgrunnlag enn det som hittil har vært vanlig (25-32 enheter for de tre minste gruppene).

³³ Det antas med andre ord at (store) lokale partier eller lister inntar en (moderat) sosialpolitisk posisjon som ligner på mellompartienes.

³⁴ Vi forutsetter at løsningene ved kontorene som åpner etter 1. januar 2008 har vært behandlet av kommunestyret for perioden 2007-2011, mens løsningene i kontorer som åpner før denne datoen har vært politisk behandlet av kommunestyret i 2003-2007. Vanligvis overtar det nye kommunestyret en gang i løpet av oktober, slik at det vil rekke å behandle samarbeidsavtalen før årsskiftet. Denne tidslinjen er i tråd med *Håndbok for etablering av NAV-kontor* (2008:9) som anbefaler politisk behandling 1-2 måneder før åpning. Avtalene gir selvsagt ikke noe pekepinn om hvordan og når den politiske behandlingen har foregått.

Tabell 4.3a: Lokale mål, eksternt samarbeid og ledelse ved det lokale NAV-kontoret. Etter kommunestyrets politiske sammensetning (2003-2011).*

	Sosialistisk flertall (=1)	Mellomparti-flertall/lokalpartift. (=1)	Mellom- og høyreparti-flertall (=1)	Ingen flertalls-konst. (=1)
Andel av alle kommuner	0.20	0.14	0.51	0.15
Andel av NAV-kommuner	0.18	0.14	0.53	0.15
V1: Avtalen nevner lokale mål (=1)	0.94	0.60	0.72	0.77
V2: Avt. nevner samarb.partnere (=1)	0.75	0.32	0.38	0.38
V2: Avt. nevner samarb. generelt (=1)	0.25	0.56	0.62	0.62
V3: Enh. adm. og faglig ledelse (=1)	0.94	0.96	0.92	0.92
V3: Enh. adm. ledelse (=1)	0.00	0.04	0.02	0.04
V4: Avtalefestet kommunal leder (=1) ^a	0.03	0.20	0.12	0.08
V4: Avtalefestet statlig leder (=1) ^a	0.17	0.16	0.24	0.52
N (alle kommuner):				427
N (NAV-kommuner):				175

*) Sammensetning for perioden 2003-2007 for kommuner som oppretter NAV-kontor tom.

31.12.2007, sammensetning for perioden 2007-2011 ellers.

a) Prosentueringsgrunnlag er kommuner uten todelt ledelse.

Operasjonalisering av politisk sammensetning:

Sosialistisk flertall=1 dersom NKP, RV, SV og A har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Mellompartiflertall/lokalpartiflertall=1 dersom Sp, V og KrF eller ett lokalparti/en lokal liste har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Mellom- og høyrepartiflertall=1 dersom Mellompartiflertall/lokalpartiflertall=0 og partiene Sp, V, KrF, H og Frp har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Ingen flertalls-konstellasjon=1 dersom ovennevnte variabler alle er 0, 0 ellers.

Tabell 4.3b: Tjeneste- og tiltaksprofil i det lokale NAV-kontoret. Etter kommunestyrets politiske sammensetning (2003-2011).*

	Sosialistisk flertall (=1)	Mellomparti-flertall/lokalpartiflt. (=1)	Mellom- og høyreparti-flertall (=1)	Ingen flertalls-konst. (=1)
Andel av alle kommuner	0.20	0.14	0.51	0.15
Andel av NAV-kommuner	0.18	0.14	0.53	0.15
V5: Rusbehandling i NAV (=1)	0.94	0.92	0.87	0.85
V6: Boligvirkemidler i NAV (=1)	0.91	0.92	0.70	0.81
V7: Flyktningetjeneste i NAV (=1)	0.53	0.52	0.59	0.62
V8: Gjeldsrådgiv. i NAV (=1)	0.47	0.44	0.60	0.46
V9: Tiltak psyk. lidelser i NAV (=1)	0.09	0.12	0.11	0.12
V10: Barnevern i NAV (=1)	0.06	0.04	0.05	0.15
V11: Søttekontaktordn. i NAV (=1)	0.38	0.40	0.19	0.23
V12: Assistanse/avlastn. i NAV (=1)	0.28	0.32	0.14	0.19
V13: Omsorgslønn i NAV (=1)	0.09	0.24	0.04	0.15
Ant. tj.områder i NAV	3.00	2.96	2.91	3.00
Ant. tiltakstj. i NAV (e. LOST §4-2)	0.75	0.96	0.37	0.58
N (alle kommuner):				427
N (NAV-kommuner):				175

*) Sammensetning for perioden 2003-2007 for kommuner som oppretter NAV-kontor tom. 31.12.2007, sammensetning for perioden 2007-2011 ellers.

Operasjonalisering av politisk sammensetning:

Sosialistisk flertall=1 dersom NKP, RV, SV og A har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Mellompartiflertall/lokalpartiflertall=1 dersom Sp, V og KrF eller ett lokalparti/en lokal liste har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Mellom- og høyreparti-flertall=1 dersom Mellompartiflertall/lokalpartiflertall=0 og partiene Sp, V, KrF, H og Frp har flertallet av plassene i kommunestyret, 0 ellers.

Ingen flertallskonstellasjon=1 dersom ovennevnte variabler alle er 0, 0 ellers.

I tabell 4.3b gis et overblikk over tjeneste- og tiltaksinnholdet som velges av de ulike kommunegruppene. Av det som slår en i oppstillingen er, for det første, at kommuner med et borgerlig ”storkoalisjonsflertall” (der dette flertallet inkluderer H og Frp) er mindre tilbøyelige til å inkludere boligvirkemidler i NAV-samarbeidet (en andel på 70 prosent vs. rundt 90 for andre med en flertallssituasjon).

For det andre: Når det gjelder tilbøyeligheten til å inkludere spesielle hjelpetiltak som støttekontaktordning (18 vs. rundt 40 prosent for andre) eller assistanse/avlastning (14 vs. rundt 30 prosent for andre) skiller slike kommuner seg også entydig ut. Tendensen er også klar når en ser på antallet tiltak som de ulike gruppene i snitt inkluderer i NAV-samarbeidet: Mens kommuner med sosialistisk flertall eller et mellomparti/lokalpartiflertall i gjennomsnitt legger hhv. 0,75 og én tiltakstjeneste inn under NAV-kontoret, tilbyr kommuner med storborgerlig flertall kun 0,37 tiltak i snitt.³⁵ Og, det overordnede mønsteret er i tråd med rimelige antagelser om de forskjellige sosialpolitiske profiler vi vil finne hos de partiene det her er snakk om.

For det tredje ser man at kommuner med et mellomparti/lokalpartiflertall i større grad enn andre kommuner velger å inkludere omsorgslønn som en NAV-tjeneste (24 prosent vs. 4-9 prosent hos andre med en flertallssituasjon). Dette kan være i tråd med en rimelig antagelse om den spesielle sosialpolitiske profilen hos de aktuelle partiene: Heller enn satsing på offentlige institusjoner satses det –gjennom tilgjengeliggjøring i NAV-kontoret – på løsninger som fremhever private initiativer (for eksempel innenfor familien), men med tilskudd fra det offentlige (jf. kontantstøtteordningen).³⁶

5) Sammenfatning

Rapporten har undersøkt hvilke organisasjonsløsninger som velges for 187 av 201 kommune- eller bydelskontorer opprettet pr. 31. juni 2008. Valgene er foretatt av 176 enkeltkommuner i samråd med Arbeids- og velferdsetaten lokalt (NAV fylke), og fremkommer i de samarbeidsavtalene som etter loven skal inngås mellom de nevnte partene.³⁷ 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. Av særlig tydelige tendenser kan nevnes:

- De aller fleste kommuner (74 prosent) har i avtalen med punkter om lokale mål for kontoret utover NAV-reformens målsetninger om flere i arbeid og færre på stønad,

³⁵ Dette kan bidra til å forklare tendensen til flere hjelpetiltak blant de minste og minst sentrale kommunene slik som ses i tabell 4.1b: Det er stor grad i disse kommunetypene man finner mellomparti- eller lokalpartiflertall. Innenfor kommunetypene rangert etter folketall har hhv. 29, 21, 7 og 0 prosent av kommunene et slikt flertall,

mens den tilsvarende sammenhengen er 22, 17, 4 og 8 prosent når det rangeres etter sentralitetskategorier.

³⁶ At kommuner der en mellompartikoalisjon er i flertall har lavest tilbøyelighet til å nevne eksternt samarbeid (60 prosent vs. 70-90 for andre grupper) kan selvfølgelig fange opp at dette er en reell posisjon: Punktet gjelder samarbeid med *institusjoner* på velferds- og sosialområdet. Dette kan være i tråd med den ”tilskudds-profilen” som ellers antydes her.

³⁷ Arbeids- og velferdsforvaltningslovens §§13-14.

større brukerorientering og en enklere og mer effektiv forvaltning. Tendensen til å ha med et slikt punkt er sterkest blant lite sentrale kommuner, blant kommuner med et stort antall sosialhjelpstilfeller og blant kommuner med sosialistisk flertall i kommunestyret (NKP, RV, SV, A)

- Noen færre kommuner (44 prosent) nevner samarbeid med konkrete organisasjoner og instanser utenfor NAV-kontoret i avtalen. Tendensen til å nevne slike samarbeidspartnere er svakest blant de tynnest befolkede kommunene og blant kommuner med et stort antall arbeidsledige, mens den er sterkest blant kommuner med sosialistisk flertall i kommunestyret
- Nær alle kommuner (93 prosent) går inn for enhetlig administrativ og faglig ledelse. Når det ikke velges helt todelt ledelse (95 prosent) kan avtalen ha med et punkt om leders ansettelsesforhold. Blant kommunene dette gjelder velger de fleste at spørsmålet avgjøres i selve ansettelsesprosessen (63 prosent), mens langt færre spesifiserer at leder skal ansettes i staten (26 prosent) eller kommunen (11 prosent). Tendensen til å spesifisere statlig ansettelse er svakest blant de mest folkerike kommunene og sterkest blant kommuner som ikke har et klart parti- eller partiblokkflertall i kommunestyret
- De aller fleste kommuner velger å legge rusbehandling (89 prosent) og boligvirkemidler (78 prosent) inn under NAV kontoret, mens færre legger inn flyktningetjeneste, gjeldsrådgivning, tiltak for personer med psykiske lidelser og barneverntjenester (fra 7 til 57 prosent). Tendensen til å legge inn boligvirkemidler er svakest blant kommuner med et lavt antall sosialhjelpstilfeller og blant kommuner med et ”storborgerlig” flertall i kommunestyret (Sp, V, KrF, H og Frp)
- Få kommuner (28 prosent) velger å inkludere sosialhelptiltak etter LOST §4-2 i NAV-kontoret. Blant dem som legger inn slike tiltak velger flest å inkludere støttekontaktordning (26 prosent), mens færre inkluderer assistanse/avlastning (20 prosent) og omsorgslønn (10 prosent). Tendensen til å legge inn slike tiltak er svakest blant de mest sentrale og folkerike kommunene, blant kommunene med et lavt antall sosialhjelpstilfeller og blant kommuner med et ”storborgerlig” flertall i kommunestyret (Sp, V, KrF, H og Frp). Tendensen er sterkest i kommuner med et lavt antall arbeidsledige. For tiltak som går på omsorgslønn spesielt, er tendensen til å legge tiltaket inn under NAV-kontoret sterkest blant kommuner der mellompartiene (Sp, V, KrF) eller ett lokalt parti har flertall i kommunestyret

Sentrale referanser

Håndbok for etablering av NAV-kontor v3.1 (2008), se
<http://kommune.nav.no/binary?id=206563&download=true>

Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), se
<http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>.

Veileder til lokal samarbeidsavtale. Versjon 2 – Godkjent 12.02.2007, se
<http://kommune.nav.no/binary?id=805363049&download=true>.

St.prp. nr. 57 (2007–2008): Kommuneproposisjonen 2009, se
www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-57-2007-2008-.html?id=511121

LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven; LOST),
tilgjengelig på www.lovdata.no

LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), tilgjengelig på www.lovdata.no

Appendiks 1: Kodebok for avtalearkivet ved Handelshøyskolen BI

Variabel	Verdier	Merknad
V1: Lokale mål i avtalen	= 1 dersom avtalen nevner lokale mål utover NAV-reformens generelle mål, 0 ellers	
V2: Samarbeid med eksterne org.	= 2 dersom avtalen nevner konkrete eksterne samarbeidspartnere i avtalen, 1 dersom avtalen nevner samarbeid generelt, 0 dersom samarbeid ikke nevnes	I tabell 4.1a, 4.2a og 4.3a benyttes dummyvariabler for tilfredsstillelse av hhv. V2=2 og V2=1
V3: Ledelsesmodell	= A dersom avtalen spesifiserer enhetlig administrativ og faglig ledelse, B dersom avtalen spesifiserer enhetlig administrativ ledelse, D dersom avtalen spesifiserer todelt ledelse	I tabell 4.1a, 4.2a og 4.3a benyttes dummyvariabler for tilfredsstillelse av hhv. V3=A og V3=B
V4: Leders ansettelsesforhold	= K dersom avtalen spesifiserer at leder skal ansettes i kommunen, S dersom avtalen spesifiserer at leder skal ansettes i staten, F dersom ansettelsesforholdet er åpent	I tabell 4.1a, 4.2a og 4.3a benyttes dummyvariabler for tilfredsstillelse av hhv. V4=K og V4=S
V5: Rusbehandling i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at rusbehandling skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST kap 6 og/eller "rusbehandling" el. i avtaletekst
V6: Boligvirkemidler i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at boligvirkemidler skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §3-4 og/eller §4-5 eller "boligvirkemidler" el. i avtaletekst
V7: Flyktningetjeneste i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at flyktningetjeneste skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til introduksjonsloven og/eller "introduksjonsordningen"/ "flyktningetjenesten" el. i avtaletekst
V8: Gjeldsrådgivning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at gjeldsrådgivning skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til gjeldsordningsloven og/eller "gjeldsrådgivning" el. i avtaletekst

Variabel	Verdier	Merknad
V9: Tiltak overfor pers. med psykiske lidelser i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at tiltak overfor pers. med psykiske lidelser skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	”psykiatri”/”psykiske lidelser” el. i avtaletekst
V10: Barnevern i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at barneverntjenester skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til barnevernloven og/eller ”barnevern” el. i avtaletekst
V11: Støttekontakt-ordning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at støttekontakt skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2c og/eller ”støttekontakt” el. i avtaletekst
V12: Assistanse/avlastning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at ordninger for assistanse og avlastning skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2a,b og/eller ”assistanse”, ”avlastning” el. i avtaletekst
V13: Omsorgslønn i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at omsorgslønn skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2d og/eller ”omsorgslønn” el. i avtaletekst

Appendiks 2: Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks

Indeksen bygger på nærheten til følgende nivåinndelte kvalifiserte tettsteder i 1990:

Nivå 3: Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø

Nivå 2: Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Moss, Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Drammen, Kongsberg, Horten, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Arendal, Sandnes, Haugesund, Molde, Kristiansund, Ålesund, Bodø, Narvik, Mo i Rana, Harstad

Nivå 1: Askim, Mysen, Ski, Ås, Drøbak, Nesoddtangen, Jessheim, Råholt, Brummunddal, Kongsvinger, Elverum, Raufoss, Hønefoss, Hokksund, Krokstadelva, Mjøndalen, Holmestrand, Notodden, Kragerø, Grimstad, Lillesand, Mandal, Flekkefjord, Vennesla, Egersund, Bryne, Kopervik, Åkrehamn, Leirvik, Odda, Vossevangen, Osøyri, Askøy, Florø, Førde, Spjelkavik, Ørsta, Orkanger, Steinkjer, Namsos, Stjørdalshalsen, Levanger, Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Fauske, Svolvær, Hammerfest, Vadsø, Alta

På bakgrunn av dette tildeles følgende verdier på sentralitetsindeksen, der 7 er mest sentral og 1 er minst sentral. Der en kommune tilfredsstiller kravet til flere verdier gjelder den høyeste:

- 1 - Kommunen omfatter ikke noen av de kvalifiserte tettsteder og ligger heller ikke innenfor 45 minutters reisetid til noen av disse tettstedene. Kommunen ligger ikke innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.
- 2 - Kommunen omfatter ikke noen av de kvalifiserte tettsteder og ligger heller ikke innenfor 45 minutters reisetid til noen av disse tettstedene. Samtidig ligger kommunen innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.
- 3 - Kommunen omfatter et tettsted på nivå 1 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid til et slikt tettstedssentrum. Samtidig ligger kommunen ikke innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.
- 4 - Kommunen omfatter et tettsted på nivå 1 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid til et slikt tettstedssentrum. Samtidig ligger kommunen innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.
- 5 - Kommunen omfatter et tettsted på nivå 2 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Samtidig ligger kommunen ikke innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.
- 6 - Kommunen omfatter et tettsted på nivå 2 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Samtidig ligger kommunen innenfor en reisetid på 2 1/2 time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.

- 7 - Kommunen omfatter et tettsted på nivå 3 eller ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutters) reisetid til et slikt tettsteds sentrum.