

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

Andre underveisevaluering

Av

Geir Møller, Solveig Flermoen og

Nils Asle Bergsgard

Arbeidsrapport nr. 26 2004

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2004
Arbeidsrapport nr. 26
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 200

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

FORORD

Dette er den andre delrapporten fra evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat (samordningsforsøket). Opprinnelig startet forsøket opp i 13 kommuner, men har senere blitt utvidet til i alt 17 kommuner. Per dags dato befinner forsøkene seg i ulike utviklingsfaser dels fordi de har kommet inn i forsøket på ulike tidspunkt og dels fordi planleggingsfasen har variert mellom dem. Denne delrapporten omfatter 10 av disse forsøkene. I tillegg omfatter evalueringen to tilsvarende forsøk som ligger inn under strukturreformen.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å frembringe så mye erfaringsmateriale som mulig på det aktuelle tidspunktet. Dels har vi ønsket å belyse noen sentrale problemstillinger omkring samordning blant de som har kommet lengst i prosessen, og dels har vi ønsket å trekke inn forsøk med mindre erfaring, men som er innrettet på en slik måte at de berører relevante problemstillinger.

Parallelt med evalueringen har det også pågått et utredningsarbeid omkring omorganiseringen av de tre etatene. En del av formålet med evalueringen er derfor også å frembringe kunnskap i forbindelse med denne prosessen.

Rapporten er skrevet i løpet av høsten 2004. Den baserer seg på intervjuer med styringsgrupperepresentanter, ledere og ansatte i 8 av forsøkene. I den forbindelse vil vi gjerne takke alle som har bidratt med sine erfaringer og som er kildene til denne rapporten.

Geir Møller
prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	1
2	ORGANISERING AV SAMHANDLING	5
2.1	Tre typer samordningsmodeller	5
2.2	Fremdriften i samarbeidet og samorganiseringen	8
2.3	Hva forklarer forskjellene?	12
2.4	Oppsummering	18
3	MOTTAKSFUNKSJONEN	21
3.1	To dimensjoner i mottaksfunksjonen	21
3.2	Oppgavefordeling mottak-fagland – vertikal akse	24
3.2.1	Henvisningsrutiner mellom mottak og fagland	24
3.2.2	Gjensidig avhengighet mellom mottak og fagland	29
3.2.3	Avgrensning av oppgavene	30
3.3	Bredden i mottaket – horisontal akse	31
3.4	Bemanning og utforming av mottakene	36
3.5	Oppsummering	39
4	ARBEIDSDELING OG SAMARBEID I FAGLANDET	43
4.1	Sammenligning av fagland	43
4.2	Forsøk med funksjonsdelte avdelinger	45
4.3	Forsøk med spesialiserte flerbrukerteam	47
4.4	Forsøk med fullskala teamorganisering	48
4.5	Hvem skal bære ansvaret for koordineringen?	51
4.6	Oppsummering	53
5	GEOGRAFISK SAMORDNING MELLOM AETAT OG TRYGD/SOSIAL	57
5.1	Tidligere erfaringer og problemstillinger	57

5.2	Erfaringer med den desentraliserte modellen	58
5.2.1	Lødingen	59
5.2.2	Løten	60
5.2.3	Nittedal	60
5.3	Erfaringer med blandingsmodellen	62
5.4	Erfaringer i Orkdalsregionen	64
5.4.1	Prosjektets innhold	65
5.4.2	Den (mulige) valgte modellen	65
5.4.3	Resultater så langt – arbeidet i samordna team	67
5.4.4	Utfordringer så langt	69
5.5	Finske og danske erfaringer	71
5.6	Oppsummering	73
6	FOKUSOMRÅDENE	77
6.1	Betydningen av fokusområdene	78
6.2	Kartleggingsverktøy	79
6.3	Koordinator/rådgiver	81
6.4	Handlingsplaner	83
6.5	Samarbeidsløsninger med eksterne	86
6.6	Arbeidsgivere og tiltaksarrangører	90
6.7	Brukermedvirkning og dialog	92
6.8	Oppsummering	95
7	DESENTRALISERING AV AETATS VIRKEMIDLER	99
7.1	Bydel Gamle Oslo	99
7.2	Bydel Sagene	102
7.3	Oppgavedifferensieringsforsøkene versus samordningsforsøkene	104
8	KONKLUSJON	109

SAMMENDRAG

Dette er den andre underveisrapporten fra evalueringen av 17 forsøk med samordning mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten (samordningsforsøket) samt to oppgavedifferensieringsforsøk i Oslo kommune. Rapporten tar for seg erfaringene forsøkene har høstet frem til oktober 2004. Målsettingene med samordningsforsøkene er tredelt: få flere i arbeid og aktiv virksomhet, en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning. I denne rapporten har vi primært vært opptatt av hvordan forsøkene har organisert sin virksomhet. Følgende spørsmål har stått sentralt.

- Hvordan koordinere det tverretatlige samarbeidet?
- Hvordan samordne tjenester på to ulike geografiske nivåer, på kommunenivå og arbeidskontordistrikt?
- Hvordan avgrense hva som skal inngå i den interne virksomheten (intern koordinering) og hva som kan legges utenfor (koordinering med eksterne)?

En hovedkonklusjon er at det fremdeles er stor oppslutning i forsøkene om å samordne de tre etatene. Den entusiasmen som ble registrert i forrige runde har imidlertid avtatt noe og heller blitt erstattet med en økt realisme. Videre varierer oppfatningene fra forsøk til forsøk og dels fra saksbehandler til saksbehandler om hvor langt man har kommet i forhold til de opprinnelige målsettingene.

Vi antyder at det går et skille mellom tre grupper av forsøk. Den ene gruppen er små forsøkskommuner med relativt små utfordringer og hvor samarbeidet går forholdsvis greit. Dernest trekker vi frem forsøkene i Saupstad, Nittedal og Moss som kjennetegnes av at man langt på vei har fått til en velfungerende organisasjon. Den siste gruppen av forsøk kjennetegnes derimot av å ha et større gap mellom sine opprinnelige planer og dagens praksis. Her oppleves integrasjonsprosessen dels å stå stille, at man faller tilbake til gamle handlingsmønstre og/eller at forsøket utvikler seg i feil retning. Her er det imidlertid grunn til å trekke frem forsøket i Verdal som til tross for å ha støtt på problemer underveis, likevel har hatt evne til å justere kursen og fortsette prosessen.

En forklaring på at noen har kommet lengre enn andre synes bl.a. å ha sammenheng med den måten man har organisert samarbeidet mellom de tre etatene. Både Saupstad, Nittedal og Moss er forsøk som består av tverretatlige team med fast bemanning. Andre forsøk som også baserer sin virksomhet på teamsamarbeid, skiller seg fra de tre nevnte forsøkene ved at teamene ikke er fast bemannet. Som følge av stort arbeidspress innenfor spesielt Aetat og trygdeetaten, ser vi her en tendens til å prioritere det interne arbeidet i etatene, på bekostning av det tverretatlige samarbeidet. Her ser vi en tendens til at Aetat og trygdeetaten

gjærne er tilfreds med et såkalt "over-gangen" samarbeid, mens sosialtjenesten i større grad etterlyser et mer formalisert samarbeid. Videre finner vi andre forsøk som har hatt ambisjoner om å etablere nye former for arbeidsdeling på tvers av de etablerte etatsgrensene. Utfordringen her har vært å definere nye og klare grenser. Også her ser vi en tendens til at saksbehandlerne faller tilbake til en tradisjonell og velkjent arbeidsdeling når nye grenser og prinsipper for arbeidsdeling ikke er klare og entydige nok.

En annen problemstilling som blir berørt i rapporten, er samarbeidsformer mellom de tre etatene i kommuner hvor Aetat ikke har lokalkontor. Her skiller vi mellom tre typer modeller: en desentralisert modell, en sentralisert modell og en blandingsmodell. Den modellen vi har mest erfaring med fra forsøkene er den desentraliserte. Innenfor blandingsmodellen har vi materiale fra kun én kommune i det samme tidsrommet. Når det gjelder den sentraliserte modellen, har vi ikke norske erfaringer, men tilsvarende modell er tatt i bruk i Finland.

Det er rimelig å anta at den desentraliserte modellen best ivaretar den lokale tilknytningen. Modellen ivaretar også hensynet til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid og lokalkunnskap i forhold til den befolkningen en skal yte service til. Den lokale tilstedeværelsen fra Aetat bidrar også til at man kan fatte gode og effektive beslutninger lokalt. Dette er imidlertid ikke en effekt av at beslutningsmyndigheten er desentralisert, men mer en effekt av at de tre etatene er samlokalisert lokalt og kan sitte og fatte beslutninger sammen.

En forutsetning for at den desentraliserte modellen skal være effektiv er også at medarbeideren fra Aetat har nødvendige fullmakter i forhold til de mest sentrale målgruppene. Den største utfordringen med den lokale modellen er imidlertid kostnadene. Fra Aetat lokal blir det pekt på at de har mange kommuner som de skal yte service overfor, og at det er begrenset hvor mye tid de kan bruke på hver enkelt kommune. Med andre ord kan vi her stille spørsmålstegn ved om den økte ressursbruken kan forsvares gjennom eventuelt bedre effekter for brukerne. En annen utfordring med denne modellen er kompetanse. En forutsetning for å kunne sitte som enslig representant fra Aetat er at man har en viss breddekompetanse. Dette kan imidlertid være en utfordring siden kompetansen stadig må holdes ved like og utvikles.

Motsatsen til den desentraliserte modellen er den sentraliserte modellen som innebærer at samordning rundt flerbrukerne flyttes ut av kommunen til Aetat lokal eller et tilsvarende regionalt nivå. Vi har imidlertid ingen forsøk per i dag som prøver ut en slik modell, men modellen i Orkdalsregionen har likevel visse fellestrekk med en sentralisert modell. Til tross for at vi mangler erfaringer med en slik modell, vil vi anta at den største fordelen her vil være at spesialisering knyttet

til flerbrukere legges til et større fagmiljø på et regionalt nivå (arbeidskontordistrikt). Disse vil dels kunne utføre tjenester selv overfor brukerne og dels inneha en bestillerfunksjon overfor andre spesialisttjenester. Svakheten med en slik modell er imidlertid at de regionale enhetene som skal yte flerbrukerne tjenester, vil mangle lokalkunnskap. I de desentraliserte modellene fremheves nettopp dette som å være av stor betydning.

I forbindelse med forsøkene har man fra sentralt hold lansert fem ulike fokusområder som forsøkene skulle arbeide med. Formålet har vært å utvikle metoder og hjelpemidler i samarbeidet. Dette dreier seg om: a) utvikling av felles verktøy for avklaring av arbeidsevne, b) utvikling av felles planer for brukere med sammensatte behov, c) forsøk med koordinator/rådgiver i førstelinjen, d) samarbeid med andre tjenester og e) brukermedvirkning.

Et generelt inntrykk er at fokusområdene har fått blandet oppmerksomhet i forsøkene. For enkelte informanter har dette tilsynelatende vært ukjente satsingsområder. Andre kjenner til dem, men opplever at det er gjort forholdsvis lite. Men de fleste kjenner godt til dem og har i en eller annen form vært med på å diskutere eller prøve ut ett eller flere fokusområder.

Når det gjelder utvikling av kartleggingsverktøy, har Sosial- og helsedirektoratet selv lansert et verktøy som går under navnet KIS. Erfaringen med KIS er gode, men det påpekes at det kanskje retter seg mot en for snever gruppe brukere. Enkelte oppfatter det som å være for arbeidsfokusert i forhold til grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, mens andre opplever at det blir for omfattende for de som står nærmest arbeidsmarkedet.

Et annet fokusområde har vært å forsøke ut koordinatorrollen. Så vidt vi har kunnet avdekke er det ingen forsøk som benytter begrepet koordinator. Derimot benyttes begrepet kontaktperson, noe som også gir et signal om hvordan denne rollen er utformet. Dette innebærer at det er en saksbehandler fra den etaten brukeren har mest å gjøre med, som blir kontaktperson så lenge brukeren "hører til" den aktuelle etaten. Dersom statusen til brukeren endrer seg, skifter man også kontaktperson. Med andre ord er det en løsere kobling mellom bruker og kontaktperson enn det som opprinnelig var intensjonen med koordinatoren. Årsaken til denne praksisen er at prinsippet om én koordinator vil medføre forholdsvis stort merarbeid for den aktuelle saksbehandleren.

Felles handlingsplaner benyttes i noen grad, men hovedsakelig innenfor de mindre spesialiserte teamene. Behovet for slike felles planer varierer imidlertid noe mellom etatene. Vi ser her en tendens til at de som kommer fra Aetat og trygdeetaten, ikke anser felles handlingsplaner som nødvendig eller hensiktsmes-

sig virkemiddel. Derimot etterlyser de fra sosialtjenesten økt bruk av slike planer. Dette gjenspeiler med andre ord den generelle tendensen til at de to førstnevnte etatene er tilfreds med et såkalt ”over-gangen” samarbeid, mens sosialtjenesten ønsker med formalisert. Et annet generelt trekk er at det gjerne er de mindre te-ambaserte forsøkene som har testet ut bruk av felles handlingsplaner. Begrunnelsen for å ikke bruke felles planer går først og fremst ut på at de tre etatene sitter med hvert sitt plansystem som retter seg mot ulike problemstillinger og målgrupper. Det oppleves derfor som vanskelig og kanskje ikke hensiktsmessig å integrere disse inn i ett felles plansystem. Derimot er det kanskje mer hensiktsmessig å samordne de tre eksisterende plansystemene.

Fokusområdet ”samarbeid med andre sentrale tjenester” er etter vårt skjønn, et av de viktigste. I tillegg til at det er behov for å samordne ressursene internt mellom de tre etatene, er det også av stor betydning at de tre etatene samordner sin virksomhet med eksterne ressurser. Så langt vi kan se, har forsøkene hovedsakelig konsentrert seg om sine tradisjonelle samarbeidspartnere. Vi finner imidlertid også enkelte eksempler på nye og interessante samarbeidspartnere. Muligheten for å utnytte eksterne ressurser effektivt, vil imidlertid avhenge bl.a. av den kompetansen man har internt. Enkelte eksempler fra forsøkene kan tyde på at en god utnyttelse av de eksterne ressursene forutsetter en viss grad av spesialisering internt. En annen faktor som vil være avgjørende for mulighetene til å utnytte eksterne ressurser, er måten samarbeidet foregår på. Bl.a. viser det seg at innføring av såkalte bestiller-utfører modeller i kommunene kan vanskeliggjøre samarbeidet med de kommunale tjenestene som rus- og psykiatritjenesten.

Den kanskje viktigste samarbeidspartneren i forhold til å realisere målet om å få flere i jobb, er arbeidsgiverne. Disse kontaktene er relevante både i forhold til praksisplasser og i forbindelse med formidling til ordinært arbeid. Her ser vi at det er forholdsvis enkelt å få tilgang til praksisplasser, mens overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet oppfattes som svært vanskelig. En effekt av dette kan være at praksisplassene lett kan bli en ”blindvei” og ikke en inngang til det ordinære arbeidslivet.

Det siste fokusområdet – brukerperspektivet – har blitt viet lite oppmerksomhet. I forsøkene er riktignok begrepet diskutert, men har i liten grad avfødt noen konkrete resultater. Selv om de tre etatene nok har nærmet seg hverandre i forståelsen av dette begrepet, er det fremdeles uenigheter mellom dem. Men samtidig kan det se ut til at de kan leve med denne uenigheten.

Sammenlignet med samordningsforsøkene, er det fire forhold som særpreger oppgavedifferensieringsforsøkene. Det er for det første at avklaringen iverksettes raskt, at den er omfattende og at den foregår tett på saksbehandlerne. For det

andre praktiseres en forholdsvis streng vilkårssettingen og derigjennom en intensiv tiltaksbruk. Det innebærer også at brukerne får tett oppfølging av veiledere. For det tredje har en et bredt spekter av tiltak. Det gjelder tiltak knyttet både til offentlig og privat næringsvirksomhet, arbeidsmarkedsbedrifter og andre offentlige eller private tilbydere. I tillegg har begge forsøkene utviklet egne tiltak. Det argumenteres også med at den brede tiltaksviften bidrar til at man kan ivareta hensynet til brukermedvirkning, samtidig som man kan praktisere streng vilkårssetting. Prinsippet er da at man innskrenker brukerens frihet i forhold til *om* de skal aktiviseres, men utvider friheten i forhold til *hva* de skal gjøre. På denne måten oppfatter man at vilkår og brukermedvirkning kan gå hånd i hånd. Det fjerde forholdet som særpreger de to forsøkene, er at de har et integrert IT-system mellom de respektive forsøkene og sosialkontorene i bydelene. Dette bidrar åpenbart til rask og effektiv kommunikasjon, både i forhold til overføring av klienter og i forhold til å håndheve vilkårssettingen.

Vi stiller imidlertid spørsmål om effekten av denne strategien. Den tette oppfølgingen og intensive tiltaksbruken er sannsynligvis en praksis som passer en del brukergrupper som står langt fra arbeidsmarkedet. Dette underbygges også av erfaringer fra samordningsforsøkene. Men vi er mer betenkt i forhold til å benytte en slik intensiv modell på som en generell mal overfor en bredere gruppe. Faren her er at deltakerne kan bli ”låst” inn i for intensive tiltakskjeder. Dette er imidlertid mer et empirisk spørsmål og modellene i Sagene og Gamle Oslo er i så måte interessante som sammenligningsgrunnlag for en effektevaluering. Dette fordi forvaltningspraksisen skiller seg fra praksisen vi finner i samordningsforsøkene.

1 INNLEDNING

I 2002 tok Sosialdepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet initiativ til å sette i gang et forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat (samordningsforsøket). Det første året ble det bevilget midler til 13 forsøkskommuner. I 2003 ble ytterligere fire kommuner innlemmet i forsøket. I tillegg til de 17 forsøkskommunene, omfatter evalueringen også to bydeler i Oslo. Disse inngår imidlertid i Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, men har relevans i forhold til samordningsforsøket i det begge forsøkene har fått overført oppgaver fra Aetat. I alt omfatter evalueringen dermed 19 forsøk.

Dette er den andre delrapporten fra evalueringen av de 19 forsøkene. Den første delrapporten fra evalueringen – forundersøkelsen – ble gjennomført på et tidspunkt da forsøkene enten var i en planleggingsfase eller nylig hadde startet opp. Formålet her var dels å beskrive hvordan forsøkene hadde organisert sin virksomhet og dels avdekke problemstillinger som dukket opp i forbindelse med integrasjonsprosessen i de ulike forsøkene. Denne studien baserte seg hovedsakelig på dokumentstudier og intervjuer med ledere og medarbeidere i forsøkene. Intervjuene ble gjennomført sent på året 2003.

Denne rapporten omfatter andre fase i evalueringen og er gjennomført høsten 2004, dvs 3/4 år etter første runde. Rapporten baserer seg på erfaringer fra 12 av de 19 forsøkene. De fleste av disse startet opp forsøket relativt tidlig. Dette gjelder forsøkene i Kristiansand, Skien, Verdal, Løten, Lødingen, Nittedal, Dønna, Moss og Saupstad (Trondheim). Videre har vi tatt med de to bydelene i Oslo som inngår i forsøket med kommunal oppgavedifferensiering, samt samordningsforsøket i Orkdal. De tre siste forsøkene er tatt med i denne runden fordi de berører spesielle problemstillinger. De øvrige sju forsøkene vil bli gjenstand for en tilsvarende evaluering på nyåret 2005.

På samme måte som i den forrige evalueringen, er denne primært basert på intervjuer med ledere og saksbehandlere i forsøkene. I tillegg har vi også i denne runden intervjuet representanter for forsøkernes styringsgrupper. Parallelt med den kvalitative undersøkelsen som presenteres i denne rapporten, gjennomføres det også en brukerundersøkelse i noen utvalgte forsøk (Kristiansand, Verdal, Løten, Lødingen, Nittedal og Dønna) og i noen utvalgte sammenligningskommuner. Resultatene fra denne undersøkelsen blir presentert i en egen rapport.

Evalueringen av de 19 forsøkene foregår parallelt med et bredere utredningsarbeid som startet i forbindelse med St.meld. 14, NOU 2004:13 og en forestående

ny stortingsmelding. Et viktig formål med forsøkene, og dermed også evalueringen, har derfor vært å bringe kunnskap og erfaringer inn i denne prosessen. I strategiplanen for forsøkene heter det at forsøkene skal ha et tredelt formål:

- gi erfaring og innspill til utredningsutvalgets utredning
- gi regjeringen og Stortinget et best mulig beslutningsgrunnlag for valg av organisasjonsmodell
- gi erfaringer og utvikle kunnskap som er til nytte for iverksetting av reformen i tråd med mål og intensjoner

I strategidokumentet for forsøket fremgår det at målene er de samme som målene for reformarbeidet som helhet. Hovedmålene for regjeringens arbeid med å samordne tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten er (jf. St.meld. 14, 2002-2003):

- flere i arbeid og aktiv virksomhet og dermed færre på trygd og sosialhjelp
- en brukerrettet velferdsforvaltning
- en effektiv velferdsforvaltning

Videre fremgår det av strategidokumentet at forsøkene skal utformes i forhold til fire modeller:

- En felles førstelinje med videreføring av dagens ansvar, og med videre utvikling av samordning, samlokalisering, arbeidsmåter og verktøy.
- 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.
- En førstelinje med større statlig ansvar. Statens ansvar samles, og staten får ansvar for økonomisk sosialhjelp.
- En førstelinje med større kommunalt ansvar for tjenester. Her åpnes det for at kommunene kan overta ansvaret for tjenester og oppfølging av arbeidsledige.

Det kan imidlertid være vanskelig å plassere de enkelte forsøkene inn i en av de fire kategoriene. Dette har bakgrunn i to forhold. For det første startet forsøkene opp med en relativt stor grad av frihet til å velge egne løsninger, med den konsekvens at valg av opprinnelig organisasjonsmodell har lagt visse begrensninger i forhold til hvor mye det har vært mulig å styre forsøkene inn mot de foreslåtte modellene. For det andre baserer skillet mellom de fire idealmodellene seg på en ansvarsdeling mellom det kommunale- og statlige nivået. Forsøkene har imidlertid så langt ikke hatt mulighet til å endre på den formelle ansvarsfordelingen mel-

lom etatene. Resultatet er at forsøkene bare tilnærmedesvis vil likne de fire modellene som Sosial- og helsedirektoratet har skissert opp. I rapporten har vi derfor heller valgt å systematisere forsøkene etter hvordan de har organisert sin virksomhet. Det betyr samtidig at vi betrakter modellene over mer som idealmodeller.

I prinsippet bærer alle forsøkene preg av den første modellen. Mange bærer også preg av den andre modellen i det de har opprettet en felles mottaksfunksjon. Forsøket i Løten kan plasseres inn i den tredje modellen. Dette fordi personalet fra sosialtjenesten formelt har blitt ansatt i trygdeetaten. De forsøkene som klarer seg inn under den fjerde kategorien er de to oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo kommune. Men her vil vi også kunne plassere forsøk som befinner seg i kommuner der Aetat ikke er representert. Det som preger disse er samarbeidet mellom sosial og trygd, mens Aetat trekkes inn i begrenset grad. I noen grad finner vi også at forsøk befinner seg i skjæringsfeltet mellom to av de nevnte modellene.

Ut over de føringene som ligger i de fire hovedmodellene over, har den operative arbeidsgruppen for forsøkene også utarbeidet fem fokusområder som forsøkene skal arbeide med.¹ Disse fokusområdene er arbeidsmåter og verktøy som er uavhengig av organisasjonsmodell. De fem fokusområdene er:

- 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.

Den første delrapporten tok for seg perioden da forsøkene var i en oppstartsfasen. Siden forsøkene da var i en tidlig fase, var det også vanskelig å avgjøre hvorvidt de problemene forsøkene møtte hadde bakgrunn i at de var i en oppstartsfasen eller om de var av en substansiell karakter. Intensjonen med denne undersøkelsen har vært å belyse hvorvidt de ulike forsøksmodellene fungerer etter en noe lengre virkeperiode. Samtidig er intensjonen i denne delen i større grad å sammenligne de ulike modellene i forhold til hvordan man har løst koordineringsutfordringene mellom de tre etatene.

¹ Den operative arbeidsgruppen består av representanter fra Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet og Arbeidsdirektoratet.

Tre overordnede problemstillinger står sentralt i rapporten:

- Hvordan koordinere det tverretatlige samarbeidet? (tverrfaglig dimensjon)
- Hvordan samordne tjenester på to ulike geografiske nivåer, på kommunenivå og arbeidskontordistrikt? (geografisk dimensjon)
- Hvordan avgrense hva som skal inngå i den interne virksomheten (intern koordinering) og hva som kan legges utenfor (koordinering med eksterne)?

I forundersøkelsen konkluderte vi med at både ledere og ansatte i forsøkene hadde sterk tro på og vidløftige visjoner omkring samarbeidet. Et sentralt spørsmål er derfor om erfaringene så langt har endret oppfatningen av forsøkernes muligheter. Er det slik at entusiasmen hos ledere og ansatte er like stor i dag? Videre, har man i dag like stor tro på den modellen man har valgt i de enkelte forsøkene?

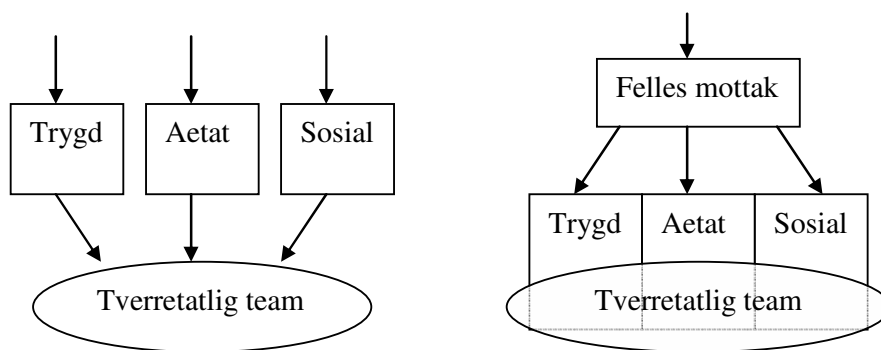
2 ORGANISERING AV SAMHANDLING

Hensikten med dette kapitlet er å gi en kort introduksjon til samordningsforsøkene. Vi presenterer først noen skisser for hva slags samordningsmodeller vi finner i forsøkene. Basert på saksbehandlerne og ledelsens oppfatninger gir vi deretter en kort beskrivelse av hvordan de ansatte opplever at samordningen mellom de tre etatene har fungert så langt. En hovedkonklusjon er at det er forholdsvis store variasjoner her, først og fremst mellom forsøkene, men til dels også innenfor hvert forsøk. Avslutningsvis i kapitlet forsøker vi derfor å finne hvilke faktorer som kan forklare denne variasjonen.

2.1 Tre typer samordningsmodeller

I dette avsnittet vil vi konsentrere oss om den interne samordningen mellom de tre etatene. Vi ser her bort fra de særskilte utfordringene som oppstår i forsøk der Aetat ikke er representert med et eget lokalkontor.

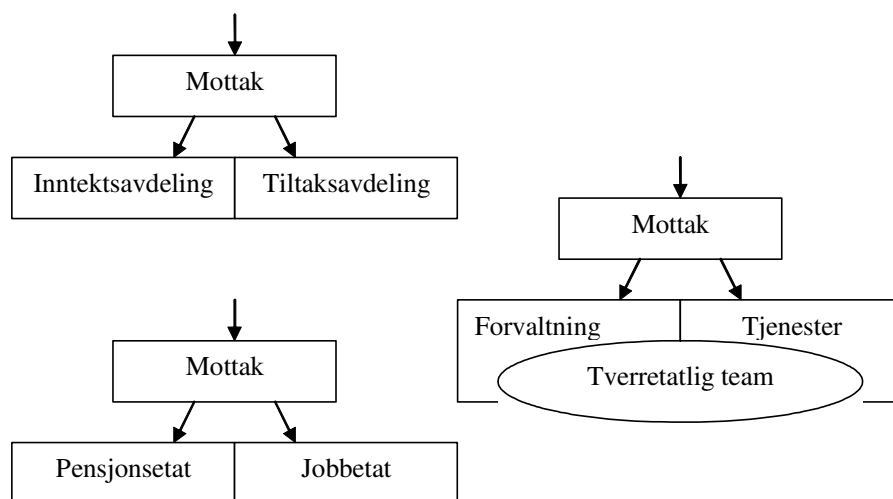
I den første evalueringsrapporten utformet vi for hvert enkelt forsøk, en noe forenklet organisasjonsmodell. På samme måte vil vi i denne rapporten ta utgangspunkt i slike modeller. Det som er generelt for alle forsøkene er at vi kan skille mellom en mottaksfunksjon og et fagland. Med mottaksfunksjonen mener vi her den delen av virksomheten som er lagt til et åpent publikummottak. Med fagland mener vi den delen av virksomheten som befinner seg skjermet ”bak” mottaket og som normalt omfatter tradisjonell saksbehandling og timeavtaler med brukerne.² Hvordan disse to funksjonene er organisert varierer fra forsøk til forsøk. Grovt sett kan vi skille mellom tre hovedtyper av forsøk etter hvordan de har organisert mottak og fagland.



Figur 2.1 Hovedmodell A: Spesialiserte flerbrukerteam

² Mottak og fagland utgjør til sammen det som vanligvis omtales som førstelinjen. Det vi her mener med mottak og fagland tilsvarer det som i St.meld. 14 (2002-2003) omtales som første og andre ledd.

Modellen som vi har kalt spesialiserte flerbrukerteam, kjennetegnes av at moderetatene har beholdt sin opprinnelige form, mens samordningen mellom dem hovedsakelig foregår innenfor et tverretatlig team. Blant disse kan vi igjen skille mellom de forsøkene der moderetatene er samlokalisert og der de er fysisk atskilt. Forsøk av den første typen finner vi i Skien, Nittedal, Lødingen og Dønna. Den sistnevnte typen finner vi i Moss.

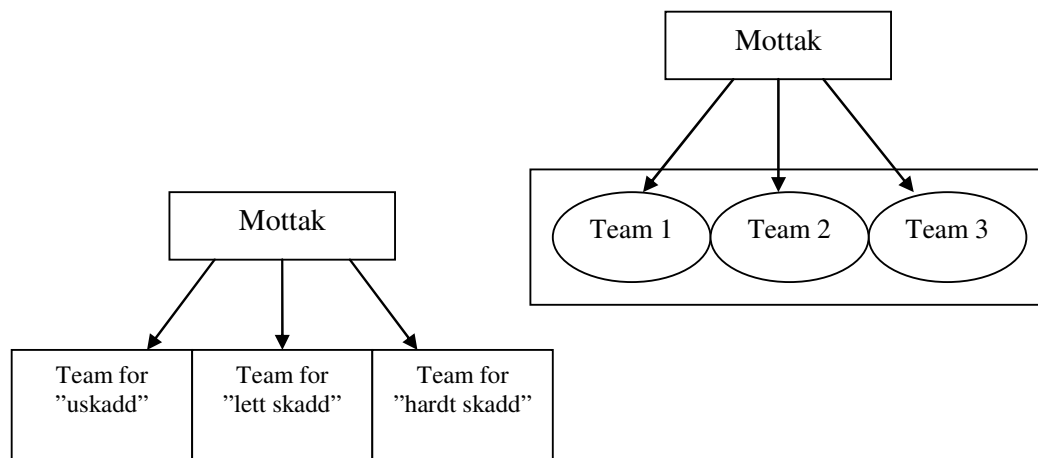


Figur 2.2 Hovedmodell B: Funksjonsdelte modeller

I den andre hovedmodellen (funksjonsdelte modeller) har forsøkene omorganisert de tre etatene i to avdelinger med hver sine funksjoner. Her er avdelingene delt opp etter to prinsipper. Den ene modellen skiller mellom en avdeling for oppfølging og tiltak på den ene siden og økonomi på den andre. Den andre modellen skiller mellom en avdeling hvor alle tjenester knyttet til arbeidslinja er samlet (dvs. både tiltak og ytelser) og en avdeling hvor man har plassert de ”passive” pensjonsytelsene. Den første modellen finner vi i Verdal og Løten, mens den andre modellen finner vi i Rissa.

	Arbeid	Arbeidsrelaterte ytelser	Pensjonsrelaterte ytelser
Modell 1	Avdeling for oppfølging og tiltak	Avdeling for arbeids- og pensjonsrelaterte ytelser	
Modell 2	Avdeling for oppfølging/tiltak og arbeidsrelatert økonomi		Avdeling for pensjonsrelaterte ytelser

En sammenligning av de to modellene over kan bidra til å belyse noen sentrale problemstillinger i forhold til grensdragninger mellom ulike funksjoner. I den første modellen vil det være relevant å se på hvor hensiktsmessig det er å skille metodeoppgaver (avklaring, oppfølging og tiltak) og inntektsrelaterte oppgaver (både passive og aktive ytelser). Videre vil det her være relevant å se nærmere på virkningen av å samle passive og aktive ytelser innenfor en og samme enhet. I den andre modellen vil det være relevant å se på hvilke gevinster en oppnår ved å samle alle arbeidsrelaterte oppgaver på den ene siden (både metodeoppgaver og aktive ytelser) og de passive ytelsene på den andre.



Figur 2.3 Hovedmodell C: Fullskala teammodell

Den tredje hovedmodellen kan vi kalle fullskala teammodell. Denne finner vi i forsøkene i Kristiansand og Saupstad. Her har man organisert hele virksomheten omkring team bestående av ulike typer fagpersoner. Som det fremgår av figur 2.3 har vi to varianter. I Saupstad finner vi en variant med likeverdige team, mens i Kristiansand finner vi en variant hvor man har spesialisert de ulike teamene i forhold til brukernes behov for tjenester.

Siden både kommunale og statlige etater er representert i forsøkene, er det vanskelig å knytte det enkelte forsøket til en statlig eller kommunal forvaltningsmodell (jf. modellene i kapittel 1). Dette har sammenheng med at både statlige og kommunalt ansatte deltar i forsøket, og at forsøkene har hatt relativt stor autonomi i utformingen av sin virksomhet. Selv om de ulike forsøkene har hatt en prosjektledelse eller daglig ledelse både fra statlig og kommunalt nivå, preger dette nødvendigvis ikke innretningen av forsøket.

I tillegg til de nevnte forsøkene, inngår det i evalueringen også to forsøk i bydelene Gamle Oslo og Sagene. Her kan forsøkene betraktes som mer rendyrkede kommunale løsninger. Disse to forsøkene er omtalt i et eget kapittel.

2.2 Fremdriften i samarbeidet og samorganiseringen

Et gjennomgående inntrykk fra forsøkene er at det fremdeles er stor oppslutning omkring samordningsideen. Men fremdriften og opplevelsen av hvor langt man egentlig er kommet varierer mellom forsøkene og mellom de ulike etatene.

I den forrige delrapporten pekte vi på at utfordringene med å få til en samordna arbeidsform var minst i de små forsøkene (Møller og Flermoen 2004). En forklaring på dette var at de store forsøkene var mer avhengige av å ha faste systemer og rutiner for å få til både løpende produksjon og samhandling, mens de mindre forsøkene kunne ”flyte” mer på uformelle ”over-gangen” relasjoner mellom saksbehandlere. Langt på vei sitter vi igjen med det samme inntrykket i denne runden.

I de to minste forsøkene – Lødingen og Dønna – er inntrykket at forholdene er oversiktlige og lite kompliserte. Samordningen foregår hovedsakelig i form av ad hoc samarbeid og i noen grad i form av tverretatlige teammøter. I den grad man opplever vanskeligheter i samarbeidet, angår det først og fremst særetatenes regelverk som det er vanskelig å gjøre noe med lokalt. Et inntrykk er imidlertid at det er Aetat og trygdeetaten som opplever at det mer ad hoc pregede samarbeidet fungerer best, mens sosialtjenesten i større grad har ambisjoner eller ønsker om et tettere og mer formalisert samarbeid. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at representanter fra sosialtjenesten etterlyser mer teamsamarbeid, ut over det ad hoc pregede ”over-gangen” samarbeidet:

”Vi er tre forskjellige etater med tre forskjellige systemer og tre forskjellige lovverk og retningslinjer. Vi er ikke samkjørt i det hele tatt og det må vi forholde oss til.”

Informanten peker i den forbindelse på at samhandlingen hovedsakelig blir basert på uformelle kontakter ut fra saksbehandlernes eget skjønn, mens forventningene var at man i større grad ville få et mer systematisk samarbeid.

En annen informant peker på et annet forhold som synes å være en gjennomgangstone i flere av forsøkene, nemlig tendensen til å ”rømme” tilbake til sine gamle kulturer og hverdag når det oppstår vanskeligheter eller ubehageligheter:

”Det er lang vei å gå med tanke på at dette skal gli i hop. Er usikker på om en kommer så langt så lenge en er tre organisasjoner som kan rømme tilbake til sine gamle kulturer og sin hverdag og på den måten unngå en del ting.”

Selv om det ikke uttrykkes like klart i alle forsøk, er det likevel tydelig at dette blir en utvei mange tar for enten å unngå den ekstra arbeidsbyrden det er å samarbeide med de andre etatene, eller for å mestre en ellers hektisk hverdag.

I andre større forsøkskommuner er inntrykket at det å få til velfungerende samarbeidsformer har vært vanskeligere. Med andre ord har forsøkene i varierende grad klart å nå de ambisjonene man i utgangspunktet hadde til økt samhandling og samarbeid omkring felles brukere. Dette kommer til uttrykk enten ved at man opplever å ha stått på stedet hvil, at man har falt tilbake til de oppgavene man opprinnelig hadde i sine respektive moderetater og/eller at man opplever at forsøket går i feil retning. Generelt kan vi si at det er et gap mellom det man ønsket seg og der man står i dag. Følgende sitat fra ansatte i tre av forsøkene gir en illustrasjon på dette:

”Jeg sitter med mitt som jeg har gjort før. Skal vi bli et fullintegrert kontor må vi nok snu om. Det er en kjempetfordring og en langsiktig greie”.

”Tror at forventningene hos brukerne var at her skulle det tenkes mer helhet, det gikk de ut med, dette var hensikt og målsettinger. Men det står i kontrast til hva de reelt får. Det er for stort gap nå etter 1 1/2 år.”

”Vet ikke hva som ikke går bra, men vi har behov for å klare litt delmål. Så er vi kommet dit at vi trenger å sprengre noen grenser. Men vi kan ikke si at vi ikke får ting til å fungere når vi ikke ennå har forsøkt ... jeg er ikke på den bølga jeg altså.”

I tillegg til at flere opplever at forsøket står stille eller at man har falt tilbake til gamle etatslinjer, finner vi også enkelte som opplever at forsøket har kommet feil av sted, uten at det er gjort noe vesentlig for å justere kursen:

”Sett under ett så er jeg positiv, men jeg synes vi nå bør stoppe opp litt for å finne ut av om vi nå gjør det rette.”

Vi antydte også i den første rapporten at forsøkene fremsto som to ulike virkeligheter for ledelsen og de ansatte. Inntrykket er at et tilsvarende gap mellom den offisielle versjonen og den faktiske situasjonen fremdeles består i enkelte forsøk:

”Har stått så mye pent i avisen, blitt sagt så mye pent. Jeg lurer på, er det der jeg jobber ... er det slik vi jobber?”

”...alt virker så rosenrødt utad, men slik er det ikke innad.”

En annen informant peker også på at *"formidlingen ut blir for positiv"* og at det blir sagt at de har kommet lengre enn de faktisk har. Informanten viser i den sammenheng til et konkret eksempel: Når det oppstår forsinkelser i saksbehandlingen innenfor trygd, skaper dette en tilstrømning og opphopning av søknader til sosialtjenesten. I følge informanten var dette noe man opplevde i fortiden og som man nå hadde forhåpninger om å kunne løse. Informanten peker også på at dette ikke bare dreier seg om kapasitetsproblemer, men også om ulike saksbehandlingskulturer i den forstand at hver av etatene kun ser sin egen produksjon uten å se på helheten.

Gapet i virkelighetsforståelsen som vi tidligere har omtalt mellom ledere og ansatte, kommer nå kanskje i større grad til uttrykk som et gap mellom presentasjonen utad og virkeligheten innad, som følge av stort forventingspress i omgivelsene.

Dette bildet må imidlertid nyanseres. Enkelte forsøk har tilsynelatende fått realisert sine planer bedre enn andre. Det som først og fremst går igjen i disse forsøkene er at det er godt samsvar mellom planer og praksis, og at samordningen langt på vei oppleves å være slik man opprinnelig hadde sett for seg. De forsøkene som kanskje skiller seg mest ut i så måte er Saupstad, Moss og Nittedal.

I følge prosjektlederen i Saupstad så har *"det fungert over all forventing"*. Det er for så vidt ikke noen unik uttalelse fra en prosjektleder. Det som derimot er spesielt er at den beskrivelsen som prosjektlederen gir, langt på vei samsvarer med hva ansatte og andre i prosjektet opplever. Det samme kan vi også si om forsøkene i Nittedal og Moss. Men selv om vi fremhever disse tre forsøkene, vil vi likevel understreke at organisasjonsmodellene i seg selv ikke nødvendigvis er noe kvalitativt bedre enn andre organisasjonsmodeller. De tre forsøkene trekkes frem først og fremst på bakgrunn av at de planene man opprinnelig har hatt for forsøket, langt på vei også gjenspeiler seg i praksis. Men det betyr ikke at de tre forsøksmodellene nødvendigvis gir bedre resultat i forhold til de overordnede målene med forsøkene. Videre betyr det heller ikke at de tre forsøkene er fri for problemer i samarbeidet, noe vi skal komme nærmere inn på nedenfor.

Som antydnet over, er inntrykket at gapet i virkelighetsforståelse mellom ledere og ansatte har blitt mindre. Et generelt inntrykk er at mens man på saksbehandlernivå sliter med å få til det man opprinnelig forestilte seg at forsøket skulle bli, har ledelsen også i større grad realitetsorientert seg i forhold til hva som er den faktiske hverdagen. Et eksempel på dette finner vi i Verdal der man etter hvert oppdaget at plan og praksis spriket i forhold til sosialtjenesten:

”Det ble klart for meg etter hvert at det satt et kuratoransvar på inntektssikring og en del fikk oppfølginga si derfra. Det var jo en krasj med selve tanken om at inntektssikringa skulle være en 'back office' sak. Metoden skal jo ikke skeje derfra. Vi så at vi gikk i feil retning, noe som gjorde at vi flytta ressurser derfra.”

Med tanke på at dette her dreier seg om forsøksprosjekter, vil det også være naturlig at man justerer kursen underveis. Her skiller nok forsøket i Verdal seg fra enkelte andre forsøk. Mens man i Verdal var forholdsvis raske til å justere retningen når man innså at man var på feil kurs, synes andre forsøk å ha stoppet opp prosessen, med den følge at de ansatte opplevde å stå på stedet hvil.

I den forbindelse er det verdt å merke seg at man også har slitt underveis i Nittedal, bl.a. i forhold til trygdeetaten som har følt at de har hatt for lite nytte av samarbeidet. I dag opplever imidlertid trygdeetaten forsøket som meget vellykket. Til tross for frustrasjonene underveis, er det generelle inntrykket at man nå har klart å jobbe seg gjennom det:

”Det fungerer bra i dag og de har klart å jobbe seg ut av frustrasjonene.”

I Nittedal har man også tatt tak i noe av det som enkelte påpeker har vært en tidligere frustrasjon, nemlig å utvide teamarbeidet til også å gjelde større deler av trygdeetatens målgrupper. Selv om det fremgår at motivasjonen for dette dels kom etter press fra den sentrale prosjektledelsen, er utvidelsen likevel et svar på noen av de utfordringene man tidligere har opplevd i forsøket.

En av lederne fra et annet prosjekt viser også til at det å jobbe i prosjekt naturlig nok vil dreie seg om både opp- og nedturer:

”Det kan nok være en del frustrasjoner fordi det utad kan virke så rosenrødt, mens innad så er det ikke sånn fordi her er det nedbemanning og masse arbeidsoppgaver. Men det er jo sånn å jobbe i prosjekt, og vi har jo ikke en ferdig mal for hvordan dette skal fungere.”

Sitatet peker på et vesentlig poeng, nemlig at dette dreier seg om et forsøksprosjekt hvor hensikten er å finne nye arbeidsformer og rutiner. I denne prosessen vil det også være naturlig at det kan stoppe opp, at man må justere kursen eller ta helt nye veivalg. Det viktigste i den forbindelse er mer at man evner å trekke lærdom av de erfaringene man høster. I så måte vil de negative erfaringene være av vel så stor verdi som de positive.

2.3 Hva forklarer forskjellene?

Siden vi fremhever de tre forsøkene Saupstad, Nittedal og Moss, er det også nærliggende å søke etter relevante forklaringer på hva det er som skiller disse fra de øvrige forsøkene. En antagelse er at variasjon i fremdriften kan skyldes modellvalg og at enkelte modeller er vanskeligere å implementere enn andre. Tar vi utgangspunkt i de tre hovedmodellene som er skissert tidligere, finner vi at Moss og Nittedal befinner seg innenfor hovedmodell A, mens Saupstad befinner seg i hovedmodell C. Det betyr at vi ikke entydig kan si at den ene hovedmodellen har hatt bedre fremdrift enn den andre. Vi finner forsøk innenfor både hovedmodell A og C der modellimplementeringen oppleves å ha vært noe mindre vellykket. Det som imidlertid kan bemerkes er at begge forsøkene som faller inn under hovedmodell B, ser ut til å ha støtt på problemer med å implementere sin opprinnelige modell. Men som vi har pekt på tidligere, har man også her justert retningen, noe som foreløpig ser ut til å kunne gi bedre match mellom plan og praksis. Mer generelt kan vi derfor foreløpig konkludere med at ingen av de tre hovedmodellene skiller seg vesentlig ut fra de andre, verken i positiv eller negativ retning. Det betyr at det ene eller andre modellvalget i seg selv ikke kan sies å være noe suksesskriterium.

En annen innfallsvinkel kan være å ta utgangspunkt i de begrunnelsene som gis i de forsøkene hvor utviklingen oppleves å ha stått mer stille. Et gjennomgående trekk ved forklaringene er at det tar tid å slå seg sammen og at det har oppstått spesielle situasjoner som har forsinket prosessen. Dette kan for eksempel være at gjennomføringen har vært forsinket av ferier og at det har skjedd utskiftninger av personell. En annen og mer generell begrunnelse, er at forsøkene har brukt mye tid i forhold til etatsvise reformer som har blitt implementert samtidig med forsøksvirksomheten. Spesielt gjelder det reformer innenfor trygdeetaten, men også i forhold til Aetat (overføring av 11.5-vedtak og oppfølging av langtidsledige). En tredje begrunnelse som trekkes frem, er svakheter ved ledelsesstrukturen (ikke nødvendigvis lederegenskapene) eller mangel på en enhetlig ledelse, som har bidratt til at nødvendige beslutninger ikke har blitt tatt eller at ansvaret oppleves å ha blitt pulverisert. Her varierer imidlertid forklaringene fra forsøk til forsøk og innenfor hvert enkelt forsøk. Det er derfor vanskelig ut fra de begrunnelsene som gis, å finne noe entydige fellestrekk.

En tredje innfallsvinkel kan derfor være å se etter fellestrekk ved forklaringene som gis i de tre forsøkene Saupstad, Moss og Nittedal. Et forhold som spesielt trekkes fram i Saupstad er at man har brukt lang tid på forberedelser. Det gjelder særlig i forhold til kulturbygging og dannelsen av en felles forståelse blant de ansatte. I følge prosjektledelsen har dette bidratt til at man bl.a. har klart å komme over hendelser som kanskje ellers ville ha skadet forsøket:

”At det gikk så greit – det har jeg blitt mer og mer klar over – var den jobbinga vi hadde helt i starten med å ha en del fellessamlinger, bli enig om felles mål, hva vi skal med dette her, kulturbygging, få vekk mytene om hverandre ... og at de ansatte har fått deltatt i utformingen av prosjektet ut fra sin hverdag, det tror jeg var alfa omega. Hadde vi ikke hatt det grunnfjellet, så tror jeg at en slik ting hadde velta hele prosjektet.”

Noe av den samme finner vi også i Nittedal, men her vektlegges de erfaringene man har hatt i forhold til at de har vært fysisk samlokalisert i et offentlig servicekontor (OSK) siden 2000.

Riktignok fremhever ikke informantene i Moss på samme måte en felles kulturbygging eller tidligere erfaringer fra OSK-samarbeid. Likevel kan vi også her antyde at det har foregått en tilsvarende kulturbygging, ikke som en følge av et indre kulturbyggingsarbeid eller tidligere erfaringer med å sitte sammen, men mer som følge av et visst ytre press. Som en følge av at prosjektet i noen grad har slitt med sin eksistensberettigelse eller uavhengighet både lokalt og sentralt, kan de faktisk ha oppnådd den samme interne kulturbyggingseffekten som vi finner i Nittedal og Saupstad.

Her må det likevel understrekes at også andre forsøk har lagt vekt på kulturbygging i opptakten til eller i løpet av forsøksperioden. I Løten legges det for eksempel stor vekt på den felles utdannelsen de gjennomfører i regi av Høyskolen i Oslo. På samme måte som i Saupstad har man også i Kristiansand brukt en del tid på kulturbygging i forkant. Det er imidlertid vanskelig å vurdere kvaliteten eller kvantiteten på den kulturbyggingen som er gjennomført i de ulike forsøkene. Gjennomgangstonen er imidlertid at dette er viktig uansett om man opplever å ha lykket eller ikke. Vektleggingen av kulturbygging i starten eller i løpet av forsøket kan med andre ord ha hatt betydning i form av at stort sett alle informantene – uavhengig av om man opplever å ha lykket så langt – fremdeles har tro på selve ideen og kanskje også den valgte modellen:

”Forrige gang du var her så var vi veldig entusiastiske og oppe i skyene. Det er vi nå også, men det har vel stabilisert seg litt. Vi synes at vi har kommet langt, men at vi også har en del utfordringer som vi må ta underveis. Men totalt sett er det riktig måte å jobbe på.”

”Det er nok smart å samkjøre dette her, men det er nok en bit å gå i forhold til den måten vi har valgt å gjøre det på her.”

På samme måte som det fremheves i Saupstad, kan kulturbyggingen ha hatt den betydning at man blir mindre sårbare når man møter problemer underveis. Selv om man opplever at prosessen går langsomt, viser det seg likevel at de aller fleste fremdeles har tro på ideen.

Vi finner likevel, i enkelte forsøk hvor prosessen har stoppet noe opp, at kulturforskjellene nå fremtones i større grad. I følge en informant som står noe på utsiden av den daglige virksomheten, oppleves kulturforskjellene som betydelige:

”Blir overrasket over hvor fort de er negative til de to andre eller den andre etaten og deres oppgaver og måter å gjøre tingene på.”

Foruten kulturbyggingen, finner vi også et annet fellestrekk ved spesielt Nittedal og Saupstad. I begge forsøkene oppfattes ledelsen som dyktig og til dels avgjørende for forsøket. Uten at vi skal frarøve ledelsen i de to forsøkene den æren de nok fortjener, bør vi likevel stille spørsmål om ”suksessen” alene er et produkt av en god ledelse, eller om den positive oppfatningen av ledelsen er produkt av ”suksessen”, og at suksessen dermed har andre forklaringer. Det vi imidlertid kan trekke frem er at både Moss, Nittedal og Saupstad alle har hatt en enhetlig eller samstemt ledelse. Det er også interessant å observere at ledertroikaen i Verdalen (som kan fremheves i forhold til snuoperasjonen nevnt over) har en forholdsvis entydig forståelse av hvor de vil med forsøket.

Men vi finner også andre forsøk hvor ledelsen opprinnelig ble fremhevet som en styrke ved forsøket. Her kan vi imidlertid se en tendens til at den enhetlige ledelsen som man opprinnelig hadde, er i ferd med å svekkes som følge av uenighet, manglende kommunikasjon eller i form av utskiftninger. Det er imidlertid vanskelig å si hvorvidt dette er en direkte årsak til at tingene stopper opp, eller om det er slik at den enhetlige ledelsen svekkes som følge av problemer som dukker opp i prosjektet.

Det kanskje mest slående likhetstrekket mellom Saupstad, Nittedal og Moss er imidlertid at alle baserer seg på en teamorganisering med faste saksbehandlere. Selv om Saupstad har en fullskalamodell og de to andre en begrenset modell, skiller de tre forsøkene seg fra andre teamorganiserte forsøk ved at saksbehandlerne sitter fast i teamet. I andre forsøk som også har team, ”vandrer” saksbehandlerne mellom ordinær produksjon i sine respektive fagland og teamet. Det vi ser i disse tilfellene er at teamarbeidet blir sårbart som følge av høyt arbeidspress innenfor de ordinære etatene eller at de mister sin definerte rolle (som følge av at Aetat fikk overført 11.5-vedtaket). Dette kommer også til uttrykk i Nittedal som er i ferd med å utvide prosjektet med et team med ”vandrende” saksbehandlere:

”Det er veldig forskjellig å jobbe med teamet i jobbsentret og de teamene vi skal sette sammen i faglandet. Jeg synes det er tyngrer å jobbe med de sistnevnte teamene. Problemet er at jeg må krevne tid av de som jobber i faglandet samtidig som de har sine daglige oppgaver. Det blir en ba-

lansegang her i forhold til om det er jeg som skal drive frem prosjektet eller de som skal drive det frem.”

Erfaringene fra Nittedal støtter med andre ord opp under den generelle tendensen til at team med ”vandrende” bemanning er mer sårbare i forhold til arbeidsmengden i faglandet. Her ser vi videre en tendens til at Aetat og trygdeetaten trekker seg tilbake for å ivareta de ordinære produksjonskravene, mens sosialtjenesten mer eller mindre blir stående på sidelinjen og etterlyser mer samarbeid med trygdeetaten og Aetat på vegne av sine klienter. Med andre ord kan vi si at når arbeidsbyrden blir stor i Aetat og trygdeetaten, blir den teambaserte ”vekslingsmodellen” (dvs at saksbehandlerne veksler mellom å sitte i team og fagland) utsatt for press.

Her kan vi trekke frem noen eksempler som underbygger dette. I to av forsøkene hvor teamet kan betraktes som det vi ovenfor kalte vekslingsmodell (benyttes etter behov), opplever sosialtjenesten at det er de som dels må ta ansvar for flerbrukerne og dels må ”dra” de øvrige etatene med seg, en situasjon ikke ulik den vi hadde før forsøkene startet opp:

”Ansvarsgruppemetoden fungerer i mye mindre grad enn det jeg hadde forventet. Det viser seg at Aetat og trygd er mye mindre vant til å jobbe slik og det er blitt mindre etter samlokaliseringen. Enkelte ting avklares raskere enn før, men helhetstanken om å samle de ulike etatene synes jeg butter imot fortsatt. Hadde sett for meg etter ... år, at vi var vi kommet lengre på akkurat det. ... Men når jeg ber de andre om å delta i en ansvarsgruppe, så blir de med. Men det er bare jeg som er koordinator.”

Et annet eksempel som kanskje også illustrerer betydningen av å institusjonalisere teamene, er forsøket i Skien der teamet har faste møtetidspunkt. Her er det minst to faktorer som skulle tilsi at arbeidet i teamet ble nedprioritert slik vi har sett antydninger til andre steder. For det første falt mye av oppgavene til teamet bort etter at 11.5 vedtaket ble overført til Aetat. For det andre sitter ikke teammedlemmene sammen til daglig. Likevel ser det her ut til at man har klart å holde liv i teamarbeidet. Riktignok kan dette forklares ut fra at man i Skien har hatt lange tradisjoner med teamarbeid. Men også her ser vi at teamet, til forskjell fra enkelte andre forsøk, er institusjonalisert i den forstand at det er faste møtedatoer og til dels fasts saksbehandlere som møtes. Det må imidlertid påpekes at også denne modellen synes å være mer sårbar for å miste sin rolle enn team som er fast bemannet.

Et tredje eksempel er at man nå i Verdal henter frem de gode erfaringene man hadde fra forprosjektet ”Arbeid i sikte” der saksbehandlerne også satt sammen i faste team. Begrunnelsen for dette er at man vil forsøke å finne tilbake til den

gode samarbeidsformen man hadde før alle etatene ble slått sammen i en fullskalamodell. Dette gjelder riktignok kun i arbeidsavdelingen, mens man har beholdt en mer tradisjonell arbeidsdeling i inntektsavdelingen. Likevel viser også eksemplet fra Verdal at integrasjonsprosessen gikk ut over samarbeidet mellom de tre etatene, noe de nå forsøker å oppnå igjen ved å etablere fast bemannede team.

Et annet fellestrekk ved de tre teambaserte modellene i Saupstad, Nittedal og Moss er at de innenfor teamene har en viss arbeidsdeling mellom seg, i tråd med de tradisjonelle etatsstrukturene. Her er vi også kanskje inne på noe av forklaringen på at man opplever å ha lykket i større grad enn i andre forsøk. Det har sammenheng med at man i mindre grad har utfordret de tradisjonelle etatsgrensene. Arbeidsformen beskrives som lik den vi beskrev i den forrige delrapporten. Det vil si at teamene dels baserer seg på at man sitter med sin respektive fagkompetanse, og dels baserer seg på at man opparbeider seg kunnskap om andres fagområder. I den forrige rapporten skiller vi her mellom det å ha kunnskap i et fagfelt og kunnskap om et fagfelt. Det er kombinasjonen av disse to kompetansebegrepene som kanskje utgjør det unike og overkommelige i den teambaserte arbeidsformen. Selv om man i Kristiansand også baserer seg på faste team, har man her i større grad utfordret de etablerte etatsgrensene ved å bygge opp nye og vanskeligere grenser mellom de tre fokusgruppene.

Det er flere fordeler med arbeidsmåten som benyttes i Saupstad, Moss og Nittedal. For det første støter man i mindre grad på juridiske og tekniske hindringer. For det andre støter man heller ikke på kompetansemessige hindringer som vi til dels ser i andre forsøk der man har hatt større ambisjoner om å overta hverandres oppgaver, noe som lett fører til mye tidkrevende transaksjoner mellom fagpersonene (utveksling av informasjon). For det tredje er man innenfor denne modellen trolig langt mer fleksibel i forhold til behovet for å ivareta tradisjonelle énbrukersaker innenfor de respektive etatene og behovene til flerbrukerne (i betydning at man raskt kan skifte prioritering fra det ene til det andre). Det at man er organisert i tverretatlige team med hver sin basiskunnskap og felles tverretatlig kunnskap, gjør det sannsynligvis lettere å skifte beredskap når det er behov for å prioritere énbrukere innenfor sine respektive etater og flerbrukere når dette behovet måtte melde seg. Det at man etter hvert begynner å kjenne hverandres fagfelt gjør det også lettere å vite når man kan benytte seg av hverandres fagkompetanse og ressurser.

Det er også verdt å legge merke til et poeng som fremheves av ledelsen i Nittedal, nemlig logistikk. Riktignok tenker informantene mest på mottaket, men poenget har likevel generell relevans:

”Mye av suksessen i mottaket dreier seg om logistikk. ... Så lenge logistikken er bra, så går det også bra med kombinasjonen av generalister og spesialister. Hvis logistikken ikke fungerer, så fungerer det ikke.”

Selv om logistikk ikke trekkes frem eksplisitt i Saupstad, fremgår det likevel at logistikken både i forholdet mellom mottak og fagland, og i faglandet, er godt gjennomtenkt i forhold til strømmen av brukere. Et forhold som nok har bidratt til dette i Saupstad er at de ansatte har vært involvert i både planleggings- og implementeringsprosessen av forsøket.

I tillegg til å se etter fellestrekk ved de tre forsøkene Nittedal, Saupstad og Moss, kan vi også se om vi finner felles problemstillinger ved noen av de øvrige forsøksmodellene.

Et fellestrekk ved forsøkene i Verdal, Løten og Kristiansand er at de baserer sine organisasjonsmodeller på nye grensdragninger på tvers av de etablerte etatsstrukturene. Mens de gamle grensene var trukket opp etter hva slags rettigheter brukerne hadde, og i den forstand var enkle å forholde seg til, baserer de nye modellene seg på grensdragninger som er mindre entydige og definerte. Det som går igjen i de tre forsøkene er derfor problemer med å få til en velfungerende arbeidsdeling mellom de nye avdelingene, eller sagt på en annen måte, å definere grensene mellom dem på en entydig måte. Når grensene blir utydelige, oppstår det også usikkerhet og ulike oppfatninger i organisasjonen. Opplevelsen av å måtte forholde seg til nye og utydelige grenser fører derfor lett til at man faller tilbake til sine kjente og definerte fagområder. Denne problematikken henger også nært sammen med mottaksfunksjonen og hvordan brukere siles fra mottaket og bakover i faglandet.

Dette betyr ikke nødvendigvis at de nye grenselinjene er umulige, men at man i disse forsøkene har større behov for å tydeliggjøre og teste ut de nye måtene å trekke grenser på og fordele arbeidet. Videre innebærer det at man i større grad vil ha behov for å justere veien mens man går. I forsøk som baserer samordningen på mer eller mindre etablerte strukturer, vil man ha bedre forutsetninger for å ha en instrumentell implementering, i den forstand at man kan legge planer basert på kjent kunnskap omkring de tre etatenes roller og funksjoner. I et forsøk hvor man utfordrer de etablerte etatsgrensene og forsøker å trekke opp nye grenser, vil det derimot være mer behov for det vi kan kalle en kommunikativ eller skrittvis prøve-og-feile strategi. Det er kanskje på dette punktet at vi kan se forskjeller mellom forsøket i Verdal på den ene siden og forsøkene i Kristiansand og Løten på den andre.

Her må det også legges til at så fort man forsøker å utfordre de etablerte strukturene, utfordrer man også både det juridiske fundament og de teknologiske løsningene til de tre etatene. Uavhengig av den ene eller andre implementeringsstrategien, skaper disse strukturene barrierer som er vanskelige å overstige. At justeringen i Verdal også går i retning av å basere samarbeidet på team, kan faktisk tyde på at enkelte modeller er svært vanskelig eller umulig å realisere med dagens juridiske og teknologiske strukturer.

Den mer positive oppfatningen saksbehandlerne i Nittedal, Saupstad og Moss har av situasjonen sammenlignet med de øvrige forsøkene, kan derfor være et uttrykk for at ambisjonene i noen av de øvrige forsøkene opprinnelig var større. Misnøyen som kommer til uttrykk, kan derfor også delvis forklares ved at det er skapt høyere forventinger i de sistnevnte forsøkene.

Et problem i forhold til å trekke frem Saupstad som et spesielt vellykket prosjekt, er den korte levetiden prosjektet har hatt på undersøkelsestidspunktet. Flere andre prosjekter som var i startgruppen i første runde, har opplevd at problemene først dukker opp etter at det har gått en stund. Vi kan derfor heller ikke se bort fra at dette kan skje i Saupstad. Våre prognoser er imidlertid mer positive når det gjelder Saupstad enn hva som gjaldt enkelte av de øvrige forsøkene vi besøkte i første runde. Dette har som nevnt sammenheng med at mye av logistikken er godt gjennomtenkt, og at selve organisasjonsmodellen og samarbeidsformene er mindre utfordrende enn i andre sammenlignbare fullskalaforsøk. Kort sagt kan vi si at modellen i Saupstad, gjennom den teambaserte organiseringen, ivaretar behovet for å koordinere tjenestene samtidig som man verken utfordrer tekniske, juridiske eller kompetansemessige barrierer i like stor grad som i andre forsøk.

Avslutningsvis bør det også nevnes at utviklingsprosessen i enkelte forsøk stoppet noe opp i kjølvannet av at Rattsø-utvalget la fram sin utredning. Flere viser i den sammenheng til at man ønsket å avvente situasjonen i forhold til hvor den politiske beslutningsprosessen ville føre hen. Dette er forståelig i lys av at forsøksvirksomheten kan representere en viss risiko for den lokale ledelsen dersom utviklingen går i en annen retning enn det man legger opp til i forsøket. Det er likevel et paradoks at forsøksprosessen stopper opp i påvente av en politisk prosess, spesielt når forsøkene var ment å bidra som et kunnskapsgrunnlag til den samme politiske prosessen.

2.4 Oppsummering

Hovedtema i dette kapitlet er hvordan samhandlingen mellom de tre etatene er organisert, og hvilke erfaringer man har med de ulike organisasjonsmodellene.

Forsøkene er til dels organisert svært ulikt. For å få bedre oversikt, og gi en introduksjon av de ulike forsøkene, har vi utformet tre hovedmodeller; modell med spesialiserte flerbruksteam, funksjonsdelte modeller og fullskala teammodell.

En hovedkonklusjon er at det fremdeles er stor oppslutning om å samordne de tre etatene. Den entusiasmen som ble registrert i forrige runde har imidlertid avtatt noe og heller blitt erstattet med en økt realisme. Videre varierer oppfatningene fra forsøk til forsøk og dels fra saksbehandler til saksbehandler om hvor langt man har kommet i forhold til de opprinnelige målsettingene.

Når det gjelder fremdriften i prosjektene antyder vi også et skille mellom tre typer prosjekter. Her finner vi på den ene siden de to minste forsøksprosjektene Dønna og Lødingen hvor forholdene er små og utfordringene likeså. Dernest trekker vi frem forsøkene i Saupstad, Nittedal og Moss som kjennetegnes av at planer og intensjoner langt på vei går hånd i hånd med praksis. Den siste gruppen av forsøk kjennetegnes derimot av å ha et større gap mellom hvor de står i dag og de opprinnelige planene. Her finner vi dels at man opplever at prosjektet står stille, at man faller tilbake til gamle handlingsmønstre og/eller at forsøket utvikler seg i feil retning uten at kursen blir justert. Bl.a. kommer det til uttrykk i form av at det blir et stort gap mellom praksis innad og det bildet som blir gitt utad. Det er imidlertid ikke noe oppsiktsvekkende at man opplever problemer i denne prosessen. Det som kanskje er mer betenkelig er tendensen til at prosessen stopper opp som følge av dette. Forsøket i Verdal er i så måte et godt eksempel der man har møtt på problemer underveis, men likevel har hatt evne til å justere kursen og fortsette prosessen.

I dette kapitlet har vi forsøkt å gi noen forklaringer på forskjellene mellom forsøkene. Som antydning over er forholdene mer oversiktlige og utfordringene mindre i de minste forsøkene. For øvrig er det ikke noen entydige forskjeller mellom de tre hovedmodellene vist til over, verken i positiv eller negativ retning. Modellvalg kan med andre ord i seg selv ikke betraktes som en suksessfaktor.

En annen innfallsvinkel for å finne faktorer som kan ha bidratt i positiv retning, har derfor vært å se etter mer generelle fellestrekk ved de forsøkene som opplever å ha størst suksess. Et stikkord er kulturbygging, men her spriker erfaringene idet flere av forsøkene viser til tiltak som har bidratt til å styrke "vi-følelsen". Et klart fellestrekk mellom de tre forsøkene er imidlertid at de er organisert med fast bemannede team. Andre teambaserte forsøk har derimot en "løse" form der saksbehandlerne skifter mellom ordinær saksbehandling i eget fagland og teamarbeid. Kort sagt er teamarbeidet i større grad institusjonalisert i de tre forsøkene som trekkes frem i positiv retning.

Suksessen med teamene i de tre forsøkene kan forklares på to måter. For det første innebærer denne modellen at de har beholdt arbeidsdeling i tråd med den tradisjonelle etatsstrukturen. Arbeidsformen er basert på at saksbehandlerne dels arbeider ut fra egen fagkompetanse og dels ut fra kunnskap som er opparbeidet om de andres fagområde. Det kan se ut som at kombinasjonen av disse to formene for kompetanse representerer det unike som gjør den teambaserte modellen funksjonell. For det andre blir ikke de fast bemannede teamene like sårbare for stort arbeidspress i de respektive moderetatene. Svakheten ved de mer ad hoc pregede teamene er at arbeidet her lett blir nedprioritert som følge av stor arbeidsmengde i de respektive etatene (først og fremst i Aetat og trygdeetaten).

Et fellestrekk i de forsøkene som har opplevd større problemer, er at man prøver å trekke opp nye grenser for arbeidsdeling på tvers av de etablerte etatsgrensene. De tradisjonelle etatsgrensene er hovedsakelig rettighetsbaserte, og dermed langt mer entydige og veldefinerte. De nye grensene er derimot mindre entydige og klare. Uklare grenser fører derfor lett til at man faller tilbake til en tradisjonell og velkjent arbeidsfordeling. Det kan se ut som det i disse forsøkene er nødvendig med en mer skrittvis prøve og feile metode for å gjøre disse grensene mer entydige og effektive. Så langt vi kan se, er man et godt stykke på vei med dette i Verdal.

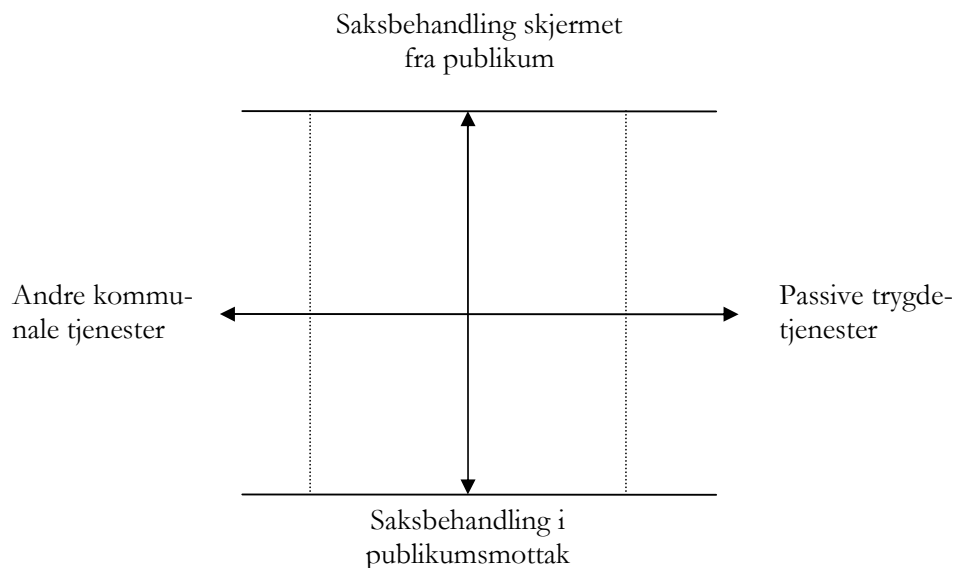
Helt til slutt vil vi peke på at det er vanskelig å identifisere entydige suksessfaktorer. Vi har imidlertid pekt på noen faktorer som synes å spille en rolle når det gjelder samsvar mellom plan og praksis, bl.a. betydningen av felles kultur, skrittvis iverksetting og at institusjonaliserte team i mindre grad utfordrer etablerte etatsgrenser og er mindre utsatt for at samarbeidet drukner i tradisjonell produksjon. I den forrige rapporten framstod ad hoc samarbeidet som effektivt, men det viser seg imidlertid å være sårbart i forhold til økt arbeidspress. Tilsynelatende kan både Aetat og trygdeetaten leve med dette, mens sosialtjenesten har en tendens til å bli stående på sidelinjen og etterlyse et mer formalisert samarbeid.

3 MOTTAKSFUNKSJONEN

En sentral del av forsøkene er mottaket. Det er dette som er etatenes ansikt utad, og det er her mange brukere møter tjenestene for første gang. Mottaket har også som regel en sentral funksjon i forhold til hvordan brukere eventuelt siles inn i faglandet til videre oppfølging. Mottaket vil derfor spille en viktig rolle, ikke bare for brukere som får utført sine tjenester der og da, men også i forhold til de tjenester som tilbys videre. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan mottakene fungerer som selvstendige tjenesteleverandører og som silingsmekanisme bakover i faglandet. Siden mottakene er utformet på forskjellig måte, blir det også relevant å se hvilken betydning forskjellene mellom dem har.

3.1 To dimensjoner i mottaksfunksjonen

En sentral problemstilling i forhold til utformingen av mottakene dreier seg om hvilke oppgaver denne funksjonen bør ivareta. Her kan vi snakke om to ulike dimensjoner, en vertikal og en horisontal. Den vertikale dimensjon skiller mellom saksbehandling som er skjernet fra publikum (fagland) på den ene siden og oppgaver som utføres i møte med brukeren på den andre. Den horisontale dimensjon angår grensdragningen i forhold til kommunale tjenester på den ene siden og enkle publikumsoppgaver innenfor trygdetaten på den andre siden.



Figur 3.1 Utforming av publikumsmottak langs to dimensjoner

Langs den vertikale aksen vil det variere hvor stor del av oppgavene som legges til et åpent publikumsmottak og hvor stor del som legges til et skjermet fagland. De oppgavene som legges frem i et åpent mottak vil naturlig nok være publikumsrettede enkle oppgaver, mens de oppgavene som legges i et skjermet fagland vil ha preg av å være mer tradisjonell saksbehandling. Grensene er imidlertid ikke tydelige. For eksempel vil en oppgave som avklaring kunne legges enten til mottak eller fagland, eller begge steder i form av en to-trinns avklaring. Vi finner også eksempler på at omfanget av oppgaver som legges til mottaket varierer mellom etatene. I Skien har trygdeetaten lagt de aller fleste av sine oppgaver til mottaket, mens sosial på sin side har lagt en mindre del av sine oppgaver hit. Den horisontale aksen kan med andre ord være høyt oppe i forhold til én etat og langt nede i forhold til en annen.

Den horisontale dimensjonen dreier seg om hvor bredt oppgavespektret i mottaket skal eller bør være. Her kan vi i utgangspunktet skille mellom arbeidsrelaterede tjenester og andre tjenester. I forhold til figur 3.1 befinner ”de andre” tjenestene seg på hver ende av skalaen, med kommunale tjenester på den ene siden og passive trygdeytelser på den andre. Disse grensedragningene er i figuren representert med to vertikale stiplede linjer. Jo lengre ut disse linjene er, desto flere oppgaver er lagt til mottaket.

I forhold til den horisontale dimensjonen kan vi snakke om to hovedmodeller. Den ene med stor funksjonsbredde som gjerne går under navnet *service- eller innbyggertorg*, og den andre hvor det er satt grenser tett opp mot midten og som gjerne kalles *jobbsenter*. Servicesenter eller innbyggertorg finner vi i Skien, Nittedal, Verdal, Løten og Dønna. Det nærmeste vi kommer et klassisk jobbsenter er forsøket i Kristiansand. I forhold til den horisontale aksen kan vi også snakke om ulike grader av symmetri. Det å sette opp en grense mot andre kommunale serviceytelser enn sosial, trenger nødvendigvis ikke bety at man setter opp grenser i forhold til trygdeetaten sine passive ytelser. Den siste type mottak kan vi således kalle *arbeids- og trygdemottaket*. Et slikt mottak finner vi i Lødingen og Saupstad. Motsatt, i de forsøkene hvor Aetat ikke har eget kontor og der forsøket er lagt til et offentlig servicekontor (OSK), finner vi det vi kan kalle et *kommune- og trygdemottak*.

I forsøkene finner vi ulike varianter av mottak langs den horisontale og vertikale dimensjonen. Det er først og fremst i forhold til den horisontale dimensjonen at det har oppstått en diskusjon omkring utforming av mottakene, både av mer metodisk og praktisk art. Fordeling av oppgaver langs den vertikale dimensjonen har også vært et diskusjonstema, men problemstillingene her synes å være mer av praktisk art. Likevel ser vi at også dette er en viktig dimensjon i forhold til verdier som kvalitet og effektivitet.

De to dimensjonene som fremgår av figur 3.1 fanger ikke opp alle sidene ved mottaket. En tredje dimensjon er i hvilken grad de tre tjenestene er integrert i mottaket. Her kan vi skille mellom forsøket i Moss på den ene siden hvor mottaksfunksjonen befinner seg i de tre moderetatene som igjen er fysisk atskilt fra hverandre og fra selve forsøksprosjektet. På den andre siden finner vi Løten og Dønna der man har samlet de tre etatenes funksjoner i hendene på tverretatlige generalister innenfor OSK, og Lødingen som har eget generalistmottak for de tre etatene. De to forsøkene i Oslo har likhetstrekk med Moss i den forstand at hovedmottaket ligger i sosialtjenesten, men det henvises også brukere fra både trygd og Aetat hit.

Mellom disse ytterpunktene finner vi ulike grader av integrerte mottaksfunksjoner. I hovedsak kan vi si at dette dreier seg om fysisk samlokaliserte mottak som bemannes med fagfolk fra de tre etatene. Her finner vi for eksempel forsøkene i Skien og Nittedal hvor etatene er samlokalisert i mottaket, men fungerer organisatorisk som separate etater. I begge forsøkene har man i tillegg en fremskutt informasjonsskranke hvis funksjon er å gi enkel informasjon og sile brukerne videre til de respektive avdelingene i moderetatene. Det spesielle i Skien er at trygdeetaten har delt sitt mottak i tre ulike funksjoner (tjenestetyper). I Verdal startet man opp med en ordning hvor det satt felles generalister i front. Her har de imidlertid etter hvert gått over til en modell som likner forsøkene i Nittedal og Skien. Det betyr at de tre etatene har hver sine pulter, samtidig som de har en fremskutt generalistfunksjon som siler brukerne til de respektive etatenes pulter i mottaket. På samme måte som i Skien har trygdeetaten i Verdal også delt sin mottaksfunksjon i to. Hensikten har vært å trekke de ”enkle” brukene ut av hovedkøen og inn i en egen kø der enkle tjenester som frikort og reiseregninger utføres. Også i Kristiansand har man et todelt mottak (registreringspult for sosial og Aetat) med en fremskutt informasjonsskranke. Det spesielle her er at trygdeetaten ikke er fysisk lokalisert i mottaket, men blir kalt ut fra faglandet etter behov.

Skillet mellom de tre etatene i mottaket er ikke nødvendigvis like synlig for brukerne som det er på organisasjonskartet. Mens flere forsøk har et synlig skille, har de spesielt i Saupstad, Nittedal og Verdal forsøkt å nedtone dette skillet utad. I Saupstad er det riktignok tre pulter som står side ved side i mottaket, men det er ingen skilting eller kølappsystem som forteller hvilken etat som hører til hvor. Intensjonen her er også at alle i prinsippet skal gjøre alt. I Verdal og Nittedal har man tonet ned skillet utad, men som nevnt over, beholdt det innad.

3.2 Oppgavefordeling mottak-fagland – vertikal akse

Grovt sett kan vi si at oppgavene som er lagt til mottaket dreier seg om informasjonsoppgaver, mens faglandet utfører saksbehandlingen. Det varierer imidlertid fra forsøk til forsøk hvilke oppgaver som er lagt til henholdsvis mottak og fagland. I tabellen under har vi listet opp noen oppgaver som vanligvis er lagt til mottaket.

Tabell 3.1 Typiske oppgaver som er lagt til mottaksfunksjonen i forsøkene

Sosial	Trygd	Aetat
<ul style="list-style-type: none">- Informasjon og veiledning- Kort avklaring- Mottak av søknad- Saksbehandling/vedtak av nødhjelp- Saksbehandling/vedtak på sosialstønad opp til 3 mnd	<ul style="list-style-type: none">- Informasjon og veiledning- Refusjoner og frikort- Mottak av søknader- Innledende søknadsbehandling	<ul style="list-style-type: none">- Informasjon og veiledning om tiltak/ytelser- Bistand til jobbsøking- Enkle vedtak om tiltak

3.2.1 Henvisningsrutiner mellom mottak og fagland

En viktig funksjon i mottaket er avklaring av brukernes behov. Dette gjelder primært for brukere av sosialtjenesten og Aetat, nærmere bestemt for de som søker sosialhjelp og dagpenger eller attføringspenger. I trygdeetaten kommer brukerne som regel inn i systemet via en søknad fra primærlegen. For trygdeetaten vil derfor mottaksfunksjonene i stor grad bestå i å respondere på enkle henvendelser vedrørende frikort, reiseregninger etc. Personer på sykepenger og rehabilitering vil således få mindre direkte befatning med mottaksfunksjonen. Dette gjelder dels også attføringssaker i Aetat som tradisjonelt har blitt overført fra trygdeetaten.

I den forrige evalueringen pekte vi på at en dårlig avklaring av brukere i mottaket enten kunne ende opp med å sluse for mange brukere inn i faglandet eller at man sluser for få inn. Dersom terskelen inn i faglandet blir for lav, kan man risikere at mange som klarer seg selv, blir låst inn i et tyngre oppfølgings-/tiltaksapparat som igjen overbelaster faglandet. Dersom terskelen er for høy, kan det derimot medføre at mange blir stående uten adekvat hjelp og/eller at de enkle tjenestene blir lite treffsikre (effektive) for brukerne. Et sentralt spørsmål er derfor hvor godt man klarer å skille mellom de med behov for bistand i mottaket og i faglandet, samt hvilke mekanismer som styrer dette.

Arbeidsdelingen mellom mottak og fagland kan vi si bestemmes av tre ulike typer henvisningsrutiner, dvs. rutinene for å overføre ansvar fra mottak til fagland:

- 1) Direkte henvisning
- 2) Varighetsbestemt henvisning
- 3) Skjønnsmessig henvisning

Den *direkte henvisningen* består i at alle brukere mer eller mindre automatisk overføres til saksbehandlere i faglandet. Unntaket her er naturlig nok de som kun har behov for enkel informasjon, søknadsskjemaer og/eller enkle tjenester fra trykdeetaten. Denne rutinen finner vi gjerne i de minste kommunene. Den *varighetsbestemte henvisningen* tar utgangspunkt i hvor lenge brukeren har vært registrert som mottaker av en ytelse (normalt sosialhjelp eller ledighetstrygd). Implisitt er intensjonen her at brukere som befinner seg innenfor mottakets ansvarsområde, i større grad skal være selvberget med enkle tjenester og selvbetjeningsløsninger. Det ligger også implisitt at når brukeren ikke har lyktes i å få jobb eller bli uavhengig av offentlige ytelser innenfor den angitte tidsperioden, så øker behovet for bistand og faglandet overtar. Vi finner imidlertid at dette kriteriet ikke håndheves absolutt, men at det suppleres med skjønnsmessige vurderinger. Denne henvisningsrutinen finner vi i Skien (sosial og Aetat). På samme måte ønsket forsøket i Verdal å benytte varighet som utvelgelsesrutine, men av ulike grunner har man nå gått bort fra dette og erstattet det med en mer skjønnsmessig basert henvisning. *Skjønnsmessig henvisning* innebærer at det er brukernes behov for tjenester som i utgangspunktet skal legges til grunn for en eventuell henvisning. Hovedsakelig finner vi denne praksisen i de største forsøkene, men som vi skal se har denne praksisen en tendens til å gli over i en mer rettighetsbasert henvisning.

Det er forsøkene i Lødingen, Dønna og Løten som først og fremst kjennetegnes av å praktisere en direkte henvisning. Generelt sett oppleves denne praksisen å fungere godt. Praksisen må imidlertid ses i sammenheng med at det her dreier seg om små forsøk hvor det er vanskelig eller umulig å bemanne mottaket med et bredt spekter av spesialister. En naturlig følge er derfor at mottaksfunksjonen bemannes av generalist(er) som nødvendigvis må henvise brukerne mer direkte til spesialister i faglandet. Mangel på spesialistkompetanse i mottaket kompenseres derfor med at mottaket i større grad henter saksbehandlere fra faglandet ut i mottaket:

”Våres funksjon er å hjelpe brukerne med å fylle ut skjemaer. Er det spesielle behov som dukker opp, så prøver vi å få tak i folk innenifra. Det må man jo vurdere litt fra sak til sak. ... Vi har aldri hatt noe problemer med dette. ... Men det er ikke alltid like enkelt å få til at de får snakke med en saksbehandler der og da. Men får vi ikke tak i folk, så må vi sette opp en avtale.”

Sitatet viser at det gjerne blir en ”trade-off” mellom hvor raskt brukerne skal få svar og hvor mye man skal trekke fagpersonene ut i mottaket når behovene måtte melde seg. Videre, å sette opp timeavtaler i forhold til spørsmål som ellers kan svares på der og da, kan lett føre til større belastninger på saksbehandlerne enn det som er nødvendig. Vi har ikke noen målinger på hvor mange av sakene som løses i mottaket, men det vil naturlig nok være færre oppgaver og spørsmål man kan svar på som generalist sammenlignet med større forsøk hvor man kan bemanne mottaket med en eller flere personer fra hver av etatene. Vi er her kanskje inne på en av smådriftsulempene i små kommuner. Dette kan også være med på å forklare hvorfor man opplever kapasitetsproblemer lengre bak i faglandet, noe vi skal komme nærmere inn på i neste kapittel.

Av de forsøkene som inngår i denne runden av evalueringen, er det bare Skien som benytter et varighetsbestemt skille mellom mottak og fagland. Dette gjelder imidlertid bare i sosialtjenesten og Aetat. Vi finner likevel to ulike systemer i de to etatene. I sosialtjenesten er det satt et skille på tre måneder. Etter at brukerne har vært knyttet til mottaket i tre måneder, overføres de automatisk til faglandet innenfor sosialtjenesten. I Aetat har man et noe mer komplisert system, i det minste sett ut fra forsøket ståsted. Her kan brukerne henvises enten til kvalifiseringsavdelingen i Skien eller til markedsavdelingen i nabokommunen Porsgrunn. Attføringssøkere og noen andre grupper henvises direkte til kvalifiseringsavdelingen, mens ordinære ledige blir overført til markedsavdelingen for oppfølging etter seks måneder.

Det er ikke etablert noen form for felles tverretattlig oppfølging i Skien. Opprinnelig var det planer om dette, men planene er ennå ikke realisert. Deler av Aetats oppfølging er lagt til nabokommunen Porsgrunn, og på den ene siden kan det vanskeliggjøre etableringen av et felles oppfølgingssystem. Dette har sammenheng med at faglandet til Aetat i Skien kun har ansvar for attføring, mens ansvaret for de gruppene hvor skjæringsflaten til sosial kanskje er størst (ordinære ledige) er lagt til markedsavdelingen i Porsgrunn. På den andre siden kan fraværet av et felles oppfølgingsorgan bidra til å forklare hvorfor det heller ikke er gjort forsøk på å samordne de tre etatenes henvisnings- og oppfølgingssystemer. Det betyr at man i Skien heller ikke har fått erfaring med å integrere eller lage et felles varighetsbestemt henvisningssystem, eventuelt erfaringer med å integrere trygdeetatens og de to andre etatenes henvisnings- eller oppfølgingsrutiner.

De varighetsbestemte og skjønnsmessige henvisningsrutinene kan derimot vurderes ved å trekke inn erfaringer fra forsøket i Verdal. Mens man her opprinnelig hadde planer om et varighetsbestemt skille mellom mottak og fagland, har man nå gått over til mer skjønnsmessige vurderinger. Begrunnelsen for dette var at det ble for stor belastning på faglandet, og at man likevel ikke ville ha muligheter

til å følge opp alle som ble overført til faglandet. Istedenfor å ha fast rutine på å overføre brukere til saksbehandlere i faglandet etter en viss periode, er planen nå å bygge opp et mindre ressurskrevende oppfølgingssystem i mottaket for brukere som ikke har behov for tett oppfølging i faglandet (selvbetjening, gruppeinnkallinger, enkle tiltak etc.). Det betyr også at brukere som man avdekker har et behov for tverretattlig bistand, tidligere kan overføres til tettere oppfølging i faglandet. Med andre ord kan erfaringene fra Verdal tyde på at varighet som sorteringsmekanisme mellom mottak og fagland, kan bli for grovsorterende og lite formålstjenlig.

Det bør likevel bemerkes at skiftet fra en varighetsbestemt til en mer skjønnsbasert henvisningsrutine bl.a. har vært motivert ut fra ressursknapphet i faglandet. Som en følge av stort arbeidspress i faglandet, ser vi også en tendens til at den skjønnsmessige henvisningsrutinen i praksis blir en rettighetsbasert henvisning, dvs. at faglandet i praksis prioriterer personer som søker medisinsk attføring. I realiteten betyr det at de med rettigheter får tettere oppfølging enn de uten rettigheter. Dette har man imidlertid forsøkt å gjøre noe med i Verdal ved å revitalisere det tverretattlige teamet som var opprinnelsen til forsøket i Verdal (*Arbeid i Sikte*), og som primært var rettet mot sosialklienter uten trygderettigheter.

Som nevnt tyder erfaringene fra Verdal på at varighet er et lite treffsikkert henvisningsverktøy i forhold til å skille brukere som hører hjemme i henholdsvis mottak og fagland. Dette har sannsynligvis sammenheng med at jo mer heterogen gruppe mottaket skal håndtere (dvs. alle tre etatenes brukere), desto dårligere vil et system med varighetsbasert henvisning fungere. Med andre ord vil mottaket kunne ha et tilfredsstillende tilbud for enkelte brukere med lang varighet, men et dårlig tilbud for enkelte brukere med kort varighet.³ Siden varighet som henvisningsrutine er et enkelt og lite ressurskrevende verktøy, vil vi likevel ikke utelukke at dette kan fungere med enkelte tilpasninger. Varighetsbasert henvisning kan for eksempel fungere bedre dersom man benytter reell ledighetstid og ikke siste registrerte ledighetsperiode.⁴ Videre kan det også tenkes at et slikt system vil fungere dersom man har et mer differensiert oppfølgingssystem, for eksempel etter modell fra fokusgruppene i Kristiansand eller teamene i Nittedal.

Som nevnt tidligere har flere forsøk lagt opp til et system med skjønnsmessig henvisning fra mottak til fagland. I utgangspunktet er intensjonen her at det er behovet som bestemmer om og hva slags oppfølging den enkelte bruker skal få. Dette systemet fungerer i følge informantene godt. Men samtidig har vi også vært inne på at skjønnsmessige vurderinger av behovet for oppfølging glir over

³ Bl.a. vises det til at mange sosialhjelpsmottakere ikke blir prioritert som følge av at de ikke leverer sluttmeldekort. Det at de ikke klarer å levere sluttmeldekort kan på sin side være en god indikasjon på at de trenger tett oppfølging.

⁴ Det vil si at man sletter korte avbrudd fra registrert ledighet i Aetat. På den måten vil man fange opp flere som har en lang periode med reel ledighet/passivitet.

til å bli mer rettighetsbasert. Denne tendensen ser vi både i Verdal og Kristiansand. I Verdal har man i en periode kun prioritert attføring i faglandet. På samme måte viser det seg at attføring brukes som et kriterium for å skille mellom fokusgruppe to og tre i Kristiansand. Dels har dette sammenheng med knapphet på ressurser og at man derfor prioriterer de gruppene som har rettigheter (Verdal). Men samtidig viser det seg også at det rett og slett er vanskelig å skjønnsmessig avklare brukernes behov for oppfølging og spesielt tverretattlig oppfølging.

I forhold til skjønnsmessig henvisning er det også relevant å trekke inn bruken av kartleggings skjema. I Kristiansand, som kanskje har den største utfordringen i forhold til å sile brukere fra mottaket til faglandet, har de til nå gjennomført en enkel registreringssamtale og hatt et enkelt kartleggings skjema (arbeidsevneavklaring) for å vurdere brukernes behov for oppfølging. I følge informanter har skjemaet likevel ikke fungert optimalt. Bl.a. vises det til at den forholdsvis enkle kartleggingen har bidratt til at de har fått inn *”mye ubegrunnede søknader som burde vært stoppet før de kom inn til faglandet”*. Videre vises det til at de nå får inn nye søknader som de ikke vet noe om, og som de dermed må innkalle på nytt: *”Nå er det slik at vi kaller dem inn i ettertid og brukerne blir sure og mener servicen er dårlig.”*

Fra sosialtjenestens siden har man derfor etterlyst en tradisjonell og mer grundig mottakssamtale med nye brukere. Dette viser at den forholdsvis enkle og skjønnsmessige registreringssamtalen man har praktisert til nå i Kristiansand, kan være utilstrekkelig i forholdt til å sile brukerne riktig inn i faglandet. Men dette vil sannsynligvis være avhengig av hvordan faglandet er organisert. Til sammenligning finner vi at en tilsvarende skjønnsbasert henvisning tilsynelatende fungerer bedre i Saupstad enn i Kristiansand. En naturlig forklaring på dette er at mottakskonsulentene i Saupstad kun skal vurdere om det er behov for henvisning eller ikke (siden teamene her er likeverdige), mens man i Kristiansand også skal vurdere hvem brukeren skal henvises til (siden det er en arbeidsdeling mellom teamene). Det er også verdt å merke seg at man i Saupstad har lagt opp til at mottakskonsulentene kan gjennomføre en lengre mottakssamtale i et lukket rom (opp til 20 minutter), dvs. noe av det samme enkelte saksbehandlere etterlyser i Kristiansand.

I denne sammenheng er det også naturlig å bringe inn kartleggingsverktøyet KIS. I Kristiansand pekes det på at KIS kan være et egnet verktøy å bruke i mottaket. Men siden KIS har en jobbfokusert profil, påpekes det at skjemat ikke nødvendigvis er like hensiktsmessig for alle.⁵ Videre oppleves KIS å være for omfattende for en del ordinære arbeidssøkere. Med andre ord kan vi si at mottaket kan-

⁵ Dette kan også underbygges med erfaringer fra Storbritannia der man erfarte at en jobbfokusert samtale var lite hensiktsmessig for alle brukergrupper (Davies et al 2004).

skje håndterer et bredere spekter av brukere enn det KIS er tiltenkt. I følge informanter som har testet ut KIS, er det også nødvendig å bruke en del lengre tid enn de 20 minuttene som er normen for slike samtaler i Saupstad.

3.2.2 Gjensidig avhengighet mellom mottak og fagland

Vi har tidligere vist til at generalistene i mottakene i de små forsøkene vil være avhengig av å støtte seg til ekspertisen i faglandet. Selv om vi har vist til at behovet gjerne blir mindre der man har et bredere tverretatig mottak, ser vi likevel at også i de brede mottakene er det behov for å støtte seg til faglandet. På den andre siden vil faglandet også ha nytte av å bli avlastet av mottaket. Denne gjensidigheten er imidlertid ikke alltid like enkel. På den ene siden vil faglandet oppleve at de får en oppstykket hverdag:

”Vi jobber i baklandet og blir kalt ut hver gang det er noen som ber om hjelp. ... Vi blir mye avbrutt og det er vanskelig å få arbeidsro.”

På den andre siden vil mottaket kunne oppleve at ekspertisen i faglandet er vanskelig tilgjengelig:

”Problemet for mottaket er ikke at det er lagt for mye oppgaver der, men det er at fagavdelingene blir for lite tilgjengelige. Det har ingen beredskap for akutte henvendelser. Så er det skjermene så det holder. Hadde de hatt en beredskap for folk med litt spesielle behov, så hadde det ikke vært for mange oppgaver her. Det er litt det som det skorter på – at de snurper igjen kontorene sine. Mange av dem i faglandet ønsker sett ikke kontakt med publikum – de skal saksbehandle de.”

Dette kommer riktignok ikke like godt til uttrykk i alle forsøkene, men knapphet på tid i faglandet og mottakets behov for kontakt med faglandet er gjennomgående i de fleste forsøkene. En interessant sammenligning her er forskjellen mellom Lødingen som har et eget SATS-mottak, og andre små forsøk med OSK-mottak.⁶ I Lødingen pekes det på at generalisten riktignok avlastet faglandet, men at bemanningen i mottaket er for liten. I OSK er bemanningen større, men spesialiseringen mindre og behovet for kontakt med faglandet dermed større.

I Nittedal, hvor man har et mottak bemannet med spesialister, legger representanter for faglandet stor vekt på betydningen av at mottaket avlastet faglandet. Dette må ses i sammenheng med den lange erfaringen mottaket har, og at mottaket er bemannet med rullerende fagpersoner fra faglandet. Videre kan det se ut

⁶ SATS er en forkortelse for ”Samordning av Aetat, trygdekontoret og sosialtjenesten”.

som at nytten man har av mottaket også bidrar til at faglandet blir flinkere til å oppdatere mottaket med relevant informasjon og kunnskap:

”Så lenge fagavdelingene ser nytten av mottaket, er de flinke til å oppdatere folkene her. Det foregår via møter og intranett. Men det hender de først blir oppdatert med nye ting i avisa før de får informasjon fra fagavdelingene.”

På den ene siden ser vi her at mottak og fagland kan ha gjensidig nytte av hverandre ved at mottaket avlaster faglandet, og faglandet ser nytten i å oppdatere mottaket. Men samtidig ser vi også at denne gjensidigheten kan gå i motsatt retning, ved at mottaket oppfattes mer som en byrde og at faglandet som en konsekvens ”snurper igjen”. Man vil dermed lett havne inn i en negativ spiral der ingen opplever å ha nytte av den andre. Faren for dette er trolig størst der man opererer med generalister i mottaket eller med en fast bemanning. Dette var også en erfaring man høstet fra de såkalte ONE-forsøkene i Storbritannia. Her viste det seg at i forsøk der det var rulling mellom mottak og fagland, oppstod det mindre kulturforskjeller enn der mottak og fagland hadde faste saksbehandlere (Møller 2004).

3.2.3 Avgrensning av oppgavene

Gjennomgående opplever ansatte i både mottak og fagland at arbeidspresset er stort. I mottaket kommer dette gjerne til uttrykk i form av kødannelser. Det kan naturlig nok ha noe å gjøre med at personalressursene ikke står i forhold til arbeidsmengden, men det kan også ha å gjøre med måten man løser oppgavene på. Et eksempel på dette finner vi i et av forsøkene der det fremgår at man går lengre i saksbehandlingen enn det som var tiltenkt og som bemanningen er dimensjonert i forhold til:

”Litt problem med sosial og trygd – at de tar for mye oppgaver der nede.”

”Har hatt en diskusjon med Aetat i mottaket fordi de har hatt vanskelig for å slippe sine brukere.”

Sitatene illustrerer at selv om oppgavene er definert, har man en tendens til å ikke ville slippe brukerne. I den forbindelse vises det også til at i mottak med rullerende bemanning, har saksbehandlerne vanskelig for å slippe saksbehandlerrollen når de beveger seg over til mottaket. Det betyr at arbeidsdelingen mellom mottaket og faglandet lett kan bli utfordret av den oppfatning og de rollene som ansatte bærer med seg fra tidligere, eller fra andre roller de har i organisasjonen. Spesielt vil dette kunne opptre dersom man ikke har klargjort oppgaver og prioriteringer tydelig nok. Som vi skal se senere, gjelder dette ikke bare i mottaks-

funksjonen, men også i andre deler av organisasjonen. I den sammenheng er det også verd å merke seg at en av forklaringene på at man i ONE-forsøkene i Storbritannia opplevde økt knapphet på ressurser var mangel på klare prioriteringer, noe som igjen bidro til at man skulle gjøre alt og dermed fikk gjort lite (Møller 2004).

3.3 Bredden i mottaket – horisontal akse

Det er kanskje langs den horisontale dimensjonen at det har vært mest diskusjon i forsøkene. Her finner vi de som forsvarer den brede service- eller brukertorg modellen, og som forfekter et syn i retning av at jo flere tjenester desto bedre. På den andre siden finne vi de som forsvarer en smal jobbsenterfunksjon, og som ønsker å skille dette fra andre tjenester som ikke er jobbrelatert.

Et argument for den første posisjonen er at mottaket skal være for alle og ikke virke stigmatiserende. Videre ligger det et budskap her om å yte tjenester mer enn å stille krav. Argumentet for den andre posisjonen er ønske om å ivareta jobbsenterfunksjonen. Budskapet her er at både lokaler og sammensetningen av brukerne skal signalisere aktivitet, ikke passivitet. Ute i forsøkene finner vi de som ikke opplever disse forholdene som relevant overhodet, dvs. at den fysiske innretningen ikke betyr noe. På den andre siden finner vi de som hevder at dette betyr noe, men som befinner seg langt fra hverandre i forhold til spørsmål om hva slags budskap som skal sendes ut – jobbfokus eller servicefokus. De som vektlegger jobbfokus, opplever å bli utfordret både fra trygdesida (passive ytelser) og fra kommunesida (kommunale tjenester).

Tabell 3.2 Plassering av forsøk langs SATS-OSK dimensjonen og trygdedimensjonen⁷.

	SATS	OSK
Trygd/sosial	Lødingen	Dønna, Løten, Nittedal
Blanda	Saupstad	Skien, Verdal
Arb/sos	Kr.sand	

I tabell 3.2 har vi forsøkt å klassifisere forsøkene langs den vertikale dimensjonen i figur 3.1. Vi finner her først forsøkene Dønna, Løten og Nittedal som alle inngår som en del av et OSK. Siden Aetat ikke er representert med eget kontor i

⁷ Det dreier seg ikke om Aetats funksjon, men kun jobbsenterfunksjon

disse forsøkene, kan vi kalle disse kommune- og trygdemottak. Videre har vi også Skien og Verdal som inngår i OSK-kontor, men der Aetat er representert på lik linje med de to øvrige etatene. Med andre ord blir det her en mer balansert SATS-representasjon, supplert med kommunale tjenester i OSK. Dette kan vi derfor kalle et service- eller innbyggertorg. Det er kanskje i disse to forsøkene hvor tjenestespektret er bredest.

Til venstre i tabellen finner vi videre tre forsøk som ikke inngår i OSK. Øverst finner vi Lødingen siden Aetat ikke har eget kontor i kommunen. Dernest har vi Saupstad hvor alle tre SATS-etatene er likeverdig representert. Siden Aetat er sterkt representert i mottaket i Lødingen, vil begge forsøkene falle inn under det vi tidligere har kalt et arbeids- og trygdemottak. Til slutt har vi Kristiansand som er mer dominert av sosial og Aetat som følge av at forsøket omfatter de under 26 år, og at mange av trygdekontorets tjenester derfor faller utenfor forsøket. Med andre ord har vi et stort spenn av forsøk langs den horisontale dimensjonen.

Spesielt i Løten og Nittedal er man godt fornøyd med det brede servicetorget. Her er det også verd å merke seg at man i begge kommunene har tradisjon med et etter hvert velfungerende OSK. Spesielt i Nittedal har trygdekontoret vært tilfreds med denne ordningen siden OSK i vesentlig grad har bidratt til å avlaste faglandet.

Et sentralt spørsmål her er videre om Lødingen med sin rene SATS-profil, skiller seg fra de øvrige små forsøkskommunene. Utad virker det ikke som å være stor forskjell. Innad kan vi se en forskjell ved at Lødingen har sitt eget mottakspersonale som i følge informanter fra de tre etatene, fungerer svært godt og som har tilegnet seg en bred fagkompetanse. Svakheten er imidlertid at man blir svært avhengig av denne ene personen og sårbar for personalutskiftinger, sykdom og i ferier. Videre, selv om det faglig sette er mulig, er det også begrenset hvor mange oppgaver som kan legges til denne ene personen. I Løten blir disse forholdene motsatt. Her ligger styrken i at man har flere personer å spille på i mottaket, men svakheten er at de må forholde seg til et bredere spekter av kommunale tjenester i tillegg til tjenestene i SATS. Med andre ord ligger det her noen faglige begrensninger i hvor mange oppgaver som kan legges til mottaket.

En fordel med mottaksfunksjonen i Lødingen er også at man ikke trenger å ta hensyn til andre kommunale tjenester eller kommunens disposisjoner i forhold til innredning av lokaler. I enkelte andre forsøk har vi bl.a. sett at behovet for ekspansjon har skapt visse motsetninger mellom SATS og OSK.

Det er likevel gjennomgående at jobbsenterfunksjonen ikke har noen dominerende plass i de minste forsøkene. Dette kan imidlertid ha vel så mye med beliggenhet og kommunestørrelse å gjøre, som med trygdeetatens eller kommunens rolle i forsøkene. I små kommuner utenfor de sentrale byområdene vil det sannsynligvis uansett være vanskelig å få til et aktivt jobbsenter på linje med det vi finner i større byer. Men det kan også være vanskelig å få til fordi jobbsenterfunksjonen som regel oppfattes å være Aetats oppgave:

”Vi opplyser jo om at det er muligheter til å søke jobb på PC-ene. Men vi tenker likevel at det er litt vegger mellom oss. Vi tenker litt sånn at det er Aetats bord. Det helhetssynet der tror jeg vi er et godt stykke unna for å være helt ærlig.”

Ser vi på forsøkene i Skien, Verdal og Saupstad, finner vi at diskusjonen omkring den horisontale dimensjonen er aktiv i de to førstnevnte forsøkene, men nærmest fraværende i det sistnevnte. I Skien er problemstillingen knyttet til plassproblemer og at både kommunen og SATS-prosjektet ønsker å utvide sin virksomhet i servicesentret. Det er på samme måte trange lokaler i Verdal, med den konsekvens at det er vanskelig å ekspansere. Det som ellers er tydelig er at vi her snakker mer om publikumsmottak i form av venterom og ikke aktive jobbsentre. I begge forsøkene, men kanskje mest i Verdal, oppleves også de passive trygdemottakerne å komme i konflikt med jobbsenterfunksjonen:

”Siden vi skal drive en samordna fronttjeneste så klarer vi ikke å sette opp et jobbsenter. ... Vi tvinges til en skrankefunksjon i og med at 70 % av brukerne er særretatsbrukere og 50% er trygdebrukere som veldig ofte er alders- og uførepensjonister. De trenger en stol å sitte på. Det er heller ikke nettbaserte eller selvbetjeningsløsninger [i trygdeetaten] slik at brukerne tvinges frem til skranken. Det blir sånn ventekø metode på dette her i og med at vi skal strupe alle brukerne over samme skranken.”

I Verdal har man derfor forsøkt å skille ut en del av de såkalte særretatsbrukerne i en egen kø. Dette har forbedret situasjonen for de bak skranken, men har i liten grad påvirket sammensetningen av brukere i publikumsmottaket. Både i Skien og Verdal vises det også til at den heterogene sammensetningen av brukere i mottakene, gjør det vanskelig å bistå aktivt de som eventuelt har behov for hjelp til jobbsøking, skrive søknad, CV osv. Til slutt påpekes det både i Skien og Verdal at det kan være vanskelig for enkelte brukere å orientere seg i det litt kaotiske landskapet som oppstår i mottakene:

”Det er mange som kommer inn og ikke skjønner noen ting. Vi har nemlig en del spesielle særretatsbrukere som har vanskelig for å orientere seg.”

Det må imidlertid understrekes at mens det i Verdal er forholdsvis stor konsensus omkring problemene med det brede mottaket, er det større uenighet mellom de ulike aktørene i Skien. De ulike oppfatningene har ikke først og fremst grunnlag i ulike oppfatninger omkring jobbfokuset, men kanskje mer i vektleggingen av jobbsenterfunksjonens betydning, og hvorvidt ideen om et jobbsenter og servicesenter er forenelig.

Opplevelsen av å komme inn i et ”venterom” er åpenbart mindre i Saupstad enn i Skien og Verdal. Her oppfattes heller ikke trygdekontorets passive ytelser å utgjøre noe problem i mottaket. Når det gjelder jobbsenterfunksjonen i Saupstad er oppfatningene noe blandet, avhengig av hvilken etat man kommer fra:

”Jobbsentret i mottaket har ikke helt vært slik som vi har ønsket. Vi har påpekt hele tiden at vi vil ha aktivitet i jobbsentret. Men det har noe med lokaliteten å gjøre. Vi er litt hemma av å være i to lokaliteter.”

”Av de som kommer inn her er omtrent 70% trygdeetatens brukere. Det betyr at det ikke er like relevant for alle å bruke systemene til Aetat. Men det er likevel klart at mange bruker systemene for å søke jobb eller skrive søknad. Da tror jeg det er opp til oss i mottaket å lage gode nok systemer der ute slik at folk selv kan finne frem. ... Jeg tror mer det går på hvor aktive vi i mottaket er på å legge systemer til rette og på hvor gode vi er til å hjelpe.”

Informanten påpeker likevel at det kan være litt for urolig og litt for liten plass i dagens mottak til at det er egnet spesielt til å sitte og skrive CV eller søknader. Likevel ser vi også her at spørsmålet ikke dreier seg om mottaket skal være et jobbsenter eller et servicesenter, men mer om hvordan disse kan forenes. For å kompensere for et kanskje noe beskjedent jobbsenter i mottaket, har man i Saupstad også etablert et eget jobbsenter i tilknytning til faglandet. Så langt er det imidlertid en viss usikkerhet omkring hvordan dette vil fungere.

Den mest rendyrkede jobbsenterfunksjonen blant forsøkene finner vi i Kristiansand. Her har man et eget jobbsenter uten kommunale tjenester. Siden målgruppen er de under 26 år, har man i praksis også utelukket mange av de passive ytelsene til trygdekontoret.

Basert på både intervjuer og evaluators egne observasjoner i mottakene (både i første og andre runde), er det tydelig at forsøket i Kristiansand bærer preg av å være et jobbsenter i større grad enn de andre forsøkene. Riktignok vises det til at det også foregår jobbsøkningsaktivitet i de øvrige forsøkene, men vi vil likevel hevde at både atmosfære og praktisk tilrettelegging i langt større grad fremmer jobbsenterfunksjonen i Kristiansand. Det samme kan vi også si når vi sammenligner mottaket i Kristiansand med mottaket i Saupstad og Lødingen (forsøk

uten OSK). Det som kanskje ytterligere bekrefter dette inntrykket er at man i Saupstad nå forsøker å kompensere for manglende fokusering på jobb ved å etablere et eget jobbsenter i tilknytning til faglandet. Men selv om det ser ut til å kunne bli et fullverdig jobbsenter (og kanskje vel så det fordi det ligger tett opp til faglandet), vil utfordringen likevel være at det nye jobbsenteret er atskilt fra mottaket. Det er kanskje nettopp dette som særpreger mottaket i Kristiansand, at brukerne benytter ventetiden på samtale til å søke i stillingsannonser på oppslag eller på PC.

Av dette kan vi konkludere med at bredden i mottakenes tjenestetilbud har betydning. I tillegg til at det ligger ulike oppfatninger til grunn for muligheten til å forene den rene jobbsenterfilosofien og servicesenterfilosofien, finner vi også rent praktiske plassproblemer med å forene SATS og OSK. Dette har sammenheng med at både SATS og OSK har en tendens til å ekspandere. Dette gjelder imidlertid bare i de største forsøkene. I de mindre forsøkene oppfattes SATS og OSK å være mer forenlige.

I forhold til trygdesiden er det vanskeligere å trekke noen klare konklusjoner. Verken i Saupstad eller Lødingen oppleves de passive ytelsene/tjenestene å være noe stort problem. I Verdal, og i noen grad i Skien, oppleves det derimot å være et større problem. Når det gjelder de to sistnevnte forsøkene kan problemet derfor i større grad være et plassproblem, eller et problem med at både kommunen og SATS ønsker å ekspandere, enn at det er de passive trygdeytelsene i seg selv som utgjør et problem.

Det er også et spørsmål om brukere av trygdeetatens passive ytelser/tjenester kan bli mindre dominerende i mottakene ved økt bruk av, eller innføring av, flere selvbetjeningsløsninger eller internettløsninger (helsetrygdekort, serviceberegninger, bidragsveileder, egenandelskort, reiseregninger). Slike løsninger vil nok kunne redusere en del av problemet, men i lys av at brukerne av disse tjenestene i dag utgjør en såpass stor andel, vil selv de med bruk av selvbetjeningsløsninger utgjøre en dominerende gruppe i mottakene.

Vi kan imidlertid ikke trekke konklusjonen lengre enn til å si at den horisontale dimensjonen har betydning for brukernes adferd og mottakskonsulentenes handlingsrom i mottakene. Det betyr at vi ikke kan si hvorvidt bredden i mottakenes tjenestetilbud i praksis skaper mer aktivitet, økt jobbsøking, bedre jobbsøking etc., eller til syvende og sist om den betyr noe for brukernes jobbsuksess.

3.4 Bemanning og utforming av mottakene

Som antydnet over er det de minste forsøkskommunene som i størst grad har integrert mottaksfunksjonen i og med at disse er bemannet med generalister. Når det gjelder de største forsøkene varierer det også en del hvor integrert mottaksfunksjonen er. På den ene siden finner vi her Moss hvor mottaket befinner seg innenfor de tre moderetatene. Dernest har vi forsøket i Skien hvor det er et samlokalisert mottak, men der det likevel er et synlig skille mellom etatene. Til slutt kan vi trekke frem Saupstad som har spesialister i mottaket, men der det er skjult for brukerne hvem som hører til hvilken etat. I Nittedal, Verdal og Kristiansand er det heller ingen synlige skiller mellom spesialistene i mottakt, bortsett fra at man i disse tre forsøkene har et kølappsystem.

Som antydnet over er generalisten i de minste forsøkene mer en konsekvens av kontorstørrelse, enn av å være en bevisst valgt modell. I de aktuelle forsøkene er man likevel rimelig godt fornøyd med mottaksfunksjonen. Det fremgår likevel, spesielt i Lødingen hvor mottaket er bemannet med én person, at man er sårbare i forhold til ferier, sykdom, personalutskifting etc. Videre er det også begrenset hvor mange oppgaver som kan legges til mottaket, både i forhold til den kapasiteten og kompetansen generalistene kan forventes å inneha. Generalistene i disse forsøkene vil på den annen side kunne ha en samordnende funksjon i forhold til flerbrukere, bl.a. i forhold til avklaring.

Av de forsøkene som har spesialister i mottaket, er det gjennomgående slik at de ivaretar sine respektive etaters oppgaver. Den fremskutte informasjonsskranken vi finner i Kristiansand, Skien, Verdal og Nittedal skal derfor ivareta ”én-dør” prinsippet og guide brukerne til de respektive etatene i mottaket.

Opprinnelig hadde forsøket i Verdal planer om et bredt mottak der det var tilfeldig hvilken skranke brukerne skulle henvende seg til. Det viste seg imidlertid at dette var vanskelig å få til i praksis, både fordi man ikke hadde tilgang til hverandres datasystemer og fordi man ikke fullt ut behersket hverandres kompetanseområder:

”Når du kom hit så traff du kanskje på en person i mottaket som ikke helt viste svaret på spørsmålet ditt, og så måtte du likevel bli henvist videre. I verste fall kunne det ende opp med at man måtte sette opp en timeavtale i forhold til spørsmål som du tidligere fikk raskt og greit svar på i skranken. ... Uavhengig av personene som sitter der, systemet som lå der og ambisjonene om å møte brukerne bredt, tror jeg verken er rasjonelt eller effektivt for brukerne.”

I Verdal har man derfor gått over til et system med en fremskutt informasjonsskranke som siler brukerne bakover til mottaksspesialister i de tre etatene. I Saupstad har man imidlertid valgt en mottaksløsning som likner den opprinneli-

ge planen man hadde i Verdal. Vi kan også se antydninger til den samme problematikken i Saupstad. I følge en informant klarer ikke alle i mottaket å svare på alt:

”Enkelte spørsmål kan jeg svare på [spørsmål vedrørende en av de to andre etatene]. Hvis jeg ikke kan hjelpe dem, så ber jeg dem sitte ned for å vente til jeg finner en måte å hjelpe dem på. Det er vi flinke til. Jeg har aldri opplevd at det er noe problem. Den servicen er utmerket. ... Det er mulig å få god kompetanse også på de andre etatene ... om vi ønsker det.”

Oppfatningen av omtrent den samme modellen er til dels svært forskjellig i Verdal og Saupstad. I følge en informant fra mottaket i Saupstad er det likevel en utfordring å overføre kompetanse på tvers av etatene, noe som kan være uttrykk for at man også her har noen av de samme utfordringene som man møtte i Verdal. Videre vises det også til at det oppstår problem med kompetansen i de ”skjulte” mottakspultene:

”I dag er det veldig mange som blir kjørt fysisk gjennom alle de tre mottakene. Går man til Aetat og skal ha noe så enkelt som frikort, så blir man likevel henvist over til trygd.”

En forklaring på at man likevel har gått videre med denne modellen i Saupstad, kan være at man har hatt en lengre innkjøringsperiode enn i Verdal. I Saupstad etablerte man mottaket en god stund før dagens fagland. I Verdal etablerte man derimot fullskala mottak og fagland samtidig, noe som nok har bidratt til en mer kaotisk oppstart der man har møtt utfordringer på flere fronter samtidig. Det kan derfor være en forklaring på at man i Verdal har falt tilbake til en ”tryggere” og mindre utfordrende mottaksmodell.

Blant forsøkene i de større kommunene er Nittedal og Skien spesielle i den forstand at spesialistene i mottaket er tillagt relativt mange oppgaver. En konsekvens av dette er at det åpner for en viss grad av samhandling ut over det som går på informasjonsutveksling. Spesielt gjelder dette i Skien der informantene også ser at det er et potensiale for å få til et bedre samarbeid. I dag er samarbeidet imidlertid ikke institusjonalisert, men mer ad hoc basert:

”Da har det vært sånn at når en saksbehandler har sett at det er behov for hjelp fra en annen etat, så har saken blitt tatt med over der og da.”

”Vi kan også få til en viss hurtigbehandling hos trygd dersom det er et behov ... for det er mange som kommer til oss i sosial i påvente av en form for stønad i de andre etatene. De sakene forsøker vi å få en hurtigbehandling på. Men det er litt avhengig av hvem du møter på trygd.”

I Nittedal vises det også til at rullering av Aetats representant kan bidra til å vanskeliggjøre et ad hoc samarbeid fordi en i liten grad kjenner de enkelte personene. Det synes derfor å være et potensiale for å utnytte samarbeidsmulighetene bedre i denne typen forsøk.

I Saupstad ser man imidlertid at det bør være en grense for hvor langt man skal gå med saksbehandling i mottaket. Her forsøker man bl.a. å unngå timeavtaler i mottaket:

”I utgangspunktet har vi ingen timeavtaler her i mottaket. Her kan folk komme inn på tverten og får en samtale. ... Vi har funnet ut at oppfølgingsoppgaver er for komplisert å ha i et slikt mottak. Det kan føre til at saksbehandlerne blir mye opptatt av timeavtaler og da blir de hindret fra å hjelpe andre som kommer innom for en samtale.”

Når det gjelder bemanningen av mottaket finner vi to varianter – rullerende eller faste personale. Som nevnt tidligere har vi faste generalister i mottaket i de minste forsøkskommunene. I de større forsøkene finner vi både faste og rullerende spesialister. Dels varierer det mellom etatene innefor hvert forsøk og dels varierer det mellom forsøkene. På den ene siden har vi for eksempel Nittedal, som i tillegg til en fast mottaksskranke kun har rullerende spesialister. I Saupstad har man både rullerende og faste spesialister. I Skien og Verdal har man kun faste spesialister i mottaket.

I forhold til faste og rullerende spesialister ser vi at det ligger et spenningsforhold mellom to typer kompetanse – mottakskompetanse og særetatskompetanse. Enkelt sagt kan vi si at faste spesialister fremmer en særegen mottakskompetanse, mens en ordning med rullerende spesialister fremmer særetatskompetanse. Mottakskompetansen består både i å håndtere kunder og å håndtere breddekompetanse på tvers av etatene. Her blir således utfordringen for den faste bemanningen å opprettholde kompetansen innenfor sine respektive særetater. For det rullerende personalet blir utfordringen å bygge opp mottakskompetanse, noe følgende to sitater viser:

”Det vi erfarte etter hvert var at den gamle særetatskompetansen var i ferd med å bli visket ut.”

”Vi kan ikke ha så mange som rullerer fra hver etat i mottaket her. Det må være forholdsvis faste personer for å kunne bli lært opp i etatens forskjellige rutiner, og ikke minst bruke disse rutinene. Det er ikke bare de praktiske rutinene med regelverk, men også å mestre hverandres regelverk. I dag har vi for mange som rullerer og vi har problemer med å få overført kompetanse til dem.”

Det er også to andre faktorer som trekkes frem i forhold til diskusjonen om faste og rullerende spesialister i mottakene. Behovet for å få en helhetlig organisasjonskultur i mottaket blir påpekt i enkelte forsøk. Det oppleves som vanskelig å få til dette med rullerende personale. På den andre siden er det et gjennomgående inntrykk at det er belastende å sitte permanent i mottaket. En begrunnelse for å ha rullerende mottak, har derfor også vært å redusere belastningen på personalet.

Det siste punktet peker på et annet forhold ved forsøkene som har endret seg noe fra første evalueringsrunde, nemlig oppfatningen av den fysiske utformingen av mottakene. Generelt kan vi si at filosofien i de fleste forsøkene har vært å etablere åpne publikumsmottak. I den første runden hadde man gjennomgående positive erfaringer med de åpne mottakene. Det som ble fremhevet var spesielt muligheten for å ta kontakt på tvers av etatene og at mottakene virket dempende på klienter. Det var få som så den åpne løsningen som et problem, verken i forhold til arbeidssituasjon eller overfor brukerne.

Dette bildet har imidlertid endret seg noe. Enkelte har etter hvert innsett at de åpne lokalene kan være en belastning både for personalet og brukerne:

”Jeg er veldig lite glad i skrankeløsningen. De står for tett. Brukerne er fornøyde, men hadde vi spurt de på riktig måte så vet jeg ikke ... Det blir for åpent og det er lett for andre å høre på samtaler. Så blir det også lett for at man starter med saksbehandlingen. Det er også vanskelig å stoppe en samtale som er i gang og da kommer det bare ut. Nei det burde vært mer skjerming der nede.”

”Jeg var mer positiv til den åpne løsningen i starten, men det viser seg at det blir slitsomt å sitte permanent i den åpne løsningen. Det er ganske godt innsyn og man hører hverandre godt. Det vi trenger nå er mer skjerming.”

Men som nevnt over, synes det rullerende mottaket å redusere belastningen på saksbehandlerne. I forhold til brukerne viser imidlertid en brukerundersøkelse fra Skien og Saupstad at brukerne er godt fornøyd med tjenestene. Det er likevel ingen av disse to undersøkelsene som direkte har stilt spørsmål om det åpne mottaket.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har oppmerksomheten vært rettet mot mottakene og deres funksjon. Funksjonen er belyst ved hjelp av to akser: Den vertikale som skjelder mellom saksbehandlingsoppgaver som skjer skjerming fra brukerne (i faglandet) og oppgaver som skjer i møte med brukeren. Den horisontale aksene dreier seg om

bredden på oppgavespekteret i mottaket, og i utgangspunktet blir det her sonderet mellom arbeidsrelaterte tjenester og andre tjenester. Ytterligere en dimensjon går på hvor integrerte de tre tjenestene er i mottaket. Innenfor disse rammene finner vi mange ulike varianter i hvordan forsøkskommunene har utformet mottaksfunksjonen.

Generelt sett kan vi si at oppgavefordelingen mellom mottaket og faglandet består i at mottaket ivaretar informasjonsoppgaver og enkel avklaring, mens faglandet utfører saksbehandling og oppfølging. En sentral oppgave for mottaket er å avklare brukernes behov slik at de som trenger bistand utover det mottaket gir, blir sluset inn i faglandet. For at brukerne skal få adekvate tjenestetilbud er det avgjørende at denne "silingen" i mottaket fungerer. Det blir brukt tre former for henvisningsrutiner; direkte henvisning, varighetsbestemt henvisning og skjønsmessig henvisning. Direkte henvisning brukes helst i de mindre kommunene, og stort sett fungerer det greit. Mottakene er bemannet med generalister som i en viss utstrekning rådfører seg med saksbehandlerne i faglandet. Det er imidlertid en avveining mellom i hvilken grad saksbehandlerne skal spørres direkte, og med mulighet for å få en rask avklaring, kontra å sette opp en timeavtale. Varighetsbestemte henvisningsrutiner innebærer at når en bruker har vært registrert som mottaker av en ytelse i et visst tidsrom, f.eks. tre måneder med sosialhjelp, så overføres saken til faglandet. Slike henvisningsrutiner har vært benyttet kun i Skien og Verdal. Erfaringene tyder imidlertid på at dette er en lite treffsikker metode for å skille ut brukere som bør overføres til faglandet. Skjønsmessige henvisningsrutiner bygger på prinsippet om at det er behovet til den enkelte bruker som avgjør typen av oppfølging. I praksis varierer det mellom forsøkene hvordan dette blir gjennomført. Det kan imidlertid være en tendens til at henvisninger går over til å bli basert på rettigheter i stedet for behov. Et verktøy som har vært prøvd ut er ulike former for kartleggingsskjema. Det ser imidlertid ut til å være en utfordring å finne fram til et skjema som gir tilstrekkelig og nødvendig informasjon uten å være for omfattende.

Den horisontale akse fanger opp bredden i oppgavespekteret i mottaket. Stikkordene servicesenter og jobbsenter karakteriserer hver sine områder på akse. I praksis har diskusjonen gått på om mottaket skulle ha en servicerettet funksjon og dermed yte tjenester innenfor et bredt spekter av tjenesteområder, eller om det skulle ha en "smal" innretning mot å ivareta jobbsenterfunksjonen. I forsøkene varierer det om mottaket er knyttet til OSK, eller om en har et eget mottak. I flere av forsøkskommunene har OSK vært etablert før samordningsforsøkene ble satt i gang. I mindre kommuner er denne mottaksmodellen mindre problematisk. I enkelte av de større forsøkene finner vi imidlertid at denne modellen kan være en utfordring i forhold til å ivareta jobbsenterfunksjon. Det forsøket

som skiller seg mest ut den forbindelse er Kristiansand. Her synes jobbsenterfunksjonen å være godt ivaretatt.

For øvrig er det stor spennvidde i fordeling av oppgaver langs den horisontale dimensjonen, og spørsmål både av praktisk og metodisk art er blitt diskutert i forsøkskommunene. Her ser vi at det til dels er svært ulike oppfatninger om i hvilken grad det er mulig å forene den rene jobbsenterfilosofien med servicesenterfilosofien. Vi konkluderer med at bredden i oppgavespekteret i mottaket har betydning for brukernes atferd og for mottakspersonalets handlingsrom. Hvorvidt det i praksis innebærer at det skapes mer aktivitet, økt jobbsøking, økt kvalitet på jobbsøkingen, kort sagt har noe betydning for brukernes situasjon i forhold til arbeidsmarkedet, er imidlertid vanskelig å si.

Det siste hovedtemaet i kapitlet er bemanning av mottakene. Når det gjelder bemanning kan vi skille mellom to hovedformer, fast og rullerende personale. Disse formene representerer ulike former for kompetanse, mottakskompetanse og særetatskompetanse. Fast personell bidrar til å fremme en særegen mottakskompetanse som går i bredden på å motta brukere på tvers av etater. Dette står i motsetning til etatsspesifikk kompetanse. Det blir vist til fordeler og ulemper ved begge variantene. Men det kan se ut som om fast bemanning er å foretrekke sett fra brukernes ståsted. Imidlertid blir det vist til at det er en krevende funksjon å sitte i mottaket. Fra de ansattes side vil det derfor være ønskelig med rullering. Det bidrar også til å redusere utfordringer i forhold til å opprettholde den etatsspesifikke kompetansen, noe som kan være problematisk for personalet i mottaket.

4 ARBEIDSDELING OG SAMARBEID I FAGLANDET

En viktig del av produksjonen foregår i det vi her har kalt faglandet. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan arbeidet er organisert innenfor de ulike organisasjonsmodellene, hva slags utfordringer man har stått ovenfor og hvilke tilpasninger som er gjort. Formålet her er å avdekke hvordan de ulike organisasjonsløsningene på en og samme tid ivaretar den løpende produksjonen og behovet for samordning av tjenestene.

4.1 Sammenligning av fagland

Som vist i kapittel 2 har vi ulike typer fagland. Vi kan i prinsippet snakke om tre modeller: a) en funksjonell arbeidsdeling mellom økonomi (økonomiske ytelser) og metode (dvs. metoder knyttet til å hindre utstøting fra og tilbakeføring til arbeidslivet), b) enkeltstående spesialteam for flerbrukere og c) fullskala team der alle saksbehandlerne er organisert i team.

Den første modellen med funksjonsdelt arbeidsdeling finner vi i Verdal og Løten. Det som skiller de to forsøkene er at alle tre etatene er lokalisert i Verdal, mens det bare er trygdetaten og sosialtjenesten som i utgangspunktet har kontorer i Løten. Aetat Hamar er lokalt arbeidskontor for Løten. Videre har Løten i tillegg til de to avdelingene også et spesialteam for flerbrukere (kompetanseteam). I denne kommunen er også alle ansatte fra sosialtjenesten formelt ansatt i trygdetaten. Det betyr at man i Løten har lagt opp til i større grad å ”blande blod” mellom sosialtjenesten og trygdetjenesten. Ellers er avdelingsstrukturen i de to forsøkene forholdsvis lik. Målt i forhold til antall stillinger er forsøket i Verdal en del større enn forsøket i Løten.

Den andre modellen med spesialteam for flerbrukere finner vi i Dønna, Lødingen, Nittedal, Skien og Moss. Felles for alle de fem forsøkene er at spesialteamet ligger på siden av de tradisjonelle etatsstrukturene. Men ut over dette varierer det fra forsøk til forsøk hvordan teamet er plassert i forhold til de tre moderetatene. På den ene siden finner vi forsøket i Moss hvor teamet har eget kontor som er atskilt fra moderetatene. Med andre ord er det ikke noe felles mottak i Moss og de respektive etatene henviser aktuelle kandidater til forsøket hver for seg (trygd ligger i samme bygning).

De fire øvrige teambaserte forsøkene skiller seg fra forsøket i Moss på to måter. For det første har de alle et felles mottak. For det andre er faglandet i mer eller mindre grad samlokalisert. I Lødingen er etatene samlokalisert i den forstand at saksbehandlerne sitter i samme lokaler. I Nittedal er de samlokalisert i den fors-

tand at det sitter spesialister fra de respektive etatene (også Aetat) i mottaket. For øvrig er faglandet til sosial og trygdeetaten lokalisert i samme bygningskompleks. Skien har en liknende modell som Nittedal, men med den forskjell at etatene er noe tyngre inne i mottaket, spesielt trygdeetaten og Aetat.⁸ I Skien har trygdeetaten lagt alle sine funksjoner til mottaket. I Dønna har ikke Aetat en egen representant tilstedet i forsøket, men faglandet til sosialtjenesten og trygdekontoret ligger i tilstøtende lokaler. For øvrig skiller de fem forsøkene seg fra hverandre i forhold til hvordan Aetat er representert i forsøkskommunen. I Skien og Moss er Aetat representert med et eget kontor og i Nittedal og Lødingen har Aetat utstasjonert egne saksbehandlere.

Selv om det er mange forskjeller mellom de teambaserte forsøkene, har teamene langt på vei like funksjoner, dvs. at de skal håndtere personer med behov for fleretatlig bistand. En vesentlig forskjell mellom dem er likevel at noen består av faste saksbehandlere (permanente team) mens andre består av saksbehandlere som trer ut av faglandet og inn i teamene på ad hoc basis eller til faste tidspunkter (nettverksteam).⁹ I Nittedal og Skien har man også hatt planer om å utvide med flere team (multiteam). I Nittedal har det nylig blitt etablert et nytt team, mens en tilsvarende utvidelse fremdeles er på planstadiet i Skien. Teamet i Nittedal vil bestå av saksbehandlere fra de respektive fagland, men uten et fast tilholdssted slik det første teamet har. De to teamene vil rette seg mot ulike brukergrupper, og de vil dermed ha en slags arbeidsdeling mellom seg. Målgruppen for det opprinnelige teamet er personer som er klare for arbeidsmarkedet, mens målgruppen i det andre teamet er personer som står noe lengre fra arbeidsmarkedet (personer under attføring og rehabilitering). Utvidelsen er interessant i den forstand at Nittedal dermed utformer en modell som har visse likhetstrekk med forsøket i Kristiansand.¹⁰ Ellers bør det også nevnes at målgruppen for teamet i Lødingen og det opprinnelige teamet i Nittedal har en ungdomsprofil. Til en viss grad gjelder dette også forsøket i Moss.

Tabell 4.1 Oversikt over strukturen i de teambaserte forsøkene

	Enkeltteam	Multiteam
Nettverksteam	Skien (1) Lødingen Dønna	Skien (2) Nittedal (2)
Permanente team	Moss Nittedal (1)	

⁸ Det spesielle med Skien er at Aetats fagland er delt mellom Skien og nabokommunen Porsgrunn. I Skien har man lagt kvalifiseringsavdelingen og i Porsgrunn inntekts- og markedsavdelingen.

⁹ I kapittel 2 omtalte vi denne samarbeidsformen som en vekslingsmodell eller en modell med ”vandrende” saksbehandlere.

¹⁰ Vi har omtalt forsøket i Kristiansand og Saupstad som fullskala team modell. I forhold til det vi her kaller multiteam, vil fullskalamodellell omfatte alle ansatte i etaten, mens multiteamet vil bestå av flere målrettede team som ligger på siden av den eksisterende etatsstrukturen.

I tabell 4.1 har vi forsøkt å klassifisere de ulike teammodellene avhengig av om det er nettverksteam eller permanente team. I tillegg har vi også skilt mellom enkeltteam og multiteam, men denne dimensjonen er det foreløpig høstet lite erfaring med. Så langt har man kun erfaring med såkalte enkeltteam, men i to varianter: nettverksteam og permanente team.

Den tredje gruppen forsøk – Kristiansand og Saupstad – har organisert virksomheten i det vi har kalt en fullskala teammodell. I begge forsøkene er det utformet tre større tverretatlige team som omfatter alle saksbehandlerne.¹¹ Men mens Saupstad har utformet tre likeverdige team, har forsøket i Kristiansand en arbeidsdeling mellom dem. Teamene som kalles fokusgrupper, har hver sin målgruppe: a) de som er selvhjulpne, b) de som trenger kvalifisering og c) de som trenger personlig avklaring. For øvrig skiller de to forsøkene seg fra hverandre ved at målgruppen i Kristiansand er personer under 26 år mens forsøket i Saupstad tar for seg alle brukergrupper. I praksis betyr det at store deler av trygdeetatens tjenester faller utenfor samordningsforsøket i Kristiansand. Det betyr også at moderetatene til forsøket i Kristiansand består som selvstendige enheter.

4.2 Forsøk med funksjonsdelte avdelinger

Å integrere de tre etatene gjennom å etablere to nye avdelinger viser seg å være en krevende oppgave. I både Verdal og Løten har det vist seg vanskelig å bygge ned etablerte etatsstrukturer og bygge opp igjen to nye avdelinger. I Verdal kan noe av forklaringen ligge i mangel på tilgang til hverandres datasystemer og at saksbehandlerne ikke har vedtaksmyndighet på hverandres områder. I Løten er medarbeidere som tidligere var ansatt i sosialtjenesten, nå formelt ansatt i trygde-etaten. I den nye avdelingsstrukturen er det en utfordring med fagansvar som går på tvers av avdelingsgrensene. Vi finner at i begge forsøkene er det vanskelig for saksbehandlerne å tilpasse seg nye roller og oppgaver. Dette kommer til uttrykk i form av at gamle arbeidsrutiner fortsetter å eksistere innenfor og på tvers av de nye organisasjonsmodellene.

Problemet i Verdal kan sies å ha vært todelt. Et problem oppsto som følge av at sosialhjelpssakene ble overført direkte til inntektsavdelingen, med den følge at det utviklet seg en praksis der sosialkuratorene også tok oppfølgingsarbeidet, en oppgave som ellers var tenkt å ligge i arbeidsavdelingen. Det andre problemet, som kanskje var en årsak til det første, var at arbeidsavdelingen ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å følge opp disse sakene. Erkjennelsen av dette har bidratt til visse justeringer av bemanning og logistikk. Arbeidsavdelingen blir nå bemannet med sosialfaglig personell (som en del av Arbeid i Sikte) og logistikken går

¹¹ Opprinnelig etablerte man fire team i Kristiansand, men etter hvert har man i praksis slått sammen to av teamene.

andre veien, dvs. at sakene først går til arbeidsavdelingen og dernest til inntektsavdelingen.

Eksemplet i Verdal har også paralleller i Løten. En uklar arbeidsdeling eller mangel på koordinering mellom avdelingene, har tilsynelatende også her bidratt til at forvaltningsavdelingen gjør oppgaver som strengt tatt var tiltenkt tjenesteavdelingen. Enkelte informanter viser i den forbindelse til at skillet mellom forvaltning og tjeneste blir kunstig fordi brukerne, selv om de er tilknyttet forvaltningsavdelingen, også trenger bistand fra tjenesteavdelingen.

Innenfor den funksjonsdelte modellen har koordinatoren vært tenkt som et viktig virkemiddel for å koordinere tjenestene. Idealet har vært en saksbehandler som skal ivareta koordinatorkfunksjonen overfor brukeren. Hvis det er nødvendig skal koordinatoren støtte seg på andre saksbehandlere. Denne rollen har imidlertid vist seg vanskelig å realisere fullt ut. I Verdal har man derfor heller utviklet en slags arbeidsform som har klare paralleller til den vi finner i de teambaserte forsøkene.

Til tross for at vi finner likhetstrekk mellom Verdal og Løten i form av at gamle arbeidsrutiner praktiseres innenfor nye organisasjonsløsninger, finner vi likevel en forskjellig utvikling i de to forsøkene. I Verdal har man tatt konsekvensen av disse erfaringene og justert kursen. I tillegg til at logistikken og bemanningen er endret, er arbeidsavdelingen nå organisert i to team, samtidig som de er i ferd med å riste liv i det teambaserte pilotprosjektet "Arbeid i Sikte". Vi finner foreløpig ikke noe tilsvarende justering av kursen i Løten. I følge informanter fra forsøket er det imidlertid planer om at man i den nærmeste tiden vil gjennomgå organisasjonsstrukturen på nytt. Hva slags konklusjoner man vil trekke av en slik prosess er ennå for tidlig å si.

Enkelte erfaringer fra forsøket i Løten kan imidlertid tyde på at man også der bør vurdere justeringer av modellen. Et signal om dette kan være at det relativt ressurskrevende tverretatlige teamet i følge prosjektlederen, har fått langt flere saker enn hva som var tiltenkt. Prosjektlederen etterlyser derfor et mindre ressurskrevende ad hoc samarbeid (overgangen). Dette kan tyde på at teamet, som følge av at avdelingsstrukturen ikke fungerer godt nok, nå må ta det meste av arbeidsbelastningen i forhold til brukere med behov for tverretatlig bistand. Med andre ord kan omfanget av saker i teamet kanskje være en lakmestest på hvor velfungerende den øvrige organiseringen er (dvs. samarbeidet i avdelingene).

Selv om den nye organisasjonsmodellen i Verdal nå baserer seg mer på et teambasert samarbeid, har man likevel beholdt avdelingsstrukturen. Endringene av organisasjonsmodellen innebærer kun justering av grensene mellom avdelingene

og måten man jobber på innenfor hver av dem. Justeringen innebærer med andre ord ikke en endring av selve grunnprinsippet. Det innebærer heller at mulighetene for å utnytte modellens intensjon har blitt bedre. En av informantene uttrykker det på følgende måte:

”Jeg synes avdelingsstrukturen er veldig fornuftig. Fordelen for oss er at vi kan bruke tida vår på effektiv oppfølging istedenfor å bruke tida på å skrive vedtak og betale ut penger. Vi får mer flyt i sakene våres da.... Det er en krevende jobb å sitte her og det er et stort område å ha oversikt over.”

Som det fremgår av sitatet er håpet at man på en bedre måte får skilt oppfølgingsarbeidet fra økonomiarbeidet. Det må likevel bemerkes at det foreløpig er for tidlig å si hvordan justeringene vil fungere i praksis og over tid. Det ser imidlertid ut til at man er på riktig vei, ikke minst i forhold til at man har evnet å snu når det viser seg at man beveger seg i feil retning. Bevisstheten om behovet for å justere veien underveis er kanskje noe som flere forsøk kunne vinne noe på.

4.3 Forsøk med spesialiserte flerbrukerteam

Erfaringen med de spesialiserte flerbrukerteamene er noe blandet. Inntrykket er at de permanente teamene i Moss og Nittedal har fungert best til nå. Det vises her til flere eksempler der man med den tverretatlige kompetansen har klart å få personer aktive og ut i jobb. Også representanter fra moderetatene viser til at de har hatt stor nytte av teamene, i betydning av at de har et sted å henvise flerbrukere. Et problem med denne typen team er imidlertid at saksbehandlerne lett kan miste kontakten med sitt eget fagland. Fordelen er at man lett oppnår en god tverretatlig teamfølelse med høy læringseffekt mellom saksbehandlerne.

Den største fordelen med de såkalte ”nettverksteamene” er at saksbehandlerne beholder kontakten med eget fagland. En fare med de mer ad hoc pregede nettverksteamene er imidlertid at samarbeidet lett kan bli ofret til fordel for den daglige produksjon i moderetatene.

Dette finner vi eksempel på i et av forsøkene. Her har man opprettet et team som settes sammen ved behov. Det viser seg imidlertid at møtene i dette teamet blir nedprioritert som følge av høyt arbeidspress. I følge en av informantene har det blitt slik at det i praksis er de fra sosialtjenesten som må ta ansvar for å innkalle til teammøter, men at dette lett blir nedprioritert. Det såkalte ”over skulderen” samarbeidet oppfattes heller ikke å kunne erstatte teamsamarbeidet. I følge informanten har konsekvensen blitt at man jobber side ved side og med ulik ”logistikk” slik at brukere som står på venteliste i de to øvrige etatene (spesielt trygd) likevel ender opp med sosialhjelp. I den sammenheng er det interessant å

observere at sosialtjenesten opplever å ha behov for bedre samarbeid med trygdeetaten, mens trygdeetaten på sin side ikke opplever å ha spesielt behov for å samarbeide med sosialtjenesten.

Erfaringene fra det nevnte forsøket viser med andre ord noe vi kjenner igjen fra andre forsøk, at det først og fremst er sosialtjenesten som har behov for tverretatlige møter med de to øvrige etatene. Når det kniper på tid og samarbeidet skranter, ser det ut til at det først og fremst er sosialtjenesten som etterlyser bedre samarbeid.

Til tross for at teamet kanskje ikke fungerer like godt som forventet, oppleves likevel samlokaliseringen å være til stor nytte. Svakheten med det ad hoc baserte nettverksteamet er imidlertid at man lett tvinges over i etatsvis egenproduksjon på bekostning av det tverretatlige samarbeidet, med den konsekvens at man opplever den samme problematikken som tidligere, men nå innenfor ett og samme hus.

4.4 Forsøk med fullskala teamorganisering

Erfaringene med fullskala team er også noe blandet. I Kristiansand har man dels slitt med å få logistikken på plass og dels med å få teamstrukturen til å fungere. Dette gjenspeiler seg også i at de ansatte dels har ulik oppfatning av hva slags rutiner man har, at det mangler rutiner eller at rutinene ikke er gode nok. De ansatte har likevel noe varierende oppfatninger av hvor stor rolle disse manglene spiller. På den annen side er de ansatte mer samstemt positive i forhold til selve ideen med forsøket, også arbeidsdelingen mellom de tre fokusgruppene. På spørsmål om det hadde vært bedre å organisere seg etter de tradisjonelle etatsgrenser, svarer en av informantene:

”Nei jeg synes ikke det. I og med at jeg har jobbet med tiltak lenge, så har jeg opplevd hvor vanskelig det har vært å få til ting med Aetat. Jeg synes det tross alt er mye lettere nå å få til ting når vi sitter sammen og prøver å lære hverandres felt. Jeg har i hvert fall tro på at vi nå får til et bedre tilbud til brukerne når vi visker etatsgrensene litt vekke. Vi har riktignok veldig ulik bakgrunn, men vi nærmer oss hverandre. ... Det er klart at vi har jo ikke kommet helt i mål med det, men det er jo en prosess som tar tid.”

Foruten at det mangler rutiner og/eller at rutinene ikke etterleves, har forsøket i Kristiansand en spesiell utfordring i forhold til å fastsette nye grenser mellom de ulike teamene. I Kristiansand er det mottaksfunksjonen som er avgjørende for om en person kommer i fokusgruppe to eller tre. Silingsmekanismen baserer seg på et egetutviklet og forholdsvis enkelt skjema. Et av spørsmålene går på om brukeren selv anser seg for å være i stand til å ta jobb i løpet av de første seks

månedene. Svarer brukeren ja på dette spørsmålet, er prosedyren at brukeren henvises til fokusgruppe to. Inntrykket her er imidlertid at skjemaet ikke alltid fungerer etter intensjonen og at bruken av det varierer.

I følge en informant brukes ikke dette skjemaet til å fordele saker i fokusgruppene. Praksisen er heller at sakene fordeles i fokusgruppene avhengig av om det er attføringssøkere eller ikke. Alle som søker attføring havner i fokusgruppe tre, mens alle andre havner i fokusgruppe to. Dette illustrerer at de nye grensene mellom fokusgruppene kan være vanskelige, og at man derfor benytter kjente kriterier som en rettesnor.

Andre informerer imidlertid om at kartleggingsskjemaet benyttes, men at det ikke alltid fungerer etter intensjonen. I følge en informant er resultatet at brukerne lett kommer i feil fokusgruppe. Dette gjelder spesielt at personer havner i fokusgruppe to som det senere viser seg skulle vært i fokusgruppe tre. I følge en av informantene har dette sammenheng med at brukerne lett overvurderer sine egne evner:

”Når de kommer og får spørsmål om de kan gå ut i jobb i løpet av seks måneder, så krysser de av for det. Det er litt for at de gjerne vil definere seg selv som friskere enn det de egentlig er. Jeg tror også at det har litt med hva de tror vi forventer av dem. At de tror at vi forventer at de skal svar ja på at de kan jobbe. Så har de kanskje ikke så stor innsikt i sitt eget rusproblem. Det er vel en naturlig egenskap at man vil definere seg som bedre fungerende enn det man egentlig er. Det er ikke så lett å innse at man har et problem.”

Sitatet illustrerer det vi påpekte i den forrige evalueringsrapporten, nemlig at det kan være vanskelig å avdekke brukenes behov, og at behovet og barrierene først kommer tilsyne etter at man har blitt bedre kjent med brukeren. Men vi har også pekt på at problemet kan være motsatt av det sitatet over viser. I følge en annen informant finner vi også eksempler på dette:

”Vi har også registrert personer som nå befinner seg i fokusgruppe tre, som godt kunne vært i fokusgruppe to. Dette gjelder ”oppegående” personer på attføring, som det er bestemt skal være i fokusgruppe tre.”

Et av problemene her ser ut til å være selve henvisningsrutinene fra mottaket til faglandet. I utgangspunktet skal disse rutinene baseres på en enkel arbeidsevnekartlegging. Men som vi ser praktiseres dette bare delvis, og når det gjelder Aetats brukere er henvisning til de ulike fagland basert mer på rettigheter enn på behov for bistand. For sosialtjenesten sin del, som tilsynelatende benytter skjemaet, viser erfaring imidlertid at skjemaet ikke er treffsikkert nok. Med andre ord ser vi at den silingsfunksjonen som opprinnelig skulle etablere grensene mellom

fokusgruppene, dels blir overstyrt av andre silingskriterier (rettigheter) og dels mangler treffsikkerhet når den benyttes. Konsekvensen er at man får mer heterogene brukere i de to fokusgruppene enn hva som opprinnelig var intensjonen.

I tråd med ideen om ”en kontaktperson” skal ”feilplasserte” brukere fortsatt beholde sin opprinnelige saksbehandler. I praksis betyr dette at man må jobbe på tvers av de to teamene:

”Når det da dreier seg om rus og psykiatri må jeg gå til kolleger i fokusgruppe tre for å hente hjelp i forhold til hva jeg skal gjøre... Det gjør jeg, men jeg ser at det tar mye tid. ... Da blir det sånn at de få som krever mye tid spiser av tiden til alle de andre.”

Informanten peker her på en uheldig konsekvens av at man jobber på tvers av teamene, dvs. at brukere som hører hjemme i fokusgruppe tre opptar mye av tiden til saksbehandlerne som sitter i fokusgruppe to.

På samme måte som i Verdal har man heller ikke i Kristiansand fått til et vel-fungerende system med koordinatorene. I praksis betyr det at saksbehandlere som sitter i samme team ikke trenger å vite det hvis de jobber med samme sak. I følge en informant har dette problemet vært størst i fokusgruppe to fordi det er flere brukere der og større gjennomtrekk. Problemet har åpenbart vært mindre i fokusgruppe tre fordi brukerne er registrert over et lengre tidsrom. Det fører til at saksbehandlerne etter hvert kjenner til fellesbrukerne.

Av de forsøkene som inngår i denne runden av evalueringen, er inntrykket at forsøket i Saupstad kanskje er det som fungerer best. Her har man laget tre likeverdige team med saksbehandlere fra hver av de tre etatene. Innenfor teamene jobbes det dels med egne saker og dels med flerbrukere. Til forskjell fra både Verdal og Kristiansand har de i Saupstad ikke hatt noen intensjon om å innføre en koordinator. Behovet for koordinering ivaretas derimot innenfor teamene og i form av samarbeid mellom saksbehandlere fra ulike etater. På den måten har de heller ikke utfordret den kompetansen hver enkelt særetat sitter med.

Forsøket i Løten underbygger også at det ikke bare er formelle begrensninger som er til hinder for å innføre en koordinatorrolle. Erfaringene herfra viser også at det ligger visse begrensninger i hvor langt man kan strekke seg over ulike fagfelt. Det betyr også at selv om man gir datatilgang og formell vedtaksmyndighet, så er ikke dette tilstrekkelig for at saksbehandlerne fra de respektive etatene vil ha mulighet for å håndtere hverandres fagfelt. Forsøket kan så langt ikke vise til gode eksempler på at det er mulig å bryte med kompetansebarrierene. Videre er det få eksempler som kan vise til at man raskt kan endre den spesialiseringen de tre etatene har. I lys av dette kan det se ut som man i Saupstad har funnet fram til en modell som på den ene siden bygger på den eksisterende kompetansen i

etatene og på den andre siden – gjennom teamorganiseringen – ivaretar behovet for å koordinere behovene til flerbrukerne.

4.5 Hvem skal bære ansvaret for koordineringen?

Et sentralt spørsmål som går igjen i alle forsøkene, er hvem som skal ta ansvaret for å koordinere brukernes tjenestetilbud. Det er tydelig at forsøkene i den første fasen hadde store ambisjoner i forhold til å overta mye av koordineringsbehovet for brukeren. Tidligere hadde brukerne selv et ansvar for å koordinere sitt behov for tjenester i de tre etatene, men det var implisitt i både metodetenkning og organisatorisk utforming at de tre etatene skulle overta mye av koordineringsansvaret. Dette var naturlig siden kritikken mot de tre etatene langt på vei hadde grunnlag nettopp i at brukeren ikke klarte å koordinere sitt tjenestebehov, og at tilbudet derfor ble lite brukervennlig og effektivt (Pedersen 2002).

At brukerne skal ta ansvar for egen sak har i og for seg vært implisitt i både Aetat og trygdeetatens tenkning om brukervedvirkning. Men dette har ofte ikke strukket seg lengre enn at det stilles krav til brukerne at de selv skal innhente nødvendig dokumentasjon omkring sin egen søknad. Det ansvaret som denne tradisjonen har tillagt brukerne, har imidlertid fått sin motvekt i de koordineringsverktøy som forsøkene prøver ut. Det er først og fremst i koordinatorrollen at dette kommer best til uttrykk. Selv om denne rollen kanskje ikke har blitt testet godt nok ut, tyder imidlertid mye på at den vil medføre en forholdsvis stor kostnads-overføring (tidsbruk) fra bruker til forvaltning. Vi kan også antyde noe av det samme når det gjelder ambisjonene om en felles handlingsplan.

Etter hvert som forsøkene høster erfaring, ser vi imidlertid at ambisjonsnivået i forhold til å overta koordineringsansvaret fra brukerne, blir senket. Kort sagt kan vi si at man i forsøkene innser at å overta ansvaret for brukernes koordineringsbehov, vil medføre et stort merarbeid som man har vanskelig for å finne ressurser til. Dette kommer kanskje best til uttrykk ved at mange av forsøkene sliter med å holde produksjonen oppe – eller sagt på en annen måte: Det er vanskelig å holde nivået på den daglige produksjonen oppe samtidig som man skal samordne brukernes tjenestebehov (les ta over koordineringsansvaret). Det er flere av informantene som implisitt viser til at det å overta koordineringsansvaret har en kostnad:

”Det vi opplever i forhold til våre brukere, er at det blir litt sånn formidling av informasjon. Brukerne sier noe til meg og så formidler jeg det videre til NN (i Aetat) og NN (i trygd). Så får jeg noe informasjon tilbake fra de som jeg igjen formidler tilbake til brukeren. Men det hadde kanskje vært bedre om de hadde formidlet informasjonen direkte til brukeren og at vi kanskje hadde spart litt tid på det også.”

Sitatet illustrerer på en god måte spørsmålet om hvem som skal bære kostnadene med å koordinere informasjonsstrømmen som brukeren har behov for: den aktuelle saksbehandleren eller brukeren selv. I den grad den aktuelle saksbehandleren formidler riktig informasjon, er det naturlig at brukeren blir fornøyd. For brukeren er det minst tidkrevende å få all informasjon fra én saksbehandler. Saksbehandleren ser imidlertid saken fra en annen side. Hun/han må bruke mye tid på å innhente og utveksle informasjon mellom sine kolleger og brukeren. Med andre ord er det et spørsmål her om hvem som skal bruke tid på å koordinere informasjonsbehovet, brukeren selv eller saksbehandleren.

Disse interne samordningskostnadene kan være store. For det gjelder ikke bare å koordinere oppgaver og informasjon mellom de tre etatene. Innenfor hver av etatene er det også en utstrakt spesialisering som kan komplisere ansvaret for samordningen ytterligere. Dette kan illustreres gjennom et eksempel fra forsøket i Kristiansand. Her har sosialtjenesten en spesialisering/arbeidsdeling i forhold til oppfølging og økonomisk saksbehandling. Aetat har på sin side en arbeidsdeling i forhold til langtidsledige og elever tilknyttet oppfølgingstjenesten. Dersom prinsippet om ”en saksbehandler” skal oppfylles, vil en kurator fra sosialtjenesten måtte forholde seg til og koordinere informasjonsstrømmen fra en rekke kolleger: to forskjellige saksbehandlere fra Aetat som har ansvar for ordinære ledige (fordi Aetat har en tredelt datofordeling og sosialtjenesten en todelt), en saksbehandler som har ansvar for alle elever med tilknytning til oppfølgingstjenesten, økonomisk saksbehandler i fra sosialtjenesten, samt en saksbehandler fra trygde-etaten. Vi ser her antydninger til et konglomerat av interne relasjoner mellom saksbehandlerne. I andre forsøk hvor spesialiseringen er annerledes, bl.a. innenfor trygdesektoren, vil det kunne oppstå andre typer interne koordineringsbehov. Poenget her er at koordinatorrollen nærmest forutsetter at saksbehandlerne er supergeneralister både innenfor og på tvers av etatsgrensene. Dette er imidlertid vanskelig å få til, og konsekvensen vil derfor være at det oppstår mange og tidkrevende transaksjoner (informasjonsutveksling) mellom saksbehandlerne. Prinsippet om én dør og én saksbehandler vil med andre ord avlaste brukeren, men kan på den andre siden bidra til omfattende transaksjoner internt, og dermed til at man opplever et stort arbeidspress:

”Jeg ville helst flyttet hele saken over, men for brukeren så ville ikke det vært noe særlig ... så det er jo også et dilemma. Jeg synes det vil være dumt at de plutselig måtte forholde seg til en annen saksbehandler, for da har man gjerne jobbet med dem en stund og vi har fått gode relasjoner. Det synes jeg de fortjener for det er jo derfor vi er her. ... Da er det mitt ansvar å se til at de får den hjelpa de har krav på. Da er vi inne på spørsmålet om vi skal være generalister eller spesialister. Jeg holder litt fast på at vi skal være spesialister.”

Innledningsvis peker sitatet over på det ekstraarbeidet som ligger i å hente inn ekspertise fra andre saksbehandlere, og informanten ser det derfor som mest ideelt å ”flytte hele saken over”. På den andre siden opplever hun det som uheldig for brukeren at saken i sin helhet overføres til en ny saksbehandler. Den ene siden av dilemmaet som hun er inne på, ligger i om det er saksbehandleren som skal bære kostnadene med å koordinere brukerens tjenestebehov, eller om det er brukeren selv som skal bære kostnadene i form av å få en ny saksbehandler. Den andre siden av dilemmaet dreier seg om man i kjølvannet av å overføre ”kostnaden” til brukeren, samtidig mister noe kvalitativt på veien. Sitatet illustrerer med andre ord et dilemma mellom det som går på kostnadseffektivitet (sett fra forvaltningens side) og det vi kan kalle formålseffektivitet.

I lys av at mange opplever et stort arbeidspress, og at det går ut over muligheten for både utvikling av prosjektet og det daglige samarbeidet, er denne diskusjonen av stor relevans, noe en informant gir klart uttrykk for:

”En annen ting som også er problematisk er den arbeidsmengda vi har. Det er så mye at jeg nesten ikke har tid til å samhandle med noen andre.”

4.6 Oppsummering

Forsøkene har organisert det vi kaller faglandet på tre måter: I form av funksjonsdelte avdelinger, spesialiserte team og fullskala teamorganisering. Innenfor disse tre hovedmodellene finner vi ulike varianter. Verdal og Løten som har en funksjonsdelt organisering, skiller seg fra hverandre på flere måter. For det første er ikke Aetat representert med et eget kontor i Løten. Videre er personalet fra sosialtjenesten i Løten formelt ansatt i trygdeetaten, mens i Verdal er personalet ansatt i sine respektive etater. Når det gjelder de spesialiserte teamene, kan vi skille mellom de som har en fast eller permanent bemanning og de som baserer seg på at personalet veksler mellom å sitte i sine respektive fagland og teamet (nettverksteam). Forsøkene med fullskalateam skiller seg fra hverandre ved at Saupstad har likeverdige team, mens Kristiansand har mer spesialiserte team i forhold til brukernes behov.

Erfaringen med den funksjonsdelte modellen har for det første vært at det er vanskelig å trekke et klart skille mellom det som har å gjøre med økonomi og det som har å gjøre med metodearbeid (avklaring, oppfølging og tiltak). Erfaringen fra begge forsøkene viser at det er vanskelig å løsrive metodefunksjonen fra den økonomiske funksjonen. De justeringene man har foretatt i Verdal kan imidlertid tyde på at dette dels har å gjøre med logistikk (hvor sakene flyter fra mottak og over i avdelingene) og dimensjoneringen av bemanning i de to avdelingene. Det er imidlertid ennå for tidlig å si hvordan disse justeringene vil slå ut. Når det

gjelder Løten kan det også her være grunn til å vurdere tilsvarende justeringer med tanke på å skille de to funksjonene bedre. Til tross for de problemene man har møtt i Verdal, har man fremdeles stor tro på spesialiseringen innenfor de to avdelingene.

Når det gjelder erfaringen med de spesialiserte teamene, må vi skille mellom det vi kalle nettverksteam og de permanente teamene. Fordelen med de permanente teamene er at saksbehandlerne får til et tett og velfungerende samarbeid internt, men risikerer på den andre siden å miste den faglige tilknytningen til moderetaten. Fordelen med nettverksteamene er på sin side at saksbehandlerne beholder sin faglige tilknytning til moderetaten, men at samarbeidet i teamet lett blir nedprioritert som følge av stort arbeidspress i moderetatene.

De to forsøkene med fullskalateam har noe ulike erfaringer. I Kristiansand har man dels slitt med å få på plass logistikken og dels med å få teamstrukturen til å fungere. Videre har det også vært vanskelig å trekke opp tydelige grenser mellom de tre teamene, i det minste i tråd med intensjonene. Denne problematikken henger imidlertid nært sammen med den måten mottaket er organisert på. Et av problemene synes å være at man ikke har fått til et velfungerende avklarings og silingssystem slik at brukere med bestemte behov kommer inn i den fokusgruppen som har kompetansen i forhold til disse behovene. Modellen i Kristiansand baserer seg også på at saksbehandlerne skal ha en koordinatorrolle, dvs. at brukerne i prinsippet kun skal forholde seg til én kontaktperson i etaten. Men også denne rollen har vist seg vanskelig å etterleve. Men dette er ikke unikt for Kristiansand. Tilsvarende vanskeligheter med å definere og praktisere en slik rolle finner vi også i andre forsøk.

Det er kanskje forsøket i Saupstad som i størst grad har klart å leve opp til sine egne forventninger. Noe av forklaringen på dette er at man i mindre grad har utfordret de etablerte etatsstrukturene gjennom den teambaserte arbeidsformen, og at man ikke har hatt ambisjoner om å innføre koordinatorrollen. Men det må også legges til at både rutiner og logistikk synes å være nøye planlagt på forhånd i Saupstad. Informantene i forsøket legger også stor vekt på den lange planleggingsfasen og på kulturbyggingsarbeidet i forkant.

I den sammenheng bør det også trekkes inn erfaringer fra Løten. Til tross for at saksbehandlerne fra sosial alle er ansatt i trygdeetaten, viser erfaringer herfra at det likevel ligger visse begrensninger i hvor langt man kan strekke seg over ulike fagfelt. Det betyr at selv om man gir datatilgang og formell vedtaksmyndighet, så er ikke dette tilstrekkelig for at saksbehandlerne fra de respektive etatene vil ha mulighet for å håndtere hverandres fagfelt. I lys av dette kan det se ut som man i Saupstad har funnet fram til en modell som på den ene siden bygger på den ek-

sisterende kompetansen i etatene og på den andre siden – gjennom teamorganiseringen – ivaretar behovet for å koordinere behovene til flerbrukerne.

Avslutningsvis i kapitlet stiller vi spørsmålet om hvem som skal ivareta brukers koordineringsbehov, saksbehandlerne eller brukeren selv. Vi argumenterer her for at implisitt i flere av forsøkene ligger det en forutsetning om at mer av dette ansvaret skal overføres til forvaltningen og den enkelte saksbehandler. Som følge av at det viser seg vanskelig å skape ”supergeneralisten”, ser en fare i at ambisjonene om å overta dette koordineringsbehovet, kan medføre en stor overføring av merarbeid og kostnader til forvaltningen. Dilemmaet her dreier seg om forventinger til at brukerne skal få bedre og mer samordnede tjenester på den ene siden og kostnadene dette medfører for forvaltningen på den andre.

5 GEOGRAFISK SAMORDNING MELLOM AETAT OG TRYGD/SOSIAL

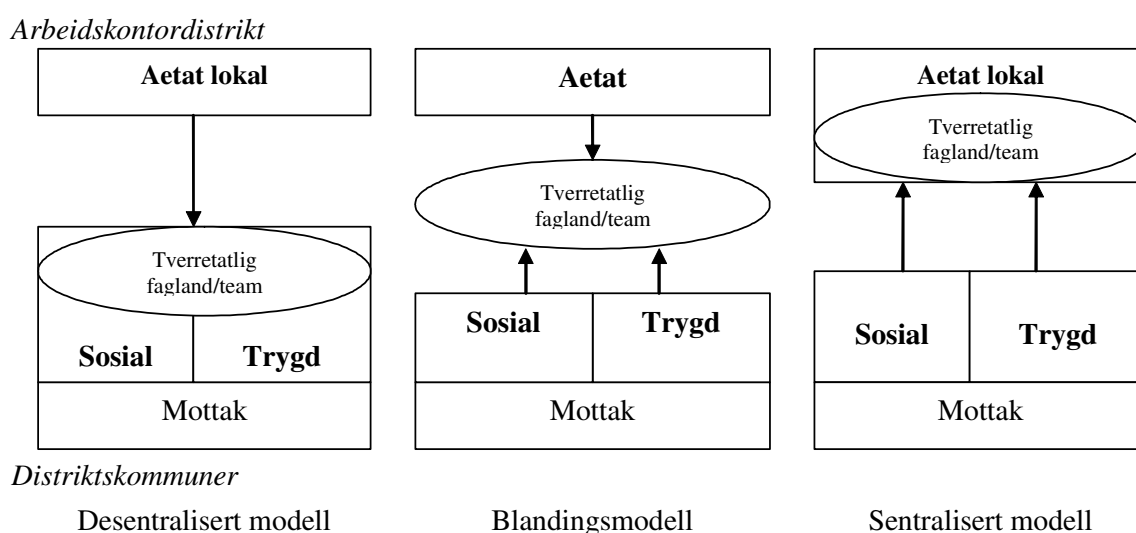
En del av forsøkene befinner seg i kommuner hvor Aetat opprinnelig ikke er lokalisert. I disse forsøkene har en dermed ikke bare en utfordring i forhold til det faglige samarbeidet mellom de tre etatene, men også i forhold til samarbeid over geografiske distanser. De forsøkene som omfattes av denne problemstillingen er Dønna, Lødingen, Løten, Nittedal og Orkdalsregionen. I tillegg gjelder dette også Askøy, men dette forsøket inngår ikke i denne evalueringen.

5.1 Tidligere erfaringer og problemstillinger

I den første rapporten pekte vi på at det geografiske samarbeidet med Aetat hovedsakelig ble gjort slik at en eller to saksbehandlere fra Aetats lokalkontor ble plassert ut i forsøket. Gjennomgående fungerte dette tilfredsstillende, men det fremgikk også at det skapte visse utfordringer. Et problem var at Aetat fremsto som noe mer distansert enn de to øvrige etatene som var tilstede i kommunen. Videre ble det pekt på at, selv med en representant fra Aetat tilstede, var det nødvendig å koble inn lokalkontoret, spesielt i kompliserte saker. I den sammenheng ble det også påpekt at Aetats representant manglet formell myndighet noe som forsinket saksgangen. På den annen side ble det også trukket frem at det var svært nyttig å ha Aetat fysisk tilstede i forsøket. I forsøket i Dønna hadde en imidlertid valgt en annen modell. Her var ingen fra Aetat lokalisert i kommunen, men saksbehandlerne fra de tre etatene hadde regelmessige møter enten i Dønna eller ved Aetats lokalkontor. På bakgrunn av de ulike erfaringene stilte vi derfor spørsmål om hva som var mest hensiktsmessig: at fagpersoner fra Aetat ble plassert ut som satteliter i kommunene, eller at fagpersoner fra sosial og trygd reiste inn til Aetats lokalkontor. Skillet mellom de to modellene kan ytterligere belyses ved at forsøket i Orkdalsregionen i noe større grad enn Dønna, har rendyrket den sistnevnte modellen.

Som antydnet over, kan vi skille mellom to ulike løsninger på den geografiske samordningen mellom lokale trygde- og sosialkontor på den ene siden og Aetat lokal som ligger utenfor forsøkskommunen, på den andre. Den første løsningen kjennetegnes av at Aetats funksjoner, helt eller delvis, desentraliseres til forsøkskommunen. Dette gjelder forsøkene i Lødingen, Løten og Nittedal. Vi har valgt å betegne denne formen som en *desentralisert modell*. I den andre modellen som vi kan kalle en *blandingsmodell*, er medarbeider fra Aetat ikke lokalisert i forsøkskommunen, men samordningen mellom de tre etatene skjer gjennom å opprette tverretatlige fagteam. Det varierer om teamene har sine møter i for-

søkskommunen eller hos Aetat lokal. Forsøket på Dønna er organisert etter denne modellen. Det nye teamet som forsøket i Nittedal er i ferd med å etablere, har også likhetstrekk med denne modellen. Det nye teamet består også av en fagperson fra hver av de tre etatene. Men til forskjell fra det opprinnelige teamet, er ikke disse fagpersonene lokalisert ett spesielt sted, men samarbeider på tvers av etatene i forhold til en avgrenset gruppe brukere. Med utgangspunkt i forsøket i Orkdalsregionen, kan vi også skille ut en tredje hovedmodell. Denne modellen kjennetegnes ved at samordningsbehovet ivaretas gjennom å opprette tverretatlig fagteam/fagland lokalisert til Aetat. Dette er en modell som en også har erfaringer med fra Finland og som er under planlegging i Danmark. Vi har valgt å gi den betegnelsen en *sentralisert modell*. De tre modellene er skissert i figur 5.1.



Figur 5.1 Ulike modeller for geografisk samordning mellom arbeidskontordistrikt og kommune

En sentral problemstilling er hvordan disse modellene ivaretar koordineringsbehovet mellom trygdeetaten og sosialtjenesten på den ene siden og Aetat på den andre. Siden Orkdalsregionen foreløpig er i en oppstartfase, er det lite erfaringer å hente herfra. Vi vil likevel forsøke å trekke ut noe av essensen i hvordan de har tenkt seg utforming av den sentraliserte modellen. For å kompensere for manglende norske erfaringer, vil vi også trekke inn noen erfaringer fra Finland og dels Danmark.

5.2 Erfaringer med den desentraliserte modellen

Det sentrale kjennetegnet ved den desentraliserte modellen er at personell fra Aetat er fast stasjonert i forsøkskommunen. Kommunene Lødingen, Løten og Nittedal har valgt varianter innenfor den desentraliserte modellen for å ivareta

tverretattlig samarbeid over geografiske distanser. Det er stor forskjell i hvordan de tre forsøkene er organisert og dermed også i erfaringsgrunnlaget. Vi har derfor valgt å se på erfaringene atskilt for disse kommunene.

5.2.1 Lødingen

I Lødingen hvor sosialtjenesten og trygdeetaten er samlokalisering, er Aetat representert i forsøket med en fast medarbeider som har sin arbeidsplass sammen med de to andre etatene¹². Medarbeideren fra Aetat sitter dels i faglandet og dels i mottaket (4 timer, 4 dager i uka). I tillegg til de oppgavene hun har i mottaket, ivaretar hun også oppgaver i tilknytning til attføring. Det innebærer imidlertid at oppfølgingen av langtidsledige skjer fra Aetat på Sortland.

Det er en gjennomgående oppfatning at fast tilstedeværelse fra Aetat har stor betydning for det lokale tjenestetilbudet generelt og for samordningsforsøket spesielt. Men fordelingen av arbeidsoppgaver mellom Sortland og Lødingen er ikke uproblematisk. Riktignok peker noen på at Aetats medarbeider har tilgang til Aetats datasystem og dermed til den informasjonen som er nødvendig. Men på den annen side oppfattes det som uheldig at oppfølging av langtidsledige er lagt til Aetat på Sortland. I tillegg til omkostningene ved å reise til Sortland (ca en times reisetid) for oppfølgingssamtaler, blir det vist til at Aetats medarbeider i Lødingen har best kjennskap til de lokale forholdene, ikke bare til brukerne, men også til det lokale næringslivet og potensielle arbeidsgivere.

Medarbeideren fra Aetat har også erfart at oppgavefordelingen mellom Sortland og Lødingen ikke er tilfredsstillende. Hun peker på at når arbeidssøkerne registrerer seg på Servicetorget og bruker datamaskinen der til jobbsøking, etablerer de også et forhold til henne. De fleste forventer dermed at det er hun som også skal følge dem opp. Konsekvensen er at brukerne oppfatter det som at de må forholde seg til to kontor. Selv om vedkommende er ansatt i Aetat på Sortland, og har god kontakt med de ansatte der, så er hun usikker på om de har tilstrekkelig kjennskap til hva Aetats avdeling på Lødingen egentlig står for. Videre peker hun på betydningen av å ha lokalkunnskap, både i forhold til brukerne og næringslivet i kommunen. Virksomhet rettet mot næringslivet skal pr. definisjon ivaretas fra Sortland, men i praksis ivaretar Aetats representant i Lødingen mye av dette arbeidet. For øvrig opplever informanter fra forsøket at Aetats tilstedeværelse har bidratt til at arbeid og arbeidsrettede tiltak har kommet mer i fokus både i sosialtjenesten og trygdeetaten.

¹² For beskrivelse av forsøket vises til arbeidsrapport Telemarksforskning-Bø 9/2004

5.2.2 Løten

Aetat på Hamar har stasjonert to medarbeidere på Velferdskontoret i Løten. Mottaksfunksjon for Velferdskontoret er lagt til det offentlige servicekontoret som har vært i drift i ti år. Jobbsenterfunksjon er også langt til servicekontoret, og de ansatte fra Aetat har daglig ”treffetid” i servicekontoret. I følge en av Aetats representanter fungerer dette greit, men samtidig viser de til at en må ha bred kompetanse fra etaten for å kunne gi informasjon innenfor et så bredt spekter som brukerne etterspør.

Det er en gjengs oppfatning at det har vært positivt å få Aetat inn som en fast samarbeidspartner. Det gjelder både i forhold til jobbsenterfunksjon i Servicekontoret, og samarbeid i Velferdskontoret (fagland). Det blir pekt på at de får raskere avklaringer enn tidligere og kan komme fortere i gang med målrettede tiltak. Riktignok er det en utfordring å få tid til oppfølging i tilstrekkelig grad, men dette er også blitt noe bedre enn før samordningen. Særlig for unge brukere er samarbeid mellom Aetat og tidligere sosialtjeneste positivt fordi brukerne i langt mindre grad enn tidligere blir gående på ”tomgang”. Økt kjennskap til, og lettere tilgang til Aetats tiltaksregister spiller en vesentlig rolle. En av de ansatte, med bakgrunn fra sosialtjenesten, peker på at under det daglige arbeidet er tiltak relatert til arbeidsmarkedet mye mer i fokus enn det var tidligere.

Saksbehandlerne fra Aetat er ansatt ved kontoret på Hamar, og har sin nærmeste overordnede der. I tillegg er de administrativt underlagt lederen for Velferdskontoret. Dette innebærer at de må forholde seg til to ledere. Riktignok blir det ikke vist til at dette har ført til vesentlige problemer, men de har en følelse av å være litt på siden av de andre. Det blir bl.a. pekt på at dagsorden på fellesmøter domineres av saker relatert til de to andre sektorene. Dessuten blir informasjon i stor grad formidlet gjennom datasystemet. Dvs. at lederen for Velferdskontoret gir sin informasjon via trygdeetatens system. I tillegg må de ansatte i Aetat forholde seg til informasjon som kommer via egen etat, og til sammen blir det tidkrevende å forsøke å følge med i informasjonsstrømmen.

Fra Aetat blir det vist til at hvilke resultat de skal oppnå for felles brukere, avhenger av hvor mye ressurser de enkelte etatene kan bidra med. Det blir pekt på at alle tre etatene har for lite ressurser til oppfølging. Særlig fellesbrukere mellom sosial og Aetat krever mer oppfølging.

5.2.3 Nittedal

For å knytte Aetat til samordningsforsøket har en i Nittedal valgt to metoder. I Servicetorget, som har mottaksfunksjon for samordningsforsøket, sitter det en saksbehandler fra hver av de tre etatene. Denne ordningen har vært i virksomhet

siden 2000, og er derfor godt innarbeidet. I denne perioden har saksbehandlere ved Aetat Lillestrøm rullert med å komme til Nittedal. På grunn av strammere ressursituasjon har en imidlertid gått over til en ordning der mottaket skal betjenes av Aetats representant fra det tverretatlige teamet i forsøket. Aetats representant i det permanente teamet er ansatt ved Aetat Lillestrøm, men har sin faste arbeidsplass i Nittedal. Teamet er trukket ut av Servicetorget, og vi kan si at det organisatorisk er plassert mellom mottak og fagland. Brukere til det tverretatlige teamet blir henvist både fra Servicetorget og fra sosialtjenesten og trygdeetaten (fagland).

Fra høsten 2004 blir det opprettet et nytt team. Dette teamet består av faste personer, men til daglig vil de sitte i hvert sitt fagland. De skal møtes hver 14. dag (1/2 dag) for å ta opp konkrete saker. Sannsynligvis blir det Aetats representant som reiser til Nittedal for å delta i teammøtene. Med andre ord vil det ha fellestrekk med det vi har kalt blandingsmodellen. En vesentlig forskjell fra den desentraliserte modellen er at teammedlemmene ikke sitter sammen til daglig, noe som sannsynligvis vil bidra til at de får sterkere tilknytning til moderetatene enn de som til daglig arbeider sammen i det opprinnelige teamet. Foreløpig har vi ikke noe erfaring med hvordan det nye teamet fungerer, men det representerer en interessant utvidelse av forsøket i Nittedal.

Når det gjelder erfaringer så langt med samarbeidsløsninger med Aetat, så er deres deltakelse i Servicetorget vel innarbeidet, og det fungerer greit. Men det er en ulempe at når Aetats medarbeider ikke sitter i mottaket, så må brukere som trenger bistand fra Aetat, enten henvises til Lillestrøm eller komme tilbake en annen dag. For øvrig blir det vist til at rulling av personell fra Aetat i Servicetorget lett kan føre til at de blir oppfattet som gjester i Servicetorget.

Med hensyn til funksjonen til det tverretatlige teamet så blir det trukket fram som positivt at de har mulighet til å gjøre grundigere arbeid i forbindelse med avklaring. På den måten får de et bedre grunnlag for videre beslutninger. I tillegg kan de gi betydelig tettere oppfølging enn moderetatene. Selv om det er ressurskrevende, så mener en å kunne forsvare økt ressursbruk med resultater de oppnår eller forventer å oppnå. Det blir også vist til som et godt resultat, at teammedlemmene har opparbeidet et kontaktnett blant bedriftene i kommunen, og at de er i stand til å framskaffe praksisplasser.

En av hovedutfordringene for Aetats representant i Nittedal er imidlertid at han ikke har fullmakter på attføringsområdet. Både trygdesjef og leder for sosialtjenesten peker på at dette har vært et problem i forhold til å utnytte teamets potensielle. Per i dag oppfatter trygdeetaten at saksgangen på attføringsaker blir unødig lang og treg siden de er avhengig av at vedtak fattes på Lillestrøm. I følge

en informant fra forsøket, kan det faktisk være mer effektivt å dra til Lillestrøm enn å ta en telefon:

”I en sak jeg hadde så visste søkeren akkurat hva hun ville. Hun begynte hos meg på rehabilitering i januar, så fikk hun attføring i april og i juli så ble den godkjent. Da hadde vi hele tiden fortalt dem om hvilken skole hun skulle inn på, men enda tok det så lang tid. At det skal ta så langt tid, det går ikke an. Da går man og er usikker på om man får pengene. ... men pengene går jo (rehabiliteringspengene), men det blir jo en hvilepute.”

Fra Aetats side på Lillestrøm oppfattes problemet dels å være et ressursproblem og dels et kompetanseproblem. I forhold til bemanningsproblematikken i Servicetorget forventet man en fullfinansiering fra prosjektet. Når dette ikke skjedde, så man seg nødt til å trekke inn stillingsressurser. Når det er ønske om å overføre myndighet i forhold til attføringsaker, oppfattes dette å være mer et kompetanseproblem. Begrunnelsen ligger i at det tradisjonelt har vist seg vanskelig å være generalist på hele spekteret av oppgaver innenfor Aetat. Imidlertid vises det til at man vil forsøke med en ordning der representanten for Aetat i Nittedal vil få myndighet til å fatte 11.5-vedtak.

5.3 Erfaringer med blandingsmodellen

Med unntak av det nyopprettede teamet i Nittedal, er det kun forsøket på Dønna som kommer inn under denne modellen. Det vil si at Aetat ikke har personell fast stasjonert i kommunen. For å kort rekapitulere hovedtrekkene ved forsøket, som er beskrevet i den første arbeidsrapporten, er det sentrale elementet for å ivareta tverretattlig samarbeid oppretting av to typer samarbeidsorgan: en prosjektgruppe og et fagteam.

Prosjektgruppen har faste medlemmer fra de tre etatene, og hovedoppgaven er gjennomføring og utvikling av samordningsforsøket. Dette skjer i samarbeid med prosjektleder. En kan si at prosjektgruppen har det utførende ansvaret for prosjektarbeidet på systemnivå. Eksempelvis har de hatt ansvar for å utvikle verktøy som er sentralt i arbeidsprosessen med flerbrukere (serviceerklæring, samtykkeerklæring, kartleggings skjema og mal for individuell plan) og praktisk tilrettelegging av ulike opplæringstiltak.

Fagteam blir opprettet rundt brukere som trenger bistand fra alle tre etatene, og som samtykker i å inngå i et gjensidig forpliktende samarbeid, jfr. arbeidsredskapene ovenfor. Fagteamene har deltakere fra alle tre etatene. Teammøter med bruker tilstede, blir holdt på Dønna. Frekvensen vil variere etter behov hos brukere.

Sosialtjenesten og trygdeetaten er tilknyttet et offentlig servicekontor. Her har Aetat utplassert en datamaskin med vanlig internett-tilkopling. I servicekontoret finnes også brosjyrer fra Aetat, men brukere som ikke er registrert som prosjektdeltakere må til Sandnessjøen for å få utført tjenester i Aetat. Flere av informantene var i den forbindelse frustrert over at Aetat ikke vil gi utvalgte personer, f. eks. fra trygdekontoret, begrenset tilgang til etatens datanett. De mente at slik tilgang var avgjørende for å få til en koordinering mellom Aetat og de to andre etatene.

Ikke overraskende varierer erfaringene med modellen med hvilket ståsted de ulike aktørene har. Men alle informantene på Dønna var samstemte i oppfatningen om at tilstedeværelse av Aetat på Dønna var nødvendig for å ivareta arbeidet med flerbrukerne på en tilfredsstillende måte og etter intensjonene i samordningsforsøket.

Fra ledernivå blir det pekt på at det tverretatlige samarbeidet i for stor grad blir oppfattet kun å være koplet til møtesituasjonene:

”Det er to måter å leve på. ... Det går bra i møterommet, der arbeider en i lag, men når en går ut av møterommet, går en tilbake til hver sin bås.”

En annen sier følgende om samarbeidet:

”Det er noe en driver med på siden av den vanlige driften. ... Det er viktig å få solgt inn at dette er en del av jobben og ikke en vorte som ligger på utsiden. ... Jeg har inntrykk av at i teammøtene er det greit med samarbeid, men det må skje noe i mellom også.”

Det er likevel en felles oppfatning blant saksbehandlerne fra alle de tre etatene, at de har nytte av samarbeidet. Fra sosialetaten blir det vist til at det er lettere å ta en telefon enn tidligere. Etter hvert har de fått mer kunnskap om de andre, og det gjør det lettere å finne fram til tiltak som de rår over. Det blir også vist til at de er blitt mer samkjørte i måten å jobbe på. Dessuten mener en av saksbehandlerne at forsøket har bidratt til at arbeid har kommet mer i fokus også for brukere som ikke deltar i prosjektet.

Fra trygdeetaten blir det pekt på at de hadde god kontakt med enkelte saksbehandlere på Aetat også før samordningsforsøket. Men nå er de blitt bedre kjent med hele etaten. Det blir pekt på at dialogen i teammøtene er god. De respekterer hverandre ut fra at de representerer ulike fagområder, og gir hverandre ”input” i de enkelte sakene. Én mener også at sosialkontoret har fått økt forståelse for at trygdeetaten har vilkår for tildeling av ytelser, og at sosialkontoret i langt

mindre grad nå setter fram krav om ytelser hvor det er åpenbart at vilkårene ikke er oppfylt.

Representanter fra både trygdeetaten og sosialsektoren er bekymret for at Aetat skal droppe personlig frammøte på teammøtene. Det blir vist til at de to siste gangene har Aetats deltaker ikke hatt anledning til å reise til Dønna, men har deltatt via telefon. Dette fungerer ikke tilfredsstillende i følge disse informantene. Aetat på sin side viser til at dette er en grei møteform. I tillegg til å spare tid i forbindelse med reise, så er det en stor fordel å ha tilgang til datasystemet under møtet. De mener at disse fordelene veier opp ulempene med manglende ansikt-til-ansikt kontakt med teammedlemmene og brukere.

Fra Aetat blir det også pekt på at det er en positiv erfaring at saksbehandlere fra tre etater kan sette seg sammen og lære seg å snakke sammen. De peker imidlertid på at prosjektdeltakelse er tidkrevende, og det blir lett et venstrehåndsarbeid som kommer i tillegg til det vanlige arbeidet. Men det blir også hevdet at de har fått bedre kjennskap både til hverandres arbeidsområder og på det personlige planet. Det gjør at det er lettere å ta kontakt. Men som nevnt ovenfor blir det fra Aetat trukket fram at det er tidkrevende å reise til Dønna for å delta på møter. Om nytten for brukerne rettfærdiggjør en slik tidsbruk er et åpent spørsmål. Det blir også vist til at Dønna kun er en av seks kommuner som Aetat skal yte service til.

5.4 Erfaringer i Orkdalsregionen

Samordningsforsøket i Orkdalsregionen involverer Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten i kommunene Agdenes, Orkdal og Skaun, samt trygdekontoret i Meldal. Prosjektet har bakgrunn i et utstrakt samarbeid i regionen blant annet fra tiltaksforsøket "Alternativet", som fokuserer på å utvikle lavterskeltilbud for langtidsbrukere av sosialtjenesten og således har omtrent samme målgruppe som samordningsforsøket. Styringsgruppa i Alternativet ønsket å utvikle et dypere og tettere samarbeid mellom kommunene og de tre velferdsetatene. I september 2003 la de rammene for utprøving av en modell for samordning av det kommunale og statlige velferdstilbudet i regionen. Det ble satt i gang et forprosjekt i november 2003 som formelt ble avsluttet i april 2004. Det ble da konstituert et styre for samordningsforsøket bestående av representanter fra fylkesnivået og kommunenivået, politisk representant samt ansattes representanter. Lederen for Alternativet var fungerende prosjektleder for samordningsforsøket fram til det ble ansatt en fast prosjektleder den 1. juli 2004.

5.4.1 Prosjektets innhold

Innholdet i samordningsforsøket kan sies å være tredelt ved at det skal utvikle: 1) en *felles ledelse* av velferdstjenestene i regionen, 2) et *interkommunalt samarbeid* om sosialkontortjenestene og 3) et *desentralisert felles mottaksledd i 1. linjen* i kommunene, samt et *tverretattlig samlokalisert saksbehandlersteam*. Som vi skal komme inn på nedenunder, har prosessen på disse områdene ikke kommet like langt, samt at det har oppstått skjær i sjøen på enkelte av områdene. Det ble imidlertid ansatt en felles sosialkontorleder i mai 2004, og det *samordna teamet* har vært operativt siden februar 2004. Det samordna teamet er blitt evaluert, og det er bestemt å videreføre dette arbeidet i fastere former høsten 2004. Videre er det planlagt i løpet av 2005 å etablere en felles lokalisert mottaksfunksjon mellom sosial og trygd i Skaun og Agdenes, og mellom Aetat, sosial og trygd i Orkdal. Det er videre satt av 20 %-stilling til å koordinere arbeidet til de statlige tjenestene i de involverte kommune.

5.4.2 Den (mulige) valgte modellen

Siden forsøket i Orkdalsregionen er såpass i startfasen, er det noe uklart hvordan selve modellen for samordning endelig blir seende ut. Sett i forhold til de tre ”idealtypiske” modellene vi innledningsvis har stilt opp, kan det være rimelig å si at den planlagte modellen liknet mest på den sentraliserte modellen. Ønsket om en felles ledelse for velferdstjenestene i regionen peker i den retning. Dette ønsket er imidlertid foreløpig blitt noe beskåret. Blant annet satte Rikstrygdeverket foten ned for søknaden om en felles trygdesjef i regionen. Som en del av forsøket ønsket en opprinnelig at trygdesjefen i Orkdal også skulle være sjef for Skaun og Meldal, og at trygdekontorene i disse kommunene ble avdelingskontorer (trygdesjefen i Orkdal er sjef for Agdenes siden dette er et lite kontor uten full dekning). Det ble videre avsatt 20 % til en koordinerende rolle for statsetatene i regionen, men det påpekes at dette er en for liten stillingsbrøk for å ivareta en slik koordinerende funksjon på en god måte. Heller ikke det interkommunale sosialkontorsamarbeidet – selv om det er ansatt en felles leder lokalisert til Orkdal – fungerer foreløpig så helhetlig som en i utgangspunktet hadde tenkt seg. Grunnene til dette skal vi komme inn på senere.

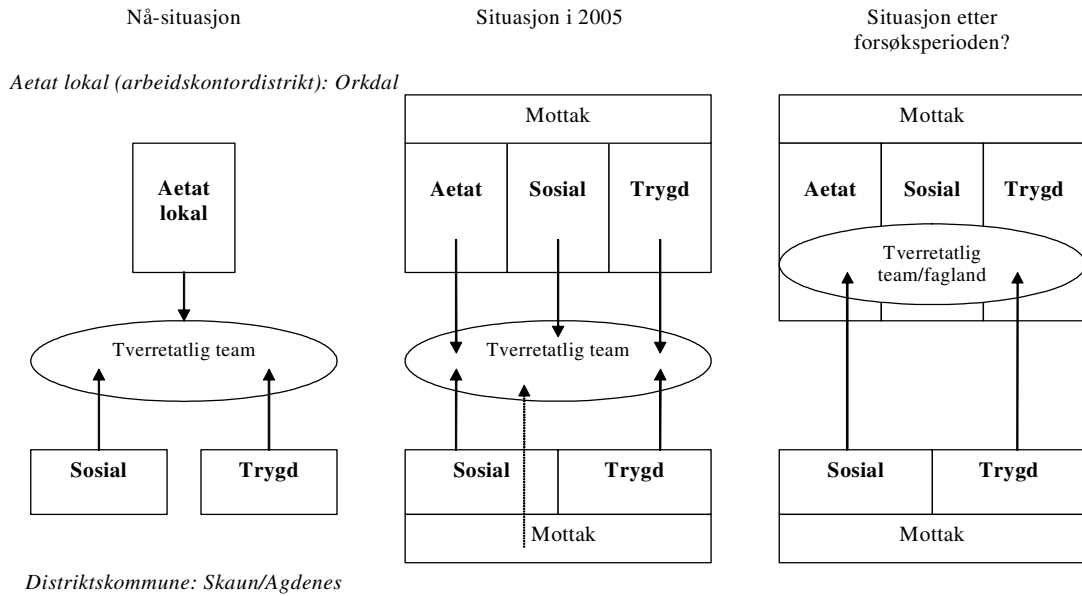
I planene for det samordna teamet ble det vektlagt at det skulle være samlokalisert og sentralt plassert i Orkdal i tilknytning til Aetat Orkanger. Så langt har teamet hatt de fleste av sine møter ved Aetat Orkanger. Ut fra intervjuene i Orkdalsregionen virker det imidlertid som dette i hovedsak er en praktisk løsning, og at den således ikke innebærer noen institusjonell lokalisering av teamet. Også utformingen av teamet der alle aktuelle saksbehandlerne i de involverte kommunene og etatene var innom i prøveperioden, og der en noe mindre andel av saksbehandlerne skal rullere på å sitte i teamet i framtiden, indikerer det at dette lik-

ner mer et nettverkssamarbeid enn et fast institusjonelt forankret fagland lokalisert til Aetat Orkanger.

Flere forhold peker dermed i retning av at det er rimelig å se samordningsmodellen i Orkdalsregionen som en blandingsmodell. Dette gjelder nåsituasjonen, og slik vi ser det, også situasjonen for 2005 når de har fått på plass de felles mottakene ute i kommunene. Nå er utformingen av mottakene fremdeles på planleggingsstadiet. Våre informanter ser imidlertid for seg at mottakene i første omgang vil bestå av personell fra moderetatene, men etter hvert gå over til å bli bemannet av generalister. Mottaket vil ikke ha skranker for de enkelte etatene, men framstå som en enhetlig velferdsetat. I Skaun og Agdenes ser en for seg at det blir plassert ut en PC som kan dekke de enkleste Aetat-sakene. En ser videre for seg, i hvert fall i Skaun og Orkdal, at det etableres et fagland der personell fra moderetatene skal ta seg av oppgaver som involverer flere etater. Mottaket skal således sluse brukere enten til den enkelte etat eller til dette faglandet. Det er antageligvis herfra, og ikke fra mottaket en vil viderefremidle saker til det samordna teamet.

Som figur 5.2 viser, er det med basis i modellen fra Orkdalsregionen, mulig å se for seg en fremtidig sentralisert modell. Dette må begrunnes noe nærmere. Fra 1. september 2005 planlegges det at Aetat Orkanger samt trygdekontor og sosialtjenesten i Orkdal skal samlokaliseres i ett kontorbygg. Selv om etatene vil ha hver sin del av kontorbygget, er det et ønske fra samordningsforsøket at det etableres et felles mottak og fagland.¹³ Hvis det blir et slikt nærmest permanent fagland i Orkdal bestående av saksbehandlere fra alle tre etatene, kan en kanskje se for seg at de overtar oppgavene fra det samordna teamet som møtes hver 14. dag. Dette vil i så fall innebære en sentralisering der saker som omhandler brukere i de andre kommunene blir behandlet i Orkdal. Denne formen for sentralisering vil imidlertid kunne møte motstand fra de mindre kommunene.

¹³ Byggeplanene så langt hadde i liten grad tatt hensyn til slike fellesfunksjoner mellom etatene.



Figur 5.2 Nåværende og mulige fremtidige samarbeidsformer i Orkdalsregionen

5.4.3 Resultater så langt – arbeidet i samordna team

Ved siden av utviklingen av felles sosialtjeneste mellom de tre kommunene (som vi skal komme nærmere inn på nedenunder), er det fra arbeidet i det samordna teamet en har erfaringer så langt. Alle tre etatene har brakt saker inn til teamet, men det store flertallet (13 av 17) har kommet fra sosialtjenesten. I samordningsforsøket har en tatt i bruk kartleggings skjemaet KIS (kartlegging i sosialtjenesten) for å klargjøre brukernes behov, og for å avklare om saken skal framlegges for samordna team. KIS inneholder også en samtykkeerklæring fra brukernes side slik at de aktuelle opplysningene fra de enkelte etatene kan legges fram i møtet i samordna team. KIS er imidlertid et kartleggingsverktøy utviklet og tilpasset for sosialtjenesten.

Selv om en har tatt/skal ta i bruk KIS, synes det likevel å være en skjønsmessig avgjørelse om en sak skal presenteres for samordna team. Dette gjøres ved at den ansvarlige saksbehandleren fremmer saken som aktuell for å bli tatt opp i teamet. Saksbehandleren presenterer så, sammen med brukeren, saken i et møte i teamet. Denne saksbehandleren, enten det er en av saksbehandlerne som sitter i teamet eller en annen, blir da koordinatoren for brukeren og har ansvaret for å følge opp saken etter at den er behandlet i teamet.

I teamet sitter det en saksbehandler fra hver av etatene. I ”prøveperioden” (februar til sommeren 2004) var alle aktuelle saksbehandlere innom teamet slik at de

har fått kjennskap til hva dette var. Videre var det koordinatoren, dvs. den saksbehandleren som brakte inn saken, som ledet møtet i teamet. Et problem her var imidlertid at sakene ikke var godt nok forberedt, noe som medførte at de som satt i teamet hadde for dårlig kjennskap til de enkelte sakene. Videre ble møtene ofte ustrukturerte og langvarige. Det ble også hevdet at en i begynnelsen var noe ukritisk med hvilke saker en fremmet for teamet. Flere av saksbehandlerne klagde da også over ressursbruken knytte til arbeidet i det samordna teamet.¹⁴ Dette er det gjort noe med. Den felles sosiallederen har blitt leder for teamet og skal styre møtene. Videre må den saksbehandleren som fremmer saken for teamet, lage et saksforberedende skriv som presenteres til de som sitter i teamet før møtet. Fortsatt rulleres det mellom saksbehandlerne i de tre etatene og kommunene om hvem som sitter i teamet, men nå er det kun de som er interessert som deltar (6 fra sosialtjenesten og 2 fra hhv trygd og Aetat). Teamet skal møtes hver fjortende dag, møtet skal vare hele dagen, og maks tre saker skal behandles.

Erfaringene så langt med samordna team, tross problemene nevnt ovenfor, er stort sett positive. Sakene som blir brakt inn blir ”fellessaker” for de tre etatene og en søker å finne gode løsninger, samtidig som brukerne slipper å avtale tid med hvert enkelt kontor. Fra Aetats side har det blitt påpekt at sakene i alle tilfelle havner hos dem. Flere av dem vi har snakket med påpeker at det er også slik det skal være. Arbeidslinja er styrende for arbeidet i det samordna teamet. Dermed er Aetat den helt sentrale aktøren siden de sitter på tiltakene og midlene. De fleste vi snakket med mente da også at det samordna teamet hadde fungert positivt overfor brukerne siden et flertall hadde kommet over på aktive tiltak enten som ordinære arbeidssøkere eller under yrkesrettet attføring. I den enkle undersøkelsen som ble gjennomført blant saksbehandlerne etter ”prøveperioden”, svarte halvparten positivt på at de ut fra egen erfaring mente at arbeidet i samordna team hadde gitt bedre løsning enn egen etat kunne få til. At halvparten ikke ser ”nyttens” av teamet når det gjelder å komme fram til løsninger for brukerne, kan sees som noe bekymringsfullt. Nesten alle saksbehandlerne mente imidlertid at de hadde lært noe gjennom møtet med de andre etatene.

At det er sosialsektoren som bringer inn de fleste sakene oppfattes videre som ”naturlig”, siden de fleste med behov for samordna hjelp fra de tre etatene for å komme i aktive tiltak, havner der. Dette har imidlertid ført til at prosjektet så langt har hatt en slagside mot sosialtjenesten, mens Aetat og særlig trygd har forholdt seg noe mer passivt. Manglende informasjon om, og ”innsalg” av forsøket til de ansatte i statsetatene, blir her trukket fram som en mulig forklaring. Det er således sosialtjenesten som i hovedsak har vært drivkraften i prosjektet siden det i størst grad har vært deres brukere som er aktuelle for det samordna teamet. So-

¹⁴ Dette kom blant annet fram i den enkle oppsummerende undersøkelsen som ble foretatt etter ”prøveperioden” med det samordna teamet.

sialtjenesten har behov for å få brukerne over i aktive tiltak og på den måten inn i Aetats tiltaksstruktur. Som en informant hevdet, det er kommunen som har mest økonomisk og faglig utbytte av forsøket.

Det er likevel ikke slik at statsetatene ikke ser behovet og nytten av den samordningen som prosjektet legger opp til. Til nå har det imidlertid vært litt vanskelig å involvere disse etatene. Både regelverk, målstruktur, manglende informasjon og personlige forhold synes å spille inn her.

5.4.4 Utfordringer så langt

Samordningsforsøket i Orkdalsregionen er i startfasen. Forsøket involverer mange aktører – tre sosialkontor, fire trygdekontor, et Aetat lokal og tre kommuner – så prosessen tar tid. Som vi kommer tilbake til nedenfor har Agdenes i en forstand frosset sin deltagelse, mens en i Skaun og Orkdal har fortsatt prosessen med en tettere integrering mellom etatene og kommunene. En er godt i gang, og veien blir i stor grad til mens en går. Det peker seg likevel ut noen utfordringer både av spesifikk og mer allmenn karakter. Den viktigste er kanskje at samordningsforsøket med det interkommunale samarbeidet innebærer overføring av makt fra kommunen til prosjektet og fra politikerne til administrasjon. Vedtektene for samordningsforsøket har blitt behandlet og godkjent i de tre kommunestyrene. Vedtektene ble imidlertid i nåværende form ikke aksepterte av Kommunal og regionaldepartementet. Dette har medført at Agdenes har ”frosset” sin deltagelse i prosjektet i vente på endrede vedtekter (etter departementets påpekning) og en ny politisk behandling.¹⁵ I Skaun og Orkdal ser en imidlertid ikke behov for noen ny politisk behandling av vedtektene (KRDs påpekninger oppfattes ikke å være av en så vesentlig karakter) og de fortsetter derfor sin deltagelse i forsøksprosjektet.

Agdenes sin tilbakeholdenhet kan nok skyldes flere forhold. Det er imidlertid klart at det her ligger en problemstilling knyttet til små og store kommuner, der en frykter at forsøket kan innebære en overføring av oppgaver til den største kommunen i regionen – Orkdal. På den annen siden kan en hevde at interkommunalt samarbeid av denne typen er veien å gå for mindre kommuner hvis de ikke skal forsvinne helt. Videre er en nok forsiktig med å overføre politisk makt til administrasjonen blant annet fordi en er usikker på det juridisk formelle knyttet til myndighetsområder i vedtektene. Det interkommunale sosialhjelpssamarbeidet (som omfatter sosialtjenestedelen, men ikke barnevern) vil kunne innebære at en sier fra seg den lokale muligheten for å fastsette sosialhjelpssatsene ved at en får felles normer i regionen, at felles sosialleder kan fatte vedtak om bruke-

¹⁵ Det er verdt å trekke inn at Meldal som i utgangspunktet var tenkt med i samordningsforsøket, trakk seg fordi de oppfattet at vedtektene både faglig og politisk var for omfattende.

re i andre kommuner, og at en overfører deler av sosialhjelpsbudsjettet til det interkommunale samarbeidet og dermed forsøket.

En annen utfordring er knyttet til vedtaksmyndighet i forbindelse med behandling av saker i det samordna teamet. Teamet har ingen vedtaksmyndighet, men det ligger en forpliktelse i å følge opp i den enkelte etat det som blir bestemt i den felles handlingsplanen som blir utarbeidet for den enkelte bruker (i 11 av de 17 sakene som er behandlet til nå har det blitt utarbeidet en slik plan). Det kan likevel oppstå problemer ved at det for eksempel fattes en beslutning innen trygdeetatens område om en bruker tilhørende en annen kommune enn den kommunen saksbehandleren fra trygdekontoret i teamet representerer. Et spørsmål i den forbindelse blir hvor forpliktet trygdekontoret i brukerens kommune vil være på å følge opp en slik beslutning. En annen mulighet er at det fattes en beslutning om tiltak i Aetats regi som den aktuelle saksbehandleren i Aetat ikke har vært involvert i. De vi intervjuet antok at dette ikke ville bli noe problem, og at en i de enkelte etatene ville anse bestemmelsene fattet i teamet som saklige og velbegrunnede, og således følge de opp. Det er likevel verdt å reflektere rundt disse problemstillingene. De er ikke minst relevant fordi evalueringer av tilsvarende forsøk i Finland også peker på denne problemstillingen. Dette kommer vi imidlertid nærmere inn på nedenfor.

Som nevnt var det lagt opp en felles ledelse av de involverte velferdsområdene i regionen. Hvis/når det interkommunale samarbeidet om sosialtjenesten blir fullt ut operativt, har en kommet et stykke på vei. En fungerende koordinator av statsetatene, kanskje i en større stillingsandel enn 20 %, vil også medføre et skritt på veien mot en felles ledelse. Det er likevel klart at det flerkommunale ved siden av det fleretatlige innebærer betydelige ledelsesutfordringer knyttet til vedtak, anvisningsmyndighet, budsjett, personal osv. I den sammenheng blir også den enkelte leders innstilling til samarbeid og samordning trukket fram som viktig.

Vi har vært innom at ulikt regelverk og ulik målstruktur mellom etatene kan medføre samordningsproblemer. Flere av våre informanter peker også på at kulturforskjellene er store: Aetat er målfokusert på arbeid, sosialtjenesten er prosessorientert, mens trygdeetaten er regelorientert. Det blir likevel påpekt at samordningsforsøket øker kompetansen om de andre etatene og således forståelsen for hvordan de tenker. Videre kan det se ut som prosjektet har medført at en i større grad forsøker å se løsninger, ofte litt på siden av det formelle regelverket, enn problemer. Dette synes i hvert fall å gjelde mellom Aetat og sosialtjenesten i Skaun og Orkdal der samarbeidet har økt den senere tiden. Trygdeetaten har til nå vært noe mer reservert i forhold til et tett samarbeid. Som en informant fra sosialtjenesten hevdet: ”Aetat har blitt mer og mer viktig for oss, trygdeetaten

mindre viktig”. Det blir imidlertid påpekt at det ser ut til at trygdeetaten vil involvere seg noe mer framover.

5.5 Finske og danske erfaringer

Modellen i Orkdalsregionen har visse fellestrekk med en samordningsmodell som forsøkes ut i Finland. En vesentlig forskjell er imidlertid at den sentraliserte tverretatlige enheten i den finske modellen befinner seg på et høyere forvaltningsnivå enn det som er tilfelle i Orkdalsregionen. Prinsippet er imidlertid det samme – dvs en sentralisert tverretatlig tjeneste.

I Finland startet arbeidet med å etablere en fellestjeneste mellom sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten og trygdetjenesten med et pilotprosjekt kalt JOIS (Joint Service Centre). Forsøket startet opp i 2001 og innebar etablering av felles servicesentre i 25 regioner. Sentrene ble lagt til de største byene, men skulle i prinsippet dekke hele landet. Formålet har vært å skape en fellestjeneste for brukere med sammensatte problemer, og som det er vanskelig å formidle til arbeid. Med andre ord har de fungert som en 2. linjetjeneste for lokale sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdekontor i forhold til brukere som står langt fra arbeidsmarkedet. Sentrene har ikke vært selvstendige juridiske enheter, men kan heller betraktes som et ”nettverk” av saksbehandlere fra de tre etatene. I praksis innebærer dette at de har sin fysiske arbeidsplass i sentrene, men er formelt ansatt i sine moderetater lokalt. De har heller ikke hatt et eget budsjett, og kjøp av tjenester eksternt har gått over de respektive etatenes budsjetter. Målsettingen har vært at minst 60% av fellesbrukerne skulle over i mer permanente løsninger (fortrinnsvis arbeidsrelaterte aktiviteter) og å redusere antall med ytelser fra flere etater. I tillegg til at JOIS skulle tilby samordnede tjenester, skulle de også fungere som en ”gateway” til andre spesialisttjenester. Med andre ord er tanken at JOIS skulle ha en bestillerrolle på vegne av klientene (Arnkil 2004, Räisänen 2004).

Brukernes første kontakt med sentrene består normalt av en første avklarings- og kartleggingssamtale med et såkalt multiprofesjonelt team (en representant fra hver av etatene). Etter denne samtalen blir de aller fleste henvist til en individuell veileder (67%), noen har blitt henvist til et team bestående av saksbehandler fra to etater (29%) og noen få har blitt henvist til et team bestående av saksbehandlere fra alle tre etatene (Räisänen 2004).

Midtveisevalueringen av forsøket viste at brukerne var godt fornøyd, men at det likevel var svakheter ved organisasjonsmodellen. Räisänen (2004) viser til en brukerundersøkelse der 85% svarte at de opplevde JOIS som nyttig. De var spesielt fornøyd med den individuelle og helhetlige tilnærmingen til brukerne. Sammenlignet med tilsvarende brukerundersøkelser, var brukertilfredsheten til delta-

kerne i JOIS høy. De ansatte var på sin side også godt tilferds med å jobbe mer helhetlig og at de nå fikk bedre tid til brukerne. Arnkil (2004) peker likevel på to sentrale svakheter ved sentrene. Den ene erfaringen er at det har vist seg vanskelig å styre en fellestjeneste som var underlagt tre ulike forvaltningsstrukturer (kommunene, forsikring/trygd og arbeidsmarkedsetaten). Spesielt viser han til problemer med etatsvis rapportering og resultatmåling. For det andre viste det seg å oppstå ”kulturkollisjon” mellom de tre virksomhetene som var involvert. Dette gikk ut på at sosialarbeiderne opplevde at ansatte fra arbeidsmarkedstjenesten var for arbeidsmarkedsorientert, mens de fra arbeidsmarkedstjenesten opplevde at sosialarbeiderne var for sene med å ”pushe” klientene mot arbeidsmarkedet. Det viste seg også at det ofte var én av kulturene som ble dominerende i sentrene, men det var like mye den ene som den andre.

På bakgrunn av positive erfaringer med JOIS ble det vedtatt å videreføre denne strategien i Finland. Ved inngangen til 2004 ble det derfor opprettet 15 nye arbeidsmarkedssentre (LAFOS) og planen er at det innen utgangen av 2006 skal være etablert 40 sentre rundt om i landet. Foreløpig foreligger det ingen evalueringresultater fra implementeringen av LAFOS. Intensjonen her er imidlertid den samme som med JOIS, dvs å være et felles regionalt system for avklaring og oppfølging av brukere med sammensatte behov, samt å ha en bestillerfunksjon i forhold til aktuelle tiltak og behandlingsopplegg.

Arnkil (2004) peker på to utfordringer med den finske modellen. For det første peker han på at et organ som LAFOS ikke alene kan hjelpe de vanskeligstilte brukerne tilbake i jobb og vil derfor være svært avhengig av underleverandører innen rehabilitering, arbeidspraksis etc. I den forbindelse viser han til at markedet for underleverandører generelt er underutviklet i Finland og at tilbudet varierer betydelig fra område til område. For det andre viser han til utfordringer i forhold til å håndtere en bestillerfunksjon fra LAFOS når institusjonen ikke er en selvstendig juridisk enhet. I følge Arnkil vil en bestillerkjede som nødvendigvis må ha sitt juridiske utgangspunkt i moderetatene, være sårbar, spesielt med hensyn til den målgruppen som inngår i LAFOS. På et peer-review seminar arrangert av EU-kommisjonen (våren 2004) ble det også problematisert mulige stigmatiserings- og innlåsningseffekter og hvilke kriterier som ligger til grunn for hvordan klienter sluses inn i sentrene. Ekspertdeltakerne påpekte spesielt mulighetene for stigmatiserings- og innlåsningseffekter. Så langt har vi imidlertid ikke informasjon om disse forholdene. Selv om vi foreløpig har forholdsvis lite dokumentert erfaring fra JOIS og LAFOS, er det noe overraskende at den geografiske dimensjonen i liten grad har blitt diskutert. Sett i lys av de norske erfaringene vil det være interessant å hente erfaringer fra Finland vedrørende de ansattes behov for lokalkunnskap, betydningene av avstand for brukerne, samt hvordan LAFOS samarbeider med de respektive moderetatene.

Den finske modellen har også likhetstrekk i forhold til den modellen som planlegges i Danmark. Her er en nå i ferd med å få til et samarbeid mellom arbeidsformidlingen og kommunen om etablering av felles jobbsentre i hver kommune. I tillegg skal stat og kommuner gå sammen om å etablere 40 større jobbsentre som skal ivareta alle oppgaver for alle kommunale målgrupper og forsikrede ledige (Avtale om strukturreform, juni 2004). Disse sentrene vil ha en bredere ”vifte” av tilbud til ledige enn i de lokale jobbsentrene. Med andre ord vil målgruppen her også være de som har mer komplekse problemer og som står lengst fra arbeidsmarkedet. Tanken er at brukere fra de omkringliggende jobbsentrene skal henvises til de regionale jobbsentrene. Blant de 40 jobbsentrene vil 10 få status som pilotprosjekter hvor vertskommunen overtar ansvaret fra staten overfor forsikrede ledige. Med andre ord får vi som i Finland to nivåer, men det er foreløpig noe uklart hvordan en ser for seg arbeidsdelingen mellom det regionale og lokale nivået i Danmark. Det er også verdt å ta med at selv om det er kommunen som skal overta ansvaret for de lokale jobbsentrene, vil det i kommunen være en arbeidsdeling mellom sosialtjenesten som har ansvar for sosiale oppgaver og jobbsentrene som har ansvar for arbeidsrettede oppgaver.

I forbindelse med reformen i Danmark er det iverksatt 10 forsøk med samarbeid mellom arbeidsformidlingen og kommunene. Sommeren 2004 ble den første evalueringsrapporten fra disse forsøkene presentert (Deloitte 2004). Så langt vi kan se, tar verken forsøkene eller evalueringen opp problemstillingen knyttet til lokale og regionale funksjoner. Men på samme måte som i Finland vil det være interessant å følge utviklingen videre i de 10 forsøkene i Danmark, spesielt med hensyn til arbeidsdelingen mellom de regionale og kommunale jobbsentrene.

5.6 Oppsummering

Innenfor en ny etatsstruktur vil den geografiske dimensjonen være en sentral utfordring. Spørsmålet her vil være hvordan man best mulig kan samordne tjenestene til Aetat med tjenestene til sosial og trygdeetaten i kommuner der Aetat ikke har lokalkontor. Er den beste løsningen å desentralisere Aetats funksjoner til det lokale nivået eller er den beste løsningen å sentralisere oppgaver til Aetats lokalkontor? I lys av dette spørsmålet vil vi forsøke å oppsummere noen erfaringer fra forsøkene.

I kapitlet startet vi ut med å lansere tre modeller, en desentralisert modell, en sentralisert modell og en blandingsmodell. Den modellen vi har mest erfaring med fra forsøkene er den desentraliserte. Innenfor blandingsmodellen har vi materiale fra én kommune i det samme tidsrommet. I tillegg er et av de igangværende forsøkene i ferd med å utvide forsøket i tråd med prinsippene i denne model-

len. Når det gjelder den sentraliserte modellen har vi ikke nasjonale erfaringer, men tilsvarende modell er tatt i bruk i Finland. Dessuten er en i startfasen med et forsøk her til lands (Orkdalsregionen) som opprinnelig var tenkt som en sentralisert modell, men som etter hvert har fått preg av å bli en blandingsmodell.

Det er rimelig å anta at den *desentraliserte modellen* best ivaretar den lokale tilknytningen. Modellen ivaretar hensynet til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid og lokalkunnskap i forhold til den befolkningen en skal yte service. I materialet er det gjentatte henvisninger til at daglig kontakt bidrar til økt kjennskap både til hverandre og hverandres arbeidsfelt. Det gir økt innsikt i de andres lov- og regelverk, arbeidsmetoder og etatskultur. Videre bidrar den desentraliserte modellen også til å gjøre saksbehandlingen mer effektiv gjennom såkalt ”over-gangen” kontakt. Den lokale tilstedeværelsen fra Aetat bidrar med andre ord til at man kan fatte gode og effektive beslutninger lokalt. Dette er imidlertid ikke en effekt av at beslutningsmyndigheten er desentralisert, men mer en effekt av at de tre etatene er samlokalisert lokalt og kan sitte og fatte beslutninger sammen.

En forutsetning for at den desentraliserte modellen skal være effektiv er også at medarbeideren fra Aetat har nødvendige fullmakter i forhold til de mest sentrale målgruppene. Forsøkene i Lødingen og Nittedal kan vise til at det både kan være lite brukervennlig og lite effektivt at bare deler av vedtaksmyndigheten legges ned til det lokale nivået. Med andre ord er det uheldig at man må vente på vedtak fra Aetat, mens de to andre etatene raskt kan fatte nødvendige vedtak. Problemet her er todelt. For det første bidrar en delt løsning til at brukerne må forholde seg både til det lokale forsøket og til Aetat lokal. For det andre vil slike delte løsninger bidra til at man mister noe av den lokale samlokaliseringsgevinsten. Tar vi eksempler fra de to aktuelle forsøkene, vil sosialtjenesten ha grensesnitt i forhold til langtidsledige og trygdeetaten ha et grensesnitt til attføring. Dersom den lokale representanten fra Aetat mangler myndighet i forhold til en av disse gruppene, vil det bidra til at det tverretatlige samarbeidet blir uten mening for enten sosialtjenesten eller trygdeetaten.

Den største utfordringen med den lokale modellen er imidlertid kostnadene. Fra Aetat lokal blir det pekt på at de har mange kommuner som de skal yte service overfor, og at det er begrenset hvor mye tid de kan bruke på hver enkelt kommune. Selv om det ikke sies direkte er det implisitt at her dreier det seg om forsøksvirksomhet, og at ressursinnsatsen i forsøket dermed oppfattes som et unntak i forhold til hva som ellers kan forventes i en normalsituasjon. Med andre ord kan vi her stille spørsmålstegn ved om den økte ressursbruken kan forsvares gjennom eventuelt bedre effekter for brukerne. Uten at en slik modell støttes opp med økte ressurser, vil konsekvensen sannsynligvis bli at man svekker dagens fagmiljø ved lokalkontorene. Et svekket fagmiljø ved lokalkontorene, vil

samtidig undergrave den faglige støtten som vi ser de utplasserte representantene fra Aetat i dag er avhengige av.

Som antydnet over er en annen utfordring med denne modellen knyttet til kompetanse. En forutsetning for å kunne sitte som enslig representant fra Aetat er at man har en viss breddekompetanse. Dette kan imidlertid bli en utfordring siden kompetansen stadig må holdes ved like og utvikles. Selv om dette i noen grad kan ivaretas gjennom telefonsamtaler og kontaktmøter, tilsier erfaringene at det kan være vanskelig å holde seg oppdatert. I tillegg kommer at i denne modellen legges det også opp til at saksbehandlerne skal sette seg inn i arbeidsfeltet til de to andre etatene.

En tredje utfordring med den desentraliserte modellen er knyttet til mottaket. Som vi har vist til andre steder i rapporten, vil det være begrenset hvor omfattende mottaket kan være, både personellmessig og oppgavemessig. Vi har riktignok sett at forsøket i Lødingen har klart å få frem et mottak med stor breddekompetanse, men samtidig vises det til at man blir svært avhengig av denne ene personen. Andre forsøk som har samlokalisert seg med OSK, har bredere mottak, men siden disse skal serve hele kommunen, vil det være begrenset hvor mange oppgaver disse kan ta i forhold til de tre etatene.

Den *sentraliserte modellen* innebærer at samordningen rundt flerbrukerne er flyttet ut av kommunen, dvs til Aetat lokal. Som nevnt innledningsvis har vi foreløpig ingen erfaringer fra nasjonale forsøk med hvordan dette virker i praksis. Men modellen som tas i bruk i Orkdalsregionen har visse paralleller til modeller som er under utvikling i både Finland og Danmark. Som nevnt tidligere har en i Finland sentralisert arbeidet med de tunge brukerne, mens mottaksfunksjonen skal ha en lokal forankring.

Den største fordelen med en sentralisert modell er at spesialisering knyttet til tunge flerbrukere vil være lagt til et større fagmiljø i arbeidskontordistriktene (eller et annet regionalt nivå). Disse vil dels kunne utføre tjenester selv overfor brukere og dels inneha en bestillerfunksjon overfor andre spesialisttjenester.

Et svakt punkt ved denne modellen er nærhetsprinsippet i forhold til spesielt de vanskeligst stilte brukerne. Spesielt vil vi tro at dette har betydning for en del sosialhjelpsmottakere. I den sammenheng er det imidlertid interessant at den litteraturen vi kjenner til fra de finske erfaringene, ikke tar opp denne problemstillingen. Derimot viser erfaringen fra Finland til tre andre problemstillinger: stigmatisering, kulturforskjeller og vedtaksmyndighet. Alle de tre faktorene er viktige. I den grad en regional enhet for tverretattlig samarbeid bidrar til å stigmatiere enkelte brukere, kan dette i seg selv gi negative effekter i forhold til målet om å

få disse gruppene i arbeid. Når det gjelder kulturforskjeller, vises erfaringene fra Finland at det varierte hvilken etats kultur som dominerte ved de regionale tverretatlige enhetene. En følge av dette kan være at man får forskjeller i praksis, noe som igjen er uheldig ut fra et likebehandlingsprinsipp. Når det gjelder problemer i forhold til vedtaksmyndighet, kan vi også se tilsvarende problemstillinger i forsøket i Orkdal. Dette kan også lede til en siste problemstilling, nemlig de minste kommunenes frykt for å bli slukt av de store.

I tillegg til de to modellene nevnt over, kan vi også trekke fram *blandingsmodellen*. Denne er forsøkt ut i Dønna, men det nye teamet i Nittedal kan også plasseres innenfor samme modell. I praksis kan vi også se at forsøket i Orkdalsregionen har en slik form.

I en blandingsmodell vil man på samme måte som i den sentraliserte modellen unngå det kompetanseproblemet vi finner i den desentraliserte modellen. I blandingsmodellen åpnes det for å sette sammen team med spesiell kompetanse relatert til behovene hos den aktuelle bruker eller brukergruppe. Saksbehandlerne i de tverretatlige teamene vil heller ikke som i den lokale modellen, miste sin tilknytning til eget fagmiljø.

Når det gjelder blandingsmodellen kan det imidlertid være en viss fare for at denne formen for samhandling blir avhengig av ”good-will” fra Aetat. Det vil si at hvor mye ressurser som avsettes til å reise til kommunen for å delta i teammøter, vil variere. Det vil kunne skape uforutsigbarhet og frustrasjon hos de lokale samarbeidspartnerne. Erfaringene fra blandingsmodellen indikerer at Aetat også får en noe mer perifer rolle enn i den desentraliserte modellen.

6 FOKUSOMRÅDENE

Som et bidrag til å integrere tjenestetilbudet har den sentrale operative arbeidsgruppen i samordningsforsøket utarbeidet et dokument med fem såkalte fokusområder. Disse er omtalt i ”Fellesdokumentet fokusområder” og omfatter:

- Utvikling av felles verktøy for avklaring av funksjons/arbeidsevne til bruk i den nye førstelinjen
- Utvikling av felles grunnlag for individuelle planer/handlingsplaner for brukere med sammensatte behov
- Forsøk med hvilken rolle koordinator/rådgiver i førstelinjen skal ha
- Modeller for brukermedvirkning og dialog
- Modeller for samarbeid med andre sentrale tjenester med særlig vekt på helsetjenesten og utdanningssektoren.

Slik de er omtalt i fellesdokumentet varierer konkretiseringsgraden fra fokusområde til fokusområde. De to første fokusområdene – avklaringsverktøy og planer – dreier seg om utvikling av forholdsvis konkrete verktøy til bruk i avklaringsprosessen og til samordningen av de tre etatenes tjenestetilbud. Når det gjelder det tredje fokusområdet – koordinatoren/rådgiveren – dreier det seg om en arbeidsmåte eller arbeidsform som har til hensikt å koordinere tjenestetilbudet til brukeren. Brukermedvirkning og dialog tillegges to betydninger: en på saksbehandlernivå og en på systemnivå. På saksbehandlernivå dreier det seg også om en arbeidsmåte i dialogen mellom bruker og saksbehandler. På systemnivå dreier det seg om å involvere brukerrepresentanter i arbeidet med utvikling av tjenestetilbudet. Det siste fokusområdet – samarbeid med andre tjenester – kan også betraktes som et verktøy for den enkelte saksbehandler, men til forskjell fra for eksempel koordinatorrollen, er det ikke snakk om verktøy for intern koordinering, men et verktøy for koordinering mot eksterne samarbeidspartnere. I tabellen nedenfor fremgår det hvilke forsøk som har fått tildelt hvilke fokusområder.

Så vidt vi har kunnet bringe på det rene viser tabell 6.1 hvilke fokusområder det enkelte forsøket har fått et spesielt ansvar for. Når det gjelder Dønna hadde man opprinnelig 4 fokusområde, men i følge det reviderte prosjektdirektivet er dette fra 2004 redusert til ett område som omfatter samarbeid med Aetat (som ikke er lokalisert i kommunen) og andre eksterne tjenesteprodusenter. Når det gjelder forsøkene i Skien og Verdalen, er det noe uklart hva som egentlig har vært deres fokusområder. I enkelte dokumenter fra Skien omtales alle fokusområdene, mens i andre er det omtalt kun to (angitt i tabellen over). Dette bekrefter imidlertid vårt inntrykk av at det ofte ikke er enten eller, men at de fleste forsøkene i mer eller mindre grad berører flere fokusområder enn det som er oppgitt i tabellen.

Tabell 6.1 Oversikt over fokusområder fordelt på forsøkene

	Avklarings- verktøy	Planverktøy	Koordinator	Samarbeid med andre	Bruker- medvirkning
Dønna	(x)	(x)	(x)	x	
Løten		x	x		
Nittedal	x		x		x
Saupstad			x	x	x
Verdal	x	x	x		x
Lødingen			x		x
Moss			x	x	
Skien				x	x
Kr.sand	x			x	x
Orkdalsreg.	x	x			

6.1 Betydningen av fokusområdene

Fokusområdene er ment å være hjelpemidler for forsøkene og de enkelte forsøkene har fått tildelt hver sine områder de skal utvikle. Et generelt inntrykk er at fokusområdene har fått blandet oppmerksomhet i forsøkene. Dette skyldes dels at de er lite kjent for saksbehandlere og dels er de kjent og diskutert, men uten at det har blitt arbeidet konkret med dem. Følgende sitater er riktignok ikke representative, men illustrerer likevel at enkelte saksbehandlere ikke har fått med seg disse satsingsområdene:

”Mener du de fem fokusområdene? Jeg var jo på den samlingen i Skien ... og når de presenter- te det at hvert forsøk hadde fått tildelt noen spesielle fokusområder, så måtte jeg bare himle med øynene. ... Det har gått meg hus forbi. Det er litt tankevekkende at jeg egentlig ikke helt vet hva oppgaven vår er, bortsett fra at vi skal prøve å få til et samarbeid mellom etatene. Vi har jo faktisk fått en relativt klar og tydelig oppgave som vi skal prøve ut, tenkte jeg.”

En annen informant er kjent med fokusområdene, men antyder at det er også det eneste:

”Her i vårt forsøk synes jeg vi har hatt for lite fokus på fokusområdene ... for å si det sånn.”

Dette viser at signalene fra direktoratet når prosjektledelsen, men har kanskje hatt vanskelig for å nå videre ned til alle saksbehandlerne. Et annet forhold er at de temaene som fokusområdene omfatter både er kjent og diskutert, men at de ikke er kjent under navnet ”fokusområder”, dvs. som spesielle satsingsområder i forsøket.

Men selv om enkelte har vært mindre ubevisst eller aktive i forhold til fokusområdene, er det andre som opplever at dette har vært et positivt innslag i forsøket:

”At det blir satt krav til oss er kjempeviktig, for ellers er det lett for at man går tilbake og jobber slik man har gjort før. Men når det blir satt krav så utfordrer det oss også, bl.a. de med handlingsplaner. Det er nok godt at vi blir pesa litt på.”

Det siste sitatet viser også at det tross alt har vært en del aktivitet ute i forsøkene i forhold til å utvikle de temaene som omfattes av fokusområdene. Men det varierer fra fokusområde til fokusområde hvor langt man har kommet. Det kan her se ut som at de mest konkrete fokusområdene, dvs. avklaringsverktøy og planverktøy, har blitt viet mest oppmerksomhet. En naturlig forklaring på dette er at disse verktøyene dels er kjent fra før og dels at man fra Sosial- og helsedirektoratet har lansert et konkret kartleggingsverktøy (KIS) som har vært forsøkt ut i enkelte forsøk. Også fokusområdet koordinator/rådgiver har blitt viet en del oppmerksomhet. En rimelig forklaring på dette er at visjonen om ”én dør” og ”én kontaktperson” generelt sett har stått sentralt i forsøkene. Når det gjelder fokusområdet brukermedvirkning, er inntrykket at det har blitt viet en del oppmerksomhet, men at det har avfødd mindre konkrete resultater. Noe av det samme gjelder også det siste fokusområdet, samarbeid med andre. På dette området har det meste av oppmerksomheten vært rettet mot tradisjonelle samarbeidspartnere og tradisjonelle samarbeidsformer. Imidlertid finner vi også her noen interessante eksempler på samarbeid med nye aktører og med nye samarbeidsformer.

Det er likevel et generelt inntrykk at fokusområdene ikke har blitt viet den oppmerksomhet – i betydning av å høste erfaringer med nyskapende løsninger – som kanskje var forventet. Dette kan ha flere forklaringer. For det første kan det ha sammenheng med at fokusområdene har ulik konkretiseringsgrad som antyd det over. For det andre har flere av forsøkene slitt med mangel på ressurser og har derfor blitt opptatt med den daglige produksjonen. For det tredje kan det være at forsøkene til nå har hatt for kort tid på seg til å prøve ut de enkelte fokusområdene. Siden flere av forsøkene har hatt mer en nok med å få i stand lokaler, organisasjonsmodellen og praktiske rutiner, er det naturlig og kanskje fornuftig at dette arbeidet ikke har blitt prioritert høyere.

6.2 Kartleggingsverktøy

I henhold til fellesdokumentet er hensikten med fokusområdet ”kartleggingsverktøy” å avklare funksjons- og arbeidsevne for å sikre brukeren mulighet til i størst mulig grad å legge frem sin sak kun en gang. Det heter videre at det er et mål for forsøket å redusere antall kontaktpunkter for den enkelte bruker.

Foruten de avklaringsverktøy som finnes i de respektive etatene (arbeidsevne-kartlegging i Aetat og funksjonsvurdering i trygdeetaten), har kartleggingsverktøyet KIS vært utprøvd i enkelte forsøk. Videre har forsøket i Kristiansand og Dønna forsøkt ut et egenutviklet kartleggings skjema i mottaket.

KIS har generelt sett blitt godt mottatt. Det stilles likevel spørsmål om hvilke grupper dette egner seg best for. Fra Aetats og trygdeetatens side oppfattes det som relevant bare for en del av deres brukergrupper:

”KIS fungerer best for sosial, så for trygd og minst for Aetat. Det blir for omfattende for de som jobber i Aetat. Derfor har vi foreslått å lage en light versjon. Det ble mer naturlig for trygd og sosial som har et mer helse- og sosialperspektiv på sine behov.”

”Det er et veldig bra skjema. Det vi bomma på er at det er bare sosial som benytter det. Andre i trygd har benyttet det på enslige foreldre med suksess. Det er bra skjema fordi det er et ”løft” fokus på det. Det er ikke så veldig mye problemfokuseret. Det er et veldig godt verktøy som utgangspunkt for en samtale med brukerne. Det er jo brukerne som skal fylle det ut, men jeg har et tilfelle der jeg har fylt det ut for brukeren. Det var fordi han hadde en forferdelig håndskrift. Men jeg tror at det kan være oppklarende for brukerne å sette det ned på papir selv.”

Som sitatet viser, er det enkelte som også kunne ønske seg en noe enklere versjon og/eller at det kan være behov for enkelte mindre justeringer i skjemaet. Noen påpeker også at skjemaet ikke egner seg i den første samtalen med brukeren, men mer som en del av en oppfølgingssamtale. En tredje innvending er at skjemaet er for arbeidsfokuseret og dermed retter seg mot bare en del av brukerne. Denne innvendingen kan også ses i lys av de erfaringene man har hatt med såkalte jobbfokuserte samtaler i Storbritannia. Davis et al (2004) viser bl.a. til at det ofte var mer fruktbart å starte det første intervjuet med å fokusere på aktivitetstilbud fremfor jobb.

Som en følge av at KIS ble lansert, er inntrykket at flere planer om å utvikle egne skjemaer i forsøkene har blitt lagt tilside. I Dønna og Kristiansand har de likevel fått en viss erfaring med et egenutviklet skjema.

Siden mottaket i Dønna er et OSK-kontor, er det ikke naturlig å legge kartleggingsfunksjonen hit. Her benyttes derfor kartleggings skjemaet i en førstegangssamtale med brukeren i faglandet. Skjemaet omhandler mye av de samme temaene som i KIS, men er mindre omfattende og mer basert på åpne spørsmål. I skjemaet blir brukeren også bedt om å angi hvem de selv ønsker som kontaktperson. Med andre ord fattes det allerede i den første samtalen beslutning om hvem som skal være kontaktperson samtidig som brukeren får mulighet til å være med å fatte beslutningen. I følge en informant fra forsøket klarer man imid-

lertid ikke alltid å oppfylle brukerens ønske. Intensjonen var opprinnelig at kontaktpersonene og bruker videre skulle lage en handlingsplan sammen, men i følge informanten, har ikke det fungert. Prosedyren er derfor at man nå legger handlingsplanen i et teammøte. Så langt vi har brakt i erfaring har imidlertid kartleggings skjemaet fungert greit i Dønna.

Erfaringene med kartleggingsverktøyet i Kristiansand er noe blandet. Her er intensjonen at brukeren skal fylle ut skjemaet selv. Videre er intensjonen med skjemaet å skille mellom de som er arbeidsklare og de som ikke er. Dette skillet bestemmes ut fra at brukeren selv krysser av for om den er aktuell for arbeidsmarkedet eller ikke. Det har imidlertid vist seg at skjemaet ikke alltid er like treffsikkert. Men spørsmålet her er likevel om et mer komplisert skjema og en lengre samtale i mottaket ville gitt noe bedre resultater. Et problem har bl.a. vært at skjemaene blir unøyaktig fylt ut (selv et enkelt spørsmål om de er i stand til å ta jobb eller ikke). Et annet problem, som erfaringene fra Sagene også viser, er at det først etter en stund vil avdekke seg forhold som har betydning for brukernes arbeidsevne. Hvorvidt et ”tyngre” kartleggingsverktøy som KIS vil fange opp slike forhold er usikkert. Men både Kristiansand og Verdal står på trappene til å prøve dette verktøyet i mottaket.

Det er også enkelte forsøk som har vært klar på at de ikke ønsker noe kartleggings skjema og andre som har startet opp, men som ikke benytter det i praksis. I Saupstad har man istedenfor å ha et kartleggingsverktøy heller lagt vekt på å ha ”den gode samtalen”. I Nittedal har man også utviklet et kartleggings skjema, men i følge informantene oppfattes det som litt overflødig og kanskje ikke nødvendig. Dette kan nok ha sammenheng med prosjektformen i Nittedal, der man jobber i team og med en definert gruppe av brukere. Det er ellers interessant å observere at verken Saupstad eller Nittedal som begge har teambaserte prosjekter, oppfatter kartleggingsverktøyet som særlig relevant.

6.3 Koordinator/rådgiver

Fokusområdet ”koordinatoren/rådgivere” er i følge fellesdokumentet særlig rettet mot brukere med sammensatte behov. Hensikten er å ivareta brukernes behov for helhetlig og enhetlig bistand. I tillegg heter det at fokusområdet skal bidra til å redusere antall kontaktpunkter for den enkelte bruker, samt inneha tilbud om oppfølging. Det defineres ikke nærmere hva en slik koordinator skal innbefatte, men det vises til at forsøkene selv skal utvikle og prøve ut modeller for avklaring av koordinatorens rolle, ansvarsområder og kompetansebehov. Med andre ord legges det opp til at forsøkene selv skal utforme denne funksjonen.

Et gjennomgående trekk i forsøkene er at få benytter begrepet koordinator eller rådgiver. Derimot benyttes begrepet kontaktperson i større utstrekning. Begrepsbruken gir også signaler om hvordan forsøkene har utformet denne rollen. I all hovedsak dreier det seg om at en av etatene får et mer eller mindre formelt hovedansvar for en bruker. Dette er gjerne den etaten som har mest å gjøre med personen på det aktuelle tidspunktet. Dersom statusen til brukeren skifter, skifter man også kontaktperson. For de som har befattning med to etater samtidig, innebærer det at brukeren i prinsippet kan ha kontakt med en eller to andre saksbehandlere fra de to andre etatene. En av informantene beskriver systemet på følgende måte:

”Hver bruker har én kontaktperson hvis de har behov for oppfølging ... eller at bedriftene har én kontaktperson. Hvem som blir kontaktperson er avhengig av hva som er naturlig. Er det en som har uføretrygd som skal prøve seg, så er det naturlig at trygd er kontaktperson. Hvis det er en ungdom, så er det gjerne en fra tiltaksteamet. Hvis det er en som går over på individstønad, så er det sann at Aetat overtar rollen som kontaktperson”.

Den praksisen vi finner i forsøkene består med andre ord av en løsere kobling mellom saksbehandler og bruker. I stedet for at det er én koordinator som har ansvaret for å koordinere brukerne, ivaretas koordineringen ved hjelp av et felles datosystem. Det innebærer at hver saksbehandler alltid har ansvaret for personer med en bestemt fødselsdato, noe som også innebærer at det alltid er de samme saksbehandlerne som samarbeider om de samme brukerne. Selv om dette systemet ikke alltid fungerer knirkefritt (bl.a. på grunn av bemanning og spesialisering innenfor hver etat), er det et system som synes å fungere rimelig godt. Systemet bidrar i prinsippet til at hver saksbehandler har færre å samhandle med internt, at brukerne ikke vil ha flere enn én person fra hver etat å forholde seg til og at saksbehandlerne alltid vet hvem som har saken i de øvrige etatene. På mange måter kan vi si at systemet bidrar til den samme småskalaeffekten vi finner i de mindre forsøkene.

Denne praksisen synes å være et resultat av at de aller fleste brukerne kun har behov for å forholde seg til én etat av gangen. Vi finner i liten grad at koordinatorrollen eller kontaktpersonen blir det eneste kontaktpunktet brukeren har. I den grad man har forsøkt på dette, viser det seg å være en arbeidskrevende rolle for den aktuelle saksbehandler:

”Jeg har vel kanskje én bruker der jeg føler at jeg er en koordinator. Han henvendte seg hit i forhold til at han ikke hadde penger. Nå har han søkt rehabiliteringspenger. Men når han tar kontakt med oss i dag, så er det meg han tar kontakt med. Han har truffet han på trygd, men likevel tar han kontakt med meg. Så formidler jeg informasjon videre ... jeg går for eksempel til trygd for å spørre om hvordan det går med søknaden og sånt. Men det med koordinator er

uklart for alle. Vi har jo snakka om at det skal være én dør og én person å forholde seg til. Men det er jo ikke praksisen her. De har flere de må forholde seg til for vi er jo ikke generalister. Da synes jeg det i mange sammenbenger, spesielt når det gjelder trygd, at det er bedre å hente inn de fra trygd og at brukerne får hilst på dem. Hvis de da i fremtiden har behov for kontakt med trygd så henvender de seg direkte dit. For det er jo de som kan det feltet.”

Andre har vært mer bevist på at det med koordinatører ikke er en god løsning og har heller ikke forsøkt:

”Det er ikke sikkert at det der med koordinatør er det mest fornuftige.”

Et annet trekk vi også ser, kanskje mest i de forsøkene der man har opplevd stort arbeidspress og falt litt tilbake til gamle etatsgrenser, er at saksbehandlere fra sosialtjenesten i praksis blir sittende i en koordinatørrolle for flerbrukerne. Det har sannsynligvis sammenheng med den produksjonspregede arbeidsformen vi finner i Aetat og trygd. Når arbeidspresset øker i Aetat og trygd, resulterer dette som regel i at innsatsen rettes mot avklarings- og vedtaksoppgaver for å sikre at rettigheter og etatsinterne målsettinger ivaretas. For disse to etatene blir brukerne dermed lette redusert til en ”sak” på arbeidsbenken, mens sosialtjenesten blir stående igjen og forsøker å ivareta helhetssituasjonen for brukeren.

6.4 Handlingsplaner

I fellesdokumentet heter det at målet med fokusområdet ”handlingsplaner” er ”en bruker – en plan”. Med bakgrunn i at det opereres med ulike plansystemer i Aetat (handlingsplan) og sosialtjenesten (individuell plan), viser fellesdokumentet til at forsøkene skal prøve ut modeller for hvordan man organiserer arbeidet med begge disse plansystemene, herunder ansvarsforhold og oppgavefordeling. Vi forstår det også dit hen at det er et mål å integrere bruken av disse to plansystemene.

Selv om det kun er et fåtall forsøk som har dette som sin spesielle oppgave å teste ut, er det flere forsøk som har diskutert mulighetene for å utvikle et felles system for handlingsplaner. Et gjennomgående trekk er imidlertid at det første og fremst har blitt forsøkt ut i de forsøkene der man har mindre team for flerbrukere.

I forsøkene Dønna og Lødingen har man utviklet en fellesplan for de brukerne som inngår i det tverretatlige teamet. Erfaringene her er imidlertid noe blandet. I et av forsøkene hevder en av informantene at de tre etatene utarbeider en felles plan og at erfaringene med dette er gode. Men samtidig viser det seg at de ikke alltid er like flinke til å følge den opp eller rullere den etter hvert. I det andre for-

søket går det frem at sosialtjenesten etterlyser et bedre system for felles planer, mens Aetat og trygd har en noe mer lunken holdning:

”Jeg bruker individuelle planer litt i forhold til personer med store hjelpebehov. Ellers har vi enklere planer i forhold til personer med mindre behov. Den omfatter bl.a. hvem som skal ha hvilket ansvar, ... men forventningen var at vi hadde kommet lengre i forhold til å samordne dette”(sosial).

”Vi er ikke flinke til å bruke handlingsplaner. Vi er jo med på å lage den og diskutere den, men jeg er ikke inne der for å kikke. Det blir heller til at man går og spør”(trygd).

”De som er på avklaringskurs skal ha en handlingsplan. Det blir mer en formalitet enn en realitet. De legges inn etter at de har vært på kurs. Vi har også forsøkt oss med individuell plan. Men den har vi ikke helt fått inn under huden. Det har vært sosial som har jobbet med det”(Aetat).

Dette eksemplet illustrerer med andre ord noe av det samme som vi har omtalt tidligere, nemlig tendensen til at sosialtjenesten etterlyser mer samarbeid, mens de to statsetatene er mer opptatt med sin daglige produksjon og klarer seg godt med et mindre formalisert ad hoc samarbeid.

Vi finner også at holdningen er noe lunken i andre forsøk. Bl.a. hevdes det at det å lage en felles handlingsplan kan virke noe unødvendig. Forklaringen er at man likevel har god oversikt og at notater, muntlige avtaler etc. ivaretar det samme behovet:

”Det er ofte at de bare blir enige med brukerne om hva som skal skje videre (muntlig). Så det fungerer bare i noen grad. Men dersom det bare dreier seg om å finne en praksisplass, så lages det bare et notat. Men det kan jeg skjønne for det kan være vanskelig å lage en plan når brukerne ennå ikke har fått prøvd seg i en praksisplass. Det betyr at det egentlig ikke er noe viktig verktøy. Det er viktigere med en handlingsplan der løpene er litt lengre.”

Som den siste informanten antyder, er det kanskje av større betydning med handlingsplaner i de større forsøkene der både én- og flerbrukere inngår. Men på samme måte som med koordinatoren, er det ikke nødvendigvis at det å utarbeide én handlingsplan er det beste. Alternativet er å koordinere de eksisterende planene bedre.

Begrunnelsen for at man ikke har forsøkt ut noe system med felles handlingsplan i de større forsøkene begrunnes som regel med at spesielt statsetatene må forholde seg til egne plansystemer og/eller at de rett og slett ikke ser behov for en felles plan:

”Vi har ikke noe felles plan, men ser for meg at det kan bli tidkrevende. Det har vi snakka om i starten, men jeg tror det tar for mye tid. Aetat må jo gjøre det uansett i sitt system. Men jeg ser ikke behov for dette i trygd.”

Som antydnet har hver etat sitt eget plansystem. For brukere av trygdeetaten utarbeides det handlingsplaner i en tidlig sykepengeperioden, men ansvaret for å utarbeide denne er lagt til arbeidsgiver. Fra Aetats side dreier det seg om handlingsplaner i forhold til 11.6 vedtak. Fra kommunens side dreier det seg om individuelle handlingsplaner, som riktignok er lovpålagt, men der behovet for en plan likevel blir skjønsmessig vurdert. I følge en informant fra Aetat, er det imidlertid ikke bare praktiske problemer med å integrere de ulike planene. Han stiller også spørsmål om formålet og intensjonene med det:

”Vi må ha en handlingsplan på utføring. Vi har snakket om at sosial bare kan bruke handlingsplanen som vi bruker i Aetat, dvs. at de bare skriver inn i Oskar ’se handlingsplan Aetat’. Men vi kan ikke få godkjent motsatt. Men våre planer inneholder ikke noe med behandling og liknende. Om vi skal begynne å implementere det med behandling blir det veldig snålt. Vi har snakka om at det kunne vært greit å ha bare én handlingsplan, men det er ikke mulig i forhold til dataverktøyet vårt. Men det å samordne planene våre har jeg aldri opplevd har vært noe problem.”

Et problem i forhold til å lage én felles plan, er at de tre plansystemene har ulike intensjoner. De individuelle planene i sosialtjenesten er frivillig og benyttes kun overfor brukere med spesielle behov, gjerne knyttet opp mot kommunens helse- og rehabiliteringstilbud. Intensjonen her er med andre ord en plan for å koordinere helsetjenestene. Trygdeetatens planer blir utarbeidet av arbeidsgiver. Intensjonen her er å ansvarliggjøre arbeidsgiver i forhold til å unngå utstøting av sykmeldte arbeidstakere før trygdeetaten overtar med et rehabiliteringstilbud eller Aetat med et utføringstilbud. Aetat har knyttet sine planer til 11.6 vedtaket på utføring. Formålet her er ikke først og fremst å koordinere ulike tjenester, men det er mer et metodeverktøy for å bevisstgjøre brukeren i forhold til hensiktsmessig mål og veivalg i utføringssløpet. Det viser at de tre plansystemene retter seg mot ulike brukersegment og ulike deler av prosessen fra sykepengeperioden, det kommunale helse- og sosialsystemet og veien tilbake til arbeid. Samtidig er trygdeetaten og Aetats plansystemer som regel er samordnet i den forstand at planene arbeidsgiverne utarbeider, samt informasjonen trygdeetaten har lagret, brukes som input i avklaringsprosessen på utføring (og dermed som grunnlag for utformingen av en handlingsplan). Vi er imidlertid ikke kjent med at det er noe tilsvarende samordning av kommunens individuelle planer og planene i Aetat.

En forklaring på at arbeidet med felles planer ikke har fått stor oppmerksomhet, kan således ha sammenheng dels med at trygdeetatens og Aetats plansystemer

allerede er koordinert, samt at kommunene ennå i liten grad har benyttet individuelle planer. Der sosialtjenesten benytter dette, ser vi imidlertid antydninger til at de blir stående litt utenfor den etablerte arbeidsdelingen mellom trygdeetaten og Aetat.

En annen forklaring er at det er få brukere som vil ha behov for et felles plansystem som dekker både trygd, kommune og Aetat. Dersom man skulle få utnyttet dette i sin fulle bredde, ville det være nødvendig med en lang planleggingshorisont. Dette har også vært et klassisk motargument mot bruk av handlingsplaner, nemlig at det er begrenset hvor langt frem i tid det er mulig å planlegge (Møller m.fl. 2003). Med andre ord kan integreringen av dagens tre plansystemer bidra til at planleggingshorisonten blir for lang og at noe av poenget derfor faller bort. Således kan kanskje dagens system med å samordne ulike ”delplaner” kanskje fungerer bedre enn å etablere en felles plan som har ambisjoner om å omfavne alle ordninger og målgrupper. En samordningsstrategi bør imidlertid også omfatte kommunens individuelle planer.

Vi kan likevel ikke se bort fra at det kan være hensiktsmessig å lage felles planer i mindre teambaserte arbeidsformer. Som nevnt over, har Dønna hatt god erfaring med dette. I Verdal ønsker man også å innføre felles handlingsplaner i miniprojektet ”Arbeid i sikte”.

6.5 Samarbeidsløsninger med eksterne partnere

Hensikten med dette fokusområdet er å ivareta brukernes behov for helhetlige og koordinerte tjenester. Her blir spesielt helse- og utdanningssektoren trukket frem som sentrale samarbeidspartnere. Etter vårt skjønn er dette et sentralt fokusområde. Begrunnelsen for dette er oppfatningen om at det er to viktige forutsetninger for å kunne nå målet om flere i jobb og færre på passive ytelser. Den ene er omtalt over og dreier seg om å finne gode modeller og verktøy for å koordinere de interne ressursene. Den andre dreier seg om å finne gode modeller og verktøy for å koordinere samarbeidet med eksterne ressurser. Vi kan si at den interne samordningen er et nødvendig virkemiddel, men ikke tilstrekkelig. Den interne samordningen kan være nødvendig i forhold til å finne riktig ytelse og tiltak til den enkelte bruker. Men selv om samordningen av de interne ressursene fungerer godt, kan likevel resultatene utebli dersom samordningen i forhold til de eksterne ressursene fungerer dårlig.

Det er to sentrale aspekter knyttet til den eksterne samordningen. Det ene dreier seg om hvilke ressurser man samarbeider med og det andre dreier seg om måten man samarbeider på. Som vi skal se et eksempel på nedenfor, kan det sistnente aspektet være vel så viktig som det første. I verste fall kan dårlige samarbeidsformer være avgjørende for om de eksterne ressursene benyttes eller ikke. Et

tredje aspekt er også knyttet til den interne organiseringen. Med andre ord, måten man organiserer virksomheten internt, kan være avgjørende i forhold til hvor godt man klarer å utnytte eksterne ressurser.

Et gjennomgående inntrykk er at forsøkene så langt stort sett samarbeider med de aktørene som hver av etatene tidligere har hatt tradisjon for å samarbeide med. Dette dreier seg om sosialtjenestens samarbeid med det øvrige kommunale tjenestetilbudet (rusomsorg, psykiatrisk helsepersonell og barnevern) eller Aetats samarbeid med sine tiltaksleverandører (bedrifter med praksisplass og lønnstilskudd, arbeidsmarkedsbedrifter og kursleverandører) eller oppfølgingstjenesten. For trygdekontoret er de viktigste samarbeidspartnerne gjerne primærlegen, arbeidslivstjenesten og hjelpemiddelsentralen.

Til tross for at forsøkene i stor grad forholder seg til sine tradisjonelle samarbeidspartnere, finner vi likevel noen nyskapninger i forsøkene. Eksempler på dette finner vi i Saupstad som har benyttet seg av ulike typer tverrfaglig rehabiliteringsopplegg.¹⁶ I følge en informant har denne typen rehabilitering vist til gode resultater for grupper som det tidligere har vært vanskelig å finne et behandlingstilbud til.

Det vises også til andre eksempler. Flere av forsøkene viser til at de har gjort fremstøt overfor primærlegene. Videre er det også et par forsøk som kan vise til samarbeid med opplæringskontoret i forbindelse med lærlingeplasser og utvikling av spesielle opplæringstilbud. I et av forsøkene vises det også til et samarbeid med et kommunalt etablererprosjekt for ungdom.

Som nevnt over, viser imidlertid de fleste informantene til sine tradisjonelle samarbeidspartnere. Det er også mange som blir svar skyldig på spørsmål om det er andre aktuelle samarbeidspartnere. En informant svarer endog at det er tilstrekkelig med de to samarbeidspartnerne hun har fått i samordningsforsøket. På spørsmål om det er brukergrupper de fremdeles har vanskeligheter med å finne egnede tilbud til, dukker det derimot opp flere grupper. Her nevnes bl.a. personer med ADHD, lese- og skrivevansker, psykiske lidelser, diffuse lidelser, personer uten fast bolig, personer som har vært gjennom en attføring uten å lykkes, middelaldrene menn med høye krav til lønn og stilling etc.

Denne listen er ikke fullstendig, men viser at det kanskje er et gap mellom hvem man anser som aktuelle samarbeidspartnere og hva slags barrierer mange brukere har. En strategi i forhold spørsmålet om hvilke eksterne ressurser man kan benytte seg av, bør derfor kanskje heller ta utgangspunkt i hva slags klienter man ikke har gode nok tilbud til og ikke utelukkende de institusjoner man tradisjonelt

¹⁶ Her nevnes spesielt Attføringscenteret i Rauland og Nasjonalt kompetansesenter for sammensatte lidelser ved St. Olavs Hospital

har samarbeidet med. I den sammenheng finner vi også forsøk som ønsker å utvikle egne spesialtilpassede tilbud (kombinasjon av opplæring og praksis). Forsøket i Sagene kan også trekkes frem som et eksempel der man har utviklet egne spesialtilpassede AMO-kurs.

En forklaring på at dette fokusområdet ikke har fått mer oppmerksomhet har sannsynligvis sammenheng med at mye tid og ressurser foreløpig har gått med i den interne prosessen. Men mulighetene for å utnytte eksterne ressurser bedre, forutsetter imidlertid også at man har kompetanse om disse ressursene. Mye kan tyde på at man også her vil ha behov for en viss grad av spesialisering, noe sitatet under illustrerer:

”Oppi dette her så blir vi jo presset som særetater. De ulike etatene har jo sine satsingsområder. Her for et par uker siden kom det frem at vi lå veldig lavt på det med kjøp av helsetjenester.¹⁷ Vi har kjøpt lite utredninger og operasjoner ... og hva er årsaken til det? Når vi begynner å gå gjennom det der, så finner vi ut at folk ikke klarer å ha fokus på det. De klarer ikke å få med seg det ... for det vil hele tiden være endringer i rutiner i forhold til hvor man kjøper slike tjenester. Å fange opp sånne ting ... det blir for bredt i bодet på folk. Tilsvarende diskusjoner har du i Aetat i forhold til bruken av enkelte virkemidler. Å bringe folk fra trygd inn i den diskusjonen, har jeg erfart at ikke er noe å tjene på foreløpig.”

Sitatet illustrerer ikke bare at det er behov for kompetanse omkring hvilke eksterne ressurser som finnes og er aktuelle for ulike brukergrupper, men det peker også på noe annet vesentlig, nemlig rutinene for samhandling med de eksterne samarbeidspartnerne. Som vi skal se nedenfor, kan utformingen av slike rutiner være avgjørende i forhold til om den enkelte saksbehandler i det hele tatt benytter seg av slike ressurser.

I forsøkene ser vi så langt at de fleste fremstøt overfor eksterne samarbeidspartnere har dreid seg om å informere om forsøkene. Et eksempel hvor de har gått svært bredt ut med en slik strategi er i Nittedal:

”De vi samarbeider med er næringslivet og resten av kommunen. Det vi har funnet ut er at kommunen har mange gode tilbud. Har laget et opplegg som heter ’Vi kan’ hvor jeg har tatt for meg en del av de tilbudene kommunen kan tilby. Så nå har vi et opplegg der vi besøker hverandre og der alle kan fortelle om seg selv og hvordan vi kan bruke hverandre. Det omfatter også statlige etater.”

Prosjektet ”Vi kan” fungerer sånn at de ulike etatene, enten kommune eller stat, får en dag som de informerer om seg selv, og der alle andre blir invitert til å høre

¹⁷ Kjøp av helsetjenester er et virkemiddel som gjelder personer som går sykmeldt i påvente av behandling. Formålet er at den sykmeldte skal få behandling på et tidligere tidspunkt enn vedkommende ville ha fått ved å følge ordinære ventelister. Slik vi har forstått det opererer trygdeetaten med måltall for hver kommune i forhold til kjøp av denne tjenesten.

på. Da sendes invitasjon ut til alle – alt fra leger, fysioterapeuter osv. Poenget her er å gi informasjon om de ulike tjenestene og om hvordan man kan bruke hverandre.

Det å informere eller markedsføre prosjektet overfor andre, er nok en forutsetning for å få til et godt samarbeid. Imidlertid vil slike samarbeid også dreie seg om å forholde seg til formaliserte rutiner eller kontrakter. Når det gjelder måten man samarbeider på, finner vi to ulike tradisjoner i henholdsvis Aetat og sosialtjenesten. Innenfor sosialtjenesten samarbeides det hovedsakelig i form av henvisninger, mens Aetat samarbeider i form av å kjøpe tjenester. I trygdeetaten kan det se ut som vi finner litt av begge deler. Det er spesielt i forhold til henvisningspraksisen innenfor kommunene at vi finner eksempler der organiseringen av samarbeidet kan påvirke saksbehandlernes adferd.

Et eksempel på dette finner vi i Moss. Forsøket i Moss har definert seg som å ha en bestillerrolle i forhold til sitt behov for tjenester. I forhold til Aetats tradisjonelle samarbeidspartnere, skiller ikke Moss seg fra andre forsøk. Derimot skiller Moss seg ut fra andre forsøk i forhold til samarbeidet med de øvrige tjenestene i kommunen. I Moss kommune har de organisert virksomheten inn i en rekke mindre selvstendige virksomheter som skal ha en utførerrolle. Bestillingene skal ivaretas av kommunens forvaltningskontor. Siden forsøket i Moss også har definert seg som en bestiller, har de i praksis sendt sine bestillinger til de respektive kommunale tjenestene (rus og psykiatri). I følge en informant fra forsøket har dette fungert tilfredsstillende og de har hatt god og nær kontakt med de kommunale leverandørene. Så langt vi kan se, bryter imidlertid denne praksisen med hvordan henvisningene skal foregå, dvs. at alle bestillinger skal gå via kommunens forvaltningskontor. Det har derfor vært en diskusjon om hvorvidt bestillingene fra Fokus Jobb også skal gå via forvaltningskontoret (dvs. at Fokus Jobb blir omdefinert fra bestiller til utfører). I følge informanter fra forsøket i Moss, frykter man da at den nære kontakten man har hatt til de nevnte tjenestene blir borte.

Et annet eksempel fra forsøket i Saupstad tilsier at frykten til informanten fra Moss ikke er ubegrunnet. På samme måte som i Moss, skal også alle henvisninger fra forsøket gå via bydelens forvaltningskontor:¹⁸

”Psykiatriske sykepleier er vi avhengig av. Det har jo blitt mye tyngre enn før. Før kunne vi bare stikke ned i etasjen under for å snakke med dem, men nå må vi også henwise via Heimdal før de kommer tilbake hit. Da benytter jeg meg ikke av det her. Det blir for tungvint.”

¹⁸ I Saupstad er situasjonen noe spesiell siden innbyggerne her, avhengig av hvor de bor i Saupstad, må forholde seg til to ulike bydelsforvaltninger.

Ekseplene fra Moss og Saupstad viser med andre ord at måten kommunene organiserer sine tjenester på, kan påvirke samarbeidet med nærliggende tjenester som rus og psykiatri. Bl.a. vises det også til at mange mellomledd, kan bidra til at man som bestiller ”*mister kontroll over brukerne*”. Vi kan imidlertid ikke ut fra det sparsomme erfaringsmaterialet som vi har fra de to forsøkene, konkludere med om den ene eller andre modellen fremmer eller hemmer et samarbeid. Det vi derimot kan si er at kommunen vil kunne foreta slike organisatoriske disposisjoner, som igjen kan påvirke samarbeidsformene i en eventuell fremtidig velferds-etat.

I den forbindelse kan vi også trekke inn et tredje eksempel fra Verdal. Utgangspunktet er at kommunens rusteam ikke inngår i forsøket. I følge informanter fra sosialtjenesten, har dette bidratt til at de har nå har mistet mye av den daglige kontakten med sine tidligere kolleger i rusteamet. Normalt har det vært en grei arbeidsdeling mellom dem siden rusteamet hovedsakelig konsentrerer seg om tyngre rusproblematikk og personer som ikke er aktuelle for arbeidsmarkedet. Det sosialkuratorne likevel opplever å miste, er det daglige kompetansetilfanget man tidligere hadde og som man kunne spille på i forhold til ordinære sosialklienter som var på vei *ut* i et rusproblem.

Eksemplet her viser – som vi også antydte over i forhold til forsøk som ønsket å etablere egen kursvirksomhet – at et alternativ til å basere seg på utlignelige eksterne ressurser, kan være å innlemme de aktuelle ressursene i den interne virksomheten (som for eksempel et rusteam) eller etablere tilsvarende selv for å få lettere tilgang til dem.¹⁹

Ut fra det intervju materialet vi sitter med, er det imidlertid vanskelig å si hvorvidt samarbeidspartnerne og formene for samarbeid fungerer tilfredsstillende. Etter vårt skjønn bør imidlertid disse relasjonene kartlegges mer inngående. En slik kartlegging bør ikke bare omfatte hvilke samarbeidspartnere forsøkene har, men også hvordan samhandlingen foregår og hva slags prinsipper den baseres på (gjennom markedsliknende relasjoner, byråkratiske relasjoner eller nettverksrelasjoner). Hvordan samarbeidspartnerne opplever forsøket bør også være en del av en slik kartlegging.

6.6 Arbeidsgivere og tiltaksarrangører

Vi har ovenfor pekt på at forsøkene hovedsakelig forholder seg til de tradisjonelle samarbeidspartnerne. En viktig aktør både for sosialtjenesten og Aetat er ar-

¹⁹ I prinsippet kan man risikere å havne opp i den situasjon som sosialtjenesten tidligere har opplevd – at de ikke har hatt god nok tilgang til aktive tiltak (dvs. tilstrekkelig kontroll over tiltakene i Aetat) – med den følge at kommunene selv har bygd ut eget tiltaksapparat (for å få bedre kontroll).

beidsgiverne og tiltaksarrangørene. Selv om vi ikke har datagrunnlag som underbygger det, er det likevel et inntrykk at tiltaksbruken øker, men snevres samtidig inn mot to typer tiltak: jobbklubber og praksisplasser. I mindre grad benyttes for eksempel kvalifiseringskurs (AMO) og lønnstilskudd.

Som vi antydte i den første evalueringen, var inntrykket at de målene saksbehandlerne i praksis opererte med til daglig, var å få brukerne ut i aktive tiltak. Dette inntrykket sitter vi også igjen med i denne runden. På spørsmål om de bruker tiltakene annerledes nå, svarer en av informantene:

”Det er mest praksisplasser det går i og litte granne lønnstilskudd. Men om praksisplassene fører fram er litt ymse. For noen kan det være virkningsfullt. Men av og til får jeg følelsen av at praksisplassene blir brukt som en form for livsopphold – at de skal gå på praksisplass for å få penger. Jeg føler litt at når vi har fått de over på en praksisplass så har vi gjort jobben vår. ... Jeg vil heller gi dem litt mer tid til å søke jobb. For det tar faktisk litt tid å søke jobber. Har inntrykk av at mange bare tenker tiltak og så jobb, ikke jobb først og så tiltak. ... Det er kanskje først og fremst de på sosial som er mest ivrige i forhold til å få de på praksisplass, for at de ikke skal belastes deres budsjett.”

Enkelte viser også til at steget over fra praksisplassen til ordinært arbeid er stort:

*”- Har du liten tro på tiltaksspektret dere har?
- Ja jeg har hatt mye nedturer og betenkeligheter i forhold til å motivere folk til å gå ut og forsøke seg i jobb. Så går de ut og gjør en god jobb, men den dagen det blir lønnet arbeid så er det problematisk. Og den dagen det er snakk om fast arbeid så er det nesten umulig. Det er ikke rom for folk med redusert kapasitet ute i verden.”*

En tredje informant peker også på at terskelen for å få praksisplass er lav, mens steget derfra og ut i jobb kan være vanskelig:

”Når det gjelder tiltaksplasser er det overhodet ikke noe vanskelig å få tak i. Det kan vi skaffe på dagen. Det som er vanskelig er å få dem videre i ordinær jobb.”

Det interessante i den forbindelse er at informanten på spørsmål om hvorfor ikke lønnstilskudd brukes, svarer at det er vanskeligere å få arbeidsgiver med på det. Som kjent ligger det sterkere forpliktelser for arbeidsgiver i forhold til lønnstilskudd enn praksisplass. Lønnstilskudd har normalt god effekt, men samtidig forplikter det også arbeidsgiveren i langt større grad enn det en praksisplass gjør.

Det er også andre som antyder at mange av dem man i første omgang fikk ut i en praksisplass er på vei tilbake. I den forbindelse etterlyses det også alternative til-

tak eller ytelsesformer. Dette gjelder både de som kommer fra sosial, men også personer som har vært gjennom et attføringsopplegg.

”Jeg er ikke sikker på at tiltakene som settes i verk alltid er de beste for brukerne. Det fører ikke til arbeid og de blir lett gående på det ene etter det andre.”

Det er også et inntrykk at de ”lokale” målsettingene til saksbehandlerne lett kan komme i konflikt med de overordnede målene. Når målene blir for ambisiøse vil det være lett å formulere seg noen lokale mål, noe man kan forholde seg til i hverdagen og som man kan observere. Et slikt mål er å få personer i aktivitet. Men dette målet kan også overskygge det overordnede målet – å få flere i varig jobb – enten ved at man skyver for mange ut i tiltaksapparatet (det er dette man gjerne blir målt på) eller ved at tiltaksplassene kun blir et midlertidig opphold før man starter en ny runde i tiltaksapparatet.

Problematikken her peker på noe av det vi tidligere var inne på, nemlig at selv om organiseringen internt er viktig, vil det samtidig være avgjørende hvilke eksterne ressurser man spiller på og hvordan man spiller på disse. Følgende to sitater fra ett og samme intervju illustrerer dette poenget:

”Jeg synes vi har lykkes over måte med det her. Det har nesten gått inflasjon i å finne gode løsninger synes jeg”.

”Det er mye fokus på arbeidstakeren hele tiden, som vi utreder og motiverer og stabler på beina til en verden som egentlig ikke er mottakelig for folk som har den minste lille ... Jeg satt her i møte med NN (arbeidsgiver) som sa at ’du må fungere 110% i dag skal du jobbe i vår kommune’. Da er det ikke enkelt å sende folk ut i verden. På det feltet må det skje noe snart. Ellers så blir vi bare sittende og holde på uten at jobbene er der.”

I det første sitatet viser informanten til at man internt har lykket med samordningen, mens i det andre peker han på de utfordringene man fremdeles står overfor i forhold til å nå målet om å få flere i jobb.

6.7 Brukermedvirkning og dialog

I fellesdokumentet for fokusområdene vises det til to typer brukermedvirkning: en på systemnivå og en på individnivå. Vi har ikke rettet spesiell oppmerksomhet mot brukermedvirkning på systemnivå. Vi vil imidlertid vise til omtalen i den første evalueringsrapporten. Derimot har vi rettet mer oppmerksomhet mot brukermedvirkning på individnivå.

Sentralt her er rollefordelingen mellom bruker og saksbehandler. Her finner vi tre ulike tradisjoner i de tre etatene. I følge en informant kommer dette til uttrykk på følgende måte:

”I trygdeetaten innebærer det at brukeren skal gjøre mest mulig selv, i Aetat at brukeren skal ta et ansvar for egen situasjon, mens i sosialtjenesten betyr det at man skal se og forstå brukeren ut fra egne premisser.”

Sitatet illustrerer godt de ulike forståelsene som eksisterer i de tre forsøkene. Mens trygdeetaten og sosialtjenesten oppfattes som to ytterpunkter, oppleves Aetat å ligge et sted i midten. På trygdesiden kan vi si at brukeren forutsettes å ha evner til å utføre det meste selv. I Aetat tas det derimot ikke for gitt at brukeren nødvendigvis har de evnene som skal til, men gjennom bevisstgjøring og informasjon forventes det at brukeren *skal* tilegne seg slike evner. På den andre siden finner vi sosial som legger til grunn at hvert enkelt individ er unikt og dermed har ulike forutsetninger. På samme måte som i Aetat ligger det her et håp om å selvstendiggjøre brukeren, men det oppfattes ikke å være noe automatikk i dette. Med andre ord vil enhver ha ulike forutsetninger og må derfor hjelpes fra det ståstedet man er.

Som vi har vært inne på tidligere – at sosialtjenesten lett blir stående og etterlyse mer samarbeid, mens statsetatene er tilfreds med ad hoc samarbeidet – kan ha sammenheng med nettopp disse ulike forståelsene. Med andre ord er det ulike oppfatninger om hvilken rolle man skal spille overfor brukerne, noe som igjen skaper ulike forventninger til samarbeidet.

Men det kan også være at man har ulike grupper å forholde seg til og at en tolkning av brukerperspektivet nok kan passe til én etats brukere, men ikke en annen. Dette kommer bl.a. til uttrykk hos en representant fra trygdeetaten som nå jobber mye med sosialklienter og individstønad:

”Det er mulig vi hjelper dem for mye men ... (tenker). Men noen ganger må man bare hjelpe folk. Det er litt vanskelig å vite når vi skal hjelpe dem, og når brukeren skal hjelpe seg selv altså.”

Sitatet illustrerer også en tendens vi finner, nemlig at det etter hvert oppstår en viss konsensus der man kanskje nærmere seg midten eller beveger seg opp og ned på denne akse, ikke avhengig av hvilken etat man kommer fra, men hvilke brukere man forholder seg til. En annen tendens vi ser, er at man har innsett forskjellene, akseptert dem og lever i fordraglighet med dem:

”Det med brukerperspektiv har vi bare lagt på is her i forsøket. I sosial dreier alt seg om å bli sett og hørt. Men det betyr noe helt annet i trygd. Sånn er det bare.”

Men brukerperspektivet kan også dreie seg om makt og maktfordeling mellom bruker og saksbehandler. Brukermedvirkning blir normalt oppfattet som at brukeren får større innflytelse over egen sak på bekostning av saksbehandleren. På den andre siden finner vi praksisen med vilkårssetting, et virkemiddel som kan oppfattes å være en innskrenkning i brukerens selvstendighet eller utvidelse av saksbehandlers makt:

”Brukermedvirkning er å bli sett og hørt. Men det kommer i konflikt med vilkårssettingen.”

”Det betyr at deltakerne blir sett og hørt. Vi har tenkt at det skal bygge på en god veileder som ser og hører hva brukeren vil. De skal være gode i etikk, være målrettet og gode på samtalen. Det er både ord og praksis som det jobbes med. Men det er ikke alltid vi kan hører på brukeren. De som bare ønsker å leve på sosialstøtten vil verken bli sett eller hørt, men blir drit forbanna.”

I flere av forsøkene stiller man nå strengere vilkår til brukerne enn det man tradisjonelt har gjort. I praksis betyr det krav om aktiv deltakelse i tiltak eller annen aktivitet. Dette prinsippet strider imidlertid mot praksisen i Aetat der det i større grad har vært tradisjon for frivillighet. Dette har bl.a. sammenheng med at tiltak normalt har liten effekt når brukerne presses inn i noe de selv ikke er motivert for. I den sammenheng er det interessant å trekke inn forsøket i Sagene der man åpenbart praktiserer vilkårssetting strengere enn i samordningsforsøkene.

I følge en informant fra Sagene, klarer de her å ivareta både hensynet til brukermedvirkning og streng vilkårssetting. Dette begrunnes med at brukerperspektivet ivaretas som følge av at man har et bredt tilbud som passer til alle brukere. Det betyr med andre ord at brukerens eget valg er begrenset i forhold til spørsmålet *om* man skal gjøre noe, mens friheten ivaretas i forhold til spørsmålet *om hva* man skal gjøre. I følge denne tankegangen, vil brukerperspektivet begrenses kun dersom tiltaksspektret er begrenset. I lys av erfaringene man har høstet i Aetat, kan man dermed tenke seg at den negative effekten som ligger i tvangsaspektet, blir opphevet som følge av at brukeren har stor frihet til å velge hva de skal gjøre.

Et slikt prinsipp er imidlertid vanskelig å overføre i alle situasjoner fordi tilbudet naturlig nok vil variere fra område til område. I Oslo vil det for eksempel være et bredt spekter av eksterne tilbud man kan benytte. I tillegg ser vi også at Sagene har bygd opp et forholdsvis omfattende internt tilbud til brukerne. I forsøk som Lødingen og Dønna vil det imidlertid være begrensede muligheter. Med andre

ord vil motsetningen mellom vilkårssetting og brukermedvirkning være vanskeligere å gjennomføre på samme måte som i Sagene. I lys av at lite motiverte personer som regel har lite utbytte av et tiltak, kan det dermed være grunn til å vurdere hvor sterke vilkårene bør være på mindre steder. I det minst vil tankegangen fra Sagene være mindre gyldig.

6.8 Oppsummering

Et generelt inntrykk er at fokusområdene har fått blandet oppmerksomhet i forsøkene. For enkelte informanter har dette tilsynelatende vært ukjente satsingsområder. Andre kjenner til dem, men opplever at det er gjort forholdsvis lite. Men de fleste kjenner godt til dem og har i en eller annen form vært med på å diskutere eller prøve ut ett eller flere fokusområder. Det synes imidlertid å ha vært mest oppmerksomhet omkring de mer konkrete verktøyene som handlingsplaner og kartleggingsverktøy.

Som følge av at kartleggingsverktøyet KIS ble lansert, har de lokale initiativene til å utvikle egne skjema stoppet noe opp. Erfaringen med KIS er imidlertid gode, men det påpekes at det kanskje retter seg mot en for snever gruppe brukere. Enkelte oppfatter det som å være for arbeidsfokusert i forhold til grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, mens andre opplever at det blir for omfattende for de som står nærmest arbeidsmarkedet. I tillegg til KIS finner vi også det benyttes to andre lokalt utviklede kartleggings skjema. Det ene finner vi i Dønna og det andre i Kristiansand. I Dønna har det kartleggings skjemaet tilsynelatende fungert greit, men det har kun blitt benyttet i forhold til en forholdsvis liten gruppe flerbrukere. I Kristiansand hvor skjemaet benyttes til å sile brukerne til de ulike fokusgruppene, har erfaringene vært noe mer blandet. Det har sammenheng med at skjemaet ikke i tilstrekkelig grad har klart å identifisere brukernes reelle behov, med den følge at enkelte brukere havner i ”feil” fokusgruppe.

Så vidt vi har kunnet avdekke er det ingen forsøk som benytter begrepet koordinator. Derimot benyttes begrepet kontaktperson, noe som også gir et signal om hvordan denne rollen er utformet. Dette innebærer at det er en saksbehandler fra den etaten brukeren har mest å gjøre med, som blir kontaktperson så lenge brukeren ”hører til” den aktuelle etaten. Dersom statusen til brukeren endrer seg, skifter man også kontaktperson. Med andre ord er det en løsere kobling mellom bruker og kontaktperson enn det som opprinnelig var intensjonen med koordinatoren. Årsaken til denne praksisen er for det første at de aller fleste bare har behov for kontakt med én etat av gangen. Videre, der man har forsøkt å praktisere prinsippet med en fast koordinator, er erfaringen at dette bidrar til et forholdsvis stort merarbeid for den aktuelle koordinatoren.

Vi finner at felles handlingsplaner hovedsakelig benyttes innenfor de mindre spesialiserte teamene. Behovet for slike felles planer varierer imidlertid noe mellom etatene. Det kan her se ut som at de to statsetatene opplever dem som overflødige, mens sosialtjenesten etterlyser økt bruk av slike planer. Dette gjenspeiler også det generelle inntrykket vi har, at de to førstnevnte etatene gjerne er tilfreds med et såkalt ”over-gangen” samarbeid, mens sosialtjenesten etterlyser et mer omfattende og formalisert samarbeid. Når det gjelder de større forsøkene, benyttes ikke felles handlingsplaner. Begrunnelsen for dette er først og fremst at de tre etatene sitter med hvert sitt plansystem som retter seg mot ulike problemstillinger og målgrupper. Det er derfor vanskelig og kanskje ikke hensiktsmessig å integrere disse inn i ett felles plansystem. Derimot er det kanskje mer hensiktsmessig å samordne de tre eksisterende plansystemene. I dag praktiseres dette mellom Aetat og trygdeetaten i form av at trygdeetatens planer (som utarbeides av arbeidsgiver) skal inngå som ”input” i utformingen av Aetats handlingsplaner for yrkeshemmede. En slik samordning av eksisterende planer bør imidlertid også innbefatte kommunens individuelle planer der det måtte være relevant.

Etter vårt skjønn, er fokusområdet ”samarbeid med andre sentrale tjenester” et av de mest sentrale. I tillegg til at det er behov for å samordne ressursene internt mellom de tre etatene, er det også av stor betydning at de tre etatene samordner sin virksomhet med eksterne ressurser. Så langt vi kan se, har forsøkene så langt hovedsakelig konsentrert seg om sine tradisjonelle samarbeidspartnere. Vi finner imidlertid også enkelte eksempler på nye og interessante samarbeidspartnere. Men mye tyder på at det ligger et potensiale i at forsøkene utvider sine eksterne relasjoner. Muligheten for å utnytte eksterne ressurser effektivt, vil imidlertid avhenge bl.a. av den kompetansen man har internt. Enkelte eksempler fra forsøkene kan tyde på at en god utnyttelse av de eksterne ressursene forutsetter en viss grad av spesialisering internt. En annen faktor som vil være avgjørende for mulighetene til å utnytte eksterne ressurser, er måten samarbeidsrelasjonene foregår på. Enkelte eksempler viser her for eksempel at innføring av såkalte bestillerutfører modeller i kommunene, kan vanskeliggjøre samarbeidet med de kommunale tjenestene som rus- og psykiatritjenesten.

Den kanskje viktigste samarbeidspartneren i forhold til å realisere målet om å få flere i jobb, er kanskje arbeidsgiverne. Disse kontaktene er relevante både i forhold til praksisplasser og i forbindelse med formidling til ordinært arbeid. Her ser vi at det er forholdsvis enkelt å få tilgang til praksisplasser, mens overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet oppfattes som svært vanskelig. En effekt av dette kan være at praksisplassene lett kan bli en ”blindvei” og ikke en inngang til det ordinære arbeidslivet.

Det siste fokusområdet – brukerperspektivet – har som nevnt blitt viet lite oppmerksomhet. I forsøkene er riktignok begrepet diskutert, men har i liten grad avfødd noen konkrete resultater. Selv om de tre etatene nok har nærmet seg hverandre i forståelsen av dette begrepet, er det fremdeles uenighet. Men samtidig kan det se ut til at man kan leve med denne uenigheten. Det mest interessante i forhold til brukermedvirkning er imidlertid bruken av vilkårssetting. Økt brukermedvirkning og økt bruk av vilkårssetting oppfattes av mange som to motsatte størrelser. Et problem med vilkårssetting er at ”tvang” som regel gir dårlig jobbeffekt (dvs. at lite motiverte personer har lite utbytte av tiltak). Forsøket i Sagene har imidlertid forsøkt å løse dette ved å etablere en bred tiltaksvifte. Prinsippet er da at man innskrenker brukerens frihet i forhold til *om* de skal gjøre noe, men utvider friheten (dvs. valgmulighetene) i forhold til *hva* de skal gjøre. På denne måten oppfatter man at vilkår og brukermedvirkning kan gå hånd i hånd. Hvorvidt dette kan praktiseres i mindre forsøk som i Dønna og Lødingen, er imidlertid lite trolig. Her vil naturlig nok mulighetene være langt færre enn i Oslo, og en like stram vilkårssetting som i Sagene vil sannsynligvis innskrenke brukerens mulighet til medvirkning.

7 DESENTRALISERING AV AETATS VIRKEMIDLER

For perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2007 gjennomfører bydelene Gamle Oslo og Sagene oppgavedifferensieringsforsøk i henhold til forsøksloven. Forsøket innebærer at de kommunale fullmaktene er utvidet slik at de kan utføre tjenester som vanligvis er tillagt Aetat for den aktuelle målgruppen. Det innebærer i praksis at de to bydelene har fått tilført tiltaksressurser fra Aetat. Formålet er å prøve ut effektene av å samle disse funksjonene på ett sted i en kommunal virksomhet. Målgruppen for forsøket er arbeidsledige sosialklienter som har sosialhjelp som hovedinntektskilde.

7.1 *Bydel Gamle Oslo*

Forsøket i Gamle Oslo er lagt til det tidligere Servicekontoret, som nå heter Senter for arbeid og kvalifisering (Kvalifiseringssenteret). Her har det i samarbeid med Aetat og trygdeetat vært drevet tilsvarende virksomhet i ca 11 år. Det innebærer at iverksetting av forsøket i liten grad har krevd organisatoriske endringer. I tillegg til forsøksleder, er det ansatt en økonomiforvalter og seks tiltakskonsulenter ved Kvalifiseringssenteret.

Aktuelle brukere henvises fra sosialtjenesten i bydelen som består av ett mot-takskontor og to oppfølgingskontor. De endringene som har skjedd i kjølvannet av forsøket er hovedsakelig knyttet til arbeidsmetodikk. Tidligere måtte aktuelle saker sendes over til Aetat når det var aktuelt å ta i bruk aktive tiltak. I praksis innebar det at brukeren først var til samtaler og utredning ved Servicekontoret. Dersom de vurderte det som hensiktsmessig, kontaktet de også en aktuell tiltaksarrangør, enten en arbeidsmarkedsbedrift eller annen ordinær bedrift. Saken ble så sendt over til Aetat med ny innkalling og vurdering før saken eventuelt ble sendt videre til arbeidsmarkedsbedriften for vurdering om opptak. I følge informanter fra forsøket, opplevde man at dette var en tidkrevende prosess med mye dobbeltarbeid. Etter at forsøket startet opp, har Kvalifiseringssenteret i dag fullmakter til å utføre alle disse oppgavene på egenhånd. Det innebærer også at brukene får utført de nødvendige tjenestene på ett og samme sted.

Forsøket innebærer også at Kvalifiseringssenteret har fått overført tiltaksmidler fra Aetat og kan selv kjøpe tiltaksplasser fra aktuelle tilbydere. De har også ansvar for utbetalinger av kursstønad (jfr Aetats reglement). Slik stønad utbetales en gang i måneden, og i tid samsvarer det i stor grad med utbetaling av sosialstønad.

Forsøksvirksomheten drives som en videreføring av Servicesenteret, noe som innebærer at en har erfaring med tilsvarende virksomhet fra tidligere. Dette omfatter også utvikling og drift av egne tiltak. Etter at forsøket ble satt i gang, har en arbeidet med å styrke driften av egne tiltak. Pr i dag har de følgende tiltak i egen regi:

- Arbeidstreningstiltak. Dette er et lavterskeltilbud som i utgangspunktet ikke er tidsavgrenset. Det er inntil 40 plasser.
- Kvalifiseringstiltak for minoritetsspråklige som faller utenfor introduksjonsordningen, 40 plasser.
- Jobbsøkekurs, fire uker og inntil 12 plasser. Her arbeides det også med å skaffe praksisplasser.
- Kvalifiseringstiltak for metadonbrukere, 12-15 plasser.
- Tiltaksplasser for minoritetsspråklige i Mosaikk (som i hovedsak arbeider med introduksjonsprogram for innvandrere).

Informanter peker på at overføring av utbetalinger fra Aetat til forsøket medførte en god del praktiske problemer. Som en konsekvens av det ble mye tid og oppmerksomhet de første månedene bruk til å utarbeide gode systemer og rutiner. Det opplyses at disse innkjøringsproblemene nå stort sett er overvunnet. De kan derfor i større grad rette oppmerksomheten mot å videreutvikle egne tiltak. Ambisjonene er å ha en så bred tiltaksvifte som mulig for i størst mulig grad dekke behovene til målgruppene i bydelen. I den forbindelse vil tiltak overfor ungdom bli prioritert.

I følge informanter i forsøket, benyttes kombinasjoner av ulike tiltak. I den forbindelse er Arbeidsmarkedsbedriftene en sentral samarbeidspartner i tillegg til andre offentlige og private bedrifter. I tillegg kommer et bredt spekter av kursarrangører i offentlig og privat regi. Siden en har arbeidet innenfor feltet i mange år, har en opparbeidet et betydelig kontaktnett blant arbeidsgiverne. Det er også en person tilknyttet jobbsøkerkurset, som kun arbeider mot næringslivet.

På samme måte som en gjorde tidligere, benyttes vilkårssetting i forsøket. Dette innebærer at det stilles klare krav til brukerne om oppmøte og egenaktivitet, og at de får tett oppfølging. Vilkårene skal utarbeides i tett samarbeid mellom bruker og tiltakskonsulent. Man tilstreber å finne fram til vilkår som bruker har reelle muligheter for å oppfylle slik at de dermed kan bidra til å gi bruker en opplevelse av mestring. Vilkårene skal innebære at det stilles reelle krav, men de må balanseres mot faren for å påføre bruker (enda en) opplevelse av å mislykkes. Et aktivt virkemiddel overfor brukere som ikke følger opp avtaler, er stopp i sosialstønaden. Tett oppfølging, og også effektiv bruk av stopp i sosialstønaden, er avhengig av at hele sosialtjenesten i bydelen har tilgang til samme datasystem.

Når ett kommunalt kontor får fullmakt til å utføre tjenester som tidligere ble ivaretatt av to etater på ulikt forvaltningsnivå, er det i utgangspunktet rimelig å anta at det vil innebære effektiviseringsgevinst i form av kortere saksbehandlingstid. Det betyr at det er rimelig å forvente at forsøket vil ha effekt både når det gjelder ”gråsoneproblematikk” og å få brukere raskt inn på aktive tiltak. Vedrørende effektivitet, så ble det fra ledelsens side pekt på at siden de nå kan søke brukerne direkte inn på en arbeidsmarkedsbedrift, så opplevde de nærmest omgående at innsøking gikk mye raskere. Tiden ble redusert fra to-tre måneder til to-tre uker.

Det blir vist til at forsøket gir Kvalifiseringssenteret både ansvar og muligheter. Siden de nå har ansvaret selv, er de ikke lenger avhengig av å involvere andre instanser for å sette i gang tiltak. Det betyr at de nå har mulighet til å ta hånd om hele kvalifiserings- og jobbsøkeprosessen. Dessuten har de muligheter til å tilby et bredt spekter av tiltak. De ser det også som en stor fordel å ha lokalkunnskap både med hensyn til arbeidsgivere, lokalbefolkning og sosiale problemer i bydelen. Dette gir i følge informantene, større muligheter for å skreddersy individuelle tiltak. Muligheten for å utvikle egne tiltak, oppfattes også å spille en stor rolle. Dette gir økt fleksibilitet fordi tiltakene kan endres raskt ved endringer i lokalmiljøet som medfører nye behov. Ytterligere ett moment som trekkes fram er at enhetlig ansvar gir mulighet for bedre kvalitet på tiltakskjedene. Det innebærer både ”høy hastighet” slik at folk kommer raskt i gang med målrettede tiltak, det blir ikke pauser mellom tiltakene, ulike tiltak kan kombineres og det blir progresjon i tiltakene.

Målgruppen er som nevnt personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde. En slik avgrensning kan være problematisk og forårsake gråsoneproblematikk mellom Kvalifiseringssenteret og Aetat. Dersom en person med stønad fra Aetat får 40 prosent av inntekten som supplerende sosialstønad så faller vedkommende utenfor målgruppen, og skal pr. definisjon overføres til Aetat. Størrelsen på tilskudd fra Aetat kan imidlertid variere, og dermed vil også den andelen som sosialhjelpen utgjør variere fra måned til måned. For å unngå ”skyveproblematikk” har Kvalifiseringssenteret valgt å være romslig mht. til prosentandeler som sosialstønaden utgjør.

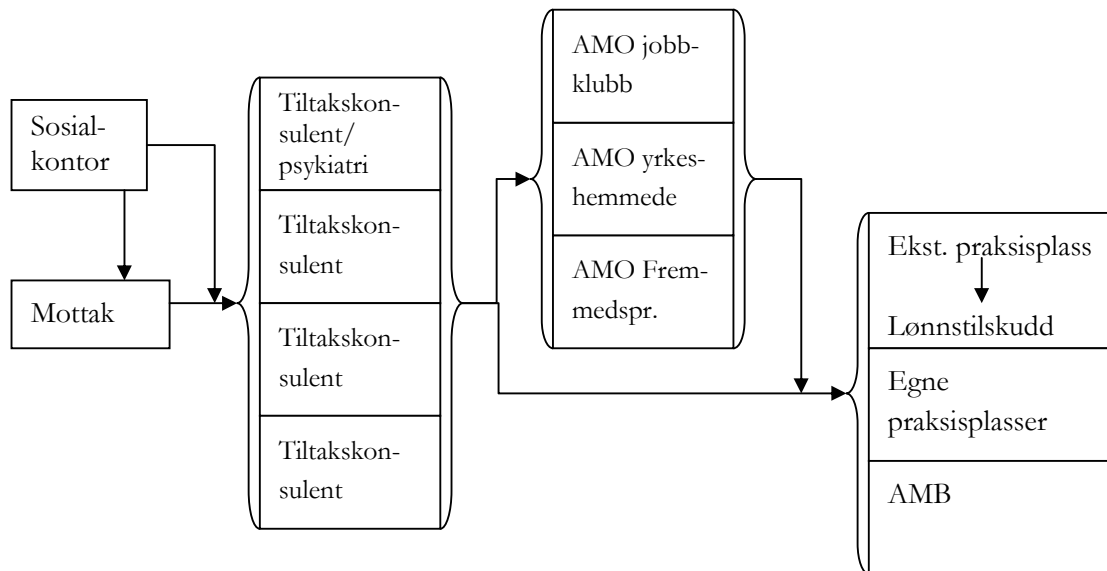
Aktuelle brukere blir henvist fra bydelens sosialtjeneste. Det er avgjørende at de ”riktige” brukerne blir henvist. Godt samarbeid med sosialtjenesten er derfor viktig for å unngå ”skyveproblematikk”. Det blir imidlertid også pekt på at sosialtjenesten har et betydelig press på seg for å redusere kostnadene, noe som kan føre til feilhenvisninger. For å forhindre slike problemer er det tett samarbeid

med sosialtjenesten, og nyansatte herfra inviteres til Kvalifiseringscenteret for orientering.

7.2 Bydel Sagene

I bydel Sagene er forsøket lagt til Servicekontoret – utviklingscenter for arbeid og kvalifisering. Det har vært drevet som et lokalt tiltakscenter siden 1997. Bakgrunnen for å opprette dette centeret var ønske om å samle de ressursene som sosialtjenesten benyttet til arbeidsrelaterte tiltak for sosialklienter. Målsettingen var å styrke og videreutvikle denne virksomheten. Dette innebar at ved iverksetting av forsøket fra nyttår 2004, hadde bydelen et apparat som sto klart. En trengte ikke å utvikle verken ny organisasjonsstruktur eller ny arbeidsmetodikk og -rutiner. En kunne bygge på det som var utviklet i løpet av seks til sju års drift.

I hovedsak henvises brukere fra sosialtjenesten i bydelen, men i følge informanter fra forsøket, henvises det også brukere fra andre steder, bl.a. Aetat. Etter at brukerne kommer inn i forsøket blir de tilknyttet én av fire mottakskonsulenter. Disse er generalister og fordeler brukerne på dato. I tillegg har man en tiltakskonsulent med spesielt ansvar for psykiatri som er utenfor datofordelingen. Det stilles krav til aktivitet allerede i denne første fasen. Dersom deltakerne ikke møter, går det melding til sosialtjenesten som vurderer avstengning av sosialstøtten. I følge informantene håndheves dette strengt. Den tilsynelatende effektive håndhevelsen av vilkårssetting synes her å være avhengig av at man har et felles datasystem. Melding om fravær, vil kunne sendes umiddelbart fra Servicekontoret til sosialkontoret, med den konsekvens at sosialstøtten stoppes umiddelbart.



Figur 7.1 Rekruttering, avklaring og tiltak i bydel Sagene

Tiltakskonsulentene står overfor flere mulige virkemidler. De kan gjøre egen utredning eller henvise brukerne videre til et mer omfattende avklaringsopplegg. Dette fungerer dels som en videre avklaring og dels som aktive tiltak. Her skiller man mellom tre delsystemer som alle går inn under navnet AMO:

- AMO jobbsøker- og avklaringskurs med praksis (enkleste brukere)
- AMO Norsk og arbeidslivskunnskap med praksis (innvandrere)
- AMO Avklaringskurs for yrkeshemmede med arbeidsutprøving/trenig (kompliserte brukere)

I tillegg til de nevnte oppfølgingsalternativene som alle er interne tiltak, kan tiltakskonsulentene også velge å benytte eksterne virksomheter til å avklare brukerne. Hva som benyttes er opp til tiltakskonsulentens skjønn. I følge informantene er det ikke slik at man prioriterer intern avklaring fremfor ekstern. Ekstern avklaring er imidlertid mest aktuelt når det gjelder yrkeshemmede. I den forbindelse er det inngått en rammeavtale på 1,5 mill med en lokal AMB-bedriftene.

Det spesielle med Servicesentret i Sagene er at de interne avklaringskursene foregår innenfor ett og samme lokale, noe som betyr at brukere og ansatte beveger seg i det samme miljøet. Det er ingen av saksbehandlerne som gir uttrykk for at dette er problematisk. De ansatte har likevel muligheter til å trekke seg tilbake til egne kontorer. Sammenlignet med samordningsforsøkene er lokalene i Sagene interessante. Mens faglandet i samordningsforsøkene normalt er lukket for bru-

kerne (bortsett fra ved timeavtaler), befinner det seg både brukere og ansatte i det vi kan kalle faglandet i Sagene. Dette bidrar åpenbart til at saksbehandlerne blir lettere tilgjengelig for brukerne. Samtidig, vil vi anta at den daglige kontakten saksbehandlerne har med brukerne, også bidrar til en bedre avklaring.

I tillegg til den omfattende interne avkaringen av brukerne i Sagene, kjennetegnes Servicesentret av å ha en intensiv tiltaksbruk. Etter at de nevnte AMO-kursene er fullført, følges de umiddelbart opp med praksisplasser eller andre typer tiltak. Prinsippet her er at personer ikke skal gå passive. Det betyr videre at dersom man har gitt tilsagn på en praksisplass for tre måneder, fortsetter dette dersom brukeren ikke "blir borte" eller får seg jobb. Eventuelt kan brukeren tas inn igjen i prosjektet for videre oppfølging internt.

I Sagene opplever man å ha en forholdsvis lav terskel for å komme inn i forsøket. På den andre siden stilles det strenge krav til aktivitet. I den forbindelse vurderer en av informantene modellen som et mellomledd mellom den tradisjonelle sosialtjenesten og Aetat. Vilåorene er strenge og innebærer bl.a. pliktig oppmøte i sentret. Videre praktiseres et intensivt løp med rask oppfølging av praksisplass etter at kursperioden i sentret er avsluttet. Dette etterfølges av nye runder dersom man ikke lykkes i første omgang.

Sammenlignet med samordningsforsøkene er det også slående hvor enkelt kommunikasjonen går mellom sosialtjenesten og forsøksvirksomheten i Sagene. Felles datasystem gjør at man får en svært effektiv kommunikasjon mellom sosialkontorene og Servicesentret.

7.3 Oppgavedifferensieringsforsøkene versus samordningsforsøkene

I samordningsforsøkene tar en sikte på å finne nye måter å samordne ulike tiltak som er spredt mellom ulike forvaltningsnivå. Oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo har den samme intensjonen, men virkemidlet her har vært å overføre fullmakter fra Aetat til kommune, slik at kommunen får et samlet ansvar for tiltak rettet mot en definert målgruppe.

Det er fire forhold som særpreger oppgavedifferensieringsforsøkene. Det er for det første at avklaringen iverksettes raskt, at den er omfattende og at den foregår tett på saksbehandlerne. For det andre medfører den strenge vilkårssettingen en intensiv tiltaksbruk. Det innebærer også at brukerne får en tett oppfølging. For det tredje har en et bredt spekter av tiltak. Det gjelder tiltak knyttet til både offentlig og privat næringsvirksomhet, arbeidsmarkedsbedrifter og andre offentlige eller private tilbydere. I tillegg har begge forsøkene utviklet egne tiltak. Som vi har vært inne på tidligere, argumenteres det for at den brede tiltaksviften bidrar

til at man ivaretar hensynet til brukermedvirkning, samtidig som man kan praktisere streng vilkårssetting. Det fjerde forholdet som særpreger de to forsøkene, er at de har et integrert IT-system mellom Kvalifiseringssenteret/Servicekontoret og sosialtjenesten i den respektive bydelen. Dette bidrar åpenbart til rask og effektiv kommunikasjon, både i forhold til overføring av klienter og i forhold til å håndheve vilkårssettingen.

Uoffisielle tall fra Sagene viser at det er omtrent 35 prosent av brukerne som blir borte når det stilles krav om aktivitet. Det er ikke gjennomført noe kartlegging av hvor disse havner, men her kan det være flere muligheter: andre former for forsørgelse (familie), at de finner jobb eller at de jobber svart. Selv om vi også finner frafall som følge av oppfølging i Aetat, er disse tallene svært interessante dels fordi de utgjør en stor andel og dels fordi det her er snakk om en annen målgruppe enn det Aetat normalt forholder seg til. Spørsmålet er med andre ord hva som skjer med denne gruppen, om de faller lengre ”utenfor” på grunn av for strenge vilkår eller om de trekker seg fordi sosialhjelp strengt tatt ikke er nødvendig.

Det kan se ut som om de to forsøkene vektlegger noe ulike aspekt ved bruk av vilkår. I Gamle Oslo betonte informantene betydningen av nivået på vilkårene. Vilårssetting må innebære at brukerne stilles overfor faktiske krav, men de må være av en slik art at brukeren har reelle muligheter for å oppfylle dem. I Sagene ble det lagt mer vekt på bredden i tiltaksspekteret. Tiltakene må spenne så vidt at det er reelle muligheter til å finne fram til ”riktig” tiltak til ethvert tidspunkt for den enkelte bruker. Men forskjellene framstår på ingen måte som vesentlige. Det er mer snakk om nyanser.

Den metodiske innfallsvinkelen i de to forsøkene skiller seg vesentlig både fra praksisen i Aetat og i samordningsforsøkene. I de to Oslo-forsøkene legger en stor vekt på strenge vilkår, omfattende avklaring og intensiv tiltaksbruk. Dette står i motsetning til Aetat hvor en i større grad legger vekt på brukernes frihet, kortere avklaring og mer reservert tiltaksbruk. Kort sagt skiller praksisen i de to forsøkene seg fra praksisen i Aetat, ved at man i Sagene og Gamle Oslo tar et større ansvar for brukerne. Selv om en del av samordningsforsøkene også har endret kursen både i forhold til avklaring, vilkår og tiltaksbruk, er inntrykket likevel at de to forsøkene på Sagene og i Gamle Oslo også skiller seg fra dem.

Noe forenklet kan vi si at de to forsøkene i Gamle Oslo og Sagene representerer en annen strategi enn den vi finner i samordningsforsøkene. De to strategiene kan på den ene siden betraktes som to *alternative* metoder. Men de kan også betraktes som to *sidestilte* metoder som er tilpasset ulike målgrupper. Det at bruker-

ne i forsøkene gjennomgående står lengre fra arbeidsmarkedet, tilsier muligens at det er nødvendig med en tettere oppfølging.

Det ligger åpenbart mer ”tvang” og mer intensivt tiltaksbruk i de to Oslomodellene. Virkningene av dette kan være flere. En virkning kan være at flere brukere som strengt tatt ikke har behov for sosialhjelp faller fra, og at dette i seg selv kan gi en positiv effekt (i det minste på sosialbudsjettet). En annen negativ virkning kan være at flere marginaliseres som følge av de strenge aktivitetskravene. En tredje effekt kan være at ”tvang” og den intensive tiltaksbruken faktisk kan lede til dårligere effekter enn ellers. Det har dels sammenheng med at frivillighet normalt gir bedre effekt enn ”tvang”, og dels sammenheng med at intensiv arbeidspraksis kan føre til en innlåsning fordi jobbsøkningsperiodene blir for korte (jobbsøkningsaktiviteten går normalt ned under aktive tiltak). Endelig, den tredje effekten kan være at den tette oppfølgingen gir positive resultater fordi den er bedre tilpasset denne spesielle målgruppen. Her kan vi også tenke oss kombinasjoner av de to første effektene og de to siste.

Tabell 7.1 Mulige effekter av metodebruk i Gamle Oslo og Sagene

		Effekter av program- og tiltaksdeltakelse	
		<i>Positive tiltakseffekter</i>	<i>Negative tiltakseffekter</i>
Effekter av frafall fra programdeltakelse	<i>Redusert misbruk av sosialhjelp</i>	Høy effekt som en kombinasjon av redusert misbruk og høy tiltakseffekt	Blanda effekter: Redusert misbruk som følge av høyt frafall, men lav tiltakseffekt for de som deltar i programmet.
	<i>Økt marginalisering</i>	Blanda effekter: Økt marginalisering som følge av høyt frafall (for strenge krav), men god tiltakseffekt for de som deltar i programmet.	Lav effekt som en kombinasjon av økt marginalisering og lave tiltakseffekter.

Ellers ser vi også Sagene og Gamle Oslo skiller seg fra flere av samordningsforsøkene i betydning av at man i Sagene og Gamle Oslo langt på vei har på plass en velfungerende forvaltningsmodell. Mens flere av samordningsforsøkene har hatt problemer med å få på plass logistikk og rutiner, er dette åpenbart ikke noe stort problem i de to Oslo-forsøkene. Dette har en naturlig forklaring i at de har flere års erfaring å bygge på, at det dreier seg om én etat og ett sett av regelverk, samt at det er relativt godt med tiltaksressurser her. Men selv om man har fått til

en velfungerende forvaltningsmodell, betyr det som nevnt tidligere ikke at effektene i forhold til målet om å få flere i jobb, blir bedre.

8 KONKLUSJON

Formålet med samordningsforsøkene er tredelt. For det første er målet å få en mer effektiv forvaltning, for det andre en mer brukervennlig forvaltning og sist men ikke minst er målet å få flere i jobb og færre på passive stønader. I denne rapporten har vi vært mest opptatt av den første problemstillingen, nemlig målet om en effektiv forvaltning. Med dette tenker vi både på kostnadseffektivitet (få mest ut av hver krone) og formålseffektivitet (gjøre de rette tingene). Videre har vi også hatt i tankene hensynet til både den løpende produksjonen innenfor hver av etatene og hensynet til samordningsbehovet. Begrunnelsen for at vi i den innledende fasen av evalueringen har vært mest opptatt av denne problemstillingen, er oppfatning om at en velfungerende organisasjon er en nødvendig forutsetning for å oppnå de to øvrige målene, i det minste det overordnede målet om å få flere i arbeid og færre på passive ytelser.

Utfordringen med å koordinere tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten finner vi på flere nivå. For det første dreier det seg om en intern koordinering mellom ulike fagpersoner i forsøket. Dernest dreier det seg om koordinering mellom virksomheter på ulike geografiske nivå. Sist men ikke minst dreier det seg også om hvilke oppgaver som skal eller bør koordineres internt og hvilke oppgaver som skal koordineres eksternt. I rapporten har vi derfor konsentrert oss om følgende tre problemstillinger:

- Hvordan koordinere det tverretatlige samarbeidet
- Hvordan koordinere mellom tjenester på kommunalt nivå og tjenester på arbeidskontordistrikt
- Hvordan avgrense hva som skal koordineres internt (inngå i den interne virksomheten) og hva som skal koordineres eksternt (hva som kan legges utenfor).

Innledningsvis i rapporten har vi sett på fremdriften i samarbeidet og samorganiseringen i de ulike forsøkene. Her trakk vi spesielt frem forsøkene i Saupstad, Nittedal og Moss. Disse skiller seg noe ut fra de øvrige ved at det synes å være et godt samsvar mellom de planene som er lagt og den praksisen som er etablert. Videre er det godt samsvar mellom hvordan ledelsen og de ansatte oppfatter situasjonen i forsøket. Det pekes på flere mulige forklaringer på at disse tre forsøkene skiller seg ut. Det mest slående likhetstrekket ved dem, og som også skiller dem fra andre forsøk, er at alle tre baserer organisasjonsmodellen på fast bemannede team. Det kan synes som om denne modellen har enkelte fortrinn både i forhold til forsøk som har mer ad hoc baserte team og forsøk som har eksperimentert med andre organisasjonsløsninger.

Videre trakk vi også frem Verdal som i utgangspunktet hadde en noe mer utfordrende modell, men som har justert kursen etter hvert. Den læringsprosessen man har hatt i Verdal er derfor av stor betydning. Dette er noe som kanskje skiller Verdal fra andre forsøk hvor integrasjonsprosessene har stått mer stille. Disse justeringene viser at også den funksjonsdelte organisasjonsmodellen kan ha livets rett, men at den krever en tilpasning av oppgaver og rutiner.

I de øvrige forsøkene finner vi i større grad oppfatninger om at forsøkene har stått stille, at man har falt tilbake til tradisjonelle etatsgrenser og/eller at man har gått i feil retning. Det er flere forhold som kan forklare dette. For det første er det generelt forbundet en viss risiko med å investere tid og ressurser i denne typen forsøk. For det andre ser vi at flere forsøk blir fanget av den løpende produksjonen og derfor ikke får tid eller ressurser til å utvikle samarbeidet. Et tredje forhold er at det parallelt foregår mange etatsinterne reformer som også krever oppmerksomhet.

En lærdom man kan trekke av dette er at denne typen forsøk i størst mulig grad bør skjermes fra annet løpende reformarbeid. Det at utviklingsarbeidet stopper opp i mange forsøk, indikerer videre at det nok bør investeres en del ressurser til utviklingsarbeid i denne typen forsøk, også personalressurser. Uten ekstra ressurser, ser det ut som at utviklingsarbeidet taper i konkurransen med den løpende produksjonen. I enkelte forsøk pekes det også på at utviklingsarbeidet har stoppet opp som følge av at Rattsø-utredningen ble lansert. I påvente av hvilket utfall denne prosessen vil ta, er man tilsynelatende mindre villig til å gå inn på større justeringer eller videreutvikling av de lokale forsøkene. Det noe paradoksale her er dermed at forsøk som var ment å skulle bidra med kunnskap inn i denne prosessen, har en tendens til å sette seg på gjerdet i påventet av hva utfallet av prosessen blir.

I rapporten har vi skilt mellom det vi kaller mottak og fagland. I forsøkene er mottakene organisert etter ulike prinsipper. Her har vi tatt utgangspunkt i to dimensjoner, en vertikal og en horisontal. Den vertikale sier noe om arbeidsdelingen mellom mottak og fagland, dvs. hva slags oppgaver som skal ligge i mottaket og hva faglandet skal ta seg av. Den horisontale dimensjonen sier noe om forholdet til kommunale tjenester på den ene siden og passive ytelser i trygd på den andre.

Når det gjelder den vertikale dimensjonen har forsøkene organisert mottakene på ulik måte. I de minste forsøkskommunene har det vært naturlig å bemanne mottaket med generalister. En variant finner vi i Lødingen hvor prosjektet har en egen mottakskonsulent. I andre mindre forsøk støtter man seg i større grad på

personalet i de offentlige servicekontorene. Det er ingen av disse modellene som skiller seg spesielt positivt ut. Det er fordeler og ulemper med begge modellene. Den første varianten er sårbar i forhold til at man gjerne blir avhengig av én person (dvs. i små kommuner). Ved sykdom, ferier etc. må denne avlastes av personer fra faglandet. Fordelen er imidlertid at man har et større handlingsrom i forhold til å utforme roller og oppgaver, samtidig som mottakskonsulenten har et smalere spekter av saker å håndtere. En mottakskonsulent som er mer spisset inn mot SATS-virksomheten, vil dermed kunne avlaste faglandet. OSK-modellen har på sin side den fordel at man gjerne får flere personer å spille på og at man ikke blir avhengig av avlastning fra fagpersoner i faglandet. Ulempen er imidlertid at mottakskonsulentene i OSK vil ha et bredere tjenestespekter de skal håndtere, noe som gjør at færre oppgaver kan håndteres i mottaket. Dette kan igjen føre til at flere oppgaver må belastes personalet i faglandet. Et annet forhold her er at friheten til å utforme lokalene i mottaket, kan begrenses av kommunens disposisjoner. Det er imidlertid ingenting som tyder på at dette har vært noe problem i de minste forsøkene.

I de større forsøkskommunene finner vi at mottaket er bemannet med spesialister fra særetatene (dvs personer som skal håndtere mottaksfunksjon for hver sin etat og har derfor en etatsintern generalistrolle). Vi ser her at muligheten for å avlaste faglandet blir betydelig større enn i de mindre forsøkene. Videre vil disse mottakskonsulentene også kunne tillegges et større ansvar for enkle énetatsbrukere, spesielt innenfor sosial og Aetat (bl.a. håndtere enkle tiltak som AMO-kurs og jobbklubb). Det siste punktet innebærer også at det vil være mulig å gjøre større deler av avklaringsarbeidet i mottaket.

Når det gjelder grensdragningen mellom mottaket og faglandet i de største forsøkene, finner vi imidlertid at erfaringene er noe blandet. Skillet mellom mottak og fagland blir i prinsippet avgjort av de henvisningsrutinene man har. Her kan vi skille mellom to prinsipper for henvisning som implisitt også innbefatter en form for avklaring: varighet og skjønn.

Med varighetsbestemt avklaring er det tiden man har vært registrert i systemet, som avgjør hvorvidt ansvaret for brukeren ligger i mottaket eller faglandet. Der som man har vært registrert i systemet en viss periode, overføres man automatisk over til faglandet som har en annen type oppfølging. Erfaringen fra Verdal viser at varighet er et lite egnet henvisningsverktøy. En tilsvarende henvisningsrutine benyttes også i Skien, men her har man ennå ikke forsøkt å integrere systemene i de tre etatene og det er derfor vanskelig å si hvor godt dette fungerer. Erfaringen fra Verdal viser imidlertid at dette systemet har sine svakheter når man skal håndtere en bredere målgruppe. Faren er da at man på den ene siden henviser flere enn nødvendig til fagland og/eller ikke henviser brukere med behov for

bistand. Med andre ord kan dette bli et for grovsorterende system. Et slikt system er likevel enkelt og kan også modifiseres. Det kan bl.a. kombineres med mer skjønnsbaserte systemer. Foreløpig er imidlertid erfaringene med varighetsbestemt avklaring sparsomme.

Den skjønnsbaserte utsilingen kan fremstå som mer treffsikkert henvisningsverktøy. Metodene her kan imidlertid variere fra en kort registreringsamtale til en lengre mottakssamtale. Videre har vi også sett at man kombinerer dette med enkle kartleggingsverktøy. Erfaringene her er blandet og konklusjonen så langt er på samme måte som for den varighetsbestemte henvisningen, at det er vanskelig å få til et ensartet system overfor en heterogen gruppe brukere. Bl.a. viser erfaringene fra Kristiansand dette. På den annen side viser erfaringene i Saupstad at denne formen for henvisning kanskje blir mindre komplisert jo mer ensartet faglandet er utformet.

I den sammenheng bør vi også trekke inn kartleggingsverktøyet KIS. Dette er forsøkt ut, og så langt vi kan se er erfaringene positive. Men KIS lider også av det samme problemet som nevnt over, at det egner seg for enkelte grupper, men ikke for andre. På den ene siden finner vi de som opplever at verktøyet kan bli for omfattende for en del enkle brukere, og på den andre siden kan det bli for jobbfokusert for brukere som står langt fra arbeidsmarkedet.

Som vi ser, er utfordringen med å legge mye avklaringsarbeid i mottaket knyttet til at de tre etatene sammen har en svært heterogen gruppe brukere. Av de metodene som benyttes, er det både svakheter og styrker ved alle. I prinsippet dreier henvisningsrutinene seg om hvilke grupper som skal få eller har behov for tett (og mer ressurskrevende) oppfølging og hvilke som ikke skal. Det er i den sammenheng viktig å tenke på at terskelen inn ikke blir for lav slik at man opplever et overbelastet fagland som da likevel ikke vil mestre oppfølgingsoppgavene.

Hva slags henvisningsrutiner man benytter i mottaket, vil være avhengig av hvordan faglandet er organisert. Dersom avklaringen skal fastsette et bestemt veivalg videre (som i Kristiansand) er det kanskje nødvendig med mer tid og ekspertise i mottakene. Dersom avklaringen mer dreier seg om ansvarsdelingen mellom mottaket og et fagland, slik som i Saupstad, kan man kanskje nøye seg med en enklere avklaring i mottaket. En fare her er imidlertid at terskelen for henvisninger kan sette for lavt med den følge at man i praksis utvikler et to-trinns avklaringssystem – ett i mottaket og ett i faglandet. Konsekvensen av dette kan bli, som vi bl.a. ser i Verdal, at faglandet blir for mye opphengt i avklaringer og får for lite tid til oppfølging. En tyngre avklaring i mottaket vil kunne gjøre faglandet mer spesialisert og effektivt i betydning av at mer av arbeidet kan knyttes til oppfølging av brukerne.

Når det gjelder faglandet, har vi som nevnt skilt mellom separate tverretatlige team, funksjonsdelte avdelinger og fullskala team. Den teambaserte modellen synes å fungere god, men forutsetter at den er fast bemannet eller i det minste institusjonalisert i en eller annen form. Ad hoc team blir lett sårbare i forhold til høy arbeidsbelastning i den daglige produksjon. Når arbeidsmengden øker, tvinges saksbehandlerne lett tilbake til sine respektive etater og produksjonsoppgaver (økonomiske ytelser og avkaring) på bekostning av oppfølgingsoppgaver. Konsekvensen er at sosialtjenesten lett blir stående på sidelinjen med sine brukere og etterlyse bedre samarbeid med de to andre etatene. I team som er fast bemannet ser vi ikke tilsvarende tendenser.

Det er imidlertid i de forsøkene der man forsøker å bygge opp nye grenser på tvers av de tradisjonelle at man møter størst utfordringer. Dette gjelder de to funksjonsdelte modellene i Løten og Verdal samt forsøket i Kristiansand. En del av utfordringene her har vært knyttet til tekniske og juridiske forhold. Men vi ser også tydelig at en del av vanskelighetene har bakgrunn i det vi kan kalle kompetansebarrierer. En gjennomgangstone blant informantene er at man ikke lenger har tro på at én og samme person kan omfavne alle fagområder (supergeneralisten), men at man er avhengig av spesialister i en eller annen form. Ideen om at alle brukere skulle forholde seg til én koordinator må derfor sies å ha vært lite vellykket. Koordineringen av brukernes behov foregår derfor gjennom internt samarbeid mellom saksbehandlerne, enten i form av ”overgangen” samarbeid eller innenfor team. Det er kanskje her at forsøket i Saupstad skiller seg fra de øvrige i og med at teamet tilsynelatende ivaretar både spesialiseringsbehovet og koordineringsbehovet. Spesialiseringen ivaretas i form av at man beholder sin etatsvise særkompetanse. Koordineringen ivaretas på sin side dels i form av et system med felles datofordeling og dels i form av at man lærer om hverandres fagområder. Her er det også verdt å nevne forsøket i Verdal som har innført en tilsvarende arbeidsform som i Saupstad.

Selv om vi på det nåværende tidspunkt har vist til at organisasjonsmodellen tilsynelatende fungerer best i Saupstad, er vi samtidig av den formening at den spesialiseringen man forsøker ut både i Verdal og Kristiansand, kan ha et større potensiale. Når det gjelder Verdal, ligger potensialet i at de enkelte teamene her er spesialister i forhold til oppfølgingsarbeid. Erfaringen her er at man også får mer tid til oppfølging når de økonomiske ytelser ivaretas av andre. Når det gjelder Kristiansand, ligger potensialet i større grad i forhold til spesialisering på ulike brukergruppers behov for bistand.

Begrunnelsen for at vi har tro på modellene i Verdal og Kristiansand, har sammenheng med at det overordnede målet om å få flere i jobb og færre på passive

ytelser, forutsetter at man lykkes på to fronter. På den ene siden er man avhengig av å ha en velfungerende organisasjon der brukere henvises til rett instans og rett ekspertise (henvisnings-, avklarings- og oppfølgingsrutiner). Til nå er det kanskje Saupstad som har kommet lengst i forhold til dette. Men på den andre siden er god koordinering internt ikke tilstrekkelig for å oppnå målet om flere i jobb. I tillegg vil man være avhengig av en god koordinering med eksterne ressurser som helse- og rehabiliteringsapparatet, tiltaksarrangører, arbeidsgivere etc. Det er på dette punktet vi antar at forsøke som i større grad har spesialisert sin virksomhet, vil ha bedre forutsetninger for også å orientere seg i og utnytte eksterne ressurser.

Vi kan si at mens forsøkene så langt har vært opptatt av å bygge en intern organisasjon med hjelp av hierarkiske koordineringsmetoder, vil man i forhold til de eksterne ressursene være langt mer avhengig av marked og nettverk som koordineringsmetoder. Å bygge slike nettverk er ressurskrevende og vi vil anta at det også her vil være behov for spesialisering i tråd med tankegangen i Kristiansand. Mens man internt i forsøkene har til nå har funnet ut at ”alle ikke kan gjøre alt”, kan det tenkes at man etter hvert også finner ut at ”alle kan ikke forholde seg til alle samarbeidspartnere”.

Så selv om Saupstad har klart å løse kompetanseproblemet internt, er det ikke sikkert at man har en like effektiv organisasjon i forhold til eksterne samarbeidspartnere. Dette er også en erfaring fra Storbritannia vi kan bygge på. Etter at man i Jobcentre Plus samlet mange funksjonen hos én personlig veileder, gikk dette ut over de kontaktnett og relasjoner de opprinnelige etatene hadde bygd opp. Så selv om både Verdal og Kristiansand har slitt med å få til det interne samarbeidet, kan det likevel tenkes at den spesialiseringen som ligger i de to organisasjonsmodellene, til syvende og sist er best i stand til å realisere målet om flere i arbeid og færre på passive ytelser. Det forutsetter imidlertid at man får det interne samarbeidet til å fungere. Uten at avklaringen, henvisningsrutinene og oppfølgingen fungerer, vil heller ikke de eksterne tiltakene eller behandlingsoppleggene kunne fungere tilfredsstillende. Det vi risikerer da er at brukerne kommer inn i feil tiltak.

Den andre hovedproblemstillingen i rapporten berører den geografiske dimensjonen, dvs. samordningen mellom mindre kommuner og Aetat. Blant forsøkene finner vi tre modeller: den desentraliserte modellen, blandingsmodellen og den sentraliserte modellen. Med den desentraliserte modellen tenker vi her på forsøk hvor Aetat er representert med en eller to personer i det lokale forsøket. Nettverksmodellen består i at representanter fra Aetat lokal samarbeider med de lokale forsøkene, men uten å ha fast tilhold i forsøket. Den sentraliserte modellen er mer en idealmødel hvor vi tenker oss at det tverretatige samarbeidet sentrali-

seres til Aetat lokal. Foreløpig har vi ingen norske erfaringer med en slik sentralisert modell.

De erfaringene vi har fra den desentraliserte modellen er blandet. På den ene siden opplever forsøkene at Aetats tilstedeværelse er svært verdifull. Dette har en naturlig sammenheng med at Aetat sitter på mye av tiltaksressursene de to andre etatene har behov for. Modellen har imidlertid flere svakheter. For det første er det lite realistisk å plassere såkalte Aetat-satellitter i hver kommune. Konsekvensen av dette vil være at Aetat tappes for ressurser og kompetansemiljøet svekkes. For det andre viser det seg at det er lett for Aetat-satellittene å miste kontakten med kompetansemiljøet i moderetatene. For det tredje finner vi at satellittene kun har begrenset myndighet, noe som begrenser deres handlingsrom lokalt. Virkningen av dette blir at man likevel må forholde seg til Aetats lokalkontor, noe som gjerne bidrar til å forsinke saksbehandlingsprosessen. Faktisk kan det se ut som at det ville vært mer effektiv for brukeren selv å kontakte Aetat lokal, fremfor at saken går gjennom en lokal representant uten vedtaksmyndighet.

Når det gjelder den sentraliserte modellen, har vi foreløpig mindre erfaringer. Det viser seg at Orkdalsregionen så langt bærer mer preg av en blandingsmodell enn en sentralisert modell. Erfaringene med en sentralisert modell i Finland er imidlertid blandet. I Danmark planlegger man en tilsvarende modell med et regionalt jobbsenter i de større byene og lokale jobbsentre i kommunene. Foreløpig er erfaringene herfra sparsomme, og det er vanskelig å trekke noen konklusjoner. Det må også sies at avstander og kommunestruktur i Danmark ligger bedre til rette enn i Norge for et slikt system.

Det er også verd å trekke frem erfaringene fra de to oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo. Til forskjell fra de lokale modellene, har man her overført ressurser fra Aetat. Sammenlignet med samordningsforsøkene, synes organisasjonsmodellene i de to Oslo-forsøkene å fungere godt. Men metodene som benyttes her, skiller seg vesentlig fra metodene i Aetat. Samtidig synes de å rette seg mot en noe annen målgruppe enn det Aetat tradisjonelt gjør. Det er derfor vanskelig å trekke på disse erfaringene i forhold til den geografiske dimensjonen vi har omtalt. Vi vil likevel påpeke at metodene som benyttes nok kan være tilpasset den målgruppen som forsøkene retter seg mot, men kan være mindre formålstjenlig i forhold til en bredere målgruppe av arbeidssøkere og yrkeshemmede.

Den siste problemstillingen i rapporten dreier seg om hva som kan være hensiktsmessige grenser for en velferdsetat. Dette spørsmålet kan belyses både med erfaringer fra mottaket og faglandene i forsøkene. Når det gjelder mottaket dreier spørsmålet seg om grensesetting i forhold til kommunale tjenester på den ene siden og passive trygdetjenester på den andre. Erfaringen her er noe blandet. De

fleste mindre forsøkene har åpenbart gode erfaringer med brede OSK-mottak. Men til sammenligning med forsøket i Kristiansand, er jobbsenterfunksjonen i disse forsøkene noe nedtonet. Problemet med de brede mottakene oppfattes imidlertid som større i forsøk som Skien og Verdal. Det som imidlertid særpreger begge disse forsøkene er at de har plassproblemer samtidig som at både den kommunale siden og de passive ytelsene i trygdetaten er dominerende. I et forsøk som i Saupstad, som ikke er tilknyttet et OSK, oppfattes problemet med trygdesiden å være mindre. Av dette kan vi kanskje konkludere med at det mer er press fra "begge kanter" som er problemet i Skien og Verdal, ikke de passive trygdeytelsene i seg selv. I lys av erfaringene fra Skien og Verdal, bør det likevel vurderes om visjonen om "én dør" bør tones ned. Rent fysisk er det mulig å beholde en inngangsdør, men innenfor bør man kanskje vurdere å skille mer mellom de passive ytelsene og eventuelt kommunale tjenester på den ene siden og de mer jobbrelevante tjenestene på den andre.

Diskusjonen om utformingen av mottaket har også sin motsats i faglandet. Erfaringene fra forsøkene er først og fremst knyttet til sosialtjenesten og grensedragningen i forhold til rustjenesten, psykiatritjenester og i noen grad barnevern. I forhold til dette spørsmålet oppfattes behovene å være blandet. Mens enkelte ser et behov i å trekke inn spesielt rusbehandlingen, har andre gode erfaringer med å henvise brukere til kommunen. Det kan her bemerkes at alternativet til å integrere denne typen tjenester i forsøkene, vil være å integrere dem gjennom andre former for samarbeid (personlige nettverk, formelle avtaler, henvisninger etc.). Erfaringer fra forsøkene viser imidlertid at effekten av slike eksterne samarbeidsrelasjoner vil være avhengig av både den interne spesialiseringen i forsøket og formelle prosedyrer. Erfaringene fra Moss og Saupstad viser bl.a. at en såkalt bestiller-utfører modell kan bidra til å vanskeliggjøre samarbeidet med det kommunale behandlingsapparatet.

Avslutningsvis vil vi peke på at selv om det ikke har vært like stor fremdrift i alle forsøkene, har forsøkene likevel frembrakt mye nyttig kunnskap og erfaringer, både negative og positive. I et læringsøyemed er begge formene for erfaring like viktig. Resultatene så langt tyder på at det er mulig å finne samarbeidsmodeller som vil være et godt fundament i forhold til å realisere det overordnede målet om å få flere i arbeid. Erfaringene viser imidlertid at dette arbeidet nok er mer ressurskrevende enn man opprinnelig hadde tenkt. Det bør derfor vurderes om ikke forsøkene burde vært tilført noe mer ressurser til utviklingsarbeid.

Referanser

Arnkil, Robert (2004): "The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland", Independent expert paper, Peer Review Program, Helsinki 13-14 Mai 2004.

Davies, V. et al (2004): "Delivering the Jobcentre Plus vision. Qualitative research with staff and customers (Phase 3)", Department for Work and Pensions, Research Report 222.

Deloitte (2004): "Tværgående nulpunktanalyser av seks arbeidsmarkedscentre", 24. juni 2004.

Innendriks- og Sundhedsministeriet (2004): "Aftale om strukturreform", juni 2004.

Møller, G., Flermoen, S. og Løyland, K. (2003): "Handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat", Telemarksforskning-Bø, Rapport 208, 2003.

Møller, G. (2004): "Velferdsforvaltningen i Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus", Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 1, 2004.

Møller, G. og Flermoen, S. (2004): "Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger", Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 9, 2004.

NOU 2004:13: "En ny arbeids- og velferdsforvaltning".

Pedersen, Jan Tore (2002): "Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen – Sam-ordning - Klienteffekt". Kommuneforlaget.

Räisänen, Heikki (2004): "The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland", Finnish Government Paper, Peer Review Program, Helsinki 13-14 Mai 2004.

St.meld. 14 (2002-2003): "Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten".