

**EVALUERING AV
SAMORDNINGS-
FORSØKENE
MELLOM AETAT,
SOSIALTJENESTEN
OG TRYGDDEETATEN**

Status og foreløpige betraktninger

*Geir Møller og
Solveig Flermoen*

Arbeidsrapport nr. 9 2004

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2004
Arbeidsrapport nr. 9
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 250

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Dette er første rapport fra Telemarksforsking-Bøs evaluering av samordningsforsøkene. Opprinnelig var det 13 forsøk som fikk finansiering fra Sosial- og helsedirektoratet for å starte opp i 2002. Etter hvert har det kommet til fire nye forsøk. I rapporten omtales kun de 13 første forsøkene, men kommende rapporter vil selvfølgelig også omfatte de fire siste som har fått innvilget midler. Formålet med samordningsforsøkene er a) flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp, b) en brukerrettet velferdsforvaltning og c) en effektiv velferdsforvaltning.

Denne arbeidsrapporten har et tredelt formål. For det første er intensjonen å presentere en første kartlegging av hvordan forsøkene er utformet, og hvilke erfaringer man har gjort i den første fasen. For det andre er det en intensjon å bringe på banen erfaringer i forhold til det utredningsarbeidet som foregår. For det tredje er det en intensjon å bringe forhåpentligvis nyttige betraktninger tilbake til forsøkene.

Oppdragsgiver for evaluering av samordningsforsøkene er Sosial- og helsedirektoratet. Våre kontaktpersoner i direktoratet har vært Anne Høgetveit og Per Inge Langeng. I forbindelse med arbeidet har vi også hatt kontakt med Erik Stene som har en rådgiverfunksjon i forhold til forsøkene, og Per Magne Pedersen fra hovedsekretariat for gjennomføringsprosjektet. Vi vil takke for godt samarbeid så langt.

Rapporten er skrevet i løpet av tre hektiske måneder på begynnelsen av 2004. Den baserer seg primært på intervjuer med ledere og ansatte i forsøkene. I tillegg kommer diverse skriftlig materiale. Vi vil takke ledelsen i forsøkene som har bidratt til informasjonsinnhenting ved å legge til rette for intervjuing, bli intervjuet og sende oss diverse dokumentasjon. Takk også til prosjektmedarbeidere som velvillig og tålmodig har gitt oss innsyn i forsøksvirksomheten. Vi vil også takke Margit Sudbø som på kort varsel, og på "spesielle" tidspunkt har lest korrektur på mesteparten av rapporten.

Ved Telemarksforsking-Bø har forsker Geir Møller vært prosjektleder, og forsker Solveig Flermoen prosjektmedarbeider. I tillegg har andre kolleger deltatt med nyttige innspill underveis i arbeidet. Knut Løyland har på bakgrunn av tidligere forskningsarbeider bidratt til kapittel 8.4 i rapporten.

Dette er en revidert utgave av det første opptrykket av arbeidsrapporten. I denne utgaven er det gjort enkelte presiseringer og korreksjoner i teksten. Innholdet er for øvrig som i den første utgaven.

Bø, mars 2004

Geir Møller
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

<i>Sammendrag</i>	<i>i</i>
1 Innledning	1
2 Oversikt over forsøkene	6
2.1 Målgrupper	6
2.2 Fysisk lokalisering	8
2.3 Aetats representasjon i forsøkskommunene	9
2.4 Antall ansatte	10
2.5 Mottaksfunksjonen	11
2.6 Fagland	12
2.7 Oppgavedifferensieringsforsøk i Sagene og Gamle Oslo	14
2.8 Oppsummering	15
3 Visjoner og implementering i forsøkene	19
3.1 Visjonene	19
3.2 Visjoner og fremdrift	20
3.3 Overgang fra visjoner til implementering	21
3.4 Konsensus i implementeringsfasen?	24
3.5 Styringssignaler fra sentrale myndigheter	27
3.6 Oppsummering	28
4 Hva har man oppnådd i forsøkene så langt?	30
4.1 Færre kasteballer?	30
4.2 Flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp?	33
4.3 Mer effektiv forvaltning?	35
4.4 Flere på tiltak	38
4.5 Brukernes tilbakemelding	43
4.6 Oppsummering	45
5 Nye organisasjonsløsninger	48
5.1 Fysisk utforming	48
5.2 Ledelse og styring av forsøkene	50
5.3 Organisering av fagland	52

5.4	Koordinatorrollen	56
5.5	Forholdet mellom mottak og fagland	59
5.6	Kartleggingsverktøy	62
5.7	Handlingsplaner	65
5.8	Felles utbetaling av ytelser	66
5.9	Oppsummering	67
6	<i>Brukerperspektivet</i>	70
7	<i>Utfordringer og barrierer for samarbeid</i>	76
7.1	Informasjonsutveksling - personopplysningsloven og arkivloven	76
7.2	Enhetlig ledelse - Forvaltningsloven	79
7.3	Kulturforskjeller	80
7.4	Kommuner uten Aetat	81
7.5	Kompetansebehov	84
7.6	Samordning sentralt	86
7.7	Behov for økt integrasjon?	87
7.8	Oppsummering	90
8	<i>Kommunal eller statlig modell</i>	93
8.1	Prinsippargumenter og utviklingstrekk	93
8.2	Lokale løsninger, men statlig ansvar	95
8.3	Argumenter for en kommunal modell	96
8.4	En norsk kommunal velferdsmodell?	99
8.5	Oppsummering	102
9	<i>Beskrivelse av de 13 første forsøkene</i>	103
9.1	Skien kommune	103
9.2	Moss kommune	107
9.3	Løten kommune	110
9.4	Kristiansand kommune	114
9.5	Verdal kommune	118
9.6	Lødingen kommune	121
9.7	Årstad bydel (Bergen)	123
9.8	Saupstad bydel (Trondheim)	126

9.9	Frogner bydel (Oslo)	129
9.10	Arendal kommune	130
9.11	Nittedal kommune	133
9.12	Dønna kommune	136
9.13	Rissa kommune	138
10	Oppsummering og konklusjon	142
	Litteratur	149

SAMMENDRAG

Denne forundersøkelsen er en foreløpig statusrapport i evalueringen av de 17 Samordningsforsøkene som er finansiert av Sosial- og helsedirektoratet. Rapporten tar for seg erfaringene fra den første planleggingsfasen og frem til utgangen av januar 2004. I perioden har fremdriften i forsøkene variert. På undersøkelsestidspunktet hadde 11 av de opprinnelige 13 forsøkene kommet i gang i henhold til oppsatte planer. I ett av forsøkene (Arendal) opererte man med en midlertidig løsning frem til avklaring av hvor virksomheten skulle lokaliseres. I et annet forsøk var åpningsdatoen utsatt til sommeren 2004 (Frogner bydel i Oslo). Fire forsøk som startet opp i 2003, var fremdeles under planlegging på undersøkelsestidspunktet. I tillegg omtales også to bydeler i Oslo (Sagene og Gamle Oslo) som er en del av Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.

Hovedspørsmålene i evalueringen er for det første om samarbeidet bidrar til å få flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp? For det andre blir det spurt om hvor tilfredse brukerne er med samarbeidet mellom etatene? Det tredje hovedspørsmålet er om samarbeidet fører til at det blir færre kasteballer?

Da undersøkelsen ble gjennomført, hadde prosjektene relativt kort erfaring. I rapporten har vi derfor først og fremst sett på hva slags organisasjonsmodeller som er benyttet, hvilke oppgaver og ansvarsfordeling som anvendes og metoder for å forbedre samhandlingen. I noen grad har vi også sett på hvordan samhandling kan tenkes å påvirke utfallet i form av at flere kommer i jobb og det blir færre kasteballer. I tillegg har vi også belyst hvorvidt aktørene i forsøkene ser behov for ytterligere integrasjon eller annen type integrasjon mellom de tre etatene. Dessuten har vi sett på om erfaringene fra forsøkene så langt kan belyse spørsmålet om hensiktsmessigheten av statlig styring og kommunalt selvstyre.

Vi har benyttet en todelt undersøkelsesmetode. I seks av forsøkene har vi gjennomført intervjuer med sentrale personer i prosjektene. Antall intervjuer varierer mellom seks til åtte i hvert av forsøkene. Totalt har vi gjennomført ca 40-45 personlige intervjuer. Videre har vi gjennomført telefonintervju med prosjektlederne i de øvrige 7 forsøkene som startet opp i 2002, samt prosjektledere i de to bydelene Sagene og Gamle Oslo. I tillegg har vi samlet inn skriftlig materiale om alle forsøkene.

I kapittel to gir vi en oversikt over sentrale kjennetegn ved forsøkene. De fleste er avgrenset til utvalgte målgrupper, og i all hovedsak er de rettet inn mot brukere med tverretatlige behov for tjenester og/eller unge brukere. Det er også noen få som er rettet mot alle brukerne (fullskala forsøk). Her vil flere komme etter i

løpet av året. På undersøkelsestidspunktet hadde sju av forsøkene mottaksfunksjon tilknyttet et offentlig servicesenter. Tre av forsøkene har organisert eget felles mottak, og ytterligere ett kommer til i løpet av sommeren. Ett av forsøkene er midlertidig tilknyttet Aetatets mottaksfunksjon, og ytterligere ett forsøk vil starte virksomhet tilknyttet kommunalt servicesenter i løpet av sommeren.

Aetat har lokalkontor i sju av de 13 forsøkskommunene. I to av bykommunene er det ikke samsvar mellom kommune-/bydelsgrenser og nedslagsfelt for Aetat lokal. I tre av kommunene er Aetat representert med avdelingskontor. I de resterende tre forsøkskommunene, hvor Aetat ikke har kontor, varierer det hvordan etatens tilstedeværelse er lagt opp. To av kommunene har faste saksbehandlere på utlån, mens i den siste er det ulike former for "besøksordninger". Antall ansatte i forsøkene varierer betydelig. Dels avspeiler det omfanget av forsøkene, dels kommunestørrelse.

I forsøkene er fagland organisert på tre ulike måter: Den første varianten er at fagland består av tverretatlig team ved siden av moderetatene, i den andre er moderetatene samlokalisert og supplert med tverretatlig team, og i den tredje er etatene samorganisert etter nye organisasjonsprinsipper. Den vanligste løsningen for samordning i fagland er å opprette tverretatlige team. Graden av formalisering varierer fra den ene ytterkant hvor det er faste medlemmer som møtes på faste tidspunkt, og til at ansvarlig saksbehandler/koordinator kaller inn aktuelle samarbeidspartnere etter behov. På samme måte varierer det hvor mye myndighet teamene har. Noen kan lage et opplegg for brukeren, fatte konkrete vedtak og bestille nødvendige tiltak. Andre har myndighet til kun å tilrå konkrete tiltak. I tillegg til samordning gjennom ulike former for faglige team, blir det lagt vekt på betydningen av uformell utveksling mellom saksbehandlerne. Det kan skje enten ved at de sitter i kontorlandskap, eller ved uformell "overgangen-kontakt".

I kapitlet er det også foretatt en klassifisering av forsøkene etter hvordan mottak og fagland er organisert. Det blir skilt mellom forsøk som fysisk har et felles mottaksapparat, og forsøk der moderetatene hver for seg fungerer som mottak eller rekrutteringskanal til prosjektet. Det er tre forsøk som er plassert i den sistnevnte kategorien. Blant forsøkene som har felles mottaksfunksjon (dvs den første kategorien), har vi videre skilt mellom de som a) har en felles mottaksfunksjon som kombineres med et tverretatlig team i fagland, b) de som fysisk har samlokalisert både mottaksfunksjonen og fagland, kombinert med et tverretatlig team og c) forsøk som både fysisk og organisatorisk er samordnet. Per januar 2004 omfatter kategori a) og b) sju forsøk. Videre er det per i dag tre forsøk som er både fysisk og organisatorisk samordnet (c), men i løpet av året er det ytterligere tre forsøk som vil falle inn under denne kategorien.

I kapittel to blir det også gitt en kort omtale av oppgavedifferensieringsforsøkene i Gamle Oslo og Sagene som skjer i regi av Kommunal- og administrasjonsdepartementet. Kort sagt innebærer disse forsøkene at Oslo kommune, for bestemte grupper, har overtatt Aetats arbeids- og ansvarsområde innen kvalifisering av arbeidssøkere. Formålet er å prøve ut en ordning hvor kommunen får et helhetlig og sammenhengende ansvar for personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Forsøket skal pågå i perioden 2004 – 2007.

I kapittel tre retter vi oppmerksomheten mot visjonene i Samordningsforsøkene, og spesielt mot hva som skjer med visjonene når de skal implementeres. Så langt i forsøkene er det gjennomgående stor oppslutning blant ledere og ansatte om samordningsidéen. Dette må imidlertid ses i lys av at det stort sett har foregått en frivillig rekruttering av de ansatte. Oppslutningen er først og fremst knyttet til visjoner om en felles inngangsdør, den personlige veilederen (koordinator), arbeidslinja, aktørmodellen og ikke minst det å "eie" brukerne sammen.

Generelt sett er overgangen fra visjoner til implementering en stor utfordring. Dette gjelder også i Samordningsforsøkene. I dette kapitlet har vi pekt på fem ulike forhold. For det første kan det se ut som om fremdrift er et nøkkelord i forhold til det å holde motivasjon og engasjement oppe. Den mobilisering som har skjedd i forkant av forsøkene, vil lett kunne miste sin kraft dersom fremdriften uteblir. For det andre viser det seg å være vanskelig å implementere nye organisasjonsløsninger parallelt med den daglige driften i etatene. Problemet her er at den daglige driften gir lite rom for nyskaping og innovasjon. For det tredje viser det seg å være vanskelig å overføre gode løsninger fra et mindre skjermet samordningsprosjekt til et fullt samorganisert kontor. En konsekvens av at man her må forholde seg både til enbrukere og flerbrukere samtidig, kan bli at saksbehandlerne prioriterer de enkle sakene fremfor de vanskelige. For det fjerde viser det seg at den konsensus man kan ha omkring en ide om samordning i en planleggingsfase, lett kan slå sprekker når man forsøker å implementere den i praksis (mellom ideen om "SATS" og ideen om "SATS i OSK").

Det ligger i all forsøksvirksomhet at den vil være preget av usikkerhet. Men for å opprettholde lokalt engasjement og oppslutning om visjonene, og motivasjon og innsatsvilje for å realisere dem i praksis, kreves det at sentrale myndigheter sørger for en viss grad av forutsigbarhet i rammene for forsøksvirksomheten. Fortsatt oppslutning om prosjektene forutsetter at det ikke oppleves som en for stor risiko å gå inn i omfattende og ressurskrevende samarbeids- og omorganiseringsprosesser.

Et sentralt tema i kapittel fire er hva forsøkene så langt har ført til. Det første spørsmålet som stilles, er om forsøkene har ført til færre kasterbatter. Hovedinn-

trykket er at mulighetene for å "kaste ball" mellom etatene er blitt redusert. Samlokaliseringen og det tverretatlige samarbeidet bidrar til at man nå oppfatter å ha et felles ansvar for brukerne og at det ikke er noen å skyve de "krevende" brukere over til. Tettere kontakt på tvers av etatene har også bidratt til å etablere større samsvar i oppfatninger om hvem som er reelle arbeidssøkere, og hvem som kommer inn under trygdesystemets regelverk. Konsekvensen av dette er at brukerne raskere kan komme inn i tiltak som er tilpasset den enkeltes situasjon.

I utgangspunktet skulle vi forventet at det var samordningsforsøkene som hadde bidratt til de opplevde resultatene så langt. Men denne sammenhengen er ikke like entydig. For det første er det enkelte som mener at samarbeidet var godt også før forsøkene startet opp. Med andre ord trenger ikke forsøkene i seg selv å være årsakene til at samarbeidet fungerer god. For det andre har de større kommunene fått tilført økte tiltaksressurser gjennom "tiltaksapakken mot fattigdom". Siden tiltaksmidlene derfor ikke må prioriteres like strengt som før, kan også dette forklare det gode samarbeidet som vi registrerer.

Et annet sentralt spørsmål er om man i forsøkene forventer at flere brukere vil komme ut i arbeid. I flere av forsøkene blir det vist til suksesshistorier om brukere som kommer for å få sosialhjelp, og går igjen med avtale om arbeid. Slike enkeltstående eksempler kan være interessante hvis de kan kobles til endringer i praksis og prosedyrer. Så langt har det vært vanskelig å se en slik direkte kobling, ut over det at etatene nå sitter sammen. For øvrig er det stor usikkerhet blant informantene med hensyn til om flere har kommet, eller vil komme, i arbeid som følge av forsøkene. Her oppleves utviklingen på arbeidsmarkedet som den største barrieren, både i forhold til ledighetsnivået og i forhold til de krav som dagens arbeidsmarked stiller. Informantene er imidlertid mer sikre på at prosjektene i det minste vil legge bedre til rette for at flere nå kan komme i jobb. Dette har sammenheng med at forsøkene gir økte muligheter for å redusere passive perioder, samt bedrer mulighetene for å samordne tiltak som gjør brukerne bedre rustet til å møte kravene som stilles. Men det blir også pekt på at for mange av brukerne som kommer inn under målsettingene for forsøkene, er barrierene i forhold til det ordinære arbeidsmarkedet betydelige. Det er derfor et spørsmål hvor realistiske forventningene om tilknytning til ordinært arbeidsmarked er.

Når det gjelder spørsmålet om forsøkene har ført til mer effektiv saksbehandling, er oppfatningene motstridene. På den ene siden blir det pekt på at fysisk nærhet gjør samhandling mellom saksbehandlerne enklere. Man kan ta en samtale der og da, og få saken avgjort i stedet for å vente på svar fra en annen etat, eventuelt oversende saken. Prosjektet har også ført til økt innsikt i kollegenes arbeidsområder og metoder, og det bidrar til å gjøre samhandlingen enklere. Men på den andre siden er samarbeid forbundet med omkostninger. Det gjelder både at mø-

ter er tidkrevende, og at den tverretatlige kontakten kan oppleves som forstyrrende avbrytelser som stjeler tid. En konsekvens er at enkelte i statsetatene opplever at det kan være vanskelig å oppfylle de etatsinterne resultatmålene. Men samtidig oppleves det å være et potensiale for å øke effektiviteten. Et område hvor det er mye å hente, er å øke tilgangen til informasjonsutveksling via etatens datasystemer. Selv om lovgivningen gir begrensninger, er det et spørsmål om ikke sentrale fagmyndigheter kan bidra til å legge til rette for å bedre informasjonstilgangen innenfor avgrensede områder. Et annet område med muligheter for forbedringer, er metoder og rutiner i saksbehandlingen. Her er det rimelig å forvente at fortsatt gjensidig læring mellom de ansatte vil ha en positiv effekt.

Spørsmålet om virksomheten har blitt mer effektiv, er et kjernesporsmål i Samordningsforsøket. På den ene siden ser vi at samarbeidet medfører at mer ressurser (tid) går med til samhandling mellom de ansatte. Samtidig oppleves beslutningene å bli bedre. Usikkerhetsfaktoren ligger imidlertid i om man kan oppnå målsettingen om å få flere ut i arbeid, og derigjennom eventuelt kan forsvare den økte ressursbruken. Et alternativ kan være å begrense det merarbeidet (dvs den økte ressursbruken) som de ansatte opplever, gjennom organisatoriske tiltak. Antydningvis kan vi si at muligheten dels ligger i å optimalisere organisasjonene, dels gjennom læring og kompetanseutveksling og dels ved å integrere de tre etatens datasystemer.

Et overordnet mål med forsøkene er at flere skal komme ut i ordinært arbeid. Et sentralt virkemiddel er de aktive tiltakene. Så langt i forsøkene har oppmerksomheten i hovedsak vært rettet mot å finne løsninger på fysisk utforming av lokaler, utforme organisasjonsmodeller og utarbeide prosedyrer for samarbeid. Ut over at tiltak nå benyttes tidligere og i større omfang, har det vært noe mindre fokus på utvikling av ny tiltaksbruk eller tiltaksformer. Det er likevel mange som er opptatt av dette, og som enten har eller vil forsøke ut nye løsninger. Dette innebærer bl.a. at man ser de ulike etatens tiltak i sammenheng, herunder bruk tverretatlige parallele tiltaksløp. En annen nyskaping er at man nå iverksetter tiltak raskere. En utfordring her er imidlertid å identifisere hvem som har et slikt behov. Dersom tiltak settes i gang tidlig for personer uten et slikt behov, risikerer man at brukerne blir "låst" inn i tiltakssystemet. Dersom man iverksetter tiltak for sent, kan man på den annen side risikere at venteperioden i seg selv skaper større avstand til arbeidsmarkedet. I forhold til praksis med å iverksette tiltak raskere, vil dermed "diagnostisering" og utslingsmekanismer i forsøkene være av avgjørende betydning.

I forsøkene legges det til grunn at de organisatoriske løsningene har stor betydning for virksomheten. En strategi for å oppnå målene om flere i jobb, færre kasteballer og mer effektiv forvaltning er å legge til rette for bedre samhandling mel-

lom etatene i fagland, og mellom mottak og fagland. Utformingen av mottak og fagland vil i sin tur kunne ha betydning for hvor godt etatene samhandler med hverandre. I tillegg er intensjonene at både fysisk utforming av lokaler, ledelse og verktøy som personlig koordinator, kartleggingsskjema og handlingsplaner skal bidra til å forbedre samhandlingen mellom etatene. Disse problemstillingene blir belyst i kapittel fem.

Når det gjelder fysisk utforming, benyttes stort sett åpne lokaler både i mottak og fagland. Mange saksbehandlere var i utgangspunktet skeptiske til å arbeide under slike forhold. Men mange har blitt positivt overrasket over hvordan det er å jobbe i åpne mottak. Når det gjelder fagland, er synspunktene imidlertid mer delte. Mange sitter trangt, noe de mener går ut over både arbeidsmiljøet og effektiviteten.

Siden etatsgrensene og ansvarsområdene gjelder innenfor forsøkene, har man måttet finne praktiske måter å løse ledesspørsmålet på. Gjennomgående har forsøkene en kollektiv ledelse bestående av en representant fra hver av etatene. Så langt har dette fungert godt, men ledelsesmodellen oppfattes å være en "godværsmodell". Dersom det oppstår konflikter eller motsetninger mellom etatene, frykter enkelte at denne ledelsesmodellen kan bli problematisk.

I forsøkene er faglandet organisert på flere forskjellige måter, alt fra små tverretatlige team til at personalet er delt inn i nye avdelinger eller enheter. Så langt synes det å være de mindre tverretatlige teamene, rettet spesielt mot flerbrukerne, som har fungert best. En årsak kan være at man har spesialisert seg kun på flerbrukere. Ellers preges samhandlingen av mye uformelt samarbeid "over gangen". Dette fungerer tilsynelatende godt i de mindre kommunene, men oppleves som en utilstrekkelig samarbeidsform i større kommuner. Her etterlyses derfor mer formaliserte rutiner for samarbeidet.

Mange av forsøkene baserer arbeidet i faglandet på et system med en personlig koordinator eller kontaktperson. I sin mest idealiserte form vil denne modellen både kunne gi et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne og ressursbesparelser. Så langt synes imidlertid modellen å medføre en del transaksjoner mellom saksbehandlere. Dette har sammenheng med at det er behov for å utveksle informasjon og saker mellom saksbehandlere som sitter med forskjellig kompetanse og vedtaksmyndighet. I sin mest idealiserte form krever derfor denne modellen stor breddekompetanse hos saksbehandlere. I mangel av slik kompetanse, ser vi at brukerne i praksis blir fordelt til koordinatorene langs de gamle etats- eller faggrensene. Den gamle arbeidsdelingen mellom etatene synes med andre ord å bestå til tross for at enkelte forsøk organisatorisk forsøker å bryte med disse grensene.

Mottaket har to viktige roller i forsøket. For det første skal det håndtere en del saker på egenhånd, og for det andre skal det henvise brukerne til faglandet. Hvordan mottaksfunksjonen utformes kan ha stor betydning for både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet med brukerne. Erfaringene fra forsøkene viser bl.a. at en stor del av henvendelsene kan håndteres i et mottak, og dermed avlaste faglandet. I forsøkene er mottaket bemannet etter tre ulike prinsipper: med faste generalister, med faste spesialister (fra fagetatene) eller ved at spesialister rullerer mellom mottak og fagland. Så langt synes forsøkene å ha blandet erfaring med et rullerende personale i mottaket. Enkelte har derimot gode erfaringer med å plassere de mest erfarne saksbehandlere i mottaket. Bl.a. åpner dette for at en større del av oppgavene kan legges til mottaket. Når det gjelder henvisningsfunksjonen til faglandet, pågår det en diskusjon om denne henvisningsfunksjonen kan erstattes eller suppleres med et kartleggings skjema som brukeren selv skal fylle ut.

Flere av forsøkene har utformet og testet ut et kartleggings skjema for brukerne. Intensjonen med disse skjemaene er å forenkle arbeidet med å "sile" de brukerne som har behov for tjenester i faglandet, og eventuelt lede til det mest hensiktsmessige tilbudet. I den grad et slikt skjema vil fungere, ligger det sannsynligvis muligheter for både å effektivisere saksbehandlingsprosessen og ressursbruken. Men dersom det ikke fungerer, er det en fare for at det kan skape merarbeid for saksbehandlere. Spørsmålet er med andre ord hvor godt disse skjemaene vil fungere. Så langt har forsøkene høstet dels få og blandede erfaringer. Siden slike skjemaer i mange av forsøkene vil ha en sentral rolle i organisasjonen, bør de imidlertid underkastets mer systematiske tester enn det som er gjort til nå.

Det er flere forsøk som har utarbeidet felles handlingsplan for flerbrukerne. I hovedsak ser disse ut til å følge samme mal som handlingsplanene til Aetat. Så langt vi har avdekket, er det imidlertid høstet lite erfaringer med disse handlingsplanene. I Verdal, der man har hatt en viss erfaring med slike planer (under Arbeid i Sikte), hevder imidlertid informanter at dette har vært et vellykket samordningsverktøy.

En siste ordning som nylig er startet opp i Saupstad og Løten, er et utbetalings-system for sosialhjelp over trygdeetatens Infotrygd. En tilsvarende ordning ble forsøkt ut i Verdal (under Arbeid i Sikte). Den innebærer at alle deltakerne får utbetalt en dagpengestønad én gang i måneden. Intensjonene var bl.a. å "oppdra" brukerne (sosialhjelpsmottaker) til å disponere sin egen økonomi. I følge informanter fra Verdal, lyktes man langt på vei med dette.

I følge strategidokument for samordningsforsøkene er det et sentralt mål å få til en brukerrettet velferdsforvaltning. Begreper som brukerretting, brukarmedvirk-

ning, brukerdeltakelse og brukerperspektiv blir imidlertid benyttet om hverandre, og de har uklart innhold. I kapittel seks har vi derfor forsøkt oss på en begrepsavklaring hvor vi skiller mellom to hovedformer: et brukerorientert og et forvaltningsorientert brukerperspektiv. Det forvaltningsorienterte brukerperspektiv kan igjen deles i to retninger: Den servicerettede som legger vekt på at forvaltningen skal utføre tjenestene til det beste for brukerne, og ikke til forvaltningens beste. Den andre retningen, myndiggjøring (empowerment), er en metode for å påvirke brukerens atferd, som regel i retning av at vedkommende skal bli bedre i stand til å påvirke egen situasjon (eksempelvis Aetats aktørmodell).

Den andre hovedformen, som er det brukerorienterte perspektivet, fokuserer på ulike typer arenaer hvor bruker har mulighet til å påvirke selve tjenestetilbudet. Intensjonen er at bruker selv skal ha kontroll med utforming av tjenestetilbudene. Eksempler på denne formen er deltakelse i styrer, utvalg mv., referansegrupper, brukerpanel osv.

Forundersøkelsen inneholder eksempler på alle disse formene for brukerperspektiv. Det er gjennomgående stor grad av konsensus om at brukerperspektivet og brukerretting er positivt, selv om det hersker noe forvirring om hva dette er. En viss uenighet kan vi imidlertid ane i forhold til aktørmodellen og bruk av selvhjelpssystemer. Tendenser til slik uenighet går mellom sosialtjenesten og trygdeetaten på den ene siden og Aetat på den andre. Det generelle inntrykket er likevel at både sosialtjenesten og trygdeetaten har dreid i retning av å akseptere denne metoden.

Forsøkene har også benyttet seg av ulike typer fora med brukerrepresentanter. Så langt kan vi imidlertid ikke se at de har hatt vesentlig innflytelse på utformingen av forsøkene. Vi finner likevel et par eksempler der dilemmaet mellom profesjons- og brukermakt illustreres godt.

I kapittel sju er hovedtema spørsmål om hvilke utfordringer deltakerne har møtt i forsøksvirksomheten, og hvilke barrierer en står overfor i det videre arbeidet med samordning av etatene. Vi begynte med å belyse spørsmålene ut fra de begrensningene som ligger i personopplysningsloven, lov om arkiv og forvaltningsloven. Et sentralt problem ligger i at personopplysningsloven hindrer en effektiv informasjonstilgang for saksbehandlere som ikke er ansatt i den etaten som har samlet inn informasjonen. En del av prosjektene har brukt til dels mye tid, energi og økonomiske midler på å komme frem til ordninger for tilgang til datasystemene til de ulike etatene. Det blir hevdet at de ordningene man har kommet frem til, ikke kan karakteriseres som gode. Men med de rammene forsøkene arbeider innenfor, er dette det beste de kan få til. Mange av forsøkene har opprettet fellesarkiv for brukere tilknyttet prosjektet. Men det er en del usikker-

het med hensyn til om dette er i tråd med loven. Behovet for informasjonsutveksling varierer, bl.a. med hvor omfattende forsøkene er. Dette tilsier at problemstillinger knyttet til temaet kan bli ytterligere aktualisert ved overgang fra begrensede forsøk, til integrering i full skala. For å møte vanskelighetene i forbindelse med personopplysningsloven benytter alle forsøkene samtykkeerklæringer. En del mener at dette fungerer bra, men det er også noen som tviler på om denne praksisen er juridisk holdbar. Både i dette spørsmålet, og forhold i tilknytning til etatenes datasystemer, er det blitt etterlyst avklaringer fra sentrale myndigheter.

Bestemmelser i forvaltningsloven gir også utfordringer for forsøksvirksomheten. Mange av forsøkene praktiserer ordningen med personlig koordinator. Denne måten å arbeide på kan medføre at koordinator fatter den reelle beslutningen, mens den formelt blir tatt av en annen saksbehandler som dermed blir ansvarlig. Spørsmål om ansvarliggjøring for beslutninger gjelder også på ledernivå. Så langt synes den tredelte lederstrukturen som preger forsøkene, å fungere godt, men det antydes samtidig at dette er en "godværsmodell".

En nærmest klassisk antakelse er at kulturforskjeller vil utgjøre barrierer for samarbeid, og være utfordringer for arbeidet fremover. Selv om kulturforskjellene kommer til syne i det daglige arbeidet, opplever ikke prosjektdeltakerne dette som noe problem av betydning. Tvert imot er det enkelte som betrakter disse forskjellene som en fordel som kan utnyttes til det positive. Som nevnt over preges imidlertid forsøkene av å være i en spesiell situasjon med god ressurstilgang og spesielt motiverte saksbehandlere. Vi skal imidlertid ikke se bort fra at det finnes konfliktfylte "kulturforskjeller" mellom ansatte i de tre etatene. Disse forskjellene har imidlertid vel så mye å gjøre med at saksbehandlerne forholder seg til ulike politiske mål, styringssystemer og virkemidler, som at det har noe å gjøre med den enkelte saksbehandlers personlige holdninger eller væremåte.

Manglende symmetri mellom kommuner og lokalisering av Aetat lokal er en utfordring for enkelte av forsøkene, særlig i små kommuner. Men også i bykommuner kan det være manglende samsvar på dette området. I forsøkene har en kommet frem til ulike løsninger på denne utfordringen. Men løsninger som man er godt fornøyd med noen steder, blir hevdet å ha betydelige svakheter i andre forsøk. Vi har imidlertid funnet grunn til å peke på faren for at dersom Aetat blir for "distansert" i forsøksvirksomheten, så kan det føre til at de arbeidsrettede tiltakene får mindre oppmerksomhet, mens tiltak i regi av sosialsektoren og trykdeetaten i større grad vil komme i fokus.

Det blir også pekt på noen utfordringer forsøkene står overfor etter at den første implementerings- og utprøvingsfasen er over. Ett generelt inntrykk er at pro-

sjektdeltakerne mener at det nå er satt i gang en irreversibel prosess. Oppfatningene spriker imidlertid, og det er også en del usikkerhet når det gjelder spørsmål om hvor langt en skal gå i integrering mellom de tre etatene. Noen ser for seg en fullt integrert velferdsetat, mens andre vil gå mer forsiktig til verks og høste erfaringer underveis. Det er også en oppfatning blant prosjektdeltakerne at det neste skrittet i integreringsprosessen må inneholde avklaringer av barrierer som er utenfor lokal kontroll. Sentrale myndigheter må ta felles initiativ for å avklare forhold knyttet til etatenes datasystemer. Både ledere og prosjektmedarbeidere etterlyser muligheter for enklere utveksling av informasjon, selv om de ikke krever full tilgang til hverandres systemer. Det blir også pekt på at en fragmentert ledelsesstruktur kan bli en utfordring dersom ressursene blir knappere. Legalitetsforhold i forbindelse med bruk av samtykkeerklæring bør også avklares. Ytterligere et moment når det gjelder sentrale myndigheter, er bekymring for innstramming av statlige ytelsesordninger. Innstramming på disse feltene vil kunne føre til økt belastning på sosialtjenestens ytelser. Det blir også vist til at det er en utfordring for lokalt samarbeid at statsetatene har interne prosjekter og systemer for resultatmåling som ikke er i samsvar med målsettingene for samarbeidsprosjektet.

Avslutningsvis i kapittel sju berøres et forhold som man fra svensk side har vært opptatt av, nemlig dilemmaet som kan oppstå mellom den mer fordelingspolitiske siden ved arbeidsmarkedspolitikken (sosialpolitiske), som har blitt vektlagt de siste årene, og den arbeidsmarkedspolitiske rollen Aetat tradisjonelt har hatt. Dilemmaet består i at vektlegging av de svake gruppene, som også er målgruppe for samordningsforsøkene, samtidig kan bidra til å undergrave det viktigste instrumentet man har for å få disse gruppene ut i arbeidslivet.

1 INNLEDNING

I 2002 ble det besluttet å iverksette 13 forsøk med samordning av Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Senere har 4 nye forsøk kommet til i 2003. Forsøkene har vært et virkemiddel i regjeringens arbeid med samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Hovedmålene for denne satsingen er å styrke arbeidslinja i velferdspolitikken, bedre kvaliteten ved å øke brukerrettingen av tjenestene og få en mer effektiv forvaltning.

Av strategien for lokalt forsøks- og utviklingsarbeid med samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, fremgår at det skal gjennomføres forsøk med både en kommunal førstelinje og en modell med statlig førstelinje. Det legges opp til å prøve ut følgende fire hovedmodeller for en lokal førstelinje:

1. En felles førstelinje med videreføring av dagens ansvar, og med videre utvikling av samordning, samlokalisering, arbeidsmåter og verktøy.
2. En førstelinje i tråd med anbefalt modell i St.meld. nr. 14 (2002-2003), med delt statlig og kommunalt ansvar, uten ansvarsoverføring mellom stat/kommune, og med fokus på arbeid.
3. En førstelinje med større statlig ansvar. Statens ansvar samles, og statens får ansvar for økonomisk sosialhjelp.
4. En førstelinje med større kommunalt ansvar for tjenester. Her åpnes det for at kommunene kan overta ansvaret for tjenester og oppfølging overfor arbeidsledige.

I henhold til strategiplanen er det igangsatt arbeid med å utprøve arbeidsmåter og verktøy som er uavhengig av organisasjonsmodell. Dette gjelder innen følgende områder:

- Utvikling av felles verktøy for avklaring av arbeidsevne.
- Utvikling av felles grunnlag for individuelle planer/handlingsplaner for brukere med sammensatte behov.
- Forsøk med koordinator/rådgiver i førstelinjen.
- Samarbeid med andre tjenester, særlig helse og utdanning.
- Brukermedvirkning og dialog.

Denne forundersøkelsen er en foreløpig statusrapport i evalueringen av de 17 forsøkene. Rapporten tar for seg erfaringene fra den første planleggingsfasen og frem til utgangen av januar 2004. I perioden har fremdriften i forsøkene variert. På undersøkelsestidspunktet hadde 11 av de opprinnelige 13 forsøkene kommet i gang i henhold til oppsatte planer. I et av forsøkene (Arendal) opererte man med

en midlertidig løsning frem til avklaring av hvor virksomheten skal lokaliseres. I et annet forsøk er åpningsdatoen utsatt til sommeren 2004 (Frogner bydel i Oslo). De fire øvrige forsøkene som ble tildelt prosjektmidler i 2003, var fremdeles under planlegging på undersøkelsestidspunktet.

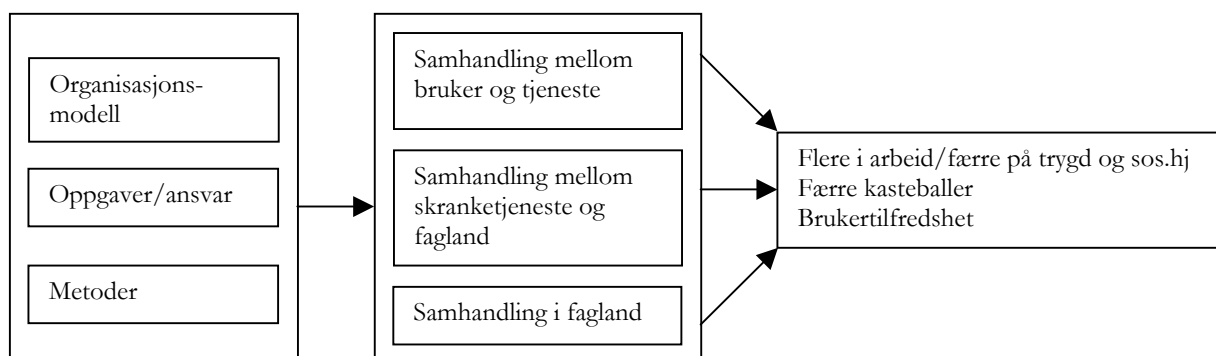
Hovedspørsmålene i evalueringen er følgende:

- Bidrar samarbeidet til å få flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp?
- Er brukerne tilfreds?
- Blir det færre kasteballer?

Strategien for å nå disse målene har vært bedre samordning, samarbeid og samhandling mellom brukerne og de tre etatenes tjenester, samt mellom de tre etaten i skranketjenesten (mottak) og faglandet. En del av evalueringen vil derfor være å belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad klarer etatene å samarbeide om brukerne, spesielt de vanskeligst stilte?
- Hvilke barrierer hindrer, og hvilke løsninger fremmer samarbeid mellom de tre etatene?

Spørsmålene er med andre ord om, og i tilfellet hva slags, samarbeid som kan tenkes å lede til flere i arbeid, færre kasteballer og mer tilfredse brukere. Herunder vil det være sentralt å avdekke hvilke barrierer som hindrer et velfungerende samarbeid. Mulighetene for, og barrierene mot, samarbeid og samhandling kan vi finne i organisasjonsmodell, oppgaver/ansvarsforhold og metoder som benyttes (illustrert i modellen under).



Modellen leder til fire sett av spørsmål:

- Hva slags organisasjonsmodell er valgt, og hva slags betydning har den for de ulike samarbeidsrelasjonene? Bidrar den til å styrke samarbeidet? Hva slags samarbeid er det eventuelt som styrkes?

- Hvordan er og bør oppgave- og ansvarsfordelingen være mellom kundemottak og faglandet (rådgivnings-/oppfølgingstjeneste)? Hvilken type kompetanse er nødvendig i 1.linjen (både i kundemottak og fagland) – generalistkompetanse, spesialistkompetanse eller tverrfaglig kompetanse? Hvordan påvirker ulike former for arbeids- og ansvarsdeling forholdet mellom mottak, fagland og eventuelt modereater?
- Hva slags metoder benyttes? Utfordringen her vil være møtet mellom Aetats aktørmodell, trygdeetatens informasjonsrettede metoder og sosialetatens mer terapeutiske metoder. På den ene siden kan integrasjon av disse ulike metodestrategiene resultere i utvikling av nye og fruktbare metoder, men på den andre siden kan de føre til uløselige konflikter. Et annet spørsmål er hvordan individuelle handlingsplaner kan fungere som koordineringsmekanisme mellom de tre etatstradisjonene.
- I forsøkene er det spesielt knyttet forventinger til at etablering av en felles rådgivnings- og oppfølgingstjeneste skal fungere som en sentral koordineringsmekanisme. Dette er også et sentralt spørsmål i mandatet for evalueringen. I henhold til kravspesifikasjonen ønsker Helse- og sosialdirektoratet svar på følgende spørsmål: *Hvordan har forsøkene i de enkelte kommunene bidratt til å styrke rådgivnings- og oppfølgingstjenesten for brukere av de tre etatene med sammensatte behov, med særlig vekt på de vanskeligst stilte?*

I denne rapporten har vi først og fremst sett på hva slags organisasjonsmodeller som er benyttet, hvilke oppgaver og ansvarsfordeling som benyttes, samt metoder for å forbedre samhandlingen. I noen grad har vi også sett på hvordan samhandling kan tenkes å påvirke utfallet i form av at flere kommer i jobb og at det blir færre kasteballer.

Ut over dette vil vi i rapporten også belyse hvorvidt:

- aktørene i forsøkene ser behov for ytterligere integrasjon, eller annen type integrasjon, mellom de tre etatene,
- erfaringene fra forsøkene så langt kan belyse spørsmålet om en statlig eller kommunalt styrt etat er mest hensiktsmessig.

Metoden som er benyttet i forundersøkelsen, har vært todelt. I seks av forsøkene har vi gjennomført intervjuer med sentrale personer. Dette er Lødingen, Verdal, Løten, Moss, Skien og Kristiansand. Antall intervjuer har variert fra 6-8 i hvert av forsøkene. Totalt har vi gjennomført ca 40-45 personlige intervjuer med prosjektledelse og ansatte i forsøksprosjektene. Videre har vi intervjuet (per telefon) prosjektlederne i de øvrige 7 forsøkene som startet opp i 2002, samt prosjektledere i de to bydelene Sagene og Gamle Oslo. I tillegg har vi samlet inn skriftlig dokumentasjon fra alle forsøkene.

I forsøkene opereres det med flere ulike begreper omkring de ulike organisatoriske enhetene som dannes. Det kan derfor være hensiktsmessig å etablere et felles begrepsapparat som kan anvendes på alle forsøkene. Vi kan her skille mellom tre organisatoriske enheter: *mottak*, *fagland* og *moderetat(er)*.

Det vi her omtaler som mottak, benevnes i forsøkene som kundemottak, brukermottak, publikumsmottak, skranke- eller informasjonstjeneste. Denne enheten har første kontakt med brukerne, og skal enten selv ta hånd om dem i en viss periode, eller henvise videre til fagland. Frontlinjens oppgaver varierer fra forsøk til forsøk, og det er ikke alltid like lett å trekke grense mellom fagland og mottak. Fagland er den delen av virksomheten som ikke har direkte publikumskontakt. Fagfolkene sitter skjernet i forhold til mottaket og tar imot brukerne på timebestilling og til lengre samtaler.

Med moderetatene mener vi den delen av tjenestene i Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten som fremdeles befinner seg innenfor de tradisjonelle etatsstrukturene, og fysisk er organisert i en avstand fra frontlinjen og faglandet. I de tilfeller der alle tjenestene inngår i samordningsforsøket, finnes dermed ikke moderetater, bortsett fra der funksjoner er sentralisert til et fylkes- eller regionalt nivå (dagpengebehandling).

I tillegg til disse tre enhetene kan det være hensiktsmessig å operere med begrepet *tverrfaglig forum*. Dette er organisatoriske løsninger som eksisterer på tvers av de tradisjonelle etatsgrensene og i mer eller mindre permanente former. Enhetene kan enten befinne seg i fagland eller mellom moderetatene.

Rapporten inneholder en analyse av forsøkene så langt i prosessen (kapittel en til åtte), og en beskrivelse av de enkelte forsøkene (kapittel ni). I kapittel ti oppsummeres og drøftes funnene i rapporten. Innledningsvis i kapittel to presenterer vi en kort oversikt over noen sentrale kjennetegn ved forsøkene. Herunder gir vi også en kort beskrivelse av forsøkene med kommunal oppgavedifferensiering i bydelene Gamle Oslo og Sagene. I tredje kapittel tar vi for oss implementeringsprosessen fra visjoner til utforming og iverksetting av konkrete planer. Det sentrale spørsmålet er i hvilken grad det er samsvar mellom de visjonene man har hatt, og hva man i praksis har fått til. I fjerde kapittel gir vi en beskrivelse av hva ledelse og ansatte selv mener de har oppnådd i forhold til målet om flere i jobb, færre kasteballer, mer tilfredse brukere og en mer effektiv organisasjon. I det femte kapitlet ser vi nærmere på erfaringene med fysisk samlokalisering, organisasjonsmodeller og andre virkemidler (koordinator, handlingsplaner og kartleggingsskjema) for å få til bedre samordning mellom etatene. I det sjette kapitlet ser vi spesielt på brukerperspektivet og hvordan dette praktiseres i forsøkene. I det sjuende kapitlet beskrives de barrierene forsøkene så langt har møtt

i arbeidet med å samordne de tre etatenes virksomhet. Avslutningsvis i dette kapitlet har vi også forsøkt å oppsummere hva slags ytterligere samordningsbehov forsøkene har. I åttende kapittel forsøker vi å trekke erfaringene man har så langt, over i en diskusjon om en fremtidig kommunal eller statlig styrt velferds-
etat. I kapittel ni har vi beskrevet hvert av de 13 første forsøkene. I siste kapittel oppsummerer og diskuterer vi funnene så langt i prosessen.

2 OVERSIKT OVER FORSØKENE

Formålet med kapitlet er å gi en summarisk oversikt over ulike egenskaper ved forsøkene. Vi ser her spesielt på hvilke målgrupper forsøkene har, den fysiske lokaliseringen, Aetats tilstedeværelse i forsøkene og antall stillinger som inngår i forsøkene. Avslutningsvis har vi forsøkt å gruppere forsøkene etter hvordan mottaksfunksjonen og faglandet er organisert, samt i forhold til målgrupper de retter seg mot. En mer utfyllende beskrivelse av de enkelte forsøkene gis i kapitlet ni.

Sosial- og helsedirektoratet har fra 2002 bevilget prosjektmidler til 13 forsøk.¹ Ved utgangen av 2003 var det ytterligere 3 forsøk som fikk tildelt midler (Orkdalsregionen, Askøy og Narvik) og fra 2004 ytterligere ett prosjekt (Tromsø). Fra 2004 er det med andre ord i alt 17 prosjekter som har fått tildelt prosjektmidler fra Sosial- og helsedirektoratet. I tillegg til finansieringen fra Sosial- og helsedirektoratet har forsøket i Verdal og Saupstad mottatt midler fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Ut over disse 17 forsøkene er det også to forsøk i Oslo kommune (Sagene og Gamle Oslo) som har fått midler fra Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. I den sammenstilte oversikten under har vi kun omtalt de 13 første forsøkene som mottok midler fra 2002. Oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo kommune blir omtalt i et eget avsnitt i slutten av dette kapitlet. De samordningsforsøkene som har fått midler fra 2003/2004, er ikke omtalt i denne rapporten, men vil bli omtalt i en senere delrapport.

2.1 Målgrupper

Av tabellen nedenfor går det frem at målgruppene for forsøkene varierer. Av de 13 forsøkene har Løten, Verdal og Lødingen ikke avgrenset sin målgruppe. Etter en periode med avgrenset målgruppe startet Verdal opp forsøk i full skala fra 15.1.04. Saupstad arbeider for tiden også med å gå fra et avgrenset forsøk som omfatter kun unge brukere, til et forsøk som omfatter alle brukergrupper. På samme måte planlegger også Rissa og Årstad at forsøket skal omfatte alle brukere. I Frogner tar en også sikte på at forsøket skal omfatte alle brukerne i en felles førstelinje.

Skien er i en mellomposisjon når det gjelder avgrensning av målgruppen. Her omfatter prosjektet i prinsippet alle brukergrupper, men i forhold til Aetat og

¹ Det 13 første forsøkene er Arendal, Rissa, Lødingen, Moss, Årstad bydel i Bergen, Løten, Dønna, Nittedal, Verdal, Saupstad bydel i Trondheim, Skien, Frogner bydel i Oslo og Kristiansand.

sosialtjenesten er oppgavene for en del brukere lagt til moderetaten. Noe forenklet kan vi si at forsøket omfatter nye brukere i Aetat, alle brukerne til trygdeetaten og alle brukerne til sosialtjenesten, bortsett fra de vanskeligst stilte sosialhjelpsmottakerne. For tiden planlegges imidlertid at en større del av moderetatens oppgaver skal inngå i prosjektet (felles kvalifisering), noe som innebærer at forsøket i praksis omfatter alle brukergrupper.

Tabell 2.1 Oppsummering av målgruppene i samordningsforsøkene

Forsøk	Målgruppe
Løten	Alle brukere av de tre etatene
Verdal	Alle brukere av de tre etatene
Lødingen	Alle brukere, men fokus på aldersgruppen 18-25 år og brukere med kompliserte og sammensatte behov
Skien	Forsøket omfatte alle brukere av trygdeetaten og nye brukere av sosialtjenesten og Aetat. For sosialtjenesten og Aetat er det en arbeidsdeling mellom fagland og moderetatene. For tiden arbeides det med å integrere en større del av de to sistnevnte moderetatenes tjenester i forsøket (felles kvalifisering).
Frogner	Alle brukere av de tre etatene
Saupstad	Publikumsmottaket: alle brukerne. Oppfølgingen/fagland: brukere under 25 år. Fra april 2004: alle brukergrupper
Kristiansand	Alle under 25 år som er brukere av de tre etatene
Nittedal	Samordningsprosjektet omfatter aldersgruppen 18-30 år, med behov for samordning fra minst to av etatene. I tillegg er tre moderetatene representert i Nittedal offentlige servicesenter og omfatter derfor alle brukerne av de tre etatene.
Årstad	Personer med sammensatte problemer i alderen 18-35 år som har behov for tjenester fra en eller flere etater. Sammensatte problemer defineres som yrkesvalghemmede, sosialt mistilpassede og personer med helseproblemer. Alle brukerne fra 1. oktober 2004
Moss	Brukere som trenger tverrfaglig avklaring, har behov for tett oppfølging og kan nyttiggjøre seg tiltak som bidrar til at brukere kan bli selvforsørget (Under planlegging å utvide til også å omfatte unge sosialklienter i alderen 18-25 år)
Rissa	Brukere som har vært/forventes å være i kontakt med en eller flere etater i mer enn seks måneder. Tar sikte på å utvide til å omfatte ungdom uten arbeid
Arendal	Målgrupper er under vurdering. Følgende grupper er foreløpig aktuelle: Sosialhjelpsmottakere mellom 18-24 år, langtids sosialhjelpsmottakere, langtids sykemeldte, uføre og enslige forsørgere
Dønna	Alle brukere i mottak og oppfølging av brukere med sammensatte problemer

Per i dag er forsøkene i Nittedal, Kristiansand og Årstad avgrenset til de yngste brukergruppene (opp til 35 år), mens en i Lødingen retter ekstra oppmerksomhet mot unge brukere. Inntil mars i år hadde også forsøket i Saupstad en slik avgrensning. I Arendal vurderes det også om unge sosialhjelpsmottakere skal være en av målgruppene, men foreløpig er dette noe uklart.

Forsøkene i Moss, Rissa, Dønna og Arendal (under vurdering) har avgrenset målgruppen til å gjelde flerbrukere. Her vil Moss i løpet av året utvide målgruppen til å omfatte unge sosialklienter. Fra juni 2004 planlegger Rissa å starte opp et fullskalaforsøk som vil omfatte alle brukergrupper.

2.2 Fysisk lokalisering

Per 1. februar 2004 var det seks av forsøkene som hadde felles mottak tilknyttet et offentlig servicekontor (Nittedal, Løten, Skien, Årstad, Verdal og Dønna). Videre er det fire av forsøkene som er lagt til egne lokaler. I Lødingen er etatene samlokalisert i et eget servicebygg med felles mottak og fagland for de tre etatene. Forsøkene i Moss og Kristiansand er lagt til egne lokaler og med eget publikumsmottak, men vegg i vegg med henholdsvis trygdeetaten og Aetat. I Saupstad er mottaket lagt til egne lokaler, mens faglandet er tilknyttet sosialtjenestens lokaler. Frogner, som skal starte opp sommer 2004, vil også legge forsøket til egne lokaler, men i lokalene vil det også tilbys kommunale tjenester som et lite tillegg til tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Tabell 2.2 Fysisk lokalisering av samordningsforsøkene

Forsøk	Fysisk lokalisering
Nittedal	Tilknyttet offentlig servicekontor. Sosialtjenesten og Trygdeetaten er lokalisert i nabobygg. Aetat ligger i nabokommune (15 km unna)
Løten	Tilknyttet offentlig servicekontor. Sosialetat og Trygdeetat i samme bygg (rådhuset), Aetat i nabokommune (15 km unna)
Skien	Tilknyttet offentlig servicekontor, deler av fagland og moderetatene i andre bygninger
Årstad	Tilknyttet offentlig servicekontor. Moderetatene spredt i byen. Samlokalisering fra 1. juli 2004
Saupstad	Todelt lokalisering: 1) mottaksfunksjon i egne lokaler, 2) oppfølging i tilknytning til sosialtjenestens lokaler.
Verdal	Tilknyttet offentlig servicekontor, men delt på to nabobygninger.
Dønna	Tilknyttet offentlig servicekontor (i rådhuset), sosialtjenesten og trygdekontoret i samme bygg. Aetat ligger i nabokommune (ca ¾ time reisetid)
Lødingen	Samlokalisert i servicebygg, Aetat i nabokommune (ca en time reisetid), felles mottak men ikke offentlig servicesenter
Kristiansand	Prosjektet er plassert i egne lokaler i tilknytning til Aetat
Moss	Prosjektet er plassert i egne lokaler i tilknytning til trygdeetaten. De øvrige to moderetatene er lokalisert andre steder i byen
Frogner	Prosjektet skal lokaliseres i egne lokaler fra juni 2004. Bydelen vil i tillegg tilby kommunale tjenester som et tillegg, men prosjektet vil ikke bli tilknyttet et offentlig servicekontor
Rissa	Sosialtjenesten og trygdekontoret ligger i rådhuset, Aetat i nabobygg. Samordnes i rådhuset fra 1. juni 2004, med felles mottak (ikke offentlig servicesenter)
Arendal	"Mellomløsning" under planlegging, lokaliseres hos Aetat

Frem til nå har sosialtjenesten og trygdekontoret i Rissa vært lokalisert i samme bygg. Fra 1. juli 2004 starter de opp med samordning av etatene og felles mottak. Samlokalisering innebærer ikke tilknytning til offentlig servicekontor, og det skal etableres eget mottak. I Arendal er forsøket for tiden tilknyttet Aetats lokaler. Her har arbeidet med å etablere et felles kundemottak foreløpig stoppet opp som følge av uenighet om lokalisering.

2.3 Aetats representasjon i forsøkskommunene

Aetats tilstedeværelse i forsøkskommunene varierer. I sju av de opprinnelige 13 forsøkskommunene har Aetat eget lokalkontor. Blant disse kan vi skille mellom forsøk som omfatter kommuner og bydeler. Både i Moss, Arendal og Kristiansand har Aetat eget lokalkontor der det er samsvar mellom det geografiske ansvarsområdet til forsøkene og lokalkontorene. I Skien derimot omfatter Aetats lokalkontor fire kommuner i Grenland (Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan), mens forsøket er avgrenset til Skien kommune. Rent praktisk innebærer det at enkelte av Aetats tjenester er lokalisert i nabobyen Porsgrunn. På samme måte er bydelene Saupstad og Årstad underlagt et arbeidskontordistrikt med et videre geografisk nedslagsfelt enn bydelene. Saupstad bydel inngår i arbeidskontordistriktet Trondheim Syd og Årstad i arbeidskontordistriktet Bergen-sentrum. Oslo har nettopp gjennomført en bydelsreform, og for å få samsvar mellom nye bydelsgrensene og grensene for arbeidskontordistriktene gjennomfører Aetat en omorganisering som medfører at hvert arbeidskontor i Oslo vil få ansvar for hver sine bydeler. I bydel Frogner vil Aetat være representert med et Aetat lokal som skal betjene bydelene Frogner, Ullern og Vestre Aker.

I tre av forsøkskommunene (Lødingen, Rissa og Verdal) er Aetat representert med avdelingskontor. Det blir hevdet at i Verdal og Lødingen er forsøket en direkte årsak til at avdelingskontoret ikke er blitt nedlagt. I disse kommunene strekker det naturlige arbeidsmarkedet seg ut over kommunens grenser.

I tre av forsøkskommunene er Aetat ikke representert med eget kontor (Nittedal, Løten og Dønna). Her er det noen forskjeller i hvordan Aetats tilstedeværelse er lagt opp. I Nittedal er Aetat representert med en stilling i mottaket tre dager i uka. Det er to saksbehandlere fra Aetat Lillestrøm (utlånt) som rullerer på denne stillingen. Aetats representant i faglandet (tverretatlig team) er også formelt ansatt ved Aetat Lillestrøm, men har sin daglige arbeidsplass tilknyttet forsøket. I Løten er det knyttet 1,2 stilling, fordelt på to personer, til forsøket. De er ansatt ved Aetat på Hamar, men har fast arbeidsplass i Løten. Dette innebærer at de må forholde seg til leder både ved Aetat på Hamar og leder av Velferdskontoret. Det er under utarbeidelse en avtale som regulerer dette forholdet. Utplassering av saksbehandlere i kommunen er en direkte følge av samordningsprosjektet.

Dønna er det eneste forsøket som ikke har personell fra Aetat fast stasjonert i kommunen. En har derfor arbeidet med å finne frem til ordninger for å koble etaten, som ligger i Sandnessjøen, til forsøksvirksomheten. Et virkemiddel har vært å opprette en prosjektgruppe med deltakelse fra de tre etatene. Prosjektgruppen som har hatt en sentral rolle i utviklingen av arbeidsmetoder og i drive frem prosjektet, avholder møter vekselvis på Dønna og i Sandnessjøen. De gjensidige besøkene har bidratt til å koble Aetat tettere til forsøket. Et annet vesentlig element i forsøket er tverretatlige teammøter med brukerdeltakelse. Til slike møter kommer saksbehandler fra Aetat til Dønna. En er også i gang med opplæring av personell fra trygdeetaten for å bistå brukere i selvbetjening av Aetats data-verktøy som skal tas i bruk. Det har også vært drøftet å overføre flere av Aetats oppgaver til forsøket gjennom såkalte jobbfullmakter. Men det er uvisst om Aetat ønsker å gå videre på denne linjen.

Tabell 2.3 *Aetats status i samordningsforsøkene*

Aetats status	Forsøk
Aetat lokal	Moss, Skien, Arendal, Kristiansand, Årstad, Saupstad og Frogner.
Avdelingskontor	Verdal, Lødingen og Rissa
Aetat i nabokommune har saksbehandler fast stasjonert i kommunen	Nittedal og Løten
Aetat ikke representert i kommunen	Dønna

2.4 Antall ansatte

Oversikten over antall stillinger viser at det er betydelige forskjeller mellom forsøkene. Dels gjenspeiler dette kommunestørrelse og dels hvor omfattende prosjektet er. Eksempelvis omfatter antall stillinger i Rissa, Verdal, Lødingen, Dønna og Løten samtlige stillinger i de tre opprinnelige etatene, mens i Moss, Arendal, Nittedal og Årstad (inntil oktober 2004) er antall stillinger tilpasset i forhold til målgruppen. Oversikten viser også at i små kommuner, som Dønna og Lødingen, er det relativt få ansatte knyttet til de aktuelle etatene/forsøkene.

Tabell 2.4 *Antall stillinger i samordningsforsøkene*

Forsøk	Stillinger Aetat	Stillinger trygdeetat	Stillinger sosial- tjeneste	Stillinger totalt
Moss	2	1	2**	5
Skien*	8	4,5	2	14,5
Arendal	2	2	2	6
Kristiansand	7	2	15,5	24,5
Årstad	1	1	1	3***
Saupstad	4	6	5	15
Frogner****				
Rissa	2,5	8,5	4	15
Verdal*	7	17,8	7,7	32,5
Nittedal	1	1	2	4
Løten	1,2	9	8	18,2
Dønna	0	4,5	2,0	6,5
Lødingen	1	4,5	4,0	9,5

* Omfatter ikke personer som jobber i Tverretattlig Saksbehandlerteam (4 personer)

**En tilsatt fra februar 2004

***Fullskalaforsøk fra okt. 2004, nærmere 80 ansatte

**** Pr. feb. 2004 kun prosjektleder

2.5 Mottaksfunksjonen

Forsøkene kan inndeles i to hovedgrupper etter hvordan mottaksfunksjonen er tilrettelagt. På den ene siden har vi forsøk der vi kan si at mottaksfunksjonen er delt mellom moderetatene. Dette gjelder Arendal, Moss og Rissa. Årstad kan per i dag også plasseres inn under denne kategorien siden brukerne rekrutteres fra moderetatene. Prosjektet i Årstad er imidlertid i en mellomkategori siden prosjektet også har et eget mottak tilknyttet bydelens servicesenter. Rissa vil etablere et eget mottak fra og med sommeren 2004 og Årstad et eget mottaket sammen med bydelens offentlige servicekontor fra oktober 2004.

På den andre siden har vi forsøkene som har etablert et felles mottak. Her kan vi videre skille mellom de som har lokalisert mottaket til et offentlig servicekontor (Nittedal, Dønna, Årstad, Skien, Verdal og Løten) og de som har et eget mottak for forsøket (Saupstad, Lødingen og Kristiansand). I den sistnevnte gruppen finner vi også Frogner som vil etablere et eget mottak uten tilknytning til et offentlig servicesenter, men med kommunale tilleggstenester.

Tabell 2.5 Mottaksfunksjonen i samordningsforsøkene

Forsøk	Mottak
Moss	Brukerne henvises til prosjektet fra moderetatene. Prosjektet har et eget mottak. Betjening av mottaket går på rundgang mellom saksbehandlerne.
Arendal	Vil benytte Aetats mottak i mellomfasen. Prosjektdeltakere fra de øvrige etatene henvises fra de respektive moderetater.
Rissa	Foreløpig ikke felles mottak. Etablerer eget mottak fra juli 2004 uten tilknytning til OSK.
Årstad	Brukere henvises fra moderetatene. Samordnes med mottak tilknyttet offentlig servicekontor fra 1. oktober 2004.
Skien	Har guider som tar imot alle brukere og henviser til de respektive etatenes mottaksfunksjoner. Aetat har egen mottakspult med kølappsystem. Sosialtjenesten benytter det kommunale servicesentrets mottakspult. Trygdeetatene har ikke eget mottak (ut over guidene) og brukerne henvender seg direkte til faglandet som ligger i åpent kontorlandskap. Mottak sammen med OSK.
Nittedal	Mottaket i servicesenteret består av en person med generalistkompetanse pluss en representant fra hver av de tre etatene (fremskutt mottaksfunksjon). Mottak sammen med OSK.
Saupstad	Har et felles mottak for moderetater og tverretatlig team. Ved full sammenslåing vil den samme mottaksfunksjonen benyttes for et felles fagland.
Frogner	Felles mottaksfunksjon for alle brukere fra oppstart juni 2004.
Løten	Har et felles mottak med servicesentret i kommunen. Aetats brukere betjenes av en spesialist, mens øvrige brukere betjenes av generalister. Mottak i tilknytning til OSK.
Verdal	Mottaket består av et kølappsystem til fem mottakspulter. Mottak for alle brukere. Mottak i tilknytning til OSK.
Dønna	Felles mottaksfunksjon for moderetatene. Mottak i tilknytning til OSK.
Lødingen	Mottaket består av en fast person med generalistkompetanse. Nye brukere henvender seg i mottaket, mens de med timeavtale henvender seg direkte til fagland.
Kristiansand	Har to informasjonsskranker for alle brukere. Videre har de et kølappsystem for registreringsskranker for Aetat og sosialtjenesten. Trygdeetaten kalles ut i mottaket ved behov.

2.6 Fagland

Lokaliseringen av faglandet varierer mellom forsøkene. Vi kan her skille mellom tre typer:

- a) Faglandet består av et tverretatlig team ved siden av de opprinnelige moderetatene.
- b) Et fagland der moderetatene er samlokalisert, supplert med tverretatlig team.
- c) Et fagland der etatene er samorganisert etter nye organisasjonsprinsipper.

Den vanligste løsningen for samordning av faglandet er å opprette tverretatlige team. Grad av formalisering varierer fra den ene ytterkanten hvor det er faste medlemmer som møtes på faste tidspunkt, og til at ansvarlig saksbehand-

ler/koordinator kaller inn aktuelle samarbeidspartnere etter behov. På samme måte varierer også oppgavene og grad av myndighet: Fra team som fatter konkrete vedtak, legger et opplegg for bruker og sørger for iverksetting, til team som kun kan tilrå tiltak og må henvise til andre instanser. Forsøk hvor en har etablert team med faste saksbehandlere, finner vi i Skien, Moss, Nittedal, Rissa (inntil juni 2004), Saupstad, Arendal og Årstad. I Løten, Lødingen og Dønna er det forsøk hvor team blir satt sammen ut fra behovene til den enkelte bruker.

Tabell 2.6 Organisering av faglandet i samordningsforsøkene

Forsøk	Fagland
Moss	Faglandet består av et tverretattlig team for et utvalg flerbrukere. Faglandet for andre brukere ligger i moderetatene.
Rissa	Faglandet består av et tverretattlig team for flerbrukere. Faglandet for andre brukere er i moderetatene. Fra juni 2004 vil faglandet bestå av en "jobbetat" og en "pensjonsetat" og omfatte alle brukere.
Arendal	Faglandet består av et tverretattlig team lagt til Aetats lokaler. Faglandet for andre brukere ligger i moderetatene.
Dønna	Faglandet består av samlokalisert sosialtjeneste og trygdeetat (i samme bygning) samt et tverretattlig team for et utvalg flerbrukere. Faglandet omfatter alle brukere.
Nittedal	Faglandet består dels av 3 fagansatte fra de tre moderetatene i servicesenteret (enkle tjenester) og et tverretattlig team for flerbrukere. Faglandet for andre brukere ligger i moderetatene.
Årstad	Faglandet består av et tverretattlig team for et utvalg av flerbrukere. For andre brukere er faglandet i moderetatene. Planlegger full samorganisering av moderetatene fra 1. oktober 2004
Saupstad	Faglandet består av et tverretattlig team for flerbrukere. Faglandet for andre brukere har til nå vært moderetatene. Fra april 2004 samlokaliseres moderetatene i ett fagland som organiseres i flere tverretattlige team.
Skien	Faglandet består av samlokaliserte tjenester i servicesentret (begrenset for Aetat og sosial, men alle tjenester for trygd) samt et tverretattlig team for utvalgte flerbrukere. Faglandet for andre brukere ligger i moderetatene.
Lødingen	Faglandet består av samlokaliserte etater og et tverretattlig team (benyttes på ad hoc-basis). Faglandet omfatter alle brukere.
Frogner	Fra juni 2004 vil faglandet bestå av samlokaliserte etater der sosialkontor, trygdeetat og distriktsarbeidskontor vil være leietakere i samme bygg, fordelt over flere etasjer og fløyer.
Løten	Faglandet består av en tjenesteavdeling og forvaltningsavdeling, samt et kompetansesetam (tverrfaglig forum) for flerbrukere. Faglandet omfatter alle brukere.
Kristiansand	Faglandet består av tverretattlige fokusgrupper. Omfatter alle brukere under 25 år. Faglandet for andre brukere ligger i moderetatene.
Verdal	Faglandet består av to avdelinger, en arbeidsavdeling og en inntektsavdeling. Faglandet omfatter alle brukere.

Så langt er det tre forsøk som har samorganisert faglandet etter nye organisasjonsprinsipper. Dette er Kristiansand, Verdal og Løten. For å ivareta samordning på tvers av etatsgrensene har Kristiansand valgt en modell med ulike fokusgrupper. Hvor mye bistand en bruker trenger, avgjør hvilken fokusgruppe vedkommende blir tilknyttet. I Verdal og Løten er faglandet organisert i to avdeling-

er, i henholdsvis en arbeids- og inntektsavdeling og en tjeneste- og forvaltningsavdeling. I Løten har de i tillegg til de to avdelingene et tverretatlig team.

2.7 Oppgavedifferensieringsforsøk i Sagene og Gamle Oslo

Som en del av Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med kommunal oppgavedifferensiering har Oslo kommune fått godkjent en søknad om overtakelse av Aetats arbeids- og ansvarsområde innen kvalifisering av arbeidssøkere. Forsøket skal gå over fire år (2004-2007) og gjennomføres i bydelene Sagene og Gamle Oslo. I forbindelse med forsøket har kommunen også fått tilført lønnsmidler til seks stillinger som fordeles mellom bydelene.

I henhold til forskriften for forsøket skal formålet være "å prøve ut at kommunen har et helhetlig og sammenhengende ansvar for personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold." Forsøket omfatter både myndighet til å yte stønad til tiltaksdeltaker og tilskudd til tiltaksarrangør (i henhold til § 10 og 11 i forskrift om arbeidsmarkedstiltak). Det omfatter imidlertid ikke personer med dagpenger eller sykdomsrelaterede ytelser (inkludert attføringspenger) som hovedinntektskilde.

I begge bydelene er forsøket lagt til et servicekontor som er et utviklingscenter for arbeid og kvalifisering. Servicekontorene har som målsetting å sikre arbeidsledige sosialhjelpsmottakere bistand til å komme i gang med jobbsøking og kvalifisering. I følge informanter fra forsøkene har servicesentrene gjennom flere år bygd opp kompetanse innen dette feltet. Prosjektene i begge bydelene bygger på allerede etablerte arbeidsformer, tiltak og rutiner.

I Sagene legges det vekt på at formålet med forsøket er å tilføre ny innsikt i det å ha et lokalt ansvar for finansieringen av aktive tiltak. Målet er at man lokalt kan få en bedre økonomistyring av tiltakene slik at midlene blir utnyttet best mulig. Konkret vises det til to effektiviseringsgevinster som en ønsker å oppnå gjennom prosjektet. For det første en forenkling av saksbehandlingen. Frem til nå har servicekontoret søkt Aetat om midler for hver enkelt tiltaksplass (i praksis via telefon til saksbehandler i Aetat). Forenklingen ligger derfor i at man i prosjektperioden vil slippe et mellomledd i Aetat. Den andre gevinsten som blir trukket frem, er økte muligheter til å etablere skreddersydde tiltak. Gjennom å få midler overført direkte, kan servicekontoret etablere egne tiltak spesielt tilpasset brukerne. Tidligere måtte en benytte de tiltakene som var tilgjengelige gjennom Aetat.

I forsøket i Gamle Oslo blir det også lagt vekt på at formålet er å etablere tiltak rundt den enkelte bruker med sikte på arbeid og kvalifisering. Det blir lagt vekt

på muligheten for både å kunne spesialkonstruere tiltak som ikke finnes i markedet, og å bygge opp egne tiltak i kommunen. Videre blir det pekt på at en nå vil slippe å henvise brukere til Aetat for ny utredning ved bruk av arbeidsmarkedstiltak. Med et lokalt ansvar for tiltaksressursene, er ønskene at brukerne skal komme raskere i gang med tiltak, at de kan benytte tiltak som er bedre tilpasset den enkelte, samt at brukerne vil komme raskere igjennom et kvalifiseringsløp og over i arbeid.

2.8 Oppsummering

I tabellen under har vi forsøkt å klassifisere forsøkene etter hvordan mottaket og faglandet er organisert. Først har vi skilt mellom de som fysisk har et felles mottaksapparat, og de forsøkene der moderetatene hver for seg fungerer som mottak eller rekrutteringskanal til prosjektet.

Av tabell 2.7 går det frem at Moss, Rissa og Arendal per i dag har prosjekter som består av tverretatlige team med separate mottak. Situasjonen i Moss er at moderetatene henviser til prosjektet. Når en bruker er tatt opp som deltaker, har ikke vedkommende lenger noen kontakt med moderetaten. På samme måte henvises også brukeren i Rissa til det tverretatlige teamet via moderetatene. Selv om prosjektet i Arendal fysisk er lagt til Aetat, og Aetats mottak i praksis vil ha mottaksfunksjon, vil de to andre etatene likevel fungere som rekrutteringskanaler for prosjektdeltakerne. Denne løsningen omtales imidlertid som en mellomløsning, og det er usikkert hvilken modell Arendal vil ende opp med.

Inntil samordning mellom etatene finner sted (oktober 2004), blir potensielle prosjektdeltakere i Årstad også henvist fra moderetatene. Prosjektet har imidlertid sine lokaler i tilknytning til offentlig servicekontor som sørger for timeavtaler m.v. I Årstad vil en imidlertid gå inn i en ny fase fra høsten 2004 når samordningen kommer i gang.

Alle de øvrige prosjektene har felles mottaksfunksjon. Blant disse har vi skilt mellom de som a) har en felles mottaksfunksjon som kombineres med et tverretatlig team i fagland, b) de som fysisk har samlokalisert både mottaksfunksjonen og fagland, kombinert med et tverretatlig team (ikke Frogner) og c) forsøk som både er fysisk og organisatorisk samordnet.

De prosjektene som har samlokalisert tjenestene i et felles mottak, og har kombinert dette med et tverretatlig team, er Nittedal, Dønna og Saupstad. Saupstad står imidlertid på trappene til å starte opp med samordning mellom etatene. Det samme gjelder Rissa som samorganiserer sommeren 2004. Når det gjelder Nittedal, er for så vidt moderetatene samlokalisert i servicesentret, men kun med én

ansatt fra hver etat. I tabell 2.7 har vi derfor ikke klassifisert Nittedal som et fullt samlokalisert forsøk.

Tabell 2.7 *Klassifisering av forsøkene etter mottaksfunksjon og samordning i fagland*

	Fagland		
	Tverretatlige team for flerbrukere	Samlokalisert	Samorganisert
Separat mottak	Moss - Eget mottak for prosjektdeltakere Rissa (frem til juni 04) - Sosial og trygd i samme bygg - Aetat avd. Kontor Arendal		
Felles mottak	Nittedal - Mottak med OSK - Mottaksfunksjon for moderetater - Aetat tilstede Dønna - Mottak med OSK - Sosial og trygd i samme bygg - Ikke Aetat Saupstad (tom april 04) - Mottak <i>uten</i> OSK Årstad (tom juli 04) - Mottak med OSK	Skien - Mottak med OSK - Fagland med fast tverretatlig team (TST) Lødingen - Mottak <i>uten</i> OSK - Fagland med ad hoc tverretatlig team - Aetat avdelingskontor Frogner (fra juni 2004) - Mottak med tilleggstjenester fra bydelen - Fagland tilknyttet mottaket (Årstad fra juli 04)	Kristiansand - Mottak <i>uten</i> OSK - Fagland med tverretatlige fokusgrupper Verdal - mottak med OSK - fagland organisert i arbeids- og inntektsavdeling. Løten - Mottak med OSK - Fagland organisert i en tjeneste- og forvaltningsavdeling, supplert med tverretatlig team - Aetat tilstede (Saupstad, fom april 04) (Årstad fra okt. 04) (Rissa fra juni 04, mottak uten OSK)

Forsøkene i Skien og Lødingen har begge samlokalisert mottak og fagland. Forsøket i Skien er i et grenseland siden flere av tjenestene til Aetat og sosialtjenesten befinner seg i moderetatene. Vi har likevel valgt å klassifisere prosjektet i Skien som et fullt samlokalisert forsøk fordi alle trygeetatens tjenester er lagt til servicesentret, og fordi større deler av moderetatenes tjenester for tiden planlegges integrert i prosjektet. Både Skien og Lødingen opererer også med et tverretatlige team. I Skien er dette et fast team, mens det i Lødingen fungerer etter ad hoc prinsippet. I en overgangsfase (juni-oktober 2004) vil også Årstad falle inn under denne kategorien.

Til slutt har vi en gruppe forsøk der både mottak og fagland er fysisk og organisatorisk samordnet. Dette er Kristiansand, Verdal og Løten. Det som kjennetegner disse forsøkene, er at de har organisert virksomheten etter nye organisasjonsprinsipper som går på tvers av de tradisjonelle etatsgrensene. Saupstad, Rissa og Årstad vil i løpet av året sette i gang tilsvarende forsøk.

Tabell 2.8 Klassifisering av forsøkene etter utforming av mottak/fagland og målgruppe

Type organisering (jf forrige tabell)	Målgruppe		
	Etter behov (flerbrukere)	Etter alder (unge)	Alle brukere
Forsøk 1 (Separat mottak og team)	Moss Rissa Arendal		
Forsøk 2 (Felles mottak og team)	Dønna***	Nittedal* Saupstad (tom april 04)*** Årstad (tom juni 04)	
Forsøk 3 (Samlokalisert med team)			Skien** Lødingen Frogner**** (Årstad fom juli 04)
Forsøk 4 (Samorganisert)		Kristiansand	Verdal Løten (Saupstad fom april 04) (Rissa fom juni 04) (Årstad fom okt 04)

*Servicesentret omfatter også andre brukere av de tre etatene

** Omfatter ikke alle Aetats og sosialtjenestens brukere

*** Mottaket omfatter alle brukere

**** Organiseringen av samarbeidet om felles brukere er ikke avklart

I tabell 2.8 har vi også forsøkt å klassifisere forsøkene etter utforming av mottak/fagland (jf. tabell 2.7) og etter hvilken målgruppe de har rettet seg mot. Her har vi imidlertid skilt mellom tre målgrupper: a) målgrupper med tverretattlig behov, b) målgrupper etter alder (unge) og c) alle målgrupper. Som det fremgår av fotnoteteksten til tabellen, er det ikke alle forsøkene som naturlig faller inn under en av disse tre gruppene. Tabellen gir likevel et grovt bilde av hvilke målgrupper de ulike forsøkene vektlegger. Et naturlig mønster er at de forsøkene som omfatter alle brukergrupper, også er de som er mest integrert, enten i form av en samlokalisering eller samorganisering. Et unntak er Kristiansand som har avgrenset prosjektet til de under 25 år. Et annet mønster vi ser, er at de forsøkene som har

separate mottak, også har avgrenset målgruppen til gruppene med tverretatlig behov.

3 VISJONER OG IMPLEMENTERING I FORSØKENE

3.1 Visjonene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan visjonene om samordningsidéen fremstår ute i forsøkene, og hva som skjer med visjonene når de skal konkretiseres og implementeres. Et gjennomgående inntrykk er at det er stor oppslutning omkring samordningsidéen ute i forsøkene. Ambisjonsnivået varierer imidlertid noe blant informantene. Mens enkelte har visjoner om en total integrasjon og omdefinering av roller og strukturer, er andre mer forsiktige og ser den største gevinsten i en fysisk samlokalisering. Inntrykket her er at visjonene om å oppnå en fullintegreert etat står sterkest blant lederne, mens saksbehandlerne har en noe mer forsiktig holdning i forhold til å gjøre for radikale endringer.

Visjonene om en felles samordnet velferdsetat er langt på vei tuftet på idéene om en felles inngangsdør, om den personlige veilederen, arbeidslinja og mye av filosofien som ligger i aktørmodellen (selv om det ofte ikke formuleres eksplisitt). Videre legges det også vekt på at de tre etatene nå "eier" brukerne sammen:

"Poenget med SATS er at da er ikke brukeren din eller min, da er den vår. Vi eier støttefunksjonene rundt brukerne sammen".

"Vi eier problemstillingene sammen, og vi eier løsningene sammen".

Sitatene er interessante fordi det reflekterer holdninger som står sterkt hos både ledere og ansatte. Men det er også interessant fordi denne tenkningen representerer en motsats til den mestringsstrategien Lipsky (1980) avdekker hos bakkebyråkratene i form av å beholde de "enkle" klientene selv og skyve de "vanskelige" over til andre etater.

En av intensjonene med samordningsforsøkene er å prøve ut ulike løsninger med én personlig koordinator/rådgiver for brukerne. Gjennomgående er det god oppslutning om denne ideen ute i forsøkene, i det minste på ledelsesnivå. Blant saksbehandlerne er holdningen noe mer blandet. Her finner vi på den ene siden de som i utgangspunktet er skeptiske til ideen fordi den bryter med tradisjonelle faggrensener. På den andre siden finner vi de som er mer positive, men som opplever at det er vanskelig å gjennomføre i praksis. Inntrykket er at det er det sistnevnte synet som dominerer.

I forsøkene er det også stor oppslutning om visjonene i arbeidslinja og målet om å få flere ut i jobb. Enkelte er imidlertid skeptiske til hvor mye samordningsforsøkene i seg selv kan bidra med og peker på at mye vil være avhengig av utvik-

lingen på arbeidsmarkedet. Det er videre en klar tendens blant våre informanter om at filosofien i aktørmodellen og det å stille krav til brukerne er en riktig vei å gå. Men vi finner også de som samtidig mener at en viktig del av samordningsforsøket vil være å avklare personer i forhold til uføretrygd, og at det er vel så viktig å få en del brukere ut av systemet slik at man kan prioritere de det er et håp for. Til tross for disse betenkningene, er det imidlertid et klart inntrykk at visjonene i arbeidslinja ligger fast.

Den gjennomgående positive innstillingen blant informantene til samordningsideen må imidlertid ses i lys av at de fleste ansatte og ledere enten har søkt frivillig på stillinger eller blitt plukket ut på grunn av at de er vurdert som spesielt egnet eller har en spesiell relevant erfaring. Det er derfor ikke grunnlag for å si at det er like stor oppslutning blant ansatte i de tre moderetatene. Flere informanter peker tvert imot på at etatstenkingen er mer dominerende i moderetatene enn i forsøkene:

"Har inntrykk av at de som kommer fra sosialtjenesten, er de som i størst grad har etterlyst aktørmodellen. Alle som søkte seg hit visste at det var arbeidslinja og aktørmodellen vi kom til å jobbe med. Jeg tror de som er ansatt, er de som er mest knyttet til idéen. ... Det er mange i Aetat som ikke kunne tenke seg å jobbe slik som vi jobber her. Så det vil bli mye miljø som skal endres på."

Men samtidig er det andre som viser til det motsatte, at samordningsidéen har kommet langt også utenfor samordningsforsøkene. De noe motstridene signalene om holdningen blant kollegene i moderetatene, gjenspeiler muligens noe av den samme forskjellen vi finner mellom ledelsesnivået og ansatte i forsøkene: At samordningsidéen kanskje står sterkest i kommunenes ledelse samt hos lokale ledere av statsetatene, mens det er noe mer skepsis blant saksbehandlerne i de tre etatene. Her vil vi imidlertid anta at det kan være geografiske variasjoner.

3.2 Visjoner og fremdrift

Til tross for at de første bevilgningene til forsøkene kom i 2002, befinner forsøkene seg fremdeles i en oppstartsfase eller i en tidlig implementeringsfase der mange rutiner og prosedyrer ennå ikke er kommet på plass. Dette har skapt en viss utålmodighet i forhold til å realisere visjonene. Dette fremgår både av de risikoanalysene prosjektene har presentert i stausrapporter/prosjektskisser og i intervjuene. Spesielt i et forsøk har langvarige diskusjoner frem og tilbake om samlokaliseringen, skapt frustrasjon blant de ansatte. I følge en informant er de nå "overmodne" i forhold til å komme i gang.

Utålmodigheten fremkommer også i et annet forsøk der ledelsesnivået til nå har arbeidet mest med overordnede planer og strategier, mens de ansatte etterlyser en klarere konkretisering av samarbeidet:

"Jeg tror vi lider litt under av at vi ikke har noe definert mål. I trygdeetaten har vi et mål som heter 'rett ytelse til rett tid'. Jeg kunne godt tenkt meg at dette prosjektet også hadde et slikt mål. Et mål som var så enkelt og samtidig så komplisert. Vi kunne ha sagt at rett ytelse er jobb. Om vi hadde vært enige om dette, hadde det vært enklere for de som sitter nede i systemet å jobbe mot dette målet."

En annen informant i samme forsøket uttrykker noe av det samme:

"Vi begynner å bli litt oppgitte på at vi ikke får noe føringer på hvordan vi skal samarbeide. Alt vi har gjort her nede er bare vårt initiativ. Det er ingen føringer fra noe ledelse eller prosjektgruppe på noe videre utvikling etter at vi ble samlokalisert. Jeg savner fremdrift, noen konkrete regler på hvordan vi skal forholde oss i forskjellige situasjoner og hvordan samarbeidet skal utformes tettere. Nå er det bare tilfeldig. ... Alt samarbeid mellom oss er uformelt. ... Det har ikke skjedd noe samorganisering, bare en samlokalisering"

Sitatene her peker på at mobiliseringen i forkant av forsøkene og den entusiasmen som er skapt blant ledere og ansatte, lett kan miste sin kraft etter hvert som tiden går uten at forventningene innfris. En antakelse er derfor at høy grad av mobilisering i forkant av forsøkene, krever en viss grad av fremdrift for å holde motivasjonen oppe.

3.3 Overgang fra visjoner til implementering

Implementeringsstudier har vist at spranget fra planer og visjoner til praktisk implementering kan være stort. I den klassiske studien til Pressman og Wildavsky (1984) peker de på to sentrale forklaringsfaktorer på hvorfor prosjekter lett mislykkes i implementeringsfasen. En forklaring er at det er vanskelig å få til kollektive handlinger i en kompleks implementeringsprosess med mange aktører involvert. Den andre forklaringen som kanskje er av mer grunnleggende karakter, er svakheter ved teoriene eller modellene som et prosjekt bygger på. Problemene med å få til kollektiv handling kan med andre ord være vel så mye et resultat av at man bygger på en svak teori som at det er svakheter ved selve implementeringsprosessen. Uhlin (1996) peker på noe av de samme forholdene i sin studie av Kommunal- og arbeidsdepartementets program for etablering av teknologisentre på 1980-tallet. I følge Uhlin hadde disse sentrene utspring i metaforer som bygde på usikre teoretiske antakelser, og som derfor vanskelig lot seg implementere i en praktisk virkelighet. I ONE-forsøkene i Storbritannia som var forløperne til dagens Jobcentre Plus, opplevde man også at hverdagen for de personlige

veilederne ble lang mer annerledes enn det de på forhånd hadde fått forestilt seg. Visjonene om en effektiv organisasjon bestående av personlige veiledere, som nå skulle ha et mer helhetlig syn på brukerne, viste seg bl.a. å kreve langt mer kompetanse enn det veilederne var i stand til å tilegne seg (Møller 2004).

På samme måte kan vi også i Samordningsforsøkene se konturene av visjoner som kan være vanskelig å implementere i den praktiske hverdagen. Spesielt gjelder dette forsøk som har vært i virksomhet en stund, men der resultatene så langt ikke har levd helt opp til forventningene. Et hovedproblem som synes å gå igjen, er spenningsforholdet mellom det å implementere nye samordningsløsninger og det å ivareta det løpende arbeidet med brukerne. Gjennomgående er inntrykket at et stort arbeidspress skaper vanskeligheter med å implementere nye roller og organisasjonsløsninger.

"Hvis ikke vi har fokus på samordningen her, vil vi bli tvunget inn i de gamle rollene våre. Da er vi kun samlokalisert. Det er noen synergier ved å bare sitte sammen, men når vi kommer opp i stress og press så detter folk ned i de gamle måtene å jobbe på. ... IT-systemene tvinger oss tilbake til de gamle mønstrene. Det er den største barrieren. ... Er vi slemme med oss selv, kan vi si at vi har fått til samlokalisering og noe til."

I et annet forsøk der man har gått over fra en fase med et forprosjekt som bare omfattet flerbrukere, til et fullt samorganisert kontor med alle brukergrupper, opplever man mye av de samme problemene. I følge informantene lyktes man langt på vei i forprosjektet å implementere visjonene man hadde. Å implementere den samme arbeidspraksisen og de samme metodene i et fullt samorganisert kontor, oppleves imidlertid som et stort sprang. I følge en informant er problemet også her at saksbehandlerne har en tendens til å gli over til sine faste roller:

"Nå synes jeg barrierene er store. Det er såpass arbeidspress at jeg ser lite omstillingsrom. Folk er helt opptatt av den daglige donten de har. Alle er enig om at det er viktig å slå seg sammen, men de har vanskelig for å se hvordan det angår dem. ... Det er kapasiteten som er hovedproblemet nå."

En konsekvens av møtet med den praktiske hverdagen og problemene med å implementere visjonene i praksis, ser vi kan bidra til å svekke visjonene. Den samme informanten uttrykker:

"Jeg har ikke lyst på spesialisering, men det er stor etterspørsel etter spesialisering blant de ansatte. Hadde håpet på at vi kunne bli såpass mye generalister at vi kunne håndtere alle typer brukergrupper. Men jeg ser det er et press etter å ha sitt område å jobbe på."

En annen informant i det samme forsøket påpeker at de i forprosjektet hadde muligheter til å avsette langt mer tid til hver bruker enn det man hadde i moder-

etaten. En tredje informant viser til at man i forprosjektet slapp å konsentrere seg om det brede spekteret av oppgaver som ligger i hver av etatene og kunne konsentrere seg om det som hadde med flerbrukerne å gjøre.

På bakgrunn av disse erfaringene aner vi at det er to forskjellige ting å få til samarbeid og samordning i et prosjekt som er avgrenset til flerbrukere, sammenlignet med det å få til samordning innenfor en fullskala virksomhet der en og samme saksbehandler skal håndtere både enbrukere og flerbrukere. På bakgrunn av disse erfaringene, kan vi mer generelt antyde at i den fullintegreerte modellen synes det å være en utfordring å finne en optimal organisasjonsmodell som er tilpasset både enbrukerne og flerbrukerne. Vi kan her ane en tendens til at man får organisasjonspraksis som vris i retning av enbrukerne på bekostning av flerbrukerne. Konkret innebærer dette at koordinatorene som i utgangspunktet skal kunne håndtere alle brukergrupper, i praksis vil ha en tendens til å jobbe med kun en type brukere.

Antydningen til at saksbehandlerne blir presset tilbake til sine faste roller, er et resultat av at man innenfor fullskalamodellen nå må treffe beslutninger omkring valg av arbeidsoppgaver mellom de sakene man kan få raskt unna og de som krever mer tid og samordning. Vi er med andre ord tilbake til Lipsky (1980) som peker på at man beholder de lette og forskyver de vanskelige oppgavene. For å få unna saker kan det dermed utvikle seg en praksis med spesialisering langs de gamle etatsgrensene og de gamle spesialistområdene innenfor hver etat. Dette kommer til uttrykk hos en av informantene:

"Er spent på om vi klarer å bruke metodikken i [prosjektet] – om vi klarer tenke intensjonalt, bruke hverandres virkemidler og avklare dem fortere. Det at vi har en enorm saksmengde, vil være den største barrieren. Du drukner i saker."

I følge informanten er det et sterkt ønske om å videreføre den praksisen de hadde i et forprosjekt som var avgrenset til kun å omfatte flerbrukere. Samtidig er informanten redd for at det nå vil oppstå frustrasjon som følge av at man på den ene siden har et sterkt ønske om å jobbe tverretattlig – slik de lyktes med i forprosjektet – og på den andre siden nå vil oppleve et langt større arbeidspress i forhold til de ordinære sakene (enbrukere).

En annen informant er redd for at overgangen fra å bare jobbe med flerbrukere til en situasjon der hoveddelen av sakene dreier seg om enbrukere, vil resultere i at man nå vil miste den kompetansen man hadde i forhold til flerbrukere i forprosjektet. Her peker informanten på et vesentlig moment, nemlig at man i forprosjektet hadde klart å opparbeide seg en slags spesialistkompetanse på flerbrukere. Det denne informanten også antyder, er midlertid at spesialisering i forhold

til flerbrukere kan være vanskelig å ivareta innenfor en fullskalamodell med både en- og flerbrukere.

Forventningene og spenningen mellom visjoner og implementering er imidlertid ikke like fremtredende i alle forsøkene. I et av de "mindre" forsøkene synes visjonene tvert imot å være tonet ned til fordel for det praktiske arbeidet med den daglige driften. Her er både ledelsen og medarbeidere i større grad opptatt av "de nære ting" enn av å ha for ambisiøse visjoner om hvordan velferdssektoren generelt sett bør utformes. Under det praktiske fremgår det likevel et sterkt ønske om å realisere prosjektet.

Her kan vi antyde at det går et skille mellom de forsøkene som har eller står på terskelen til å gjennomføre større organisatoriske endringer i form av samorganiserte avdelinger, og de som har gjort mindre endringer i form av å etablere tverretatlige team på tvers av den etablerte etatsstrukturen (jf. kapittel 2). Så langt kan vi si at implementeringsutfordringene har vært størst for den første gruppen av forsøk, mens utfordringene har vært mindre for den andre gruppen.

3.4 Konsensus i implementeringsfasen?

I tillegg til at visjonene er vanskelig å realisere i praksis, finner vi også eksempler på at konsensusen omkring visjonene i en tidlig fase kan slå sprekker i implementeringsfasen. Med andre ord, når man kommer til det stadiet der visjonene skal implementeres, kommer det også motsetninger opp i dagen som tidligere ikke var like synlige.

En slik motsetning ser vi bl.a. avdekke seg mellom visjonen om "jobbsentret" og visjonen om et "offentlig servicekontor". I Verdal har for eksempel denne motsetningen kommet til uttrykk i valg av navn på forsøket. Her ble det først foreslått at forsøket skulle kalles Jobcentre + (lik Jobcentre Plus i Storbritannia). Fordi dette navnet var lite betegnende for en del av trygdeetatens oppgaver, ble det imidlertid endret til "Arbeid og velferd". Navnediskusjonen i Verdal illustrerer skillet som går mellom visjonen om en bred "velferdsetat" og visjonen om en smalere "jobbetat". Motsetningen mellom disse to modellene har imidlertid vært lite synlig så langt i forsøket.

Mer tydelig er motsetningen mellom visjonen om en "jobbfokusert velferdsetat" og visjonen om et bredere offentlig servicesenter. Mens visjonen om en jobbfokusert velferdsetat langt på vei henter inspirasjon fra Storbritannias Jobcentre Plus, henter visjonen om offentlig servicesenter inspirasjon fra såkalte One Stop Shops som etter hvert har fått stor utbredelse over hele Europa (Hagen og Kubichek 2000). Mens den første modellen har et klart formål i forhold til arbeids-

markedet, har den andre modellen mer preg av å være et offentlig "supermarked" hvis formål er å samle alle offentlige tjenester på ett sted. Generelt kan vi derfor si at vi her har et skille mellom en mer målrettet visjon knyttet til arbeidslinja som står imot en bred servicemodell der arbeidslinja har en mindre dominerende rolle. Et annet skille som også ligger under her, er forholdet mellom stat og kommune. Mens den jobbfokuserte velferdsetaten lett vil assosieres med en statlig modell (som Jobcentre Plus), assosieres gjerne One Stop Shops med det kommunale tjenestetilbudet og dermed til det kommunale selvstyret.

Av de 13 opprinnelige forsøkene er det i alt 6 som er tilknyttet et offentlig servicekontor (SATS i OSK). I tillegg er det to forsøk hvor det har vært planer om å legge forsøket til kommunens servicekontor, men der planene har blitt endret. En forklaring til at noen velger samlokalisering med offentlig servicekontor og andre ikke, kan selvfølgelig være praktiske hensyn. Men samtidig har vi også inntrykk av at det under ligger ulike grunnleggende holdninger til et offentlig velferdskontor.

I et av forsøkene som er samlokalisert med kommunens offentlige servicekontor, har denne problemstillingen ikke blitt opplevd som noe problem. En informant fra samordningsforsøket argumenterer tvert imot med at det faktisk kan være en fordel å tone ned jobbfokusen til fordel for en mer servicerettet felles-tjeneste, fordi det bidrar til mindre stigmatisering av de arbeidsledige som kommer til sentret. Trygdeetaten i kommunen har også vært svært positiv til den fysiske samlokaliseringen mellom samordningsforsøket og kommunens offentlige servicekontor. I det aktuelle forsøket har imidlertid ikke Aetat vært representert med et eget kontor, noe som kan forklare at samlokaliseringen med OSK har hatt så stor oppslutning i det aktuelle forsøket.

I et annet forsøk har heller ikke samlokaliseringen med OSK medført noen vesentlige problemer. En av informantene fra Aetat legger likevel ikke skjul på at "SATS i OSK" ikke nødvendigvis er den beste løsningen:

"Dette har vært diskutert, men her i [...] må vi forholde oss til den virkeligheten som er. Vi har diskutert andre ting også, bl.a. hvor mange tjenester som skal inngå i et slikt senter. Her har kommunen og Aetat hatt forskjellige visjoner, det er ikke noen hemmelighet. Dette innbyggerhuset med alle tjenester og en inngangsdør ... det er ikke sikkert dette er en innertier i forhold til hvordan Aetat tenker."

I det aktuelle forsøket har motsetningene gått ut på at Aetat har vært redd for jobbfokusen sin, mens kommunene har vært redd for innbyggerservicen sin. Et annet forhold, som også en representant for sosialtjenesten peker på, er at et of-

fentlig servicesenter etter hvert kan få for mange budskap som ikke nødvendigvis er like brukervennlig.

"Spørsmålet er når det ikke lenger oppleves å være hensiktsmessig for de som kommer inn i senteret. For hvis du skal i en urbutik så kan det hende at du vil gå i en urbutikk og ikke i et kjøpesenter der du ikke vet hvor urbutikken er. Selv om det er en guide i kjøpesenteret som henviser deg til urbutikken, så kan det hende du likevel kunne tenke deg å gå direkte til urbutikken".

En informant fra trygdeetaten (fra samme forsøk) hevder på sin side at det ikke trenger å være noen motsetning mellom det budskapet kommunen ønsker å sende ut og det budskapet Aetat ønsker å sende:

"Jeg klarer ikke å se at Aetat og kommunen har hver sin målsetting og at det er noe konflikt i det. Det skal jo være hyggelig å søke jobb. Det kan være gamle kulturer som er litt konservative og på en måte preger det. Jeg tror vi faktisk kan få en synergi jeg."

Sitatene viser for det første at det innenfor forsøk som faktisk har lokalisert samordningsforsøket sammen med OSK, kan ligge en latent konfliktlinje mellom den "smale" jobbfokuserte visjonen, og den brede servicerettede funksjonen. For det andre viser et av sitatene over at det ikke nødvendigvis er spørsmål om et enten eller, men også et spørsmål om hvor langt man bør gå i forhold til hvor mange tjenester det er hensiktsmessig å legge til et servicesenter. I det aktuelle forsøket har man forsøkt å finne et kompromiss ved å legge Aetats tjenester nært opp til inngangspartiet. Men som sitatene over antyder, er det likevel grunn til å stille spørsmål om det ikke vil være en grense for hvor mange tjenester et slikt kontor kan inneholde før det blir problematisk å opprettholde bildet av den jobbfokuserte etaten.

I to andre forsøk har motsetningen mellom "SATS" og "SATS i OSK" fått konkrete følger for fremdriften i prosjektet. I det ene forsøket har man nå forlatt idéen om "SATS i OSK" til fordel for en løsning der samordningsforsøket blir lokalisert et annet sted enn i kommunens offentlige servicekontor. I følge en informant fra det aktuelle forsøket, strandet planene om et "SATS i OSK" dels på spørsmål om fordeling av kostnader og dels på at man stod overfor to ulike visjoner. I det andre forsøket har planene om et "SATS i OSK" foreløpig strandet som følge av en lokaliseringsdebatt. En informant fra det sistnevnte forsøket hevder imidlertid at konflikten vel så mye har dreid seg om mer grunnleggende motsetninger mellom "SATS i OSK"-modellen og en ren SATS-modell. I et tredje forsøk der man på et tidspunkt i planleggingsprosessen diskuterte samlokalisering med OSK, hevder en av informantene at de i dag er glad for at de ikke valgte å gå den veien.

Det er flere spørsmål som er relevant i forhold til debatten om "SATS i OSK". Et overordnet spørsmål er om og eventuelt på hvilken måte de to modellene har betydning for brukernes holdninger og adferd. Det mange frykter er at fokus på jobb vil forsvinne innenfor en "SATS i OSK" modell. Tanken er at et jobbfokusert kontor i større grad vil signalisere krav om aktivitet, i motsetning til et mer kundefokusert servicekontor. Spørsmålet er imidlertid om denne typen signaler faktisk påvirker brukerne i vesentlig grad. Er det for eksempel slik at jobbsøkere som forholder seg til et "SATS i OSK", blir mindre aktive enn jobbsøkere i kontor bestående av bare sosialtjeneste, trygdekontor og Aetat? En av informantene antyder faktisk at effekten kan være motsatt, dvs at mange vil oppleve det som mindre stigmatiserende å komme til servicekontor enn til en jobbetat. Men selv om det er slik at det faktisk har en betydning hva slags signaler som et kontor gir til sine brukere, vil et tredje spørsmål være om man likevel kan ivareta den jobbfokuserte arbeidslinja innenfor en "SATS i OSK"-modell slik man har forsøkt i et av de nevnte forsøkene over.

3.5 Styringssignaler fra sentrale myndigheter

Selv om forsøkene opprinnelig ble initiert av sentrale myndigheter, mener flere informanter at visjonene eller idéene om samordning står sterkere ute i forsøkene enn hos de sentrale myndighetene:

"Ideen virker svært moden ute blant fotfolket, men i liten grad hos sentrale myndigheter. Her i [...] var man ikke i tvil om hva vi burde gjøre, men på departements- og direktoratsnivå trengte de mer tid."

Usikkerheten omkring hva sentrale myndigheter ville, om de ønsket å fortsette forsøkene og eventuelt hvor langt de var villige til å gå i integrasjonsprosessen, oppstod spesielt i forbindelse med at tildelinger av midler i andre halvdel av 2003 ble forsinket. For inneværende år er dette i all hovedsak avklart, men uvissheten på lengre sikt ligger under og skaper usikkerhet.

I flere av prosjektskissene er det også presentert risikoanalyser der denne typen usikkerhet kommer til uttrykk. Her fremgår det bl.a. usikkerhet i forhold til "*endringer og nye sentrale føringer*". Det dreier seg om risiko for at enkelte etater vil trekke seg ut av forsøket, og at prosjektet ikke får prosjektmidler.

Reaksjonene på at midlene ble forsinket ute i forsøkene viser at overgangen fra visjoner til implementering ikke bare handler om å finne praktiske løsninger, men også om det å ta risiko. De som treffer beslutninger ute i forsøkene, vil stå overfor både muligheter og risiko. Mens mulighetene skaper fremdrift i prosjek-

tet, vil aktørenes vurderinger av risikoen kunne bremse fremdriften. Risiko i denne sammenheng vil innebære investeringer i bygninger og personell, samt i radikale organisasjonsløsninger som det kan være vanskelig å trekke seg ut igjen av.

I et eksempel går det frem at slike risikobetraktninger har påvirket vurderingene i forhold til fremdrift og strategivalg i forsøket:

"Plutselig kom det noen signaler om at det kanskje ikke kom noen penger. Da ble vi litt redde i forhold til hvem som skulle dekke det underskuddet vi hadde akkumulert. ... Det var jo store kostnader knyttet til senteret og vi måtte ta beslutninger forferdelig fort ... Det førte til at det skrubba og bremsa i hele prosjektet. Fortsatt så har vi den lille usikkerheten. Vi vet ikke hva vi kan forvente av penger før vi har de på bok."

Usikkerhet er et nødvendig element i all forsøksvirksomhet. Men dette leder til spørsmål om hvordan en slik prosess bør iverksettes, om den bør starte sentralt eller lokalt. I dette perspektivet er det et åpenbart problem at forsøkene ikke er organisert i linje, men i en tverrdepartemental prosjektorganisasjon som eksisterer parallelt med fagetatene. I forsøkene har en langt på vei fulgt en bottom-up strategi, og det gir anledning til å ivareta hensyn til mangfold og muligheter til å utvikle varianter tilpasset lokale forhold. Ulempen er imidlertid at dersom styringssignalene fra sentrale myndigheter ikke i tilstrekkelig grad er klare og entydige, vil implementeringsprosessen kunne bli forstyrret av uensartete signaler og skape en viss usikkerhet lokalt. Med en top-down strategi vil signalene derimot være mer entydige. Et eksempel på en slik strategi finner i både i Australia og Storbritannia (Scott 1999, Møller 2004).

3.6 Oppsummering

I forsøkene er det gjennomgående stor oppslutning omkring samordningsidéen. Ambisjonsnivået varierer imidlertid noe blant informantene. Mens enkelte har visjoner om en total integrasjon og omdefinering av roller og strukturer, er andre mer forsiktige og ser den største gevinsten i en fysisk samlokalisering.

Visjonene om en felles samordnet velferdsetat er langt på vei tuftet på idéene om en felles inngangsdør, om den personlige veilederen, arbeidslinja og mye av filosofien som ligger i aktørmodellen. Videre ser vi at visjonene langt på vei er knyttet til det at man nå eier brukerne sammen. Dette er spesielt interessant fordi det representerer et motstykke til det klassiske problemet med å skyve vanskelige klienter mellom etatene.

De positive holdningene til samordningsideen må imidlertid ses i lys av at de ansatte i forsøkene enten har søkt på stillingene selv eller er mer eller mindre håndplukket til stillingene. Holdningene gjenspeiler derfor neppe holdningene til ansatte i etatene generelt.

Generelt sett er overgangen fra visjoner til implementering en stor utfordring. Dette gjelder også i samordningsforsøkene. I dette kapitlet har vi pekt på fem ulike forhold. For det første kan det se ut som om fremdrift er et nøkkelord i forhold til det å holde motivasjon og engasjement oppe. Den mobilisering som har skjedd i forkant av forsøkene, vil lett kunne miste sin kraft dersom fremdriften uteblir. For det andre viser det seg å være vanskelig å implementere nye organisasjonsløsninger parallelt med den daglige driften i etatene. Problemet her er at den daglige driften gir lite rom for nyskaping og innovasjon. For det tredje viser det seg å være vanskelig å overføre gode løsninger fra et mindre skjermet samordningsprosjekt til et fullt samorganisert kontor. En konsekvens av at man her må forholde seg både til enbrukere og flerbrukere samtidig, kan lett bli at man tar de enkle sakene og skyver de vanskelige bort. I så fall er man tilbake til en situasjon hvor man igjen skyver de vanskeligste brukerne mellom seg. For det fjerde viser det seg at den konsensus man kan ha omkring en ide om samordning i en planleggingsfase, lett kan slå sprekker når man forsøker å implementere den i praksis (mellom ideen om "SATS" og ideen om "SATS i OSK").

Det ligger i all forsøksvirksomhet at den vil være preget av usikkerhet. Men for å opprettholde lokalt engasjement og oppslutning om visjonene, og motivasjon og innsatsvilje for å realisere dem i praksis, kreves det at sentrale myndigheter sørger for en viss grad av forutsigbarhet i rammene for forsøksvirksomheten. Fortsatt oppslutning om prosjektene forutsetter at det ikke oppleves som en for stor risiko å gå inn i omfattende og ressurskrevende samarbeids- og omorganiseringsprosesser.

4 HVA HAR MAN OPPNÅDD I FORSØKENE SÅ LANGT?

Sentrale mål med samordningsforsøkene er a) å få flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, b) en brukerrettet velferdsforvaltning og c) en effektiv velferdsforvaltning. I denne forundersøkelsen har vi forsøkt å belyse disse spørsmålene på bakgrunn av intervjuer med ledelse og ansatte i forsøkene. Når det gjelder målet om en brukerrettet forvaltning, har vi konkret tatt for oss kasteballproblematikken samt sammenstilt enkelte brukererfaringer som forsøkene selv har innhentet.

På intervjutidspunktet for denne undersøkelsen var det få av forsøkene som hadde særlig lang erfaring med operativ drift av felles tjenester mot brukerne. Både metoden som her er benyttet og den relativt korte erfaringsperioden mange av informantene har hatt, tilsier derfor at vi ikke har grunnlag for å trekke noen bastante konklusjoner omkring måloppnåelse i forsøkene. Formålet her vil heller være å avdekke om forsøkene så langt har kommet opp med nye organisasjonsløsninger, ny arbeidspraksis eller rutiner som kan tenkes å lede til de målene som er satt for forsøkene.

4.1 Færre kasteballer?

I følge informantene synes den viktigste effekten så langt i forsøkene å være at man har fått færre kasteballer. Det at etatene nå er fysisk samlokalisert, har bidratt vesentlig til dette. For brukerne betyr det at de slipper å gå fra etat til etat for å få avklart sin situasjon og sine rettigheter. For de ansatte har den fysiske samlokaliseringen gjort det lettere å samhandle på tvers av etatene, først og fremst ved at det nå er lettere å ta uformell kontakt på tvers av etatsgrensene, men også som følge av nye organisatoriske grep som letter samhandlingen. Det mest interessante her er imidlertid at flere av informantene nå opplever at det er vanskeligere å *"bli kvitt problemet"* ved å henvise klienter til en av de andre etatene. I følge en informant så er det slik at man nå i større grad *"holder fast i den enkelte saken"*. En annen informant hevder at de nå ikke har andre steder å henvise brukere til og derfor må ta et samlet ansvar:

"Nå hadde vi ikke lenger noe enkel måte å bli kvitt klientene på, til en annen etat - slik at man fikk et pusterom. Det har jeg litt inntrykk av at det var tidligere. Nå måtte vi ta ansvar."

En konsekvens av at det nå er lettere å samarbeide på tvers av etatene, er i følge flere informanter at flere brukere nå får avklart sitt forhold til de tre etatene ras-

kere enn tidligere. Dette bidrar igjen til at færre blir kasterbatter. En informant peker i den forbindelse på at både ventetid og muligheten for å avklare klientenes status har blitt enklere:

"I mange år har vi i sosialetaten godtatt det at vi utbetaler sosialhjelp til personer som venter på å få økonomiske ytelser i de andre etatene. Vi har betalt ut sosialhjelp fordi de andre har hatt lang saksbehandlingstid. Nå er det mye enklere for her sitter personene fra de andre etatene. Nå har jeg oppdaget at det er ting det er mulig å få til som jeg ikke visste var mulig tidligere, bl.a. å forskuttere trygdebetalinger. Men det er mange slik eksempler. ... Jeg tror ingen har fått det dårligere etter at vi fikk SATS."

Flere informanter viser også til at de tre etatene har blitt mer omforente om hvem som er reelle arbeidssøkere og hvem som har rettigheter i trygdesystemet. Dels dreier dette seg om at sosialtjenesten har blitt mer klar over mulighetene innenfor trygdesystemet, og dels at Aetat har blitt noe mer liberal i forhold til hvem de aksepterer som reelle arbeidssøkere. Resultatet av dette er at flere får kortet ned perioden med sosial stønad og kommer raskere over på en trygdeytelse eller på et tiltak i Aetat. Dette kommer spesielt til uttrykk hos en sosialkurator som mener at årsaken dels har å gjøre med at sosialhjelpen i seg selv skaper medisinske lidelser og dels ved at grensene i forhold til trygdesystemet er flytta litt. Følgende sistat er basert på erfaringene til sosialkuratoren etter en gjennomgang av av langtids sosialklienter sammen med trygdeetaten:

"Det var mennesker som hadde utvikla psykiske problemer fordi de hadde gått på sosialhjelp så lenge. Den sosiale og økonomiske situasjonene hadde prega de så ... Det er den fattigdomsproblematikken som til slutt slo ut i et helsemessig problem. I stor grad ble vurderingene (av klientenes rettigheter i forhold til trygd) basert på de medisinske kriteriene som loverket forutsetter. Men etter hvert så fant de (trygdeetaten) rom basert på en tung vedvarende sosialsituasjjon: Det vil si at ikke de medisinske kriteriene har vært helt tydelige, men hvor den sosiale situasjonen har vært antatt å prege personen så mye at det har vært hensiktsmessig med attføring. Grensene er flytta litt."

Et gjennomgående inntrykk er at de oppnådde resultatene (nevnt over) like mye er et resultat av at man nå sitter tettere på hverandre som at det er et resultat av nye organisatoriske løsninger som bidrar til at denne gruppen fanges opp. Gjennomgående er inntrykket at kasterballene og gråsonetilfellene fanges bedre opp ved at det nå er lettere å ta uformell kontakt med kollegaen innenfor et kontorlandskap enn tidligere da man måtte ta en telefon.

Selv om vi kan si beskrivelsen over er karakteristisk for de fleste forsøkene, er bildet likevel ikke entydig. For eksempel hevder en informant at han er usikker på om det har blitt færre kasterbatter, men at det kanskje vil være mulig å oppnå

på sikt. En annen informant hevder at samarbeidet i kommunen også var godt før forsøket kom i stand, og at det kanskje derfor ikke er så mye å hente på en samlokalisering. En tredje hevder også at de har hatt et godt samarbeid i mange år, og at kasteballer egentlig aldri har vært et problem. Informanten mener likevel at de nå kan gripe inn raskere når en ser at noen holder på å "falle ut". Disse uttalelsene peker på at enkelte kommuner har hatt et godt samarbeid tidligere, og at gevinsten i form av færre kasteballer derfor kanskje allerede er tatt ut før man startet forsøket. Et inntrykk her er at samarbeidet tidligere har fungert best i de minste kommunene.

Selv om informantene gir inntrykk av at samlokaliseringen eller samorganiseringen mellom de tre etatene har skapt synergieffekter som i sin tur har redusert kasteballproblemet, er en ikke uvesentlig faktor her at flere av forsøkene har fått tilført økte ressurser. I følge en informant fra Aetat har det nå blitt lettere å samarbeide med sosialetaten, bl.a. som følge av at de nå har fått flere ressurser gjennom "tiltaks pakken mot fattigdom" til flere stillinger og flere tiltak. Den samme informanten mener også at sosialtjenesten og Aetat har nærmet seg hverandre i vurderingen av sosialklientens arbeidsevne, men hvorvidt dette skyldes den fysiske samlokaliseringen eller økt ressurstilgang, er usikkert.

De to foregående avsnittene peker på problemet med å identifisere forholdet mellom årsak og virkning. De fleste informantene peker her på at samlokalisering og samorganisering har skapt bedre muligheter for å redusere kasteballproblematikken. Men som enkelte informanter er inne på, kan det være andre forhold som har vel så stor betydning. Vi kan derfor stille opp to alternative hypoteser:

1. I små kommuner har samarbeidet allerede vært godt, og effekten av samlokalisering (i forhold til kasteballene) vil derfor være marginal.
2. I større kommuner har de fått tilført økte ressurser noe som har lettet samarbeidet i form av at Aetat ikke trenger å prioritere like strengt.

Den første hypotesen peker på at fysisk nærhet ikke er noen forutsetning for godt samarbeid, men at personlige kontakter er vel så viktig. Små kommuner kjennetegnes normalt av at saksbehandlerne i de ulike etatene har godt kjennskap både til hverandre og til felles klienter. Den andre hypotesen peker på at årsaken til kasteballproblematikken mer har vært et ressurs- og prioriteringsspørsmål enn et spørsmål om manglende koordinering. Det at regjeringen nå har tilført Aetat mer ressurser spesielt øremerket til sosialklienter, har således bidratt til å adressere en bakenforliggende årsak som tilsynelatende har fremstått som et koordineringsproblem.

4.2 Flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp?

Spørsmålet om flere brukere har kommet i jobb som følge av forsøkene, er naturlig nok vanskelig å svare på. Informantene er derfor også mer usikre her enn på spørsmålet om forsøkene har bidratt til å redusere kasteballproblematikken. Imidlertid kommer det frem flere eksempler på suksesshistorier der brukerne som en følge av samarbeid mellom de tre etatene har kommet ut i jobb. Den klassiske historien er personen som dukker opp på sosialkontoret for å få stønad, men går ut igjen med jobb fra Aetat:

”Vi hadde en som kom opp og banna og steika fordi hun ikke hadde spist på en uke. Så hun skulle opp å ha nødhjelp, og det skulle hun ha på dagen. Hun hadde ikke med alle dokumentene, så hun måtte komme tilbake senere på dagen. I mellomtiden satt vi en fra hver etat i fokusgruppen og han fra Aetat fant frem en stilling som ikke var utlyst. Når hun kom tilbake, like forbanna, fikk hun stillingsannonser i hånda, og så hadde vi avtalt at hun skulle gå ned og bli intervjuet ... og hun fikk jobben.”

Eksempler på slike suksesshistorier finner vi i flere av forsøkene. Hvor stort omfanget er av slike suksesshistorier, er imidlertid usikkert. Mens enkelte informanter hevder at de har flere slik tilfeller, mener andre at dette bare er enkeltstående tilfeller:

”Jeg skulle ønske at jeg kunne si at vi har fått 10 personer ut i jobb med det opplegget vi har. Det kan jeg ikke ... Vi har et eksempel som vi har brukt til det kjedsommelige: En person som kommer hit og har mista en stønad i trygdeetaten, som blir geleida over til Aetat og som går ut med en jobb i hånda. Men det kan jeg med hånda på hjertet si er en eller to personer, kanskje tre.”

At det er få slike tilfeller, betyr imidlertid ikke at eksemplene er uinteressante. Dersom suksesshistoriene oppstår som en følge av nye måter å jobbe på, kan de peke på systeminnovasjoner som eventuelt kan gi grunnlag for en mer systematisk endring av forvaltningspraksis og prosedyrer. Så langt synes imidlertid eksemplene dels å være et resultat av tilfeldigheter og dels et resultat av at de tre etatene er fysisk samlokalisert, og at de ansatte fra de tre etatene derfor er i mer daglig kontakt med hverandre. Ut over dette er det vanskelig å peke på noen bestemte systeminnovasjoner som er en direkte årsak til de suksesshistoriene som nevnes.

Selv om det hersker en viss usikkerhet i forhold til om flere kommer i jobb som følge av samordningsforsøket, er det mange som peker på at forsøkene i det minste vil legge bedre til rette for det. Bl.a. vises det til at flere vil kunne komme ut i jobb som følge av at brukerne kommer raskere i aktive tiltak enn tidligere. Spesielt oppfattes det å være hensiktsmessig med en tidlig aktivisering av ungdom

som søker sosialhjelp. Gjennomgående ser vi en tendens i forsøkene til å oppfatte tidlig aktivering som hensiktsmessig, også blant Aetats ansatte.

På tilsvarende måte argumenteres det for at en tidligere inngripen i syke- eller rehabiliteringsperioden vil gjøre at flere vil komme raskere tilbake til arbeidslivet. En informant fra trygdeetaten viser i den sammenheng til at det i Samordningsprosjektet er enklere å fange opp og aktivisere trygdebrukere før de har brukt opp tiden på sykepenger eller rehabiliteringspenger. Årsaken til dette er at man nå har tilgang til flere virkemidler i Aetat.

Eksemplet over illustrerer det flere informanter er inne på, nemlig at de nå kan "plukke" fra alle etatens fagområder og tiltaksapparat. Det at man nå sitter sammen med et bredere spekter av virkemidler, oppleves av de fleste som en vesentlig fordel. En representant fra Aetat hevder i den sammenheng:

"For mange [brukere] – selv om viljen var tilstede – var det mange andre ting som måtte på plass for at de skulle komme ut i jobb. Da var det nyttig å ha tverrfaglige virkemidler. Da var det ikke nok med Aetats virkemidler, men også sosial og trygdeetatens virkemidler."

En trygdeansatt fra det samme forsøket hevder på samme måte at barrierene for mange ligger på det sosiale planet, og at man i kjølvannet av samarbeidet i større grad har fått integrert det sosiale arbeidet med trygdeetatens og Aetats virkemidler.

Andre informanter er mer usikre og mener at målet om å få flere i jobb hovedsakelig vil være avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet. Flere peker i den forbindelse på at det er begrenset hvor mye en omorganisering kan bidra med i forhold til å få flere i jobb, og at det er etterspørselen i arbeidsmarkedet som virkelig betyr noe. En av informantene utdyper dette noe grundigere.

"Vi har oppnådd å få flere i praksisplass. Vi har oppnådd å få kartlagt flere personers arbeidsevne. Vi oppnådde å få flere folk inn i et løp. Det går veldig seint med noen, men det er i hvert fall en viss progresjon. Men det aller viktigste med hele prosjektet var å få kartlagt brukernes reelle arbeidsevne. Da har vi kartlagt at vi har mange brukere som har en arbeidsevne, men ikke 100%. Den gruppen er ganske stor, og det er ikke plass til dem på arbeidsmarkedet. Og det er en stor tragedie. Kanskje utfallet blir å uføretrygde mange av dem. ... Det som mangler er som regel sosial læring ... noen har dårlig med ressurser ... noen har små hjerne-skader. På noen ser du helt klart at de ikke har de ressursene som skal til. Enkelte vil heller aldri få det. Det er noe så grunnleggende som har manglet gjennom hele livet som det ikke er mulig å tilegne seg når man er blitt voksen. Men det har jo også noe med arbeidsmarkedet å gjøre. For 50 år siden ville disse sikkert vært reelle arbeidssøkere, men sånn som arbeidsmarkedet har utviklet seg, er det en kamp å klare å gjøre den jobben som forventes av deg."

Sosialkuratorens erfaringer peker på den usikkerhet mange opplever i forhold til målet om å få flere i jobb. Paradoksalt nok kan problemstillingen i sitatet over underbygges med et sitat fra et annet forsøk der en leder reflekterer over det arbeidspresset ansatte i samordningsforsøket blir stilt overfor og de konsekvenser det har i forhold til rekrutteringen:

”Jeg kan jo ikke kjøre folk helsemessig ned. De jobber tøft på dagtid, og da kan jeg ikke vente at de hele tiden skal jobbe overtid. Jeg kan ikke forsvare det som leder. ... Men jeg har sterke folk, og jeg har heldigvis rekruttert folk som ikke har småbarn og som har god helse. Jeg har vært ganske smart i rekrutteringen. Jeg tror faktisk en må være litt kynisk av og til – i hvert fall når det var et stort utvalg en kunne velge i.”

Sitatet er riktig nok tatt ut av sin sammenheng. Informantens budskap var å vise at integrasjonsprosessen krever mye av de som jobber i det aktuelle forsøket. Likevel er det en god illustrasjon på den utfordringen samordningsforsøkene står overfor ved at man nå har større ambisjoner om å få flere med begrenset arbeidsevne ut i det ordinære arbeidsmarkedet, samtidig som arbeidsmarkedet stiller større krav til den enkeltes innsats.

Som følge av at saksbehandlerne ser at mange brukere har store barrierer i forhold til det ordinære arbeidsmarkedet, barrierer som det ofte er vanskelig å gjøre noe med, er inntrykket at de reelle målsettingene som mange saksbehandlere opererer med, er å få brukerne over i en praksisplass. Målet om å få flere ut i ordinært arbeid fremstår derimot som noe mer fjernt og kanskje uopnåelig, i det minste for enkelte av målgruppene i Samordningsforsøkene.

4.3 Mer effektiv forvaltning?

Når det gjelder muligheten for å oppnå målet om en mer effektiv forvaltning, er meningene blant informantene delte. Et argument går her på at man kanskje ikke får flere ut i jobb, men at man i det minste vil spare en del ressurser på samlokalisering og samorganisering. Et annet argument går ut på at gevinsten først og fremst ligger i at man nå blir mer produktive i betydning av å ”produsere” flere brukere raskere. For å oppnå dette har man behov for å øke ressursene, snarere enn å redusere de. Et siste argument er at man nå blir mindre effektive ved at man bruker mer ressurser på hver bruker.

Det første argumentet finner vi hos en prosjektleder som har mer tro på at samarbeidsprosjektet vil bidra til å spare ressurser enn at samarbeidet i seg selv nødvendigvis vil bidra til å få flere ut i arbeid:

”Det høres veldig rart ut om vi ikke skal kunne vinne noen ressurser på å bo sammen. Så bør man vinne ennå mer ressurser på å være samorganisert der vi kan begynne å jobbe på tvers av etatsgrensene og ikke trenger å kalle inn til trekantmøter”

Generelt sett kan vi si at de fleste informantene opplever at det å rådføre seg med hverandre går både enklere og raskere enn tidligere. Resultatet av den forbedrede samhandlingen er kortere saksbehandlingstid, at brukerne får raskere avklart sin situasjon, og at de kommer raskere ut i aktive tiltak. Dette skyldes ikke bare den fysiske samlokaliseringen, men også at det nå er mindre uenighet mellom etatene. En av informantene påpeker også at samarbeidet har blitt lettere som følge av at statsetatene har blitt mindre regelstyrt og mer målstyrt.

Men samtidig opplever flere at samarbeidet og samordningen er mer tidkrevende enn tidligere. Det som oppleves som mer tidkrevende, er hyppigere møter og/eller flere avbrytelser i det daglige arbeidet. Mens man i moderetaten var mer skjermet for denne typen samhandlinger i det daglige arbeidet, er inntrykket at man nå i større grad deltar på møter og blir utsatt for avbrytelser i arbeidet. I følge en informant fra trygdeetaten klarer de derfor heller ikke å holde normtidene på saksbehandlingstiden slik som var praksis i moderetaten. Informanten opplever det som positivt å jobbe i prosjektet, men peker samtidig på at hverdagen blir mindre strukturert, og at arbeidet blir mindre produktivt som følge av stadige avbrytelser.

I følge en annen informant er mye av de nye mulighetene som nå oppstår, et resultat av at saksbehandlerne for de tre etatene nå sitter mer sammen. Dette oppleves imidlertid å ha sin pris ved at ressursbehovet øker:

”Når vi sitter i et møte, spiser det noe enormt av våre ressurser. For det er møter hele tiden. Derfor har vi også behov for mer personalressurser.”

De noe motsetningsfylte inntrykkene her om at man på en og samme tid opplever at samhandlingen går lettere, men samtidig er mer tidkrevende, er sannsynligvis et resultat av at man nå har mer hyppig kontakt på tvers av etatsgrensene enn det man hadde tidligere. Med andre ord ligger det en gevinst her ved at flere blir raskere avklart (og færre kasteballer), men samtidig ser det ut til å medføre en ekstra kostnad i form av mer hyppige kontakter mellom ansatte i de tre etatene.

I enkelte av forsøkene gis det inntrykk av at behovet for møtevirksomhet og den uformelle informasjonsutvekslingen har blitt mindre over tid. Dels forklares dette med at samhandlingen har vært for tidkrevende, men også med at man etter hvert lærer hverandres områder å kjenne. Dette illustrerer dermed at mye av de samhandlingskostnadene man naturlig nok vil ha i starten, over tid vil kunne re-

duseres som følge av læring på tvers av etatene. Det generelle inntrykket så langt, er imidlertid at spesielt den upersonlige informasjonsutvekslingen, som medfører mye avbrytelser i arbeidet, er tidkrevende.

Det er også en generell oppfatning blant informantene om at det er mulig å jobbe mer effektivt enn det man gjør i dag. Med andre ord har mye blitt bedre, men kanskje ikke godt nok. Det er hovedsakelig to måter informantene ser det er mulig å få til en mer effektiv forvaltning: Den ene måten er å få til en mer effektiv informasjonsutveksling via etatenes datasystemer, og det andre å få en mer effektiv organisering av arbeidet.

De fleste peker på at de mangler muligheter for utveksling av informasjon via de tre etatenes datasystemer, og at de i stedet for må bruke mye tid på personlige kontakter for å utveksle informasjon. Følgende sitat er langt på vei representativt for oppfatningene ute i forsøkene: *"IT-systemene er et stort problem. Det er noe vi kan leve med, men det går mye tid til spille."* En annen understreker poenget med at informasjonsutveksling mellom etatene har en kostnad: *"Jeg trenger rett og slett innsyn for å spare en annen person"*.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet, er det enkelte som viser til at man nå nærmest har en dobbelt saksbehandling i moderetatene og i forsøkene (gjelder forsøk med tverretatlige team), samt at rutinene for henvisning fra mottak til fagland er lite effektive. Her er det imidlertid vanskelig å si om det er snakk om overgangsproblemer i implementeringsprosessen eller om det er snakk om mer varige forhold.

På den ene siden oppleves det her at det fattes raskere og bedre beslutninger enn tidligere. Samtidig oppleves beslutningene å kreve mer ressurser i form av møter og avbrytelser. Det kan se ut som dette er tydeligst i forsøkene som er mest integrert (har gjort størst radikale endringer i organiseringen). Vi kan derfor ane en sammenheng mellom graden av integrasjon og det vi kan kalle saksbehandlingseffektivitet. Jo mer integrert forsøket synes å være, desto raskere og bedre beslutninger. Men samtidig brukes det mer tid i form av møter og avbrytelser for saksbehandlerne. Den opplevde tidsbruken er igjen en følge av at personalet fattes annerledes beslutninger enn tidligere, i form av at en sak håndteres av flere personer (møter), eller en person nå skal behandle en sak i et bredere perspektiv enn det saksbehandleren har kompetanse til (må rådføre seg med andre). Men samtidig ser vi antydninger til at frekvensen av møter og uformelle kontakter går ned over tid, noe som tyder på at det er mulig å kompensere for kontaktbehovet i form av at man får økt kompetanse (eventuelt bedre integrering av det tekniske utstyret til etatene).

Diskusjonen over dreier seg lagt på vei om noe av kjernespørsmålet i samordningsforsøkene: om samspillet mellom integrasjon, effektiv forvaltning og forventede resultater. For det første ser vi at *integrasjon* i form av økt samarbeid på tvers av etatene, medfører en *kostnad* i form av økt tidsbruk. På den andre siden går det frem at samarbeidet har en viss gevinst i at flere nå blir avklart og kommer *raskere i tiltak*, men nødvendigvis ikke at flere kommer ut i jobb. I det minste gis det uttrykk for en større usikkerhet i forhold til dette målet. Et relevant spørsmål her vil dermed være om de økte samhandlingskostnadene kan forsvares ved at man nå kan forvente at flere kommer i jobb. Men som nevnt er dette en av de mest usikre faktorene. Men et annet like relevant spørsmål er om de samhandlingskostnadene vi har sett så langt, er en varig kostnad, eller om vi kan forvente (slik som antydnet over) at man etter en gjensidig læringsprosess og eventuelt ved samordning av tekniske hjelpemidler, kan redusere kostnaden i det minste til det nivået som man hadde før Samordningsforsøkene.

4.4 Flere på tiltak

En overordnet problemstilling i evalueringen er å belyse hvorvidt en samordnet etat kan bidra til at flere brukere kommer ut i ordinært arbeid. Et sentralt virkemiddel for å nå dette målet er de aktive tiltakene. Enkelte informanter har i den sammenheng vært inne på at man nå har et større spekter av virkemidler å benytte.

Av de samlede tiltakene man nå råder over i forsøkene, er det Aetat sine tiltak som er mest omfattende, både i bredde og omfang. Her finner vi i dag et bredt spekter fra lønnstilskudd til arbeid med bistand. Men også sosialtjenesten har etter hvert bygd opp sine egne tiltak. Så langt vi kjenner til, finnes det ikke noen samlet oversikt over de kommunalt initierte tiltakene. Men eksemplene som vi finner i forsøkene og tiltakene som omtales i litteraturen, viser at dette kan omfatte både tiltak for sosial trening/rehabilitering, kvalifisering, praksisplasser og sysselsettingstiltak. Likevel er inntrykket at det først og fremst dreier seg om et lavterskeltilbud (Turmo 1998, Vik-Mo og Nervik 1999, Skilbrei 2000, Kjørstad 2002). Når det gjelder tiltakene i trygdeetaten, kan vi skille mellom tiltak som går inn under medisinsk rehabilitering og oppfølgingstjenester til virksomheter (IA-avtalen).

I lys av at Samordningsforsøkene nå i prinsippet rår over et forholdsvis bredt spekter av tiltak, er det minst to spørsmål som er av interesse i forhold til målet om å få flere i arbeid. For det første er det et spørsmål om den samlede tiltaksstrukturen som de tre etatene rår over, er tilstrekkelig og godt nok tilpasset aktuelle målgrupper som samordningsforsøkene retter sin innsats mot. For det andre kan vi stille spørsmål om tiltakene benyttes på en hensiktsmessig måte. Et aspekt

ved dette spørsmålet er hvor restriktiv man skal være i bruken av aktive tiltak, både i forhold til når i en ledighetsperiode det er aktuelt å iverksette tiltak og hvor omfattende tiltak bør være. Et annet aspekt er prinsipper for sammensetting av ulike tiltak. Her kan vi snakke om to prinsipper: at ulike tiltak kjøres parallelt (parallele løp) eller at ulike tiltak bygges opp som en kjede (tiltakskjeder).

Oppmerksomheten så langt i forsøkene har først og fremst vært rettet mot å finne løsninger på fysisk utforming av lokaler, nye organisasjonsmodeller og nye samarbeidsprosedyrer. Men samtidig er det et klart inntrykk at flere flerbrukere nå har kommet over på aktive tiltak i kjølvannet av samordningen.² Aktive tiltak benyttes raskere og overfor flere svakere grupper. Når tiltak diskuteres med informantene i Samordningsforsøkene, er det som regel praksisplasser som blir nevnt. Et inntrykk er derfor at praksisplasser til nå har blitt betraktet som å være et sentralt tiltak for de aktuelle målgruppene.

Ut over at man har en tendens til å iverksette tiltak (praksisplasser) raskere i forsøkene enn det som har vært vanlig, i det minste i Aetat, har det vært mindre oppmerksomhet i forsøkene omkring det å finne nye løsninger på tiltakssiden. En naturlig forklaring er at man foreløpig har konsentrert seg om fysisk samlokalisering og organisatoriske spørsmål. En annen forklaring kan være som en informant hevder, at problemet ikke har ligget på tiltakssiden, og at man har gode nok tiltak, bare det finnes ressurser.

Men vi finner likevel eksempler der man planlegger eller allerede har benyttet tiltakene på nye måter. I følge en prosjektleder er det de innovative løsningene på tiltakssiden som til syvende og sist vil føre til resultater, i tillegg til at forvaltningsapparatet må treffe riktige beslutninger. I det aktuelle forsøket er derfor tanken videre å utvikle tiltak som er tilpasset spesielle målgrupper. Herunder nevnes bl.a. kjeder som går fra lavterskel til kvalifisering og til slutt til formidling/praksisplass. I et annet forsøk vektlegger en informant fra Aetat at det er vel og bra at man får flere over på tiltak, men at det er vel så viktig å få til en bedre avklaring før tiltak iverksettes og en bedre oppfølging under og etter tiltaksperioden.

Vi finner også eksempler i forsøkene på at man allerede har hatt en praksis med å kjøre parallele løp mellom sosialtjenestenes rehabiliteringsopplegg og Aetats virkemidler:

² Det innebærer ikke nødvendigvis at samarbeidet er en direkte årsak. Flere av forsøkene har også fått økt tilgang på tiltaksressurser som følge av "Tiltakspakken mot fattigdom". Hvorvidt økt bruk av tiltak er et resultat av samarbeid eller økt ressurstilgang er med andre ord usikkert.

”Parallelle løp er noe av det vi fikk erfaring med i [...]. Vi starta med aktive tiltak (praksis-plass) der vi kjørte parallelt med terapi, ruskontroll, samtidig som de fikk tatt opp fag på grunnskole og gymnas. Vi hadde også samtaler med psykiatriske sykepleier. Vi kjørte en del parallelle løp. Normalt ville Aetat sagt at dette ikke var arbeidsklare personer.”

Interessant med sitatet er at man gjennom å se tiltaksmulighetene i sammenheng, ser nye muligheter for personer man tidligere kanskje ikke hadde forhåpninger til. Det at sosialtjenesten nå bistår med sitt hjelpeapparat, kan med andre ord bidra til at mer aktive tiltak også anses som mer hensiktsmessig for Aetat.

En annen informant fra det samme forsøket viser også til at de tre etatene sammen har funnet nye kreative løsninger på tiltakssiden:

”Vi hadde mer kreativ bruk av ytelser og tiltak. Et eksempel var at folk var på rehabilitering og så startet vi med arbeidspraksis med driftstilskudd fra Aetat. Så hadde vi muligheter til å ikke sette så store krav til hvor mye de skulle jobbe i starten, sånn at de kunne gå seg litt til. ... Vi miksa alle tiltaka etter hva som var hensiktsmessig for den enkelte. Det tror jeg vi var flinke til. Vi hadde også mye parallelle løp, men det har vi alltid hatt. Det er jo mange som er syke hele tiden. Men det trenger ikke bety at man ikke kan gå gjennom et attføringsløp og få seg en jobb. Om det er etter boka er en annen sak .. men det viktigste er jo at de kommer ut i jobb.”

Antydningen om at man i samarbeidet benytter tiltakene mer intensjonelt, og legger mindre vekt på retningslinjene for det enkelte tiltakene, fremgår også i et annet forsøk.

”Vi tenkte mye mer intensjonelt med virkemidlene. Ofte tenkte vi mer regelstyring før. Nå ser vi alle virkemidlene mer intensjonelt i forhold til målet om å komme i jobb.”

Som nevnt over, er imidlertid det generelle inntrykket at forsøkene nå har en mer intensiv tiltaksbruk i forhold til flerbrukerne, og kanskje spesielt sosialhjelpsmottakere. I følge en informant med erfaring fra å sitte i et tverretatlig team, har dette vært en prosess der etatene har nærmet seg hverandre:

”De [Aetat] har nok kanskje vært redd for det [å flytte grensene for bruk av tiltak]. Når de først åpna for å senke terskelen, var de nok litt redd for mengden. Samtidig tror jeg de har opplevd at vi ikke bare ønska å levere fra oss sakene, men at vi også ønsket å bidra og være samarbeidspartnere i steden for å bare overføre de. Det tror jeg de har opplevd. Jeg synes Aetat har vært ganske gode på å ta det til seg. De har gjort en formidabel jobb.

I følge en annen informant fra Aetat har flytting av terskelen for å benytte tiltak først og fremst sammenheng med at de nå har fått tilført mer tiltaksressurser,

men samtidig antyder informanten at dette er uproblematisk siden de i Samordningsprosjektet har bedre mulighet til å følge opp den enkelte:

"Jeg føler vel at jeg har tatt inn folk tidligere nå enn det jeg ellers ville gjort [i Aetat] ... ikke bare for å få dem over fra sosial til statlig. Det er heller den tankegangen at det er viktig å få dem i aktivitet. Så får vi heller bare håpe at det lykkes."

"Det er første gang jeg har bare post ut folk uten å tenke på hvor mange tiltaksplasser vi har. Det er liksom bare å få de ut i en aktivitet. For det er det viktigste. Samtidig så får vi en mulighet for tettere oppfølging. ... Det er noe vi på papiret har sagt at vi skal gjøre, men systemet og registrering har spist opp tida vår. Så det har liksom hele tiden vært nedprioritert det å komme seg ut. ... Det er der jeg føler at vi har hatt noe samkjøring. Ellers har jeg opplevd at vi bare er samlokalisert."

En annen informant fra sosialtjenesten viser også til at ressurstilgangen er god på tiltakssiden, men samtidig opplever denne informanten at bare det å sitte ved siden av Aetat i seg selv har åpnet for økt bruk av tiltak:

"Det er lettere å få folk over på tiltak i dag. Det henger sammen med at det er mer tiltaksmidler nå. Men det er også det at vi sitter ved siden av hverandre og at vi får tilgang til alle praksisplasser ... alt kommer nå opp på dataen. Det er jo en kontinuerlig informasjonsstrøm fra Aetat som vi kan benytte oss av."

Det er imidlertid ikke i alle tilfeller tiltaksmidlene sitter like løst. En informant hevder at i enkelte sammenhenger vil det ikke være nødvendig med tiltak. I følge informanten er det for eksempel ikke alle utføringsklienter som trenger langvarig omskolering:

"Mange trenger bare å skifte jobb og kan rett og slett gå direkte ut i en jobbsøkerfase".

Det at man i forsøkene nå iverksetter tiltak relativt tidlig, begrunnes hovedsakelig med at målgruppen er unge ledige som ikke har godt av å gå ledige over lengre tid. Denne tankegangen synes også å ha fått gjennomslag blant Aetats ansatte, til tross for at man i denne etaten har hatt en tradisjon for å la arbeidsmarkedet selv få lov til å virke en stund før man iverksetter aktive tiltak.

Problemstillingen her knytter seg til et dilemma i forhold til tidspunkt for iverksetting av tiltak for ulike grupper arbeidssøkere: Rent teoretisk kan vi her skille mellom de som ikke kommer i jobb og de som kommer i jobb på egenhånd. Mens den første gruppen vil lide av for sen iverksetting av tiltak, vil den sistnevnte tjene på det i form av at den kommer tidligere i jobb. Motsatt vil den første gruppen ha godt av å komme tidlig inn i aktive tiltak, mens den siste gruppe

pen kan oppleve å bli låst inn i en tiltaksløpebane fremfor å være aktiv søker på det ordinære arbeidsmarkedet. En praksis der man har generelle retningslinjer for enten å starte tiltak tidlig eller sent, vil i begge tilfeller resultere i uheldige utfall, enten for den ene eller andre gruppen.

Tabell 4.1 *Sammenhengen mellom klientens evne til å "klare seg selv" og tidlig/sen bruk av aktive tiltak.*

	Tidlig tiltak	Vente med tiltak
Greier seg selv med enkle virkemidler	Risikerer at brukeren kommer inn i tiltak som dermed trekker denne ut av det ordinære arbeidsmarkedet og bidrar til lavere jobbsøking	Kommer i jobb på egenhånd uten at det er påløpt tiltakskostnader.
Greier seg ikke selv	Nødvendig at tiltak kommer tidlig for å unngå passivering og tilbake-trekning.	Dersom man venter med tiltak, vil man risikere at mange "trekker seg tilbake" og at barrierene mot arbeidsmarkedet øker.

Dersom vi tar resonnetet over for gitt, er problemstillingen også aktuell i forhold til organisasjonsstrukturen i forsøkene. Alle forsøkene bygger på et prinsipp om en arbeidsdeling mellom et mottak og et fagland. Hvordan grensene trekkes mellom mottak og fagland, samt hvilket system man har for å henvise brukere fra mottak til fagland, vil kunne ha betydning i forhold til om brukere kan havne i ruten øverst til venstre eller nederst til høyre (jf. tabell over). Poenget kan illustreres med eksempler fra forsøkene i Verdal og Kristiansand.

I Verdal er intensjonen at nyregistrerte brukere i de seks første månedene skal forholde seg til tilbudet i mottaket. Dette tilbudet er hovedsakelig et selvhjelps-tilbud der jobbsøking står i hovedfokus. Med et generelt prinsipp om at brukerne skal forholde seg til mottaket i seks måneder uansett, vil man med andre ord kunne risikere å ende opp med en del brukere som havner i ruten nederst til høyre. For å unngå dette har man derfor innført en unntaksregel som sier at brukere med behov for mer bistand skal overføres direkte til faglandet (Arbeidsavdelingen).

Denne unntaksregelen peker på et annet vesentlig poeng som kanskje best kan illustreres med eksempel fra forsøket i Kristiansand, nemlig hvordan silingsmekanismen mellom mottak og fagland er innrettet. I Kristiansand er prinsippet at mottaket ved hjelp av et kartleggingsskjema, skal fordele brukene i fire ulike fokusgrupper, hvorav den første fokusgruppen er selvhjelpstilbudet i mottaket. De

tre siste befinner seg i faglandet og er rettet inn mot grupper med ulike behov (se for øvrig beskrivelse av forsøket i vedlegg). Her vil kartleggingsskjemaet som et silingsinstrument, være avgjørende for å unngå at brukere havner i feil system. Dersom man ved hjelp av kartleggingsskjemaet ikke klarer å avdekke behov for tidlig bistand, kan utfallet bli at brukere ender opp i ruten nederst til høyre i tabellen over. Dersom brukerne overdimensjonerer sine problemer, slik enkelte antyder kan være tilfelle, risikerer man å få brukere i ruten øverst til venstre. Riktignok er det også i Kristiansand bygd inn mekanismer for å unngå dette (i det minste mellom de tre fokusgruppene i faglandet), ved at brukerne kan bevege seg mellom fokusgruppene etter behov.

Generelt sett er det vanskelig å si når det er mest hensiktsmessig å iverksette aktive tiltak. Det er imidlertid rimelig å anta, som det også fremgår av argumentasjonen til informantene i forsøkene, at behovet vil variere mellom ulike brukergrupper. Gitt at dette er tilfelle – at noen vil ha større behov for å komme på aktive tiltak tidligere enn andre – illustrerer eksemplene over at de silingsmekanismene forsøkene legger opp til mellom mottak og fagland, det være seg et kartleggingsskjema eller en førstegangssamtale, vil kunne ha en stor betydning for hvor godt man utnytter de aktive tiltakene.

4.5 Brukernes tilbakemelding

For å få med brukerperspektivet i denne forundersøkelsen, la vi opp til å sammenstille brukerundersøkelser som forsøkene selv hadde gjennomført. Det viste seg imidlertid at de færreste hadde utført en slik undersøkelse etter at forsøket var startet opp. Det var bare Skien som hadde foretatt en undersøkelse som hadde et visst omfang. I tillegg har vi fått tilgang til et par mindre omfattende undersøkelser fra Kristiansand og Saupstad.³

Undersøkelsen i Skien omfatter i underkant av 500 brukere av de tre etatenes tjenester eller kommunens øvrige tjenester ved Servicekontoret/mottaket. Spørsmålene som ble stilt, var bl.a. hvilke etater de hadde vært i kontakt med, om de fant frem til de tjenestene de hadde hatt behov for, om servicen var blitt bedre enn før og om de fikk den hjelp de hadde forventet.

Undersøkelsen viste at de fleste brukerne hadde besøkt trygdeetaten (43%). Aetat hadde hatt besøk av ca 20%, mens det var bare 8 personer som svarte at de hadde vært i kontakt med sosialtjeneste (1,6%). De resterende var brukere av andre kommunale tjenester eller var flerbrukere. I alt hadde 22% krysset av for at de var flerbrukere, hvorav en stor del hadde hatt kontakt med sosialtjenesten.

³ Det er også gjennomført en brukerundersøkelse i Arendal, men dette er gjennomført før forsøket kom i gang og er derfor av mindre interesse i denne sammenheng.

Dette omfatter imidlertid både tjenester i samordningsforsøket og tjenester i det kommunale servicesenteret. Hvor mange som er flerbrukere av de tre samordningsetatene, fremgår ikke av undersøkelsen.

I forhold til tilgjengeligheten var responsen i undersøkelsen svært god. I alt svarte 95% at de synes det var greit å finne frem til tjenestene de trengte. Videre var det 64% som mente at servicen hadde blitt bedre enn den hadde vært tidligere, mens det bare var 6% som mente den var dårligere. De aller fleste mente også at servicen var god/meget god (93%), og få mente at servicen var dårlig eller at den kunne bli bedre (7%). Det viste seg også at de aller fleste hadde fått den hjelpen som de hadde forventet eller fått hjelp som var mer enn forventet (96%). Det fremgår også av undersøkelsen at det ikke er vesentlig forskjell i tilfredsheten til de ulike brukergruppene.⁴

I Kristiansand har de gjennomført en tilsvarende intern undersøkelse, men med færre respondenter. Uoffisielle tall viser her at av 131 brukere svarte 67% at de var mer fornøyd med Ung-etat enn hva de hadde vært med etatene tidligere, 18% mente det var det samme, mens 15% mente det var blitt dårligere.

I Saupstad har de gjennomført en intern evaluering i etterkant av en førstegangs-samtalene med brukerne. Her ble det stilt spørsmål om deres forventinger ble innfridd, hvordan de opplevde å bli møtt av flere saksbehandlere i første møtet og hva slags oppfatning de hadde av informasjonen og kravene som ble gitt på møtet. I denne undersøkelsen var det en ansatt som fylte ut kommentarer sammen med brukeren etter møtet. En klassifisering og oppsummering av svarene (foretatt av evaluator) viser at det var et stort flerstall som svarte at deres forventninger var blitt innfridd (67%), men samtidig var det også en del som svarte at de ikke hadde noen særlige forventninger (20%). Kun et fåtall svarte at forventningene ikke var innfridd (6%) eller ga uttrykk for at de ikke visste (7%).⁵ På det andre spørsmålet var det også gjennomgående positive svar. De spurte skiller seg her i to grupper: a) de som i utgangspunktet var skeptiske eller usikre, men som ble positivt overrasket og b) de som var mer ubetinget positive. På det siste spørsmålet svarte brukerne gjennomgående at informasjonen og kravene var OK, og det var kun unntaksvis at det ble gitt negative svar. Men gjennomgående viser undersøkelsen i Saupstad at brukerne er godt fornøyd.

I Nittedal har de gjennomført en tilsvarende undersøkelse, og i følge en informant er hovedkonklusjonen her langt på vei den samme som i Saupstad: *"de fleste sier at de grudde seg litt på forhånd, men så var det ok likevel"*.

⁴ Kilde: "Brukerundersøkelse: For Servicesentret høst 2003". Servicesentret Skien.

⁵ Tallene i parentes er basert på en grovklassifisering av svarene som i utgangspunktet er gitt i muntlig form.

Selv om vi ikke kan trekke bastante konklusjoner på basis av de nevnte undersøkelser, gir de i det minste inntrykk av at det er få som er misfornøyd med servicen i de tre forsøkene.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi forsøkt å peke på noen mulige virkninger Samordningsforsøkene kan tenkes å ha i forhold til de ulike målsettingene med forsøkene. Det første spørsmålet vi stilte, var om forsøkene kan tenkes å føre til færre kasteballer. Hovedinntrykket er at samordningen så langt har bidratt til å redusere mulighetene for å ”kaste ball”. Samlokalisering og tverretattlig samarbeid, både formelt og uformelt, bidrar til at brukerne blir oppfattet som felles ansvar, og det er derfor ingen en kan skyve ”krevende” brukere over til. Tettere kontakt på tvers av etatene har også bidratt til å etablere større samsvar i oppfatninger av hvilke sosialklienter som er reelle arbeidssøkere og hvilke som kommer inn under trykkesystemets regelverk. Konsekvensen av dette er at brukerne raskere kan komme inn i tiltak som er tilpasset den enkeltes situasjon. Men bildet er ikke entydig. Det kommer også frem usikkerhet med hensyn til om det er blitt noen endringer på området. Det blir bl.a. vist til at etatene samarbeidet godt før forsøket ble satt i gang, og at det derfor ikke er rimelig å forvente noen forbedringer. Et annet poeng er at en del av kommunene har fått tilført økte tiltaksressurser gjennom ”Tiltakspakken mot fattigdom”. I utgangspunktet skulle vi ha forventet at det var Samordningsforsøkene som hadde bidratt til de opplevde resultatene så langt, men som vi ser, er sammenhengen ikke helt entydig. For det første er det enkelte som mener at samarbeidet var godt også før forsøkene startet opp. Med andre ord trenger ikke forsøkene i seg selv å være årsakene til at samarbeidet fungerer godt. For det andre har de større kommunene fått tilført økte tiltaksressurser. Siden tiltaksmidlene derfor ikke må prioriteres like strengt som før, kan også dette forklare det gode samarbeidet som vi registrerer.

Vi har også stilt spørsmål til forsøkene om de forventer at samordningen vil bidra til at flere kommer ut i arbeid. I flere av forsøkene blir det vist til suksesshistorier om brukere som kommer for å få sosialhjelp, og går igjen med avtale om arbeid. Slike enkeltstående eksempler kan være interessante hvis de kan kobles til endringer i praksis og prosedyrer. Så langt har det vært vanskelig å se en slik direkte kobling, ut over det at etatene nå sitter sammen. For øvrig er det stor usikkerhet blant informantene med hensyn til om flere har kommet, eller vil komme i arbeid som følge av forsøkene. Her oppleves utviklingen på arbeidsmarkedet som den største barrieren, både i forhold til ledighetsnivået og i forhold til de krav som dagens arbeidsmarked stiller. Informantene er imidlertid mer sikre på at prosjektene i det minste vil legge bedre til rette for at flere nå kan komme i jobb. Dette har sammenheng med at forsøkene gir økte muligheter for å reduse-

re passive perioder, samt bedrer mulighetene for å samordne tiltak som gjør brukerne bedre rustet til å møte kravene som stilles. Men det blir også pekt på at for mange av brukerne som kommer inn under målsettingene for forsøkene, er barrierene i forhold til det ordinære arbeidsmarkedet betydelige. Det er derfor et spørsmål hvor realistiske forventningene om tilknytning til ordinært arbeidsmarked er.

Når det gjelder spørsmål om forsøkene har ført til mer effektiv saksbehandling, er oppfatningene motstridene. På den ene siden blir det pekt på at fysisk nærhet gjør samhandling mellom saksbehandlerne enklere. Man kan ta en samtale der og da, og få saken avgjort i stedet for å vente på svar fra en annen etat, eventuelt oversende saken. Prosjektet har også ført til økt innsikt i kollegenes arbeidsområder og metoder, og det bidrar til å gjøre samhandlingen enklere. Men på den andre siden er samarbeid forbundet med omkostninger. Det gjelder både at møter er tidkrevende, og at forespørsler kan oppleves som forstyrrende avbrytelser som stjeler tid. I tillegg kommer at selv om prosjektarbeidsformen oppleves som stimulerende, så er den også tidkrevende. For prosjektdeltakere ansatt i statsetatene, kan det være vanskelig å oppfylle etatsinterne resultatmål. Men samtidig oppleves det å være et potensiale for å øke effektiviteten. Et område hvor det er mye å hente, er å øke tilgangen til informasjonsutveksling via etatenes datasystemer. Selv om lovgivningen gir begrensninger, er det et spørsmål om ikke sentrale fagmyndigheter kan bidra til å legge til rette for å øke informasjonstilgangen innenfor avgrensede områder. Et annet område med muligheter for forbedringer, er metoder og rutiner i saksbehandlingen. Her er det rimelig å forvente at fortsatt gjensidig læring mellom de ansatte vil ha en positiv effekt.

Spørsmålet om virksomheten har blitt mer effektiv, er et kjernesporsmål i Samordningsforsøket. På den ene siden ser vi at samarbeidet medfører at mer ressurser (tid) går med til samhandling mellom de ansatte. Samtidig oppleves beslutningene å bli bedre. Usikkerhetsfaktoren ligger imidlertid i om man kan oppnå målsettingen om å få flere ut i arbeid, og derigjennom eventuelt kan forsvare den økte ressursbruken. Et alternativ kan være å begrense det merarbeidet (dvs den økte ressursbruken) som de ansatte opplever, gjennom organisatoriske tiltak. Antydningvis kan vi si at muligheten dels ligger i å optimalisere organisasjonene, dels gjennom læring og kompetanseutveksling og dels ved å integrere de tre etatenes datasystemer.

Et overordnet mål med forsøkene er at flere kommer ut i ordinært arbeid. Et sentralt virkemiddel her er de aktive tiltakene. Så langt i forsøkene har oppmerksomheten i hovedsak vært rettet mot å finne løsninger på fysisk utforming av lokaler, utforme organisasjonsmodeller og utarbeide prosedyrer for samarbeid. Ut over det at tiltak nå benyttes tidligere og i større omfang, har det ellers vært

noe mindre fokus på utviklingen av ny tiltaksbruk eller tiltaksformer. Det er likevel mange som er opptatt av dette og som enten har eller vil forsøke ut nye løsninger. Dette innbefatter bl.a. at man ser de ulike etatenes tiltak i sammenheng og muligheten for å bruke ulike tiltak parallelt. En annen nyskaping er at man nå iverksetter tiltak raskere, noe som kan skape utfordringer i forhold til å identifisere et slikt behov. Dersom tiltak settes i gang tidlig for personer uten et slikt behov, risikerer man at brukerne blir "låst" inn i tiltakssystemet. Dersom man iverksetter tiltak for sent, kan man på den annen side risikere at venteperioden i seg selv skaper større avstand til arbeidsmarkedet. I forhold til praksisen med å iverksette tiltak raskere, vil dermed "diagnostisering" og utsilingsmekanismer i forsøkene være av avgjørende betydning.

5 NYE ORGANISASJONSLØSNINGER

Alle former for organisering dreier seg om ulike former for arbeidsdeling. I forsøkene er det først og fremst to dimensjoner dette dreier seg om: spesialisering eller arbeidsdeling mellom mottak og fagland samt ulike former for spesialisering i fagland. Som vist i kapittel to, varierer arbeidsdelingen mellom mottak og fagland i de ulike forsøkene. Mens enkelte har et relativt omfattende fagland med selvhjelpstjenester og myndighet til å ta i bruk tiltak (for eksempel Verdal og Skien), er det andre som har en forholdsvis begrenset mottaksfunksjon som kun skal ta hånd om informasjonsarbeid og registrering av brukere. En annen type mottak finner vi Arendal og Moss der det er moderetatene som har denne funksjonen.

Vi har også sett i kapittel 2 at organiseringen av faglandet varierer i forsøkene. Her kan vi skille mellom to hovedtyper fagland: a) De som har beholdt etatsstrukturene, men som har etablert et tverretatlig team for å håndtere flerbrukere og b) de som har omorganisert etatsstrukturen etter nye prinsipper. I den siste gruppen finner vi flere varianter. En variant skiller mellom en avdeling som har ansvaret for økonomi og en som har ansvar for andre tjenester (for eksempel Verdal og Lødingen). En annen variant finner vi i Kristiansand hvor man opererer med fire fokusgrupper som hver har ansvaret for brukergrupper med ulike behov. En tredje variant er den nye modellen i Saupstad der man opererer med et fagland bestående av flere (5-6) likeverdige tverretatlige team.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva slags erfaringer forsøkene så langt har hatt med de nye organisasjonsmodellene. I tillegg til å se på organiseringen av mottak og fagland, samt ulike måter å organisere faglandet på, ser vi også nærmere på andre nærliggende forhold i dette kapitlet. Dette dreier seg om fysisk utforming av lokalene, ledelsen av forsøkene og andre virkemidler som har til hensikt å bedre samordningen mellom de tre etatene (koordinatorrollen, kartleggingsverktøy, handlingsplaner og felles utbetalingssystemer).

5.1 Fysisk utforming

Et gjennomgående trekk i forsøkene er at man har valgt åpne kontorlandskap, kombinert med muligheten for å benytte lukkede rom ved behov. Dette gjelder både fagland og mottak, men mens faglandet normalt er skjermet fra publikum, er mottaket som regel i et åpent landskap med publikum tilstede.

Generelt sett er informantenes erfaringer med åpne landskap positive. Mange var imidlertid skeptiske til dette i utgangspunktet, men har etter hvert blitt positivt overrasket. Erfaringene viser at de ansatte langt på vei har klart å tilpasse seg et slikt arbeidsmiljø, spesielt i mottaket. Flere informanter er imidlertid noe mer kritisk til den fysiske utformingen av faglandet.

Når det gjelder mottaket, peker flere på at de åpne lokalene med mer sammen-satte brukergrupper bidrar til å dempe bråk som ellers var mer vanlig ved sosialkontoret. Flere viser til at problemet med aggressive klienter har blitt redusert betydelig, noe de mener har å gjøre med at den åpne kontorløsningen i seg selv virker aggresjonsdempende.

Et problem med de åpne mottakene er imidlertid at det av og til vil være behov for å føre fortrolige samtaler med brukerne på tomannshånd. Det er i slike tilfeller muligheter for å benytte lukkede rom i tilknytning til de åpne lokalene. Denne muligheten blir gjerne opplyst til brukerne i form av skilting.

"Jeg tenkte i begynnelsen at dette ikke kan gå bra ... å sitte og ha samtaler så åpent. Det var jeg kjempeskeptisk til. Vi har jo disse to samtaleromma og de tenkte jeg kom til å bli brukt mye. Men det gjør de ikke altså. Nå har vi et skilt på pulten der det står at de kan be om samtale i enerom. Men det er veldig sjeldent de ber om dette. Jeg var ganske bevisst i starten på å spørre om det. Nesten alle svarte at vi bare kunne sitte her [i det åpne landskapet]. Etter hvert har jeg derfor bare slutta å spørre. Nå står i hvert fall skiltet der."

Sitatet over er representativt for det flere andre også gir uttrykk for: At man i utgangspunktet var skeptisk til å sitte i åpne kontorlandskap med brukerne, men at man etter hver har blitt fortrolig med det.

Som nevnt kjennetegnes også forsøkene av å ha fagland i åpne kontorlandskap. Flere informanter peker på at dette gir bedre muligheter for kunnskapsutveksling og utveksling av informasjon om brukere. På den annen side opplever også mange det som et problem at de nå sitter svært tett inntil hverandre. Noen har akseptert dette og klarer å leve med det, mens andre har større problemer. I et av forsøkene viser flere til problemer med de små lokalene.

"Det fysiske miljøet vi sitter i er helt forferdelig. Det er trangt, og en får ikke konsentrert seg nok. Det er hevet over enhver tvil at det ikke er tilfredsstillende arbeidsforhold for oss."

Det at man nå sitter tett innpå hverandre oppleves med andre ord å påvirke arbeidsmiljøet og effektiviteten i arbeidet negativt. Andre påpeker at de trange arbeidsforholdene bidrar til et høyt støynivå, og at det er vanskelig å gjennomføre fortrolige samtaler med brukere:

"Jeg vil ha muligheter til å lukke døra. Jeg sitter jo med den gjeldsrådgivninga og skal ringe kreditorer ... altså det er et stort problem."

5.2 Ledelse og styring av forsøkene

Som følge av at samordningsforsøkene i praksis dreier seg om en fysisk samlokalisering og ikke en formell organisatorisk sammenslåing, bærer forsøkene preg av å ha en forholdsvis fragmentert ledelsesstruktur. Så langt har man løst ledelsesproblemet på flere måter. I en variant har man skilt mellom fagledelse og daglig administrativ ledelse (Kristiansand). I en annen variant har men formelt sett en tredelt ledelse, men der en av etatslederne i praksis har et daglig lederansvar (Verdal). I en tredje variant har den reelle ledelsen av forsøket siddet i hver sine moderetater, mens de har utpekt hver sin stedlige representant i forsøket med relativt lite myndighet (Skien).⁶ En fjerde variant finner vi i forsøkene der Aetat ikke har lokalkontor. Her opererer man derfor kun med en todelt ledelse (sosialleder og trygdeleder), mens ledelsen for ansatte i Aetat er lokalisert andre steder. En femte variant finner vi i Løten der alle i sosialtjenesten er permittert i sine stillinger og midlertidig ansatt i trygdeetaten, mens Aetat er lokalisert på Hamar. Her har man derfor tilnærmet en enhetlig ledelse, men i praksis fungerer man også her med to stedlige ledere, en fra sosialtjenesten og en fra trygdeetaten. I et par av forsøkene har man i tillegg en prosjektleder ved siden av den formelle ledelsesstrukturen.

Så langt har man løst problemet med den fragmenterte ledelsesstrukturen ved at de etatsansvarlige lederne har blitt kollektivt enige om de viktige spørsmålene, samtidig som de mindre viktige har blitt delegert til en av dem (praktisk leder). Gjennomgående synes den fragmenterte ledelsesstrukturen å fungere godt. Men i følge flere av lederne er dette en "godværsmodell" som vil bli problematisk å opprettholde dersom det dukker opp problemer og konflikter av større format. Så langt har vi imidlertid ikke kunnet avdekke problemer av en slik art at det har utfordret dagens ledelse. Ett unntak kan være forsøket i Arendal som midlertidig stoppet opp i forbindelse med en uenighet om lokalisering av forsøket. I dette tilfellet oppstod imidlertid konflikten i planleggingsfasen og ikke i driftsfasen.

En forklaring på at den kollektive, men samtidig fragmenterte ledelsen har fungert relativt godt så langt, har sannsynligvis sammenheng med at dagens ledere har stor tro på samordningsidéen. En annen forklaring kan være at flere av forsøkene har fått tilført økte tiltaksressurser og derfor (ennå) ikke har hatt store utfordringer i forhold til prioriteringer av ressurser. Det kan likevel være grunn til å

⁶ Den daglige ledelsen av samordningsforsøket i Skien er nylig endret til at man nå har én daglig leder.

være oppmerksom på denne problemstillingen i det videre arbeidet med prosjektene, ikke minst når forsøkene etter hvert går over i en fase der visjonene skal implementeres og der ressurser skal fordeles og prioriteres. Det er heller ikke uvanlig at det blir færre tiltaksressurser mot slutten av året, noe som vil medføre strammere prioriteringer mellom ulike brukergrupper. Det er ikke urimelig å anta at en slik situasjon kan bli en utfordring for den kollektive ledelsen i forsøkene.

Vi har ikke avdekket at de ansatte har opplevd vesentlige problemer i forhold til den fragmenterte ledelsen. Det noen likevel etterlyser, er mer faste strukturer og rutiner i det daglige arbeidet. I flere forsøk peker ansatte på at det er mye som "flyter". En del av forklaringen ligger nok trolig i at mange av forsøkene på undersøkelsestidspunktet har vært i en oppstarts- eller utviklingsfase.

I de forsøkene der Aetat ikke er lokalisert med eget kontor, er det spesielle ledelsesutfordringer i forhold til Aetats representanter. Siden Aetats formelle ledelse er plassert ved hovedkontoret, er det naturlig at man ikke oppnår et tilsvarende nært ledersamarbeid som vi finner i forsøkene der alle tre etatslederne er tilstede. Her kan derfor Aetats ansatte lettere komme opp i situasjoner med dobbelt styring fra Aetat lokal og fra den lokale prosjektledelsen. I minst ett av forsøkene har Aetats representant opplevd dette. Et annet problem som nevnes av andre informanter, er at Aetats representanter i disse forsøkene ikke får tilsvarende personaloppfølging eller faglig oppbakking som de fra sosialtjenesten og trygde-etaten.

Ledelsen av forsøkene innbefatter også styringsgruppene. I denne delen av evalueringen har vi ikke intervjuet representanter i styringsgruppene, ut over de som også er en del av prosjektledelsen eller den daglige ledelse. Inntrykkene så langt er derfor hentet fra intervjuene med ledere og ansatte i prosjektet. I følge disse representantene er det generelle inntrykket at styringsgruppenes engasjement i starten av forsøksperioden, har variert betydelig mellom fylkene. Mens enkelte styringsgrupper har vært svært aktive, har andre vært mer passive. Bl.a. har enkelte forsøk opplevd at fylkestrygdedirektøren og fylkeleksarbeidsdirektørene har sendt stedfortredere uten myndighet til å treffe beslutninger. Etter hvert har imidlertid informantene opplevd at styringsgruppene har blitt mer aktive og involvert i prosjektet.

Et annet problem som nevnes, er at man i enkelte forsøk har hatt for store styringsgrupper med representanter fra for mange etater og brukerrorganisasjoner. Problemet har vært at mange skulle treffe beslutninger, at ikke alle representantene møtte på styringsgruppemøtene, og at det ofte ikke var de samme representantene som møtte hver gang. I et tilfelle resulterte dette i at det tok lang tid før man fattet beslutningen om hvilke lokaler som skulle benyttes og til at det opp-

stod uklarheter om hvem som skulle fatte beslutningen. I et annet forsøk opplevde prosjektledelsen langt på vei de samme problemene:

"Dette (en felles finansiering) hadde alle vært enige om helt til den dagen da pengene skulle på bordet. Da hadde statsetatene plutselig ikke penger. Det var da vi skjønnte at lederne på fylkesnivået måtte inn."

Etter hvert har situasjonen bedret seg i de to nevnte forsøkene, bl.a. som følge av at det kom faste personer inn i styringsgruppen og at representantene stilte på møtene. I følge en informants oppfatning, var dette et resultat av påtrykk fra sentralt hold.

I et tredje forsøk opplevde også prosjektledelsen at styringsgruppen var for fjern fra prosjektet og hadde vanskelig for å treffe beslutninger. På et punkt der det var foretatt investeringer og midlene fra direktoratet ble forsinket, fikk prosjektlederne kalde føtter og opplevde at andre på et høyere nivå måtte involveres sterkere for at de skulle ha ryggdekning for sine beslutninger. En følge av denne saken ble en reorganisering av hele organisasjonsstrukturen.

5.3 Organisering av fagland

En av hovedintensjonene og utfordringene i samordningsforsøkene er å jobbe på tvers av etatsgrensene. I forsøkene finner vi at dette er gjennomført på to måter: a) i form av tverretatlige team og b) ved en fysisk samlokalisering og/eller samorganisering av de tre etatene. Blant forsøkene finner vi enten bare den ene eller den andre, eller kombinasjoner av de to organisasjonsformene. I de forsøkene der vi har gjennomført personlige intervjuer, finner vi ett forsøk med bare tverretatlig team (Moss) og tre former for samlokalisering/samordning: en ren samlokalisering av etatene (Skien, Lødingen), fokusgrupper (Kristiansand) og funksjonsdeling i to avdelinger (Verdal og Løten). Av disse forsøkene har både Skien og Løten et tverretatlig team i tillegg.

Som vist tidligere, er det generelle inntrykket at både ledelsen og saksbehandlerne er tilfreds med samarbeidet, uansett organisasjonsform. Som vi også har vært inne på, så må dette imidlertid ses i lys av at de aller fleste selv har valgt å jobbe i forsøkene eller har blitt plukket ut på grunn av spesielle kvalifikasjoner eller erfaringer. Men selv om det generelle inntrykket er positivt, varierer likevel informantenes vurderinger i forhold til funksjonaliteten i de ulike organisasjonsmodellene.

Det er de tverretatlige teamene som til nå synes å ha fungert best. Et gjennomgående inntrykk er at arbeidsformen fungerer godt, og at saksbehandlerne langt på

vei har oppnådd konsensus om arbeidsform og forvaltningspraksis. Det er få som har opplevd vesentlige svakheter ved denne måten å organisere samarbeidet på:

"Det har vært veldig nyttig. Det å jobbe tre sammen, det gjør at deltakere kommer videre, samtidig som at veiledere fra de andre etatene også kommer videre uten å sitte fast."

"Nå kan jeg snakke for alle i teamet. Det har vi faktisk tatt opp, hvordan vi synes denne måten er å jobbe på. Det har vært så bra, det har vært så lærerikt og vi har skapt en høyde under taket, over tid ... for det har tatt litt tid. Men vi har skapt en høyde under taket hvor vi kan være uenige, hvor vi kan bli irriterte, men så finner vi likevel en løsning. Vi har greid å hjelpe ganske mange med det. Jeg har og inntrykk av at mange klienter setter pris på at vi finnes."

I et av forsøkene hvor de har forholdsvis lang erfaring med tverretatlige team, har det i følge en informant vært to viktige suksessfaktorer: at de ikke har planlagt for mye hva de skulle samarbeide om, og at teammedlemmene har hatt høy og ulik kompetanse. Andre informanter peker på noe av det samme: at slike team dels baserer seg på at hver deltaker sitter med sin spesialkompetanse og dels på at man opparbeider seg en viss breddekompetanse (generalistkompetanse) i forhold til de andre fagfeltene. I følge flere informanter oppleves denne delte spesialist-generalist kompetansen som både hensiktsmessig og oppnåelig.

Til tross for det generelle positive inntrykket, nevnes også et par svakheter ved denne organisasjonsformen. I et par forsøk antydes det at man har hatt kø- og kapasitetsproblemer. I et annet forsøk nevnes det at slike tverretatlige team skaper dobbelt saksbehandling, dvs at saker først behandles i et mottak eller moderetaten før den på ny behandles i teamet. På spørsmål om de personalressursene som går med til teamarbeidet, kan forsvars ved at man nå fatter bedre beslutninger, svarer imidlertid en informant:

"Ja. Det kan jeg på sett og vis bevise. Vi ser at det er færre tilbakeføringer fra Aetat [til sosial og trygd]. Det har senka seg betraktelig. [Tilbakeføringer betyr] at Aetat avslutter saken for eksempel fordi de på attføring ikke var klare for det likevel. Det er noe med at vi har greid å forplikte tiltaksapparatet litt, løsningen har blitt riktigere ... Det er mindre sirkulasjon på sakene altså."

Utfordringene synes å være større der man har samorganisert de tre etatene i nye organisasjonsenheter (avdelinger). Denne organisasjonsformen, uansett variant, preges gjennomgående av mye uformelle kontakter på tvers av faggrensene og oppgaver:

"Vi kaller det 'over gangen'. Det er sånne løsninger underveis. Og det tror jeg på. ...og dette er det mye av. ... Dette blir bare mer og mer spennende. Før så visste vi neste ikke noe om hverandre og hva vi gjorde. Nå vet vi mye mer hva vi driver med ... og kan spørre mer ... Det skjer der og da."

Kommunikasjonen og samarbeid går uformelt på kryss og tvers uavhengig av formell organisasjonsstruktur. Dette preger først og fremst de små forsøkene, men også de store.

Generelt kan vi si at denne uformelle arbeidsformen ("over gangen") oppleves som positiv og anses av enkelte som selve bærebjelken i samarbeidet. Men synspunktene varierer. Mens man i enkelte forsøk oppfatter denne måten å arbeide på som selve fundamentet i samarbeidet, er det andre som opplever at dette systemet ikke er tilstrekkelig og etterlyser derfor mer "faste systemer". Et forhold som synes å ha betydning her, er kommunens eller forsøkernes størrelse. Jo større forsøket er (målt ut fra antall ansatte), desto mer oppleves denne arbeidsformen å være utilstrekkelig, noe denne informantene understreker:

"Før, når vi jobbet så få sammen, var det mulig å jobbe uten noe system. Nå går ikke det. Nå vet jeg ikke hvem som har ansvar for hva. Vi trenger et system som viser hvem som har ansvar for hva. Nå jobber jeg bare med de sakene som kommer på min benk. Det er noe med organiseringa som mangler."

Tilsvarende uttalelser om at samarbeidet oppleves som tilfeldig, og at de har behov for mer systemer, finner vi også i de andre større forsøkene. I følge en saksbehandler har dette også resultert i mindre effektive arbeidsprosesser:

"Saksbehandlingstiden har gått opp. Det sier jeg tvert. Ser ikke de store effektivitetsgevinstene slik det er nå. Men på sikt ser jeg at det kan være mulig å oppnå en mer effektiv arbeidsprosess."

Det må likevel understrekes her at mange saksbehandlere, også i de store forsøkene, opplever den uformelle kontakten som noe av det mest positive ved forsøkene. I de store forsøkene synes imidlertid ikke denne arbeidsformen å være tilstrekkelig, men må komme i tillegg til mer formaliserte administrative rutiner. Det at mange etterlyser mer system i de større forsøkene, må imidlertid også ses i lys av at disse forsøkene stod oppi en utviklingsprosess på undersøkelsestidspunktet.

En annen utfordring som flere informanter nevner, er at man nå må jobbe på et bredere felt enn tidligere. Mange opplever dette som positivt og interessant, men samtidig at det både kan være vanskelig og ineffektivt. På den ene siden må man

nå bruke mye tid på å henvende seg til andre saksbehandlere for å få hjelp, samtidig som man selv blir avbrutt i arbeidet av andre. Som følge av at man nå må henvende seg mer til hverandre, heller derfor enkelte i retning av at det kanskje er behov for mer spesialisering enn mindre.

"Det er veldig vanskelig å ha god kunnskap og oversikt over alle de feltene som sosialtjenesten skal vite noe om. Etter hvert bør man egentlig tenke seg mer spesialisering innenfor sosialtjenesten også."

Sitatet er nok ikke representativt for alle informantene, men gir likevel uttrykk for noe av det som ligger bak den litt reserverte holdningen mange har i forhold til å gå for raskt frem med å endre roller og oppgaver. Med andre ord ser vi spesielt innenfor de større forsøkene, antydninger til en spenning mellom de formelle organisasjonsstrukturene som legger opp til mindre spesialisering, og behovet for spesialisering som saksbehandlerne opplever på det praktiske plan. Enkelte peker i den forbindelse på at høyt arbeidspress tvinger saksbehandlerne tilbake til sine gamle fagfelt, uansett om man vil eller ikke.

En vesentlig forskjell mellom teamorganiseringen og organiseringen i avdelinger eller fokusgrupper (avdelingsorganisasjoner) er at man i teamene utelukkende arbeider med flerbrukere, mens man i avdelingsorganisasjonen kan arbeide både med en- og flerbrukere. Inntrykket her er at arbeidet i avdelingsorganisasjonen oppleves som mer vanskelig enn i de tverretatlige teamene. Hovedutfordringen med avdelingsorganiseringen synes å være at man her havner i en situasjon der man på den ene siden skal få de enkle sakene unna og på den andre siden må bruke tid på å hente informasjon om nye saksfelt i forhold til de vanskelige sakene. Det kan være flere forklaringer på at arbeidet i teamene oppleves som mindre problematisk. En forklaring kan være at teamene har hatt lengre tid på seg til å finne sin form enn avdelingsorganisasjonene. En annen forklaring kan være at arbeidspresset er større i avdelingsorganisasjonene. En tredje forklaring kan være at det er enklere (og raskere) å samarbeide om flerbrukerne i team fordi man etter hvert opparbeider seg en spesialkompetanse på flerbrukere (jf. spesialist-generalist kompetanse), mens dette er vanskeligere i avdelingsorganisasjonen der man først og fremst jobber med enbrukere og bare tidvis med flerbrukere.

På bakgrunn av den sistnevnte forklaringen, kan vi antyde at en organisasjonsmodell som legger opp til en viss grad av spesialisering i forhold til flerbrukere, vil fungere bedre enn en avdelingsorganisasjon der det blir mer tilfeldig hvem saksbehandleren er og hvor ofte denne jobber med flerbrukere. I så måte er forsøket i Kristiansand interessant fordi man her har organisert "avdelingene" etter brukernes behov, ikke etter funksjon. Noe forenklet kan vi si at hele faglandet her består av tre tverretatlige team, med hver sine spesialiteter. Utfordringen her,

som i andre forsøk, er imidlertid å avgjøre hvem som hører hjemme hvor. Motpolen er forsøket i Verdal som har tilsvarende størrelse, men som har organisert virksomheten i to avdelinger. I både Verdal og Kristiansand har de opplevd det vi kan kalle oppstartsproblemer som kjennetegnes av spenningen mellom forsøket på å innføre nye roller (koordinatorer) på det formelle plan og en draging mot den gamle spesialiseringen på det praktiske plan. Så langt er det imidlertid et åpent spørsmål hvilken av de to modellene som vil klare å løse dette spenningsforholdet best.

5.4 Koordinatorrollen

De fleste av forsøkene baserer seg på en organisasjonsmodell der brukerne har en personlig koordinator eller kontaktperson. I sin mest rendyrkede form innebærer dette at en bruker kan bli tilknyttet en hvilken som helst saksbehandler uavhengig av etatsbakgrunn. Det innebærer med andre ord at det ikke trenger å være noe samsvar mellom brukerens behov og saksbehandlerens kompetanse. En slik modell stiller derfor store krav til saksbehandlerens evne til å trekke inn den kompetansen som koordinatoren selv ikke sitter med. Koordinatoren er nemlig bare saksbehandler i forhold til den kompetanse og vedtaksmyndighet som koordinatoren selv sitter med. Når saken går ut over koordinatorens kompetanse- eller vedtaksmyndighet, innhentes enten informasjon fra andre saksbehandlere eller saken overlates til en annen saksbehandler. Dersom det er snakk om å fatte et formelt vedtak som koordinatoren ikke har myndighet til, vil det være nødvendig at saken overtas av en annen saksbehandler. Selv om en koordinator overlater saken til en annen saksbehandler, skal likevel koordinatoren ha et ansvar for å følge opp den aktuelle brukeren.

Som vi ser, vil en koordinators begrensninger i forhold til kompetanse og/eller vedtaksmyndighet kunne skape mange transaksjoner mellom saksbehandlere. Selv om en koordinator er i stand til å tilegne seg bred kunnskap på alle etatenes arbeidsfelt, vil det likevel med dagens regelverk kunne oppstå mange transaksjoner som følge av at koordinatoren bare har vedtaksmyndighet innenfor sin egen etat. For å unngå for mange transaksjoner har det derfor utviklet seg en formell eller uformell praksis der saker fordeles mer systematisk til koordinatorene langs de tradisjonelle etatsgrensene:

"Vi saksbehandlere fordelte uformelt brukerne etter hvilken etat vi var fra. Når vi etter hvert visste hva problemet med brukeren var, så skiftet vi kontaktperson eller vi trakk inn en annen kontaktperson på for eksempel det sosialfaglige. Når vi hadde identifisert brukerens behov, ble det sånn at vi fordelte de etter hvem brukeren hørte mest hjemme hos. Tror ikke lederne tenkte sånn. Vi fagpersoner var mer bevisst på dette, mer enn lederne."

"Jeg ønsket ikke å jobbe for mye med de andre fagområdene, for eksempel lære folk å betale regninger. Da satt jeg heller opp en time med sosialkurator. Jeg syntes det var veldig viktig at vi var spesialister i tillegg til at vi var generalister. Det ene er at det ikke er rasjonelt å bare være generalist og det andre er at brukeren ikke får den hjelpen de har behov for. ... Vi klarer aldri å skape en supergeneralist som kan alt godt. Vi kan lære litt om alt, men skal du jobbe godt med noen, må du vite hva du jobber med."

Som nevnt tidligere, preges forsøkene av at de ulike saksbehandlerne ofte har uformelle kontakter med hverandre. Ambisjonene om å ha en koordinator må sies å ha bidratt vesentlig til dette. Som antydnet over, vil det her være to former for kontakter: kontakter for å utveksle informasjon om hverandres fagfelt og kontakter i form av at saker overføres mellom saksbehandlere. I følge en informant representerer den siste typen transaksjon et mindre problem dersom forarbeidet har vært godt. Men for at forarbeidet skal være godt, vil det sannsynligvis medføre økt hyppighet av den første typen kontakter. Den kritiske faktoren her vil (igjen) være koordinatorens breddekompetanse: Jo mer breddekompetanse koordinatoren har, desto mindre behov for å innhente informasjon fra kollega, og vis a versa.

Informantene i forsøkene har så langt blandede oppfatninger av koordinatorrollen. Mens noen avviser dette fullstendig, er det andre som mener at det burde være mulig å få til.

I et forsøk har de ikke innført noe system med fast koordinator for brukerne. Argumentasjonen er todelt. For det første at det er relativt få brukere som virkelig vil ha behov for én koordinator. I følge en informant kan det imidlertid være aktuelt med en personlig koordinator under deler av saksgangen. Et annet argument som nevnes, er knyttet til brukerperspektivet og aktørmodellen, nemlig at brukerne skal "få lov til å være aktør i sitt eget liv" og at dette dermed ikke er forenlig med at enhver bruker blir koblet til en personlig koordinator. Et siste argument fra informantene i dette forsøket, har å gjøre med kompetanseproblemet:

"Det med en personlig veileder opplever vi som en ambisjon som er bortimot umulig å gjennomføre. Med personlig veileder forstår vi det at du skal ha én person å forholde deg til. Han har ikke nødvendigvis alle svarene for din situasjon. Men du har ett kontaktpunkt og det må da innhentes hjelp fra andre personer for å løse de utfordringene brukeren har. Når vi i trykdestaten ikke klarer å skape generalisten internt, så er det litt naivt å tro at vi skal kunne skape den generalisten når vi også skal ta med sosialtjenestens og Aetats oppgaver."

En informant fra et annet forsøk underbygger langt på vei argumentet over, men basert på personlige erfaringer:

"Sånn vi jobbet var det ineffektivt .. (at jeg startet med en sak, men måtte overlate den til en sosionom senere). Det var ineffektivt at jeg som person skulle sette meg inn i regelverket for om en person skulle kunne få grunnstønad. Men det var en del av det å være kontaktperson, men det å være kontaktperson i forhold til alt, blir litt ineffektivt."

En informant fra et annet forsøk argumentere også mot ordningen med personlig koordinator. Argumentasjonen her er også knyttet til kompetanse, men da i forhold til at det blir et tap dersom alle skal gå i retning av å få lik kompetanse, og at man tvert imot har mest å vinne på å ha ulike kompetanse:

"Det er ikke noe mål at alle skal gjøre alt innenfor de tre etatene. Det tar tid å få til kompetanseoverføring ... Vi må ikke ende opp med at alle har lik kompetanse. ... Vi må forsøke å ivareta både spesialist og generalistkompetanse samtidig."

Det er flere informanter som har et tilsvarende nyansert syn på koordinatorrollen. En informant hevder bl.a. at om man skal lykkes med en personlig koordinator, så forutsetter dette en radikal forenkling av lov- og regelverk. En annen peker på at det vil være mulig å opparbeide seg generalistkompetanse i forhold til en kartleggingsfunksjon i mottaket, men ellers ikke. Andre er inne på at det vil være praktisk mulig å operere med enn koordinator på tiltakssiden, men ikke i forhold til rettigheter og økonomiske ytelser:

"Alle kan ikke gjøre alt. Bare det spekteret jeg hadde innenfor trygd, var for stort. Jeg ser for meg en tiltaksmodell og en økonomimodell. Å få det til er vanskelig. Innenfor inntektsavdelingen er det behov for ytterligere spesialisering, men det er ikke like stort behov for spesialisering på tiltakssiden."

I et av forsøkene som i utgangspunktet hadde store ambisjoner omkring koordinatorrollen, har man nå erfart at det i det minste vil være nødvendig med spesialisering innenfor mer "sære" stønadsordninger.

Selv om ideen om den personlige koordinatoren står sterkest hos enkelte av lederne i forsøkene, finner vi også at saksbehandlere ser fordeler i en slik modell:

"En ting som var litt artig. Jeg var kontaktperson for en gutt og så var jeg på ferie. Så var det sosialkuratoren som tok saken i mellomtiden. Rent tilfeldig var det veldig bra fordi hun avdekket sosiale behov som jeg ikke avdekket. Så hun fortsatte med den biten når jeg kom tilbake. Så fortsatte jeg som kontaktperson for det som gikk på kontakten med arbeidsgiver og den biten. Så for noen er det viktig at du ikke er alene om en sak. Det ene er at du får forskjellige vinklinger på det når du er to personer, men det kan også være at den andre har en annen kompetanse. Og våre brukere skulle ikke ha tilgang på en dårligere kompetanse enn det som ble gitt fra de tre etatene. Dette var vi fagpersoner ganske bevisst på."

Som vi ser, er meningene og erfaringene delte i forhold til koordinatorrollen. Motivasjonen bak ligger dels i at saksbehandlerne skal få et mer helhetlig syn på brukerne. Men samtidig ser vi også at det kan ligge andre motiver bak, nemlig muligheten for å effektivisere samhandlingen gjennom å internalisere mest mulig av de oppgavene det nå samarbeides om, hos én personlig koordinator. På den ene siden ligger det åpenbart store gevinster i denne modellen, både i forhold til det tilbudet brukerne får og i forhold til kostnadsbesparelser, noe som også gjør modellen spesielt forlokkende. På den andre siden synes modellen å ha vært vanskelig å implementere i sin mest idealiserte form, uten for store "transaksjonskostnader".

5.5 Forholdet mellom mottak og fagland

Mens organiseringen av faglandet kan betraktes som den ene hovedutfordringen i forsøkene, er den andre hovedutfordringen organiseringen av mottaket og forholdet mellom mottak og fagland. Hovedprinsippet er at det i mottaket skal finne seg generalistkompetanse, og at brukere som trenger hjelp utover det, skal henvises videre til personale med spesialistkompetanse. Mottaket har med andre ord to funksjoner: a) håndtere enkle tjenester der og da og b) henviser brukere til fagland. Praksisen med hvordan mottaket er utformet, varierer imidlertid en god del mellom forsøkene.

I praksis innebærer denne todelte rollen at hovedtyngden av henvendelser kan og skal håndteres i skranken. Jo flere saker som håndteres i mottaket, desto færre saker vil måtte henvises til faglandet. Det er imidlertid en utfordring å "sile ut" de "riktige" brukerne som skal formidles til fagland. Dersom for mange henvises til fagland, blir det stor belastning på saksbehandlerne, og ventetiden øker. Det motsatte alternativet vil innebære at brukere ikke får adekvat oppfølging med de konsekvensene det måtte medføre. I prosjektene har en forsøkt å møte denne utfordringen på ulike måter. En annen variant som flere benytter, er stor grad av åpenhet mellom mottak og fagland slik at saksbehandlere er lett tilgjengelige når skrankepersonalet har behov for mer spesialisert fagkompetanse.

Noen av forsøkene har åpenbart en fordel av å kunne trekke på erfaringer gjennom flere år med felles mottaksfunksjoner i offentlige servicesenter. I Løten har sosialtjenesten og trygdekontoret vært tilknyttet et offentlig servicekontor siden 1994, og servicekontoret har i følge informantene opparbeidet en betydelig generalistkompetanse. Den videreføres nå i samordningsforsøket. I tillegg blir Aetats tjenester trukket inn ved at saksbehandler i avgrensede tidsrom sitter i mottaket. Med andre ord møtes brukerne av enten generalist- eller spesialistkompetanse, avhengig av type tjenesteområde. I tillegg fungerer mottaket som "mini-

jobbsenter" for Aetat. I Nittedal har de tre etatene erfaringer med å fungere sammen i servicesenter siden 2000. Mottaksfunksjonen er her organisert som en kombinasjon av generalist- og spesialistkompetanse. Spesialistkompetansen kommer inn ved at en saksbehandler fra hver av etatene er trukket "frem" fra fagland og inngår i mottaksfunksjonen.

I store kommuner, hvor forsøket er tilknyttet offentlig servicekontor, kan det også være en utfordring å organisere mottaket slik at brukerne finner frem. I Ski-en er det f. eks. tilsatt to guider som skal hjelpe brukere med å finne riktig skranke. Mottaket fungerer ulikt i forhold til forskjellige brukergrupper. Eksempelvis får trygdeetatens brukere utført all saksbehandling i mottaket. Aetat har derimot lagt opp til et skille mellom virksomheten i servicesenteret og moderetaten. Det innebærer at servicesenteret formidler kontakt til Aetats tre avdelinger (kvalifisering, økonomi og markedsavdeling). For sosialtjenesten skal nye brukere i prinsippet få sine saker behandlet i servicesenteret i inntil tre måneder. Dersom saken ikke er "løst" i denne perioden, overføres den til moderetaten.

En godt fungerende "utsilingsfunksjon" i mottak er imidlertid et kritisk punkt for å oppnå målsetting om mer effektiv saksbehandling. Forsøk hvor brukerne blir henvist fra moderetaten (Moss, Arendal og Årstad inntil oktober 2004), unngår i noen grad dette problemet.

Foruten at det kreves en viss breddekompetanse i mottaket, peker flere informanter på at det også er behov for egenskaper som motivasjon og personlig egnethet. I følge en informant fra Aetat er det de mest erfarne saksbehandlerne som i prinsippet bør sitte i mottaket. Samtidig antyder informanten at mottaksfunksjonen i moderetaten tradisjonelt har blitt ansett å ha lav status og blitt bemannet med de som har blitt ansatt sist.

Behovet for bred kompetanse i mottaket har sammenheng med at personalet her skal håndtere mange spørsmål og mange ulike brukergrupper. Generelt kan vi si at jo mer kompetanse man legger til mottaket, desto mer kan faglandet avlastes. I forsøkene opererer flere med måleindikatorer på hvor stor del av brukerne som får sin sak avgjort i mottaket. I enkelte forsøk har de anslått at denne andelen kan ligge opp mot 70-80% av henvendelsene, noe som antyder at man her har et stort potensiale for avlastning av faglandet. En informant peker også på at et vel-fungerende mottak vil være tidsbesparende: Når brukerne får riktig informasjon og mottaket passer på at brukerne kommer med nok og riktig dokumentasjon, så går saksbehandlingen raskt. I motsatt fall blir det både merarbeid for saksbehandlere, og saksbehandlingstiden øker.

I forsøkene blir mottakene bemannet ut fra tre hovedprinsipper: a) fast personal med generalistkompetanse, b) faste personer med fagkompetanse fra etatene og c) ved rulling av personalet mellom fagland og mottak.

Erfaringen med rulling av personalet mellom mottak og fagland er blandet. Lødingen hadde for eksempel til å begynne med et system der saksbehandlere fra etatene rullerte med å sitte i skranken. De hadde imidlertid fått lite opplæring om hverandres områder, og tilbakemeldinger viste at brukerne ikke var fornøyd med ordningen. Det førte til at de gikk over til fast bemanning i skranken, og de har i dag tilsatt en person med generalistkompetanse i mottaket. I et annet forsøk har de erfart både fordeler og ulemper med rulling av personalet mellom fagland og mottak. Fordelen er at man får flere personer å spille på, og at man ikke blir avhengig av et fåtall personer (at de får et innblikk i organisasjonen). Ulempen er at det tar lengre tid med opplæring, og at det er vanskelig å få til en enhetlig servicekultur. I et tredje forsøk har de hatt gode erfaringer med å sette de mest erfarne saksbehandlerne i mottaket, noe som bl.a. har gjort det mulig å legge flere oppgaver til mottaksfunksjonen.

Som vist i kapittel to, ligger mottaksfunksjonen i enkelte forsøk hos moderetaten. I et av forsøkene har dette skapt enkelte særegne utfordringer. Dette dreier seg bl.a. om at moderetat og prosjekt har ulike tolkninger av regelverk og retningslinjer, noe som har ført til "en ekstra runde" og forlenget vedtaksprosess. Med andre ord kan vi her se antydninger til en ny versjon av kasteballproblematikken. I følge en informant har også moderetaten hatt en tendens til i for stor grad å blande seg inn i de sakene som overføres, noe som igjen forsinker vedtaksprosessen:

"Når en skal jobbe på nye måter og maksimalt forsøke å tøye grensene for regelverket, skjer det ofte at det er vanskelig å få gjennomslag for nytenkning. Egentlig skulle ikke ansatte i moderetat ha noe med det å gjøre, men når kollegene i moderetaten rent praktisk skal kjøre ut vedtakene, så bryr de seg likevel ... det blir i blant en barriere, en ekstra runde."

Vi har over vært inne på at henvisningsrutinene fra mottak til fagland kan ha stor betydning for effektiviteten i organisasjonen. Her varierer det imidlertid en god del hva slags rolle mottaksfunksjonene har: alt fra å ha en lengre mottakssamtale til at henvisningen i teorien skal basere seg på et skjema utfyllt av brukerne selv. Så langt har man imidlertid hatt begrenset og til dels dårlig erfaring med bruk av slike skjema. Hvorvidt mottaket skal bestå av en mottakssamtale eller at brukerne skal fylle ut et skjema, eventuelt begge deler, synes derfor å ha vært et diskusjonstema i flere forsøk. Denne problematikken omtales nærmere nedenfor.

5.6 Kartleggingsverktøy

I flere av forsøkene arbeides det med å utvikle et kartleggingsverktøy overfor brukerne. Statusen så langt er at flere er i ferd med å utvikle og teste ut skjemaer, men at de til nå har høstet delvis lite og delvis blandet erfaring med bruk av slike skjemaer. Flere forsøk avventer også resultatet fra utviklingen av et nasjonalt kartleggings-skjema i regi av Sosial- og helsedirektoratet (KIS).

En viktig funksjon et slikt skjema har, er å avklare brukernes behov for tjenester. Slik informasjon benyttes dels for å "sile" de ulike brukerne til de riktige tjenestene og dels som et grunnlag for saksbehandlerne i å avdekke barrierer og finne hensiktsmessige tiltak. En viktig silingsmekanisme i de fleste forsøkene er å skille de som kun har behov for selvhjelpssystemer i mottaket og de som har behov for mer hjelp av en eller flere saksbehandlere.

At utsilingsfunksjonen er av sentral betydning, understøttes av Sveriges riksrevisjon som i en undersøkelse av de svenske arbeidskontorene, konkluderer med at de effektive kontorene kjennetegnes av at: a) de var bedre til å sortere bort arbeidssøkende som klarer seg selv gjennom å tilby selvservice i kundemottaket, b) hadde flere selvbetjente kundeplasser med muligheter for å søke ledige stillinger og c) ga individuell service først og fremst til de som virkelig behøvde det (Riksrevisionverket 1999:15).

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er derfor om skjemaene som utformes i forsøkene, vil fungere etter intensjonen. En diskusjon her er om et slikt skjema kan erstatte helt en personlig førstegangssamtale eller om brukerne må fylle ut skjemaet sammen med en saksbehandler. I forsøkene finner vi både eksempler på skjemaer som er utviklet med tanke på at brukeren selv skal fylle det ut, og eksempler på skjemaer som skal fylles ut sammen med saksbehandler.

Saksbehandlerens syn på hvor hensiktsmessig eller egnet et slikt skjema er, varierer. I et av forsøkene har de ikke hatt planer om å utarbeide eller benytte et slikt kartleggings-skjema. Her er oppfatningen at det er et "ikke-behov" fordi man har utviklet rutiner og praksis som overflødiggjør et slikt skjema.

I et annet forsøk hadde de opprinnelig planer om å utforme et kartleggings-skjema, men har på grunn av dårlige erfaringer lagt dette på is. I følge prosjektlederen er faren at saksbehandleren blir mer opptatt av å fylle ut skjemaet, og dermed får mindre fokus på å fange opp det som brukeren faktisk sier. Informanten mener tvert imot at det å gjennomføre en samtale og stille gode oppfølgingsspørsmål, har bidratt til at de nå får mye bedre informasjon om brukeren som grunnlag for å fastsette riktige tiltak og pengeytelser.

Flere saksbehandlere, spesielt fra sosialtjenesten, er kritiske til at brukerne selv skal fylle ut skjemaene, uten at det er en fagperson tilstede. Argumentet her er at brukeren selv ikke vil klare å fylle ut den informasjonen som ofte er nødvendig å innhente. Når informasjonen blir utilstrekkelig, vil man likevel måtte gjennomføre en førstegangssamtale med klienten for å innhente den nødvendige informasjonen. Andre informanter er inne på at mange brukere som sitter inne med sensitiv informasjon, som regel ikke er villig eller i stand til å oppgi dette i et skjema. Spesielt legges det her vekt på at personer med lese- og skrivevansker vil ha problemer med å fylle ut skjemaer, og dermed vil ha en tendens til å underrapportere sitt behov. Andre peker også på at mange vil kunne overvurdere sine evner eller skrive ned det man forventer at saksbehandlerne vil høre:

"Mange vil enten underrapportere seg selv, eller så kan de pynte litt på av en eller annen grunn ... noen tror at de må skrive det og det for å få hjelp ... folk har mange rare tanker om det ... De som kjenner sosialen godt, vet hva dette dreier seg om, mens de nye er mye mer usikre, de kjenner ikke systemet, saksbehandleren, vet ikke hva de kan de si ... Det er en utfordring i et system som dette."

Både de som er skeptiske til bruk av et slikt skjema, og de som mener at et slikt skjema i det minste må fylles ut sammen med en saksbehandler, påpeker med andre ord at skjemaene ikke gir tilstrekkelig informasjon og/eller at det ikke blir godt nok utfylt av brukerne.

Dette spørsmålet handler med andre ord både om hvordan skjemaet er utformet (hva slags informasjon man ber om), og om brukerne er i stand til å gi den informasjonen det blir bedt om. I forhold til utforming av skjemaet, kan det både ligge en fare i at man ber om for mye informasjon og for lite informasjon. Ber man om for lite informasjon, vil det kunne gi et dårlig beslutningsgrunnlag, og dersom det bes om for mye informasjon, vil brukerne kunne ha vanskeligheter med å fylle ut skjemaet.

Et interessant eksempel her er informantene som på den ene siden opplever at enkelte brukergrupper ikke har evne til å se sin egen situasjon, samtidig som den samme informantene forventer at brukerne skal være i stand til å "diagnostisere" seg selv og sine barrierer i forhold til arbeidsmarkedet. Eksemplet dreier seg om hasjrøykere. I følge informantene har man mange hasjrøykere som er en klar "drop-out"-gruppe i forsøket:

"Hasjrøykere ser ofte ikke sammenhenger mellom sin hasjrøyke og livssituasjon. Nå snakker jeg om problembelasta hasjrøykere. Det er jo grunnen til at de havner her ... det er fordi hasjrøykinga går ut over dagliglivets funksjoner og gjøremål. Da må vi lage et tilbud som gjør at vi kan bevisstgjøre den gruppa i forhold til sine egne problemstillinger ... at det faktisk kan henge

sammen med et rusforbruk som medisinsk sett ikke utgjør noe fare, men som skaper problemer i hverdagen."

Budskapet i sitatet er at det er en utfordring å realitetsorientere klientene i forhold til et sosialt problem de har, et sosialt problem som brukerne selv ikke ser konsekvensene av. I den videre samtalen med informanten blir silingsfunksjonen mellom mottaket og faglandet diskutert. Her har imidlertid informanten en helt annen oppfatning av brukernes evne til å "diagnostisere" seg selv:

"Uansett hvor god kartlegging vi har i starten, så vil man ikke få alle problemstillinger på bordet. Men når man spør brukerne om de regner seg som en aktuell arbeidssøker og de skriver ja, så må man ta de på ordet på det. Og da hører de til i [avdeling X]. That's it. Det er dette som er spørsmålet ... Den eneste måten du kan ta folk på alvor på er å spørre dem om de er aktuelle for arbeidsmarkedet eller ikke. Det er i utgangspunktet skillet mellom [de to avdelingene]."

I det første sitatet argumenteres det for nødvendigheten av å bygge opp et tilbud for å realitetsorientere en del brukere, mens i det andre sitatet forventer man at brukerne er såpass realitetsorientert at de selv klarer å stille sin egen "diagnose". Med andre ord ser vi her det noe paradoksale i at tidligere erfaringer som kommer i konflikt med nye organisasjonsløsninger, lett kan bli "glemt" i iveren etter å innføre de nye løsningene.

Et annet spørsmål som er vel så relevant, er hvordan en saksbehandler tolker og bruker den informasjonen som blir lagt inn i kartleggings skjemaene. Et eksempel her er informanten som hevder at selv om ikke brukeren fyller ut noe i skjemaet, så "sier også det noe". Spørsmålet er imidlertid hva man kan tolke ut av et blankt skjema og hvilke beslutninger som kan fattes ut fra denne informasjonen. Eksemplet er riktignok spesielt, men peker likevel på at problemstillingen her ikke bare dreier seg om å utforme et praktisk skjema som er enkelt å fylle ut, men at det også er noen som skal tolke den informasjonen som fremkommer. Dette understrekes av en informant fra Aetat som har erfart at det ofte ikke bare handler om formalkompetanse når man skal formidle personer til ledige stillinger:

"Her har vi jo med personer å gjøre. Det kan være personer som har den rette kompetansen og er kjempemotivert, men der vi i møtet med brukeren likevel finner ut at det kanskje ikke er rette person i forhold til den aktuelle ledige stillingen. Det er jo der vi har en utfordring. De som jobber med formidling skal jo være 100% sikre før de sender over en CV til en arbeidsgiver og garanterer den CV, uten at de selv har vurdert personen. Her vil vi få en kjempentfordring"

Her må det imidlertid skilles mellom ulike typer skjema. En type vil ha som viktigste funksjon å skille ut de brukerne som trenger mer inngående hjelp fra de

som klarer seg selv. Et slikt skjema trenger sannsynligvis ikke å være særlig omfattende. Et skjema som skal være et verktøy for å stille diagnose, avdekke barrierer og finne relevante tiltak, vil nødvendigvis være langt mer omfattende og vil dermed stille større krav til både den som fyller ut og den som tolker.

Så langt har vi ikke grunn til å felle noen dom over de kartleggingsskjemaene som er utformet. Dersom dette verktøyet skulle vise seg å bli vellykket i forhold til å gi riktig og tilstrekkelig informasjon om brukeren, ligger det antakelig et stort potensiale her i å effektivisere samhandlingen mellom mottaksfunksjonen og faglandet. Det vil kunne spare personalressurser fordi da vil det være brukeren som fyller ut informasjon, i motsetning til om den samme informasjonen skal innhentes gjennom en samtale med saksbehandler. Dette antydes også av en saksbehandler fra Aetat som hevder at de i dag bruker *for* mye tid på registreringsarbeidet i mottaket og *for* lite tid på å ha en arbeidsfokusert samtale med brukeren. Informanten anslår at de i dag benytter omtrent 30% av tiden til det som har med jobbsøking å gjøre: *"Dette er egentlig for lite, men det er så mye annet man skal igjennom i løpet av samtalen."* Informanten peker med andre ord på at det kan være muligheter til å frigi den tiden som i dag benyttes til registrering og kartlegging til mer jobbfokusert arbeid.

En annen gevinst med slike skjema kan være at brukerne raskere vil sluses inn i den delen av hjelpesystemet som er mest hensiktsmessig for den enkelte. Dette forutsetter imidlertid at skjemaene vil virke etter intensjonene, og at de gir tilstrekkelig informasjon om brukere, samt at denne informasjonen er mulig å tolke av en saksbehandler. Så langt synes erfaringene å være blandet, og det kan derfor være grunn til å underlegge slike skjema en mer systematisk uttesting ved hjelp av kjente metoderedskaper, i tillegg til den uttestingen som foregår ute i forsøkene i dag (DeMaio et al 1998, Esposito et al 1991).

5.7 Handlingsplaner

Det er flere av forsøkene som har utformet en felles handlingsplan. Så langt vi har avdekket, har forsøkene imidlertid høstet forholdsvis lite erfaring med slike planer. Av de forsøkene vi har besøkt, er det kun Verdal som har hatt tid til å teste ut dette verktøyet over lengre tid og hvor informanter påpeker at dette har vært et nyttig samordningsverktøy (i Arbeid i Sikte). Handlingsplanen her hadde preg av å være en utvidet versjon av den handlingsplanen som benyttes i Aetat, med informasjon om målsettinger, hindringer og aktuelle tiltak. Planen gikk imidlertid noe videre enn handlingsplanene i Aetat i den forstand at den også identifiserte sosiale barrierer for brukerne. I forsøksperioden fikk alle deltakerne slike planer, og de ble utformet sammen med brukerne under førstegangssamtalen.

Flere andre forsøk har også utformet felles handlingsplaner, men har hatt mindre tid til å teste dem ut i praksis. I Løten har de utarbeidet en felles plan for alle brukere som får saken sin behandlet i tverrfaglig forum. I tillegg til denne vil imidlertid Aetat ha sitt eget system for bruk av handlingsplaner. Yrkeshemmede som er tilknyttet forsøket, vil dermed kunne ha to parallelle handlingsplaner. I Rissa har de en felles plan som benyttes overfor brukerne i det tverretatlige teamet. Denne inneholder informasjon om mål, hvorfor målet er viktig og hva som skal til for å oppnå målet. I tillegg er det her spesifisert for hver av etatene hva slags tiltak som er nødvendige. Andre planer vi har fått tilgang til, er langt på vei utformet etter samme mal som planene nevnt over (Dønna, Frogner og Årstad).

I andre forsøk som ikke har utarbeidet felles handlingsplan, benyttes Aetat sitt ordinære system med handlingsplaner for alle yrkeshemmede og langtidsledige. I noen grad benytter også sosialtjenesten individuelle planer for noen av sine brukergrupper. En informant peker i den forbindelse på at det har vært unødvendig å utarbeide felles handlingsplaner fordi etatene likevel snakker med hverandre, eller fordi Aetat likevel må ha sitt system, og at det da vil bli dobbeltarbeid å lage en felles handlingsplan for alle etatene.

Så langt synes troen på en felles handlingsplan å være blandet ute i forsøkene. Den noe lunkne holdningen til å utarbeide felles handlingsplaner står imidlertid noe i kontrast til erfaringene man har fått i Verdal. En informant viser her til at:

"Mye av det vi fikk til, handlet om den tverrfaglige handlingsplanen. Det var viktigere enn å ha en personlig veileder. Det å få en litt bredere plan som håndterer en større del av personenes behov for understøttelse. Det er veldig viktig."

5.8 Felles utbetaling av ytelser

Forsøkene i Saupstad og Løten er prøveobjekt for en ordning med utbetaling av sosialhjelp over Infotrygd. Ordningen er nylig iverksatt og vil innebære at alle sosialhjelpsstønadene bortsett fra krisehjelp, innlemmes i trygdeetatens utbetalingssystem (Infotrygd). Sosialhjelpsmottakerne vil dermed få utbetalingene via trygdeetaten. Systemet er nytt, og så langt har ingen av forsøkene høstet noen erfaringer. Intensjonen er imidlertid at man skal hente ut gevinster i forhold til å få et felles utbetalingstidspunkt, få en enklere saksbehandling samt i forhold til å unngå dobbelt utbetaling. Forventningene i forsøkene er store til at dette systemet vil bidra til å spare tid og ressurser.

En tilsvarende ordning har blitt utprøvd i Verdal under forprosjektet "Arbeid i Sikte". Her ble det utbetalt en dagpengeytelse for de aller fleste prosjektdeltaker-

ne. Erfaringene fra Verdal var at ordningen virket oppdragende på brukerne. Det at brukerne bare fikk én utbetaling i måneden, innebar at saksbehandler også måtte stille krav til at de disponerte midlene ut over hele perioden.

Ordningen i Verdal var sterkt knyttet til en visjon om å oppdra brukerne til å ta hånd om sin egen økonomi. I følge informanter fra Verdal hadde dette bakgrunn i at mange sosialklienter ikke selv var i stand til å håndtere sin personlige økonomi, og at man i sosialtjenesten hadde hatt en tradisjon med i for stor grad å disponere over økonomien til klientene (ved direkte utbetalinger til husleie etc.). Gjennomgående var erfaringene med denne ordningen gode i Verdal. I følge flere saksbehandlerne som var med i forsøksperioden, bidro den i stor grad til å "oppdra" klientene til å disponere sin egen økonomi.

En ulempe med denne typen ordninger kan imidlertid være at enkelte brukere likevel ikke klarer å disponere den månedlige utbetalingen. I så fall vil sosialtjenesten i tillegg måtte yte krisehjelp (for å unngå utkastelser etc.). Det kan også tenkes at enkelte vil forsøke å utnytte et slikt system. Erfaringene fra Verdal var også at noen få brukere måtte tas ut av utbetalingssystemet og over i en ordning der man ga økonomisk hjelp etter behov.

5.9 Oppsummering

En strategi for å oppnå målene om flere i jobb, færre kasteballer og mer effektiv forvaltning er bedre samhandling mellom etatene i fagland og mellom mottak og fagland. Utformingen av mottak og fagland vil i sin tur kunne ha betydning for hvor godt etatene samhandler med hverandre. I tillegg er intensjonene at både fysisk utforming av lokaler, ledelse og verktøy som personlig koordinator, kartleggingsskjema og handlingsplaner skal bidra til en forbedret samhandling mellom etatene.

Når det gjelder den fysiske utformingen av forsøkene, benyttes stort sett åpne lokaler både i mottak og fagland. Mange saksbehandlere var i utgangspunktet skeptiske til å arbeide slik. Men mange har også blitt positivt overrasket over hvordan det er å jobbe i et åpent mottak. Når det gjelder faglandet, er synspunktene imidlertid mer delte. Mange sitter trangt, noe de mener går ut over arbeidsmiljøet.

Siden etatsgrensene og ansvarsområdene gjelder innenfor forsøkene, har man måttet finne praktiske måter å løse ledelsesspørsmålet på. Gjennomgående har forsøkene en kollektiv ledelse bestående av en representant fra hver av etatene. Så langt har dette fungert godt, men ledelsesmodellen oppfattes å være en "god-

værsmoell". Dersom det oppstår konflikter eller motsetninger mellom etatene, frykter enkelte at denne ledelsesmodellen kan bli problematisk.

I forsøkene er faglandet organisert på flere forskjellige måter, alt fra små tverretatlige team til organisasjonsmodeller der personalet er delt inn i nye avdelinger eller enheter. Så langt synes det å være de mindre tverretatlige teamene rettet spesielt mot flerbrukerne, som har fungert best. En årsak kan være at man her har spesialisert seg kun på flerbrukere. Ellers preges samarbeidet av mye uformelt samarbeid "over gangen". Dette fungerer tilsynelatende godt i de mindre forsøkene, men oppleves som en utilstrekkelig samarbeidsform i de større forsøkene. Her etterlyses det derfor mer formaliserte rutiner for samarbeidet.

Mange av forsøkene baserer arbeidet i faglandet på ordningen med en personlig koordinator eller kontaktperson. I sin mest idealiserte form vil denne modellen både kunne gi et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne og ressursbesparelser. Så langt synes imidlertid modellen å medføre mye transaksjoner mellom saksbehandlerne. Dette har sammenheng med at det er behov for å utveksle informasjon og saker mellom saksbehandlere som sitter med forskjellig kompetanse og vedtaksmyndighet. I sin mest idealiserte form krever denne modellen større breddekompetanse enn det saksbehandlerne har i dag. En gjennomgående praksis i forsøkene synes derfor å være at brukerne blir fordelt til koordinatorene langs de gamle etats- eller faggrensene. Den gamle arbeidsdelingen mellom etatene synes med andre ord langt på vei å vedvare, i det minste i noen av forsøkene.

Mottaket har to viktige roller i forsøket. For det første skal det håndtere en del saker på egenhånd, og for det andre skal det henvise brukerne til faglandet. Hvordan mottaksfunksjonen utformes, kan ha stor betydning for både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet med brukerne. Erfaringene fra forsøkene viser bl.a. at en stor del av henvendelsene kan håndteres i et mottak, og dermed avlaste faglandet. I forsøkene er mottaket bemannet etter tre ulike prinsipper: med faste generalister, med faste spesialister (fra fagetatene) eller ved at spesialister rullerer mellom mottak og fagland. Så langt synes forsøkene å ha blandet erfaring med et rullerende personale i mottaket. Enkelte har derimot gode erfaringer med å plassere de mest erfarne saksbehandlerne i mottaket. Bl.a. åpner dette for at en større del av oppgavene kan legges til mottaket. Når det gjelder henvisningsfunksjonen til faglandet, pågår det en diskusjon om denne henvisningsfunksjonen kan erstattes eller suppleres med et kartleggings skjema som brukeren selv skal fylle ut.

Flere av forsøkene har utformet og testet ut et kartleggings skjema for brukerne. Intensjonen med disse skjemaene er å forenkle arbeidet med å "sile" de brukerne som har behov for tjenester i faglandet og eventuelt "sile" til det mest hensikts-

messige tilbudet. I den grad et slikt skjema vil fungere, ligger det sannsynligvis muligheter for både å effektivisere saksbehandlingsprosessen og ressurser. Mot-satt, dersom det ikke fungerer, er det derimot en fare for at det heller kan skape merarbeid for saksbehandlerne. Spørsmålet er med andre ord hvor godt disse skjemaene vil fungere. Så langt har forsøkene høstet dels få og blandede erfaringer. Siden slike skjemaer i mange av forsøkene vil ha en sentral rolle i organisasjonen, bør de imidlertid underkastets mer systematiske tester enn det som er gjort til nå.

Det er flere forsøk som har utarbeidet felles handlingsplan for flerbrukerne. I hovedsak ser disse ut til å følge samme mal som handlingsplanene til Aetat. Så langt vi har avdekket, er det imidlertid høstet lite erfaringer med disse handlingsplanene. I Verdal, der man har hatt en viss erfaring med slike planer (under Arbeid i Sikte), hevder imidlertid informanter at dette har vært et vellykket samordningsverktøy.

En siste ordning som nylig er startet opp i Saupstad og Løten, er et utbetalings-system for sosialhjelp over trygdeetatens Infotrygd. En tilsvarende ordning ble forsøkt ut i Verdal (under Arbeid i Sikte). Den innebar at alle deltakerne fikk utbetalt dagpengestønad én gang i måneden. Intensjonene var bl.a. å "oppdra" brukerne (sosialhjelpsmottaker) til å disponere sin egen økonomi. I følge informanter fra Verdal, lyktes man langt på vei med dette. En forutsetning for at ordningen ikke skal undergraves (eller misbrukes), er imidlertid at man samtidig klarer å "oppdra" brukerne til å disponere sin egen økonomi. Hvis ikke, vil sosialtjenesten likevel risikere å måtte betale ut krisehjelp.

6 BRUKERPERSPEKTIVET

I følge strategidokumentet for samordningsforsøkene er "en brukerrettet velferdsforvaltning" et sentralt mål. I det samme dokumentet heter det også at "brukermedvirkning og dialog" skal være ett av fem innsatsområder i forsøkene. Det fremgår imidlertid ikke noen klar definisjon av hva som menes med brukerreting og brukermedvirkning. Innledningsvis kan det derfor være på sin plass med en avklaring i forhold til hva begreper som brukerreting eller brukerperspektiv kan inneholde.⁷ Som et utgangspunkt kan vi her skille mellom to former for brukerperspektiv: et *brukerorientert brukerperspektiv* og et *forvaltningsorientert brukerperspektiv* (Møller og Sanda 2003).

Innenfor det forvaltningsorienterte brukerperspektivet kan vi igjen skille mellom to retninger: *serviceretting* og *myndiggjøring*. Med serviceretting forstår vi her en forvaltning som utformer tjenestene i tråd med hva forvaltningen mener er til brukernes beste (i motsetning til forvaltningens beste). Herunder finner vi eksempler som å etablere felles kundemottak, IT-baserte tiltak som "døgnåpen forvaltning", utvidede åpningstider, mer kundevennlige saksbehandlere, utarbeiding av informasjonsmaterieil etc. Med andre ord er det tiltak initiert av forvaltningen selv. Myndiggjøring (empowerment) har på samme måte et utgangspunkt i forvaltningen. Men dette er mer et metodisk virkemiddel for å påvirke brukernes holdninger og adferd i en bestemt retning, enn et tiltak for å bedre servicen overfor brukerne. Som regel er målet å gjøre brukerne bedre i stand til å påvirke sin egen situasjon. Et eksempel på en slik metode er aktørmodellen som benyttes i Aetat. Her er målet å ansvarliggjøre brukerne i forhold til å komme ut av den situasjonen de har havnet i (arbeidsløshet). Antakelsen som ligger bak, er at enhver har et potensiale for å utnytte sine indre krefter som et middel for å komme ut av en tilværelse som arbeidsledig. Terapeuten eller saksbehandlers rolle har innenfor dette perspektivet, mer preg av å være veileder enn rådgiver (i Aetat har man derfor skilt skarpt mellom begrepet veiledning og rådgivning). Det er også på dette punktet at vi kan finne mer grunnleggende skiller mellom sosialtjenesten og Aetat.

Mens serviceretting normalt har som formål å gjøre tjenestene bedre eller mer tilgjengelige for brukerne, er dette nødvendigvis ikke tilfelle når det gjelder myndiggjøring. Som vi skal se nedenfor, kan noe av "pedagogikken" tvert imot være å gjøre det mindre enkelt for brukerne. Med andre ord kan vi si at mens fokus innenfor det vi kaller serviceretting er på tjenestetilbudet, er fokus innenfor det vi kaller myndiggjøring, på brukeren selv. Det sentrale her er imidlertid at de to

⁷ I teksten benytter vi begrepene brukerreting og brukerperspektive synonymt, som en samlebetegnelse på de ulike retningene som beskrives.

perspektivene lett kan komme i konflikt. Servicerettede tiltak kan bidra til å undergrave intensjonene i myndiggjøring og vice versa.

Mens det forvaltningsorienterte brukerperspektivet rommer ulike forvaltningsmessige metoder for å myndiggjøre brukeren, består det brukerorienterte brukerperspektivet av ulike typer arenaer der brukeren gis mulighet til å påvirke selve tjenestetilbudet. Til forskjell fra serviceretting, der det er det offentlig selv som kontrollerer hvor langt man skal gå i utformingen av tjenestene til brukernes beste, er intensjonen innenfor det brukerorienterte brukerperspektivet at det er brukerne selv som skal ha innflytelse over utformingen av tilbudet. Initiativet ligger med andre ord ikke hos myndighetene, men overlates til brukerne. Herunder finner vi ulike former for styrerepresentasjon, referansegrupper, brukerpanel, dialogmøter, borgerhøringer, brukerundersøkelser etc. Som eksemplene antyder, vil det i praksis variere hvor mye reell makt brukerne har innenfor disse arenaene.⁸

I forsøkene kommer brukerperspektivet dels til uttrykk i alle de tre formene som er nevnt over. Det som imidlertid først og fremst preger forsøkene, er at det hersker en del forvirring omkring begrepene brukerretting eller brukerperspektivet. En informant viser tydelig at det har hersket en viss usikkerhet i det aktuelle forsøket:

"Det er utrolig vanskelig. Jo mer vi prater om det jo vanskeligere blir det. Vi diskuterer det og har vært inne på etikk, moral og masse ting. Jeg har snakka med noen av brukene og har fått inntrykk av at det dreier seg om å bli sett og bli hørt. ... Det vi har snakket om som er mest konkret, er hvordan veilederne kan bli et godt verktøy for deltakeren."

En annen informant gir også uttrykk for å være noe forvirret, men kommer inn på begge perspektivene som er nevnt over:

"Jeg føler at det dreier seg om at brukeren selv skal gjøre jobben. Det er så ulik definisjon av dette her. ... Så har jeg hørt at brukerorganisasjonene selv definerer det som at de skal være med på å påvirke sin situasjon."

Det generelle inntrykket er at det ute i forsøkene hersker en del forvirring omkring begrepsbruken, og derfor at det også praktiseres noe ulikt. I forsøkene generelt kan vi sammenfatte de ulike tolkningene av brukerperspektivet i fire kategorier:

- en serviceorientert (vennlig og lyttende) saksbehandler, jf. sitatet over,

⁸ Innenfor det brukerorienterte brukerperspektivet skiller Møller og Sanda (2003) mellom tre former for virkemidler: prosessuelle virkemidler, strukturelle virkemidler og markedsorienterte virkemidler. I denne sammenheng skiller vi ikke mellom disse, men omhandler alle virkemidlene samlet.

- måter å organisere arbeidet på (mer brukertilpasset organisering),
- metodebruk (aktørperspektivet),
- brukermedvirkning i ulike fora som styringsgruppe, prosjektgrupper, brukerpanel.

De to første punktene tilhører det vi over har kalt serviceretting. Det tredje punktet er knyttet til det vi har kalt myndiggjøring, mens det siste faller inn under det brukerorienterte brukerperspektivet. Som nevnt finner vi eksempler på alle tre formene for brukerperspektiv. Vektleggingen av de forskjellige perspektivene varierer imidlertid noe mellom forsøkene.

I to av forsøkene legger de vekt på at brukerrettingen innbefatter måten de har organisert virksomheten på, i form av en samlokalisert enhet. I følge en informant har man gjennom den nye organiseringen fått et mer helhetlig syn på brukerne, samtidig som brukerne får mer innflytelse på egen situasjon. I det andre forsøket oppfattes også organisasjonsmodellen å være et vesentlig bidrag til brukerrettingen, i form av at den nå er mer tilpasset brukernes behov. Eksemplene viser at det her er en oppfatning av at nye organisasjonsformer i seg selv bidrar til serviceretting av tilbudet. Men som det også går frem av det ene sitatet over, oppfattes også brukerretting å være knyttet til holdnings- eller adferdsendringer hos saksbehandlerne.

Det er mange informanter som oppfatter at brukerretting også dreier seg om aktørperspektivet. I et av forsøkene understrekes det bl.a. at de har som en grunnleggende premiss for arbeidet at brukerne skal bidra i en prosess. Selv om ulike informanter benytter ulike begreper på det vi her kaller aktørperspektivet, synes det likevel å være en forholdsvis entydig forståelse av innholdet. Det vi derimot kan se antydninger til, er uenigheter omkring begrepet når det skal konkretiseres og brukes i den praktiske hverdagen. Noen utdrag fra en replikkveksling mellom tre informanter kan i denne sammenheng være illustrativ:

Aetat: "En tydelig trend som kommer til å innbente oss er at mer av registreringsarbeidet og mer av avklaringsarbeidet blir dyttet over på den enkelte bruker gjennom selvregistrering."

Sosialtjenesten: "Dette er en ekstrem rasjonalistestenkning. Dette må være menn som har tenkt ut dette. Innenfor enkelte fagområder vil man gjøre opprør mot dette her".

Trygd: "Dette er bare profesjonskamp. Jeg mener faktisk at folk klarer å takle livet selv om man er blitt syk. ...Selvfølgelig klarer de fleste av oss dette på egenhånd. ...I Trygd er vi i en omstilling når det gjelder brukermedvirkning. Det er et paradigmeskifte. Vi har 40 års opplæring i at vi vet hva som er best. Så den største trusselen er oss selv."

Sosialtjenesten: *"På 70- og 80-tallet så var det hjelperen som visste hva som var best. Det er ikke så lett å lære bort 20 års innlæring. Mange av våre ansatte har vært ved lærersteder og lært hvordan det skal gjøres, plutselig kommer vi nå og snakker om brukermedvirkning. Det her er et alvorlig problem."*

Ordvekslingen viser for det første at det er en viss uenighet omkring hvor grensene skal gå mellom hjelp og selvhjelp. Av sitatene kan vi antyde at vi har å gjøre med to ulike forvaltningstradisjoner med sosialtjenesten og trygdetjenesten på den ene siden og Aetat på den andre. Men som det fremgår av sitatet fra trygde-
teatens representant, har det også skjedd vesentlige holdningsendringer i etaten de senere årene.

Det generelle inntrykket fra forsøkene viser imidlertid en tendens til konsensus mellom de tre etatene om hva som er hensiktsmessige krav å stille overfor ulike brukere. En representant fra Aetat viser bl.a. til at aktørperspektivet i praksis spenner fra det ene ytterpunktet med utstrakt hjelp til brukeren og til det andre ytterpunktet med ren selvhjelp. På den andre siden finner vi også sosialkuratoren som innrømmer at det har vært for mye "snillisme" innenfor sosialtjenesten. Selv om vi ser en tendens til at etaten nærmer seg hverandre i forståelse av brukernes hjelpebehov og selvhjelpsmuligheter, er inntrykket at de dreier mest i retning av Aetat og aktørmodellen. En god illustrasjon på dette er ordningen med felles dagpengesatser for brukerne som deltok i prosjektet "Arbeid i Sikte":

"Brukerne fikk hele beløpet selv – en gang i måneden rett inn på konto. Sosialkontoret har jo tradisjon med å betale strømregninga på en konto og husleia på en annen. Det lå mye læring i det her. Det var noen som gikk på noen smeller. Dersom det ikke var helt spesielle grunner, så gikk ikke vi inn og hjalp dem med lån eller noe. Vi sa at dette måtte de ordne opp i selv. ... Men hvis de ble kasta ut så var vi jo forpliktet til å hjelpe dem. Men det var mange som lærte mye av å gå på den smellen. ... Men noen måtte vi vurdere spesielt."

Når det gjelder arenaer eller metoder for brukermedvirkning, finner vi ulike varianter. Vi kan her skille mellom tre former for brukermedvirkningsarenaer: styre-representasjon, samt to typer brukerfora hvor brukerorganisasjonene er representert i den første typen, og brukerne av det aktuelle forsøket er representert i den andre typen. Videre finner vi at et par av forsøkene har gjennomført en brukerundersøkelse, og at andre har innhentet tilbakemelding direkte fra brukerne.

Flere informanter viser til at man i forsøkene har benyttet brukerrorganisasjoner og brukerrepresentanter som høringsinstans i forhold til utforming av forsøkene og tjenestene. Hvor stor innflytelse brukerrepresentantene i praksis har hatt, er imidlertid usikkert. I et av forsøkene finner vi imidlertid et par interessante ek-

sempler der brukerrepresentantene har fått direkte innflytelse over sentrale valg i forsøket.

I det ene eksemplet ønsket de ansatte i forsøket å supplere de aktive tiltakene på dagtid ved å sette i gang tiltak i nærmiljøet og på kveldstid for grupper med sosiale tilpasningsproblemer. Forsøket rådførte seg med brukerpanelet og fikk svar tilbake at dette var et overflødig tiltak. Budskapet var at forsøkene skulle konsentrere seg om å få folk i arbeid og bruke ressurser på folks fritid. I følge en informant fra forsøket var svaret fra brukerne overraskende, men likevel et greit svar som de tok til etterretning. Med andre ord ble det ikke noe av fritidstiltaket.

Det andre eksemplet dreier seg om brukernes møte med forsøksprosjektet. For å sikre tverrfaglig kompetanse i møtet med brukerne, ble det praktisert at to saksbehandlere deltok på det første samtalemøtet med nye brukere. En psykolog uttalte seg om denne praksisen og påpekte at brukeren i en slik samtalesituasjon ville kunne føle seg avmektig. Spørsmålet ble drøftet med brukerpanelet, men brukerrepresentanten gikk imot psykologens syn og mente det var i orden å fortsette praksisen med to saksbehandlere.

De to eksemplene er interessante på to måter. For det første viser de at brukerrepresentanter faktisk har påvirket viktige beslutninger i forsøket. For det andre viser eksemplene at virkelig brukermedvirkning i realiteten ikke dreier seg om retorikk, men om å ha makt til å fatte beslutninger. Eksemplene her viser at ekspertisen og brukerne hadde ulike syn på saker som omhandlet praksisen i og utviklingen av prosjektet. Dette kan dermed lede til spørsmål om hvor balansen bør gå mellom brukermakt og profesjonsmakt. Er det slik som vist i de to eksemplene, at brukerrepresentantene fatter de riktige beslutningene og har den mest relevante kunnskapen til å fatte slike beslutninger? En annen problemstilling er forholdet mellom makt og ansvar. Vanligvis når vi snakker om makt, følger det også et ansvar med. Enhver med makt til å fatte beslutninger vil også ha et ansvar som normalt vil disiplinere en beslutningstaker. Et brukerforum kan derimot få mye makt, men vil normalt ikke ha ansvar for de beslutningene som fattes.

Oppsummering: I dette kapitlet har oppmerksomheten vært rettet mot uttrykk som brukerretting, brukermedvirkning, brukerdeltakelse og brukerperspektiv. Dette er begreper som blir benyttet om hverandre, og som har uklart innhold. Vi har derfor forsøkt oss med en begrepsavklaring der det skilles mellom to former: Et brukerorientert og et forvaltningsorientert brukerperspektiv. Det forvaltningsorienterte brukerperspektiv kan igjen deles i to retninger: Den servicerettede som legger vekt på at forvaltningen skal utføre tjenestene til det beste for brukerne, og ikke til forvaltningens beste. Den andre retningen, myndiggjøring (empower-

ment), er en metode for å påvirke brukerens atferd, som regel i retning av at de skal bli bedre i stand til å påvirke egen situasjon, eksempelvis Aetats aktørmodell. Den andre hovedformen, som er det brukerorienterte perspektivet, fokuserer på ulike typer arenaer hvor bruker har mulighet til å påvirke selve tjenestetilbudet. Intensjonen er at bruker selv skal ha kontroll med utforming av tjenestetilbudene. Eksempler på denne formen er deltakelse i styrer, utvalg mv., referansegrupper, brukerpanel osv.

I denne forundersøkelsen har vi funnet eksempler på alle disse formene for brukerperspektiv. Det er gjennomgående også stor konsensus om at brukerperspektivet og brukerretting er positivt, selv om det hersker noe forvirring om hva dette er. En viss uenighet kan vi imidlertid ane i forhold til aktørmodellen og bruk av selvhjelpssystemer. Antydning til slik uenighet går mellom sosialtjenesten og trygdeetaten på den ene siden, og Aetat på den andre. Det generelle inntrykket er likevel at både sosialtjenesten og trygdeetaten har dreid i retning av å akseptere denne metoden.

Forsøkene har også benyttet seg av ulike typer fora med brukerrepresentanter. Så langt kan vi imidlertid ikke se at de har hatt vesentlig innflytelse på utformingen av forsøkene. Vi finner likevel et par eksempler der dilemmaet mellom profesjons- og brukermakt illustreres godt, og som bør lede til refleksjoner omkring hvor mye makt slike organer bør ha i utformingen av forsøkene.

7 UTFORDRINGER OG BARRIERER FOR SAMARBEID

Et sentralt spørsmål i forbindelse med forsøksvirksomheten er hvilke barrierer deltakerne har møtt når tre etater skal arbeide tett sammen. Hvilke utfordringer står de overfor når det gjelder samarbeidet fremover? Det er karakteristisk for mange av informantene at de på spørsmål av denne typen responderer med å si at de i større grad er opptatt av mulighetene for samarbeid enn av barrierene. En av informantene uttaler bl.a. at: "*vi er såpass enige om målsettingene at den skubbingen som måtte komme, vil være positiv friksjon*".

Ett av hindrene for samarbeid mellom etatene er knyttet til lov- og regelverk. Konkret gjelder det personopplysningsloven, arkivloven og forvaltningsloven. Videre er det rimelig å forvente at kulturforskjeller vil gjøre seg gjeldende i forbindelse med samarbeid. Vi skal også rette oppmerksomheten mot forsøk hvor Aetat ikke har lokalkontor i kommunen. Her vil en stå overfor utfordringer med å koble denne tjenesten til en samordnet virksomhet. Til slutt vil vi fokusere på at samordning lokalt kan være avhengig av samordning på sentralt nivå.

7.1 Informasjonsutveksling - personopplysningsloven og arkivloven

Informantene har til dels meget ulike oppfatninger om behov for, og mulighetene til å hente inn og utveksle personopplysninger. Oppfatningene varierer her mellom etatene, og dermed i forhold til ulike lovverk, men også mellom forsøkene. En årsak til dette er at mange ikke ønsker å fokusere på barrierer de likevel ikke kan gjøre noe med. Likevel er det personopplysningsloven som de fleste oppfatter som den største barrieren i forhold til utveksling av informasjon mellom etatene. Først og fremst er det her snakk om opplysninger om hva slags økonomiske ytelser brukerne har i de tre etatene, men også om tiltaksbruk og hvilken bakgrunn brukerne har i velferdssystemet. På den andre siden blir det tatt til orde for at det, ut fra personvern hensyn, ikke er nødvendig å utveksle all informasjon som ligger i de ulike systemene, og at man må være meget bevisst både i forhold til hvilken informasjon man gir fra seg og hvilken man etterspør.

Men det er ikke bare på saksbehandlernivå det er behov for å utveksle informasjon. Fra ledelsens side meldes det også om behov for et felles informasjonssystem til analyse- og styringsformål, dvs. til å avdekke behov og til allokering av ressurser.

I alle forsøkene opereres det med samtykkeerklæringer fra brukerne. Det hersker imidlertid ulike oppfatninger om hvilken status disse egentlig har. Noen mener at

erklæringene på en grei måte ivaretar etatenes behov for informasjonsutveksling og legaliserer gjeldende praksis. Andre peker på at de lovmessig antakelig er på tynn grunn med denne praksisen, men at de ikke har andre måter å ordne dette på. Fra ett av forsøkene blir det sagt at det er vanskelig å få klarhet i hvor grensen går i forhold til utveksling av opplysninger. I dialog med departement og direktorat har de i dette forsøket blitt gjort oppmerksom på at fullmakter gitt av bruker, ikke er tilfredsstillende ut fra gjeldende lovverk.

Problemene knyttet til informasjonsutveksling gjelder data lagret både elektronisk og på papir. Når det gjelder elektroniske data, blir det i flere av forsøkene vist til at de har anvendt mye tid, penger og energi på å komme frem til systemer som langt fra er optimale, men som er det beste de kan få til ut fra lovverket. Flere av forsøkene har etablert såkalte felles datasystemer. Det fungerer slik at personer fra de ulike etatene har tilgang til hvert sitt datasystem fra samme maskin. Dette er aktuelt i mottaket, i avlastningskontor eller i rom hvor det foregår tverretatlige møter. I prinsippet skal informasjonen i de tre etatenes datasystemer forbeholdes de som er ansatt i de respektive etatene, men i enkelte forsøk finner vi at det er lesetilgang på tvers av etatene (bl.a. har ansatte i Aetat lesetilgang til trygdeetatens system, men ikke omvendt). Selv om man formelt ikke har tilgang til hverandres systemer, fremgår det at man likevel praktiserer en viss fleksibilitet: Det blir pekt på at selv om de formelt sett ikke har innsynsrett, så sitter de veldig tett. I ett av forsøkene blir det pekt på at alle har saksbehandlertilgang til kommunens system og til trygdeetatens. En forutsetning er riktignok at de sitter på "riktig" maskin. Men det er et hinder at tilgang til Aetats system kun er for ansatte i etaten. Dette forsinker arbeidet og bidrar til å forlenge saksbehandlingstiden. Prosjektleder har tatt det opp på direktoratsnivå flere ganger, men problemstillingen har i følge informanten, blitt avvist.

Vi har tidligere vært inne på at man i mindre forsøk opererer med mye uformell kommunikasjon ("over gangen"), mens denne formen for kommunikasjon ikke er tilstrekkelig i de større forsøkene. Dette gjenspeiler seg også i forhold til barrierene som personopplysningsloven skaper. Fra ett av forsøkene blir det rapportert at behovet for informasjonsutveksling endres når en går over fra småskala-forsøk til full integrering. Informasjonsutvekslingen fungerte greit nok mens en var noen få medarbeidere i prosjektet, men blir noe helt annet når det dreier seg om ca 40 medarbeidere.

Fra de ansattes side blir det pekt på at spørsmålet om tilgang til hverandres datasystemer også dreier seg om å ha tid til å lære seg hverandres system. Det er med andre ord ikke nok å få tilgang, man må også få tid til opplæring. Dette underbygges av en informant i et mindre forsøk som hevder at det går raskere å be kollegaen om den informasjonen man trenger, enn å hente den ut selv.

Vi kan konstatere at mye tid og ressurser er lagt ned for å få til datasystemer som fungerer. I flere av forsøkene blir det fremhevet at de har gått opp løypa, det er blitt utført mye nybrottsarbeid, og at de har gjort et tid- og ressurskrevende arbeid som andre bør kunne dra nytte av. Det blir også lagt vekt på at det har vært lite hjelp å få på dette området fra sentrale myndigheter.

På samme måte som personvernloven hindrer informasjonsutveksling, hindrer arkivloven tilgang til hverandres papirarkiver. Det varierer mellom forsøkene hvorvidt dette blir oppfattet som et problem eller ikke. Hvordan prosjektene er organisert, har betydning for tilgang til moderetatens arkiv. I forsøk organisert utenfor moderetatene varierer det hvorvidt saksmapper følger med henvisningen. I ett av forsøkene ble det oppfattet som en betydelig ulempe at de ikke hadde tilgang til en av moderetatens arkiv. I et annet forsøke ble ikke dette oppfattet som noe problem i det hele tatt. Det ble her vist til at saksbehandlerne fikk mye opplysninger i forbindelse med innledende samtaler med brukerne, og videre i arbeid med individuelle planer. Dette var opplysninger som ofte var mer oppdaterte enn de som lå i mappen.

Ved samorganisering beholder moderetatene sine opprinnelige arkiv. Men eksempelvis blir overgang til ny organisasjonsform markert ved at en legger inn rødt skilleark i arkivmappen. Mange av forsøkene har etablert ulike former for fellesarkiv for prosjektdeltakerne. I blant praktiseres parallell arkivering i forhold til moderetatene. I ett av forsøkene blir det vist til at lovgivningen ikke tillater fellesarkiv, så derfor har en latt være å etablere det. Men i følge informantene her, medfører dette at oppfølging av brukerne blir vanskeligere.

Selv om man i forsøkene har funnet frem til lokale løsningsvarianter både for elektroniske og papirbaserte systemer, er det en del uklarheter med hensyn til hva som er tillatt. Det gjelder særlig i forbindelse med samtykkeerklæringer og fellesarkiv. En del mener at de juridisk er på trygg grunn, og at de har funnet frem til en hensiktsmessig praksis. Andre er mer tvilende til hvor holdbar deres praksis er rent juridisk, men ut fra rådende forhold er dette det beste de kan komme frem til. På dette feltet blir det etterlyst klare retningslinjer fra sentrale myndigheter. I forhold til videre integrering mellom etatene, er det interessant å merke seg at problemstillingene i forbindelse med informasjonsutveksling kommer på banen i en helt annen grad ved overgang fra småskalaforsøk til samordning i full skala.

7.2 *Enhetlig ledelse - Forvaltningsloven*

En tredje lov som bidrar til å hindre samarbeid mellom etatene, er forvaltningsloven. I henhold til denne loven kan ikke oppgaver delegeres til personell i andre etater. Dette problemet oppstår først og fremst i de tilfeller der man opererer med en personlig koordinator, og spesielt der det er tilfeldig kobling mellom en koordinators etatsbakgrunn og den enkelte brukers behov. Her er utfordringen at koordinatoren bare kan gjøre forberedende saksbehandling, men ikke fatte et formelt vedtak. I beslutningsfasen blir dermed koordinator avhengig av å trekke inn kollegaer fra den etaten brukerne søker tjenester fra. Problemet blir at koordinator fatter den reelle beslutningen, mens en annen fatter den formelle beslutningen og dermed blir ansvarlig for saksbehandlingen. Dette problemet er med andre ord knyttet til ansvarsforholdet i forhold til de enkelte beslutningene som fattes – dvs. hvem som har ansvar for avgjørelser som tas og disposisjoner som gjøres.

En annen barriere i forbindelse med forvaltningsloven, er knyttet til behovet for å ha en enhetlig ledelse. Dette begrenses av denne loven. Gjennomgående synes ikke dette å ha vært et stort problem til nå. Flere opplever imidlertid ledelsesmodellen som en "godværsmodell". Kun i ett av prosjektene kan vi se antydninger til at den tredelte ledelsen har skapt reaksjoner fra ansatte. Her har de ansatte savnet én person som kan lede samordningen i servicekontoret. En utfordring som de har hatt i tillegg, er at prosjektledelsen, som er delt mellom de tre etatene, sitter utenfor servicekontoret. På den ene siden oppleves ledelsen å ha vært for detaljstyrende, og på den andre siden for fjerne fra den daglige driften. Mangel på en enhetlig ledelse lokalisert i senteret oppleves også å ha bidratt til for dårlig fremdrift i prosjektet. I følge en informant har dette skjedd fordi ingen tar avgjørelser når behovet for "sjefsbeslutninger" melder seg. Det blir også pekt på at prosjektet lider under at lederstrukturen fra topp til bunn er uklar.⁹

Men det er også forsøk som har tatt høyde for utfordringen med en tredelt ledelse. Ved sammenslåing til én etat har man beholdt prinsippet om faglig (etats-) ansvar ved at avdelingsledernes ansvar går på tvers av avdelingsgrensene. Med andre ord er avdelingsleder for tjenesteavdelingen ansvarlig for sosialfaglige beslutninger selv om de blir tatt i forvaltningsavdelingen. Det må tilføyes at modellen kun hadde vært i bruk i en måned da datainnsamlingen ble gjort, men så langt var erfaringene gode. Også i et annet forsøk, som heller ikke har vært operative lenge, er erfaringene at lederne fungerer godt sammen. De har tatt mange diskusjoner, og har kommet frem til enighet om mål og hensikt. I følge informantene, vil det imidlertid kunne oppstå et problem med manglende styringsrett dersom man blir uenige om prosjektet.

⁹ I det aktuelle prosjektet er det nylig engasjert en leder for samordningsforsøket ved servicesentret.

Vi kan så langt ikke se at det er noen direkte kobling mellom de problemene eller utfordringene forsøkene for øvrig opplever og den tredelte ledelsesstrukturen. På den andre siden skal man ikke se bort fra at behovet for en enhetlig ledelse kan være avgjørende fordi en vellykket integrasjonsprosess er svært avhengig av at beslutninger fattes, potensielle konflikter løses, og sist men ikke minst at de ansattes forventinger oppfylles ved at det skapes fremdrift i prosjektet.

Det er også et spørsmål om en enhetlig ledelse er tilstrekkelig. Nærhet mellom de som treffer de reelle beslutningene (som oftest prosjektledelsen) og de som utfører det daglige arbeidet, synes også å være av sentral betydning. Dersom denne avstanden oppleves som betydelig, kan det oppfattes som vanskelig for prosjektledelsen å forstå hvilke problemer medarbeiderne står overfor. Konsekvensen kan være at kreativiteten ikke kommer frem, de faglige diskusjonene ikke blir gode nok, at fremdriften lider, og engasjementet til medarbeiderne avtar.

7.3 Kulturforskjeller

En potensiell barriere for samarbeid er knyttet til kulturforskjellene mellom etatene, til ulike faglige ståsteder, prioriteringer, metodebruk mv. Så langt vi har erfart, har dette i liten grad gjort seg gjeldende i forsøkene. Forsøksvirksomhet skiller seg imidlertid ut fra vanlig virksomhet. Et moment er tilgangen på ressurser som gjennomgående synes å være god. Videre er det slik at de aller fleste ansatte i prosjektet har søkt frivillig eller blitt oppfordret til å være med. Flere av de ansatte har også praksis fra en av de to andre etatene før de begynte der de nå arbeider. Mange av dem har også en bred og allsidig yrkesbakgrunn. Det innebærer at forsøkene blir en "konstruksjon" av personer med positiv innstilling til både formål og arbeidsform i prosjektet, og som har allsidig bakgrunn. Ved utprøving av forsøkene i full skala, der det må prioriteres mellom tiltak og målgrupper, er det imidlertid rimelig å anta at det i større grad oppstår motsetninger i forhold til ressursanvendelse og prioriteringer. I den grad man heller ikke har enhetlig ledelse, vil problemet forsterkes. Når vi sammenligner forsøk i full skala, og forsøk som ligger på siden av den ordinære produksjonen, kommer dette frem ved at arbeidspresset i de sist nevnte forsøkene oppfattes som en langt større hindring for samarbeid enn i de førstnevnte.

At kulturforskjeller ikke blir oppfattet som noe problem av betydning, innebærer ikke at slike forskjeller ikke er til stede. Etatene har klare oppfatninger av hverandres måter å jobbe på. Oppfatningene er imidlertid blitt modifisert ved at økt kjennskap til hverandres lov- og regelverk har medført større forståelse for hvorfor andre gjør som de gjør. I forsøkene oppfattes derfor kulturforskjellen vel så mye som historiske myter enn som realiteter i det praktiske arbeidet.

I følge en av informantene kan de klisjepregede oppfatningene oppsummeres på følgende måte: Sosialetaten kommer frem til et resultat gjennom samtaler, mens trygdetaten kommer frem til et resultat ved å ta en beslutning der og da. Aetat befinner seg et sted imellom disse. Vi finner også tilsvarende oppfatninger: at trygdeetaten er regelryttere, at sosialtjenesten er snillister, og at Aetat setter grenser rundt seg selv og bare tenker arbeid.

Bak disse noe klisjepregede oppfatningene kan det likevel ligge vesentsforskjeller mellom etatene og deres tenkemåte. Et forhold som vi har vært inne på, er forholdet til aktørmodellen og det å stille krav til brukerne. Et annet forhold vi har vært inne på, er knyttet til tidspunktet for bruk av tiltak (der sosialtjenesten ønsker klientene raskest mulig ut i aktivitet, mens Aetat gjerne er mer avventende). I forholdet til trygdeetaten finner vi også diskusjonen om vektlegging av brukernes rett (trygd) på den ene siden og vektlegging av behov (sosial) og mål (Aetat) på den andre. For trygd er inngangsporten til en ytelse at man fyller de formelle medisinske kravene (*rettigheter*), mens det for sosial og Aetat mer er om brukeren har et *behov*, og om det er realistisk å oppnå *målet om jobb*.

Disse eksemplene peker på at mye av det som omtales som kulturforskjeller, har sin rot i ulike metoder og målsettinger de tre etatene er bærere av. På mange måter dreier dette seg derfor om noe mer en kulturforskjeller. Det dreier seg om politiske mål- og prioriteringer, om styringssystemer for å oppnå disse målene og sist men ikke minst om bruk av ulike typer metodeverktøy i arbeidet med brukere. Å fremstille alt dette som kulturforskjeller, kan derfor bli for enkelt. Ikke minst kan det føre til at man velger feil virkemidler dersom det er et mål å fjerne disse "kulturforskjellene".

Som vi har sett, blir kulturforskjeller ikke oppfattet som noe problem av deltakerne. Inntrykket er tvert imot at man har nærmet seg hverandre. Men slike forskjeller ligger under i den daglige virksomheten, og faren for at de kan gjøre seg gjeldende, er til stede. I den grad slike "kulturforskjeller" skulle gjøre seg gjeldende, er det imidlertid viktig at dette ikke bare betraktes som et individuelt problem saksbehandlerne har, men at det vel så mye kan dreie seg om prioriteringer og lojalitet i forhold til egen etats mål og virkemidler.

7.4 Kommuner uten Aetat

Utfordringer for samarbeid er også knyttet til geografisk asymmetri mellom lokalisering av Aetat og lokalisering av de to øvrige tjenestene. Utfordringen er hovedsakelig at forsøkskommuner utgjør deler av et større arbeidskontordistrikt der Aetat er lokalisert i en annen kommune. Av de 13 første forsøkene innbefat-

ter dette Dønna, Løten, Nittedal, Lødingen, Rissa og Verdal. I de tre siste kommunene har Aetat et avdelingskontor, og problemene med samhandling elimineres i noen grad. Både i Verdal og Lødingen var Aetat i ferd med å legge ned kontoret på det tidspunktet forsøket kom i stand, men som en følge av det ble kontoret opprettholdt.

Skien er et annet forsøk med asymmetrisk forhold mellom kommunenivået og arbeidskontordistrikt (Aetat Grenland). Her er virksomheten til Aetat Grenland lokalisert både i forsøkskommunen Skien og nabobyen Porsgrunn. I tillegg omfattes Aetat Grenland av kommunene Bamble og Siljan. En tredje variant finner vi i storbyene der det kan være asymmetri mellom bydeler og inndeling av statlige etater. Eksempelvis har Aetat satt i gang en omorganiseringsprosess for å få samsvar mellom nye bydelsgrenser i Oslo og lokalisering av Aetat lokal.

Siden Aetat ikke er til stede i flere av forsøkskommunene, og samtidig har sentralisert enkelte av sine funksjoner på fylkesnivå, innebærer dette at forsøkene må forholde seg til en situasjon der én av samarbeidspartnere har et geografisk noe mer distansert forhold til forsøket.

Små kommuner vil ha en utfordring i forhold til Aetats tilknytning til forsøksvirksomheten. Her viser det seg å være utviklet ulike lokale tilpassinger, og hva som fungerer, vil være avhengig av lokale forhold. I forsøk hvor det ikke er avdelingskontor i kommunen, blir tilstedeværelse i all hovedsak ordnet ved at én saksbehandler (eller to på deltid) fra Aetats lokalkontor er blitt plassert ut i forsøket. Denne ordningen fungerer tilfredsstillende, men det fremgår av intervjuene at det også er visse utfordringer. I enkelte forsøk kan Aetat fremstå som noe distansert å jobbe sammen med siden hovedsetet eller deler av etaten er lokalisert utenfor forsøket. En konsekvens kan være at samarbeid med Aetat om arbeidsrettede tiltak kommer i skyggen av samordning av ytelsene fra folketrygden og sosialtjenesten. En tilsvarende utfordring ser vi i forsøket i Skien der Aetats funksjoner bare delvis er inkludert i servicesenteret (både inntektsavdelingen og markedsavdelingen til Aetat er lagt til Porsgrunn). Som følge av at Aetats markedsavdeling fysisk ligger i en annen by, kan det tenkes at mye av oppmerksomheten i forsøket blir rettet mot å avklare ytelsesforholdet mellom sosialtjenesten og trygdeetaten, på bekostning av formidlingsarbeidet.

Tilbakemeldingene om hvor tilfredse en er i forsøkene med å ha Aetat delvis til stede, varierer. På den ene siden blir det trukket frem at det betyr svært mye å ha etaten representert i kommunen. Servicekontorets tilbud blir styrket, selv om etaten er til stede kun i begrensede tidsrom, og for gjennomføring av prosjektene er denne tilstedeværelsen helt avgjørende. Det blir også vist til at selv om Aetat i utgangspunktet var noe reserverte til prosjektene, så har dette endret seg i løpet

av forsøksperioden. På den andre siden pekes det også på en del utfordringer å ikke ha Aetat fysisk tilstede i kommunen. Der ansatte fra Aetat rullerer mellom forsøket og moderetaten, oppfattes de å være mindre integrert i miljøet (kommer på besøk). Andre peker på at det har vært mange forskjellige personer involvert fra Aetat, der både vilje og motivasjon har variert. Det er også variabelt hvor mye saksbehandlerne fra Aetat har kunnskap og myndighet til å gjøre. Når det kommer til de mest kompliserte sakene, så har de ikke tilstrekkelig kompetanse eller myndighet, og lokalkontoret må kobles inn. I ett forsøk blir det pekt på at all saksbehandling i forbindelse med attføring skjer ved Aetat lokal, noe som forsinker og byråkratiserer arbeidet. Det er derfor et sterkt ønske om at en av saksbehandlerne får delegert mer myndighet.

En annen utfordring for forsøk som ikke har Aetat lokalisert til kommunen, er behovet for å opprettholde kompetansen for Aetats representant(er). Fagmiljøet for Aetat blir svært lite i forhold til den generalistkompetansen disse er ment å inneha i forsøkene. Lokalkontorene har arbeidsgiveransvar, og det er der det faglige miljøet befinner seg.

En tilnærming til problemstillinger tilknyttet Aetats representasjon i småkommuner kan være å se det som et spørsmål om hvem som skal ta belastningene med å reise. Skal en velge desentraliserte løsninger med fagfolk som reiser "ut", eller sentralisering der brukere og eventuelt fagfolk må reise inn til sentrum? Et vesentlig moment i denne sammenhengen vil være hensynet til både å opprettholde fagmiljøer, og å holde kontakt med eget miljø. Som vi har pekt på, kan det være et problem for ansatte ved små avdelingskontorer, og for de som er fast "utlånt", å holde kontakt med fagmiljøet. I noen grad kan en imøtegå dette ved ordninger hvor ansatte veksler på å være "utstasjonert".

En annen tilnærming til spørsmålet om hvordan Aetat kan kobles nærmere til forsøksvirksomheten, kan være å rette oppmerksomhet mot hvilke oppgaver som skal utføres hvor. I stedet for å vurdere ordninger for å flytte på brukere og/eller personell, kan en vurdere om oppgaver kan overføres fra Aetat til kommunenivå. Eksempel på dette er mini jobbsentre og selvbetjeningsprogram for arbeidssøkere. En annen mulighet kan være å overføre konkrete oppgaver til kommunen gjennom såkalte jobbfullmakter. Det gjenstår imidlertid en god del avklaringsarbeid dersom en ønsker å gå videre med dette. Oppgavedifferensieringsforsøket, som er satt i gang i to bydeler i Oslo, kan også ses i denne sammenhengen. Kort sagt innebærer det at kommunen, i stedet for Aetat, får tilført midler for å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak for utvalgte grupper.

Et moment som er underliggende i denne sammenhengen, er spørsmålet om kommunestruktur. Spørsmål som melder seg, er hvor stor en kommune må være

for å være funksjonsdyktig? Hvor mange stillinger er en liten kommune i stand til å ha innen sosialsektoren, i hvilken grad lykkes en i å rekruttere og beholde fagfolk osv? Vi berører her en meget aktuell og svært omfattende debatt som vi imidlertid skal la være å gå videre inn i.

7.5 *Kompetansebehov*

Vi har i flere sammenhenger vært innom kompetansebegrepet, noe som viser at dette er en sentral del av forsøkene. Når vi tar opp dette i denne sammenheng, er det ikke fordi dette nødvendigvis er en barriere, men at det kan oppleves som en barriere avhengig av hva slags ambisjoner man har i forhold til samordningsforsøket.

På den ene siden ligger det implisitt i flere av organisasjonsmodellene at de har høye ambisjoner i forhold til at nye roller skal fylles med breddekompetanse, både i mottaksfunksjonen og i faglandet. På den andre siden ser vi tendenser til at de ansatte opplever at det er begrenset hvor bred kompetanse man kan tilegne seg, hvis man samtidig skal bevare sitt spesialområde. Flere antyder at ambisjonene har en tendens til å være større enn hva som er mulig å oppnå:

"Du kan være generalist, men du kan ikke bare være generalist for da klarer du ikke å hjelpe en person i forhold til det den har behov for. Da må du legge opp til en helt annen utdanning. Men per i dag tror jeg ikke dette går."

"Det er ikke mulig å sitte med kompetanse på alle områder. Vi må ha fagpersoner. Vi kunne imidlertid hatt bedre oversikt over hverandres fagfelt. ...Bare det å sitte sammen, ha felles møter og diskusjoner om brukerne, det hjalp mye på. Det er mye læring i det. Det var ofte at man hadde et problem med en bruker, der en av de andre etatene kom på en god løsning."

"Sånn som vi gjorde det ...så prøvde vi å ta inn over oss hverandres kompetanse, men vi var jo likevel spesialister på hvert vårt felt. Vi så jo etter hvert at det var veldig hensiktsmessig at vi var det. Derfor er jeg heller ikke for en total sammenslåing for enhver pris. Dersom vi skal bestrebe oss på å kunne mest mulig om Aetat og mest mulig om trygd, så er det mulig vi etter hvert kan mye om det, men da kan det være at vi etter hvert stopper å utvikle oss på vårt eget felt. Hvor gode blir vi egentlig da? Alle blir sånn halvgode."

Som det fremgår av sitatene over, antydes det en viss frykt for at det nå forventes at saksbehandlere skal ha kompetanse på alle områder. I henhold til informanten er ikke dette mulig. Tvert imot antydes det at det er viktig å holde på forskjelligheten, samtidig som man lærer om andres fagområder.

For å forstå dette argumentet, kan det være nyttig å se det i lys av et skille Uhlin (1996) trekker mellom "kunnskapen i et felt" og "kunnskapen om et felt". De ulike fagpersonene i de tre etatene vil normalt ha "kunnskap i (hvert) sitt felt" (om regler, praksis, samarbeidspartnere, klienter eller brukere etc) som et grunnlag for å kunne yte best mulig hjelp. Men det antydes også at det i tillegg er mulig å opparbeide seg "kunnskap om (andres) felt", men ikke "kunnskapen i (andres) felt". Slik vi tolker informantene, er dette en hensiktsmessig overlappende arbeidsdeling mellom ulike fagpersoner.

Generelt er inntrykket at det er mulig å lære mer, men ikke alt. Det går med andre ord en grense, men samtidig synes denne grensen å være fleksibel. Flere informanter trekker frem ulike deler av kunnskapsfeltet der det kan være mulig å skape nye generalister eller nye bredere spesialistfelt.

Vi har tidligere antydnet at det innenfor de tverretatlige teamene har avtegnet seg en form for spesialisering rundt flerbrukere. Men blant informantene ser man også andre muligheter. Et argument som går igjen, er at det er mulig på sikt å få generalister på tiltakssiden, men ikke i forhold til de økonomiske ytelsene. På spørsmål til en informant om supergeneralisten er mulig, er svaret:

"Det vi kan få til, er det samme som de gamle tiltaksmedarbeiderne som var ansatt på sosialen og skulle få folk ut i jobb. Noen sårne kan vi få til. Men det å få til det med alt regelverket kan bli vanskelig."

I forhold til de økonomiske ytelsene er det i følge informanten ikke mulig å bli supergeneralist: Til det er regelverket for komplisert, og om man forsøker, risikerer man at brukerne mister sin rettssikkerhet og saksbehandlerne sin kompetanse på det man allerede kan. Derimot om regelverket ble forenklet, ser informanten at det kan åpne seg muligheter.

Argumentet om at det er vanskelig å bli generalist i forhold til de økonomiske ytelsene, underbygges også av en annen informant:

"Når jeg fikk spørsmål om dekning av husleie etc, så måtte jeg koble inn sosionomen. Det jeg lærte meg var å be om den dokumentasjonen som trengtes. Men den vurderinga som skulle gjøres, den var vanskelig. Jeg måtte i hvert fall hatt lengre tid på meg. Det er sann at du skal tenke intensjonalt og du skal vurdere om at personen kan komme seg videre dersom du dekker den regninga. Det som jeg nevner nå er en av de enkle sakene."

Andre informanter er inne på at det vil være mulig å utvikle supergeneralister i mottaket, og spesielt i forhold til det å kartlegge brukernes situasjon eller behov. I enkelte forsøk har man også hatt gode erfaringer med å flytte de mest erfarne

saksbehandlerne frem i front, noe som også åpner for at flere oppgaver legges hit. Argumentet kan knyttes til diskusjonen vi tidligere har vært inne på i forhold til mottaksfunksjonen og bruk av kartleggingskjema.

Innledningsvis pekte vi på at kompetansebehovet som avtegner seg i forsøkene, kan oppfattes å være en barriere for samarbeidet, men ikke nødvendigvis. Kompetansebehovet vil bli en barriere bare dersom ambisjonene i organisasjonsmodellene overgår det som oppfattes å være mulig. Som eksemplene over antyder, kan det være områder hvor det er mulig å utvikle ny breddekompetanse, men ambisjonene om at alle skal kunne alt synes vanskelig å oppnå i følge informantene.

7.6 Samordning sentralt

I følge Peters (1998) har koordineringsproblemet (horisontal koordinering) i offentlig sektor vel så mye å gjøre med politikktutforming på sentralt hold, som i verksettingsprosesser på lokalt nivå. En leder som skal koordinere politikken på det lokale plan, vil i mangel av sentral koordinering måtte utforme oppgavene slik at de blir kompatible med andre organisasjoners ansvar og oppgaver, samtidig som lederen skal overholde sin egen etats regler og retningslinjer. Dette er som regel en vanskelig oppgave. Flere hevder derfor at det er utilstrekkelig å studere implementering av politikk ensidig enten fra et bottom-up eller et top-down perspektiv (Winter 2003). Denne undersøkelsen har først og fremst hatt et bottom-up perspektiv, og vi har så langt ikke hatt mulighet til å studere samordningsprosessen på sentralt nivå. I lys av erfaringene fra det lokale plan, skal vi likevel kort peke på noen eksempler som illustrerer at koordinering av politikken også dreier seg om et samspill mellom de som utformer politikken på sentralt nivå, og de som implementerer lokalt. (Eksemplene her er trukket frem for å illustrere nettopp dette poenget, og gir derfor ikke noe helhetlig eller riktig bilde av den oppfatningen forsøkene har av de sentrale myndighetene).

Det er flere informanter i samordningsforsøkene som trekker frem mangelfull sentral koordinering som en viktig barriere mot økt samordning av tjenestene. Et argument som går igjen, er at Aetat og trygdeetaten har ulike måltall de må forholde seg til, og som kan komme i konflikt med mål og arbeidsprosesser i forsøkene. Bl.a. nevnes det at å oppfylle måltallene til moderetaten, kan komme i konflikt med oppgaven som koordinator for flere typer brukere i Samordningsforsøket. Det kan også tenkes (uten at dette er nevnt eksplisitt) at målet om rask avklaring av en yrkeshemmet (som normalt utføres av én person i Aetat), kan komme i konflikt med intensjonen om å behandle en slik sak i et tverretattlig team der flere faginteresser skal involveres. Generelt sett pekes det på at slike

etatsvise styringsinstrumenter kan legge betydelige føringer på virksomheten i forsøkene, og lede oppmerksomheten bort fra å se etatene som en helhet.

Et annet forhold som trekkes frem av informantene i forsøkene, er at man lokalt har ligget et hestehode foran sentrale myndigheter i samordningsprosessen:

"De klarer ikke å samhandle på tvers på det nivået (sentralt nivå). Det går mye bedre på lokalnivået. Det har det gjort hele veien. Men jo lengre vekk du kommer, desto vanskeligere blir det å samhandle. Det er større interesser i å beholde det som er. Nå er jeg veldig åpen, men jeg har lang erfaring."

Det er også flere som kommenterer at sentrale myndigheter ikke reagerer, eller reagerer sent, på signaler nedenfra. Et eksempel som ofte nevnes, er forhold som er knyttet til taushetsplikten, og som tidlig i forsøksperioden ble rapportert inn til sentrale myndigheter, men som det har tatt lang tid for sentrale myndigheter å reagere på. Et nærliggende eksempel er informanten som opplever at medlemmene i den sentrale styringsgruppen ikke bringer saker videre inn i egen etat.

I denne undersøkelsen har vi imidlertid bare hatt mulighet til å få et lite innblikk i hvordan man fra det lokale nivået betrakter det sentrale. Det er derfor vanskelig å få et helhetlig bilde av hvordan samordningsprosessene på sentralt hold foregår, og ikke minst hvorvidt det er samsvar mellom de lokale og sentrale prosessene.

7.7 Behov for økt integrasjon?

I dette avsnittet vil vi presentere noen av de tankene informantene har om den videre integrasjonsprosessen etter at den første implementerings- og utprøvningsfasen er gjennomført. I den forbindelse vil vi også peke på forholdet mellom den interne integrasjonsprosessen og behovet for eksternt samarbeid med andre aktører i hjelpesystemet eller i arbeidsmarkedet.

Et generelt inntrykk fra denne første runden med intervjuer, er at aktørene ser for seg at de står overfor en ugjenkallelig prosess med økt integrasjon mellom de tre etatene. I første omgang gjelder det på forsøksbasis, men etter hvert også på landsbasis. Flere informanter peker på at prosessen har kommet så langt lokalt at det er vanskelig å reversere. I følge en informant vil det være svært uheldig dersom man nå setter i gang forsøk, utvikler kompetanse, skaper forventninger og statsetatene så trekker seg tilbake.

Som det har fremgått tidligere i rapporten, varierer imidlertid visjonene i forhold til hvor langt man bør gå i denne prosessen. Noen ser for seg en fullt integrert

velferdsetat, mens andre er mer reservert og ønsker en mer forsiktig samlokalisering og samarbeid mellom etatene.

"Jeg tror ikke nødvendigvis at man trenger å slå sammen de tre tunge etatene. Fordi det store flertallet har ikke noe samordningsbehov. De få som har et samordningsbehov, er ressurskrevende. Skal man slå sammen de tre etatene for de få ... med fare for å banne i kirken og alt det der. Derfor tror jeg heller vi kan organisere det med sånne tverrfaglige team for de som har det behovet. Vi ser at det fungerer greit for enbrukerne slik det er i dag. Jeg vet ikke om det er rasjonelt å slå sammen de tre etatene for de få."

Mens noen ser for seg en mer rendyrket jobbetat, er det andre som heller i retning av en "SATS i OSK"-modell. Mange viser også til St. meld. 14 (2002-2003). Flere kommenterer i den sammenheng at det er nødvendig å ha med sosialtjenesten, men enkelte støtter også opp under den modellen som ble foreslått:

"Jeg tror på fremveksten av to etater slik som i St. meld 14. Begrunnelsen er at man da unngår at jobbetat blir belastet med for mye økonomisk saksbehandling, at dette trekker for mye av tiden."

"Når St.meld. 14 kom, så forventet man at det skulle komme et forslag om én etat. Jeg er overbevist om at vi må ha én etat – vi må ha noe felles som vi jobber mot. Da er det nødvendig at sosialtjenesten også er med."

Ut over at de fleste ser for seg at prosessen vil fortsette i en eller annen retning, er det store forventinger til at sentrale myndigheter vil måtte ta det neste skrittet i prosessen. Det blir vist til barrierer som forsøkene selv ikke er herre over, og hvor de forventer at sentrale myndigheter tar et felles initiativ. Problemstillingen de aller fleste er opptatt av, både ledere og ansatte, er informasjonssystemene og mulighetene for en enklere utveksling av informasjon. Dette innebærer nødvendigvis ikke full tilgang til alle systemer, men at det åpnes for en viss grad av innsynsmuligheter i hverandres systemer. En del av denne problematikken har også sammenheng med etterlysning av et felles styringssystem der man har tilgang til data om alle de tre etatens brukere i ett system.

Noe mindre aktuelt synes barrierene i forhold til forvaltningsloven og arkivloven å være, men også her er det enkelte som hevder at noe må gjøres. En årsak til at dette oppleves som av mindre betydning, er at man til nå stort sett har funnet praktiske løsninger på arkivsystemene. I tillegg har man innfunnet seg med en fragmentert ledelsesstruktur. Mange peker likevel på at den fragmenterte ledelsesstrukturen i forsøkene representerer en godværsmodell som forutsetter enighet mellom ledere og etater. Så langt har dette stort sett gått bra, men ledelsesstrukturen vil sannsynligvis møte på utfordringer etter hvert, og spesielt dersom ressursene reduseres.

Det er også flere som mener at en trussel for videre integrasjon, er at statsetatene nå har mange egne prosjekter som kan bremse for utviklingen. I denne sammenheng nevnes etatenes vektlegging av måltall, herunder Aetats forsøk med bonusordninger. Argumentet er at etatsvise mål nødvendigvis ikke samsvarer med forsoekenes mål.

Når det gjelder lokale forhold som forsøkene er herre over selv, pekes det også på enkelte integrasjonsbehov. I enkelte forsøk blir det pekt på behov for å utvikle organisasjonsmodeller som bidrar til mer hensiktsmessige løsninger i overgangen fra en fase med fysisk samlokalisering til samorganisering:

"... sånn vi er organisert i dag – i tre etater – så er det en barriere å få til et smidig opplegg. Det er årsaken til at vi ikke har kommet lengre enn det vi har kommet i dag"

Ellers pekes det på de to hovedutfordringene som er nevnt tidligere: finne gode og praktiske løsninger for organiseringen av arbeidet i fagland, og tilsvarende praktiske løsninger for samarbeid mellom mottak og fagland:

"En utfordring fremover vil være å få 'silingsfunksjonen' til å fungere tilfredsstillende, dvs at ikke unødig mange brukere sluses inn til tverrfaglig forum, men også at brukere som har behov for sammensatte tiltak raskt får sin sak tatt opp i dette forumet."

I den forbindelse er det også mange som etterlyser et velfungerende kartleggingsskjema.

Som nevnt tidligere, har mye av oppmerksomheten vært rettet mot de interne prosessene og mindre i forhold til eksterne. Et gjennomgående inntrykk er at lite strategisk arbeid foreløpig er gjennomført i forhold til samarbeid med andre velferdstjenester (helse- og utdanningsinstitusjoner). I stor grad er samarbeidet basert på gamle rutiner som etatene tidligere har hatt i forhold til disse institusjonene. Trolig har dette sammenheng med at de interne utfordringene til nå har krevd mye ressurser. Men samtidig har representantene for de tre etatene "tatt med seg" sine samarbeidspartnere inn i forsøket. Mye av samarbeidet baserer seg derfor på eldre praksis ved de tre etatene. Inntrykket er at dette ikke oppfattes som noen barriere for det interne samarbeidet.

En informant er også inne på at de står i et avhengighetsforhold til eksterne samarbeidspartnere, spesielt arbeidsgivere, og at det kan være en fare for at oppmerksomhet om den interne integrasjonen, kan gå ut over dette samarbeidet. I den forbindelse peker vedkommende på at det er en vel så stor utfordring å

holde god kontakt med markedsavdelingen i moderetaten (for å gjøre gode avklaringer), som å styrke båndene til de to andre etatene i forsøket.

Problemstillingen er ikke bare av praktisk art. Den har også en mer overordnet politisk betydning for retningen på arbeidsmarkedspolitikken. I den svenske riksrevisjonens gjennomgang av effektiviteten i arbeidsmarkedsetaten påpekes dilemmaet som kan oppstå mellom den mer fordelingspolitiske siden ved arbeidsmarkedspolitikken (sosialpolitiske), som har blitt vektlagt de siste årene, og den arbeidsmarkedspolitiske rollen etaten tradisjonelt har hatt. Dilemmaet består i at vektlegging av de svake gruppene, som også er målgruppe for samordningsforsøkene, samtidig bidrar til å undergrave det viktigste instrumentet man har for å få disse gruppene ut i arbeidslivet. I følge rapporten er kontakten arbeidsmarkedsetaten har med arbeidslivet, som et redskap for å hjelpe arbeidssøkere med å få fotfeste i det ordinære arbeidsmarkedet, av stor betydning (Riksrevisjonsverket 2001:15).

Med referanse til den såkalte "aktivitetsgarantien" som ble introdusert i 2000, konkluderer den svenske riksrevisjonen med at:

"Givet en arbetsförmedling i offentlig regi bedömde RRV det således vara effektivt om staten i högre grad prioriterar (den mer offensiva) rollen som förmedlare av arbetskraft snarare än - vilket den senaste tidens utveckling pekar mot - uppgiften att rusta de svaga på arbetsmarknaden. Att prioritera den sistnämnda uppgiften innebär nämligen i praktiken att man samtidigt frånhänder sig instrument av särskild vikt, dvs. företagskontakter och individuell arbetsgivar-service, för att hjälpa just dessa grupper att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden." (Riksrevisjonsverket 2003:10).

I henhold til sitatet over, er kontakten med arbeidslivet kanskje det viktigste virkemidlet etatene rår over. I den forbindelse er det interessant å stille spørsmål om hvordan dette "virkemidlet" blir ivaretatt. Organisasjonsmodellen som vi finner i forsøkene, er langt på vei rettet inn mot å "ruste de svakeste" (for å bruke den svenske riksrevisjonens ord). I mindre grad ser vi organisasjonsmodeller og løsninger som ivaretar hensynet til samarbeidspartnerne generelt, men kanskje spesielt arbeidslivet. Et relevant spørsmål er derfor om dette "virkemidlet" vil og kan bli ivaretatt av de tverretatlige teamene, av fokusgruppene, av arbeidsavdelinger etc, eller om det her er behov for spesialisering slik det er i Aetat.

7.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss ulike utfordringer og barrierer som forsøkene har møtt så langt, samt hvilke barrierer en står overfor i det videre arbeidet med samordning av etatene. Vi begynte med å belyse spørsmålene ut fra de begrens-

ningene som ligger i personopplysningsloven, lov om arkiv og forvaltningsloven. En hovedproblemstilling her er at personopplysningsloven hindrer en effektiv informasjonsutveksling mellom saksbehandlerne. En del av prosjektene har derfor brukt til dels mye tid, energi og økonomiske midler på å komme frem til praktiske ordninger som faller innenfor gjeldende lovverk. Det blir hevdet at de ordningene man har kommet frem til, ikke kan karakteriseres som gode. Men med de rammene forsøkene arbeider innenfor, er dette det beste de kan få til.

For å møte vanskelighetene i forbindelse med personopplysningsloven, benytter alle forsøkene samtykkeerklæringer. En del mener at dette fungerer bra, men det er også noen som tviler på om denne praksisen er juridisk holdbar. Både i dette spørsmålet, og forhold i tilknytning til etatens datasystemer, er det blitt etterlyst avklaringer fra sentrale myndigheter. Flere forsøk har også opprettet fellesarkiv for brukere tilknyttet prosjektet. Men også her er det en del usikkerhet med hensyn til om dette er i tråd med arkivloven.

Bestemmelser i forvaltningsloven gir også utfordringer for forsøksvirksomheten. Dette har spesiell relevans i forsøk som har en ordning med personlig koordinator. Forvaltningsloven legger her begrensninger på de beslutningene en koordinator kan fatte, noe som innebærer at saker må overføres fra koordinator til en annen saksbehandler med vedtaksmyndighet. Forvaltningsloven hindrer også muligheten for å ha én leder av forsøkene. De fleste forsøkene har derfor en todelt eller tredelt ledelse. Så langt synes denne lederstrukturen å fungere godt, men det antydes samtidig at dette er en "godværsmodell".

En nærmest klassisk antakelse er at kulturforskjeller mellom etatene representerer en barriere for samarbeid. Informantene i forsøkene oppfatter imidlertid ikke dette som noe vesentlig problem, selv om ulikhetene likevel kommer til syne i det daglige arbeidet. Forsøkssituasjoner har imidlertid ofte gunstigere betingelser enn den ordinære virksomheten i moderetatene. Deltakerne vil være spesielt motiverte og de økonomiske rammene noe videre, og dermed får en økt handlingsrom og unngår vanskelige prioriteringssituasjoner. Vi kan derfor ikke se bort fra at slike kulturforskjeller kan komme mer til syne, spesielt dersom ressursene blir knappere.

Manglende symmetri mellom kommuner og plassering av Aetat lokal er en utfordring for en del av forsøkene, særlig i små kommuner der Aetat ikke har et eget lokalkontor. Her finner vi at Aetat kan ha en tendens til å bli noe distansert i forhold til de to øvrige tjenestene. Det kan derfor være grunn til å peke på faren for at de arbeidsrettede tiltakene får mindre oppmerksomhet i disse forsøkene, mens tiltak i regi av sosialsektoren og trygdeetaten i større grad vil komme i fokus.

Kapitlet avsluttes med å peke på noen av utfordringene forsøkene står overfor etter at den første implementerings- og utprøvningsfasen er over. Ett generelt inntrykk er at prosjektdeltakerne mener at det nå er satt i gang en irreversibel prosess. Oppfatningene spriker imidlertid noe i forhold til spørsmålet om hvor langt en skal gå i integrering mellom de tre etatene. Noen ser for seg en fullt integrert velferdsetat, mens andre vil gå mer forsiktig til verks og høste erfaringer underveis. Det er også en oppfatning blant prosjektdeltakerne at det neste skrittet i integreringsprosessen må inneholde avklaringer av barrierer som er utenfor lokal kontroll. Sentrale myndigheter må ta felles initiativ for å avklare forhold knyttet til etatenes datasystemer. Både ledere og prosjektmedarbeidere etterlyser muligheter for enklere utveksling av informasjon, selv om de ikke krever full tilgang til hverandres systemer. Det blir også pekt på at fragmentert ledelsesstruktur kan bli en utfordring dersom ressursene blir knappe (enda knappere). Legalitetsforhold i forbindelse med bruk av samtykkeerklæring bør også avklares. Ytterligere et moment når det gjelder sentrale myndigheter, er bekymring for innstramming av statlige ytelsesordninger. Innstramming på disse feltene vil føre til økt belastning på sosialtjenestens ytelser. Det blir også vist til at det er en utfordring for lokalt samarbeid at statsetatene har interne prosjekter og systemer for resultatmåling som ikke er i samsvar med målsettingene for samarbeidsprosjektet.

Avslutningsvis i kapitlet berøres et forhold som man fra svensk side har vært opptatt av, nemlig dilemmaet som kan oppstå mellom den mer fordelingspolitiske siden ved arbeidsmarkedspolitikken (sosialpolitiske) og den arbeidsmarkedspolitiske rollen Aetat tradisjonelt har hatt. Dilemmaet består i at det å vektlegge de svakeste gruppene, som også er målgruppen for Samordningsforsøkene, samtidig kan bidra til å undergrave det viktigste instrumentet man har for å få disse gruppene ut i arbeidslivet.

8 KOMMUNAL ELLER STATLIG MODELL

Et sentralt spørsmål er om en fremtidig velferdsforvaltning bør være statlig, kommunal eller en kombinasjon slik det ble foreslått i St. meld. 14 (2002-2003). I dette kapitlet skal vi forsøke å belyse noen sider ved denne problemstillingen, dels ut fra forsøkernes synspunkter og dels ut fra noen prinsipielle betraktninger. Intensjonen her er ikke å komme med noen anbefalinger i forhold til hvorvidt en fremtidig velferdsetat bør være statlig eller kommunal, eventuelt delt. Intensjon er å sette de holdningene og synspunktene vi finner ute i forsøkene, inn i en bredere diskusjon omkring forholdet mellom kommunal og statlig styring.

Spørsmålet om hva som er mest hensiktsmessig, en statlig eller kommunalt styrt samordnet velferdsordning, dreier seg langt på vei om koordinering av dagens velferdsordninger best kan ivaretas gjennom ett sentralt statlig organ eller gjennom lokale folkevalgte organ. Eksemplene på den første modellen finner vi i Storbritannia og Australia. Så langt vi kan se, finnes det ikke noen tilsvarende kommunal motsats som praktiseres i dag. Men en slik modell er nylig foreslått av den danske strukturkommisjonen og er til en viss grad prøvd ut i enkelte svenske kommuner på slutten av 1990-tallet.

I denne undersøkelsen har vi stilt spørsmål til spesielt ledelsen ved samordningsforsøkene om deres synspunkter på hvorvidt en fremtidig velferdsetat bør forvaltes gjennom et statlig organ eller gjennom det kommunale selvstyret. Så langt har forsøkene ikke vært utformet med tanke på å belyse denne problemstillingen spesielt. Informantene har derfor naturlig nok i liten grad uttalt seg med referanse til egne erfaringer fra forsøkene, men mer på generelt grunnlag.

8.1 Prinsippargumenter og utviklingstrekk

Grad av desentralisering kan ses på ut fra to ulike dimensjoner: *oppgavefordeling* og *statlig regulering*. Når det gjelder oppgavefordelingen, kan vi i utgangspunktet skille mellom oppgaver som naturlig hører hjemme på statlig nivå og oppgaver som naturlig hører hjemme på lokalt nivå. Det kommunale selvstyret er bl.a. basert på prinsipper om lokal frihet (frihet fra og frihet til), deltakelse og effektivitet (prioriteringseffektivitet). Saker eller politikkområder hvor disse prinsippene er viktige, bør dermed forvaltes av lokale myndigheter. Det statlige ansvaret er på sin side basert på prinsipper som å ivareta nasjonale målsettinger som likhet for innbyggerne (likeverdig fordeling av goder), rettssikkerhet og nasjonaløkonomiske hensyn (stabiliseringspolitikk). Saker hvor disse prinsippene er viktige, bør dermed forvaltes av det statlige nivået.

Problemet her er at disse definisjonene blir generelle og lite anvendelige i forhold til konkrete politikkområder. Hvorvidt en oppgave anses å høre hjemme på sentralt eller lokalt nivå, vil ofte være betinget av nasjonale tradisjoner og kontekst. Med andre ord vil det ofte være vanskelig å argumentere på prinsipielt grunnlag for at en oppgave naturlig bør høre hjemme på det lokale eller nasjonale nivå. I praksis opererer man derfor ofte med en tredje type oppgave, nemlig oppgaver som er av nasjonal interesse, men som anses å bli best ivaretatt på et lokalt nivå.

Dette bringer inn den andre dimensjonen som er nevnt over, nemlig grad er statlig regulert. Selv om en oppgave legges til et lokalt nivå, er det med andre ord mulig å ivareta nasjonale interesser gjennom ulike typer statlige reguleringer og økonomiske virkemidler. Graden av slike reguleringer kan variere fra sektor til sektor. Det ene ytterpunktet vil være et lite regulert politikkområde der staten kun formulerer generelle målsettinger, mens det utførende organ (kommunen) har frihet til å fastsette konkrete mål og virkemidler. Det andre ytterpunktet vil være der staten fastsetter både konkrete mål og detaljregulerer hvordan virkemidlene skal se ut. Dersom vi ser disse to dimensjonene i sammenheng, kan vi avlede fire typer reguleringsregimer:

	Statlig ansvar	Lokalt ansvar
Lite statlig regulering	Statlig fristilt etat (dekon-sentrasjon)	Lokalt selvstyre, uten bindinger
Mye statlig regulering	Statlig styrt etat	Lokalt selvstyre, med bindinger.

Nederst til venstre finner vi den tradisjonelle statlige etaten som styres i form av direkte overføringer, regler og retningslinjer. Øverst til høyre finner vi den ren-dyrkede kommunale modellen. Mer interessant her er imidlertid modellene øverst til venstre og nederst til høyre. Dette fordi vi i den senere tid, og spesielt i forhold til reformer av velferdsordningene, har sett utviklingstrekk som går i retning av disse to modellene. Øverst til venstre finner vi de store velferdsetatene som i Storbritannia og Australia. Virksomhetene er ikke styrt ved hjelp av bud-sjetter, regler og retningslinjer, men mer ut fra en samlet bestilling fra sentrale myndigheter (to-leddet bestiller-utfører modell). Nederst til høyre finner vi det lokale selvstyret som på den ene siden skal ivareta egenskapene ved det lokale selvstyre og på den andre siden ivareta nasjonale hensyn. Flere sektorer kjenne-tegnes av en slik styringsform (bl.a. skolesektoren), og herunder kan også plasse-res den foreslåtte danske velferdsmodellen.

8.2 Lokale løsninger, men statlig ansvar

Et interessant spørsmål her er hvor aktørene ute i forsøkene plasserer seg i forhold til typologien i forrige avsnitt. Dette spørsmålet har først og fremst vært rettet til ledelsesnivået i forsøkene, men også enkelte saksbehandlere har gitt uttrykk for sine meninger. I diskusjonen med informantene om dette spørsmålet, blir det først og fremst referert til tiltaksressurser og livsoppholdsytelser som sosialstønad og Aetats individstønad.

Det generelle inntrykket er at de fleste informantene ønsker lokale løsninger, men statlig ansvar. Inntrykket er at de aller fleste ønsker så stor lokal frihet som mulig, men der staten har ansvar for finansieringen. I forhold til modellen i forrige avsnitt befinner med andre ord de fleste seg øverst til venstre. Det er få som ser for seg muligheten for å etablere en rendyrket kommunal modell.

Et argument som går igjen, er at oppgavene til en felles velferdsetat vil være for store å hanskles med for de fleste kommunene. Herunder finner vi også argumenter i forhold til at et statlig ansvar vil gi tryggere økonomiske rammer for virksomheten. Flere informanter peker også på at den kommunale sosialhjelpen er dyr å administrere for kommunene. I følge én av informantene, vil det være nødvendig med en radikal kommunesammenslåing dersom den kostbare administrasjonen av sosialhjelpsutbetalingene (i følge informanten selv) skal kunne forsvares.

En annen begrunnelse for en statlig etat er hensynet til likhet i tjenestetilbudet i alle kommuner. I følge en informant, veier dette hensynet tyngre enn hensynet til lokal innflytelse og muligheter for i større grad å kunne tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Med en kommunal løsning frykter også enkelte at man vil kunne bli utsatt for en vilkårlig prioritering og/eller til en nedprioritering (fra de ”myke” til de ”harde” sektorene).

Det er også enkelte informanter som ser for seg en delt løsning med lokal frihet/selvstyre på den ene siden og sentral statlig styring på den andre. Et argument for en slik løsning, er at det går et skille mellom de økonomiske ytelsene som bør være et sentralt statlig anliggende (inkludert sosialhjelp), og de aktive tiltakene som vil kunne ivaretas best lokalt, enten i form av en desentralisert statlig løsning eller underlagt et lokalt selvstyre.

Denne løsningen innebærer med andre ord at sosialhjelpen legges til sentrale myndigheter. I følge en informant, er begrunnelsene for å legge sosialhjelpen til staten at den bør samordnes med andre statlige ytelser, at den i praksis er standardisert, og at den er forholdsvis dyr å administrere for kommunene. Dette sy-

net støttes også i et annet forsøk der de ser det som uproblematisk å statliggjøre eller sentralisere de økonomiske ytelsene.

Når det gjelder tiltakssiden, er det stor konsensus om behovet for lokal forankring av disse oppgavene. Spesielt viser kommunene som ikke har et lokalt arbeidskontor, til behovet for å ha et arbeidskontor som har lokal forankring og er så nær brukerne som mulig. En informant hevder også at hensynet til brukermedvirkning nærmest forutsetter en desentralisert etat.

Men her er imidlertid meningene er delte når det gjelder spørsmålet om oppgavene bør underlegges et kommunalt ansvar eller en desentralisert statlig løsning. Et argument mot en kommunal løsning er at man vil ende opp med en todelt løsning der det vil bli behov for koordinering av kommunale tiltak og statlige ytelser. Andre hevder på sin side at den lokale forankringen er såpass viktig at det kan forsvare et kommunalt ansvar. Herunder finner vi også et argument om at en statlig etat vil bli for stor, og at man risikerer å få de samme koordineringsbehovene som man har i dag, men bare innenfor én og samme etat.

Gjennomgående er inntrykket at det blant informantene er størst oppslutning om en statlig modell. Dette har sammenheng med at hensynet til likhet i tjenestetilbudet nasjonalt står sterkere enn hensynet til den lokale handlefriheten. Et annet argument er at en statlig modell i større grad vil sikre mer forutsigbare økonomiske rammer. Videre er det mange som ser for seg en delt løsning med et sentralt ansvar og styring over de økonomiske ytelsene og et lokalt ansvar for tiltaksbruken. Mens det er enkelte som mener at ansvaret for tiltakene best ivaretas innenfor en desentralisert statlig modell, er det andre som mener at dette ivaretas best av det lokale selvstyret. Uansett om man argumenterer for en statlig eller kommunalt desentralisert modell, er begrunnelsen i begge tilfeller behovet for å tilpasse virkemiddelbruken til lokale forhold.

8.3 Argumenter for en kommunal modell

Det er få av våre informanter som har klare preferanser i retning av en kommunal modell. Argumentene er uklare, men går i retning av at man vanskelig ser for seg omfattende rettighetsbaserte ytelser forvaltet av lokale myndigheter. På grunn av den kanskje noe ensidige vektleggingen av en statlig løsning, kan der være grunn til å peke på noen argumenter for en kommunal løsning.

Det viktigste argumentet for en lokal ordening er muligheten for en lokal tilpassing av politikken. Et nærliggende argument er at desentralisering vil skape rom for større lokal innovasjon. Et tilsvarende argument har vært fremmet av Peder-

sen (2002) gjennom flere publikasjoner, basert på erfaringer fra tidligere forsøk med lokale samarbeidstiltak.

På midten av 1990-tallet ble det også gjennomført et forsøk i Sverige der lokale myndigheter fikk større innflytelse (majoritetsinnflytelse) i de lokale arbeidsformidlingsnemdene. I forbindelse med forsøkene ble det gjennomført en spørreundersøkelse til komitémedlemmene som viste at det var en ikke ubetydelig forskjell i medlemmenes målsettinger og nasjonale målsettinger. For eksempel la komitémedlemmene vekt på befolkningsmål og å få folk ut av sosialstønad og inn i arbeidsmarkedsprogrammer.

I følge en rapport fra Riksrevisjonen (1999)¹⁰ fryktet man at denne forsøksvirksomheten kunne stride mot de nasjonale målene om mobilitet av ledig arbeidskraft og effektiviteten av de aktive tiltakene. Analyser basert på mikrodata viste imidlertid at det ikke oppstod noen større geografiske innlåsningseffekter blant arbeidssøkende i forsøksområdene sammenlignet med andre områder. Derimot var det en viss økning av lokale initiativ i form av en høyere andel arbeidsmarkedstiltak organisert av kommunene. I noen grad viste det seg også at forsøkene i noen større grad innrettet tiltakene mot utsatte grupper (Lundin og Skedinger 2000).

Nylig har den danske Strukturkommissjonen foreslått å innføre en modell med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedspolitikken. Innenfor dagens system er ansvaret fordelt mellom arbeidsformidlingen, kommunene og a-kassene. Som i Norge har den danske staten via arbeidsformidlingen og a-kassene, ansvar for forsikrede ledige, mens kommunene har ansvar for de ikke forsikrede ledige.

I følge den danske strukturkommissjonen er det overordnede hensyn å sikre at ledige så raskt som mulig kommer ut i jobb. I følge kommissjonene vurderer de det slik at det flerstrengede systemet ikke understøtter det overordnede hensynet om å sikre en effektiv, sammenhengende, virksomhets- og borgernær sysselsettingsinnsats. Spesielt mener kommissjonene at dette gjelder i forhold til de gruppene som er mest utsatte på arbeidsmarkedet (Strukturkommissjonen 2004:578).

I følge kommissjonen vil samling av arbeidsmarkedsinnsatsen i et enstrengt system gi grunnlag for en bedre og mer effektiv sysselsettingspolitikk, som igjen vil understøtte det overordnede mål om å få flere i arbeid. Med et enstrengt system forstås et system hvor ansvaret for alle målgrupper og ytelser ivaretas i samme system, dvs både de forsikrede og de ikke-forsikrede ledige. Med andre ord beveger man seg bort fra det tradisjonelle systemet der man skilte mellom de med

¹⁰ RRV (1999): "Att följa upp otraditionella inslag i arbetsmarknadspolitiken"

og uten rettigheter, mot et system der man skiller i tilbudet mellom de som er og ikke er klare for arbeidsmarkedet.

På tvers av den rådende tendens, ser kommisjonen med andre ord for seg et enstrengt kommunalt tilbud. Et viktig argument mot å sentralisere innsatsen i en statlig modell, er at myndighetsansvaret blir adskilt fra myndighetsansvaret på andre områder som familieområdet og det øvrige sosiale området. Dette vurderes som uhensiktsmessig. Kommisjonen ønsker imidlertid at staten ivaretar ansvaret for en rekke oppgaver på området, bl.a. ansvaret for en nasjonal jobbformidling i form av et landsomfattende IT-system samt tilsyns- og kontrolloppgaver. Det foreslås også at staten skal ha ansvar for gjennomføring av anbud og valg av tiltaksarrangører som kommunene kan velge mellom. Siden kommunene normalt inngår i et større arbeidsmarked, forutsetter kommisjonen at en stor del av driftsoppgavene som jobbformidling, aktiviseringstilbud og veiledning utføres av eksterne leverandører.

Kommunene skal også ha et finansielt ansvar for dagpengeutbetalingene til de forsikrede ledige, noe som følger av prinsippet om samsvar mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar og dels er en følge av at kommunene skal ha et nødvendig incitament til en effektiv sysselsettingspolitikk. Kommisjonen ser imidlertid at dagpengeytelsene integreres i et felle utbetalingssystem, uavhengig av om man er forsikret, ikke-forsikret, på sykepenger etc. Mulighetene for å gi den ansvarlige myndighet et direkte økonomisk incitament til en effektiv innsats er i følge kommisjonen en klar fordel ved den kommunalt forankrede modellen. For å utjevne lokale forskjeller foreslår kommisjonen et utjevningssystem som fanger opp forskjeller i ledighetsnivået. Hvorvidt dette skal finansieres over rammeoverføringene eller være øremerkede midler, sier kommisjonene imidlertid ikke noe om.

Som følge av at kommunene gjennom dette forslaget vil få et større kompetansemessig og økonomisk ansvar, stiller kommisjonene krav til at kommunene har en viss minimumsstørrelse. Uten at kommisjonen tar konkret stilling til hva en slik minimumsstørrelse bør være, anser de likevel at kommunestørrelsen bør være på minst 30 000 innbyggere. Kommisjonen er mer usikker på om kommuner med 20 000 innbyggere vil være i stand til å ta det faglige og økonomiske ansvaret. På det nåværende tidspunkt kan dette se ut til å være urealistisk i norsk sammenheng.

Den danske modellen er interessant i den forstand at de her legger vekt på andre hensyn enn det som bl.a. vektlegges av informantene i samordningsforsøkene, og som dermed leder til en kommunal løsning. Et interessant spørsmål i den for-

bindelse, er derfor om det også kan tenkes en kommunal samordnet velferdsmodell i norsk sammenheng.

8.4 En norsk kommunal velferdsmodell?

I dette avsnittet har vi resonnert litt rundt muligheten for å innføre en bred også samordnet kommunal velferdsmodell i Norge. Det er lite realistisk å tenke seg en ren kommunal modell (jf. tabellen over). En modell med en kommunal løsning som er statlig styrt, vil imidlertid kunne være et mer realistisk alternativ siden dette er en styringsform med lange tradisjoner her i landet. Men en slik modell vil likevel kunne stå overfor en rekke utfordringer, og som det forutsettes i Danmark, en radikal omlegging av kommunestrukturen.

Den delen av velferdspolitikken som er rettet mot arbeid og arbeidsformidling, har i hovedsak tre målsettinger. For det første skal den bidra til bedre effektivitet i jobb matchingen i arbeidsmarkedet (matching efficiency). For det andre skal man sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av arbeidsstyrken ved å føre en aktiv stabiliseringspolitikk, og for det tredje skal man også gjennom denne politikken ivareta visse fordelingspolitiske hensyn. Det siste ser man for eksempel i Arbeidslinjen som bærer i seg både effektivitets- og fordelingspolitiske aspekter, og ikke minst ser man det i forbindelse med bevilgninger til den såkalte Fattigdomspakken som har et reint fordelingspolitisk formål.

Hovedargumentet for desentralisering av beslutninger på arbeidsområdet må knyttes til den delen av politikken som skal sikre bedre effektivitet i det lokale arbeidsmarkedet. Bedre innsikt i lokale forhold vil gi bedre tilpasning til de lokale behov. Det er dessuten lenge antatt at næringspolitikken bør være et kommunalt ansvar. Det er derfor også nærliggende å tenke seg at et større ansvar for deler av arbeidsmarkedspolitikken vil gi lokale myndigheter et mer omfattende sett av virkemidler i den lokale nærings- og innovasjonspolitikken. Nærings- og arbeidsmarkedspolitikken kan med andre ord være nyttige komplementer i den lokale utviklingspolitikken.

Gjennom en desentralisering av ansvaret for deler av arbeidsmarkedspolitikken til kommunene, kan en altså tenke seg at en oppnår bedre effektivitet ved at politikken i større grad er tilpasset de lokale behov. Vi kan derfor betrakte en slik desentralisering som et forsøk på å bedre ivareta (de lokale) effektivitetshensyn. Det er imidlertid flere problemer knyttet til stabiliserings- og fordelingspolitiske hensyn ved desentralisering av politikken. Disse hensyn har en såpass sterk tradisjon i den norske velferdsstaten, at det er vanskelig å tenke seg en desentralisert modell uten innslag av statlige reguleringer utover det som allerede ligger i de mange rettighetsbaserte ordningene.

Argumentet mot desentralisering ut fra stabiliseringspolitiske hensyn er kommunenes manglende incitament til å føre en motkonjunkturpolitikk. I perioder med økonomisk oppgang vil kommunene i sum kunne forsterke konjunktursykelen fordi de får økte inntekter (skatte- eller finansinntekter) som vil kanaliseres til kommunale formål. På samme vis kan en tenke seg at kommunalt ansvar med arbeidsmarkedspolitikken vil svekke effekten av motkonjunkturpolitikken i perioder med lavkonjunktur. Vi tenker da på at kommunene som følge av lavere inntekter, vil stramme inn i budsjettene – bl.a. ved direkte eller indirekte reduksjon i overføringer til arbeidsmarkedspolitik i en periode der økte overføringer burde vært iverksatt. Dette kan selvsagt staten regulere automatisk ved å øke og redusere overføringene i tråd med utviklingen i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at indikatorer på tilstanden i arbeidsmarkedet benyttes som vekter i inntektssystemet for kommunene. En naturlig indikator i den forbindelse er ledighetsnivået i kommunen.

Et slikt statlig reguleringsregime krever imidlertid at arbeidsledigheten måles på en annen måte enn det som i dag. Dette fordi arbeidssøkere på tiltak ikke inngår i dagens målinger av arbeidsledighet. Dersom overføringer baseres på dagens målinger, kan dette gi kommunene et incitament til å føre en lokal arbeidsmarkedspolitik som i liten grad innebærer bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak fordi dette svekker inntektsgrunnlaget (dvs. statlige overføringer). I nedgangskonjunkturer der det bl.a. av beredskapsmessige hensyn synes mest nærliggende å plassere arbeidssøkere på aktive tiltak, vil jo dette være svært uheldig. Akkurat slike effekter vil det nok være enkelt å gjennomskue for sentrale myndigheter, men hovedpoenget her er at de indikatorer som benyttes for en automatisk stabilisering av inntektene til konjunkturerne, vil kunne være gjenstand for strategiske tilpasninger fra kommunenes side som undergraver de nasjonale hensyn på det stabiliseringspolitiske området.

Det fordelingspolitiske argumentet mot desentralisering kan knyttes til ulikheter i tilbud overfor arbeidssøkere mellom kommuner, enten som følge av ulikheter i prioriteringer eller som følge av ulikheter i inntekter. Ulikheter som følge av ulike prioriteringer må aksepteres – det er jo hensikten. Om en aksepterer forskjeller som følge av ulikheter i inntekter, vil det være avhengig av hvorvidt likhet i inntekter er en premiss for lokaldemokratiet eller ikke. Aksepteres ulikheter i inntekter – må også forskjeller i arbeidsmarkedspolitik som følge av inntektsulikheter aksepteres. Aksepteres ikke ulikheter i inntekter, så må man gjøre noe med finansieringen av kommunesektoren – og det berører ikke arbeidsmarkedspolitikken.

Erfaringsmessig vet vi at det er visse mekanismer i det politiske markedet som ser ut til å ha betydning for sentral styring av kommunale politikkområder. Forskjeller i prioriteringer, men kanskje i større grad forskjeller i inntekter, gir opphav til avisoversrifter som settes på den politiske dagsorden og utløser såkalt handlingsplanpolitikk fra Stortingets side (Håkonsen og Løyland 2000). Dette har vi de siste årene sett innen kommunal omsorg og innen grunnskolen. Stort omfang av slik politikk bidrar til å undergrave intensjonen med desentralisering av beslutninger til lokale politiske nivå, fordi kommunene i større grad opptrer som strategiske aktører i et spill med staten, enn å føre en kontinuerlig og veloverveid prioritering mellom sine ulike behov.

Desentralisering av arbeidsdelen av velferdspolitikken til kommunalt nivå kan gi opphav til kommunale ulikheter som settes både på den stabiliserings- og den fordelingspolitiske dagsorden i Stortinget. For å rette opp utslag av den lokale tilpasningen som etter sentrale myndigheters synspunkt ikke ivaretar nasjonale hensyn på en tilfredsstillende måte, er det ikke vanskelig å tenke seg at man også i fremtiden vil se en statlig handlingsplanpolitikk i form av for eksempel Fattigdomspakker.

Et moment som også bør trekkes inn i diskusjonen av desentralisering, er om man i Norge har en kommunestruktur som gjør en slik reform særlig aktuell. Tilpasning til lokale forhold for å bedre ivareta effektivitetshensynet i arbeidsmarkedspolitikken, vil jo innebære en tilpasning og internalisering av beslutninger til regionale funksjonelle arbeidsmarkeder. Og disse avviker sterkt fra dagens kommunestruktur. Om vi i den nærmeste fremtid vil se en kommunestruktur som i større grad sammenfaller med funksjonelle arbeidsmarkeder er vel heller tvilsomt. Et alternativ vil i så fall være interkommunale samarbeid innen funksjonelle arbeidsmarkeder slik man i noen grad finner det innen næringspolitikken.

Desentralisering innebærer altså at staten i noen grad gir fra seg kontrollen med arbeidsmarkedspolitikken til kommunene, og en må derfor regne med at det vil oppstå større forskjeller i utformingen av politikken mellom kommuner enn det en vil ha ved reint statlig regime. I hvilken grad en kan regne med at dette vil være politisk akseptabelt over tid bør således være en avgjørende premiss for hvor langt en er villig til å gå i retning av desentralisering. På flere tjenesteområder som er underlagt kommunalt produksjonsansvar, finner en i dag så sterke statlige politiske føringer og detaljstyring at det er grunn til å spørre seg om det overhode har noen hensikt å la kommunene ha ansvaret. Dette gjelder særlig grunnskolen som for det første er en rettighetsbasert tjeneste, som i tillegg er så sterkt statlig styrt at det lokalpolitiske handlingsrommet er svært begrenset. Vil konsekvensen av en desentralisering av arbeidsmarkedspolitikken føre til en stat-

lig detaljregulering som er like sterk eller sterkere enn den en finner for grunnskolen, er det all mulig grunn til å vurdere hensikten med en slik reform. Desentralisering innebærer større forskjeller, og innfører man en slik politikk, er det også en selvfølge at man aksepterer større forskjeller mellom kommunene.

8.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi kort drøftet spørsmålet om innføring av en statlig eller kommunal samordnet velferdsmodell. Preferansene til de fleste informantene i forsøkene går i retning av en statlig styrt etat, men med desentraliserte beslutninger. Dette kan vi knytte til to sentrale argumenter i forhold til diskusjonen om en statlig eller kommunal modell. På den ene siden hensynet til at staten skal ivareta likhetshensynet (likeverdige og sikker økonomi). På den andre siden kan argumentet om lokal frihet til å treffe beslutninger knyttes til argumentet om at man lokalt vil ha best forutsetninger for å tilpasse tilbudet til lokale forhold. Et nærliggende argument er at dette vil skape rom for mer innovative og på sikt effektive løsninger for brukerne. I andre land har de to hensynene blitt ivaretatt gjennom statlige desentraliserte etater/organ. I Danmark ser vi derimot at Strukturkommissjonen har valgt å gå i retning av en kommunal modell. På samme måte har vi i Norge tradisjon for at kommunene forvalter store deler av velferdsgodene. Vi har derfor stilt spørsmål om dette også er en hensiktsmessig modell i Norge. I den forbindelse peker vi på minst to store utfordringer. Den ene er knyttet til hvordan kommunene kan ivareta stabiliseringspolitiske hensyn, og den andre til hvordan de kan ivareta de fordelingspolitiske hensyn. I begge tilfeller argumenterer vi for at kommunene vanskelig kan ivareta disse hensynene på en god måte. I det første tilfellet vil kommunenes strategiske beslutninger kunne bidra til å forsterke konjunktorene heller enn å dempe dem. I det andre tilfellet vil en kommunal modell forutsette ulikheter. Om dette ikke aksepteres, vil en kommunal modell være lite hensiktsmessig. Her peker vi også på trekk ved det politiske system som lett fører til at lokale prioriteringer undergraves i form av statlige utjevningstiltak (satsinger for å skape likhet). Det betyr at lokal innovasjon og lokale løsninger som avviker fra det ”normale”, lett kan bli utsatt for politisk press som bringer ”avvikerne” tilbake i folden. Et slikt politisk spill er imidlertid først og fremst knyttet til rettigheter og prioriteringer lokalt. Lokale løsninger i form av mer innovativ tiltaksbruk etc vil neppe bli berørt av dette.

9 BESKRIVELSE AV DE 13 FØRSTE FORSØKENE

9.1 *Skien kommune*

Forsøket i Skien er lagt til det offentlige servicekontoret i byen (SATS i OSK). Servicesentret ble åpnet 1. april 2001, mens samordningsforsøket ble åpnet i servicesentret 19. mai 2003. Det innebærer at lokalene i praksis oppfattes å ha fire virksomheter: Aetat, trygdeetat, sosialkontor og resten av de kommunale tjenestene. I alt er det ansatt 16 personer i den delen som omfatter samordningsforsøket. Disse fordeler seg på åtte personer fra Aetat, fem personer fra trygdeetat og to personer fra sosialtjenesten.

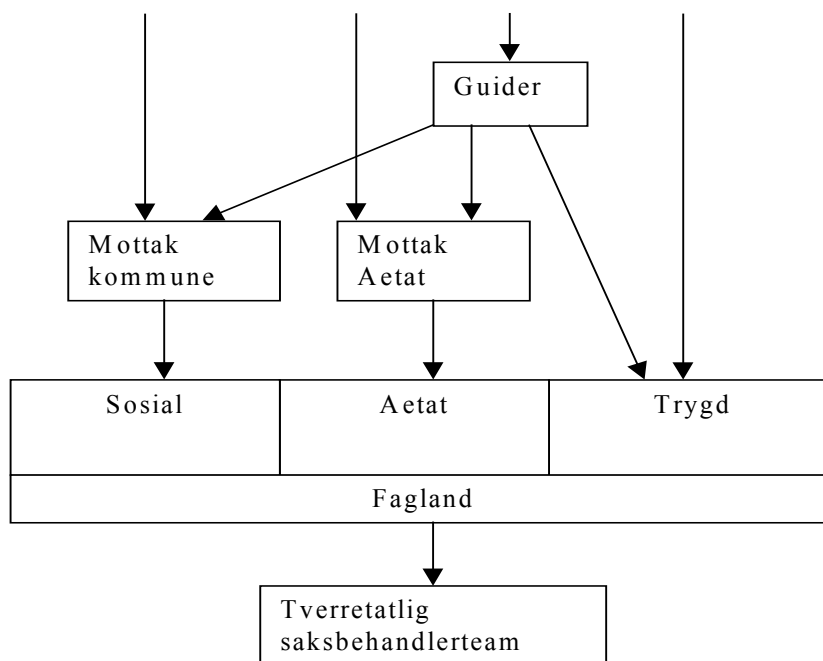
I prinsippet skal samordningsforsøket omfatte alle brukergruppene til de tre etatene. Men i praksis er det en viss arbeidsdeling mellom fagland i servicekontoret og moderetatene. I praksis innebærer det at enkelte brukergrupper vil bli overført til moderetatene. Det vi her kaller fagland, befinner seg med andre ord dels i servicesentret og dels i moderetatene. Det er Aetat som har den klareste arbeidsdelingen mellom virksomheten i servicesentret og moderetaten. Aetats tjenester i servicesentret fungerer som et kundemottak for moderetatens tre øvrige avdelinger, dvs kvalifisering, økonomi og markedsavdeling. Dette innbefatter også forberedende saksbehandling. Arbeidsdelingen mellom de oppgavene som er lagt til servicesentret og de som er lagt til moderetaten, er basert på hvor lenge brukerne har vært registrert ledige. Dersom brukerne har vært registrert ledige i over et halvt år, overføres de automatisk til kvalifiseringsavdelingen i Aetat (dvs. moderetaten). I perioden fra tre til seks måneder med ledighet, kan Aetat i servicesentret også anbefale tiltak, men fatter ikke noen endelige beslutninger (bortsett fra nettbasert AMO).

Når det gjelder sosialtjenestene, skal i prinsippet faglandet i servicesentret håndtere alle brukere, men de aller vanskeligste sakene blir overført til moderetaten. Moderetaten er et nyetablert Helse- og sialsenter som er en samling av helse-tjenesten, sosialtjenesten, barnevernet, rehabiliteringstjenesten og flyktningetjenesten. Dette er med andre ord et tiltak for å samordne de kommunale helse- og sosialtjenestene i kommunen. Servicesentret fungerer som dette senterets brukermottak for de som ikke vet hvor de skal og for førstegangs brukere av sosialtjenesten.

I motsetning til Aetat og sosialtjenesten, har trygdeetaten lagt alle sine tjenester til servicesentret. Her er det med andre ord ikke noen funksjonell arbeidsdeling mellom de oppgavene som utføres i servicessentret og i moderetaten. Trygdeeta-

ten har derimot opprettet tre likeverdige team av saksbehandlere som rullerer på å sitte i servicesentret og i moderetaten.

Det første brukerne møter i servicesentret, er en pult som betjenes av to guider. Disse kan hjelpe brukerne videre til de respektive tjenestene i servicesenteret. Denne tjenesten er imidlertid bare et tilbud til de som har behov for hjelp til å orientere seg i senteret. Det betyr at brukerne også kan henvende seg direkte til de respektive tjenestene, dvs enten til Aetats frontlinje, til kommunens frontlinje (herunder sosialtjenesten) eller direkte til trygdeetatens saksbehandlere.



Figur 9.1 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Skien kommune

Servicesentret er utformet på en slik måte at det helt i front er utplassert selvbetjenings PC-er og annen informasjon fra de tre etatene. I midten av lokalene er det satt ut sofaer der brukerne venter på tur. Faglandet er plassert langs veggene i lokalene der hver pult er skilt fra hverandre med lettvegger. På venstre side i lokalene finner vi Aetats mottak og fagland. På høyre side i lokalene finner vi kommunens mottak, herunder sosialtjenesten. Av hensyn til skjerming er faglandet i sosialtjenesten plassert lengst bak på høyre side i lokalene. Helt bak i lokalene befinner trygdeetatens fire pulter seg. I tillegg har senteret to lukkede rom som kan benyttes til private samtaler. På pultene til saksbehandlerne i det åpne landskapet er det satt ut skilt som opplyser om at brukerne kan be om samtale i lukket rom. Kommunens ansatte og saksbehandlerne i Aetat har også tilgang til et skjermet fagland, bl.a. for å utføre mindre publikumsrettede oppgaver.

I servicesentret har de tre etatene organisert seg noe forskjellig. Kommunen (herunder sosialtjenesten) og Aetat har et eget mottak og et fagland. Aetat har i tillegg et kølappsystem som brukerne må benytte for å komme til mottaket. Trygdeetaten har derimot slått sammen mottak og fagland i ett tjenestenivå. Det betyr at brukerne skal henvende seg direkte til saksbehandlere som sitter bak fire pulter i servicesentret. Disse fire pultene er videre organisert i forhold til ulike oppgaver. Aetat og sosialtjenesten har tre pulter hver uten noen form for arbeidsdeling eller spesialisering mellom de ansatte i de respektive etatene. Med andre ord kan vi si at konsekvensen av at trygdeetaten har flyttet alle sine oppgaver frem i servicesenteret er at de dermed får en funksjonsdelt tjeneste. Aetat har derimot kun flyttet den forbedrende saksbehandlingen inn i senteret, og kan dermed operere med generalister på dette nivået. Disse må dermed forholde seg til en funksjonsdelt moderetat. Sosialtjenesten er i en mellomstilling mellom de to øvrige etatene. Her fatter saksbehandlerne alle vedtak, mens oppfølging av vedtakene foregår i moderetaten.

I Skien foregår arbeidet med fellesbrukerne på tre måter: a) ved uformelle kontakter på tvers av etatene inne i servicesentret, b) ved at brukerne sendes mellom etatene i servicesentret og c) i et formelt tverretatlig saksbehandlersteam (TST). TST ble opprettet før samordningsforsøket, men inngår som en sentral del av samordningen i forsøket. Her kan alle etatene melde inn sine respektive brukere til en tverretatlig avklaring. TST eksisterer dels utenfor og dels innenfor samordningsforsøket. Det betyr at per dags dato er det flere aktører som kan henvise personer til TST, både fra servicesentret og fra moderetatene. I henhold til prosjektsøknaden av 17.3.03 behandler denne enheten mellom 30 og 100 saker i uka. Det er faste personer som sitter i TST, og saksbehandleren følger ikke klienten inn i selve TST-møtet.

Som en videreutvikling av TST-organet er det nylig opprettet en samordningsgruppe som skal ha spesielt ansvar for informasjon, avklaring, tiltak og oppfølging. De har også fått ansvar for å gi moderetatene tilbakemeldinger hvis rutiner oppleves som uhensiktsmessige.

I Skien har de også nylig startet opp med en tredagers avklaring for flerbrukere av de tre etatene. I første omgang har dette vært forbeholdt yrkeshemmede (også sosialt yrkeshemmede), men er planlagt utvidet til å innbefatte personer med sykepenger, rehabiliteringspenger m.fl. Prosessen foregår over tre dager: Den første dagen innkalles en gruppe aktuelle kandidater til et felles informasjonsmøte, andre dagen til en felles gruppeavklaring og tredje dagen til en individuell samtale med saksbehandlere fra aktuelle etater. Intensjonen er at brukerne etter de tre dagene skal ende opp med en individuell handlingsplan.

Frem til i dag har det vært arbeidet med tre fokusområder i prosjektet: videreutvikling av servicesentret, felles kvalifisering (avklaring, handlingsplaner, tiltak og oppfølging) og felles inntektssikring. Det siste fokusområdet er imidlertid lagt på is inntil videre. Når det gjelder felles kvalifisering (SATS-kvalifisering), er en i en tidlig fase i forhold til hvordan denne skal utformes. I følge et notat fra forsøket ser en for seg en arbeidsdeling mellom SATS-kvalifisering og Helse- og sosialsentret. Brukere som har behov for oppfølging i forhold til psykiatri, rus, fysisk funksjonshemning, somatiske lidelser etc., skal være knyttet til kommunens helse- og sosialsenter (rusteam, psykiatrikoordinator, introduksjonsprogram etc). Brukere som skal følge et kvalifiseringsløp, og ikke har behov for tilleggstjenester ut over det Aetat, trygdeetaten og sosialtjenestens tiltaksteam kan tilby, skal knyttes til SATS-kvalifisering. Av dokumentet fremgår det at en på sikt ønsker en "sammensmelting" av deler av Helse- og sosialsentret og SATS-kvalifisering. Av informantintervjuene synes det imidlertid å være uklart når og hvordan dette eventuelt skal foregå. Hvilken rolle TST skal ha i forhold til en slik avdeling og hvor TST eventuelt skal komme inn, er også foreløpig uklart.

Opprinnelig ble prosjektet startet opp med en prosjektgruppe bestående av trygdesjefen, kontorsjef i Aetat Grenland og Helse- og sosialsjefen i Skien kommune (høsten 2002). I kjølvannet av dette ble det etablert en styringsgruppe bestående av fylkestyngdedirektør, fylkesarbeidssjef, rådmannen i Skien kommune og en representant fra fylkesmannen. Samtidig ble det etablert fem ulike arbeidsgrupper som skulle arbeide mer konkret med ulike problemstillinger: servicekontoret, informasjon, tillitsvalgte, teknologi, og tverretattlig saksbehandlerteam. I tillegg ble det også etablert en referansegruppe bestående av ulike interesseorganisasjoner.

Etter at senteret ble åpnet på vårparten 2003, ble prosjektorganisasjonen endret. For det første ble prosjekt- og styringsgruppe slått sammen. Videre ble det etablert tre delprosjekter som skulle arbeide med de tre fokusområdene (servicesentret, felles kvalifisering og felles inntektssikring). I følge informanter fra forsøket var bakgrunnen at styringsgruppen hadde behov for å bli mer involvert i prosjektet, bl.a. som følge av at det etter hvert kom mange styringssignaler fra sentralt hold, og at det oppsto tendenser til friksjoner. En annen begrunnelse var usikkerheten i forhold til forventede midler fra Sosial- og helsedirektoratet. Tilsagn om prosjektmidler kom sent, og det bidro til en viss usikkerhet i forhold til investeringer i bygg, inventar og utstyr som allerede var foretatt.

Fra og med 2004 er den opprinnelige prosjektgruppen opprettet igjen, og de arbeider med tre fokusområder. Det er felles kvalifisering, tverretattlig saksbehandlingsteam (TST) og informasjon. Innsatsen i forhold til prosjektområdet inntektssikring er utsatt inntil videre.

Ledelsen av samordningsforsøket i servicesentret har bestått av en "praktisk ledergruppe" med en person fra hver av statsetatene og en person fra kommunen. Lederen fra kommunen har hatt en praktisk lederrolle for hele senteret, men har ikke hatt faglig ansvar i forhold til de ansatte i sosialtjenesten. De ansatte i sosialtjenesten er direkte underlagt kommunens sosialleder. De to representantene fra Aetat og trygdeetaten som sitter i ledergruppen, jobber til daglig som saksbehandlere i sine respektive etater. De har derfor hatt relativt begrensede fullmakter, bl.a. til utforming av prosedyrer og samarbeidsløsninger i selve senteret. Den reelle ledelsen av forsøket har derfor vært ledertroikaen i prosjektledelsen. Ingen av disse har sitt daglige arbeid i senteret. For å få en mer enhetlig daglig ledelse av samordningsforsøket, har de derfor nylig erstattet den praktiske ledergruppen med én daglig leder.

9.2 Moss kommune

Samordningsforsøket har betegnelsen Fokus Jobb og ble satt i gang 15. september 2003. Målgruppen for prosjektet er brukere som trenger tverrfaglig avklaring, har behov for tett oppfølging og kan nyttiggjøre seg tiltak som bidrar til at bruker innen rimelig tid kan bli selvforsørget eller starte en prosess mot arbeid. Det er et samarbeidsprosjekt mellom Moss kommune, Moss trygdekontor og Aetat Moss. Brukere som kan være aktuelle, henvises fra de respektive moderatene som fysisk er lokalisert ulike steder i byen. I løpet av 2004 planlegges det å gi prosjektet utvidet ansvar for unge sosialklienter (18 – 25 år) som skal henvises direkte fra kommunens servicetorg. Før henvisning skal det foretas en avklaring i servicetorget. Det er en målsetting at brukere av Fokus Jobb skal få sitt behov for tjenester fra de tre samarbeidene etatene dekket innenfor prosjektet. Med andre ord skal brukerne ha kun ett kontaktpunkt i forhold til tjenester fra disse etatene.

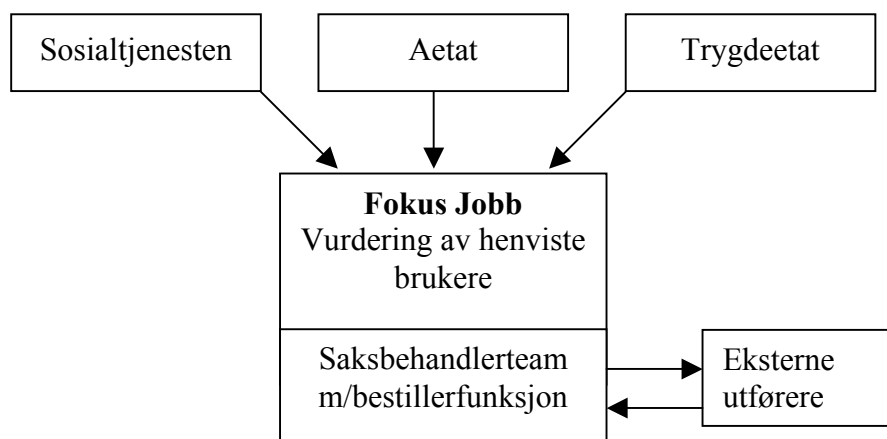
Prosjektleder har vært tilsatt fra 1. juni 2003. I tillegg utgjøres bemanningen av to prosjektmedarbeidere fra Aetat, en fra trygdekontoret og to fra sosialtjenesten (den ene tilsatt fra 02.02.04). I prosjektperioden er medarbeiderne ansatt i sine respektive etater, og de ble overført til prosjektet etter intern utlysning. Prosjektmedarbeiderne begynte å arbeide i prosjektet tre uker før kontoret åpnet. Perioden frem til åpning ble benyttet til læring om hverandres arbeidsområder, utarbeiding av informasjon om prosjektet, utvikling av arbeidsverktøy (diverse skjema) og til å bli kjent med hverandre.

Prosjektet er lokalisert til eget kontor som ligger sentralt i byen, og i samme gård som Moss trygdekontor og Rygge trygdekontor. Fokus Jobb har lokaler i 2. etasje, og adkomsten er godt skiltet. Inn til mottaket er det glassdør, og det er ven-

testoler utenfor. Mottaket er et relativt lite rom med en skranke med datatilknytning foreløpig kun til Aetats system. Det er dør videre inn til et relativt stort åpent rom som er omkranset av kontorfellesskapet for medarbeiderne, prosjektleders kontor og små samtalerom. Lokalet som prosjektmedarbeiderne sitter i, er et forholdsvis lite rom. Arbeidsplassene består av skrivebord som er satt mot hverandre. Det er satt opp små skjermer som skiller mellom de enkelte arbeidsplassene. Dette innebærer at prosjektmedarbeiderne sitter tett på hverandre. Det gir gode muligheter for informasjonsutveksling underveis i arbeidet. Men det innebærer også at prosjektmedarbeiderne er uten muligheter til å beskytte seg mot støy fra telefon, kortere samtaler mellom andre kolleger osv. Med unntak av skranken er dette de eneste arbeidsplassene med nettilkobling. Medarbeiderne har datatilknytning til egen etats system. I tillegg har saksbehandlere fra Aetat og sosialtjenesten nylig fått lesetilgang til trygdeetatens system, men da datainnsamlingen ble utført, hadde de ikke hatt anledning til å sette seg inn i det. Tilgangen forutsetter imidlertid at de sitter på arbeidsplassen til medarbeider med bakgrunn fra trygdeetaten. Med unntak av samtaler med brukere og lengre samtaler med kolleger, utfører saksbehandlerne alt arbeidet sitt i kontorfellesskapet. Samtalerommene er relativt små, og har ikke datatilkobling.

Fokus Jobb ledes av en styringsgruppe som består av distriktsarbeidssjef Moss, trygdesjef i Moss, leder av forvaltningsområdet helse- og sosial Moss kommune, representant fra Fylkesmannen og prosjektleder . Prosjekter er organisert under forvaltningsområdet helse og sosial, og prosjektleder er ansatt i Moss kommune.

I skranken møtes bruker av en av prosjektmedarbeiderne. Ansvar for skranken rullerer ved at de sitter en halv dag hver. Brukere som henvender seg i skranken, er tilknyttet prosjektet. Dersom noen kommer direkte til Fokus Jobb, blir de bedt om først å ta kontakt med en av de samarbeidende etatene. Siden det i hovedsak er prosjektets brukere som henvender seg i skranken, er pågangen begrenset. Mange har timeavtaler, og noen ønsker kontakt med en bestemt prosjektmedarbeider. Hvis mulig får vedkommende en samtale der og da, eventuelt en timeavtale. For øvrig forsøker prosjektmedarbeideren som er i skranken, å svare på spørsmål som gjelder alle fagområdene, og eventuelt formidle kontakt til aktuell fagperson. Å ta i mot og eventuelt bistå ved utfylling av ulike søknadsskjema er en sentral oppgave.



Figur 9.2 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Moss kommune

Vurdering av hvorvidt en bruker kan være aktuell for deltakelse i prosjektet blir utført av saksbehandler i de respektive moderetatene. Eventuell henvisning skjer på eget skjema som er utarbeidet i regi av prosjektet. Moderetatene har ulik praksis med hensyn til hvor mye saksdokumenter som oversendes, jfr. senere. Motatte søknader blir først vurdert av prosjektmedarbeider tilknyttet henvisende etat. Vedkommende undersøker først hvor mye informasjon som ligger i saken. Neste skritt er å undersøke hvorvidt de andre kollegene har opplysninger om søker. Ut fra tilgjengelige opplysninger foretas en faglig vurdering. Søknader som blir vurdert som ikke relevante ut fra målgruppen for prosjektet, blir returnert med begrunnelse for avslaget, og gjerne med forslag til oppfølging. Søkere som vurderes som aktuelle for Fokus Jobb, kalles inn til samtale. I første samtale settes søkelys på hvorvidt søker kan nyttiggjøre seg tiltak, og hva som er søkerens oppfatninger om eventuell prosjektdeltakelse. Hvilke prosjektmedarbeidere som deltar i vurdering av søknader, avgjøres ut fra den enkelte saken.

Søkere som tas opp i prosjektet, må si seg enig i å delta og skrive under på prosjektets deltakerkontrakt. Her forplikter bruker seg til å gjennomføre avtalte tiltak samtidig som det gis samtykke til å innhente/utveksle nødvendige opplysninger.

I den videre behandling av saken må den enkelte bruker forholde seg til den saksbehandler som er mest relevant i forhold til aktuell problemstilling. Det er lagt opp til at saksbehandling skal skje i team, men i praksis er det stort sett faste par som arbeider sammen. Dette er en praksis som har etablert seg ut fra en kombinasjon av saksbehandlerens bakgrunnen og type saker. Eksempelvis er det et par som jobber mest med enslige forsørgere, ett par arbeider med attføringsaker osv. De sentrale arbeidsoppgavene er å innhente informasjon, foreta avklaringer, ha kontakt med tiltaksarrangører, utarbeide vedtak og økonomisk saksbe-

handling. Kommunen arbeider ut fra bestiller-utførermodell, og Fokus Jobb har bestillerfunksjon. Det innebærer at tiltak kjøpes fra ulike tiltaksarrangører. Det blir lagt stor vekt på å få brukerne raskt over i tiltak. Derfor skal en ha stående tilbud slik at de ikke må vente på at noe skal starte opp. Bestillerfunksjonen innebærer også å fremstille kurs mv. som settes ut på anbud og ivareta kjøperfunksjonen.

Prosjektmedarbeiderne er delegert samme vedtaksmyndighet som saksbehandlere i moderetatene. Utbetaling av økonomiske ytelser er koordinert gjennom prosjektet, men i ulike vedtak. Det innebærer at ytelser i henhold til ulike etaters regelverk blir samordnet til utbetaling i samme måned, men kan komme på ulike dager.

Det er ikke satt noen øvre grense for hvor lenge en bruker kan delta i Fokus Jobb før vedkommende har kommet inn i et arbeidsrelatert tiltak. Men bruker skal være i prosjektet i tre måneder etter at det som vurderes som et stabilt arbeidsforhold/tiltak, er satt i gang.

9.3 Løten kommune

I Løten har samordningsforsøket fått betegnelsen Velferdskontoret. Forsøket innebærer at tjenester fra Aetat, trygdeetat og sosialkontor samordnes, og målgruppen er alle kommunens brukere av tjenester fra disse etatene. Velferdskontoret er delt i en tjenesteavdeling som har hovedansvar for tiltak relatert til de tre opprinnelige etatene, og en forvaltningsavdeling som har ansvar for utbetalinger i henhold til Rikstrygdeverkets reglement og betydelige deler av Lov om sosiale tjenester. Utbetalinger i henhold til Aetats reglement foretas av Forvaltningsenheten ved Aetat Hamar. Etter en planleggingsperiode gjennom et forprosjekt på vel et år, ble Velferdskontoret åpnet 1. januar 2004. Etatene hadde da vært samlokalisert fra 1. november 2003. Kommunen har hatt offentlig servicekontor siden 1994. I tillegg til kommunale kontorer har dette omfattet trygdekontoret.

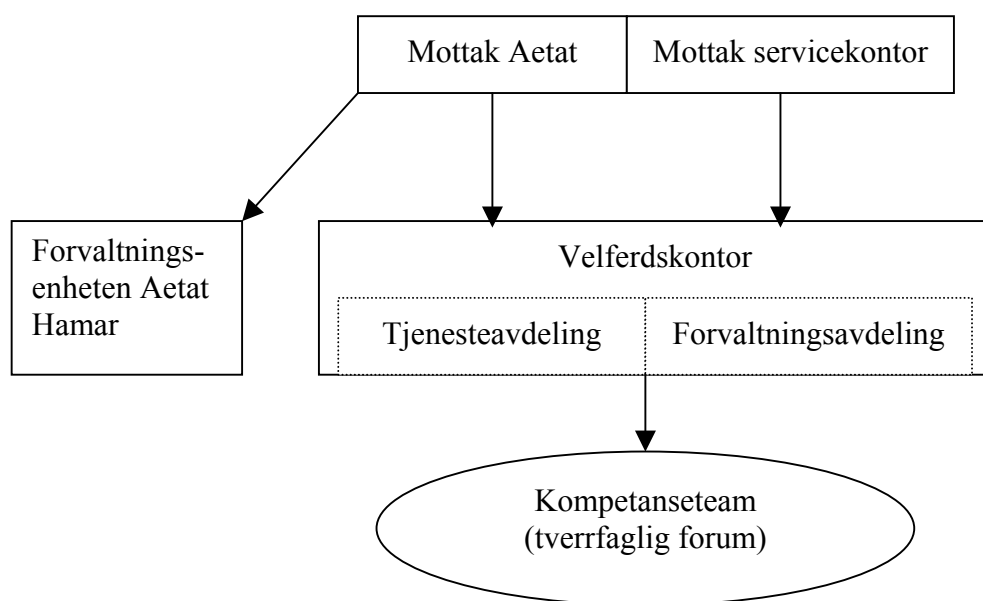
Det øverste styringsorganet for prosjektet er styringsgruppen som har følgende sammensetting: Fylkestyngdedirektør (leder), Fylkesarbeidssjef, rådmann, representant fra Fylkesmannen, 2 tillitsvalgte, representant fra KS, leder av Velferdskontoret og prosjektleder. Leder av Velferdskontoret, som er ansatt av fylkestyngdedirektøren, har ansvar for daglig drift av Velferdskontoret. Prosjektleder, som også er ansatt av fylkestyngdedirektøren, har sine hovedoppgaver knyttet til gjennomføring av prosjektet og oppnåelse av målsettingene.

Velferdskontoret har felles ekspedisjon, eller mottak, med Løten offentlige servicekontor, og det er beliggende i kommunens rådhus. Ekspedisjonslokalet er

nyoppusset, og det er et stort, åpent og luftig lokale hvor skranken utgjøres av to bord i skrivebordshøyde som er skrått plassert i forhold til hverandre. I tilknytning til ekspedisjonen er det også et kontor hvor personalet i mottaket kan snakke uforstyrret med brukerne dersom det er behov for det. Bak skranken er det "båser" hvor personalet i mottaket uforstyrret kan arbeide med enklere saksbehandlingsoppgaver. I god avstand fra skranken er det plassert noen ventestoler. Det er lagt ut en god del informasjonsmateriale relatert til kommunens virksomhet. I det samme lokalet, og i nær tilknytning til inngangen, er det utplassert fire PC'er for jobbsøking. I tillegg er det brosjyrer mv. i tilknytning til jobbsøking.

Saksbehandlerne sitter samlet i to korridorer som rommer henholdsvis tjenesteavdelingen og forvaltningsavdelingen. Tjenesteavdelingen består av personale fra tidligere trygdekontor og sosialkontor. I tillegg er det to personer fra Aetat som jobber fast i kommunen. For øvrig ligger lokalkontoret til Aetat på Hamar. Forvaltningsavdelingen omfatter personale fra tidligere sosialkontor og trygdekontor. Til sammen er det overført ni stillinger fra trygdeetaten og åtte fra sosialetaten.

Tjenesteavdelingen ledes av tidligere leder for sosialtjenesten. Han har det sosialfaglige ansvaret for virksomheten i begge avdelingene. Forvaltningsavdelingen ledes av person med trygdefaglig bakgrunn som har ansvar for trygdefaglige beslutninger i begge avdelingene. Aetat lokal, som har kontor på Hamar, har to saksbehandlere (1,2 stillinger pluss 0,4 stilling som prosjektmedarbeider) stasjonert i Løten. De øvrige saksbehandlerne på Velferdskontoret er ansatt i trygdeetaten, jfr. nedenfor når det gjelder personell fra det tidligere sosialkontoret. Velferdskontoret er organisert etter prinsippene for linjeorganisering, men med unntak av saksbehandlerne fra Aetat som må forholde seg til både leder ved Aetat Hamar og leder ved Velferdskontoret. Det arbeides med en avtale for å avklare ansvarsforholdene. Personalet i mottaket har leder av servicekontoret som nærmeste overordnet.



Figur 9.3 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Løten kommune

Som nevnt ovenfor, har Velferdskontoret felles ekspedisjon, eller mottak, med servicekontoret. Det er ikke kølappsystem, og i den grad brukerne må vente på tur, kan de sitte i god avstand fra skranken. Det er som regel kort ventetid, og i skranken kan bruker sitte ned og presentere ærendet sitt. Opplysningsvirksomhet, herunder bistand til utfylling av diverse skjemaer, formidling videre til saksbehandler og enkel saksbehandling er hovedoppgavene til personalet i mottaket. Dersom det vurderes som nødvendig, kan samtale finne sted i et eget kontor. Hvis det er behov for bistand utover det personalet i frontlinjen kan gi, blir saksbehandler koblet inn. Dette kan skje enten ved at personen i mottaket tar en telefon til en av saksbehandlerne som kan være aktuelle, og får svar på spørsmål, at aktuell saksbehandler kommer ut i ekspedisjonen eller at det avtales en time. En vanlig kontaktform inn til saksbehandlerne er imidlertid via søknad, som leveres i mottaket, om en eller annen ytelse. I følge personalet i mottaket er det ikke vesentlige endringer i arbeidet etter at Velferdskontoret ble operativt (ca tre uker før datainnsamlingen). Servicekontoret har vært i drift i omtrent ti år. Det blir pekt på at personalet har vært stabilt, de har fått opplæring underveis, og har i løpet av årene skaffet seg mye innsikt og erfaring. De har god kjennskap ikke bare til kommunens virksomhet, men også til innbyggerne. Med andre ord har de ansatte i servicekontoret opparbeidet en betydelig generalistkompetanse som nå blir benyttet i mottak av Velferdskontorets brukere.

Brukere av Aetats tjenester får en noe annerledes service. Saksbehandler fra Aetat sitter i skranken en time hver morgen og en hel dag i uka, for å ta i mot hen-

vendelser som spesifikt er rettet mot denne etaten. Brukerne kan da bli registrert som arbeidssøkere (mulighet for selvregistrering på PC kommer om kort tid), og i tillegg få utført ”vanlige frontlinjeoppgaver” som å motta informasjon eller avtale time med saksbehandler. Dette er en forskjell fra tidligere hvor all tjenesteyting relatert til Aetat fant sted på Hamar. Når en kommer i gang med selvregistrering for arbeidssøkere, legges det opp til at ansatte fra både Aetat og servicekontoret skal bistå. Kort sagt er hovedprinsippet for funksjonen i servicekontoret at de ansatte er generalister, men med unntak for Aetats tjenester.

I forbindelse med opprettelse av Velferdskontoret har Løten kommune overført/avgitt sin rett og plikt til å utøve deler av Lov om sosiale tjenester til staten ved Rikstrygdeverket for en avgrenset periode. Dette innebærer at ansatte ved det tidligere sosialkontoret for denne perioden har permisjon fra kommunen og er midlertidig ansatt i trygdeetaten i Hedmark med Velferdskontoret i Løten som arbeidssted. Med andre ord består Velferdskontoret av ansatte ved det tidligere trygdekontoret og deler av tidligere sosialkontor. I tillegg kommer 1,2 saksbehandlerstillinger (fordelt på to personer) knyttet til Aetat lokal på Hamar. Dette innebærer at fagland utgjøres av Velferdskontoret. Når personalet i mottaket skal formidle kontakt til fagland, blir saksbehandler valgt på bakgrunn av relevans i forhold til problemets art og hvem som måtte være tilgjengelig.

Ved første samtale hos saksbehandler blir brukerens situasjon i størst mulig grad kartlagt, og bruker blir underrettet om at vedkommende vil få innkalling til møte relativt snart. Det holdes ukentlig fordelingsmøte hvor det blir avgjort hvem som skal ha videre ansvar for saken. Dersom det i løpet av saksgangen virker ”naturlig” å endre hovedsaksbehandler så blir det gjort. I fagland kan en skille mellom tre former for saksbehandling:

- Vanlig saksbehandling som en person utfører
- Ad hoc basert samarbeid med samtale med annen/andre saksbehandlere – ”over-gangen-samarbeid”
- Tverrfaglig forum (Kompetanseteam)

En stor del av sakene løses ved tradisjonell saksbehandling som gjennomføres av én person. I realiteten innebærer det at saksbehandlere fra det tidligere trygdekontoret arbeider med trygdesaker, og at slike saker fordeles mellom saksbehandlerne etter trygdefaglige kriterier. På samme måte er det ansatte ved det tidligere sosialkontoret som tar hånd om ”sosialsaker”. Dersom saksbehandler har behov for å konferere med kolleger, så er vi over i kategorien ”over-gangen-samarbeid”. Hvor utstrakt dette samarbeidet er, vil variere fra kort innhenting av informasjon fra en kollega, til samtale med kollega hvor bruker kan være til stede. Men saker som involverer flere saksbehandlere, kan gå videre til tverrfaglig

forum (Kompetanseteam), som er en arena for brukere som har behov for sammensatte tiltak. Ut fra behovene til den enkelte bruker blir det satt sammen et team. Dersom det er nødvendig, blir også andre instanser som f. eks. helse- eller undervisningssektor, koblet inn. Det er imidlertid ikke utarbeidet rutiner for samarbeid med andre sektorer enda, men det står på ”arbeidsplanen”.

Et virkemiddel for å samordne tjenestene er ordningen med en fast kontaktperson. Saker som går videre til fagland, blir fordelt mellom saksbehandlerne i det ukentlige fordelingsmøtet. Vedkommende saksbehandler har ansvar for oppfølging, og vil være kontaktperson for brukeren. Når en sak går til tverrfaglig forum (Kompetanseteamet), blir det vurdert hvorvidt tidligere saksbehandler skal være koordinator, eller om det skal avtales en ny. Under møtene har en tilgang til datasystemene til alle tre sektorene slik at vedtak kan fattes der og da. Dersom det i løpet av den videre saksgangen skjer endringer som tilsier at det vil være mer ”naturlig” med koordinator med bakgrunn fra en annen etat, så blir det foretatt skifte. Det vil i tilfelle skje i samråd med bruker. En kan si at det legges opp til en ordning med sekvensiell koordinator.

Dersom saksbehandlingen utløser økonomisk stønad i henhold til Rikstrygdeverkets lover og forskrifter, og inkludert stønad etter Lov om sosial omsorg, så gir saksbehandler melding til forvaltningsavdelingen som er ansvarlig for alle utbetalingene. For saker som kommer inn under lover og reglement for Aetat, gir saksbehandler (ansatt i Aetat) melding til forvaltningsenheten ved Aetat lokal (Hamar) som har ansvar for utbetalingene.

9.4 Kristiansand kommune

Samordningsforsøket i Kristiansand åpnet 17.11.03 og kalles Ung-etat. Målgruppen er alle under 25 år som er brukere av de tre samordningsetatene. I utgangspunktet skal Ung-etat yte et fullverdig tjenestetilbud for målgruppen. For Aetat sin del er imidlertid oppgavene med utbetaling av økonomiske ytelser lagt til moderatens forvaltningsavdeling.

Ung-etat er lagt til et eget kontorlokale i samme bygning som Aetat. Brukerene kommer inn i åpne lokaler med en venteplass i midten, to informasjonspulter på høyre side og selvbetjente PCer på venstre side. Lengre inn i lokalet er det en kølappautomat der brukerne kan trekke kølapp enten til sosialtjenesten eller til Aetat. Det er ingen kølapp til trygdetjenesten. Dette har sammenheng med at pågangen til trygdeetaten er mindre enn til Aetat og sosialtjenesten. Lengst inne i lokalet befinner det seg tre delvis skjærmede registreringspulter som hovedsakelig bemannes av Aetat og sosialtjenestens ansatte. En sentral funksjon her er å registrere nye brukere. Dersom det er behov for en trygdeansatt ved registrerings-

pulten eller informasjonspulten, blir det kalt inn en saksbehandler fra faglandet. I tilknytning til lokalene er det også fire fellesrom som ved behov benyttes til møter og samtaler med brukerne.

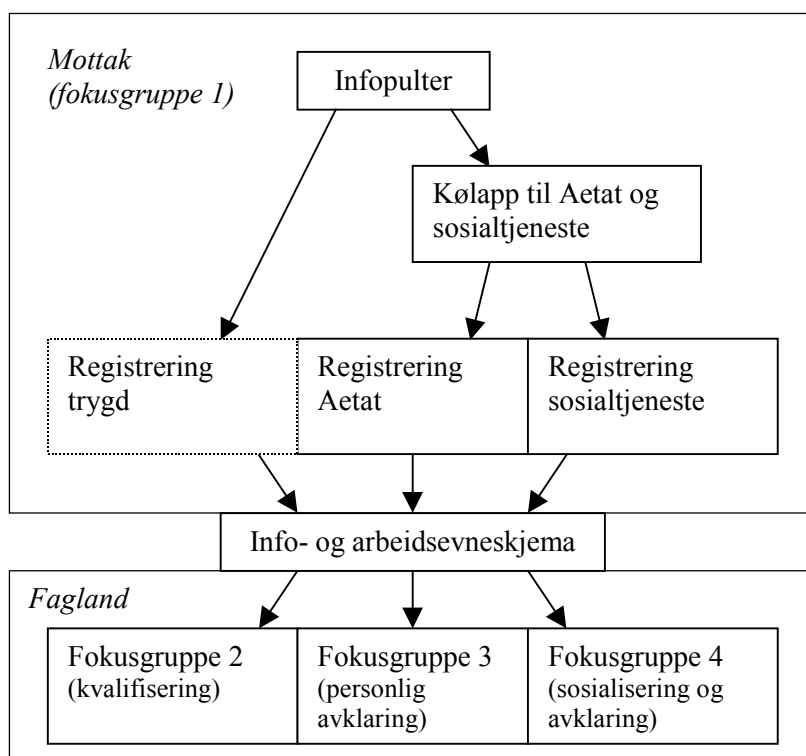
I Ung-etat er mottaket (mottak/jobbsenter) og faglandet organisert i fire fokusgrupper etter brukernes hjelpebehov. Den første fokusgruppen omfatter ordinære arbeidssøkere som kun har behov for det personalet og de tjenestene som finnes i mottaket. Mottaket er fast bemannet med to merkantile personer med bakgrunn fra sosialtjenesten (informasjonsskranken). Videre er registreringskranken bemannet med saksbehandlere fra de tre etatene som rullerer på å sitte i mottaket og faglandet.

De som har behov for tjenester ut over det som kan gis ved informasjonsskranken eller registreringspultene, blir henvist til de tre øvrige fokusgruppene i faglandet. Forut for plassering i en av fokusgruppene, skal brukerne fylle ut et registreringsskjema (info- og arbeidsevneskjema). Informasjonen fra dette skjemaet skal så danne grunnlag for plassering i fokusgruppe og tilknytning til en fast koordinator (datofordelt pr fokusgruppe).

De tre øvrige fokusgruppene i faglandet har følgende målgrupper:

- Fokusgruppe 2: De som trenger kvalifisering
- Fokusgruppe 3: De som trenger personlig avklaring
- Fokusgruppe 4: De som trenger sosialisering og avklaring av restarbeidsevne.

Fokusgruppe 4, hvor målgruppen er personer som trenger å avklare sin restarbeidsevne og som kan være aktuelle for uføretrygd, har preg av å være en ad-hoc gruppe. Den er ikke fast bemannet, men dersom det dukker opp aktuelle kandidater til denne fokusgruppen, er det saksbehandlere/kuratorer i fokusgruppe 3 som tar disse sakene. I fokusgruppe 3 er målgruppen personer som har tilleggsbarrierer som rus, psykiske- og somatiske lidelser og som trenger personlig avklaring. Fokusgruppe 2 retter seg mot de gruppene som har behov for kvalifisering eller hjelp til formidling.



Figur 9.4 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Kristiansand kommune

Samtidig som brukeren blir plassert i en fokusgruppe, blir den også tilknyttet en personlig koordinator (hvilken koordinator avhenger av fødselsdato). Det er i midlertid ikke slik at koordinatoren nødvendigvis fører hele saken alene. Ved behov for tjenester fra en annen etat enn den koordinatoren kommer fra, vil saken overtas av andre saksbehandlere med nødvendig vedtaksmyndighet. Modellen legger således opp til en utstrakt samhandling i fokusgruppene mellom saksbehandlere fra de ulike etatene. En del av denne samhandlingen innbefatter også at saksbehandlere fra flere etater har fellesmøte med brukerne.

Ordningen med de fire fokusgruppene er dynamisk i den forstand at både brukere og saksbehandlere kan "vandre" mellom gruppene. Selv om det primære målet her er å komme direkte ut i ordinært arbeid, ligger det også et mål i at brukerne har progresjon fra en fokusgruppe til en annen (for eksempel fra fokusgruppe 3 til 2). I så fall skal brukeren beholde sin tildelte koordinator fra den opprinnelige fokusgruppen. En utfordring med modellen kan derfor være at koordinatorene vil måtte vandre mye mellom fokusgruppene. Slik vandring vil ikke bare være et resultat av forbedringer i brukernes situasjon, men også at brukerne blir plassert i feil fokusgruppe. For å unngå "vandring" som følge av feilplasseringer, vil en derfor være svært avhengig av å ha en et mottaksapparat eller en silingsmekanisme som evner å plassere brukerne i rett fokusgruppe.

Samordningen i Ung-etat ivaretas primært av koordinatoren. Som et supplement til denne funksjonen, opererer Ung-etat også med to typer handlingsplaner. For brukerne i fokusgruppe en og to skal det utformes en tiltaksplan, mens for brukerne i fokusgruppe tre og fire skal det utformes en individuell handlingsplan. I begge tilfeller legges planene etter første utredningsmøte.

Det er i alt 27 ansatte i Ung-etat. Av disse kommer åtte fra Aetat (inkludert leder), 17 fra sosialtjenesten og to fra trygdetjenesten. Disse fordeler seg på henholdsvis sju, 14,5 og to stillinger. Alle er ansatt i sine respektive etater. Prosjektlederen er ansatt på prosjektmidler i Kristiansand kommune.

Alt i alt har Ung-etat en ledelse på tre personer. Daglig leder som kommer fra Aetat, har personalansvar for alle ansatte. I tillegg har Ung-etat en nestleder fra sosialetaten. Nestlederen har fagansvar for ansatte i sosialtjenesten og er formelt sett underlagt helse- og sosialsjefen i kommunen. Under daglig leder er det også en fagansvarlig for Aetat, men denne personen inngår ikke i den formelle ledertrioen. De to fra trygd har ingen egen faglig leder, men er faglig underlagt trygdesjefen som sitter i moderetaten. Ung-etat har med dette forsøkt å få til en enhetlig ledelse, men i praksis fungerer daglig leder fra Aetat og nestleder fra sosialtjenesten som et lederteam. Fordelene med en felles daglig leder med personalansvar er at det har blitt enklere å samordne arbeidsrutiner ved kontoret. Grensene mellom hva som anses å være personalansvar og faglig ansvar, kan imidlertid være uklare, men foreløpig synes ikke dette å ha vært noe problem.

Opprinnelig var prosjektlederen leder for prosjektgruppen som planla forsøket. Prosjektgruppen er nå nedlagt, men prosjektlederen er engasjert videre i prosjektet i forhold til å planlegge og følge opp de ulike utviklingsaktivitetene i Ung-etat. Det at den daglige ledelse og prosjektleder er adskilt, har den fordel at prosjektlederen blir skjermet for det praktiske arbeidet ved kontoret og kan konsentrere seg om utviklingsoppgavene. I følge prosjektlederen selv er det imidlertid en utfordring å få "rom" til å skape endringer i organisasjonen parallelt med det daglige arbeidet. Dette kan imidlertid ikke knyttes direkte til den spesielle rollen prosjektlederen har i Kristiansand, siden dette er utfordringer en også sliter med i andre forsøk.

Styringsgruppen for Ung-etat bestod opprinnelig av fylkesarbeidssjefen (leder), fylkestyngdedirektøren, sosial- og helsedirektøren i Kristiansand kommune, en representant fra fylkesmannen samt en representant for de ansatte i hver av etatene. Videre har prosjektlederen hatt en sekretariatsfunksjon for styringsgruppen. Frem til oppstart av Ung-etat var det også etablert en prosjektgruppe med to representanter fra hver av etatene og prosjektleder.

I Ung-etat er brukerperspektivet sentralt, og det viser seg både i det praktiske arbeidet med brukerne og ved etablering av rådgivende brukerpanel. Aktørperspektivet er tett koblet til brukerperspektivet. Det kommer til uttrykk ved at det stilles krav til brukerne om å ta ansvar for egen situasjon. I tillegg har Ung-etat et eget brukerpanel med fem brukere av de tre etatene (to fra Aetat, en fra trygdeetat og to fra sosialtjenesten). Ut over dette har leder av Forbrukerrådet i Kristiansand samt en hovedfagsstudent deltatt som observatører. I henhold til statusrapporten fra forsøket er erfaringene med brukerpanelet positive.

9.5 Verdal kommune

Forsøket i Verdal kan deles inn i to faser. Den første fasen som ble kalt "Arbeid i Sikte" har pågått siden 2002 og ble avviklet ved årsskiftet 2003-2004. I denne fasen har Verdal gjennomført et tverretatlig prosjekt som lå på siden av den ordinære etatsstrukturen og med en spesielt utvalgt gruppe deltakere. Den andre fasen kalles "Arbeid og Velferd" og ble startet opp 15.1.2004. Arbeid og Velferd vil omfatte alle de tre etatenes brukere i en samlokalisert og samorganisert virksomhet.

I den første fasen av forsøket (Arbeid i Sikte) var målgruppen begrenset til omtrent 70 personer som hovedsakelig ble valgt ut av de tre etatene på forhånd. I tillegg var det også brukere som søkte seg inn underveis i forsøket. Kriteriet for å delta var at de hadde sammensatte problemer og behov for minst to av etatenes tjenester. I hovedsak var deltakerne personer som hadde vært i kontakt med sosialtjenesten, men det var også noen langtidsledige og enslige foreldre fra trygde-etaten.

I alt var det seks personer som jobbet i Arbeid i Sikte: to fra Aetat (herunder prosjektleder), tre fra sosialtjenesten og en fra trygdeetaten. Arbeid i Sikte var lokalisert i Aetat sine lokaler. Siden de aller fleste deltakene var rekruttert på forhånd, eller ble tatt inn etter søknad underveis i prosjektet, hadde de ikke et eget brukermottak. I den grad det var bruk for et mottak benyttet de Aetats mottak.

De som var ansatt i prosjektet hadde alle fullmakter fra sine respektive etater. Dette innebar at prosjektet utførte all tjenesteproduksjon selv, og ingen brukere ble henvist til moderetaten i forsøksperioden. I prosjektet fikk hver av deltakene én kontaktperson å forholde seg til. Kontaktpersonen skulle ha oversikt over brukeren, men ved behov ble kolleger fra de andre etatene trukket inn i saken. I praksis var det også andre enn kontaktpersonen som fattet de endelige vedtak dersom det var behov for tiltak eller ytelser fra en annen etat enn den kontaktpersonen var ansatt i.

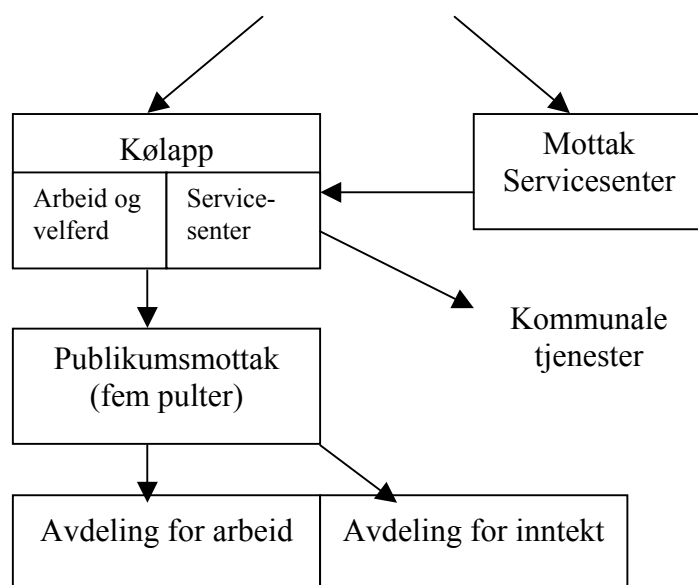
Det siste halvåret av prosjektperioden hadde Arbeid i Sikte en særegen dagpengeordning. Ordningen innebar at deltakerne isteden for sosialhjelp, fikk et dagpengegrunnlag med en sats på 4G (545 kr per dag) fast utbetalt en gang i måneden. Satsen var noe høyere enn det de ville fått utbetalt i sosialhjelp. Tanken bak var todelt. For det første skulle det overflødiggjøre supplerende sosialhjelp og redusere arbeidet med denne typen oppgaver. For det andre var intensjonen å ansvarliggjøre deltakerne i forhold til å disponere sin egen økonomi. Et krav som ble stilt, var derfor at deltakerne i prinsippet ikke kunne søke supplerende sosialhjelp når de var på dagpengeordningen.

I den andre delen av forsøket - Arbeid og Velferd - er intensjonen å trekke erfaringene fra prosjektet Arbeid i Sikte inn i en fullskala samlokalisert og samorganisert virksomhet. Virksomheten omfatter nå alle brukere av de tre etatene og er organisert i tre avdelinger: brukermottak, arbeidsavdeling og inntektsavdeling. Tanken er at brukermottaket skal håndtere de fleste enkle henvendelsene og den første arbeidsløshetsperioden. Perioden brukerne forholder seg til tjenester i mottaket, anslås å ville være seks måneder, med mindre det tidlig blir klart at det vil foreligge et tverrfaglig bistandsbehov. Med andre ord er intensjonen at de vanskeligst stilte gruppene skal overføres til arbeidsavdelingen. I arbeidsavdelingen er intensjonen at en skal benytte arbeidsmetodene fra Arbeid i sikte. Det betyr at personalet skal jobbe tverrfaglig, brukerne skal ha én kontaktperson, og de skal ha en handlingsplan. Inntektsavdelingen skal ivareta alle økonomiske ytelser (bortsett fra dagpengeutbetalingene som er lagt til Aetat Steinkjer). Hvordan samordningen mellom arbeidsavdelingen og inntektsavdelingen skal foregå, er ennå noe uklart.

Både Arbeid i Sikte og Arbeid og Velferd har vært ledet av en og samme prosjektleder (fra Aetat). Prosjektlederen har vært direkte underlagt en styringsgruppe bestående av fylkesarbeidssjefen (leder), fylkestrygdedirektør, helse- og sosialsjefen i Verdal kommune og en representant for de ansatte. I tillegg har det vært knyttet en referansegruppe til prosjektet, bestående av representanter for bl.a. interesseorganisasjoner, en videregående skole og en representant for fylkesmannen.

Fysisk befinner prosjektet "Arbeid og velferd" seg i to nabobygninger. I den ene bygningen finner vi kundemottaket som er samlokalisert med kommunens servicesenter. Her befinner også deler av arbeidsavdelingen seg og to saksbehandlere fra inntektsavdelingen. I den andre bygningen (faglandet) sitter de fleste fra inntektsavdelingen og resten av arbeidsavdelingen. Årsaken til at avdelingene er lokalisert på to steder, er dels plassproblemer i faglandet og dels at saksbehand-

lerne skal være lettere tilgjengelige for brukere som har spesielle behov eller spesielt vanskelige spørsmål (for å unngå trafikk mellom byggene).



Figur 9.5 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Verdal kommune

Figuren over viser hvordan organisasjonsmodellen i "Arbeid og Velferd" er bygd opp. På venstre side ved inngangen står servicesentrets mottaksskanke (Offentlig servicekontor). Denne er tiltenkt brukere av de andre kommunale tjenestene i sentret, men mange av brukerne av Arbeid og Velferd henvender seg likevel hit. På høyre side noe lengre fremme, er det plassert ut en kølappmaskin der brukerne velger mellom tjenester i det kommunale servicesentret og tjenester i Arbeid og Velferd. I servicesentret er det også plassert en sittegruppe for ventende. Fysisk er kommunens tjenester (pult) plassert på venstre siden av lokalene, mens tjenestene til Arbeid og Velferd er plassert på den andre siden.

Publikumsmottaket til Arbeid og Velferd er bemannet med fem pulter. Disse pultene forventes å håndtere 75% av henvendelsene. Videre er det en viktig oppgave for mottaket å inngå avtaler med saksbehandlerne i faglandet. I tillegg til de fem pultene er det tilgjengelig tre samtalerom. Alle samtaler med brukerne foregår i lokalene der publikumsmottaket er, noe som innebærer at saksbehandlerne som sitter i den andre bygningen, går over til servicesentret på utvalgte dager for å ha møter med brukerne.

9.6 Lødingen kommune

Samordningsforsøket har betegnelsen Lødingen velferdstorg. Det ble åpnet for publikum 31. januar 2003, og omfatter hele sosialtjenesten, hele trygdekontoret og avdelingskontor for Aetat (lokalkontor på Sortland). De tre etatene har imidlertid hatt formelt samarbeid i flere år, og den første samarbeidsavtalen ble inngått i 2000. Den ble videreført i et prøveprosjekt, og etablering av Velferdstorget er så langt det siste skrittet i utvikling av dette samarbeidet. Samtlige brukere av de tre etatene er definert som målgruppe. En har likevel valgt å sette fokus på aldersgruppen 18-25 år, og i tillegg brukere med kompliserte og sammensatte behov.

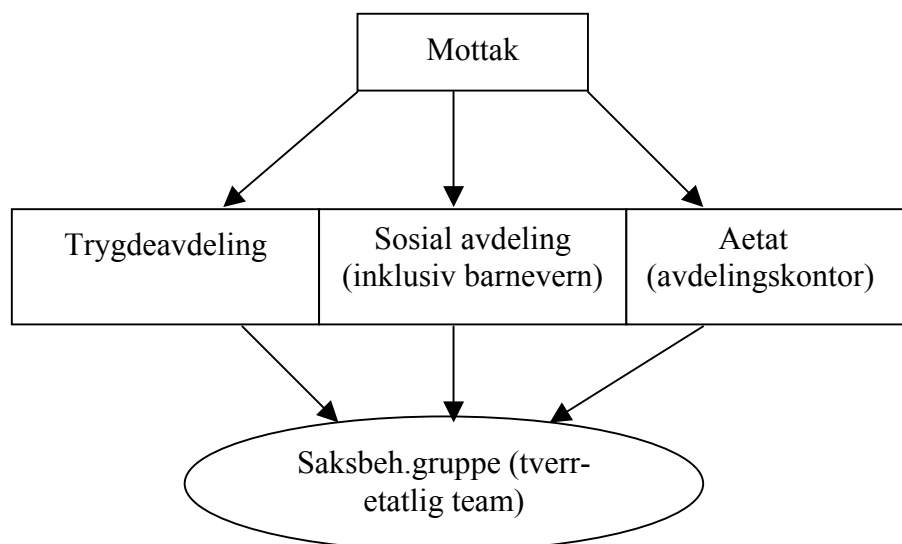
Prosjektet har en styringsgruppe som består av representant fra Aetat (lokal saksbehandler), sosialleder, trygdesjef, som også er prosjektleder, og representant fra Fylkesmannen. Prosjektleder ble engasjert i en tre-måneders periode før oppstart av Velferdstorget. Stillingen kombineres med funksjon som prosjektleder for samordningsforsøk i Narvik. Det er også en uformell arbeidsgruppe bestående av de samme deltakerne med unntak av representanten fra fylkesmannen. Denne gruppen fungerer i forhold til praktiske ting som ikke trenger å løftes opp på styringsgruppenivå, som er rettet inn mot overordnede, strategiske beslutninger.

Velferdstorget er etablert i et servicebygg i Lødingen sentrum. Bygget rommer også legekontor, helsestasjon, fysioterapi mv. Det er etablert felles brukermottak for de tre samlokaliserte etatene, men Velferdstorget har ingen tilknytning til, eller funksjon som offentlig servicekontor. Skranken er skjermet med glassvegger som i noen grad beskytter mot lyd, men ikke mot innsyn. Mottaket betjenes av én person i heltids stilling. Vedkommende har tilgang til datasystemet til sosialavdelingen og Aetat. Det er også en "bakvaktsordning" som går på omgang mellom de tre samarbeidene etatene. Dette innebærer at etatene har faste dager hvor de skal avløse i pauser, avlaste dersom det blir kø og betjene mottaket ved sykdom eller annet fravær. I nær tilknytning til skranken er det plassert en PC og diverse opplysningsmateriell for bruk i forbindelse med jobbsøking. Dette arealet benyttes også ved eventuell venting på tur i skranken. Det er ikke noe eget samtalerom i tilknytning til mottaket. Dersom det vurderes som nødvendig å kunne snakke usjenert med en bruker, så kobles saksbehandler inn, jfr. nedenfor. De samlokaliserte etatene ligger i tilknytning til brukermottaket

Når brukerne kommer inn i velferdstorget, skal alle henvende seg i skranken. Men brukere som har avtaler, går gjerne rett inn til saksbehandler. Hovedfunksjoner i mottaket er å gi informasjon, bistå brukere med enklere oppgaver som f.eks. utfylling av diverse skjemaer, eventuelt formidle kontakt til saksbehandler når dette vurderes som nødvendig, og sette opp timeavtaler. Registrering av nye

arbeidssøkere skjer i skranken, og det gis oppløring på Aetats bruker-PC. Hvilke oppgaver som blir utført i mottaket, vil imidlertid variere noe med hvem som til enhver tid sitter der.

Funksjonen i skranken har essensiell betydning for hvordan velferdstorget fungerer. Til å begynne med hadde de en ordning hvor alt ansvar for mottaket gikk på rundgang mellom etatene. Det ga liten kontinuitet, og de hadde ikke hatt muligheter for å sette seg tilstrekkelig inn i hverandres områder. De fikk en god del negative tilbakemeldinger på denne ordningen. I nesten et halvt år nå har de hatt én fast person i skranken. Hun har etter hvert opparbeidet seg en god kompetanse i å møte brukerne. Samtidig har saksbehandlerne også lært mer om hverandres arbeidsområder slik at de er bedre rustet til å avløse.



Figur 9.6 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Lødingen kommune

Det oppleves som et problem at det er for åpent rundt skranken. Selv om de som sitter i skranken er bevisste på dette problemet, kan det i blant være vanskelig å stoppe folk tidsnok slik at de ikke "buser ut med alt". Det har ikke kommet negative reaksjoner fra de brukerne det gjelder, men fra de som ufrivillig har overhørt slike samtaler. Forholdene i mottaket kan legges langt bedre til rette med relativt begrensede tiltak, men så langt har en ikke lyktes med å skaffe finansiering.

De enkelte avdelingene er organisert i tråd med opprinnelig linjeorganisasjon, og har ansvar og myndighet i samsvar med gjeldende lover og regler innenfor sin etat. Den horisontale samordningen skjer ut fra behov i de enkelte sakene. Aetat

(avdelingskontor) har én medarbeider i forsøket. En del av Aetats arbeidsoppgaver utføres fra lokalkontoret på Sortland (oppfølging av arbeidssøkere og rekrutteringsbistand). All økonomisk saksbehandling i fylket er sentralisert til egen enhet i fylket (Aetat forvaltning, Fauske).

Det oppleves som en utfordring å ”sile ut” de riktige brukerne i mottaket. Dersom det er tvil, blir det formidlet kontakt til saksbehandler. Det skjer enten ved samtale der og da, eller det settes opp en timeavtale. Faglandet utgjøres av små enheter – Aetat har én stilling, sosialavdelingen (inkludert barnevern) har fire stillinger, og trygdekontoret har fire og en halv. Dette innebærer at det nærmest sier seg selv hvilken saksbehandler som er aktuell i de enkelte tilfellene, og ofte har brukerne hatt kontakt med noen av saksbehandlerne tidligere. Dersom det under samtalen kommer frem at det er nødvendig å koble inn en av de andre avdelingene, kan det gjøres der og da. Hvis aktuell person er ledig, så tas det en felles samtale. Er vedkommende opptatt, får bruker time for felles samtale. Den fysiske nærheten fører ofte til trekantsamtaler uten at det er planlagt, og siden saksbehandler kan trekke inn kollega fra de andre etatene, får en raske avklaringer. Når det er nødvendig med oppfølging fra flere saksbehandlere, blir det etablert en felles saksbehandlergruppe. Ansvar for oppfølging ligger der det er ”naturlig” ut fra sammensetting av problemene, og kan endres etter hvert som brukers situasjon blir forandret. En kan si at den horisontale samordningen i fagland fungerer etter ad hoc-prinsippet.

9.7 Årstad bydel (Bergen)

Enhetskontoret utgjør samordningsforsøket mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdekontoret i Årstad bydel. Det ble åpnet høsten 2002 og er tilknyttet Årstad offentlige Servicesenter som ble etablert året før. Målgruppen for forsøket er personer i aldersgruppen 18-35 år med sammensatte problemer som har behov for tjenester fra en eller flere instanser. Sammensatte problemer defineres som yrkesvalghemmede, sosialt mistilpassede og personer med helseproblemer. Så langt i forsøksperioden er tre medarbeidere og en prosjektleder knyttet til prosjektet. Det arbeides med å sette i gang forsøk med fullskalamodell for samordning av virksomheten til de tre etatene. Dette vil bl.a. innebære at ansvar for deler av sosialtjenesten overføres til staten. En tar sikte på at tjenestene skal være samlokalisert innen 1. juli 2004, og samorganisert innen 1. oktober samme år. Det nye Enhetskontoret vil omfatte nærmere 80 årsverk

Øverste styringsorgan for samordningsforsøket er styringsgruppen som er felles med servicesenteret, men den suppleres med en representant fra fylkesmannen og en fra Byrådsavdelingen for Helse og sosial i Bergen kommune. Det er også en arbeidsgruppe som er sammensatt av en medarbeider fra Aetat lokal, to fra

sosialtjenesten siden den er delt på to kontorer i bydelen, en fra hver av de to trygdekontorene i bydelen, en representant fra Byrådsavdelingen Bergen kommune og daglig leder ved servicesenteret som også er prosjektleder for samordningsforsøket. Arbeidsgruppen er kontaktledd til de deltakende etatene. Den skal sørge for implementering i egen organisasjon, være pådriver for utvikling av enhetstenkning i moderetatene og ha ansvar for fellesopplæring mellom etatene. Medlemmene i arbeidsgruppen er faglig ansvarlig for beslutninger innenfor egne områder som blir tatt i prosjektet. Prosjektet består videre av en prosjektmedarbeider (saksbehandler) fra hver av de tre deltakende etatene. Medarbeiderne er tilsatt i moderetatene, og de har en avtale som regulerer tilknytningen til Enhetskontoret. For å ivareta kontakten mellom moderetatene og Enhetskontoret er prosjektmedarbeiderne én dag i uka ved "sine" etater. Prosjektleder er ansvarlig for daglig drift i prosjektet og er arbeidsleder for prosjektmedarbeiderne. Han er bindeledd mellom prosjektet, arbeidsgruppen og styringsgruppen.

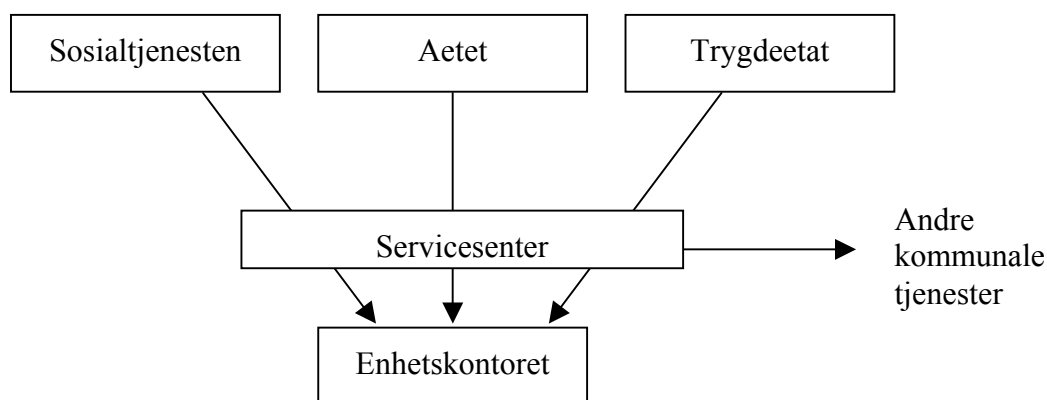
I forbindelse med søknad om fullskalaforsøk er det etablert en ny styringsgruppe med representant fra fylkestrygdedirektøren, fylkesarbeidssjefen og Bergen kommune v/kommunaldirektør for helse og bydeler. Representant fra Fylkesmannen er observatør.

Prosjektmedarbeiderne sitter i kontorlandskap i etasjen over servicesenteret. Moderetatene ligger spredt i området i en avstand som varierer mellom to-tre kilometer til å være i samme bygg. Potensielle deltakere i prosjektet blir søkt inn fra de respektive moderetatene. Dette innebærer at servicesenterets funksjon i forhold til Enhetskontoret er knyttet til mottak av brukere som har time, sette opp timeavtaler mv. Søknader om opptak i prosjektet går via arbeidsgruppen. Mange av søknadene går som en ekspedisjonssak fra den aktuelle etatsleder og til prosjektmedarbeiderne. Dersom prosjektdeltakelsen etter hvert gir lite progresjon, kan saken eventuelt tas opp til ny vurdering i arbeidsgruppen. Søkere som vurderes som aktuelle, blir innkalt til en informasjonssamtale med en av saksbehandlerne. Hvem av saksbehandlerne som tar denne samtalen, avhenger stort sett av kapasitet hos de enkelte. Det er med andre ord ikke noen automatikk i at det skal være saksbehandler fra henvisende etat. Dersom bruker ønsker å delta i prosjektet, blir det oppnevnt en koordinator, vanligvis den som så langt har hatt kontakten med bruker. Den innledende samtalen følges opp av kartleggingssamtale som videreføres til planarbeid.

Det er et hovedprinsipp at prosjektmedarbeiderne skal arbeide på tvers av etatsgrensene. En vesentlig del av arbeidsmetodikken i prosjektet er derfor at medarbeiderne skal lære av hverandre. I prinsippet er det koordinator som bruker forholdet seg til, men dersom det oppstår problemer som den enkelte ikke kan hanskles med, innkalles det til møte hvor én eller begge de to andre saksbehand-

lerne er til stede. I komplekse saker etableres også samarbeid med andre instanser.

I utgangspunktet ble det lagt opp til at saksbehandlerne skulle få delegert fullmakt til å fatte vedtak/innstille på vedtak relatert til alle tre etatene. I praksis fungerer det slik at vedtak skal godkjennes av den respektive fagsjefen i arbeidsgruppen. Men prosjektmedarbeiderne utfører saksbehandling ut fra lov- og regelverk til alle tre etatene. I dette arbeidet lærer de opp hverandre. Et ledd i denne opplæringen har også vært hospitering i etatene. Prosjektet skal ikke bygge opp egne tiltak, men maksimalt benytte spekteret av tiltak i moderetatene. Prosjektet har bestillerfunksjon overfor moderetatene som er iverksettere. Vedtak mv. blir også kjørt ut via moderetatenes systemer.



Figur 9.7 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Årstad bydel (Bergen) inntil oktober 2004

I prosjektet har en arbeidet systematisk med å utforme metodeverktøy. En har arbeidet med å finne frem til et kartleggings skjema som er funksjonelt ut fra behovene til alle de tre etatene. Dette utviklingsarbeidet fortsetter i inneværende år. Videre får alle brukerne i prosjektet tilbud om individuell plan, men det er opp til den enkelte å avgjøre hvorvidt en ønsker å ha en slik plan. For brukere som ikke ønsker å ha en individuell plan, lages det en "lett-versjon" som kan videreføres dersom bruker senere ønsker å ha en slik plan. I samarbeid med høyskole har det vært arbeidet metodisk med bruk av individuelle planer og utvikling av koordinatørrollen. En tar sikte på felles opplæring på disse feltene når modellforsøket settes i verk. En tredje type verktøy som det har vært arbeidet med, er skjema for kartlegging av brukertilfredshet. Ut fra intern evaluering fungerer ikke spørreskjemaet godt nok, og det skal arbeides videre med å utvikle det.

9.8 Saupstad bydel (Trondheim)

Forsøket i Saupstad startet opp i februar 2003 med en felles oppfølging av brukere under 25 år og fra august 2003 med et felles mottak for alle brukere av sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat. Med andre ord har det til nå vært et felles mottak både for faglandet (bakland) i prosjektet og for moderetatene.¹¹ Mottaket er lagt til Saupstad servicetorg og faglandet til sosialtjenestens lokaler i nabobygningen. Fra og med april 2004 vil prosjektet bli utvidet til å gjelde alle aldersgrupper, noe som betyr at alle ansatte i moderetatene samles under ett tak i lokalene til sosialtjenesten (ca 50 personer). I den andre fasen av prosjektet vil det med andre ord bli et felles mottak og et felles fagland for alle brukerne av de tre etatene.

Mottaket er bemannet med 7 personer som kommer både fra sosialtjenesten, trygdeetat og Aetat. Trygdeetaten har faste personer i mottaket, mens sosialtjenesten og Aetat har hatt en ordning der personalet har rullert mellom mottak og fagland. I mottaket møter brukerne en skranke som er bemannet med én person fra hver etat. Det fremgår imidlertid ikke hvem av saksbehandlerne som tilhører hvilken etat. Intensjonen her er at alle skal kunne svare på alle spørsmål. I skranke-tjenesten skal det bare være korte ekspedisjoner (max 5 minutter). Dersom det er behov for lengre samtaler med brukerne, vil dette foregå i fire lukkede samtalerom i mottaket. I mottaket er det også plassert ut selvbetjente PCer som brukerne kan benytte til jobbsøking.

En stor del av brukerne få sine saker ferdigbehandlet i mottaket. Bl.a. har de målt at omtrent 90% av henvendelsene til trygdeetaten blir ferdigbehandlet i mottaket. De trygdeoppgavene som skal ferdigbehandles i mottaket, er informasjonsoppgaver, utlevering av skjema, bistand til utfylling av kravblanketter og enkel saksbehandling. I forhold til sosialtjenesten er mottakets oppgaver å gi råd/veiledning, gi bistand til utfylling av søknader, mottak og registrering av søknad om sosialhjelp (herunder påse at dokumentasjon foreligger). I tillegg kan mottaket også fatte vedtak om krisehjelp. Aetat skal på samme måte gi informasjon om tilbudet i Aetat, registrere arbeidssøkere og ta imot søknad om dagpenger (herunder veilede).

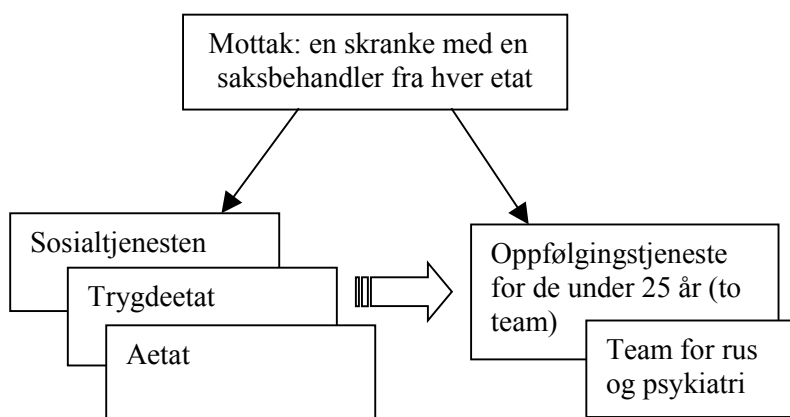
Ut over de oppgavene nevnt over, er det også en viktig oppgave for mottaket å avklare behov for videre oppfølging og henvise brukere videre til faglandet. En slik avklaring foregår normalt i samtale med brukeren i samtalerommet i mottaket. Av de som trenger oppfølging av faglandet, blir de under 25 år henvist til prosjektets oppfølgingstjeneste, mens andre brukere har blitt henvist til moderetatene. I praksis har de aller fleste nye brukerne under 25 år blitt henvist til opp-

¹¹ Det vi her omtaler som fagland, blir omtalt i prosjektet som bakland.

følgningstjenesten (faglandet), og de har gjennomgått en førstegangssamtale med alle tre etatene. I følge prosjektleder fører dette møtet til at mange allerede på dette tidspunktet har fått avklart sin situasjon og kan gå rett ut i et aktivt tiltak.

Opprinnelig hadde en i Saupstad intensjon om å utvikle og benytte et kartleggingsskjema ved førstegangssamtalen med brukerne. Foreløpige erfaringer har imidlertid gjort at de har gått bort fra dette. I følge prosjektleder er erfaringene at slike skjema lett kan lede til at en ikke får tak i den ”reelle” situasjonen til brukerne. Muligheten for å innføre et slikt kartleggingsskjema vil imidlertid bli vurdert på nytt i forbindelse med utvidelsen av prosjektet.

Brukere under 25 år med sammensatte behov og behov for videre oppfølging ut over de tjenestene som mottaket tilbyr, får i løpet av én uke etter første henvendelse i mottaket tildelt tid for samtale i oppfølgingstjenesten. Her blir deltakerne fordelt etter dato i de to oppfølgingsteamene. I første møtet med brukerne deltar én representant fra hver av etatene. Formålet med møtet er å kartlegge brukernes situasjon og finne passende tiltak/aktiviteter. Ved behov for videre oppfølging blir brukeren fulgt opp av enten teamet som helhet eller av en koordinator. Etter den første samtalen får brukeren en kontaktperson i teamet. Det vurderes her skjønnsmessig og etter den kompetansen saksbehandlerne har (i praksis i forhold til hvilke rettigheter), hvem som skal være kontaktperson for den enkelte bruker. I praksis innebærer dette at en har beholdt en uformell arbeidsdeling mellom de tre etatenes ansatte.



Figur 9.8 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Saupstad bydel (Trondheim) frem til mars 2004.

Den integrerte oppfølgingstjenesten som planlegges opprettet fra april 2004, vil bli plassert i lokalene der faglandet til prosjektet har vært lokalisert til nå. Tanken er at det her skal være en åpen kontorløsning. I tilknytning til det åpne kontor-

landskapet skal det også være såkalte "stillerom" der de ansatte kan jobbe uforstyrret. Ved inngangen til faglandet vil det også være et "minimottak" der brukerne møter en saksbehandler. Her vil det også være egne samtalerom som benyttes i møter med brukerne. I denne delen av lokalene er det i dag også plassert ut selvbetjente PCer og en oppslagstavle med ledige stillinger.

Hvordan prosessen og rutinene skal være mellom mottak og fagland i den nye organisasjonsmodellen, er per i dag ikke avklart. I følge prosjektleder vil det være to alternativer til hvordan utsilingen av brukere til faglandet kan foregå. Et alternativ vil være å foreta en kartlegging og utsiling i mottaket. Et annet alternativ vil være å foreta kartlegging og utsiling under førstegangssamtalen i faglandet.

De nye teamene i oppfølgingen/faglandet vil bli organisert på samme måte som en har gjort i prosjektperioden til nå. Hvert team vil bestå av 8-10 saksbehandlere som til sammen vil dekke hele spekteret av de tre etatenes kompetanse. I tillegg til disse teamene vil faglandet også trekke inn et spesialteam på rus og psykiatri som tidligere har vært tilknyttet sosialtjenesten i bydelen. Brukerne med rusproblemer og psykiske lidelser vil bli koblet til dette teamet, og for enkelte brukere vil spesialteamet også få et oppfølgingsansvar. Siden dette teamet vil ha behov for mer daglig kontakt med brukeren, vil det bli plassert i en annen etasje i bygningen.

Sammen med Løten deltar Saupstad i et samarbeidsprosjekt med Rikstrygdeverket der intensjonen er å integrere sosialtjenestens datasystem for økonomisk sosialhjelp og trygdeetatens Infotrygd. Formålet her er å få et felles informasjonssystem om statusen og utbetalinger til den enkelte brukeren. Så langt har imidlertid ikke prosjektet kommet i gang i Saupstad.

Ledelsen i forsøket består av en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Styringsgruppen består av en kommunaldirektør i kommunen (leder), fylkesarbeidssjefen, fylkestrygdedirektøren, fagforeningsrepresentanter og representanter for Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet. Prosjektgruppen består av prosjektleder (tidligere sosialleder), sosialleder, trygdesjef, avdelingsleder Aetat og koordinator i Servicetorget. Den daglige ledelsen ivaretas av prosjektleder sammen med lederne fra de tre etatene som har det faglige ansvaret for sine ansatte i prosjektet. De fagansvarlige har likevel hatt kontor i fysisk nærhet til prosjektet. Både avdelingsleder fra Aetat og sosialleder har hatt kontorplass i umiddelbar nærhet til faglandet, mens trygdesjefen har hatt kontor i nabobygningen. Ved full sammenføring vil de tre etatslederne sitte i samme lokaler.

9.9 Frogner bydel (Oslo)

I regi av samordningsforsøkene skal det i bydelen etableres et velferds- og jobbsenter. Det består av sosialtjeneste, Aetat og trygdeetat som skal samlokaliseres med felles publikumsmottak og fagland. Publikumsmottaket inneholder også informasjonsservice for bydelens kommunale tjenester som er til stede i bygget. Velferds- og jobbsenteret skal betjene samtlige henvendelser til de tre samordningsetatene innenfor bydelen. Moderetatene skal flytte inn i samme bygg, og blir plassert i hver sine etasjer over Velferds- og jobbsenteret. I prosjektet skal oppmerksomheten i særlig grad rettes mot fellesbrukere, det vil si brukere som har behov for tjenester fra to eller alle tre samordningsetatene.

Åpning av Velferds- og jobbsenteret er blitt forsinket, og er nå fastsatt til begynnelsen av juni 2004. Det blir vist til flere årsaker til forsinket åpning. En begrunnelse er bydelsreformen som trådte i verk fra 1. januar 2004. En konsekvens av reformen er kort sagt at den nye bydelen Frogner utgjøres av to bydeler som er blitt slått sammen. Bydelsreformen har medført at både Aetat og trygdeetaten arbeider med å endre grenselinjene for sine lokale kontor slik at de sammenfaller med de nye bydelsgrensene. Omorganiseringssprosessene, både på bydelsnivå og i de statlige etatene, har tatt betydelig tid og oppmerksomhet. Det blir påpekt at det har gått på bekostning av arbeidet med Velferds- og jobbsenteret. En annen årsak kan kobles til leie av lokaler. Det har dreid seg om å skaffe til veie egnete lokaler for det nye velferds- og jobbsenteret, så vel som å avvikle nåværende leieforhold som til dels er meget langsiktige. Den tredje faktoren som blir trukket frem, er at planlegging av hvordan senteret fysisk skal utformes, har vært tidkrevende. I tillegg kommer det praktiske arbeidet med å innrede lokalene.

I følge prosjektplan for Velferds- og jobbsenter i Bydel Frogner (november –03) er det en målsetting at prosjektet skal videreføres til samtlige bydeler. En har derfor lagt vekt på å utforme en prosjektorganisasjon med bred rekruttering fra de tre samordningsetatene. Prosjektgruppen, referansegruppen og delprosjektene har deltakere fra både fylkes- og lokalnivå innenfor etatene. Med dette som bakgrunn har en utformet følgende struktur: Styringsgruppen er overordnet organ med følgende sammensetting: Fylkesarbeidssjef, fylkestrygdedirektør, kommunaldirektør for velferd og sosiale tjenester og representant fra Fylkesmannen. Det er videre en prosjektgruppe som har ansvar for gjennomføring av prosjektet i henhold til prosjektplan og styringsgruppens avgjørelser. Den består av en lokal leder fra hver av de tre etatene i bydelen, en representant for de resterende kommunale tjenestene i bydelen og en representant på fylkesnivå fra hver av de tre samarbeidende etatene. Det er også en referansegruppe som har en rådgivende funksjon overfor prosjektgruppen. Den består av representanter fra tjenestemannsorganisasjonene (fylkestillitsvalgte), lokale verneombud og Helse- og sosialombudet i kommunen. Det er også fire delprosjektgrupper som har følgende

ansvarsområder: Metode- og verktøysutvikling, IKT, informasjon og personal/kompetanse/kultur. Prosjektleder er ansatt av Aetat som har arbeidsgiveransvar. Det er ikke delegert myndighet mellom samordningsetatene verken når det gjelder vedtaksmyndighet eller datatilgang.

En tar sikte på at publikumsmottaket i hovedtrekk skal ha følgende utforming: På den ene siden i inngangspartiet skal Aetat ha jobbsenter med de vanlige funksjonene. På den andre siden blir det en skranke for å betjene brukere til de tre samordningsetatene og for bydelens informasjonstjeneste. Videre innover i lokallet skal fagland for samordningsetatene etableres med saksbehandlerplasser (16 stk) og samtalerom (14 stk). Skranken skal betjenes av medarbeidere fra de tre etatene. I tillegg til å ta seg av egne særbrukere skal de kunne gi generell informasjon om de to andre etatene. Ytterligere kontakt med bruker skal finne sted i fagland, og en vil benytte både timeavtaler og drop-in prinsippet. Per dags dato gjenstår en del avklaringer av rutiner og prosesser for utsiling av brukere til fagland. Men brukere skal ikke oppsøke saksbehandlerne i moderetatene i etasjene over, det er saksbehandlerne som skal møte brukerne i senteret. Individuelle planer blir et sentralt verktøy i arbeidet med fellesbrukerne. Det arbeides imidlertid med utvikling av metoder og verktøy i et eget delprosjekt, jfr. tidligere beskrivelse av organisasjonsstruktur.

9.10 Arendal kommune

Samordningsforsøket i Arendal har så langt vært en historie om en ”bred” og en ”smal” tilnærming til samordningsidéen. Den brede tilnærmingen som ble kalt ”Arendal offentlige servicesenter”, var et forholdsvis ambisiøst ”SATS i OSK” prosjekt, mens den ”smale” tilnærmingen som benevnes ”SATS Fagland tiltaksgruppe”, er et noe mindre ambisiøst samordningsprosjekt mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

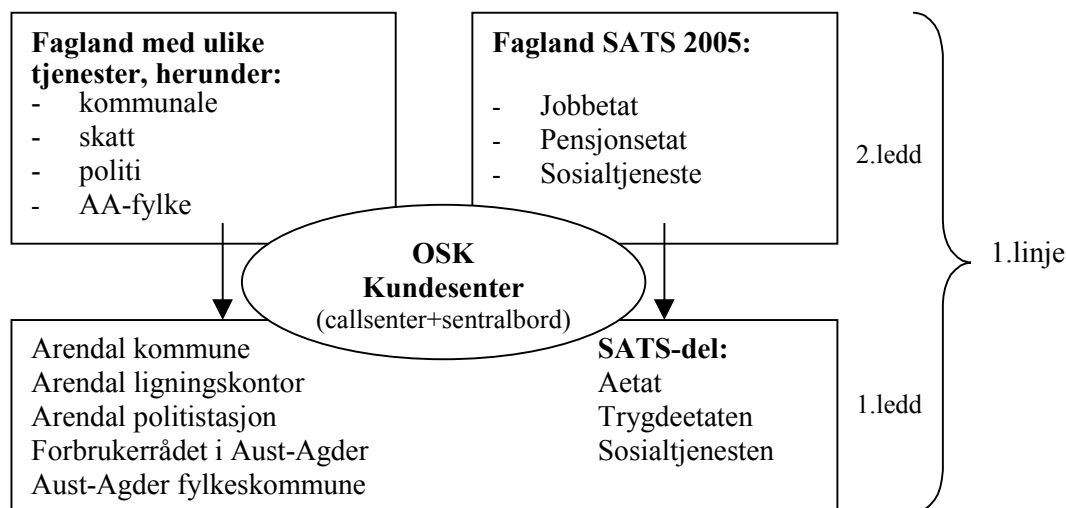
Opprinnelig startet samordningsforsøket i Arendal som en videreføring av et kommunalt initiert prosjekt i august 2001. Prosjektet ble kalt ”Bedre levekår”, og var et samarbeid mellom Aetat Arendal, Arendal trygdekontor og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste. Målgruppen var opprinnelig unge mellom 16 og 18 år, men ble etter hvert utvidet til å gjelde unge opp til 20 år, enslige forsørgere og flyktninger som har bodd i Norge i mer enn 5 år. Felles for dem alle var at de hadde kontakt med sosialtjenesten i kommunen (jf statusrapport 15.2.2003).

Da Arendal kom med i samordningsforsøket fra august 2002, ble ”Bedre levekår” lagt inn under et bredere prosjekt kalt ”Arendal Offentlige Servicesenter”. Prosjektet omtales som et forprosjekt som skulle gå frem til 1.mai 2003 i den hensikt å utrede konsekvenser og muligheter for etablering av et offentlig ser-

vicekontor der samordningsforsøket var inkludert. Prosjektet skulle knyttes til Arendal kommunes service- og informasjonssenter som ble etablert i april 2002.

Forprosjektet ble organisert med en styringsgruppe, en prosjektleder og fire arbeidsgrupper. Styringsgruppen var bredt sammensatt med representanter fra både statlige og kommunale myndigheter, samt brukerrepresentanter og tillitsvalgte. I alt var det 18 representanter som satt i styringsgruppen. Prosjektlederen kom fra Arendal kommune. De fire arbeidsgruppene hadde ansvar for henholdsvis prosjektet "Bedre levekår", IKT/juss, offentlig servicekontor og samordningsforsøket.

Visjonene innenfor "Arendal Offentlig Servicesenter" var i følge de skriftlige dokumentene å etablere en bred "SATS i OSK". Førstelinjen skulle bestå av tre ledd: 1) OSK besøksdel, 2) OSK kundesenter (sentralbord og telefonsenterfunksjoner) og 3) SATS fagland. Faglandet skulle på den ene siden bestå av SATS-aktørene og på den andre siden av kommunale og statlige etater (bl.a. ligningskontor og politi). Et av delprosjektene i forsøket hadde også til formål å utvikle en felles IKT-plattform for datasystemene de enkelte etatene brakte med seg. Intensjonen var at Arendal skulle være en prøvekommune for et utviklingsprosjekt sammen med Sosial- og helsedirektoratet.



Figur 9.9 Prosjekt "Arendal Offentlige Servicesenter", planer fra 2005. Gjengitt etter projektrapport 23.5.2003.

Planene over var utformet med tanke på implementering fra og med 2005. Inntil da skulle det utformes en mellomløsning. Hensikten med mellomløsningen var å bygge opp kompetanse, kultur, fellesforståelse samt å utvikle hensiktsmessige

IKT-løsninger. Mellomløsningen skulle bestå av to elementer: et fagland og et mottak. Når det gjaldt faglandet ("SATS-fagland"), synes det å være enighet om at dette skulle bestå av et tverretattlig team på omtrent åtte personer som enten skulle lokaliseres i Aetats eller trygdeetatens lokaler (fra høsten 2003). Det var derimot en viss uenighet i forhold til mellomløsningen av mottaksfunksjonen. På den ene siden ønsket kommunen et mini-OSK, mens statsetatene (trygdeetat og Aetat) gikk inn for en hospiteringsordning for ansatte i de separate mottakene. Bl.a. ble dette begrunnet med at trygdeetaten ikke kunne ha to mottak, og at hele mottaket eventuelt måtte flyttes til OSK. Et annet argument var at lokalene i kultur- og rådhuset ble for små.

I statusrapporten for 2003 rapporteres det om uenigheten omkring samlokaliseringen i hovedprosjektperioden fra 2005. Her fremgår det også at Aetat Arendal har brutt med prosjektet. Lokaliseringsspørsmålet endte opp med at styringsgruppen i desember 2003 besluttet å forlate den "brede" SATS i OSK tilnærmingen til fordel for en mer "SATS-tiltaksrettet" modell. I kjølvannet av denne beslutningen ble det også foretatt endringer i styringsgruppen ved at den kommunalt ansatte styrelederen overlot ledelsen av styringsgruppen til fylkestrygdedirektør. Langt på vei synes også dette å representere et veiskille der en forlot den brede modellen til fordel for den smale. Dette viser at diskusjonene ikke bare dreide seg om lokalisering og plassproblemer, men om en mer grunnleggende motsetning mellom to ulike modeller og visjoner. Det vil si motsetning mellom et arbeidsrettet "SATS" og et servicert "SATS i OSK".

Partene i samordningsforsøket i Arendal har imidlertid blitt enige om å videreføre mellomløsningen. Denne modellen er organisert med en styringsgruppe bestående av fylkestrygdedirektør (leder), fylkesarbeidssjef og kommunalsjef (tidligere leder), en representant for fylkesmannen og en representant for de tillitsvalgte. Videre er det etablert en prosjektgruppe bestående av trygdesjef, sosialsjef og seksjonssjef fra Aetat. Foreløpig er det ikke tilsatt en egen prosjektleder eller daglig leder av forsøket.

Som følge av at prosjektet i Arendal har forlatt den "brede" modellen, er en i dag inne i en ny planleggingsfase. Det innebærer at en er i ferd med å formulere nye formål og innhold i forsøket. Per i dag er derfor bare hovedkonturene i forsøket avklart. Det som er klart, er at prosjektet vil bestå av to elementer: a) etablering av et fagland og b) gjennomføring av en hospiteringsordning mellom ansatte i mottakstjenesten i de tre moderetatene.

Den delen av forsøket som vi kaller faglandet, vil bli lokalisert i tilknytning til Aetats lokaler. Mottaksfunksjonen vil bli ivaretatt av Aetats mottak. I sin fulle bredde er planen at faglandet i prosjektet vil ha to årsverk fra Aetat, to fra sosial-

tjenesten og ett fra trygdeetaten. Trygdeetatens årsverk vil trolig bli delt på to personer. I søknaden til Sosial- og helsedirektoratet for 2004 fremgår det at en vurderer en rulling av medarbeidere mellom samordningsforsøket og moderetatene.

Målgruppen for forsøket er ikke klart definert. Det nevnes imidlertid enkelte målgrupper i søknaden. En målgruppe er sosialhjelpsmottakere i alderen 18 til 24 år. Videre vil langtids- sosialhjelpsmottaker og enslige forsørgere være aktuelle målgrupper. Personer i trygdesystemet som befinner seg i grenselandet til Aetat (sykmeldte, personer på rehabilitering og attføring), er en mer usikker målgruppe. I følge en informant vil en avvente denne gruppen noe i forhold til det pågående reformarbeidet med § 11.5 i folketrygden og konsekvensene i forhold til avkorting av sykepenger og rehabilitering i trygdeetaten.

Ut over dette er det ingen konkrete planer for hvordan en i forsøket vil utforme faglandet. Intensjonen er imidlertid at de ansatte i fagland skal jobbe tverrfaglig med ulike brukergrupper. Det innbefatter også etablering av en ordning med personlige koordinatorene som jobber på tvers av fagområdene, men der de ansatte skal være ansatt i sine respektive etater. I tillegg vil det tverrfaglige arbeidet suppleres med utvikling av felles metoder og bruk av felles handlingsplaner.

Den delen av forsøket som går på hospitering, innebærer at personell i moderetatens mottak vil hospitere over kortere eller lengre tid i de to øvrige etatenes mottak. Dette er planlagt startet opp først fra høsten 2004. Denne delen av forsøket vil imidlertid foregå uavhengig av virksomheten i samordningsforsøkets fagland.

9.11 Nittedal kommune

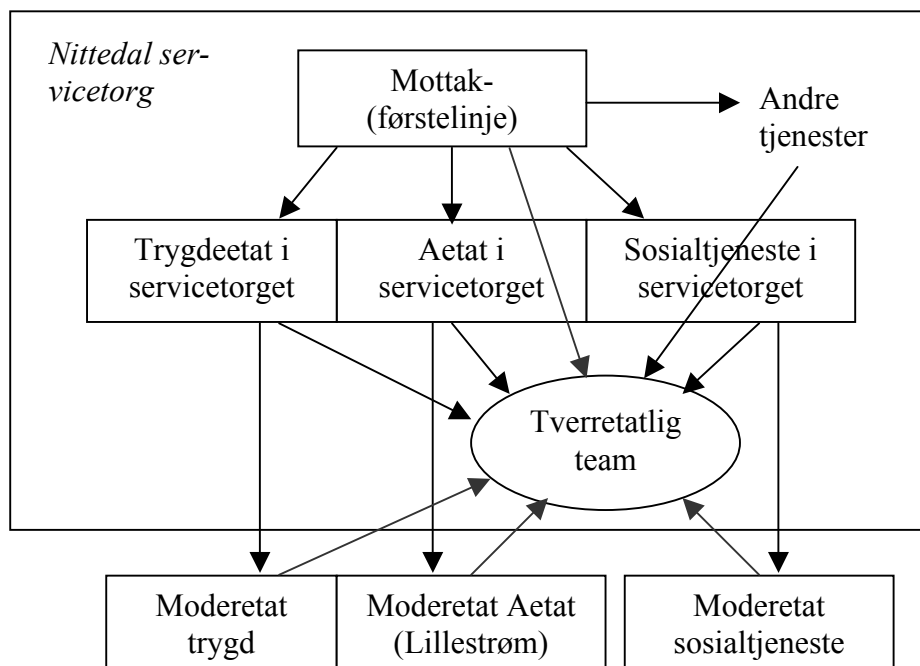
I Nittedal er samordningsforsøket lokalisert i tilknytning til servicetorget, kommunens offentlige servicekontor. Servicekontoret ble opprettet i 2000, og har tilstedeværelse fra både sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. De tre tjenestene har derfor fungert sammen i Servicetorget over flere år. Aetat har ikke lokalkontor i kommunen, men som en del av servicetorget har etaten vært representert med én person tre dager i uka. Trygdeetaten har to personer i servicetorget og sosialtjenesten en person. Disse fungerer som mottak (førstelinje) for Samordningsprosjektet. I servicetorget er det også et "Jobbhjørne" som inneholder en tavle med ledige stillinger, telefon og selvbetjente PCer.

Samordningsprosjektet består av et team med en koordinator (leder) og tre saksbehandlere, en fra hver etat. Teamet i samordningsprosjektet er lokalisert i et eget lokale vegg i vegg med servicetorget. I følge prosjektleder var det i utgangs-

punktet et ønske at de skulle sitte i servicetorget, men på grunn av plassproblemer var dette vanskelig. De tre saksbehandlerne i teamet sitter i et åpent kontorlandskap. I tillegg har de også et såkalt ”stille rom” hvor de kan ha samtaler med brukere. Her er det tilgang til datasystemene til alle tre etatene. Prosjektet har også opprettet et fellesarkiv som skal fungere i prosjektperioden. Intensjonen er at dette skal tilbakeføres til de respektive etatene når prosjektperioden er over.

Som nevnt innledningsvis, har ikke Aetat kontor i kommunen, men etaten er representert med en stilling i servicetorget tre dager i uka. Det er to personer fra Aetat Lillestrøm som rullerer med å utføre denne oppgaven. Aetats deltaker i samordningsprosjektet (tverretatlig team) er også ansatt ved kontoret på Lillestrøm, men har sin daglige arbeidsplass tilknyttet samordningsforsøket. Trygde-etaten og sosialtjenesten er lokalisert i nabobygg til servicetorget.

Prosjektet er organisert med en styringsgruppe med bl.a. rådmann i Nittedal kommune, fylkesarbeidssjefen, fylkestrygdedirektøren og en representant for fylkesmannen. Frem til nå har statsetatene på fylkesnivå kun sendt stedfortredere i møtene i styringsgruppen, men har fra og med 2004 selv vært representert i styringsgruppen. Videre er det en prosjektgruppe bestående av lokale representanter fra kommune og lokale statsetater. Servicetorget har en egen daglig leder som i tillegg er prosjektleder for samordningsprosjektet. Den daglige ledelsen av teamet i samordningsforsøket ivaretas av egen koordinator som også jobber aktivt med deltakerne i prosjektet.



Figur 9.10 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Nittedal kommune

Målgruppen for forsøket er alle i alderen 18-30 år med behov for samordnede tjenester. Noen grupper som det tar lang tid å kvalifisere til arbeid, holdes intill videre utenfor prosjektet. I følge prosjektledelsen er årsaken at prosjektperioden som er ut 2004, vil være for kort tidsrom til å kvalifisere en del brukere til arbeid (for eksempel tunge rusmisbrukere). Rekruttering til prosjektet går enten via moderetatene dersom de anses for å være flerbrukere, eller via mottaket i servicetorget.

I mottaket i servicetorget blir det utført generalistoppgaver som å utlevere skjemaer, informere om nødvendig dokumentasjon, utfylling av skjemaer og mottak av søknader til behandling. I tillegg kan brukerne henvises videre til representantene fra Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste som befinner seg i servicetorget. Disse har en todelt rolle. For det første skal de utføre all saksbehandling de selv er i stand til og har myndighet til. Anslagsvis er det 85 prosent av henvendelsene som kan ferdigbehandles der og da. For det andre skal de fungere som mottak for moderetatene og prosjektteamet. Enbrukerne som har behov for mer spesialisert saksbehandling, vil bli henvist videre til moderetatene. Flerbrukerne skal derimot bli henvist videre til prosjektteamet. I en overgangsfase vil også deltakene i prosjektet bli henvist direkte fra moderetatene.

Når brukerne kommer inn til prosjektteamet, blir de tildelt veileder etter hvem av saksbehandlerne som har kapasitet. Det er med andre ord ikke noe systematisk fordeling av brukerne til Aetats, trygdeetatens eller sosialtjenestens representant. Alle brukerne i prosjektet får en førstegangssamtale med en fra teamet for å klargjøre behovene. Dersom veileder mener det er behov for det senere i prosessen, kan vedkommende innkalle til teamsamsamtale med de to øvrige medarbeiderne slik at bruker møter alle tre saksbehandlerne. I følge prosjektkoordinator bidrar trekantsamtalene til at både bruker og veileder har muligheter til å ”komme videre”.

De tre saksbehandlerne har alle fullmakter i forhold til aktuelle brukergrupper. Når det gjelder kompliserte attføringssaker, blir disse ivaretatt av prosjektet, men Aetats representant i prosjektet kan bare utrede en sak. Endelig vedtak om attføring blir tatt ved Aetat Lillestrøm. På samme måte er også vedtak om dagpenger sentralisert som i andre fylker.

I regi av samordningsforsøket er det planer om å utforme en felles prosjektstønning til brukeren. Prosjektstønningen vil bestå av:

1. Aetats individstønning og sosialhjelp.
2. Rettighetsbaserte ytelser (som dagpenger, attføring, rehabilitering, ventestønning, overgangsstønning, sykepenger) og sosialhjelp.

Dette innebærer at alle er sikret et minste fast beløp i måneden. Rent praktisk vil samkjøringen av Aetats individstønad og sosialstønaden skje ved hjelp av en tilpasset versjon av sosialtjenestens dataprogram (Socio). De rettighetsbaserte stønadene vil bli administrert på vanlig måte i etatenes systemer. Dersom det er behov for å supplere de rettighetsbaserte ytelsene med sosialhjelp for å nå opp til prosjektstønaden, vil dette gå over sosialtjenestens dataprogram.

9.12 Dønna kommune

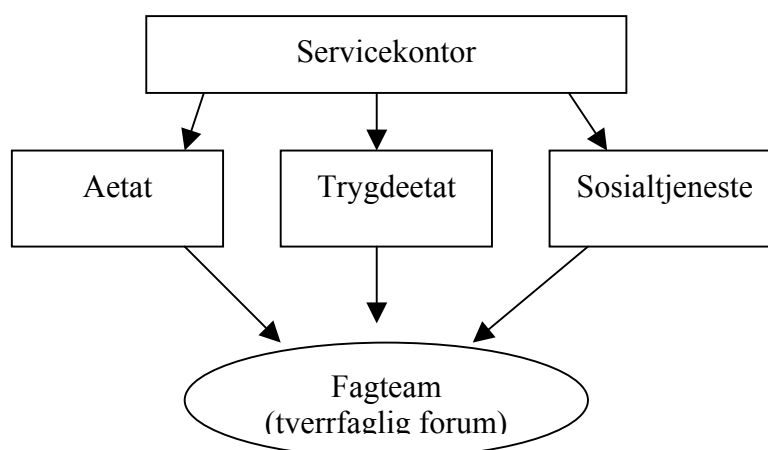
Samordningsforsøket ble satt i gang i oktober 2002. Det er tilknyttet Dønna offentlige servicekontor som ligger i kommunens rådhus. Her ligger også sosialkontoret (to stillinger) og trygdekontoret (fire og en halv stilling), mens Aetat er lokalisert til Sandnessjøen. Hensikten med prosjektet er å samordne mottaksfunksjon for de tre tjenesteområdene og utvikle helhetlige oppfølgingsrutiner for brukere med sammensatte problemer. I den forbindelse har prosjektet en ekstra utfordring ved at Aetat ikke har kontor i kommunen. Konkret er følgende hovedmålgrupper valgt ut, men listen er ikke utfyllende: Langtidssykemeldte, langtidsledige, rusmisbrukere, enslige forsørgere, reaktivisering av uførepensjonister, tidsbegrenset uførepensjon og flyktninger.

Det øverste styringsorganet for prosjektet er styringsgruppen som har følgende sammensetting: Distriktsarbeidssjef (leder), trygdesjef, helse-, sosial- og omsorgssjef og representant for Fylkesmannen. Det er også en prosjektgruppe som sammen med prosjektleder er ansvarlig for gjennomføring og utvikling av prosjektet. Den har følgende sammensetting: Helse-, sosial- og omsorgssjef, en sosialkonsulent, to fra trygdekontoret og en fra Aetat. Det varierer hvorvidt møtene blir holdt på Dønna eller i Sandnessjøen. En ekstern konsulent har siden sommeren 2003 hatt prosjektlederansvaret.

Servicekontoret i sin nåværende form ble etablert samtidig med oppstart av samordningsforsøket. I skranken sitter personell fra både kommunen og trygdekontoret. For de tre samordningsetatene er hovedfunksjonen i servicekontoret formidling av timeavtaler. Avhengig av problemet som presenteres får bruker en timeavtale ved en av de tre etatene, med relativt kort ventetid (samme dag til et par dager). For timeavtaler ved Aetat må brukerne reise til Sandnessjøen. Det er imidlertid montert en kunde-PC som brukes ved jobbsøking m. m. En planlegger å ta i bruk selvbetjeningsverktøy for arbeidssøkere, og personell fra trygdekontoret får opplæring slik at de kan bistå brukerne. Servicekontoret er i midlertidige lokaler som er små og lite egnet for å gi opplysninger av mer privat art. Det er planlagt å ta i bruk nye lokaler fra sommeren 2004. Det vil da bli lagt til rette for konfidensielle samtaler. Rehabilitering av lokalene vil også innebære at

sosialkontor og trygdekontor fysisk kommer nærmere både servicesenteret og hverandre, selv om de nå også er i samme bygg.

Sentrale verktøy i arbeidet med flerbrukere er serviceerklæring, samtykkeerklæring, kartleggingsskjema og individuell handlingsplan. I tillegg kommer tildeling av kontaktperson. I møte med saksbehandler blir aktuelle brukere orientert om prosjektet og får tilbud om en kontaktperson. Dersom vedkommende ønsker å delta, gjennomfører saksbehandler en kartleggingssamtale i tråd med skjemaet. For det videre arbeidet settes det sammen et team av medarbeidere fra de tre etatene (fagteam) som i samarbeid med bruker utarbeider og følger opp individuell plan i tråd med mal for planarbeidet. Saksbehandler fra Aetat kommer til Dønna for å delta i slike teammøter. Det er en målsetting at alle brukere som kommer innenfor målgruppen, skal få tilbud om å delta i prosjektet. En gjennomgang viste at i startfasen var det ca 40 fellesbrukere. En har tilbudt deltakelse i prosjektet til et utvalg av disse, og i første omgang er det ca ti personer som ønsker å delta. Av hensyn til kapasiteten, spesielt ved sosialkontoret, ønsket en å starte opp litt forsiktig for å være sikker på å ha tilstrekkelig kapasitet til oppfølging.



Figur 9.11 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Dønna kommune

Siden Aetat ikke har kontor i kommunen, har oppmerksomheten i særlig grad vært rettet mot å etablere ordninger for å legge til rette for samarbeid med denne etaten. Vi har vært inne på at det er gjort på flere måter. For det første er det etablert en prosjektgruppe som består av representanter fra alle tre etatene og som har en sentral rolle i utvikling av verktøy og skape fremdrift i prosjektet. Det varierer om prosjektgruppens møter holdes på Dønna eller i Sandnessjøen, og at en gjensidig besøker hverandre har bidratt til å knytte Aetat tettere til prosjektet. For det andre har en teammøter med brukerdeltakelse hvor saksbehandler fra Aetat kommer til Dønna. For det tredje er en også i gang med opplæring av per-

sonell fra trygdeetaten for å bistå brukere i selvbetjening av Aetatats dataverktøy for arbeidssøkere. Det har også vært drøftet å utvikle såkalte jobbfullmakter fra Aetat slik at flere oppgaver kan utføres i kommunen. Tildeling av dagpenger er en funksjon som er blitt foreslått å delegeres. Men så langt er ikke dette realisert, og det er uvisst om Aetat ønsker å gå videre med det.

9.13 Rissa kommune

I Rissa er sosialtjenesten og trygdekontoret i dag lokalisert i kommunens rådhus. Aetat lokal har lokalkontor i nabokommunen (Brekstad), men med et avdelingskontor i Rissa. Avdelingskontoret ligger i et bygg like i nærheten av rådhuset. Sosialetaten består av fire stillinger, trygdeetaten av åtte og en halv stilling og Aetatats avdelingskontorer to og en halv stilling.

Frem til i dag har det praktiske arbeidet med flerbrukerne foregått i et tverrfaglig team (arbeidsgruppe). Potensielle deltakere blir rekruttert inn i teamet av saksbehandlere i de enkelte etatene ut fra kriterier for prosjektdeltakelse. Tilbud om deltakelse i prosjektet meldes til prosjektleder, og bruker fyller ut et påmeldingsskjema. Bruker blir så kalt inn av prosjektleder til kartleggingssamtale med arbeidsgruppen, som eventuelt kan suppleres med brukerens saksbehandler fra moderetaten. Avklaringsprosessen følges opp med utarbeiding av individuell plan (tiltaksplan). Saksbehandlerne får ansvar for oppfølging av tiltak i regi av egen etat. Men bruker har fast kontaktperson, og det har utviklet seg en praksis med at det er saksbehandler som bruker først etablerte kontakt med, som får denne funksjonen. Dette blir ikke endret selv om hovedtilknytning til etat forandrer seg i løpet av prosessen.

I utgangspunktet var samordningsforsøket planlagt innlemmet i kommunens Offentlig servicekontor med oppstart 1. oktober 2003. Dette kontoret er i dag etablert med kundemottak for kommunale tjenester med unntak av sosial-, barnevern- og PP-tjeneste. Under planleggingen viste det seg imidlertid å være ulike vurderinger mellom samordningsetatene på den ene siden og de øvrige etatene om hvordan møtet med brukerne skulle skje. Det ga seg uttrykk i spørsmål om fysisk utforming, hensyn til personvern, hvilke funksjoner servicekontoret skulle ha osv. I tillegg til faglig uenighet var det også divergerende oppfatninger om fordeling av kostnader. For å komme videre med prosjektet, og få anledning til å rendyrke sentrale element i samordningsforsøket, ble det besluttet at samordningsetatene skal etablere eget brukermottak fra 1.juni 2004. Etter ønske fra barnevern- og PP-tjenesten skal mottaket også benyttes for disse tjenestene.

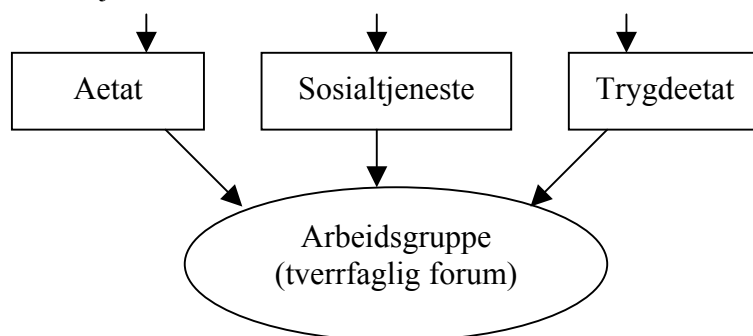
Ut fra den opprinnelige planen skulle Aetat flytte inn i rådhuset slik at de tre etatene ble samlokalisert fra åpningen av servicekontoret. Med bakgrunn i de end-

ringene som har skjedd, er samlokalisering av både brukermottak og moderetater blitt utsatt til 1. juni 2004. Etatene vil da bli samlokalisert i tilknytning til trygdekontorets nåværende lokaler i rådhuset.

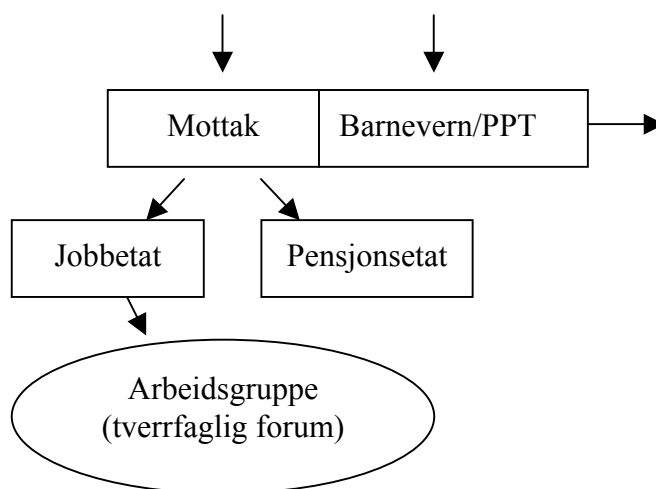
Gjennom forsøket tar en sikte på å samordne de tre etatene i tråd med forslaget i St.meld. nr. 14 (2002-2003). Det innbefatter en jobbetat som også omfatter sosialetatene, og en pensjonsetat. De to etatene skal samarbeide om et felles brukermottak. I tillegg skal etatene ha felles ledelse. Når den nye organisasjonen er etablert, går nåværende prosjektgruppe, som består av distriktsarbeidssjef, sosialleder og trygdesjef (jfr. nedenfor), over til å bli lederteam med faglig og administrativt ansvar for de to etatene. Teamet skal være solidarisk ansvarlig for alle lederfunksjoner. Det er ikke tatt stilling til om teammedlemmene skal avklare egne ansvarsområder, eller om teamet skal velge en teamleder. Samordning av etatene innebærer ikke overdragelse av fullmakter mellom etatene, og de skal ikke fatte beslutninger på vegne av hverandre. De ansatte vil imidlertid fungere som veiledere på vegne av alle tre etatene. Dette innebærer at de ansatte vil utføre arbeidet i henhold til det lov- og regelverk som etatene arbeider ut fra i dag.

Til å ivareta det videre arbeidet med å forberede samlokalisering er det opprettet en arbeidsgruppe bestående av en saksbehandler fra hver av de tre nåværende etatene som arbeider sammen med prosjektleder. Når de to nye etatene med felles brukermottak er etablert, går prosjektleder ut av virksomheten. En tar sikte på at brukermottaket skal betjenes av saksbehandlere fra de tre etatene. Denne oppgaven vil rullere blant de ansatte. Videre arbeider en med å avklare hvilke oppgaver som skal utføres i mottaket. Men det er et hovedprinsipp at det ikke skal gjøres saksbehandling der. En sentral oppgave blir veiledning, og de som sitter i mottaket, skal kunne veilede på vegne av alle tre etatene. Det skal også gis bistand til utfylling av diverse søknadsskjema. I arbeidet med konkretisering av funksjonene blir det lagt stor vekt på at medarbeiderne skal arbeide i team og gjennom det lære av hverandre.

Modell frem til 1.juni 2004



Modell fra 1.juni 2004



Figur 9.12 Organisasjonsmodell for samordningsforsøk i Rissa kommune

Samordningsforsøket ble satt i gang sommer/høst 2002 etter en periode med forprosjekt. Samordning mellom de tre etatene har med andre ord vært på dagsorden i lengre tid i kommunen. Øverste styringsorgan for prosjektet i sin nåværende form er styringsgruppen som har følgende sammensetting: Rådmann, fylkestrygdedirektør, fylkesarbeidssjef og representant fra fylkesmannen. Videre er det etablert en prosjektgruppe bestående av distriktsarbeidssjef, sosialleder og trygdesjef. Denne gruppen har arbeidet tett sammen med prosjektleder som står for de daglige funksjonene for prosjektet. For å ivareta den horisontale samordningen benyttes en arbeidsgruppe. Den sørger for faglig oppfølging av brukerne i samarbeid med prosjektleder. Gruppen består av en saksbehandler fra hver av de tre etatene. Saksbehandlere som ikke sitter i gruppen, deltar i møter i forbindelse med avklaring, utforming og oppfølging av handlingsplan for "sine" brukere. Denne gruppen skal fortsette som et tverrfaglig forum etter samlokaliseringen. Videreutvikling av verktøy som handlingsplaner, brukerundersøkelser osv. blir også ivare tatt av denne arbeidsgruppen sammen med prosjektleder.

Opprinnelig var målgruppen for prosjektet brukere som har vært, eller forventes å komme, i kontakt med en eller flere etater i mer enn seks måneder. Dette har ført til at en så langt hovedsakelig har arbeidet med ”tunge” brukere. For å få en mer offensiv tilnærming til brukerne vil en tone ned vektlegging på tilknytning i seks måneder. Ikke minst gjelder dette i forhold til arbeidsledig ungdom hvor en ser behov for raskt å komme i gang med tiltak. Målgruppen er derfor utvidet til også å omfatte ungdom.

I prosjektet er det blitt fokusert på å utvikle felles verktøy for avklaring av funksjons-/arbeidsevne. I tillegg har en arbeidet med utvikling av felles grunnlag for individuelle handlingsplaner for brukere med sammensatte behov. Konklusjonen så langt er at dette verktøyet ikke er tilstrekkelig bearbeidet, og utviklingsarbeidet skal fortsette. I regi av prosjektet er det også blitt utarbeidet et rapporterings-skjema for deltakerne. I utgangspunktet var det planlagt at bruker skulle gi tilbakemelding hver måned om hvordan situasjonen var, og i hvilken grad en var fornøyd med bistanden en fikk. Erfaringene har vist at brukerne i liten grad følger opp dette, og de fleste vil heller komme med muntlige tilbakemeldinger. Arbeidsgruppen som har vurdert bruken av skjemaet, har derfor gitt uttrykk for at rapporteringsskjemaet ikke er godt nok i forhold til å få reelle tilbakemeldinger. I utgangspunktet var det lagt opp til brukerundersøkelser henholdsvis våren 2003 og 2004 gjennom systematisering av dette materialet. Siden en mener at grunnlagsmaterialet er for dårlig, er dette stilt i bero, men en har fortsatt ambisjoner om å gjennomføre slike undersøkelser.

10 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

I alt er det 17 kommuner som har fått støtte av Sosial- og helsedirektoratet til å gjennomføre forsøk med samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. I denne rapporten har vi beskrevet og gjort noen foreløpige analyser av de 13 første forsøkene. Videre har vi også omtalt to tilsvarende forsøk som er igangsatt i Oslo kommune med kommunalt ansvar for statlige tiltaksmidler. En tilsvarende undersøkelse vil bli gjennomført i forhold de fire øvrige samordningsprosjektene i en senere delrapport.

Formålet med denne undersøkelsen har dels vært å kartlegge hvordan forsøkene har samordnet virksomheten, og dels å analysere implementeringsprosessen så langt. Undersøkelsen baserer seg på personlige intervjuer med ledelsen og ansatte i forsøkene.

En hovedkonklusjon vi kan trekke av erfaringene så langt, er at de tre etatene har oppnådd mye sammen. Samtidig har vi også avdekket mange utfordringer i forhold til veien videre. Et inntrykk er at mye allerede er oppnådd gjennom en fysisk samlokalisering av de tre etatene. Dette har skapt muligheter for å ta raskere kontakt på tvers av etatene, og flerbrukerne har fått ett fysisk sted å forholde seg til ("en dør"). I følge informantene våre synes den viktigste effekten til nå å være at man ikke lenger har noen andre å henvise klientene til, og at man derfor *må* finne en løsning. Dette er interessant i lys av det klassiske problemet beskrevet av Lipsky (1980), nemlig at for å mestre mange oppgaver og store krav, så beholder man de enkle og forsøker å skyve fra seg de vanskelige klientene.

Informantene er naturlig nok usikre i sine vurderinger av hvorvidt samordningsforsøkene vil bidra til at flere nå kommer ut i jobb. De fleste mener imidlertid at de nå i det minste har lagt, eller holder på å lage, et godt fundament for dette. Noen er likevel skeptiske til om enkelte i målgruppen overhodet er i stand til å mestre dagens arbeidsmarked. Med andre ord opplever de at kravene arbeidsmarkedet stiller, vil være uoverkommelig for mange brukere, selv med samordnet hjelp fra de tre etatene.

Dette samsvarer også med inntrykket av at saksbehandlerne i det daglige arbeidet har målet om jobb noe på avstand. Et mer realistisk mål, som de fleste jobber mot, er å få flere inn i aktivitet og tiltak. Om informantene kanskje tviler på målet om varig tilknytning til arbeidslivet, fremstår derimot målet om å få brukene over på aktive tiltak som både reelt og oppnåelig. Et annet klart operativt mål er å få flere brukere over fra sosialhjelp til statlige ytelser, enten via trygdeetaten og over på attføring, eller direkte over på Aetats individstønad.

Generelt sett synes sosialtjenesten og statsetatene å ha nærmet seg hverandre fra hver sin kant. Mens statsetatene har senket sine terskler for brukere av sosialtjenesten, har sosialtjenesten på sin side gjort sitt ved at de nå ikke overlater alt ansvaret, men bistår med oppfølging, og eventuelt er i "beredskap" til å ta over igjen dersom noe skulle gå galt. Med andre ord kan vi si at sosialtjenesten likevel tar et praktisk ansvar for brukerne selv om statsetatene overtar det formelle ansvaret. Denne gjensidigheten kan ha bidratt til at det har blitt enklere for statsetatene å senke sine terskler, fordi de nå ikke risikerer å bli sittende igjen med "svar-teper" dersom noe går galt.

En sentral målsetting i flere av forsøkene er å få brukeren raskere ut i aktive tiltak. Tradisjonelt har imidlertid Aetat vært avventende i forhold til å sette i gang tiltak for raskt. Bakgrunnen er at markedet skal få lov til virke før man setter i gang med tiltak. Begrunnelsen for å iverksette tiltak tidlig er at unge ikke har godt av å gå ledige over lengre tid. Dette synspunktet har også fått gjennomslag i Aetat, bl.a. med referanse til "tiltaks pakken mot fattigdom". En utfordring her er imidlertid å skille mellom de som faktisk har behov for tidlig aktivering og de som vil ha mer nytte av å være aktive på egenhånd. Mislykkes man i å foreta dette skillet, risikerer man å benytte tiltaksressurser på de som ikke trenger det og/eller at man unnlater å benytte tiltak for de som trenger det. Dette viser også at den første kartleggingen av brukerens situasjon og behov er viktig i forhold til hvor effektivt tiltakssystemet blir.

En annen, og kanskje mer alvorlig utfordring, er faren for at man nå i for sterk grad vektlegger det sosialpolitiske fremfor den arbeidsmarkedspolitiske rollen. Problemet er at ved å legge for mye vekt på de svake gruppene kan man samtidig bidra til å undergrave kanskje det viktigste virkemiddelet for å få disse gruppene ut i jobb, nemlig kontakten med arbeidslivet. Så langt ser vi en tendens til at mye av oppmerksomheten i forsøkene har vært rettet mot å bygge opp systemer for å avklare og aktivisere de svakeste gruppene. Dette er grupper som mange er tvilende til om overhode har muligheter på dagens arbeidsmarked. Et relevant spørsmål videre i evalueringen vil derfor være i hvilken grad man i de ulike organisasjonsløsningene vil være i stand til å ivareta kontakten med eksterne samarbeidspartnere, og spesielt kontakten med arbeidslivet.

På spørsmål om hva en har oppnådd når det gjelder målet om en mer effektiv forvaltning, er en foreløpig konklusjon at man tar mer effektive beslutninger for flerbrukerne, det vil si at beslutninger blir tatt hurtigere, og flerbrukerne kommer raskere over på tiltak. Dette innebærer nødvendigvis ikke at systemene og samhandlingen mellom etatene totalt sett er blitt mer effektiv. Dette må imidlertid ses i lys av at forsøkene har vært i virksomhet i en relativt kort tid. Et inntrykk er

at man til nå først og fremst har konsentrert seg om å få brukerne raskt over på tiltak, og lagt mindre vekt på effektiviteten i saksbehandlingsprosessen. I mange forsøk foregår det åpenbart mye ressurskrevende overføring av kunnskap mellom ansatte fra de tre etatene når de "gode" beslutningene skal fattes. Dette har vært mulig fordi man i flere forsøk så langt har hatt gode rammebetingelser. Utfordringen fremover vil imidlertid være å fatte de samme "gode" beslutningene innenfor en hverdag med knappere ressurser og flere brukere. I enkelte forsøk ser vi antydninger til at dette kan være en utfordring selv i dag. Til tross for at man ønsker å ivareta rammene for å treffe de "gode" tverretatlige beslutningene for flerbrukerne, viser det seg at den daglige driften tvinger saksbehandlerne tilbake til de sektorvise oppgavene. En fare er derfor at man under de nye formelle organisasjonsløsningene, utvikler en uformell organisasjonsstruktur basert på gamle etatsgrenser.

Det at de nye organisasjonsløsningene kan fremstå som ineffektive, kan ha flere forklaringer. En åpenbar forklaring er at forsøkene ennå ikke har funnet sin endelige utforming i form av utstyr, rutiner og praksis. I starten av forsøkene er det naturlig med en del omstillingskostnader. En annen forklaring kan være at man i større grad har vektlagt å bygge opp en organisasjonsmodell som ivaretar hensynet til å treffe bedre beslutninger, men ikke nødvendigvis ressursbesparende beslutninger. Når fokus først og fremst er på kvalitet (noe som kanskje er naturlig i forhold til debatten om samordningen), blir det lett til at man finner løsninger hvor hensynet til effektivitet ikke ivaretas godt nok. En tredje nærliggende forklaring kan være at man i for stor grad har tilpasset organisasjonsmodellen til flerbrukerne, på bekostning av enbrukerne, samtidig som det er enbrukerne som utgjør den største brukermassen.

Et interessant spørsmål her er om de nye organisasjonsløsningene gir kvalitativt bedre beslutninger (spesielt for flerbrukerne), men er samlet sett mer ressurskrevende, og motsatt at organiseringen langs de gamle etatsgrensene er mindre ressurskrevende, men gir kvalitativt dårligere beslutninger. Et annet relevant spørsmål er om man ved en fysisk samlokalisering allerede har oppnådd den gevinsten som er mulig, både i forhold til å treffe bedre og mer effektive beslutninger.

Dette bringer oss direkte over i de konkrete organisasjonsløsningene. Men før vi går nærmere inn på det, er det nødvendig å understreke det generelle inntrykket at forsøkene i stor grad preges av mye uformell og ad hoc preget kommunikasjon ("over gangen samtaler") på tvers av formelle strukturer. Dette er først og fremst et resultat av en fysisk samlokalisering. Mange opplever dette som den aller viktigste formen for samhandling i forsøkene. Tilsynelatende fungerer dette

godt i de mindre forsøkene, men oppleves som en utilstrekkelig samarbeidsform i de større. Her etterlyses det derfor mer formaliserte rutiner for samarbeidet.

Når det gjelder de konkrete organisasjonsløsningene vi finner i forsøkene, har vi gjort et skille mellom det vi kaller et mottak og et fagland (selv om skillet i enkelte tilfeller kan være uklart). Oppgavene som ligger i en mottaksfunksjon, er dels å håndtere (flest mulig) brukere der og da, og dels å henvise brukere til fagland.

Det potensialet som ligger i mottaket, med tanke på en mest mulig effektiv forvaltning, er å kunne ferdigbehandle flest mulig brukere for å unngå at for mange saker går videre til faglandet. Eksempler fra flere forsøk viser at så mye som 4/5 av henvendelsen blir ferdigbehandlet i mottaket. Dette vil imidlertid avhenge av hva slags kompetanse og myndighet som er lagt til mottaket. Jo mer myndighet og (bredde-)kompetanse, desto større og flere oppgaver kan ferdigbehandles her. Tradisjonelt er det imidlertid de "ferskeste" ansatte som blir plassert i mottaket. I enkelte forsøk har man derimot gode erfaringer med å lære opp skrankepersonalet, eller å benytte de mest erfarne saksbehandlerne i mottaket.

Den andre oppgaven til mottaket er å henvise brukere med behov for mer hjelp (enn de kan gi i mottaket) til ulike deler av faglandet. Her skal det med andre ord fattes et par strategisk viktige beslutninger både for brukeren og for organisasjonen som sådan. For det første skal man skille mellom hvem som har behov for tjenester fra fagland (det være seg et team, en koordinator eller saksbehandler), og hvem som ikke har slikt behov (som kan klare seg med tjenester i mottak). For det andre skal det fattes en beslutning om hvor i organisasjonen den aktuelle brukeren skal. Hvor problematisk denne beslutningen er, avhenger av hvordan faglandet er oppbygd. I enkelte forsøk kan dette dreie seg om å henvise til en tilfeldig koordinator, mens i andre kan det være spesialiserte avdelinger eller tverretatlige team. Så langt har praksisen hovedsakelig vært at disse beslutningene fattes på grunnlag av kortere eller lengre samtaler med den enkelte bruker i mottaket.

For å effektivisere denne delen av organisasjonen, har flere forsøk innført et klartleggingsskjema som enten skal fylles ut av brukeren selv eller med hjelp av en saksbehandler. Disse skjemaene utgjør et kritisk punkt i saksbehandlingsprosessen. I rapporten peker vi imidlertid på at disse skjemaene vil kunne spille en avgjørende rolle i "silingsprosessen" mellom mottak og fagland. Spørsmålet blir om skjemaene gir god nok informasjon til at saksbehandlere kan fatte viktige beslutninger. I forsøkene opplever vi at det er en viss uenighet om hvorvidt førstegangssamtalen med brukerne skal skje via et slikt skjema, eller om det er behov for en personlig samtale med en saksbehandler. I den grad disse skjemaene kommer til å bli benyttet, og i lys av at de i flere av forsøkene vil være en sentral del

av arbeidsprosessen, anbefaler vi derfor at skjemaene underlegges mer systematiske tester enn det som er gjort til i dag.

Når det gjelder faglandet, varierer utformingen i forsøkene betydelig, men vi kan skille mellom tre hovedformer:

- a) et tverretatlig team ved siden av de opprinnelige moderetatene,
- b) samlokaliserte moderetater, supplert med tverretatlig team,
- c) samorganisering etter nye organisasjonsprinsipper (avdelinger).

Så langt er inntrykket at de tverretatlige teamene har fungert godt, og det gjelder enten de inngår i modell a) eller b). Dette viser seg å være arenaer som er egnet til å fatte de "gode" beslutningene, samtidig som man har en mer linjepreget organisasjon ved siden av som kan ivareta enbrukerne. Det betyr imidlertid ikke at disse løsningene er uten svakheter. For det første vil det kunne oppstå dobbel saksbehandling i linjeorganisasjonen og teamorganisasjonen. Dette illustrerer poenget vi var inne på ovenfor, at man treffer kvalitativt bedre beslutninger, men nødvendigvis ikke ressursbesparende beslutninger. For det andre kan det i forhold til teamene oppstå køproblemer eller et portvokterproblem i forhold til hvilke brukere som skal slippe inn. En slik portvokterrolle vil vi finne både i linjeorganisasjonen/mottaket (i forhold til hvem de vil henvise) og i teamet (i forhold til hvem de mener skal komme inn). Vi risikerer med andre ord en ny kasseballproblematikk mellom linjen og teamet. Et siste problem, som vi ser spesielt i ett av forsøkene, er at saksbehandlerne i linjeorganisasjonen også savner et system for bedre samordning, ut over det som foregår i teamet. Med andre ord kan det være at teamet ikke klarer å fange opp alt samordningsbehovet i organisasjonen, og at man derfor har behov for supplerende systemer.

Men det at de tverretatlige teamene likevel ser ut til å ha fungert best til nå, betyr ikke at de øvrige organisasjonsløsningene fungerer dårlig. Tvert imot kan disse løsningene ha et større potensiale i seg til å løse de organisatoriske utfordringene samordningsforsøkene har. Inntrykket så langt er imidlertid at disse per i dag sliter med naturlige oppstartingsproblemer som å få på plass praktiske systemer og daglige rutiner. Dette gjør det vanskelig å avdekke potensialet som ligger her, og eventuelt om disse organisasjonsmodellene har mer grunnleggende svakheter ved seg.

En sentral funksjon i flere av forsøkene er koordinatorrollen. I sin mest idealiserte form vil det være slik at en saksbehandler kan bli koordinator for en hvilken som helst bruker. I teorien kan man tenke seg at en saksbehandler fra trygdeetatens blir koordinator for en ungdom som går på sosialstønad og ikke har noe med trygdeetatens å gjøre. Slike situasjoner vil dermed kunne kreve betydelig

overføring av kunnskap mellom saksbehandlerne. Dette fordi koordinatoren ikke sitter med all relevant kompetanse og derfor må rådføre seg med kolleger, og fordi koordinatoren ikke har vedtaksmyndighet og derfor må overføre saken til en annen saksbehandler når vedtak skal fattes. En forutsetning for at denne modellen skal fungere optimalt, uten for mye tidkrevende transaksjoner mellom saksbehandlerne, er derfor at de har både vedtaksmyndighet og bred kompetanse i forhold til mange saksfelt: sosialt arbeid, økonomisk sosialhjelp, trygderettigheter, dagpenger, tiltak og arbeidsmarkedet.

Inntrykket så langt er at praksisen med koordinatører skiller seg fra den idealiserte fremstillingen over. Som følge av at koordinatorene sitter med ulik kompetanse og vedtaksmyndighet, foregår det en viss fordeling av brukere til de koordinatorene som har den mest relevante kompetansen i forhold til den aktuelle saken. Med andre ord kan det se ut som at man i praksis fordeler brukerne etter de gamle etatsgrensene, eller i forhold til den kompetansen hver enkelt saksbehandler har. Dette illustrerer at henvisningsarbeidet i mottaksfunksjonen i praksis vil være mer viktig enn det den formelle organisasjonsmodellen legger opp til, i forhold til at brukeren i størst mulig grad blir henvist til den personen som har den mest relevante kompetanse og vedtaksmyndighet.

Ordningen med personlige koordinatører viser at kompetanse er en viktig faktor i forsøkene. Langt på vei dreier forsøkene seg derfor om organisering av kompetanse. Mens noen har ambisjoner som går i retning av at all nødvendig kompetanse skal legges til hver enkelt saksbehandler, har andre tvert imot det synet at man faktisk burde spesialisere seg mer enn det man gjør i dag. Mellom disse to ytterpunktene finner vi de som mener at man bør beholde sin spesialkompetanse, men at man samtidig kan lære mye om andres felt. Så vidt vi kan se, har denne ideen også kommet til uttrykk i praksis, spesielt i tverretatlige team. Vi har også sett at det har vært mulig å opparbeide seg en slags spesialkompetanse på flerbrukere. Derimot synes det å være vanskelig å være spesialist både på flerbrukere og enbrukere, ikke minst når arbeidsmengden blir stor. Ambisjoner om dette kan lett føre til at man havner tilbake der man startet: Mens man tidligere beholdt de enkle brukene og henviste de vanskelige til en annen etat, risikerer man nå at de enkle sakene blir prioritert og de vanskelige blir liggende. Årsaken til at sakene blir liggende, er at man nå ikke lenger har noen andre å henvise saken til.

Den spesialisering som dagens forsøk preges av, kan i forhold til ambisjonene om å utvikle en mer holistisk kompetanse, fremstå som en stor barriere. Disse ambisjonene er imidlertid nært knyttet til enkelte organisasjonsmodeller og spesielt til koordinatorrollen. Hvorvidt dagens kompetansestruktur oppfattes som en barriere eller ikke, avhenger derfor av hva slags visjoner og organisasjonsmodeller man ser for seg. En modell som legger opp til at koordinatorene skal gjøre

mange oppgaver, vil sannsynligvis oppleve kompetansebehovet som en barriere, eventuelt at det slår ut i lav effektivitet som følge av behovet for mange uformelle transaksjoner. En modell som legger opp til en arbeidsdeling i tråd med den kompetansefordelingen som finnes, vil derimot ikke møte tilsvarende barrierer.

Når det gjelder andre barrierer, gir informantene uttrykk for at dette først og fremst dreier seg om forhold som kan løses sentralt og ikke lokalt. Spesielt oppleves barrierene knyttet til personvernloven og begrenset innsyn i hverandres datasystemer, som stor. Den tredelte ledelsesstrukturen vi finner i mange forsøk, og som er et resultat av begrensninger som ligger i forvaltningsloven, oppleves ikke som noe problem i dag. Men mange peker på at dette er en ”godværsmodell”. I situasjoner der det er nødvendig å foreta strammere prioriteringer, kan denne modellen vise seg å være utilstrekkelig.

En vanlig oppfatning har vært at store kulturforskjeller hindrer samarbeid. Selv om vi kan se antydninger til slike kulturforskjeller, oppfattes disse av mange å være mer myter enn realiteter. Andre opplever at slike kulturforskjeller også kan være et gode. Denne oppfatningen knytter ”kulturforskjellene” til ulike tradisjoner i forhold til virkemidler og metoder, som alle har sin berettigelse i samarbeidet. Det innebærer at det som oppfattes å være kulturforskjeller, ikke nødvendigvis er noe som kan tillegges den enkelte medarbeider, men mer de mål- og styringssystemer medarbeiderne er en del av. Dette peker dermed på et annet problem man opplever i forsøkene, nemlig at etatens ulike mål- og styringssystem også kan bidra til å undergrave eller vanskeliggjøre samarbeidet lokalt.

Det at informantene først og fremst fokuserer på barrierer som har forankring sentralt, betyr ikke nødvendigvis at slike barrierer ikke finnes lokalt. Det kan vel så gjerne være uttrykk for at det er vanskeligere å se de barrierene som andre har ansvar for enn de man har ansvar for å løse selv.

Så langt kan vi konkludere med at forsøkene har et stykke igjen før utforming av organisasjoner, oppgaver og roller er på plass. Men samtidig har vi også vist til at utfordringene vel så mye ligger sentralt som lokalt. Det illustrerer at denne forsøksvirksomheten ikke ene og alene kan forstås ut fra hva som skjer på det lokale nivået, men må også ses i lys av det sentrale nivået. Så langt har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å betrakte samordningsforsøkene fra sentralt hold. All tidligere erfaring tilsier imidlertid at samspillet mellom sentrale og lokale myndigheter er vel så viktig som organiseringen av det arbeidet som gjøres lokalt.

LITTERATUR

- DeMaio, T.J., Rothgeb, J., Hess, J. (1998): "Improving Survey Quality Thorough Pretesting", U.S. Bureau of the Census, Washington, DC 20233.
- Esposio, J.L. m.fl. (1991): "Determining Which Questions are Best: Methodologies for Evaluating Survey Questions", U.S. Bureau of Labor Statistics; U.S. Bureau of the Census, Washington, DC 20212.
- Hagen, M. and Kubicek, H. (2000): "One-stop-government in Europe: results from 11 national surveys", Bremen, University of Bremen Press.
- Håkonsen, L. og Løyland, K. (2000): "Kommunal tilpasning 2000 - Når forventninger får malinga på skolene til å flasse." *Sosialøkonomen* nr. 4.
- Kjørstad, Monica (2002): "Sosialhjelp og arbeidsplikt : utfordringer og etiske diemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen", Høgskolen i Oslo, HiO-rapport nr 11.
- Lipsky, Michael (1980): "Street – level Bureaucracy. Dilemmas of the Individuealsin Public Services", Russell Sage Foundation, New York.
- Lundin, M og Skedinger, P. (2000): "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", IFAU, Working Paper no. 6.
- Møller, G og Sanda, K.G. (2003): "Brukerperspektivet i offentlig sektor – begreper, metoder og utfordringer", Telemarksforskning-Bø, Notat nr. 1/2003.
- Møller, Geir (2004): "Velferdsforvaltningen i Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus", Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 1/2004.
- Pedersen, Jan Tore (2002): "Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen – Samordning - Klienteffekt". Kommuneforlaget.
- Peters, Guy (1998): "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination", Canadian Centre for Management Development, Research Paper No. 21, January 1998.
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1984): "Implementation", University of California Press, London.
- Riksrevisionverket (2001): "Effektivare arbeidsförmedling", RRV2001:15.
- Riksrevisionverket (2003): "Strategi – Arbetsmarknad", RRV2003:10
- Scott, Ester (1999): "Centrelink: A Service Delivery Agency in Australia", Kennedy School of Government, Case Program, C16-99-1524.0.
- Skilbrei, Birger (2000): "Fra mottaker til deltaker – erfaringer og mestring som klient i 'Prosjekt langtidsmottakere av sosialhjelp' i Bergen kommune", Nordlandsforskning, NF-rapport 13.
- St.meld. 14 (2002-2003): "Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten".
- Strukturkommissjonen (2004): "Strukturkommissionens betenkning", Bind I, Hovedbetenkningen, nr 1434, januar 2004.

- Turmo, Bente (1998): "Smi mens jernet er varmt!: bedre tiltaksarbeid i kommunene", Oslo, Kommuneforlaget.
- Uhlin, Åke (1996): "Kunnskapens många språk. Om offentliga strategier för lärande i små och mellanstora företag", Forskningsstiftelsen Fafo.
- Vik-Mo, B. og Nervik, J.A. (1999): "Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp", Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, ISS-rapport nr. 52.
- Winter, Søren C. (2003): "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", i Peters, B.G. and Pierre, J. (red): "Handbook of Public Administration", SAGE Publication, London.