

# Evaluering av samord- ningsforsøkene

Fjerde delrapport

*Av*  
*Geir Møller*

*Arbeidsrapport nr. 21 2005*

***TELEMARKSFORSKING-BØ***

© Telemarksforsking-Bø 2005  
Arbeidsrapport nr. 5  
ISSN 0802-3662  
Pris: kr. 230

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: 35 06 15 00  
Fax: 35 06 15 01  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## FORORD

Dette er den fjerde delrapporten fra evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat (Samordningsforsøkene). Opprinnelig startet forsøket opp i 13 forsøkskommuner. Sendere ble det utvidet til 17 kommuner, mens det i dag er 15 kommuner som er med i forsøket.

Undersøkelsen består av to deler. Den ene delen inneholder en presentasjon og analyse av fem av Samordningsforsøkene. Dette gjelder forsøkene i Bydel Frogner, Årstad, Askøy, Narvik og Rissa. Formålet her har vært å gi en foreløpig vurdering av statusen i de nevnte forsøkene. De øvrige ti forsøkene er omtalt i tidligere delrapporter i evalueringen.

Den andre delen er en analyse av brukerundersøkelsen som er gjennomført i 10 av forsøkene samt i et tilsvarende antall sammenligningskommuner. Denne er gjennomført i to runder. Den første runden ble gjennomført ved årsskiftet 2004-2005 og omfatter forsøkene i Moss, Nittedal, Kristiansand, Verdal, Løten, Dønna og Lødingen. Den andre runden ble gjennomført i mai-juni 2005 og omfatter forsøkene i Narvik, Saupstad bydel (Trondheim) og Bydel Frogner (Oslo).

Dette er en delrapport i evalueringen av Samordningsforsøkene. Formålet med rapporten har vært å gi en statusbeskrivelse i forhold til brukernes oppfatning av forsøkene generelt og en vurdering av fem forsøk som ikke er omtalt i tidligere rapporter fra evalueringen. Det har derfor ikke vært meningen å gi en fullstendig beskrivelse av de fem forsøkene og heller ikke trekke noen endelige konklusjoner om Samordningsforsøket som helhet. Intensjonen har heller vært å trekke frem de mest sentrale problemstillingene og erfaringene fra de fem aktuelle forsøkene.

Bø i Telemark 01.10.2005

Geir Møller  
Prosjektleder



# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>BESKRIVELSE AV OG ERFARINGER I FORSØKENE</b>	<b>13</b>
2.1	Oppsummering fra første runde	13
2.2	Frogner velferds- og jobbsenter	17
2.2.1	Bakgrunn	17
2.2.2	Beskrivelse av forsøksvirksomheten	18
2.2.3	Visjoner, mål og strategi	20
2.2.4	Vurderinger av forsøket	21
2.2.5	Diskusjon	27
2.3	Årstad arbeids- og velferdstjeneste	28
2.3.1	Bakgrunn	28
2.3.2	Beskrivelse av virksomheten	29
2.3.3	Vurderinger	31
2.3.4	Diskusjon	35
2.4	Narvik arbeids- og velferdskontor	40
2.4.1	Bakgrunn	40
2.4.2	Beskrivelse av forsøksvirksomheten	40
2.4.3	Visjoner, mål og strategier	42
2.4.4	Vurderinger av forsøket	42
2.4.5	Diskusjon	46
2.5	Jobb- og aktivitetstjenesten i Askøy OSK	49
2.5.1	Bakgrunn	49
2.5.2	Beskrivelse av forsøksvirksomheten	49
2.5.3	Visjoner, mål og strategier	51
2.5.4	Erfaringer fra forsøket	51
2.5.5	Diskusjon	57
2.6	Rissa velferdssenter	58
2.6.1	Bakgrunn	58
2.6.2	Beskrivelse av forsøket	59
2.6.3	Visjoner, mål og strategier	61
2.6.4	Erfaringer med forsøket	61
2.6.5	Diskusjon	65
2.7	Oppsummering	66

<b>3</b>	<b>HVA MENER BRUKERNE?</b>	<b>69</b>
3.1	Oppsummering fra første runde	70
3.2	Brukertilfredshet i forsøk og sammenligningskommuner	72
3.2.1	Samlet brukertilfredshet	72
3.2.2	Variasjoner mellom tjenesteområder	75
3.2.3	Brukertilfredshet i forhold til ulike tjenestebehov	77
3.2.4	Avklaring, oppfølging og tiltak	79
3.2.5	Samordning og kasteballer	80
3.3	For hvilke brukere har samordningsforsøkene hatt betydning	84
3.3.1	Brukere med behov for samordnet bistand	85
3.3.2	Ungdom	89
3.3.3	Brukere av de tre etatene	91
3.4	Variasjoner mellom forsøkene	95
3.4.1	Samlet brukertilfredshet	95
3.4.2	Variasjoner mellom tjenesteområder	97
3.4.3	Brukertilfredshet i forhold til ulike tjenestebehov	99
3.4.4	Avklaring, oppfølging og tiltak	100
3.4.5	Samordning og kasteballer	101
3.5	Oppsummering	103
<b>4</b>	<b>DISKUSJON</b>	<b>106</b>
4.1	Overgangen fra særretater til enhetsetat	106
4.2	Samlokalisering eller samorganisering	108
4.3	Erfaringene i lys av forslaget til en ny NAV-reform	111
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>116</b>
<b>6</b>	<b>LITTERATUR</b>	<b>123</b>
<b>7</b>	<b>VEDLEGG</b>	<b>125</b>

## SAMMENDRAG

Denne rapporten er den fjerde delrapporten fra evalueringen av Samordningsforsøkene. Rapporten tar spesielt for seg fem forsøk som ikke har vært omtalt i tidligere rapporter fra evalueringen. Videre inneholder rapporten resultatene fra en brukerundersøkelse som er gjennomført i 10 av de 15 forsøkene samt i et tilsvarende antall sammenligningskommuner.

Et av målene med å samordne tjenestene i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten har vært å skape en mer brukerrettet velferdsforvaltning. Brukerundersøkelsen viser naturlig nok at brukerne i forsøkene i klart større grad enn i sammenligningskommunene opplever at de nå får utført tjenestene på ett og samme sted. Ut over dette viser undersøkelsen at det samlet sett er små forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. På spørsmålet om hvor fornøyde eller misfornøyde brukerne samlet sett er med tjenestene til den eller de etatene de hadde vært i kontakt med, finner vi en svak positiv tendens i favør av forsøkene, men ikke statistisk signifikant. Ellers er brukerne i forsøkene generelt sett mindre fornøyde med tilgjengeligheten til etatene per telefon, med ventetiden på behandling av søknader samt med arbeidsmarkedstiltakene de har vært på.

I flere av forsøkene har de rettet fokus spesielt mot brukere med behov for samordnede tjenester. Undersøkelsen viser også at denne gruppen er klart mer fornøyde med etatenes evne til å samarbeide enn tilsvarende brukergrupper i sammenligningskommunene. I forsøkene opplever denne gruppen også at de i større grad enn i sammenligningskommunene får utført tjenestene på ett og samme sted, og at de slipper å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. Samtidig er de også mer fornøyde med oppfølgingssamtalene de har hatt med etatene. På den andre siden er de mer misfornøyde med muligheten for å føre samtaler med etatene uforstyrret og med ventetiden for saksbehandlingen av søknader.

En annen prioritert brukergruppe har vært ungdom. Denne gruppen er også gjennomgående mer fornøyd med tjenestene i forsøkene enn ungdom i sammenligningskommunene. På spørsmålet om hvor fornøyd eller misfornøyd ungdom (opp til 25 år) var med tjenestene til den eller de etatene de hadde vært i kontakt med, finner vi en klar positiv tendens i favør av forsøkene. I forsøkene er de yngste brukerne samtidig mer fornøyde med de nye lokalene, med tilgjengeligheten til etatene og med hjelpen de har fått til arbeidstrening/-praksis.

En tredje gruppe som også viser seg å være spesielt fornøyd med tjenestetilbudet i forsøkene sammenlignet med tilbudet i sammenligningskommunene, er de brukerne som har vært i kontakt med Aetat (inkluderer også de som samtidig har vært i kontakt med andre etater). På spørsmål om hvor fornøyde eller misfor-

nøyde disse var med tjenestene til den eller de etatene de hadde vært i kontakt med, finner vi også her en klar positiv tendens i favør av forsøkene.

Samtidig som disse gruppene opplever at tjenestetilbudet er bedre, er det også andre grupper som svarer at tjenestetilbudet i forsøkene er dårligere enn i sammenligningskommunene. Dette gjelder bl.a. de brukerne som ikke har behov for samordnede tjenester og eldre brukere. Med andre ord kan vi tolke resultatene i retning av at enkelte grupper opplever at tjenestene har blitt bedre, mens andre opplever at det har blitt dårligere. Dette underbygges også ved at det gjennomgående er større spredning i svarfordelingene i forsøkene enn i sammenligningskommunene (dvs. at det er både flere misfornøyde og flere fornøyde brukere i forsøkene enn i sammenligningskommunene). Denne tendensen til polarisering av svarfordelingen kan ha minst to forklaringer:

- at tjenestene er endret for alle (for eksempel felles mottak), men at det bare er noen som opplever at endringene er til det bedre
- at tjenestene har blitt bedre for noen (for eksempel brukere med behov for tverretattlig bistand), men på bekostning av andre (énetatsbrukere)

Den første forklaringen kan knyttes til de endringene som omfatter alle brukergrupper, men der brukernes oppfatninger av endringene varierer. Enkelte vil oppleve endringene som en bedring av tjenestene, mens andre vil oppleve at de samme endringene har gjort tjenestene dårligere. Et eksempel på dette kan være de åpne publikumsmottakene. Den andre forklaringen kan knyttes til endringer i forsøkene som innebærer prioritering av enkelte brukergrupper/tjenester fremfor andre brukergrupper/tjenester. Eksempler på dette kan være brukere med behov for samordnede tjenester og ungdom.

Brukertilfredsheten varierer ikke bare mellom ulike brukegrupper. Den varierer også mellom forsøkene. Spesielt har vi sett at forsøkene i Saupstad, Lødingen og Moss skiller seg positivt ut. Av de tre forsøkene er det Saupstad som er mest interessant. Dette fordi vi her snakker om et relativt stort fullskalaprojekt, og hvor brukerne gjennomgående viser seg å være fornøyde med det meste av tjenestetilbudet.

Resultatene i brukerundersøkelsen gjenspeiler langt på vei resultatene fra den kvalitative delen av undersøkelsen. Gjennomgående finner vi at det er en stor utfordring å på den ene siden å avsette ressurser til samordning av tjenestene samtidig som man skal ivareta den etatsinterne produksjonen av tjenester. I de største forsøkene ser vi også at denne spenningen vanskeliggjør etableringen av felles samarbeidsarenaer mellom de tre etatene. Dette gjelder spesielt forsøkene i Årstad, Frogner og Narvik. I andre forsøk (omtalt i tidligere rapporter) har vi samtidig sett at etableringen av slike arenaer har fått konsekvenser for den ordi-



nære produksjonen i moderetatene, noe resultatene fra brukerundersøkelsen også indikerer. I Rissa hadde de riktignok et vellykket teamsamarbeid før man ble samlokalisert i dagens lokaler. Men som det har vist seg i andre tilfeller, har det vært vanskelig å overføre den samme arbeidsformen til et fullskala forsøk.

I tidligere rapporter har vi omtalt forsøket i Saupstad og pekt på at organisasjonsmodellen her i større grad enn i andre forsøk, har ivaretatt både hensynet til den etatsinterne produksjonen og til samhandlingen mellom de tre etatene. Mens vi generelt i forsøkene finner et dilemma mellom det å prioritere samarbeidsløsninger og det å prioritere etatsvis tjenesteproduksjon, kan det se ut som organisasjonsmodellen i Saupstad, på en bedre måte klarer å ivareta begge disse hensyn. Dette gjenspeiles også i brukerundersøkelsen som viser at brukerne i Saupstad gjennomgående er mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene.

Det tverretatlige samarbeidet ser også ut til å bli ivaretatt på en effektiv måte i forsøket på Askøy. Her ligger imidlertid ikke løsningen først og fremst i organisasjonsmodellen, men i utformingen av koordinatorstillinger som jobber mer selvstendig på tvers av etatsgrensene.

Fire av de fem forsøkene som omtales i denne rapporten, har også utformet et toleddet mottak – et åpent førsteledd i kombinasjon med et mer lukket andreledd. Andreleddet har to funksjoner. For det første skal det bidra til bedre skjerming av samtalene med brukerne og for det andre bidra til en raskere tverretatlig avklaring av brukernes behov for tjenester. Selv om dette kan være en fornuftig strategi, viser erfaringene likevel at det kan være en utfordring å få disse arenaene til å avlaste moderetatene (faglandet) tilsvarende det de krever av ressurser, og samtidig få de til å fungere tverretatlig.

De fem forsøkene som er omtalt i denne rapporten, har eller har hatt forholdsvis åpne løsninger i mottakene. Generelt bidrar dette til godt samarbeid mellom etatene, men samtidig kan åpenheten gå ut over personvernet til brukerne. Erkjennelsen av dette har bidratt til at flere forsøk har endret utformingen av publikumsmottaket med tanke på i større grad å skjerme brukere og ivareta personvern hensynet bedre. Eksemplene på dette finner vi i Narvik og på Askøy. Det som kjennetegner begge disse forsøkene, er at de har hatt tilstrekkelig plass og derigjennom langt på vei fått løst mange av de problemene de opprinnelig hadde i publikumsmottakene. Kontrasten finner vi i Rissa og Årstad. Også i disse forsøkene har de opplevd at personvernet ikke ivaretas godt nok, men samtidig har mangel på plass vanskeliggjort tilsvarende radikale ominnredninger som på Askøy og i Narvik.

Erfaringene fra forsøkene er så langt blandet. På den ene siden har flere av forsøkene opplevd vanskeligheter med å realisere sine planer om et tverretatlig samarbeid mellom de tre etatene. På den andre siden finner vi også eksempler hvor man har lykket godt. Det viktigste med et forsøk av denne typen er imidlertid å fremskaffe kunnskap om disse forholdene, både om de barrierene man møter og de løsningene man eventuelt finner. I så måte kan vi si at forsøkene har vært vellykket. De har bidratt til å belyse mange av de utfordringene som oppstår både i forbindelse med å finne hensiktsmessige lokaler, i forhold til utformingen av lokalene og sist men ikke minst i forhold til å finne hensiktsmessige måter å arbeide på tvers av etatene. Samtidig kan vi også konkludere med at de har frembrakt en del kunnskap om hvordan noen av disse utfordringene kan løses.

# 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. Underveis har imidlertid to av forsøkene falt ut. Dette gjelder forsøket i Tromsø og forsøket i Arendal.

Dette er den fjerde delrapporten fra evalueringen av Samordningsforsøkene. 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. Den andre delrapporten var en kvalitativ undersøkelse av 10 forsøk (Moss, Nittedal, Løten, Skien, Kristiansand, Orkdalsregionen, Saupstad, Verdal, Dønna og Lødingen). Den tredje delrapporten inneholdt en første rapportering fra brukerundersøkelsen som ble gjennomført ved årsskiftet 2004-2005. Undersøkelsen omfattet brukere i følgende forsøk: Moss, Nittedal, Kristiansand, Verdal, Løten, Dønna og Lødingen.

I denne fjerde delrapporten har vi tatt for oss erfaringene fra de fem siste forsøkene (Frogner, Årstad, Narvik, Rissa og Askøy). Denne delen baserte seg hovedsakelig på dokumentstudier og intervjuer med ledere og medarbeidere i forsøkene. Intervjuene ble gjennomført i løpet av våren og sommeren 2005. Videre omfatter rapporten brukerundersøkelse fra tre av forsøkene. Dette dreier seg om Frogner, Narvik, Saupstad. Det betyr at forsøkene i Askøy, Orkdalsregionen, Rissa, Skien og Årstad ikke inngår i brukerundersøkelsen.

Evalueringen av de 15 forsøkene har løpt 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 strategidokumentet for forsøkene 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 har vært (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

Innledningsvis i det andre kapitlet oppsummerer vi noen av erfaringene fra tidligere rapporter. Dernest gir vi en presentasjon av de fem forsøkene som inngår i denne devalueringen. I det tredje kapitlet tar vi for oss resultatene fra brukerundersøkelsen. Her inngår resultatene både fra den første runden og resultatene fra den siste runden.

I rapporten opererer vi med begrepene mottak og fagland. Innenfor mottaket skiller vi videre mellom et førsteledd og et andre ledd. Både mottaket og faglandet omfatter det som normalt betegnes som førstelinjen. Med *faglandet* mener vi den delen av virksomheten som er skjermet fra publikum og hvor det foregår saksbehandling eller hvor brukerne tas imot til timeavtale. Med *mottaket* mener vi den delen av virksomheten som befinner seg i lokalene der publikum henvender seg i sitt første møte med etatene. *Mottakets førsteledd* vil omfatte de funksjoner som er tilknyttet skranken i publikumsmottaket. *Mottakets andreledd* ligger fysisk i tilknytning til mottaket og har funksjoner som befinner seg i grenselandet mellom mottakets førsteledd og faglandet. I praksis betyr det at det kan være flytende grenser mellom mottakets førsteledd og andreledd, samt mellom mottakets andreledd og faglandet. Dette gjelder både i forhold til hvilke funksjoner som ligger hvor og i forhold til personer som bemanner de ulike funksjonene. Det har sammenheng med at intensjonen med mottakets andreledd dels er å avlaste førsteleddet og dels trekke faglandet nærmere opp til brukernes første møte med etatene.

## 2 BESKRIVELSE AV OG ERFARINGER I FORSØKENE

I dette kapitlet omtales fem av Samordningsforsøkene. Dette gjelder forsøkene i Narvik, Årstad, Rissa, Frogner og på Askøy. Hvert forsøk er presentert i hvert sitt delkapittel. For hvert forsøk har vi gitt en kort presentasjon av forsøket, der- nest en vurdering av virksomheten og til slutt diskutert noen generelle problemstillinger rundt enkelte forhold ved forsøkene. Innledningsvis i kapitlet har vi kort oppsummert erfaringene fra tidligere rapporter der de øvrige 10 forsøkene er omtalt. Dette er imidlertid erfaringer som er hentet fra en tidlig fase i forsøksperioden.

### 2.1 Oppsummering fra første runde

Et av målene med forsøkene er at samarbeidet mellom de tre etatene skal gi en mer brukervennlig forvaltning. Spesielt har ambisjonene vært å unngå kasteballer mellom de tre etatene. I følge informantene fra den første evalueringsrunden har mulighetene for å "kaste ball" mellom etatene blitt redusert. Samlokaliseringen og det tverretatlige samarbeidet har også bidratt til at de tre etatene oppfatter å ha et felles ansvar for brukerne, og at det ikke er noen å skyve de "krevende" brukere over til. Tettere kontakt på tvers av etatene har også bidratt til å etablere større samsvar mellom etatene i oppfatningen av hva slags ytelser og tiltak som er aktuelle for den enkelte bruker.

Når det gjelder spørsmålet om forsøkene har ført til mer effektiv saksbehandling, er oppfatningene motstridene. På den ene siden blir det pekt på at fysisk nærhet gjør samhandling mellom saksbehandlerne enklere: Man kan få avgjort en sak der og da uten å bruke unødig tid på å sende saker mellom etatene. I følge flere informanter har forsøket også bidratt til at de ansatte har fått bedre innsikt i kollegenes arbeidsområder og metoder, noe som igjen har bidratt til å gjøre samhandlingen enklere. Men på den andre siden er samarbeid forbundet med omkostninger. For det første oppleves møtevirksomhet mellom etatene som tidkrevende. For det andre kan den daglige tverretatlige kontakten mellom saksbehandlerne oppleves som forstyrrende avbrytelser i arbeidet. En konsekvens er at enkelte i statsetatene opplever at det kan være vanskelig å oppfylle de etatsinterne resultatmålene. Men samtidig opplever også flere at det er et potensial for å øke effektiviteten. Dette gjelder spesielt i forhold til utveksling av informasjon via etatenes datasystemer.

I forsøkene legges det til grunn at økt samarbeid skal bidra til å oppnå målene om flere i jobb, færre kasteballer og mer effektiv forvaltning. Dette samarbeidet

foregår dels i mottaket og dels i faglandet, samt mellom mottak og fagland. I tillegg er intensjonene at både fysisk utforming av lokaler, den personlige koordinatoren samt verktøy som kartleggings-skjema og handlingsplaner skal bidra til å forbedre samhandlingen mellom etatene.

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

Mottaket har to viktige roller i forsøket. For det første skal medarbeiderne i mottaket gi informasjon og foreta enkel saksbehandling, og for det andre skal de henvise brukerne til faglandet. Hvordan mottaksfunksjonen utformes, kan ha stor betydning for både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet med brukerne. Erfaringene fra forsøkene viser bl.a. at en stor del av henvendelsene kan ferdigbehandles i et mottak, og dermed avlaste faglandet for en del oppgaver. I forsøkene er mottaket bemannet etter tre ulike prinsipper: a) fast bemannet med generalister, b) fast bemannet med spesialister (fra fagetatene) og c) ved at spesialister ruller mellom mottak og fagland. Erfaringene synes å være best der man har hatt fast bemanning i mottaket. Enkelte har også hatt gode erfaringer med å plassere de mest erfarne saksbehandlerne ut i mottaket, bl.a. fordi det gir mulighet til å flytte frem flere oppgaver.

Når det gjelder henvisningsfunksjonen til faglandet, er praksisen i hovedsak at brukerne henvises til en saksbehandler i fagland på bakgrunn av en første samtale i mottaket. En problemstilling har i den forbindelse vært om en slik kort kartleggings-samtale har vært kvalitativt god nok for å identifisere brukernes behov for tjenester. I den forbindelse har flere forsøk utarbeidet et eget kartleggings-skjema til hjelp i denne prosessen. Utprøving av de lokalt utviklede kartleggings-skjemaene stoppet imidlertid noe opp som følge av at Sosial- og helsedirektoratet lanserte et kartleggingsverktøy som forsøkene skulle prøve ut. I den første runden av evalueringen hadde man imidlertid ikke rukket å høste erfaringer med dette kartleggingsverktøyet.

I forsøkene er faglandet organisert på flere forskjellige måter: alt fra små tverretatlige team til at medarbeiderne fra de tre etatene er delt inn i nye avdelinger eller enheter. I den første runden av evalueringen var det forsøk som hadde organisert samarbeidet i tverretatlige team, som så ut til å fungere best. Dette gjaldt spesielt forsøkene i Saupstad, Nittedal og Moss. En forklaring på dette er at teamene er fast bemannet, og medarbeiderne utsettes dermed for lite press fra lin-

jeorganisasjonen. I Nittedal og Moss består teamene av medarbeidere som er tatt ut av linjeorganisasjonen. I Saupstad har de derimot bygd teamorganiseringen inn i de tre etatenes linjeorganisering, og organisert de tre etatene i tre store tverretatlige team. Det betyr at hver av medarbeiderne jobber både med etatsintern saksbehandling og tverretatlige saker innenfor teamet.

Generelt preges samhandlingen i forsøkene av mye uformelt ad hoc samarbeid ("over gangen" samarbeid). Dette fungerer tilsynelatende godt i de mindre forsøkene, men oppleves som en utilstrekkelig samarbeidsform i større forsøk. I de større forsøkene etterlyser derfor saksbehandlerne mer formaliserte samarbeidsrutiner.

Et av fokusområdene som forsøkene skal teste ut, er rollen eller funksjonen med koordinator eller personlig kontaktperson. Intensjonen er at brukerne skal forholde seg til kun én saksbehandler som igjen skal koordinere tjenestetilbudet overfor brukeren. Koordinatoren eller kontaktpersonen kan med andre ord representere et alternativ til koordineringen som foregår i de tverretatlige teamene. Erfaringene er imidlertid at denne modellen lett kan bidra til mye transaksjoner mellom saksbehandlerne. Dette har sammenheng med at ordningen med en personlig koordinator vil kreve mye utveksling av informasjon og saksdokumenter mellom saksbehandlere som sitter med forskjellig kompetanse og vedtaksmyndighet. I sin mest idealiserte form krever denne modellen stor breddekompetanse hos saksbehandlerne. Siden saksbehandlerne mangler denne kompetansen, finner vi derfor at brukerne i praksis blir fordelt til koordinatorene etter de gamle etats- eller faggrensene.

Når det gjelder utvikling av kartleggingsverktøy, har Sosial- og helsedirektoratet lansert et verktøy som går under navnet KIS. I seg selv oppleves KIS å være et godt verktøy, men samtidig er erfaringene at det ikke er et like hensiktsmessig verktøy å benytte overfor alle brukergrupper. På den ene siden er det enkelte informanter som mener at KIS har for mye fokus på arbeid, og at det derfor ikke passer like godt til brukere som står langt fra arbeidsmarkedet. På den andre siden er det andre informanter som mener at skjemaet kan bli for omfattende i forhold til ordinære arbeidssøkere uten behov for tverretatlig bistand.

I den første runden av evalueringen fant vi at forsøkene i noen grad hadde forsøkt å ta i bruk felles handlingsplaner. I hovedsak ble de benyttet innenfor de tverretatlige teamene. Informantene fra de tre etatene hadde imidlertid noe ulike oppfatninger av behovet for slike felles planer. Det kan her se ut som at de to statsetatene opplevde dem som overflødige, mens sosialtjenesten etterlyste økt bruk av slike planer.

I forhold til fokusområdet ”samarbeid med andre sentrale tjenester”, har forsøkene hovedsakelig konsentrert innsatsen mot sine tradisjonelle samarbeidspartnere (primærlegen, ulike utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere). I tillegg finner vi også enkelte eksempler på at forsøkene har opprettet kontakt med nye samarbeidspartnere, bl.a. innen helse- og rehabiliteringsområdet. Den viktigste samarbeidspartneren i forhold til å realisere målet om å få flere i jobb, er imidlertid arbeidsgiverne. Disse kontaktene er relevante både i forhold til praksisplasser og i forbindelse med formidling til ordinært arbeid. Erfaringene i forsøkene er at det er forholdsvis enkelt å få tilgang til praksisplasser for de vanskeligst stilte brukerne, men derimot svært vanskelig å formidle dem til ordinært lønnsarbeid.

I evalueringen har vi også stilt ledere og saksbehandlere spørsmål om hvilke barrierer de har opplevde i samarbeidet mellom de tre etatene. Her har det vært en forholdsvis entydig tilbakemelding om at personopplysningsloven har hindret en effektiv informasjonsutveksling mellom etatene. Enkelte av forsøkene har brukt mye tid og ressurser på å finne frem til praktiske løsninger på å utveksle informasjon mellom etatene. De har derfor etterlyst bedre avklaringer fra sentrale myndigheter i forhold til dette spørsmålet.

Kulturforskjeller mellom de tre etatene kan også oppleves som en barriere for samarbeidet mellom dem. Men selv om kulturforskjellene kommer til syne i det daglige arbeidet, opplever ikke medarbeiderne dette som noe problem av betydning. Tvert imot er det enkelte som betrakter disse forskjellene som en fordel som kan utnyttes til det positive. Et forhold som kan forklare hvorfor kulturforskjellene ikke opplevdes som problematiske, kan være at rekrutteringen av personell til forsøkene har vært frivillig samtidig som flere av dem har bakgrunn fra flere av etatene. Vi kan derfor ikke se bort fra at det til tross for disse erfaringene, finnes konfliktfylte ”kulturforskjeller” mellom ansatte i de tre etatene. Men inntrykket er at disse kulturforskjellene har vel så mye å gjøre med at saksbehandlere forholder seg til ulike politiske mål, styringssystemer og virkemidler, som at det har noe å gjøre med den enkelte saksbehandlers personlige holdninger eller væremåte.

En tredje barriere angår samarbeidet med Aetat i de forsøkskommunene hvor denne etaten ikke har eget lokalkontor. I disse forsøkene har Aetat utplassert én eller to ansatte i de lokale forsøkene, enten på heltid eller på deltid. I utgangspunktet opplever forsøkene at det er en stor fordel å ha representanter fra Aetat i de lokale forsøkene. I følge informantene bidrar den lokale tilstedeværelsen fra Aetat til at man kan fatte gode og effektive beslutninger lokalt. En forutsetning for dette er imidlertid at medarbeideren fra Aetat har nødvendige fullmakter i forhold til de mest sentrale målgruppene. I de aktuelle forsøkene har medarbeiderne fra Aetat bare hatt begrensede fullmakter, noe som oppleves å hemme det



lokale samarbeidet med Aetat. Den største utfordringen med denne modellen er imidlertid kostnadene. Fra Aetats ledelse blir det pekt på at de har mange kommuner som de skal yte service overfor, og at det er begrenset hvor mye ressurser de kan avsette til hver enkelt kommune. Et sentralt spørsmål her er derfor om den økte ressursbruken det innebærer å bemanne hver kommune med representanter fra Aetat, kan forsvares ved at man oppnår en bedre og mer effektiv saksbehandling. En annen utfordring med denne modellen er kompetanse. En forutsetning for å kunne sitte som enslig representant fra Aetat i de lokale forsøkene, er at saksbehandleren har en viss breddekompetanse i forhold til Aetats tjenestespekter. For den aktuelle saksbehandler er det ikke bare en utfordring å tilegne seg en slik breddekompetanse, men også å holde ved like og oppdatere den.

I forsøkene blir det også pekt på at mange av de barrierene de står overfor ikke kan løses lokalt, men må finne sin løsning på sentralt hold. Spesielt vises det her til samordningen av de tre etatenes datasystemer. Både ledere og prosjektmedarbeidere etterlyser muligheter for enklere utveksling av informasjon mellom etatene. Et annet forhold er at flere oppfatter at samarbeidet kan bli vanskeligere som følge av at sentrale myndigheter strammer inn på enkelte økonomiske ytelser (rehabiliteringspenger). Spesielt frykter man at dette kan bidra til at flere blir sosialklienter, samtidig som intensjonen i forsøkene var å redusere antall passive sosialhjelpsmottakere. Et tredje forhold er at resultatmålingssystemene og utviklingsprosjekter som pågår parallelt med samordningsforsøkene, kommer i konflikt med intensjonene i samordningsforsøkene.

## ***2.2 Frogner velferds- og jobbsenter***

### *2.2.1 Bakgrunn*

Oslo var blant de kommunene som mottok støtte til forsøksvirksomhet allerede i 2002. Opprinnelig ble det sendt en søknad fra kontaktutvalget for STA-samarbeidet i Oslo (samarbeidsorgan mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat) for Bydel Uranienborg-Majorstuen. Denne søknaden gjaldt opprettelse av et SATS-kontor på Majorstuen hvor sosialtjenesten og trygdeetaten var samlokaliserte og skulle ha et felles publikumsmottak, mens Aetat skulle være tilstede med enkelte jobbsentertjenester. Som følge av bydelsreformen i 2004, der Bydel Uranienborg-Majorstuen og Bydel Bygdøy-Frogner skulle inngå i det som nå heter Bydel Frogner, ble forsøket utvidet til å gjelde hele denne bydelen. Samtidig ble det også besluttet å samlokalisere alle de tre kontorene i nye lokaler på Solli plass. Samtlige publikumstjenester for alle tre etatene var på plass ved den offisielle åpningen av Frogner velferds- og jobbsenter i juni 2004. Sosialtjenesten hadde da allerede flyttet inn med samtlige medarbeidere i april, Aetat flyttet inn i juni og trygdeetaten i desember.

### 2.2.2 Beskrivelse av forsøksvirksomheten

I Frogner velferds- og jobbsenter er det etablert et mottak som består av et førsteledd (informasjonsskranke og jobbsenter) og et andreledd som i forsøket er omtalt som fagland. Det første som møter en i mottaket, er en kordinator, og på de mest hektiske tidene av dagen, en vokter.<sup>1</sup> Foruten å holde oppsikt med området skal vekteren gi brukerne generell informasjon samt guide brukerne til henholdsvis jobbsenter, timeavtale eller veilede i bruk av kølappsystemet. Kordinatoreren er tredelt og henviser til henholdsvis Aetat, trygdeetaten og kommunale tjenester, herunder sosialtjenesten.

I informasjonsskranken sitter det medarbeidere fra de tre etatene side ved side. Det er to pulter for trygdeetaten, én for Aetat og to for sosialtjenesten. I tillegg har trygdeetaten to cellekontorer bak informasjonsskranken slik at trygdeetaten har fire medarbeidere som kan betjene publikum i dette arealet. Det innebærer også at trygdeetaten utfører saksbehandling på helsetjenester (reiseregninger med mer). Sosialtjenesten og Aetat utfører hovedsakelig enkle ekspedisjonsoppgaver i informasjonsskranken. Aetats veiledningsstasjon i jobbsentret fungerer som avlastningsstasjon for skranken, og er koblet til kundeflyttsystemet på samme måte som informasjonsskranken. Opprinnelig var det ingen fysisk skjerming mellom etatene i informasjonsskranken. Nylig er det imidlertid satt opp en glassvegg som skjerner sosialtjenesten.

Andreleddet i mottaket befinner seg i lokalene bak informasjonsskranken. I forkant av andreleddet er det også en venteplass der brukerne venter på samtale med saksbehandler. Brukere som skal til andreleddet, har enten timeavtale eller de blir henvist direkte fra informasjonsskranken. De som henvises direkte fra informasjonsskranken, får utdelt ny kølapp. Kundeflyttsystemet gir samtidig beskjed til de aktuelle etatene/saksbehandlerne om at det venter en bruker. De som har timeavtale, blir henvist av medarbeideren i informasjonsskranken eller vokter/guiden (når vokter/guide er tilstedet i mottaket) direkte opp i ventearealet i forkant av andreleddet.

Andreleddet er bemannet på ulik måte. Fra trygd sitter det to faste personer, én med ansvar for de sykdomsrelaterte ytelsene og én med ansvar for familieområdet (herunder overgangsstønad). Fra sosialtjenesten sitter det to saksbehandlere, én fra mottaksteamet og én fra ett av de tre oppfølgingsteamene. Saksbehandlerne fra henholdsvis mottaksteamet og oppfølgingsteamene ruller på å sitte på de to plassene til sosialtjenesten i andreleddet. Aetat har ingen fast bemanning, men baserer seg på prinsippet om at andreleddet skal bemannes med hele etatens tje-

---

<sup>1</sup> Opprinnelig hadde de en vertsfunksjon i mottaket, men den er nå erstattet av en vokter.

nestespekter: a) utvidet behovsavklaring, b) tiltaks-/virkemiddelbruk, c) ytelser og d) attføring. Hensikten med andreleddet som arena har vært å etablere et fellesareal hvor etatene skal ha lett tilgang til hverandre.

I Frogner har de forsøkt ut et mer omfattende kundeflytsystem (Q-matic). Dette systemet styrer både køen frem til mottaksskranken (førsteleddet) og køen fra skranken til saksbehandlerne i andreleddet. Samtidig gir systemet informasjon om hvilke tjeneste brukeren har etterspurt. Det gir også muligheter for å flytte en bruker fra én kø til en annen uten at brukerne må trekke ny kølapp. Det er kun stasjonene i andreleddet som har tilgang til kundeflytsystemet (ikke saksbehandlerne i etasjene over mottaket) samt utvalgte ledere. Informasjonssystemet gir informasjon både om hva de enkelte henvendelse gjelder og hvor lang tid man bruker på ulike typer saker. Systemet innbefatter med andre ord mye av det delvis automatiserte og delvis manuelle systemet man har i andre forsøk.

De tre etatene utnytter kundeflytsystemet noe forskjellig. Aetat har fra starten av benyttet hele systemet, noe som innebærer at førsteleddet ikke bare kan legge inn ny bruker i kø til andreleddet, men også legge brukerne i interne køer avhengig av hva slags tjenester brukeren har behov for. Sosialtjenesten benytter også begge leddene, men har først fra sommeren 2005 tatt i bruk statistikkdelen som viser hvilken type henvendelse det gjelder. Trygdeetaten benytter bare første delen av køsystemet, dvs. styring av køen inn til skranken, noe som skyldes trygdeetatens krav til fysisk separat kabling. Det er kun stasjonene i andreleddet som har tilgang til kundeflytsystemet (ikke saksbehandlerne i etasjene over) samt utvalgte ledere. Informasjonssystemet gir informasjon både om hva de enkelte henvendelse gjelder og hvor lang tid man bruker på ulike typer saker.

Moderetatene eller det som vi i denne rapporten har kalt faglandet, er lokalisert i etasjene over mottaket.<sup>2</sup> Aetat og sosialtjenesten er lokalisert i sørbygningen i henholdsvis tredje og fjerde etasje, mens trygdeetaten befinner seg i fjerde etasje i nordbygningen. De ansatte fra de respektive etatene har ikke åpen tilgang til hverandres etasjer, og inngangsdørene til hver etasje er låst. For øvrig tar de tre etatene timeavtaler nede i mottakets andreledd i tillegg til at brukere fra Aetat hentes opp til tredje etasje både individuelt og gruppevis. Verken trygdeetaten eller sosialtjenesten har samtaler med brukere oppe i moderetaten.

Det tverretatlige samarbeidet foregår både i mottakets førsteledd (mottaket), i andreleddet og i et tverretatlig team (TAT), i tillegg til tradisjonelle arenaer som for eksempel basismøter. Formålet med TAT er å samordne tjenestetilbudet ved Frogner velferds- og jobbsenter for brukere med sammensatte behov. Teamet

---

<sup>2</sup> I forsøket omtales andreleddet som fagland. Her benyttes imidlertid begrepet fagland om den delen av de tre etatenes virksomheter som ikke er lokalisert i mottakets første- eller andreledd.

har bestått av faste medarbeidere fra de tre etatene. Fra trygdeetaten sitter de samme personene i andreleddet og TAT. Opprinnelig var det kun den ene medarbeideren fra trygdeetaten som satt i TAT (med ansvar for sykdomsrelaterte ytelser), men nylig har de også trukket inn den andre medarbeideren (med ansvar for familieområdet). Bakgrunnen for dette har vært å fange opp et bredere spekter av brukere som kan være aktuelle for teamet. Aetat har også to faste medarbeidere tilknyttet arbeidet i TAT. Disse sitter også tidvis i andreleddet, men ruller på å sitte i faglandet og i andreleddet. I sosialtjenesten ruller medarbeiderne på å sitte i andreleddet, men har hatt faste medarbeidere i TAT. Det betyr at TAT-medarbeiderne fra sosialtjenesten bare er fysisk tilstedet når de har vakt i andreleddet.

### 2.2.3 *Visjoner, mål og strategi*

Kontaktutvalget for STA-samarbeidet i Oslo har som målsetting å jobbe mot å få etablert samlokaliserte førstelinjer bestående av sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat i samtlige bydeler i Oslo. Samordningsforsøket i Bydel Frogner betraktes som en pilot internt i Oslo på å opprette en slik samlokalisert førstelinje. Målsettingen ble formulert i forbindelse med tilpasning til Bydelsreformen 2004. Det kan imidlertid synes som at de ulike aktørene som har vært inne i prosessen, har hatt ulike visjoner og mål med prosjektet. I en tidlig fase av prosjektet kom dette til uttrykk i form av en diskusjon om mottaket skulle bestå av en felles front med generalister eller ikke:

*”Det var en relativt klar front i forhold til ideen om generalist og ett kontaktpunkt.”*

Bak denne diskusjonen lå det også motsetninger mellom det å etablere et bredere offentlig servicekontor og det å etablere en rendyrket NAV-virksomhet.<sup>3</sup> Her var det kommunen som på den ene siden frontet ideene om et offentlig servicekontor og en felles generalist i mottaket, mens statsetatene forsvarte en mer rendyrket NAV-modell. Denne diskusjonen pågikk i følge en kilde i over et halvt år:

*”Det var ingen grenser, og vi hadde kjempediskusjoner i over et halvt år. Fordi da skulle alle gjøre alt og da var det sånn og sånn vi skulle jobbe der nede. ... Men det var så urealistisk og det var noe med at vi måtte ta et skritt av gangen. Først må vi ha et system som fungerer og så må vi ta det derfra... Det kostet blod å få den prosessen ned på et akseptabelt nivå.”*

Men selv om ideene om generalisten, ett kontaktpunkt og det brede servicekontoret ikke har blitt en realitet, ble det ikke erstattet av noen ny helhetlig visjon for forsøket. Forsøket preges heller av å ha hatt en mer skrittvis strategi hvor man

---

<sup>3</sup> NAV står for ”Ny arbeids- og velferdsetat”. Med rendyrket NAV-virksomhet menes her en samlokalisering/samorganisering av sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat uten andre tjenester tilstedet.

startet med samlokaliseringen og tok et skritt av gangen derfra. Mye av forklaringen på dette er sannsynligvis at det i starten av forsøket var mange aktører involvert i planleggingsprosessen, og at de tre etatene gjennomgikk en reorganisering/sammenslåing i forbindelse med bydelsreformen. Samtidig var det også i denne perioden flere utskiftninger i lederstillinger og i prosjektledelsen:

*”Hver gang vi hadde rykket ett eller to skritt frem, så var det tre tilbake. De nye som kom inn hadde nye tanker om det vi allerede hadde brukt et halvt år på å legge på plass.”*

I følge en av etatslederne var det etter samlokaliseringen verken tid eller krefter igjen til å starte med en ny diskusjon eller radikal omlegging av tjenesteproduksjonen: *”Det vi trengte var en periode med ro.”*

Til tross for en noe turbulent oppstart, har det likevel vært gjort en del fremstøt for å integrere de tre etatene. Det innebærer etablering av en felles front (herunder et avansert kundeflytsystem), etablering av en fysisk møteplass i mottakets andreledd, samt etablering av et tverretatlig saksbehandlingsteam. Det kan likevel se ut som at det har manglet en helhetlig strategi eller plan for utvikling av de to sistnevnte arenaene.

#### 2.2.4 *Vurderinger av forsøket*

Forsøket i Frogner har preg av å være tre samlokaliserte etater som frem til nå har vært i en prosess i forhold til å finne egnede samarbeidsformer. Samarbeidsarenaene som er skapt i forbindelse med forsøksvirksomheten, har vært mottakets førsteledd (informasjonsskranken), mottakets andreledd og det tverretatlige avklaringsteamet (TAT). Forsøket på å få til bedre samhandling mellom de tre etatene, har imidlertid hatt blandet suksess.

Det som skiller Frogner fra andre forsøk, er inntrykket av at samlokaliseringen i seg selv ikke har skapt like stor grad av ad hoc samarbeid på tvers av etatene. Det er i informasjonsskranken man opplever at samarbeidet har fungert best, men jo lengre inn i faglandet og moderetatene man beveger seg, desto mindre merkbar synes effektene av samlokaliseringen å være. I følge en informant er det også gitt uttrykk for at det i noen grad har blitt verre fordi de tradisjonelle møtepunktene delvis har blitt borte:

*”Men det paradoksale ... selv om jeg synes jo det tverretatlige samarbeidet fungerer ganske bra ... er at noen kollegaer av meg synes samarbeidet har blitt dårligere etter at vi kom hit. Det er fordi selv om man har kommet nærmere hverandre, så har man ikke noen felles oppsatte møter der man gir og får informasjon. Det hadde vi før.”*

Mottakets førsteledd er som nevnt, den delen av forsøksvirksomheten som i størst grad ser ut til å ha høstet de forventede gevinstene. Dette dreier seg primært om utveksling av informasjon og enkel dokumentasjon på tvers av etatsgrensene. I forsøket har de per i dag ingen ambisjoner om å integrere de tre etatenes funksjoner i mottakets førsteledd ut over den fysiske samlokaliseringen. Det betyr at de heller ikke utfordrer etatenes særinteresser og de ansattes kompetanse i like stor grad som vi finner i andre forsøk.

Til tross for at de i Frogner har opplevd å høste gevinster av den fysiske samlokaliseringen, varierer likevel nytteverdien av informasjonsskranken for de tre etatene. For det første opplever de her, som i andre forsøk, at åpenheten i informasjonsskranken går ut over personvernet. Dette gjelder spesielt for sosialtjenesten. Den manglende skjermingen medfører igjen at de opplever å ikke kunne legge like mange oppgaver dit som ønskelig, og at kompetansen til mottakskonsulentene derfor ikke utnyttes optimalt. Fra Aetat har det også vært et primært ønske om å ha separate veiledningsstasjoner (tilsvarende veiledningsstasjonen i dagens jobbsentret) fremfor dagens skrankeløsning. Årsaken til dette er dels å unngå passiv køståing og dels hensynet til personvernet. Mottakets førsteledd har vært mer vellykket for trygdekontoret. Som følge av at trygdekontoret har to cellekontorer rett bak informasjonsskranken, kan de utføre saksbehandling der og da (noe de tidligere ikke gjorde). Ulike behov hos de tre etatene innebærer derfor at de opplever nytteverdien og funksjonaliteten ulikt.

Jobbsentrert som er bemannet med én eller flere personer fra Aetat, befinner seg i en annen del av lokalet enn informasjonsskranken. Dette bidrar sannsynligvis til å spre publikum mer i lokalet og til at man unngår for stor sammenstøpling av brukerne foran informasjonsskranken. I følge informanter fra Aetat blir også jobbsentret benyttet mye og ivaretar de samme kravene som man ellers stiller til et jobbsenter i Aetat. Det vises også til at brukerne i Frogner ligger høyt på bruk av selvregistrering. Mange av kommentarene i brukerundersøkelsen underbygger også det at jobbsentret i Frogner fungerer tilfredsstillende. Som følge av stor tilstrømning av brukere til jobbsentret (100-120 per dag), har de imidlertid måttet sette tidsmessige restriksjoner for hver bruker på bruken av PCene.

Det avanserte kundeflytssystemet i Frogner bidrar åpenbart til en god flyt av brukere til de respektive etatene og mellom mottakets førsteledd og andreledd. Til tross for det avanserte kundeflytssystemet har det likevel vært behov for å supplere det med en egen guide i førsteleddet. Opprinnelig var dette en ren guidefunksjon som henviste brukerne til henholdsvis kordinatorer, til jobbsentret eller direkte til venteområdet for de med timeavtaler. I ettertid har denne funksjonen blitt erstattet av en vokter som dels har en vaktfunksjon og dels en guidefunksjon. Dette som følge av at det har oppstått enkelte voldelige episoder i motta-

ket. I følge en av informantene i forsøket, har det imidlertid vært diskusjon omkring hva slags rolle guiden/vekkeren skal ha, og hvem som skal finansiere denne stillingen. Så langt har stillingen delvis blitt finansiert med prosjektmidler.

Diskusjonen rundt guiden/vekkeren kan her stå som en illustrasjon på en mer generell problemstilling som ofte dukker opp i forsøkene. For det første ser vi at det dukker opp behov for nye funksjoner som trekker ressurser, og som er et resultat av at de tre etatene i større grad tar på seg et koordineringsansvar for brukerne. Vi kan si at mens brukerne tidligere selv hadde ansvar for å finne de respektive etatene, har guiden/vekkeren nå til en viss grad overtatt ansvaret for å henvise brukerne til de respektive etater eller funksjoner i velferdssentret. For det andre ser vi at når behovet for slike funksjoner dukker opp, og de krever ekstra ressurser, oppstår det lett en dragkamp om hvem som skal finansiere. I dette eksemplet finner vi også at det dels blir en diskusjon om finansiering og dels en diskusjon om hvordan funksjonen skal utformes.

Som vi var inne på innledningsvis, har det vært en diskusjon omkring forsøket skulle gå i retning av en NAV i OSK-modell<sup>4</sup> eller en ren NAV-modell. Denne diskusjonen kommer også til uttrykk i dag i forbindelse med at sosialtjenesten også håndterer andre kommunale tjenester i mottaket. I dag synes imidlertid diskusjonen mest å gå på hva slags profil mottaket skal ha utad. Siden det er sosialtjenestens representant i informasjonsskranken som ivaretar de kommunale oppgavene, ser det ikke ut til at disse oppgavene forårsaker noe plassproblem. I følge en informant fra sosialtjenesten, representerer de heller ingen stor arbeidsbelastning. Derimot hersker det en viss usikkerhet omkring disse tjenestenes betydning for køene i mottaket.<sup>5</sup> Det er også rimelig å anta at det vil ha betydning for den funksjonen sosialtjenesten har i informasjonsskranken. Det å håndtere et bredt spekter av kommunale tjenester, vil nødvendigvis kreve en annen og bredere kompetanse enn det sosialtjenesten tradisjonelt har hatt i mottaket sitt.

I enkelte andre forsøk har vi sett at det lett kan oppstå køer og lang ventetid i mottaket som følge av stor pågang av brukere som skal benytte trygdeetatenes helsetjenester. Dette ser imidlertid ikke ut til å være et stort problem i Frogner. En naturlig forklaring på dette, er at de tre etatenes respektive brukere henvises til hver sin skranke. Dessuten vil guiden/vekkeren henvise jobbsøkere direkte til jobbsentret og brukere med timeavtale opp i mottakets andreledd. Dette bidrar sannsynligvis til å spre de ulike brukergruppene og dermed til mindre kødannelser.

---

<sup>4</sup> Tidligere omtalt som SATS i OSK

<sup>5</sup> Det finnes ikke noe eksakt tallmateriale for hvor stor andel av henvendelsene dette representerer, men det antydes at det dreier seg om anslagsvis mellom 1/4 og 1/3 av alle henvendelsene til kommunen.

Intensjonen med mottakets andreledd har vært å få til et mer ad hoc-preget samarbeid og informasjonsutveksling mellom de tre etatene. Samtidig har ambisjonene vært å fange opp flerbrukere på et tidligere tidspunkt. Virkemidlet her er med andre ord en fysisk samlokalisering av saksbehandlerne fra de tre etatene. Denne arenaen har imidlertid bare delvis fungert etter intensjonen.

For det første hersker det en del misnøye med de fysiske forholdene i mottakets andreledd. Dette gjelder først og fremst samtalerommene. Disse oppleves som lite egnet både pga størrelsen, at det er innsynsmuligheter til rommene og at det er mulig å høre samtaler som pågår der.

For det andre viser det seg at det ad hoc samarbeidet som preger flere av de øvrige forsøkene, ikke har utviklet seg i tilsvarende grad i Frogner. Dette til tross for at de har laget en fysisk arena til dette formålet. Noe av bakgrunnen er at Aetat oppleves å være for lite tilgjengelig. I følge Aetat har samarbeidet vært basert på et prinsipp om at etatenes medarbeidere skal henvende seg til hverandre på vegne av en bruker. I de to andre etatene har dette blitt oppfattet dit hen at de da må trekke kølapp på linje med øvrige brukere når de skal henvende seg til Aetats medarbeidere i mottakets andreledd:

*”Hvis det sitter en klient hos oss, så skal de egentlig gå ut igjen og trekke nye kølapp for å få hjelp av Aetat, men det er kjempetungvint. Men jeg har skjont at noen saksbehandlere får hjelp der og da.”*

Dette har blitt opplevd som tidkrevende og for byråkratisk av de to øvrige etatene. I praksis har dette prinsippet imidlertid blitt fraveket, men det synes å ha vært personavhengig hvem som har ”turt” å bryte inn i køsystemet til Aetat. Det generelle inntrykket er derfor at det blir noe personavhengig hvordan denne arenaen har fungert.<sup>6</sup>

En annen forklaring på at ad hoc samarbeidet ikke har utviklet seg slik man kanskje skulle forvente, er at de tre etatene har organisert og bemannet sin virksomhet i mottakets andreledd på ulike måter. Trygdeetaten har bemannet andreleddet med to personer som sitter der fast. Dette er også de samme som sitter i det tverretatlige avklaringsteamet (TAT). Sosialtjenesten og Aetat har på sin side bemannet andreleddet med oppgaver eller funksjoner og ikke nødvendigvis faste personer. I andre forsøk har man nettopp pekt på at det ofte er de personlige relasjoner som er grunnlag for fremveksten av ad hoc samarbeidet. Når to av etatene ikke har fast bemanning, kan dette med andre ord hemme eller forsinke

---

<sup>6</sup> I følge Aetat har samarbeidsprinsippet (Aetats ”tilbud” til de andre etatene i andreleddet) ikke vært formidlet tydelig nok, og de har derfor endret systemet slik at det er mulig for de andre etatene å ”snike” i køen til kundeflyttsystemet. Det betyr at medarbeiderne i sosialtjenesten og trygdeetaten kan ta samtaler med Aetat innimellom Aetats brukere som venter på samtale.



fremveksten av en god samarbeidsarena. Men dette betyr ikke at fremveksten av et slikt samarbeid forutsetter fast bemanning.

En tredje forklaring kan også knyttes til de tre etatenes funksjoner eller oppgaver i andreleddet. Sosialtjenesten og Aetat har en mottaksfunksjon som i prinsippet matcher hverandre siden begge etatene registrerer nye brukere i mottaket. I praksis vil imidlertid mange av Aetats brukere tas imot og registreres i jobbsentret (førsteleddet), mens sosialtjenesten utelukkende vil ta imot sine brukere i faglandet (andreleddet). Den fysiske avstanden mellom jobbsentret og andreleddet kan derfor også begrense fremveksten av et ad hoc samarbeid i mottaket.

Samarbeidet i TAT ble ved årsskiftet 2004/2005 lagt midlertidig ned og startet opp igjen først på vårparten 2005. Bakgrunnen for at arbeidet stanset opp var flere. For det første erfarte TAT-medarbeiderne at den brukergruppen de hadde plukket ut, var for tung å jobbe med. For det andre opplevde medarbeiderne at det lå uklare retningslinjer til grunn for arbeidet og spesielt i forhold til hvordan de skulle involvere resten av etatene. For det tredje opplevde medarbeiderne at de ikke fikk frigjort tilstrekkelig tid til å jobbe i TAT, og at dette måtte gjøres i tillegg til de oppgavene man hadde i moderetaten. For det fjerde opplevde de å få lite oppmerksomhet fra ledelsen av de tre etatene.

Den første problemstillingen var at man i utgangspunktet tok inn i TAT-samarbeidet en relativt tung gruppe av langtids sosialklienter. Gjennomgående synes det å være enighet om at denne gruppen var for komplisert å jobbe med. Dette sammen med at det hovedsakelig var Aetat som overtok sakene, førte til at Aetat opplevde å bli sittende igjen med ansvaret for en gruppe tunge brukere som de ikke hadde egnede tiltak til:

*”Det ble et saksbehandlingssystem basert på stafettpinneprinsippet. Og at den som hadde vunnet, hadde med seg færre saker ut enn man hadde med seg inn. ... Vi må tenke litt mer helhetlig og ikke bare eksportere fadesene til hverandre ....”*

Den andre problemstillingen angår selve arbeidsformen og hvordan saker skulle meldes inn i TAT og følges opp etter en TAT-avklaring. Som en følge av at medarbeiderne opplevde å ha mangelfulle rutiner for hvordan dette skulle gjøres, ble det ofte til at de tok med seg sine egne saker inn i TAT og/eller at de tok ansvaret for oppfølgingen av de brukerne man fikk med seg ut igjen. TAT fikk derfor preg av å være en egen samarbeidsarena kun for de tre involverte medarbeiderne.

Den samme mangelen på forståelse av hvordan TAT skulle fungere, finner vi også blant medarbeiderne ute i moderetatene. For det første hersker det her en

viss usikkerhet i forhold til hvordan de skulle samarbeide med TAT. For det andre fremgår det at TAT heller ikke ble spesielt høyt prioritert:

*”Det er et spørsmål om hva jeg skal prioritere. Hvis jeg ser at det ikke er helt prekære behov, så tenker du heller på han som må betale busleia i morgen fremfor å utrede og forberede ting [til TAT]. For det tar så lang tid som jeg rett og slett ikke har.”*

Det ser heller ikke ut til at det ble gitt signaler inn i moderetatene om at TAT sakene skulle prioriteres. Tvert imot synes det heller å være andre hensyn som blir vektlagt av de som skulle overta sakene etter avklaring i TAT:

*”(1) Får du ikke signaler om å prioritere enkelte saker? (2) Nei ... prioritere? Jeg må bli kvitt de som skriker høyest og få ut flest mulige utbetalinger.”*

Den tredje problemstillingen var at to av de tre etatene ikke la inn ekstra personalressurser i arbeidet med TAT. I utgangspunktet var det kun representanten fra sosialtjenesten som hadde fått frigjort sin stilling til TAT-arbeid. Representanten fra trygdeetaten hadde fått fritak fra noen saker, mens representanten fra Aetat i prinsippet hadde de samme oppgavene som før. For medarbeiderne av de to statsetatene kom TAT-arbeidet derfor mer eller mindre som et tillegg til de oppgavene man hadde fra før. I følge en av informantene skapte dette derfor en ubalanse i samarbeidet og med den følge at det først og fremst var sosialtjenesten som hadde mulighet til å følge opp TAT-saker i sin etat. Det kan derfor også forklare hvorfor de aller første sakene som ble tatt opp i TAT, primært kom fra sosialtjenesten.

Når medarbeiderne i TAT opplevde at forumet ikke virket etter intensjonene, ble det også etterlyst mer involvering fra ledelsens side, men uten at de opplevde å få tilstrekkelig oppmerksomhet. Fra ledelsens side oppfattet enkelte imidlertid situasjonen slik at man hadde gitt medarbeiderne tilstrekkelig med fullmakter samtidig som at minst en av dem – i kjølvannet av samlokaliseringen – opplevde å *”druket i detaljsaker”*. Dette, sammen med at det var en tredelt ledelse der ansvaret for TAT ikke var plassert hos noen bestemt leder, kan forklare at den første fasen med TAT resulterte i en midlertidig nedleggelse.

Erfaringen etter gjenoppstart av TAT har vært kort. Det er imidlertid gjort visse endringer. For det første har medarbeiderne i alle etatene fått frigitt tid til å arbeide der. De har også fått mer støtte ved at prosjektleder og ekstern konsulent er involvert i arbeidet med bl.a. å konkretisere arbeidsrutiner. For det tredje har man trukket prosjektet *”Fokus på jobb”* (fattigdomssatsing) inn i TAT-samarbeidet. Dette gjøres på den måten at brukere som er aktuelle for *”Fokus på jobb”*, blir diskutert i TAT ved behov. I følge en informant, har dette bidratt til å

redusere ventetiden fra det fattes en beslutning i TAT, til den aktuelle brukeren kan komme inn i en aktivitet. Tidligere opplevde enkelte TAT-medarbeidere at denne prosessen tok for lang tid, om beslutningene de hadde fattet i det hele tatt ble fulgt opp. Det synes imidlertid fremdeles å være noen åpne spørsmål i forhold til TATs rolle. Et spørsmål er om dette forumet skal være en del av mottakets andreledd og fange opp nye brukere med tverretatlige behov, eller om det skal være en arena hvor man skal melde inn (eldre) saker fra moderetatene. Et annet spørsmål er om TAT skal ha en bestemt fysisk plassering og faste medarbeidere eller om det skal være et løst sammensatt nettverk av mer eller mindre faste saksbehandlere.

### 2.2.5 *Diskusjon*

Inntrykket er at samlokaliseringen i Frogner i seg selv ikke har gitt de helt store resultatene, og at det fremdeles er et potensial for å få til en bedre samhandling mellom de tre etatene. En grunnleggende problemstilling i Frogner ser ut til å ha vært spenningen mellom det å ivareta hensynet til den etatsinterne effektiviteten og hensynet til det å oppnå felles gevinster gjennom forsøksvirksomheten. Inntrykket er at det har vært de etatsinterne hensyn som har blitt prioritert, fremfor utviklingen av samarbeidsarenaer med de øvrige etatene. Langt på vei har ansvaret for samhandlingen på tvers blitt delegert til de involverte medarbeiderne. I noen grad har man oppnådd gevinster i mottakets førsteledd og andre ledd. Videre har arbeidet i TAT blitt revitalisert. Men samlet sett synes resultatene av samlokaliseringen å ha vært begrenset og i liten grad hatt ringvirkninger ute i etatene. Det spesielle med forsøket i Frogner er imidlertid at det ad hoc pregede samarbeidet som normalt oppstår i kjølvannet av samlokaliseringen, ikke er like fremtredende her.

Disse konklusjonene må imidlertid ses i lys av at etatene har gjennomført en strukturomlegging internt samtidig med sammenslåingen. Inntrykket er derfor at etatene selv, verken på ledelsesnivå eller nede i rekkene, har vært klare for å gjennomføre en mer omfattende samordning av hverandres tjenester.

Den vektlegging Samordningsforsøket har hatt, må også ses i sammenheng med at det foregår interne omleggingsprosesser i etatene. I trygdeetaten dreier det seg om omlegging av organiseringen fra datofordeling til organisering etter bedrift. I Aetat har man på sin side vært opptatt av å effektivisere utføringsarbeidet som følge av lang saksbehandlingstid. Samtidig påpekes det også at de etatsinterne endringsprosessene lett kan bli hemmet av at man nå må ta hensyn til to andre etater:

*”Jeg ser at når vi organiserer noe internt i etaten vår, så er vi lykkelige over å få det til ... Men nå kan man ikke bare tenke på seg selv, men også på de to andre og på virkningen det har for dem.”*

I lys av dette er det også grunn til å stille spørsmål om hvor langt det er forsvarlig for den enkelte etatsleder å gå i forhold til å avsette tid og ressurser dersom det går på bekostning av de oppgavene etatene er satt til å forvalte. Samtidig kan dette også illustrere det samme dilemmaet som vi finner i flere forsøk, nemlig spenningen mellom de krav som stilles til optimal ressursutnyttelse internt i hver etat og de kostnadene det medfører å etablere samarbeidsarenaer mellom de tre etatene. Dette er ikke nødvendigvis bare kostnader i form av å avsette ressurser til teamarbeid, møtevirksomhet med mer, men det er også kostnader som oppstår i forbindelse med at man blir mer tilgjengelige for hverandre. Slik sett kan vi kanskje tolke det at Aetat oppleves som lite tilgjengelig i mottaket, og de låste dørene mellom etatenes fagland mer som et uttrykk for etatenes behov for å ivareta de etatsinterne oppgavene og ikke nødvendigvis som noe motvilje mot samarbeid. I den forbindelse kan vi kanskje konkludere med at aktørene i forsøket i for stor grad har vært opptatt av dragkamper rundt detaljspørsmål og for lite opptatt av å ta en grunnleggende diskusjon om og eventuelt hvordan det er mulig å løse dilemmaet mellom det å ivareta de etatsinterne mål og oppgaver på den ene siden og potensielle gevinster i samlokaliseringen og samarbeidet på den andre.

### **2.3 Årstad arbeids- og velferdstjeneste**

#### *2.3.1 Bakgrunn*

Opprinnelig startet Samordningsforsøket i Årstad som et mindre forprosjekt bestående av én representant fra hver av de tre NAV-etatene. Forprosjektet som gikk under navnet Enhetskontoret, ble åpnet høsten 2002 og var tilknyttet Årstad offentlige Servicesenter. Målgruppen for forsøket var personer i aldersgruppen 18-35 år med sammensatte behov.

I forbindelse med videreutviklingen av prosjektet har det eksistert to planer. Den ene opprinnelige planen var å utvide samarbeidet i Enhetskontoret til å omfatte flere tverretatlige team. Den andre planen var å utvikle et såkalt modellforsøk som ville medføre at forsøket kom inn under forsøkslovgivningen, og at ansvar for deler av sosialtjenesten skulle overføres til staten. Søknaden om å få være modellforsøk under forsøkslovgivningen ble imidlertid avslått av departementet, og de gikk derfor tilbake til en bearbeidet versjon av den opprinnelige planen. Begge planene impliserte også en samlokalisering av de tre etatene i samme bygning som bydelsadministrasjonen. Først i oktober 2004 hadde alle tre etatene flyttet inn i de nye lokalene.

Opprinnelig hadde Aetat et eget avdelingskontor i Årstad bydel. Kontoret ble imidlertid lagt ned i sin opprinnelige form i 2001, men Aetat beholdt en mindre stab i bydelens offentlige servicesenter. Etter hvert trappet Aetat ned sin virksomhet i bydelen, og når Enhetskontoret (forprosjektet) ble opprettet, var det bare én representant fra Aetat igjen i servicekontoret. Ved etableringen av Enhetskontoret ble det imidlertid tilført en ny stilling til fra Aetat. I dag har Aetat i alt 14 medarbeidere i forsøket.

Både trygdeetaten og sosialetaten har i forkant av samlokaliseringen vært gjennom større omstillingsprosesser. I bydelen var det opprinnelig to trygdekontor som ble slått sammen i forbindelse med samlokaliseringen i dagens lokaler. På samme måte ble to sosialkontor slått sammen i forkant av samlokaliseringen, samtidig som man med utgangspunkt i de to sosialkontorene, etablerte en forvaltningsavdeling (økonomi) og en tiltaksavdeling. Nylig har sosialtjenesten igjen vært gjennom en større omorganisering ved at de to avdelingene er i ferd med å bli slått sammen til én. I alt har disse to etatene omtrent 80 medarbeidere.

### *2.3.2 Beskrivelse av virksomheten*

Samordningsforsøket i Årstad består av et fellesmottak (servicesenter) med et første- og andreledd og et fagland hvor det er etablert tre tverretatlige team. Fellesmottaket befinner seg i kjelleretasjen av bygningen, og faglandet til de tre etatene er fordelt på de tre etasjer over mottaket.

Mottaket i Årstad (servicesentret) består av et førsteledd med tre mottakspulter som opprinnelig var tre etatsspesifikke pulter med en kordinator til hver pult. Forsøket er imidlertid i ferd med å gjøre de tre pultene om til tre generalistpulter. Fra mottakspultene og innover i lokalet på høyre side befinner det seg et venteområde og et jobbsenter med 12 PCer. Venterommet i mottaket er forholdsvis lite, og de har derfor etablert et eget venterom i andreetasje for personer som har timeavtale. På venstre side i lokalet finner vi 7 samtalerom som betjenes av de tre etatene (andreledd).

Ambisjonene har vært at de ansatte i mottaket skal ha en kombinert generalist-spesialist funksjon. Dette med tanke på at de tre etatenes medarbeidere skal kunne besvare spørsmål innenfor hverandres ansvarsområder. Alle tre etatene har i den forbindelse fått tilgang på Aetats og trygdeetatens datasystemer, men med begrensninger i antall konsesjoner. Nylig har de to statsetatene også fått lesetilgang til på sosialtjenesten sitt datasystem.

Alle tre etatene er organisert med et mottaksteam, noe som betyr at det er en fast bemanning som rullerer på å sitte i mottaket og faglandet. Ingen av etatene har faste plasser i andreleddet, og saksbehandlerne benytter de plassene som til enhver tid er ledig. Dette er mulig fordi hvert av kontorene har en svitsj som benyttes til å skifte mellom de tre etatenes fagsystemer.

I tillegg til ordinært mottaksoppgaver, har Aetats mottaksteam også ansvar for oppfølging av ordinære ledige (3 måneders innkallinger). Sosialtjenesten har som sin hovedoppgave å ta imot og kontrollere søknader om sosialhjelp. Regelen er at verken vedtak om ordinær sosialhjelp eller nødhjelp skal saksbehandles i mottaket. Trygdeetaten skal på sin side saksbehandle alle helsetjenester (reiseregninger, frikort med mer) og for øvrig besvare andre spørsmål til etaten. Intensjonene er som nevnt også at de tre etatene skal besvare spørsmål for hverandre. Dette begrenser seg imidlertid normalt til forholdsvis enkle spørsmål.

I faglandet er det etablert tre tverretatlige team: et ungdomsteam, et team for minoritetsspråklige og et rehabiliteringsteam. Langt på vei har alle disse teamene utspring fra sosialtjenestens kvalifiseringsavdeling. Ungdomsteamet kan også betraktes som en videreføring av Enhetskontoret (forprosjektet). De forskjellige teamene er opprettet på ulike tidspunkter og er bemannet på ulik måte. Funksjonen og oppgavene har bestått i å avklare brukere med tverretatlige behov.

I ungdomsteamet som ble opprettet i forbindelse med sammenslåingen, har sosialtjenesten og Aetat vært representert med én stilling hver fra starten (fordelt på to personer). Disse sitter fysisk sammen på samme kontor. Trygdeetaten var først representert i form av å delta på møter med de to andre i teamet, men har etter hvert også etablert en fast stilling i teamet (40%-stilling). Målgruppen var i utgangspunktet ungdom fra 18-29 år, men ble etter hvert innskrenket til de mellom 18 og 25 år. Målsettingen har vært å ta seg av de brukerne som står nærmest arbeidsmarkedet og ”snu de i døren”.

Teamet for minoritetsspråklige har eksistert i sin nåværende form fra nyåret 2004. Dette består hovedsakelig av personer fra sosialtjenesten samt en representant fra henholdsvis Aetat og trygdeetaten. Dette teamet har hatt felles møter en gang i uken. Målgruppen er minoritetsspråklige arbeidssøkere. Målet har vært å hindre at denne gruppen skal bli passive sosialhjelpsmottakere.

Rehabiliteringsteamet ble først opprettet på vårparten 2005 og hadde derfor relativt kort levetid på evalueringstidspunktet. Teamet er bemannet med én stilling fra sosial (fordelt på to personer), en halv stilling fra trygdeetaten og en halv stilling fra Aetat. Rehabiliteringsteamets målsetting er å jobbe med brukere som står lengre unna arbeidsmarkedet, og der det er behov for avklaring i forhold til hel-

setjenester, rehabilitering samt rett ytelse. Målet her er både å sikre rett ytelse, finne behandlingstilbud og eventuelt jobbrelevante tiltak.

### 2.3.3 *Vurderinger*

Det har tatt forholdsvis lang tid fra etableringen av forprosjektet i 2002 til samlokalisering av de tre etatene i felles bygning høsten 2004. En vesentlig årsak til at prosjektet stoppet noe opp, var at departementet avslo søknaden om å få bli modellforsøk under forsøksloven. Etter dette tok man igjen fatt på de opprinnelige planene og arbeidet videre med dem.

I Årstad, som i flere andre forsøk, er det et gap mellom forventningene man har hatt og hvor langt man faktisk har kommet. Generelt kan vi si at den fysiske samlokaliseringen i seg selv har bidratt til å forenkle kommunikasjonen mellom de tre etatene. Det har gitt gevinster i form av ad hoc samarbeid og i form av at det blir enklere å avholde mer tradisjonelle møter mellom etatene. I forbindelse med overføringsmøter mellom trygdeetaten og Aetat har de to etatene også innført en praksis med at brukere som får brev om avslag fra Aetat, i det samme brevet får timeavtale med trygdeetaten.

I Årstad er ambisjonene å utvikle mottaket langs to linjer. Den ene innebærer å utvide oppgavespektret i mottaket med tanke på en tidlig samordnet avklaring av brukerne og å avlaste faglandet. Den andre linjen går ut på å utvikle en kombinert generalist-spesialistkompetanse hos medarbeiderne. Tanken bak er at de skal kunne jobbe som generalister på tvers av alle fagområdene og som spesialister på eget fagområde.

De ansattes erfaringer med mottaket i Årstad er noe blandet. Det generelle inntrykket er at samarbeidet etatene mellom fungerer godt, ikke på grunn av forutsetningene, men til tross for:

*”Det er et godt samarbeid. Det er lett og be og henvende seg til de andre. Servicesentret fungerer veldig godt i forhold til de forutsetningene vi har.”*

Det er gjerne fire forhold som oppleves å være problematisk. For det første oppleves lokalene å være for små og trange. For det andre vises det til at mottakets førsteledd er for åpent, og at brukere har klaget på at det er ubehagelig å stå der. For det tredje etterlyses det en tjenestespesifikasjon i forhold til hvordan de skal jobbe. For det fjerde har fremdriften i utviklingen av mottaket ikke stått til forventningene:

*”Det fungerer ikke helt etter forventningene. For eksempel tiden til å være generalist. Vi ble forespeilet at vi skulle jobbe på tvers, men det fungerer ikke så bra. Samarbeidet mellom oss burde blitt bedre.”*

En forklaring på at man til tross for ”forutsetningene” likevel opplever å ha et godt samarbeid, er at alle tre etatene er organisert på en slik måte at de har et eget mottaksteam som rullerer på å sitte i mottaket. Dette sikrer på den ene siden en fast bemanning og på den andre siden en stor nok bemanning til at det er mulig å realisere målet om å utvide oppgavespektret.

Det er likevel et stykke vei å gå før man har nådd de målene man har satt. Det er minst tre forhold som er eller kan bli en hindring:

- plassproblemer
- fagetatenes bemanning og allokering av oppgaver
- tekniske barrierer og kompetansebarrierer

I forhold til den store publikumstilstrømningen er lokalene i Årstad små og trange. I følge lederen av servicesentret oppstår det lett køer eller oppsamling av ventende foran mottaksskrankene. Lokalene setter også begrensninger i forhold til å ominnrede mottaket i særlig grad. Som vi skal se senere, har det bl.a. i Narvik vært avgjørende for å redusere køer og justere kundeflyt at de har hatt mulighet til å endre den fysiske utformingen av mottaket. Dette har vært og vil kanskje også være den største begrensningen i forhold til å nå de målene man har med mottaket i Årstad.

Den andre problemstillingen angår spørsmålet om hvordan de tre etatene skal bemanne mottaket og dermed hva slags oppgaver som skal ligge der. Både sosialtjenesten og trygdeetaten har tradisjon for å bemanne mottaket med tanke på å utføre ekspedisjonsoppgaver, mens Aetat har hatt tradisjon for å gå lengre opp i tjenestetrappa. I forsøket har imidlertid trygdeetaten plassert erfarne saksbehandlere fra fagavdelingene i mottaket. Sosialtjenesten har også erfarne personer i mottaket, men merkantilt personale uten vedtaksmyndighet. Dette betyr at samhandlingen i mottaket foregår mellom medarbeidere med ulik myndighet fra de tre etatene. Bemanningen av mottaket vil indirekte også legge føringer på hva slags oppgaver de respektive etatene legger dit. I følge lederen av servicesentret vil denne asymmetrien mellom etatene kunne skape hindringer for samhandlingen mellom etatene i mottaket. For eksempel har Aetat oppfølgingsansvar for nyregistrerte, mens sosialtjenesten sender alle søknader opp i faglandet. I prosessen med å etablere et fellesmottak med flere oppgaver møter man med andre ord to problemstillinger: Hvilke oppgaver er det hensiktsmessig å flytte ned i mottaket for de respektive etatene, og hva slags kompetanse skal til for at man skal kunne jobbe tverrfaglig med disse oppgavene?



Det tredje problemet er de kompetansemessige og tekniske begrensningene for at de ansatte skal kunne jobbe på tvers av etatsgrensene. Til tross for at man delvis har fått tilgang til hverandres datasystemer, viser erfaringene fra Årstad at man likevel bare i begrenset grad jobber innenfor hverandres fagfelt. I det minste jobber de ikke innenfor hverandres områder i så stor grad som de selv mener er mulig. Det er tre årsaker til dette. Den ene er at man på undersøkelsestidspunktet hadde en kordner som skilte mellom de tre etatene. Dette innebærer at de ansatte primært har tatt imot henvendelser som hører hjemme i deres egne etater. I den grad en sak har berørt flere etater, har den tverretatlige samhandlingen hovedsakelig bestått i å innhente dokumentasjon om den aktuelle klienten fra de to øvrige etatene. Som en følge av at de er i ferd med å gjøre om den etatsinndelte mottaksranken til tre generalistskranker, vil vi imidlertid anta at personalet i større grad vil måtte forholde seg til brukere på tvers av etatsgrensene. Den andre årsaken er at arbeidspresset oppleves som såpass stort, og at man derfor, i de tilfellene der en bruker har hatt behov for tjenester fra flere etater, heller henviser den aktuelle brukeren over til en kollega i den etaten det gjelder. Med andre ord er det et resultat av at mottakspersonalet opplever å jobbe mest effektivt med de sakene de kan best, og at det derfor lett oppstår en henvisningspraksis når arbeidsmengden øker. Sett i lys av den store pågangen av brukere de har i Årstad, er det ikke usannsynlig at dette vil vedvare selv etter innføringen av generalistmodellen. Den tredje forklaringen er at de ansatte har en viss reservasjon mot generalistmodellen fordi man frykter å ikke mestre arbeidssituasjonen. Dette er sannsynligvis også noe av forklaringen på at enkelte etater har vanskelig for å rekruttere ansatte til å sitte i mottaket:

*”Det er også mange av de i faglandet, som kvier seg for å gå ned. Det er fordi de får så mye spørsmål de ikke kan svare på. De føler seg rett og slett bare dumme. Her får du jo spørsmål om hele folketrygden, og de som kommer [brukere], forventer at vi skal kunne hele folketrygden.”*

En siste problemstilling som også bør nevnes, er arbeidsdelingen mellom mottakets førsteledd og andreledd. Etter at generalistmodellen innføres i Årstad, er intensjonen at førsteleddet skal svare på enkle henvendelser og eventuelt henvide videre inn i andreleddet. Per i dag fungerer det bare delvis slik. På grunn av stor pågang av brukere, tar man samtaler med brukere der det til enhver tid er ledig, og litt tilfeldig om det er i førsteleddet eller i andreleddet. En konsekvens av dette er at det nå kan føres samtaler i førsteleddet hvor personvern hensynet ikke ivaretas godt nok. Systemet bidrar med andre ord til å avvikle køene, men ivaretar ikke personvern hensynet godt nok. Med innføring av generalistmodellen vil det derimot være mulig å både avvikle køene raskere (som følge av at man utnytter alle tre skrankene bedre) og ivareta personvernet bedre (som følge av at sensi-

tive samtaler henvises til andreleddet). Faren er imidlertid at det da lett oppstår en ny kø mellom førsteleddet og andreleddet. I verste fall kan man tenke seg at det oppstår to køer, en til førsteleddet og en til andreleddet. Dette trenger ikke nødvendigvis være problematisk, og det er flere av forsøkene som har et slikt toleddet køsystem. I Årstad der det er trange lokaler og små muligheter for å ominnrede, vil det imidlertid kunne være et problem fordi disse to køene lett vil oppstå på samme sted. Dette viser at det å ha et handlingsrom til å ominnrede lokalene, kan ha stor betydning i forhold til den frihet man har til å endre funksjoner og oppgaver i mottaket.

De tre tverretatlige teamene for henholdsvis ungdom, minoritetsspråklige og personer med rehabiliteringsbehov, skal ivareta den tverretatlige samhandlingen mellom de tre etatene, ut over det som foregår i mottaket og det som ellers foregår mer uformelt. Det som kjennetegner disse teamene, er at de har sitt utspring fra sosialtjenestens kvalifiseringsavdeling, noe arbeidsformen også bærer preg av (tett oppfølging av brukerne). Samtidig har sosialtjenestens og Aetatens medarbeidere opparbeidet samarbeidserfaring innenfor ”fattigdomssatsingen” (lokalt kalt STAS-prosjektet). Som en følge av dette, er inntrykket at trygdeetaten foreløpig har blitt stående noe på sidelinjen i teamsamarbeidet.

Teamet for minoritetsspråklige preges av å være et rendyrket team fra sosialtjenesten. Dette bl.a. fordi de aktuelle samarbeidspartnere i Aetat befinner seg ved hovedkontoret i Bergen sentrum, mens trygdeetaten har vært mer fraværende i det praktiske arbeidet. Representanter fra trygdeetaten opplever også teamet som mindre relevant, bl.a. som følge av at de ikke har hatt tradisjon for å gruppere sine brukere etter slike kriterier (dvs. målgrupper). Trygdeetaten har derfor i utgangspunktet valgt å samarbeide innenfor dette teamet ved å opprette kontaktpersoner i moderetaten. I praksis kan man derfor stille spørsmål om dette i det hele tatt kan kalles et tverretatlig team ut over det teamet sosialtjenesten har.

Målgruppen i rehabiliteringsteamet samsvarer derimot mer med trygdeetatens måte å organisere arbeidet på etter ytelser og ikke målgruppe. Teamet oppfattes derfor som mer relevant for trygdeetaten enn de to andre teamene. Men som nevnt, hadde dette teamet på undersøkelsestidspunktet vært i virksomhet relativt kort tid.

På bakgrunn av at rehabiliteringsteamet har en kort historie, og at minoritetsteamet i praksis ikke har fungert som et tverretatlig team, er det først og fremst ungdomsteamet som har høstet noen erfaringer. Teamet har rekruttert inn en god del brukere og testet ut ulike metoder for innkalling og avklaring. Men som antydning over, har det primært fungert som et tverretatlig team mellom sosialtjenesten og Aetat. Riktignok har trygdeetaten vært representert hele tiden, men

bare gjennom møtevirksomhet. Det er først i den senere tid at trygdeetaten har overført en 40% stilling som skal være fast representert i teamet.

I løpet av den tiden ungdomsteamet har eksistert, har de testet ut forskjellige arbeidsformer og metoder. Opprinnelig var det tenkt som et mottaksteam (derav også det offisielle navnet ungdomsmottaket). Det innebar at brukere skulle henvises direkte fra mottaket og inn i teamet. Hensikten var da at teammedarbeiderne både skulle behandle søknaden om sosialhjelp og ha et oppfølgingsansvar. I følge teammedarbeiderne bidro imidlertid dette til at det i samtale ble lagt for mye fokus på økonomi og for lite på oppfølgingsarbeidet. I dag er praksisen derfor at søknaden om sosialstønning først går til forvaltningskontoret i sosialtjenesten hvor det legges inn et vilkår om en oppfølgingssamtale i teamet. I tillegg til dette har de også eksperimentert med gruppeinnkallinger og individuelle samtaler. Erfaringene med gruppeinnkallingen var imidlertid dårlige, dels som følge av at mange ikke møtte og dels som følge av at de som møtte ble en for heterogen gruppe å jobbe med. Den løsningen teamet etter hvert falt ned på, var å ha individuelle innkallinger hvor to eller alle tre etatene er tilstede. Et problem med denne praksisen har imidlertid vært at det danner seg køer for å bli tatt inn til teamsamtale og at man ikke klarer å fange opp alle i målgruppen. Dels kan dette være en følge av stor tilstrømning av brukere, men dels også pga arbeidsformen.

Generelt kan vi si at erfaringene med det teambaserte samarbeidet har vært blandet. Det er flere grunner til dette. En viktig grunn er at det har vært uenighet omkring teamarbeid som samarbeidsform, i det minste i den form ungdomsteamet har hatt. Fra trygdeetatens side har det blitt hevdet at arbeidsformen er for kostnadskreven. Samtidig har dette også vært en noe fremmed måte å jobbe på for trygdeetaten. For det første er teamene organisert i forhold til en målgruppe og ikke en ytelse. For det andre har trygdeetaten ikke hatt den samme tradisjonen for å drive oppfølgingsarbeid som teamene langt på vei har arvet fra sosialtjenesten. Et annet forhold som sannsynligvis også kan ha bremset noe av fremdriften i utviklingen av teamene, er at det fra Aetats side har vært en nedtrapping av tiltaksmidler for ordinære arbeidssøkere. Dette skjedde fra og med april 2005 og har sammenheng med etterslep etter overforbruk i 2004 og høyt tiltaksbruk de første månedene i 2005.

#### *2.3.4 Diskusjon*

I Årstad som i de fleste andre forsøkene, har man hatt forventninger til at forsøket skulle bedre samarbeidet mellom de tre etatene. Erfaringene så langt har imidlertid vært blandet. Et par sitater illustrerer dette:

*”Vi har så mye å vinne på denne strukturendringen ... men jeg synes ikke vi har kommet noen særlig vei.”*

*”Jeg har tro på prosjektet og NAV. Det er den eneste veien å gå, men erfaringene herfra tilsier at det ikke skal bli enkelt.”*

En annen parallell til flere andre forsøk, er konflikten mellom de etatsinterne hensyn på den ene siden og hensynet til prosjektutvikling på den andre. Langt på vei dreier dette seg om prioritering av personalressurser. Her skiller imidlertid Årstad seg noe fra andre forsøk. Dette fordi denne spenningen i større grad har kommet til uttrykk som en åpen uenighet i prosjektet.

Uenigheten går langs to linjer. Det ene er at det hersker en viss uenighet mellom etatene om veivalget. Den ene posisjonen ønsker å starte med tverretatlige team slik de har gjort det i dag, og etter hvert utvide til å omfatte hele organisasjonen. Den andre posisjonen opplever dette imidlertid som en for ineffektiv arbeidsform og ser heller for seg en samarbeidsmodell som omfatter alle i de tre etatene. Denne ideen baserer seg mer på å koordinere tjenestene ved hjelp av møtevirksomheter og forbedring av samarbeidsrutiner. De to posisjonene kan illustreres med følgende sitater:

*”NAV kan aldri jobbe på en sånn måte. Det koster mye mer enn det smaker. Poenget er å få det mer effektivt. Det å sitte tre stykker sammen er ikke noe mer effektivt. Vi må heller få opp kunnskapen hos hverandre i hele organisasjonen. Hvis noen av de i teamet slutter, så må man jo begynne på nytt.”*

*”Jeg ønsker at det ble flere som jobbet i team. Det er en kostbar arbeidsform, men spørsmålet er hva vi sammenligner med. Når man sitter sammen går det tre timeverk. Men det kan være at alternativet til den samtalen vil være at klienten tar en samtale først med den ene etaten, så den andre og kanskje den tredje.”*

Den andre diskusjonen angår rollefordelingen mellom etatslederne og prosjektleder. Mer konkret går den ut på hvorvidt det er prosjektleder eller etatslederne som skal drive frem selve prosjektutviklingen. Noe komprimert kan vi si at mens prosjektlederen forsøker å utnytte den myndighet etatslederne har til å drive gjennom endringsprosesser, opplever etatslederne at det er prosjektleders ansvar å være den operative i forhold til prosjektutvikling.

Disse diskusjonene eller konfliktlinjene må imidlertid forstås i lys av de kapasitetsproblemene som ligger i særetatene og det presset som disse føler når behovet for ressurskrevende endringsprosesser i regi av forsøket melder seg. Det er spesielt sosialtjenesten og trygdeetatene som opplever problemet størst. For

trygdeetaten sin del er mye av årsaken flytteprosessen i forbindelse med sammenslåingen og restanser som har oppstått i kjølvannet av dette. For sosialtjenesten sin del har det sammenheng med at de har hatt et forholdsvis stort overforbruk på budsjettet og i kjølvannet av dette gjennomfører etatsinterne organisasjonsendringer.

Når man skal gjennomføre forsøk innenfor en slik kontekst, skapes det dermed lett en del turbulens og uoverensstemmelser i prosjektet, som på sin side igjen hindrer fremdriften. Man havner fort inn i en klassisk ond spiral der de etatsinterne problemene hindrer prosjektutvikling, og prosjektutviklingen forsterker de etatsinterne problemene. Denne runddanser får næring på to måter: gjennom samspillet eller mangel på samspill i ledergruppen og gjennom forsvar av egne etatsinteresser.

For å forstå samspillet i lederteamet, må vi ta i betraktning at både sosialtjenesten og trygdeetaten har vært under sterkt press, og at det ble ansatt en ny prosjektleder sent i prosjektperioden og i et prosjekt som av flere grunner hadde vært forsinket. Det må også forstås i lys av at prosjektleder ikke har hatt formell myndighet innenfor noen av etatene. Med dette som bakteppe er det to aspekter ved prosjektlederens strategi som er verdt å merke seg. For det første blir prosjektleder naturlig nok fanebærer for videreutvikling av det samordningskonseptet som allerede forelå i forsøket, dvs. samhandling i form av teamarbeid. For det andre, som en følge av mangel på formell myndighet, er en del av strategien å lede prosjektet gjennom etatslederne i form av ”bestillinger”.

Begge disse strategiene utfordrer etatslederne på to fronter. For det første er selve prosjektmodellen (teamstruktur) ressurskrevende, og for det andre oppleves ”bestillerrollen” som utfordrende fordi det påfører etatslederne ekstraarbeid i en allerede hektisk etatsintern omstillingsperiode. Sosialtjenesten og trygdeetaten som først og fremst er berørt av dette, legger imidlertid noe ulike vekt på de to aspektene.

For trygdeetaten er det først og fremst teammodellen som er problemet. Dette oppleves som en fremmed samarbeidsform som i liten grad passer inn i deres måte å organisere arbeidet på. Skal trygdeetaten avsette personer til teamene, betyr det i praksis at en av deres medarbeidere skal jobbe utenfor datosystemet (enten helt eller delvis). Samtidig vil teammedarbeideren fra trygdeetaten jobbe med trygdesaker i teamet som strengt tatt hører til en annen medarbeiders ansvarsområde (dvs. andre trygdemedarbeideres datoer). De ressursene som avsettes til teamene, oppleves derfor som å trekke ressurser ut av den daglige produksjonen. Dette kan også forklare hvorfor trygdeetaten har hatt en såpass beskjeden rolle i

teamene, samtidig som at det gjerne er de som opplever dette som en lite effektiv arbeidsform.

For sosialtjenesten er imidlertid situasjonen annerledes. Her er ikke selve prosjektmodellen (teamene) den store utfordringen. Dette fordi teamene stort sett baserer seg på den organiseringen sosialtjenesten selv har. Teamstrukturen medfører dermed ingen vesentlig endring i arbeidsoppgaver eller arbeidsform i forhold til det som er vanlig i sosialtjenesten. Det betyr imidlertid ikke at teamene slik de er utformet, er uproblematisk for sosialtjenesten, men at organiseringen av arbeidet mer oppfattes som et internt problem i sosialtjenesten og ikke et problem med opphav i samordningsprosjektet.<sup>7</sup> Derimot opplever sosialtjenesten at prosjektet er en større utfordring på ledersiden. Dette fordi man på den ene siden opplever å ha mer enn nok med den interne omorganiseringen av sosialtjenesten, og på den andre siden mottar ”bestillinger” som er rettet inn mot å utvikle samarbeidsprosjektet.

Med andre ord kan vi si at prosjektlederens strategier for å oppfylle sitt mandat, medfører at hun trækker på to svært ømme føtter i henholdsvis sosialtjenesten og trygdeetaten. Jo mer prosjektlederen trækker, desto vondere blir det for etatslederne. Jo mindre hun trækker, desto mindre fremdrift i et prosjekt som allerede har kommet sent i gang.

Denne situasjonen bidrar også til å forsterke en klassisk dragkampen mellom etatene. Dette forsterkes igjen av det faktum at Aetat på forsommeren 2005 trappet ned på bruken av tiltaksmidler. For sosialtjenesten oppleves prosjektet som lite tjenlig, både fordi Aetat på den ene siden ikke har tiltaksmidler, og fordi kanalene inn mot trygdeetaten oppleves som svært trange. Sosialtjenesten som måles på antall overføringer til trygdeetaten, viser til at overføringene i bydelen er langt lavere enn i andre bydeler. Fra trygd sin side – som er i ferd med å omstille seg til arbeidslinja – oppleves det derimot som frustrerende å bare bli oppfattet som et mottaksapparat av klienter fra de to andre etatene. Trygdeetaten betrakter derimot sin rolle som å både ivareta trygdelinja og arbeidslinja. Spesielt rehabiliteringsteamet oppfattes både som en arena for å kunne reaktivisere uføretrygdede eller aktivisere personer på rehabilitering, og en arena for å ta imot klienter fra de øvrige etatene med tanke på rehabilitering eller uførtrygd.

Det kan imidlertid se ut som at det er et stykke vei å gå for å skape en felles forståelse omkring en slik modell. Dette fordi vi ser en tendens til at primært sosialtjenesten og trygdeetaten på kort sikt forventer å få mer ut av disse arenaene enn det man ser seg i stand til å yte i form av å tilby passive ytelser. Det at Aetat –

---

<sup>7</sup> På undersøkelsestidspunktet var det planer om å slå sammen de to store avdelingene i sosialtjenesten med tanke på å effektivisere arbeidet.

som normalt vil kunne løse opp i slike floker med sitt tiltaksapparat – har hatt vakante stillinger og samtidig redusert sin tiltaksaktivitet, har sannsynligvis forsterket disse problemene.

Motsetningene mellom etatsinteressene og prosjektinteressene synes først og fremst å være relatert til samhandlingen i faglandet. I liten grad relateres dette til utviklingen av servicesentret eller mottaket. Dette er imidlertid underlig sett i lys av det målet lederen for servicesentret har i forhold til å flytte oppgaver ned i servicesentret og de konsekvenser det vil måtte få for moderetatene. Siden visjonene med servicesentret bryter mest med tradisjonene til både sosialtjenesten og trygdeetatene (tradisjon med rene ekspedisjonskontor), skulle vi forventet at det også oppstod en tilsvarende diskusjon mellom leder av servicesentret og etatslederne i de to etatene.<sup>8</sup> Det er vanskelig å gi noen enkel forklaring på at det ikke har oppstått en tilsvarende dragkamp mellom leder av servicesentret og etatslederne i de to etatene. Vi skal likevel driste oss til noen forklaringer. For det første har vi allerede vært inne på at alle tre etatene har hatt et eget mottaksteam. Når lederen av servicesentret forsøker å trekke på etatenes ressurser, er det derfor primært på disse enhetene og ikke resten av organisasjonen. Imidlertid går ambisjonene med servicesentret lengre enn dette, noe som vil ha størst konsekvenser for sosialtjenesten. I og med at ambisjonene er å fatte vedtak på sosialhjelp i mottaket, vil det nødvendigvis innebære en overføring av personalressurser fra sosialtjenestens økonomiforvaltning til mottaket. I følge lederen av servicesentret er dette imidlertid noe de ennå ikke har lykkes med:

*”Tanken om å flytte de med kompetanse og fullmakter frem i front, der har vi et stykke vei å gå. Noen av etatslederne er villige til det, men når man kommer ned i rekken er det noe annet. Når sosialtjenesten er ferdig med sin omorganisering, så blir det nok avklart noe mer.”*

Sitatet kan tyde på at lederen av servicesentret har valgt en noe mer avventende strategi enn prosjektlederen. Som følge av at sosialtjenesten står oppe i en intern omstillingsprosess, har man i mottaket avventet ”bestillingen” om å flytte vedtakskompetanse ned i mottaket. Det kan derfor bidra til å forklare hvorfor det ikke har oppstått en dragkamp om ressurser mellom sosialtjenesten og mottaket. På den andre siden vil konsekvensen av at servicesentret må vente på at sosialtjenesten skal ominnrede seg, vært at medarbeideren (som følge av forsinkelsen) opplever et gap mellom det man ble foreskrevet og der man i realiteten er i dag.

Strategien til henholdsvis prosjektleder og leder for servicesentret kan relateres til to mer generelle omstillingsstrategier: den raske hvor alle prosesser iverksettes samtidig og den mer skrittvis der man i større grad setter i gang prosessene etter

---

<sup>8</sup> For Aetat sin del er det mer sammenfall av interesser siden Aetat har tradisjon for å ha et stort oppgavespekter i sine jobbsenter (Aetats mottak).

hverandre. Hvem av disse strategiene som er den mest optimale, er det uenighet om (Pritchett 1997). Eksemplet fra Årstad viser imidlertid at begge strategiene kan ha sine fordeler og ulemper.

## **2.4 Narvik arbeids- og velferdskontor**

### *2.4.1 Bakgrunn*

I Narvik var det de tre etatslederne for Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten som tok initiativet til å søke om å være med i forsøket. Søknaden ble utformet på nyåret 2003, og prosjektleder ble ansatt i desember 2003. Etter en kort planleggingsperiode på ca 3 måneder åpnet de tre etatene et felles publikumsmottak i april 2004. Forsøket kom med andre ord senere i gang enn andre forsøk, men samtidig har selve samlokaliseringen gått raskt. Totalt er det i dag omtrent 60 ansatte som arbeider i Narvik arbeids- og velferdskontor. Alle tre involverte etatene har i mer eller mindre grad vært gjennom en periode med omstrukturering i organisasjonen, lederskifter og/eller endringer i lederstruktur.

### *2.4.2 Beskrivelse av forsøksvirksomheten*

Narvik arbeids og velferdskontor er lokalisert i en felles bygning sentralt i Narvik sentrum. Mottaket befinner seg i førsteetasje, og moderetatene er lokalisert i hver sin etasje i bygningen. Fellesmottak er etablert på gateplan. Aetat befinner seg i 2. og 4. etasje, sosialkontoret i 3. etasje og trygdekontoret i 6. etasje. Det er åpent mellom etasjene, og saksbehandlerne kan fritt bevege seg mellom dem.

Det første som møter brukerne i mottaket, er en køordner og en ventegruppe. Køordneren har to valgmuligheter. Den ene er til tre mottakspulter hvor det sitter én medarbeider fra hver av de tre etatene. Den andre er til reisekontoret hvor trygdeetatens helsetjenester ekspederes (reiseregninger, refusjoner, frikort etc.). Videre innover i lokalet befinner det seg tre mottakspulter med lette skillevegger mellom. Det er ingen skilting av mottakspultene, men et display over hver pult som viser hvilken bruker som ekspederes hvor. Mottakspultene mottar alle typer henvendelser, deler ut skjemaer og besvarer ulike typer spørsmål som statusen i saksgangen og om tilbudet til de respektive etatene.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> I forsøket har det vært gjennomført en undersøkelse over hvor mange henvendelser som ferdigbehandles i mottakets førsteledd og hvor mange som ferdigbehandles i andreleddet (over én dag). Totalt var det 72% som ble ferdigbehandlet i mottakets første- eller andreledd. Mottakets førsteledd (utenom reisekontoret) ferdigbehandlet 63% og mottakets andreledd 90% av alle henvendelsene. Reisekontoret ferdigbehandler i følge tallene omtrent 90%.



Bak mottakspultene finner vi seks fagkontor. Tre av kontorene tilhører trygde-etaten, hvorav to tilhører reisekontoret, og ett benyttes til oppfølging av sykmeldte. Reisekontoret er bemannet med 1-2 personer avhengig av pågangen. Totalt er de fire personer som ruller på å sitte i reisekontoret. Oppfølgingskontoret for sykmeldte har rullerende bemanning og skal ta imot henvendelser fra sykmeldte med tanke på en tidlig oppfølging. Aetat har to fagkontor hvor det ene er et registreringskontor for ordinære arbeidssøkere og det andre et attføringskontor for mottak av henvendelser som gjelder attføring. Aetats registreringskontor har som oppgave å registrere nye brukere, drive veiledning og søke brukere inn på AMO-kurs. Sosialkontorets fagkontor benyttes som backupkontor for mottakspulten (til samtaler), til behandling av søknader om krisehjelp og i noen grad til ordinær saksbehandling.

Bemanningen i mottaket er en hybrid mellom rullerende og fast bemanning. Hovedprinsippet er at hver av etatene har 3-4 faste personer som ruller på å sitte i mottaket. Totalt er det 11 personer som bytter på å sitte i de tre mottakspultene. Både i sosialtjenesten og Aetat har de imidlertid én person som kun sitter i mottaket deler av dagen. Valget av den hybride modellen er dels motivert ut fra at man ikke ønsker å skape en "eksklusiv klubb" av medarbeider i mottaket og dels ut fra ønske om å spre erfaringer fra mottaket og inn i faglandet.

I mottaket er det også etablert et eget jobbsenter. Dette befinner seg innerst i lokalene og er skjermet med glassvegger. Det er ingen bemanning av jobbsentret, men Aetats mottakspult ligger i umiddelbar nærhet, og tanken er at den som sitter der, også skal betjene jobbsentret (vertsfunksjon).

Som nevnt, befinner de respektive etatene seg i hver sine etasjer. Det er åpent mellom etasjene, og det er fullt mulig å ta kontakt mellom etatene på ad hoc basis. Videre er også prosjektet Aktiv hverdag lokalisert i samme etasje som Aetat. Dette prosjektet var opprinnelig en del av Tiltaksforsøket som nå er videreført med finansiering av personalressurser fra kommunen og med tiltaksmidler fra Tiltaksplanen mot fattigdom.<sup>10</sup> I tilknytning til Aktiv hverdag er det allokert to faste personer fra sosialtjenesten og en delt stilling fra Aetat.

Det tverretatlige samarbeidet skal foregå i et tverretatlig saksbehandler-team (TST). Det er ikke fast bemanning i TST, men hver av etatene har oppnevnt en TST-koordinator med tanke på å koordinere innmelding og oppfølging av saker i TST. Aktuelle brukere skal meldes inn via en egen innmeldingsbok som befinner

---

<sup>10</sup> Tiltaksforsøket (Forsøk med arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp), er en fireårig nasjonal satsing der 16 kommuner har fått støtte til å prøve ut nye arbeidsmåter for å hjelpe flere over fra sosialhjelp over i lønnsarbeid. Sentrale virkemidler har vært å bedre utnytte Aetats tiltaksapparat, samarbeid med næringslivet og utvikling av nye kommunale tiltak (Lødemel og Johannesen 2005).

seg i mottaket. Intensjonen har vært at både de i mottaket og de i faglandet skal kunne melde inn saker til TST.

#### *2.4.3 Visjoner, mål og strategier*

Det er to viktige grunner til at de tre etatene ønsket å være med i forsøket. Det ene er at de så at det var et behov for tettere samarbeid mellom etatene. Den andre er at sosialtjenesten og Aetat fra 2000 hadde hatt gode samarbeidserfaringer i forbindelse med Tiltaksforsøket. Videre ble også Narvik med i Tiltaksplanen mot fattigdom (fattigdomssatsingen) fra høsten 2003. Ønsket var derfor å videreføre eller bygge videre på de erfaringene man hadde med Tiltaksforsøket og fattigdomssatsingen ved også å trekke inn trygdeetaten. I følge én av informantene, har Samordningsforsøket vært en naturlig videreføring av de to førstnevnte prosjektene.

I henhold til prosjektplanen har målet med Samordningsforsøket i Narvik vært å etablere en felles førstelinje med videreføring av dagens ansvarsdeling. Fremfor å gjøre radikale omlegginger av organisasjonsstrukturen i de tre etatene, har strategien heller vært å videreutvikle arbeidsmåter, metoder og verktøy. I følge prosjektleder var mandatet i utgangspunktet å etablere tverrfaglig samhandling i mottaket og styrke samhandlingen ved å trekke personalressurser fra de respektive etatene ned i mottaket. Med andre ord har en sentral del av forsøket vært å få til samhandling mellom de tre etatene innenfor et utvidet mottak. Underveis i prosessen har man etter hvert også trukket med seg faglandet ved å etablere et tverretatlig saksbehandlerteam (TST). Bakgrunnen for dette var dels inspirasjon fra andre forsøk og dels at man selv så behov for også å knytte faglanda tettere sammen.

#### *2.4.4 Vurderinger av forsøket*

Gjennomgående er både ledere og saksbehandlere godt fornøyde med samlokaliseringen av de tre etatene. Avstandene har blitt mindre, og det oppleves generelt sett lett å ta kontakt på tvers av etatene. Men her som i andre forsøk, er forventningene likevel større enn de oppnådde resultatene.

Det er spesielt sju forhold som kjennetegner forsøket i Narvik:

- rask oppstart
- et velfungerende mottak (førsteledd)
- et godt ad hoc samarbeid i mottakets andreledd
- vanskeligheter med å få tverretatlig saksbehandlerteam til å fungere
- et velfungerende samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten gjennom Aktiv hverdag

- etatsinterne omorganiseringsprosesser
- tiltak/prosesser fremdeles i oppstartsfasen

Forsøket i Narvik ble etablert i desember 2003, og allerede 15. april var første åpningsdag. De hadde med andre ord en relativt kort planleggingsperiode. Samtidig gikk etableringen av fellesmottaket og innflyttingen raskt og uten store problemer. Mye av forklaringen var at Aetat og trygdeetaten allerede var etablert i bygget, og at det samtidig ble ledige lokaler som sosialtjenesten kunne flytte inn i. Dette viser at tilgangen til lokaler med god plass kan være avgjørende for å få en god start på samlokaliseringen. En annen forklaring på den relativt uproblematisk oppstarten, er sannsynligvis også at prosjektleder hadde erfaring som prosjektleder fra Samordningsforsøket i Lødingen.

Det andre som kan trekkes frem fra forsøket i Narvik, er at de etter hvert har fått et velfungerende førsteledd i mottaket, herunder mottakspulter, jobbsenter og reisekontor. Suksessen skyldes to forhold. For det første har de lyktes i å få erfarne personer til å sitte i mottaket. For det andre har mottaket vært gjennom en forholdsvis omfattende ominnredning. I utgangspunktet stod pultene tettere, jobbsentret gikk i ett med venterommet og det var kun ett reisekontor. Samtidig var det bare var én nummerplate til køordneren som hang over mottakspulten til sosialtjenestens representant. I starten oppstod det dermed problemer på flere områder i mottaket:

- det oppstod køer (primært til reisekontoret)
- liten avstand mellom pultene gjorde at personvernet ble dårlig ivaretatt
- de som ventet i publikumsområdet, brukte selvbetjeningsplassene som venteplasser (lite velfungerende jobbsenter)
- de som ble kalt frem til mottakspultene henvendte seg primært til sosialtjenesten siden nummerskiltet (tilfeldigvis) hang over denne pulten.

Ominnredningen av mottaket har imidlertid bidratt til å løse de fleste av disse problemene. De viktigste endringene som er gjort, er å flytte jobbsentret i det ene hjørnet av lokalet og reisekontoret i det andre. Dermed sluses to ulike brukergrupper til hver sin ende av lokalet. Videre har flyttingen av mottakspultene – lengre fra hverandre, bakover i lokalet og med lette skillevegger mellom – vært en forbedring. Det er likevel grunn til å stille spørsmålstegn ved om personvernens hensyn overfor brukerne ivaretas godt nok. Dette er imidlertid ikke noe særskilt i Narvik, men mer en generell problemstilling i de fleste forsøkene. Mottakspersonalet er bevisst denne problemstillingen og forsøker derfor å holde en dempet tone under samtalen. Dilemmaet består av hensynet til personvernet på den ene siden og hensynet til å få til en fleksibel samhandling mellom mottakspersonalet på den andre:

*”(1) Hvordan synes du personvern hensynet ivaretas? (2) Det høres jo, og det er ingen problem å høre hva [nabopulten] snakker om. Jeg forsøker å være bevisst på å snakke lavt. Men vi har valgt å ha det sånn av hensyn til kontakten mellom oss.”*

Dialogen mellom de tre som sitter i mottaket blir spesielt avgjørende i Narvik siden det ikke er noe skilting til de respektive etatene. Henvendelser som en av mottakspersonalet ikke kan svare på, må derfor henvises videre til den mottakspulten saken angår. Dette gjøres ved at den første pulten skriver ut en lapp som overleveres til den rette mottakspulten. Det at man har valgt denne noe kompliserte løsningen fremfor en etatsvis inndeling av mottakspultene, begrunnes ut fra ønsket om å forberede seg på å jobbe på tvers av etatene. Bl.a. vil det å få lesetilgang til hverandres IT-systemer, kunne redusere bruken av lappesystemet en god del. Til nå har medarbeiderne i de tre etatenes mottakspulter, stort sett utført ekspedisjonsoppgaver for hverandre (utlevering av skjema og mottak av søknader).

Som nevnt er reisekontoret skilt ut og bemannet med 1-2 personer avhengig av påtrykk av brukere. Kontoret er fast bemannet med to personer fra kl. 10.00 til 14.00, men tanken er også at de aktuelle medarbeiderne skal utføre saksbehandling i denne tiden. Inntrykket er at denne funksjonen i dag fungerer tilfredsstillende, men før de utvidet fra ett til to kontor var det lang ventetid for å komme til. Utfordringen har vært å balansere hensynet til saksbehandlingen i faglandet og kødannelse eller ventetid i mottaket. Den nye ordningen med to kontor i kombinasjon med at man også skal ta saksbehandling i mottaket, er et forsøk på å balansere disse to hensyn.

Det tredje som kjennetegner forsøket i Narvik, og som samtidig har stått sentralt i prosjektplanen, har vært etableringen av et andreledd i mottaket. Dette omfatter de to fagkontorene til Aetat og fagkontorene til henholdsvis trygdeetatene og sosialtjenesten.<sup>11</sup> Fagkontorene har tre funksjoner: a) som backup for mottakspultene, b) å ivareta tverretatlige behov i form av ad hoc samarbeid og c) fungere som henvisningsinstans til TST. Tanken bak er at fagkontorene skal fange opp og ivareta brukere med tverretatlige behov så tidlig som mulig.

Begge de to første funksjonene ser ut til å fungere tilfredsstillende. Kontorene ivaretar både backupfunksjonene for mottakene og kan yte rask hjelp på tvers av etatene overfor brukere med tverretatlige behov. Dette ad hoc samarbeidet omfatter både nye brukere som møter første gang i mottaket, og andre saker i faglandet. Med andre ord har det også utviklet seg en praksis der saksbehandlere i faglandet kan gå ned i mottaket og utveksle informasjon med de andre etatene. Hovedsakelig har samarbeidet i mottakets andreledd foregått mellom Aetat

---

<sup>11</sup> Reisekontorene definerer vi her som førsteleddet siden disse to kontorene har førstekontakt med brukerne.

og sosialkontoret. Formålet med å etablere et eget oppfølgingskontor for sykmeldte i mottaket har vært å også trekke trygdeetaten mer inn i dette samarbeidet.<sup>12</sup> Det er likevel et inntrykk at samarbeidet i mottakets andreledd først og fremst har dreid seg om å utveksle informasjon mellom etatene.

Den tredje funksjonen til mottakets andreledd har vært å få til en raskere tverretatlig avklaring og eventuelt henvise aktuelle brukere til TST. Dette har imidlertid ikke fungert like godt etter intensjonen. Henvendelser som ikke kan ferdigbehandles i mottaket eller fagkontoret, har heller gått direkte opp til de respektive etatenes fagland og blitt fordelt på tradisjonelt vis:

*”Det har fungert slik at det har vært vanskelig å drive så mye saksbehandling i kontorene i mottaket. Det er fordi folk som vil snakke uforstyrret må inn der og da må saksbehandlerne bytte plass. Det blir en situasjon der du kan ta noe saker, men det er såpass mye kommunikasjon mellom dem slik at det i praksis sitter to i mottaket, dvs. at fagkontoret blir en mottaksfunksjon. Vi er ikke fornøyd med hastigheten i det her.”*

Det fjerde som kan trekkes frem fra forsøket i Narvik, er etableringen av Tverretatlig saksbehandlersteam (TST). Intensjonene med dette var å etablere et forum for tverretatlig samarbeid i faglandet. Dette har heller ikke fungert helt etter intensjonen. Ved opprettelsen ble det meldt opp en del saker, men etter hvert har aktiviteten avtatt, og det er meldt opp langt færre saker enn det som var forventet. De aller fleste informantene har imidlertid stor tro på og ønske om å revitalisere TST. Det er derfor satt i gang noen enkle administrative tiltak for å øke aktiviteten. Dette har først og fremst dreid seg om å forbedre og avklare ansvarsforhold med tanke på innmeldingsrutinene.

Det femte punktet som bør trekkes frem, er prosjektet Aktiv hverdag som har spilt en langt større rolle for samhandling mellom sosial og Aetat enn det TST har gjort. Dette har en historie tilbake til 2000 og hadde som nevnt over, sin opprinnelse i Tiltaksforsøket. I tillegg til en halv stilling fra Aetat, er det avsatt to medarbeidere fra sosialtjenesten som kun jobber tiltaksrettet i dette prosjektet. Dette, sammen med at prosjektet har lett tilgang til tiltaksressurser gjennom Tiltaksplanen mot fattigdom, har bidratt til et velfungerende og lite komplisert samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten. Tiltaksforsøket er evaluert av Lødemel og Johannesen (2005) og Tiltaksplanen mot fattigdom av Schaft et al (2005).

Det sjette som kjennetegner forsøket i Narvik på linje med flere andre forsøk, er at alle tre etatene på hver sin måte har vært gjennom eller står midt opp i omstil-

---

<sup>12</sup> Det er i den sammenheng verd å nevne at trygdeetaten i utgangspunktet hadde et generelt fagkontor på linje med sosialkontoret og et reisekontor. Erfaringen viste imidlertid at fagkontoret til trygdeetatene ble lite benyttet. I følge en av informantene gikk det derfor mye tid bort for den saksbehandleren som hadde vakt her. Av den grunn har man derfor omdefinert dette kontorets funksjon.

lingsprosesser med tanke på å håndtere interne kapasitetsproblemer. For sosialtjenesten sin del dreier dette seg om rasjonalisering av lederstrukturen. For trykdeetaten sin del har de nylig vært gjennom total omlegging av avdelingsstrukturen sin fra å være to store avdelinger til nå å bestå av seks overlappende team. Tanken bak har vært å tenke fremtidsrettet i forhold til å prioritere oppfølgingsarbeidet. Som følge av store restanser på uføresøknader, er det likevel slik at mye personalressurser er allokert til dette området. Aetat har på sin side hatt kapasitetsproblemer i forhold til utføringsarbeidet og har i den forbindelse lagt om arbeidet i utføringsavdelingen samt skjernet saksbehandlerne i perioder for å prioritere avklaringsarbeid.

Det sjuende punktet er også noe Narvik har felles med flere andre forsøk. Det dreier seg om at sentrale deler av prosjektplanen fremdeles befinner seg i en oppstartsfase. For Narvik sin del dreier dette seg om etablering av et oppfølgingskontor for sykmeldte i mottaket. Videre – på linje med flere forsøk – dreier det seg om å få tilgang til hverandres saksbehandlingssystemer. Det er kanskje det siste som i forsøkssammenhengen er viktig. Å få tilgang til hverandres IT-systemer, kan bidra til å gi svar på spørsmål om hva slags nye henvendelser etatene da kan ta for hverandre og hvilke konsekvenser dette har for logistikken i mottakene. Det tredje angår revitaliseringen av TST. Som nevnt over, har dette forumet ikke blitt benyttet i det omfang som har vært forventet og har i en periode også vært uten aktivitet.

#### *2.4.5 Diskusjon*

Til tross for at det tok kort tid fra planene ble lagt til de tre etatene i Narvik var samlokalisert med felles mottak, har det tatt tid å få på plass et mer institusjonalsert tverretatlig samarbeid som går ut over ad hoc samarbeidet og det samarbeidet vi finner i Aktiv hverdag. Det primære målet har vært å etablere et felles mottak og tverretatlig samhandling innenfor denne arenaen. Slik sett kan man si at Narvik har lyktes med sitt prosjekt. Samtidig viser erfaringene med TST at det fremdeles er et stykke vei å gå i forhold til å samordne tjenestene i faglandet. Forsøket på å etablere et TST har samtidig synliggjort en del nye utfordringer som er generelle og av mer grunnleggende karakter.

Siden TST ikke var med i de opprinnelige planene, kan en forklaring på at det ikke er benyttet mer, være at det har manglet planer og rutiner for hvordan dette forumet skulle fungere. Flere informanter peker på at det har vært uklarheter i forhold til hvem som har hatt ansvaret for oppmelding og innkalling til TST. Men vanskene med å få TST til å fungere, kan ikke utelukkende knyttes til dette. Forsøket i Narvik preges tvert imot av å ha gode og detaljerte planer og rutiner for ulike aktiviteter i forsøket. Forklaringen kan heller ikke være at ansatte ikke

har vært motivert. For det første ble TST initiert bl.a. etter ønske fra de ansatte. For det andre viser intervjuene med de ansatte at samtlige som dette forumet har vært relevant for, har hatt ønske om å få det til å fungere.

Et problem i Narvik, som i flere andre forsøk, har som nevnt vært de respektive etatenes kamp for å holde hodet over vannet, enten i form av å overholde fastsatte måltall eller budsjettall. I sosialtjenesten har det vært lang saksbehandlingstid på behandling av søknader om sosialhjelp og press fra kommunen på å holde sosialbudsjettet nede. I Aetat har det som nevnt, vært lang ventetid på avklaring av attføringssøknader. Trygdeetaten har på sin side hatt store restanser på uføretrygd. Alle disse kapasitetsmessige problemene har resultert i en eller annen form for omorganisering eller omlegging av det etatsinterne arbeidet. Det som er felles for de tre etatene, er at de i perioder har skjermet saksbehandlere (sosialtjenesten og Aetat) eller allokert personalressurser til spesielle oppgaver (trygdeetaten). I tillegg har Aetat lagt om organiseringen fra datofordeling til oppgavefordeling i attføringsavdelingen. I trygdeetaten har de som nevnt, omorganisert fra to avdelinger til seks team. I tillegg har sosialtjenesten hatt en omlegging av ledelsesstrukturen. De utfordringene hver av etatene har hatt på sin egen hjemmebane, samt de omleggingene og strategiske disposisjoner som har fulgt av dette, tilsier derfor at mye fokus har vært rettet mot etatenes interne utfordringer. Følgende sitat underbygger dette:

*”Hadde vi gjort denne omorganiseringen tidligere, så kan hende vi kunne hatt mer fokus på samordningsarbeidet. Men nå har vi levd 4-6 måneder med øynene innover for å komme på fote internt.”*

Det at TST ble opprettet bl.a. etter initiativ fra medarbeiderne, men likevel ikke er benyttet i vesentlig grad, viser dermed at det tverretatlige samarbeidet ikke kan vokse frem ene og alene basert på gode intensjoner og vilje, men at det også ligger strukturelle barrierer her som bør løses først eller i det minste parallelt med etableringen av et slikt organ.

Dette er for så vidt ikke noe oppsiktsvekkende. Vi har i en tidligere rapport pekt på det samme problemet (Møller m.fl. 2004). Det som imidlertid synes å være spesielt i Narvik, er den positive viljen til samhandling på den ene siden, og den noe skuffende reaksjonen på at TST ikke har fungert etter intensjonen. Tendensen til skuffelsen må imidlertid forstås i lys av det gapet som tydeligvis er oppstått mellom de høye forventningene og de kapasitetsbegrensningene som ligger i moderetatene. Erfaringene man kan trekke av dette, er at motivasjonsarbeid ikke nødvendigvis trenger å være til gagn, men kan også være til skade (i form av skuffelser) dersom det ligger såpass store begrensninger i mulighetene at den

motivasjonen som er skapt, likevel ikke kan utnyttes for å oppnå de forventede resultater.

Det er også strategiske og bevisste valg i forsøket som kan bidra til å forklare noe av de interne problemene etatene opplever. Som nevnt over, har en viktig del av prosjektet vært å flytte personalressurser frem i mottaket. Dette kan faktisk ha bidratt til å forsterke de problemene etatene opplever internt. Dette gjelder spesielt sosialtjenesten.

*”(1) Har forsøket vært en forbedring? (2) Det har kanskje gått litt andre veien her fordi vi har måttet bruke så mye ressurser nede i mottaket at det har gått ut over det arbeidet som foregår her oppe.”*

En konsekvens av dette igjen har vært at kapasiteten til å forberede saker til TST har blitt mindre. Det kan her se ut som at man har kommet inn i en ond spiral, noe som kan forklares ved at mottakets andreledd har hatt problemer med å overta saksbehandlingsoppgaver for faglandet slik intensjonen opprinnelig var.

I tillegg til de strukturelle problemene som er nevnt over, kan vi også antyde et par andre forklaringer på at TST ikke har blitt benyttet i så stor grad som var forventet. Det ene er at det hersker noe ulike oppfatninger om hva slags rolle TST skal ha. Bl.a. oppleves det fra sosialtjenestens side at det er vanskelig å få prøvd uføresaker i forhold til trygdeetaten. Fra trygdeetatens side oppfattes TST mer som et forum for å reaktivisere uføresaker. Vi kan også ane at det er ulike oppfatninger av hvordan prosessen rundt arbeidet i TST skal foregå. Mens sosial kan fatte raskere beslutninger, er saksgangen lengre for Aetat i attføringssaker og for trygdeetaten i uføresaker. I denne typen saker kan trygdeetaten og Aetat derfor bare ta saken med tilbake i egen etat, men ikke fatte beslutninger der og da. Fra sosialkontorets side kan derfor arbeidet i TST oppleves som lite effektivt:

*”Synes det virka veldig greit så lenge det fungerer, så lenge det faktisk skjer noe og ikke tar like lang tid som før. ... Jeg vet at flere har opplevd at de [sakene] ikke har blitt prioritert. Men det er jo innkjøringsproblemer for det er ikke så lenge siden vi begynte med dette her.”*

Vi skal heller ikke glemme, som vi var inne på over, at det også har manglet enkelte rutiner for innmelding til TST eller at rutinene ikke har vært markedsført godt nok. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på at løsningen ikke nødvendigvis bare ligger i å klargjøre slike rutiner.



## **2.5 Jobb- og aktivitetstjenesten i Askøy OSK**

### *2.5.1 Bakgrunn*

Forsøket i Askøy har utspring fra kommunens offentlige servicekontor (OSK) som ble etablert i 1994. Her var trygdekontoret med fra starten, mens sosialtjenesten og Aetat kom med fra 2002. Samordningsforsøket kan derfor betraktes som en videreføring av det samarbeidet som de tre etatene tidligere har hatt innenfor OSK. Askøy kom imidlertid først med i Samordningsforsøket siste halvdel av 2003. Aetat har tidligere vært lokalisert på Askøy som et eget lokalkontor. I forbindelse med en sentraliseringsprosess for noen år tilbake, ble enheten lagt inn under Aetat Loddefjord og fikk status som avdelingskontor.

### *2.5.2 Beskrivelse av forsøksvirksomheten*

Samordningsforsøket på Askøy ligger fysisk i Askøy offentlige servicekontor. Det betyr i praksis at de tre NAV-etatene er samlokalisert med andre kommunale tjenester, samtidig som de har en felles guide for OSK og Samordningsforsøket. Forsøksvirksomheten er bygd opp i tre ledd: a) en resepsjonsskranke (førsteledd), b) et tilbaketrukket mottak (andreledd) og c) et tverretatlig oppfølgingsteam. I tillegg befinner moderetatene til sosialtjenesten og trygdeetaten seg i samme bygning. Trygdeetaten er lokalisert i etasjen over mottaket og sosialtjenesten på samme gulvplan.

Det første som møter brukerne i Askøy offentlige servicekontor, er et publikumsmottak bestående av en skranke med tre pulter. Køen organiseres ved hjelp av en felles køordner både til de tre etatene i samordningsforsøket og til de øvrige kommunale tjenestene. Guidene i mottaksskranken er kommunalt ansatt, og deres oppgaver består hovedsakelig av ekspedisjonsoppgaver, å dele ut informasjonsmateriell og henvise brukerne til fagetatene i mottaket (køordner). Når en bruker ønsker samtale med etatene i Samordningsforsøket, blir det sendt beskjed fra mottaksskranken, og saksbehandlere fra de respektive etatene kommer ut og henter brukeren.

Bak mottaksskranken finner vi mottakets andreledd. Dette består av tre rekker med pulter som er atskilt fra hverandre med lette skillevegger. Brukernes første møte med etatene foregår her. Langs den ene rekken av kontorplasser er det satt av to plasser til trygdeetaten, én til Aetat og én til sosialtjenesten. I tillegg har også flyktingtjenesten én av plassene på den samme rekken. Rekken av kontorplasser som befinner seg på motsatt side i faglandet, er bemannet med saksbehandlere fra ulike typer kommunale tjenester.

Oppgavene i andreleddet består av tradisjonelle mottaksoppgaver for de tre etatene. Sosialtjenesten har en fast person i mottaket som tar imot alle henvendelser til sosialtjenesten. I tillegg er det også lagt ordinær saksbehandling og krisehjelp til denne stillingen. Aetat har en fast person som bemanner mottaket tre dager i uken. De to andre dagene rullerer bemanningen, dels med andre fra forsøket og dels med personer fra lokalkontoret på Loddefjord. Oppgavene til Aetat i mottaket består hovedsakelig av å gjennomføre førstegangssamtaler med nye brukere. Trygdeetaten har rullerende bemanning i mottaket. Oppgavene består hovedsakelig av å besvare ulike typer spørsmål fra brukerne, ta imot søknader og saksbehandling av helsetjenester (reisregninger, frikort med mer).

Oppfølgingsteamet befinner seg i et skjermet lokale bak mottakets andreledd. Teamet består i alt av fem personer: to fra Aetat, én fra sosialtjenesten, én fra trygdeetaten og én som deler en stilling mellom sosialtjenesten og Aetat. Representanten fra trygdeetaten har 50% av stillingen sin knyttet til prosjektet og 50% til trygdeetaten. Nylig har de også fått på plass en delt stilling mellom Aetat og trygdeetaten med attføringsfaglig kompetanse. Denne medarbeideren har 50% av stillingen sin i Aetat og 50% i trygdeetaten. Bakgrunnen for dette har bl.a. vært å trekke attføringsarbeidet nærmere inn i forsøket.

I henhold til prosjektplanene for forsøket på Askøy er det definert fire fokusgrupper som oppfølgingsteamet skal prioritere: Dette gjelder ungdom, minoritetspråklige, sykmeldte og langtidsledige. Samtidig er det også bestemt at teamet skal prioritere de i aldersgruppen opp til 35 år med tverretatlige behov. Rekrutteringen til oppfølgingsteamet skjer enten via mottaket eller via de respektive etatenes fagland. For Aetat sin del skjer rekrutteringen inn i oppfølgingsteamet først og fremst via mottaket, mens for de to andre etatene rekrutteres brukere hovedsakelig fra fagland. Porteføljen av brukere ligger på omtrent 80-100 personer, men det foregår kontinuerlig rekruttering til saksbehandlerne i oppfølgingsteamet.

I prosjektplanen heter det også at de ansatte i oppfølgingsteamet skal jobbe som spesialister. Spesialiseringen følger langt på vei de definerte målgruppene. Det betyr at to av saksbehandlerne fra Aetat jobber spesielt med henholdsvis ungdom og minoritetspråklige. Den delte stillingen mellom sosialtjenesten og Aetat jobber spesielt mot yngre langtids sosialklienter og langtidsledige (opp til 35 år). Trygdeetatens medarbeider i oppfølgingsteamet jobber spesielt med de yngste trygdebrukerne med tverretatlige tjenestebehov (opp til 35 år).

### 2.5.3 Visjoner, mål og strategier

Et viktig motiv for å delta i Samordningsforsøket har vært ønske om å videreføre samarbeidet de tre etatene hadde innenfor kommunens offentlige servicekontor. I følge prosjektlederen har de imidlertid lagt mer vekt på å utforme konkrete strategier for det daglige arbeidet, enn på å formulere mer abstrakte mål og visjoner. Målsettingen er imidlertid her som i andre forsøk, å tilby et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud til brukerne av de tre etatene. Strategiarbeidet har vært basert på kvartalsvise aktivitetsplaner og faste møter hvor de ulike aktivitetene har blitt gjennomgått.

### 2.5.4 Erfaringer fra forsøket

Det er tre forhold ved forsøket i Askøy som er av spesiell interesse. Dette gjelder:

- utformingen av mottaket
- rollene til medarbeiderne i oppfølgingsteamet
- fremdriften i prosjektet

Utformingen av mottaket har åpenbart vært vellykket på Askøy. Alle tre etatene har positive erfaringer med denne delen av forsøksvirksomheten. På spørsmål om hvordan mottaket fungerer i dag, svarer en av informantene:

*”Ingenting fungerer knirkefritt fra første stund og det er sikkert ting som kan bli bedre her også. Men jeg synes det fungerer veldig bra nå med et felles kundetorg. Det er det beste jeg har opplevd i forhold til smidighet. Det er mye enklere å henvende seg til de andre kontorene og så unngår vi den kasteballsituasjonen. De blir i hvert fall ikke kastet så langt.”*

Foruten det at mottaket i Askøy har eksistert som et OSK siden 1994, er det minst tre forhold som har bidratt til at det fungerer såpass bra som det gjør:

- Utvidelse og ominnredning av mottaket
- Innføring av elektronisk henvisningssystem
- Tilgang til hverandres IT-systemer

Det er i løpet av forsøksperioden gjennomført forholdsvis omfattende endringer av mottaket. Bakgrunnen for dette var at det opprinnelige mottaket hadde mindre plass, og at det var designet på en slik måte at det var mulig for de ventende å både høre og se samtalene som pågikk. På bakgrunn av dette ble det derfor gjort forholdsvis radikale endringer av mottakets utforming. I dag sitter som nevnt, saksbehandlerne mer skjermet i mottakets andreledd. Samtidig er ventearialet og selvbetjeningsløsningene trukket noe lengre vekk fra informasjonsskranken. I følge mottakskonsulentene, har dette vært en klar forbedring både i forhold til arbeidsmiljøet og personvernet. I dag synes forsøket å ha fått til en god balanse-

gang mellom hensynet til åpenhet og hensynet til personvern/taushetsplikt. Det påpekes likevel at det er mulig å høre over skilleveggene i andreleddet, noe som innebærer at man må dempe stemmen under samtaler. Det er imidlertid ikke mulig å overhøre samtaler for de som venter i mottaksområdet.

En annen forbedring i mottaket har vært systemet for henvisning fra førsteleddet til andreleddet. Siden etatene tidligere ikke hadde noe felles elektronisk samband mellom første- og andreleddet, måtte saksbehandlerne fra Aetat og trygdeetaten selv ut i mottakssranken for å sjekke om det stod brukere og ventet. Dette systemet opplevdes som tidkrevende og kunne til tider medføre kødannelser. Etter at både trygdeetatene og Aetat nå benytter det samme meldingssystemet som kommunen (Outlook), har dette i følge prosjektlederen forenklet og forbedret mottakets funksjonalitet. Det innebærer imidlertid at Aetat og trygdeetaten har måttet installere en ekstra terminal i hvert av cellekontorene i mottaket.

Den tredje forbedringen er at alle de tre etatene har fått tilgang til deler av trygdeetaten og Aetat sitt saksbehandlersystem. På undersøkelsestidspunktet var dette forholdsvis nytt, og det var derfor bare én av mottakskonsulentene som hadde fått testet det ut i praksis. Erfaringene var imidlertid positive:

*”Jeg har merket forbedringer. Tidligere måtte jeg løpe til de andre. Hvis de satt opptatt her ute, løp jeg til baklandet og spurte de. Nå trenger jeg ikke løpe i det hele tatt.”*

Til tross for at informantene gjennomgående er godt fornøyde med mottaket på Askøy, er det likevel et potensial for forbedringer. Som nevnt over, er mottakets førsteledd bemannet med generalister fra kommunen. Deres funksjon er i dag begrenset til å henvise brukere til de respektive etatene. På den ene siden bidrar dette til at mottakspersonalet i de tre etatene kan jobbe mer skjermet og utføre flere typer oppgaver enn det de kunne gjort hvis de satt i en åpen skrankeløsning. På den andre siden opplever saksbehandlere i andreleddet å få henvist brukere med forholdsvis enkle spørsmål som godt kunne vært besvart av en guide i førsteleddet. Det å ha en egen NAV-guide eller felles guide med kommunen kunne med andre ord avlastet andreleddet i forhold til de enkleste spørsmålene og ekspedisjonsoppgavene. Det at NAV-etatene ikke har noen egen representant i mottakets førsteledd, og mottakspersonalet sitter mer skjermet i andreleddet, tilsier også at mulighetene for å bistå og kontrollere aktivitetene i jobbsentret blir dårligere.

Det som kanskje er mest interessant med forsøket i Askøy, er oppfølgingsteamet. Dette er et løst sammensatt team hvor saksbehandlerne dels har en arbeidsdeling seg imellom og dels jobber med overlappende tverretatlige saker. I teamet er det to som jobber med ungdom, én med minoritetsspråklige og én med tryg-

desaker for de under 35 år. Medarbeiderne er med andre ord ikke spesialiserte i forhold til etatstilknytning eller hvilke rettigheter brukerne har, men på ulike prioriterte grupper i forsøket. Videre er det også spesielt at to av saksbehandlerne har delte stillinger mellom henholdsvis Aetat og sosialtjenesten og Aetat og trygdeetaten. Det betyr at en og samme saksbehandler har tilgang til ressurser og kompetanse innenfor to av etatene.

Den rollen saksbehandlerne i praksis har, kan betraktes som en form for ”case-management”. Den amerikanske interesseorganisasjonen for ”case-managers” definerer case-management på følgende måte:

*”Case management is a collaborative process which assesses, plans, implements, coordinates, monitors, and evaluates the options and services required to meet an individual’s health needs, using communication and available resources to promote quality, cost-effective outcomes.”*

Sentrale funksjoner i denne definisjonen av case-management er inntak, kartlegging, planlegging, implementering, koordinering samt måling og evaluering av tjenestetilbudet. Arbeidsmåten til medarbeiderne i oppfølgingsteamet sammenfaller langt på vei med en slik beskrivelse. Dette gjelder spesielt den delte stillingen mellom sosialtjenesten og Aetat.<sup>13</sup> Det kan derfor være grunn til å beskrive denne noe mer inngående (benevnes nedenfor som koordinator).

For det første har ikke koordinatoren ansvar for økonomisk saksbehandling, og den aktuelle medarbeideren er derfor fristilt til å gjøre mer tiltaksrettet arbeid. Bakgrunnen for dette er ønske om at stillingen skulle være så fri som mulig og unngå at den ble belastet med rutinepregede saksbehandlingsoppgaver. Dette bidrar samtidig til at det frigis tid til avklarings- og oppfølgingsarbeid. For det andre har koordinatoren et utvidet handlingsrom som følge av at den har myndighet og tilgang på informasjon, kompetanse og ressurser innenfor både Aetat og sosialtjenesten. Ut over dette finner vi mange likhetstrekk til definisjonen av case-management over.

Som følge av det utvidete handlingsrommet koordinatoren har, jobber den aktuelle medarbeideren også langt mer selvstendig med egne brukere enn det vi for eksempel finner innenfor de tradisjonelle tverretatlige teamene. Det innebærer både i forhold til inntak av aktuelle brukere, avklaring og oppfølging, samt det å iverksette og koordinere ulike typer tiltak. Saken må med andre ord ikke gjennom en lengre tverretatlig avklaringsprosess eller et fordelingsmøte.

---

<sup>13</sup> Den delte stillingen mellom trygdeetatene og Aetat er forholdsvis ny, og den aktuelle personen hadde derfor lite erfaringer på undersøkelsestidspunktet.

Det ligger riktignok noen begrensninger i myndighetsområdet innenfor det to etatene. Som nevnt, ligger det bl.a. ikke økonomisk saksbehandling til stillingen, og medarbeideren har heller ikke vedtaksmyndighet i forhold til en del tiltak i Aetat. Det første oppleves ikke som et problem. Dette dels fordi kontakten med de økonomiske saksbehandlere i sosialtjenesten er god, og dels fordi samarbeidet med dem først og fremst dreier seg om enkel informasjonsutveksling. Det oppleves derimot som noe mer problematisk å ikke ha beslutningsmyndighet i forhold til attføringssaker eller at det er lange ventetider på enkelte av Aetats tiltak. Herunder vises det også til at det fra Aetats side ble stopp eller nedtrapping av tiltaksmidler for ordinære ledige på vårparten 2005. Problemstillingen på attføringsfeltet er at forarbeidet til en attføringsøknad foregår på Askøy, mens beslutningene fattes ved Aetats lokalkontor i Loddefjord.

I tillegg til det interne handlingsrommet som preger denne stillingen, preges den også av å ha et utpreget nettverk til andre aktører. I forhold til de samarbeidsrelasjonene den aktuelle medarbeideren har til andre, kan vi skille mellom et internt og et eksternt nettverk. Det interne nettverket består av medarbeidere i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten, herunder medarbeiderne i oppfølgingsteamet. Men som følge av at saksbehandlerne i oppfølgingsteamet har en arbeidsdeling mellom seg (ulike målgrupper), og at den aktuelle medarbeideren selv har tilgang til både Aetat og sosialtjenestens datasystem, har samarbeidet med de andre i teamet mest preg av å avklare hvem som skal ta ansvaret for gråsonesaker og i forhold til å mer generell erfaringsutveksling:

*”Det kan være greit å spørre de andre om en sak for å løfte den litt. Ofte spør jeg bare om de synes det og det er riktig tiltak. Kanskje de da kommer på noe jeg ikke har tenkt på. Det er ikke direkte samarbeid, men mer utveksling av erfaringer.”*

Koordinatoren hadde riktignok i starten mer tradisjonelle trekantsamtaler med trygdeetatens representant i teamet og aktuelle brukere. Etter hver har dette imidlertid avtatt som følge av at koordinatoren opplever å ha fått mer kompetanse innenfor rehabilitering og attføring:

*”Jeg kan nok i forhold til å informere og fortelle hva de [klientene] skal gjøre uten å trekke inn trygd hele tiden. ... Men av og til kan det hende at jeg inviterer trygd likevel til den første samtalen, men mest for å presentere oss og vise at vi er her alle sammen. Men hun på trygd må ikke være med på alle samtalene.”*

Ellers samarbeider koordinatoren også med andre i sosialtjenesten og Aetat. Det gjelder primært økonomiske saksbehandlere i både sosialtjenesten og Aetat (Aetat har egen person som håndterer dagpenger i forsøket). I følge informanten er imidlertid påvirkningsmulighetene gode:

*”Jeg behandler ikke søknaden, men jeg kan påvirke slik at den blir behandlet raskere og dersom de [klientene] ikke følger opp det som er planlagt, kan jeg påvirke slik at den blir stoppet eller redusert.”*

Det generelle inntrykket er at de oppgavene som innbefatter inntak, avklaring og økonomisk saksbehandling, går raskt og effektivt. I denne prosessen har koordinatoren mye kunnskap og myndighet selv, og i de tilfeller hun er avhengig av andre kolleger i de tre etatene, er avstandene små og kommunikasjonen går raskt.

Det eksterne nettverket omfatter tiltaksleverandører, sosialtjenestens eller den øvrige kommunens støtteapparat og helsetjenestene. Inntrykket her er at det er større treghet i dette nettverket enn i det interne. Dette gjelder bl.a. muligheten for å få personer ut på tiltak. Dels kan det være vanskelig å finne tiltaksplasser, og dels er det lange ventetider. Dette viser at selv om man får til effektive rutiner for rask saksbehandling, får man ikke nødvendigvis utnyttet gevinsten av dette dersom ikke det eksterne nettverket fungerer like effektivt som det interne. På Askøy har de imidlertid arbeidet for å styrke samarbeidet med andre, spesielt overfor leger, psykologer og annet helsepersonell.

I følge koordinatoren selv er den største gevinsten med denne stillingen *”brukerflyt og tid”*. Videre viser koordinatoren til at det ville gått tyngre og tregere dersom det ikke hadde vært mulig til å bevege seg mellom systemene slik som denne stillingen tillater. I følge informanten er det samtidig ikke bare å bygge opp et nettverk, men vel så viktig at nettverket fungerer effektivt.

De andre saksbehandlerne i oppfølgingsteamet har noe av den samme rollen som den førstnevnte koordinatoren. Samtidig er det minst to viktige forskjeller. For det første har minst to av dem en snevrere målgruppe å forholde seg til (minoritetsspråklige og ungdom opp til 25 år). Videre har de i tillegg til å jobbe i prosjektet, ordinære oppgaver i moderetatene. Som vi finner andre steder, opplever disse spenningen mellom den rollen de har i forsøket og de kravene moderetaten stiller.

Det at de to øvrige koordinatorene har en snevrere målgruppe, bidrar også til at det er mulig å spesialisere kompetanse mer. Spesielt gjelder dette saksbehandleren som har med minoritetsspråklige å gjøre. På den ene siden har denne koordinatoren opparbeidet god kjennskap til brukerne og deres behov og på den andre siden bygd opp et tett samarbeid med kommunens flyktningskontor og introduksjonsordningen. Dette innbefatter bl.a. at man har et fleksibelt system i forhold til når de ulike fasene i introduksjonsordningen iverksettes. Samtidig er Aetat inne allerede i starten av språkopplæringsperioden (dvs. i perioden hvor an-

svaret ligger på kommunen) og legger handlingsplaner. Begrunnelsen for dette er at det ofte kan være for sent å starte handlingsplanleggingen når deltakerne overføres til Aetat. I dette samarbeidet har det også vært muligheter for å koble på trygdeetaten dersom det i løpet av den toårsperioden introduksjonsordningen varer, avdekkes sykdom.

Det tredje som særpreger forsøket på Askøy, er utviklingsarbeidet. Dette er iva-retatt gjennom faste ukentlige møter hvor ulike tema diskuteres. I forhold til denne arenaen er det samtidig utarbeidet en halvårlig aktivitetsplan. For første halvår 2005 bestod aktivitetsplanen av bl.a. følgende tema:

- Gjennomgang av registreringsskjema
- Individuell plan, råd/veiledning på utarbeidede planer.
- Samarbeid m/psykologene, gjennomgang av nytt fagsystem
- Opplæring i bruk av kartleggings skjema
- Individuell plan m/psykolog

Erfaringene med de kvartalsvise aktivitetsplaner har vært gode:

*”Vi møtes en gang i uken, en time hver gang. Da har vi et klart definert mål om hva vi skal ta opp. Da setter vi frister og da skal vi til den og den uken ha utarbeidet individuell plan, gjennomgått kartleggingsverktøy osv. Det har vi klart å følge.”*

*”Vi diskuterer metoder, problemer, hva vi har lyktes med, hvordan vi kan bidra til hverandre osv. på fellesmøtene en gang i uka.”*

I følge prosjektlederen har dette bidratt til å skape fremdrift i prosjektet og til å unngå at de faller tilbake til ordinær etatsvis produksjon. Det bør også i den sammenheng legges til at prosjektlederen har involvert seg mye i prosjektet og jobbet tett mot det daglige arbeidet:

*”Jeg tror at noe av suksesskriteriet for å holde prosjektet oppe å gå, er å flagge det høyt hver eneste uke, at vi har aktivitetsplaner og at vi jobber med konkrete case på møtene”.*

Mye av utviklingsarbeidet bærer preg av å knytte nærmere til seg eksterne samarbeidspartnere. Dette omfatter bl.a. to psykologer, hvorav den ene har hatt en driftsavtale med kommunen fra tidligere. Hensikten med dette har vært å trekke denne kompetansen nærmere forsøket og forbedre tilgjengeligheten for oppfølgingsteamet. Utviklingsarbeidet omfatter også fremstøt for å forbedre samarbeidet med primærlegene, bl.a. gjennom informasjonsmøter. Dette har i følge informanter bidratt til å skape en bedre praksis både i forhold til bestillinger til legene og ved at legeerklæringene kommer raskere og med bedre kvalitet. Samtidig



har de også bedret tilgjengeligheten til primærlegene ved bruk av SMS/e-post i tillegg til vanlig telefon.

### *2.5.5 Diskusjon*

Det som særpreger forsøket i Askøy, er at både ledere og medarbeidere langt på vei har fått innfridd sine forventinger til forsøket. Her kan nevnes fire forhold som har medvirket til dette. For det første har det vært en klar strategi og fremdriftsplan bak de tiltakene som er iverksatt. For det andre har prosjektlederen hatt nær kontakt med den praktiske hverdagen i forsøkene og derigjennom hatt muligheter til å både oppdage og finne løsninger på aktuelle problemstillinger som har dukket opp underveis. For det tredje har prosjektet på Askøy hatt et fortrinn ved å bygge på lange erfaringer med OSK. For det fjerde har de hatt godt med plass i mottaket og ikke minst til å ominnrede for å ivareta hensynet til brukernes personvern.

Strategien i forsøket har vært å arbeide tverretatlig med konkrete målgrupper nært opp til mottaket. Langt på vei ser det ut som man har lyktes med dette. Samtidig er det minst to forhold hvor man lokalt i forsøket ser et forbedringspotensial. Det ene er at medarbeiderne i forsøket ikke har hatt vedtaksmyndighet i forhold til utføringssøknader. Det andre problemet angår nedtrappingen eller stopp i tiltaksmidlene fra Aetats side.

Det at forsøket i Askøy ikke har hatt vedtaksmyndighet på utføringssaker, oppleves problematisk på to måter. For det første, og i lys av strategien med å fatte raske beslutninger og iverksette tiltak raskt, oppleves mangelen på vedtaksmyndighet å forsinke utføringssaken. For det andre oppleves det å være dobbeltarbeid å først gjennomføre tverretatlige avklaringssamtaler lokalt i forsøket, for så å gjennomføre en tilsvarende avklaring ved Aetats lokalkontor. Baksiden med å desentralisere utføringssaker er imidlertid at det lett kan utvikle seg lokale standarder som varierer fra sted til sted. For øvrig kan det også argumenteres for at dette tapper Aetats lokalkontor for kompetanse eller vanner ut kompetansemiljøet. Denne problemstillingen er også omtalt i tidligere rapporter fra evalueringen og som vi skal se nedenfor, er det også en aktuell problemstilling i Rissa.

Lokalt i forsøket har de også oppfattet det som problematisk at Aetat trappet ned på eller stoppet opp tiltaksbruken på vårparten 2005. Konsekvensen av dette er at avklaringsaktiviteten i forsøket ikke ble fulgt opp med bruk av aktive tiltak i den aktuelle perioden. Det oppstod med andre ord en ubalanse mellom den innsatsen oppfølgingsteamet la ned i avklaringsarbeidet, og de mulighetene de hadde

til å realisere planene for de som ble avklart. I tillegg pekes det også på at dette lett skaper forventinger hos brukerne som de ikke kan innfri.

Bakgrunnen for at det ble stopp eller nedtrapping i bruken av tiltaksmidler, er i følge Aetat, at forsøkene (både på Askøy og i Årstad) hadde hatt et høyt tiltaksnivå i 2004 og de første månedene i 2005. Med andre ord kan det bety at forsøkene har en tendens til å konsumere mer tiltaksressurser enn det som ellers er normalt i Aetat. Forklaringen på dette kan igjen være at forsøkene har aktivisert en større brukergruppe som tidligere var passive mottakere av ulike ytelser, eller at man i forsøkene har vært mer ukritisk i bruken av tiltak. Hovedårsaken er sannsynligvis at flere brukere nå er aktivisert. Samtidig kan vi heller ikke se bort fra at det også skjer en endring i praksisen med bruk av tiltak innenfor et tverretatlig arbeidsmiljø. Når det gjelder forsøkene i Askøy og Årstad, har vi imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med verken det ene eller andre. Men i lys av erfaringene de har hatt i disse to forsøkene, kan vi kanskje konkludere med at det ikke har vært god nok budsjettstyring på tiltaksmidlene slik at de kunne blitt fordelt jevnere ut over hele året.

## ***2.6 Rissa velferdssenter***

### *2.6.1 Bakgrunn*

I Rissa ble tankene om å etablere et samordningsprosjekt utformet allerede i 2001. Forsøket startet opp som et forprosjekt fra og med 2002. Opprinnelig var planene å etablere samordningsforsøket i tilknytning til kommunenes offentlige servicekontor. Disse planene ble imidlertid endret. I 2003 besluttet styringsgruppen å forlate ideen om SATS i OSK til fordel for en ren SATS eller NAV-modell. Begrunnelsen for dette var i følge statusrapport per 31.12.03, dels faglig og dels ønske om å rendyrke NAV-modellen. Samtidig med denne beslutningen startet også arbeidet med å finne egne lokaler. Valget falt på trygdeetatens lokaler. I påvente av ombygging i disse lokalene, ble forsøket lagt midlertidig til Aetatens lokaler fra september 2004. Fra januar 2005 har de tre etatene flyttet inn i permanente lokaler med et fellesmottak og et fagland.

Sosialtjenesten i Rissa har over lengre tid hatt et samarbeid med Aetat. Bakgrunnen for dette er at de i Rissa startet med arbeid for sosialtrygd allerede på begynnelsen av 1990-tallet, og i kjølvannet av dette et faglig samarbeid med Aetat. I løpet av 1990-tallet utviklet derfor kommunen et eget system for aktivisering av sosialhjelpsmottakere og et nettverk til både kommunale virksomheter og private arbeidsgivere. I lys av at sosialtjenesten tradisjonelt har hatt gode faglige relasjoner til Aetat, har et av motivene for å delta i Samordningsforsøket vært å videre-

utvikle samarbeidet til også å omfatte trygdeetaten. Fra trygdeetatens side ser vi et tilsvarende motiv om at det lå gevinster å hente i å samordne de tre etatene:

*”Da hadde vi spesielt fokus på de som vi så gikk og plagdes litt ... uten at vi helt viste hva det var. Spørsmålet var hvordan vi skulle hjelpe de og gi dem de rettighetene de hadde.”*

Rissa er en forholdsvis liten kommune med 6500 innbyggere. I kommunen er Aetat representert med et avdelingskontor. Hovedkontoret (Aetat Fosen) ligger i nabokommunen ca 7 mil unna. Totalt har de tre etatene 14 stillinger, hvorav Aetat har 2,5 stillinger, sosialtjenesten 4,5 stillinger og trygdeetaten 7,5. Det har ikke vært større omstillings- eller omorganiseringsprosesser innenfor de tre etatene verken i forklant av eller etter at forsøket startet opp.

### *2.6.2 Beskrivelse av forsøket*

Den samlokaliserte enheten – Arbeid og Velferd – er lokalisert i Rissa sentrum i tilknytning til rådhuset. Både mottaket og faglandet befinner seg på ett og samme plan. Mottaket består av to skranker uten skilting. Det er heller ingen koordeiner til de to mottakspultene. I mottaket har de også tre samtalerom hvor det ene benyttes til faglige/større møter og det andre av Aetat, sosialtjenesten og trygdekontoret til mottakssamtaler. Sosialtjenesten har ingen mottakskonsulent som sitter permanent i mottaket. Denne blir imidlertid kalt ut i mottaket ved behov.

De to mottakspultene er bemannet med en medarbeider fra trygdeetaten og en fra medarbeider fra Aetat. Det er i prinsippet to faste personer som bemanner disse pultene. Bakgrunnen for at de ønsket faste medarbeidere i mottaket, har bl.a. vært å utvikle en særegen mottakskompetanse. I mottaket benytter de også Outlook-systemet slik at henvendelser til Aetat og trygdeetaten som skal videre til faglandet, blir satt opp på timeavtale via dette systemet. Henvendelser til sosialtjenesten går som nevnt via egen mottakskonsulent som avklarer om det er behov for oppfølgingsavtaler i faglandet.

Bak i lokalene, ved inngangspartiet, befinner det seg også tre PCer som kan benyttes til jobbsøking. Mellom dette området og mottakspultene er det et venteareal. Det er et forholdsvis lite lokale, og det er derfor små avstander mellom PCene bakerst i lokalet, venteområdet og mottakspultene.

Alle henvendelser til mottaket håndteres av de to mottakspultene. Hoveddelen av henvendelsene angår trygdeetatens helsetjenester (reiseregninger, frikort, refusjoner etc.). Til nå har de to etatene (trygdeetaten og Aetat) hovedsakelig håndtert sine egne brukere i mottaket, men kan også ved behov ta imot enkle hen-

vendelser for hverandre. Målet er imidlertid på sikt å få to likeverdige pulter som tar imot alle typer saker.

De to mottakskonsulentene tar også imot henvendelser til sosialkontoret. Da innkalles en mottakskonsulent fra sosialtjenesten som tar samtalene inne på et lukket samtalerom i tilknytning til mottaket. Her utføres forberedende saksbehandling i forbindelse med søknad om sosialhjelp og om krisehjelp.

Faglandet ligger som nevnt i tilstøtende lokaler. Lokalene er utformet i en L-formet gang hvor det er kontorer på hver side av gangen. Her sitter alle tre etatene på lukkede kontor. Det at man befinner seg i samme lokaler og i samme etasje tilsier imidlertid at de tre etatene har god tilgjengelighet til hverandre.

Tidlig i prosjektperioden ble det satt ned et eget tverretatlig team (arbeidsgruppe) med en saksbehandler fra hver av de tre etatene. Denne ble etablert før etatene ble samlokalisert, og formålet har vært å utvikle samarbeidserfaringer som kunne overføres til de øvrige saksbehandlerne i forsøket. Målgruppen var brukere som hadde behov for bistand fra flere enn én etat. Arbeidet bestod hovedsakelig av å rekruttere aktuelle kandidater, gjennomføre tverretatlig avklaring og finne aktuelle tiltak eller avklare i forhold til trygdeytelser. I kjølvannet av at forsøket ble samlokalisert i felles permanente lokaler, er virksomheten i teamet lagt ned med tanke på å overføre de samme metodene til de øvrige saksbehandlerne i faglandet.

Det tverretatlige teamet er nå erstattet av et nytt forum som møtets jevnlig en time hver uke (mandag). Forumet omtales som ”Arbeid/Inntekt” og skal omfatte noe over halvparten av de ansatte pluss en ekstern attføringskonsulent (fra Aetat lokal). De som ikke inngår i dette forumet, er saksbehandlere i trygdeetaten og sosialtjenesten som står i mottaket eller som har ansvar for spesialoppgaver innenfor pensjonsområdet og rus/gjeldsrådgivning. Formålet med forumet er dels å diskutere generell tverretatlig fagutvikling og dels konkrete saker der det er tverretatlig bistandsbehov. Dette kan enten skje ved at sakene håndteres anonymt, eller ved at man på forhånd har fått fullmakt fra den aktuelle brukeren. Disse møtene avholdes ikke med brukerne tilstedet slik som i det tverretatlige teamet. De tverretatlige samtalene med brukerne foregår nå mer på ad hoc basis.

I tillegg til forumet ”Arbeid/Inntekt”, er det også et fast møte en gang i uka (kontormøte) for alle etatene. På dette møtet tas det opp mer praktiske saker og ulike fagtema som angår alle etatene. Ut over de nevnte fellesmøtene, har de respektive fagetatene også sine egne faglige møteplasser. Representantene fra Aetat har egne fagmøter i forsøket og møter samtidig på fagmøter en gang i måneden ved Aetat lokal.

Som en del av arbeidet med å styrke samhandlingen mellom de tre etatene, er det også utarbeidet en egen rutinehåndbok for forsøket. Formålet med denne er å standardisere rutineene for samhandlingen mellom de tre etatene. Her er det bl.a. beskrevet hvilke roller og ansvarsområder ledere og ansatte skal ha, hvordan samhandlingen mellom de som er tilknyttet forumet "Arbeid/Inntekt" skal foregå, relasjonene til eksterne samarbeidspartnere samt ulike rutiner for det daglige arbeidet.

### *2.6.3 Visjoner, mål og strategier*

I Rissa synes motivet for å delta i Samordningsforsøket å komme nedenfra og som svar på et opplevd behov. Fra sosialtjenestens side var det som nevnt, et ønske om å trekke trygdeetaten nærmere inn i det samarbeidet som sosialtjenesten og Aetat tidligere hadde utviklet på 1990-tallet. Det kan også se ut som at dette sammenfalt med trygdeetatens ønske om å kunne jobbe mer med de tyngre brukerne i kommunen. Dette er interessant i den forstand at samordning som kommer i stand på frivillig basis nedenfra, sannsynligvis vil lykkes bedre enn samordningstiltak som påføres ovenfra (Jacobsen 1993, Møller og Bergsgard 2002).

I følge prosjektleder har det vært en strategi i forsøket å først få de etatsinterne systemene til fungere for så å jobbe mer på tvers. Det betyr bl.a. at man i mottaket i første omgang skal jobbe etatsvis, men etter hvert begynne å jobbe tverretatlig: "Det er trinn én å utvikle et godt system på det de kan, så skal vi begynne å få det til på tvers." Innenfor trygdeetaten har en del av denne strategien vært å effektivisere arbeidet med helsetjenestene. Innenfor sosialtjenesten kan vi se en liknende strategi med å tilrettelegge arbeidet på en fleksibel måte for å unngå opphopning av saker og lange ventetider. Tanken bak har i følge prosjektlederen, vært å legge et bedre grunnlag for integrasjonsprosessen mellom de tre etatene.

### *2.6.4 Erfaringer med forsøket*

Et gjennomgående inntrykk fra forsøket i Rissa er at samlokaliseringen har bidratt til å forenkle samarbeidet mellom de tre etatene. I det tverretatlige teamet som eksisterte frem til innflytting i nye lokaler, opplevde de at de fikk utrettet mer for flerbrukerne enn man tidligere hadde gjort. Inntrykket er likevel at de tre etatene etter at de flyttet inn i nye lokaler i januar 2005, har et stykke vei å gå for å få en mer helhetlig integrert samhandling mellom de tre etatene. Det er ellers fem forhold som kan trekkes frem i forbindelse med forsøket i Rissa:

- Lang etableringsprosess
- Effektivt, men lite skjermet mottak
- Bærer preg av å være samlokalisert mer enn samorganisert
- Arbeidsdelingen mellom det lokale forsøket og Aetats lokalkontor på attføringsfeltet
- Samarbeidsklima på ledernivå

Forsøket i Rissa preges av å ha hatt en skrittvis strategi. Det at man allerede i 2001 syslet med planene og først i januar 2005 etablerte felles lokaler, viser at det å samlokalisere og institusjonalisere de tre etatene kan være en langdryg prosess. Det ligger imidlertid mer bak den lange etableringsfasen enn at man tilsynelatende har valgt å gå trinnvis frem. Et forhold har vært diskusjonen om valget mellom samlokalisering i OSK eller etablering av et eget NAV-forsøk. I tillegg har tankevekker at det i en relativt liten kommune som Rissa har tatt såpass langt tid å etablere et forsøk i permanente lokaler.

Det er som nevnt, to mottaksskranker i Rissa. Selv om det verken er skilting eller koorndner i mottaket, går ekspederingen raskt unna, og det er i følge informantene liten ventetid. Det er også sånn i følge informantene, at de fleste brukerne har lært seg hvilken skranke de skal henvende seg i. Mottaket er imidlertid forholdsvis lite, og det er kort avstand mellom venteplass og skranke, samt mellom skranken og PC-stasjonene. Det er derfor fullt mulig for personer som oppholder seg i ventearealet, å overhøre samtaler som pågår i mottaket. Dette oppleves som minst problematisk for trygdeetaten som hovedsakelig håndterer helsetjenester i mottaket, og sosialtjenesten som har sine mottakssamtaler i et lukket samtalerom. Derimot oppleves det mer problematisk for Aetat som i utgangspunktet skal sitte permanent i mottaket. I praksis gjennomfører derfor også Aetat en del mottakssamtaler i det tilstøtende samtalerommet. Ut fra intervjuer med ledere og ansatte i Rissa, er inntrykket at de i planleggingsfasen hadde mest tanke på åpenhet, oversikt og tilgjengelighet, men at man etter hvert har sett noen av bakdelene med dette:

*”Når vi tegnet det var vi opptatt av å få et stort firkanta rom som var oversiktlig. Men nå vet jeg ikke om det hadde gjort noe og hatt et stille hjørne som man ikke hadde så mye innsyn i. Hvis vi begynner å sette opp noe skjerming her, så blir det fort trangt her. Det vil skjeme for lys også.”*

Et gjennomgående inntrykk er at forsøket i Rissa først og fremst er samlokaliert og i mindre grad samorganisert. En naturlig forklaring på dette er at de først kom inn i egne lokaler i januar 2005. Frem til da hadde det praktiske arbeidet i forsøket hovedsakelig basert seg på samarbeidet i den tverretatlige arbeidsgruppen. Intensjonen var at de erfaringene som ble høstet der, skulle overføres til

resten av saksbehandlerne i de tre etatene etter samlokaliseringen. På samme måte som erfaringene var i forsøket i Verdal, har det også her vist seg vanskelig å få til denne spredningseffekten:

*”Arbeidsgruppa har vært utfordra på å være ressurspersoner for å få implementert i resten av organisasjonen. Det synes jeg har gått veldig tregt da. Så jeg føler det mangler en del ting der. Men jeg håper vi kommer bedre i gang med det nå. Det er en del rutiner som ennå ikke er på plass.”*

Rutinehåndboken har vært ment som et hjelpemiddel i overgangen fra å være samlokalisert til samorganisert. Denne gir en beskrivelse av de ulike møteplassene mellom etatene og rutiner for samhandlingen. Disse rutinene er imidlertid bare delvis implementert i forsøket. Enkelte opplever også at enkelte av rutinene er mangelfulle. Bl.a. etterlyses det et bedre system for å fange opp fellesbrukere i den daglige produksjonen:

*”Hvis det er en person som jeg har laget handlingsplan for, vet de andre [etatene] da at jeg har laget den handlingsplanen? Nei det vil de ikke vite. Så det jeg lurer på, er om den personen kommer igjen om et halvt år til en av de andre etatene. Hvordan skal de da vite at jeg allerede har laget en handlingsplan? Begynner de da på nytt med handlingsplanlegging? Før var det jo fokus på å unngå kasteballer mellom etatene, men nå føler jeg at de blir kasteballer mellom saksbehandlerne. Så vi har ikke gode nok rutiner. ... Det blir litt mye opp til hver saksbehandler å huske på fellesbrukerne.”*

Andre opplever på sin side at kontoret er såpass lite at det er mulig å holde rede på hvem som har hvilke saker til enhver tid ved å spørre seg frem. Samhandlingen baserer seg med andre ord mye på ad hoc samarbeid mellom saksbehandlerne i de respektive etatene. Dette ad hoc samarbeidet om fellesbrukere ser imidlertid ut til å være mest utbredt mellom de tre som tidligere satt i den tverretatlige arbeidsgruppa:

*”(1) Er det mye møter på ad hoc basis? (2) Ja, men det er mest møter mellom de i den gamle arbeidsgruppa, men det er naturlig også. Men det blir nok en utvikling på det.”*

På samme måte som i flere andre forsøk har det vært diskusjon om attføringsarbeidet i Rissa. Problematikken er her som den har vært andre steder, ansvarsdelingen mellom Aetats lokalkontor og avdelingskontoret i Rissa. I dag er arbeidsdelingen slik at man på avdelingskontoret i Rissa skal ta imot og klargjøre søknaden før den sendes til lokalkontoret som har vedtaksmyndighet.<sup>14</sup> Etter at 11.6-vedtaket er fattet, skal avdelingskontoret ha ansvaret for oppfølgingen. Sett fra

---

<sup>14</sup> Lokalt i forsøket har man vedtaksmyndighet i forhold til sosialt yrkeshemmede, men ikke medisinsk yrkeshemmede.

forsøkets side er problemet med denne ordningen at de mangler beslutningsmyndighet lokalt. Det oppleves derfor som at Aetats lokale representanter ikke har tilstrekkelig handlingsrom i avklaringsprosessen sammen med sosialtjenesten og trygdekontoret. Videre oppleves det som noe uforståelig at en tverretattlig avklaringsprosess skal måtte overprøves av Aetats lokalkontor.

Til tross for at man opplever denne modellen som uhensiktsmessig lokalt i forsøket, kan modellen likevel være et alternativ til enten full sentralisering eller full desentralisering av attføringsarbeidet. Fra Aetats side fremmes det tre argumenter mot å desentralisere myndigheten til det lokale forsøket. For det første ønsker de å sikre likebehandling av saker. Tidligere erfaringer har i følge Aetat vist at det lett utvikler seg en lokal praksis som varierer fra sted til sted, og som dermed også medfører flere klager. For det andre har erfaringen vist at det er kostnadskrevenende å desentralisere denne typen oppgaver. For det tredje vises det til at sentralisering bidrar til å ivareta et fagmiljø og dermed kvaliteten på arbeidet. Når det gjelder hensynet til kvalitet, blir det et spørsmål om dette ivaretas best innenfor et tverrfaglig eller spesialisert miljø. Her vil det være argumenter som går i begge retninger. I forhold til kostnadsspørsmålet må vi støtte oss til Aetats erfaringer og har ut over dette ikke grunnlag får å trekke konklusjoner i verken den ene eller andre retningen. Derimot er det mer sannsynlig at sentralisering av denne typen tjenester i større grad vil sikre likebehandling, og at en desentralisering av vedtaksmyndighet lett vil føre til at det utvikler seg lokale standarder og variasjoner i praksisen fra kommune til kommune. Så lenge vedtaksprosessen i forhold til attføringssaker langt på vei er skjønnsmessig basert (Haugen og Røe 2003), er det rimelig å anta at det kan utvikle seg lokale variasjoner på linje med det som tidligere er avdekket innenfor sosialhjelpen (Terum 2003).

Sammenlignet med en modell der man enten desentraliserer eller sentraliserer både avklaring, vedtaksmyndighet og oppfølging av attføringssaker, burde man kanskje lagt mer innsats i å videreutvikle den modellen man har i Rissa. Dette med tanke på å balansere hensynet til likebehandling på den ene siden og lokalt handlingsrom på den andre. En variant av løsningen i Rissa kunne for eksempel være å legge mer av avklaringsarbeidet lokalt, mens man sentralt beholder vedtaksmyndigheten. Dette vil kunne ivareta forsøkets behov for større lokalt handlingsrom, uten at det utvikler seg en lokal praksis. Faren med en slik modell er imidlertid at den forberedende saksgangen i forsøket ikke samordnes med saksgangen ved Aetats lokalkontor, og at det derfor oppstår uhensiktsmessig lang ventetid. I en forsøkssammenheng kan det likevel være grunn til å videreutvikle og teste ut denne modellen med tanke på å finne en mest mulig hensiktsmessig arbeidsdeling mellom forsøket og Aetat lokal.



Et siste forhold som også er verdt å nevne, er at samarbeidsklimaet mellom den lokale ledelsen i forsøket (trygdeetaten og sosialtjenesten) og ledelsen av Aetats lokalkontor ikke har vært helt optimal. Det ser likevel ikke ut til at dette har vært til hinder for samarbeidet mellom Aetats lokale representanter og de to andre etatene. Dette kan ha sammenheng med at ansvar er delegert til de lokale representantene i forsøkene. Derimot oppleves uoverensstemmelsene på ledernivå å ha forsinket fremdriften i prosjektet. Det interessante i denne sammenheng er at alle tre lederne i det minste er enige om at uenighetene har forsinket en ønsket utvikling av prosjektet.

### *2.6.5 Diskusjon*

Sett i lys av at det spesielt fra sosialtjenestens side var et ønske om å få trygdeetaten nærmere inn i samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat, har forsøket i Rissa vært en suksess. Her har det åpenbart vært en klart positiv utvikling som følge av forsøket. På et forholdsvis lite sted som Rissa vil samlokalisering og ad hoc samarbeid langt på vei fange opp mye av den samhandlingen man tidligere etterlyste. Samtidig har prosjektet i seg selv og samlokaliseringen i egne lokaler skapt forventinger blant de ansatte som kanskje ikke er like godt innfridd. Det dreier seg om å formalisere rutiner for felles oppfølging av flerbruker, etablering av et felles system for avklaring og bruk av handlingsplaner.

Det kan være to forklaringer på at flere av saksbehandlerne ikke har fått sine forventinger innfridd. For det første ligger det under en strategi om å først få de etatsinterne systemene til å fungere, for deretter starte integrasjonsarbeidet. Dette har sannsynligvis bidratt til å forsinke fremdriften i forsøket. For det andre har de forventningene som er skapt, grobunn i de erfaringene man hadde i den tverretatlige gruppen som samarbeidet før det ble erstattet av et bredere sammensatt forum (Arbeid/Inntekt). Her som i andre forsøk hvor man har operert med tilsvarende team, ble det oppnådd mye både i forhold til felles avklaring (KIS) og bruk av felles handlingsplan. Det å spre disse erfaringene inn i en ny organisasjon viser seg imidlertid å være vanskelig. En vesentlig årsak til dette er at man nå møter systemkravene i de respektive etatene. Det dreier seg bl.a. om at hver av etatene har krav til egne avklaringsrutiner, handlingsplaner og ikke minst sitt eget informasjonssystem. En annen problemstilling som duker opp, er at man innenfor en ordinær virksomhet skal forholde seg til en langt bredere brukergruppe. I den forbindelse dukker det også opp nye behov for å sile eller avklare brukere med ulike behov for bistand.

Som antydnet over, har både sosialtjenesten og trygdeetaten hatt en del oppmerksomhet på den interne produksjonen i sine respektive etater. I trygdeetaten har det som nevnt, vært fokus på å effektivisere arbeidet med helsetjenester. Mens

dette tidligere ble håndtert på et eget kontor, er det i dag lagt ut i mottaksfunksjonen. Dette synes å ha vært en vellykket strategi. I tillegg har både trygdeetaten og sosialtjenesten klart å unngå opphopning av restanser slik vi har sett i andre forsøk. Det samme gjelder også sosialtjenesten. Til tross for en økning i antall søknader til sosialtjenesten, har de likevel klart å holde saksbehandlingstiden nede. Dette kan bety at forsøket i Rissa står bedre rustet enn andre forsøk i å integrere virksomheten i de tre etatene. Men som nevnt over, kan oppmerksomheten omkring interne forhold også ha bidratt til å forsinke samordningsprosessen, med den følge at det blant de ansatte hersker en viss utålmodighet i forhold til fremdriften.

I prosjektplanen til forsøket i Rissa fremgår det at intensjonen opprinnelig var å etablere to avdelinger, en avdeling for arbeid og en for pensjon. I søknaden til Sosial- og helsedirektoratet for 2004 blir det også vist til at de fremdeles ønsket å prøve ut en slik organisering. Dagens organisasjonsstruktur minner imidlertid lite om dette. I praksis opererer man som tre separate etater. Etableringen av forumet Arbeid/inntekt kan likevel betraktes som en spire til en fremtidig arbeidsavdeling siden deltakerne her primært er knyttet til de arbeidsrelaterte ytelsene. Så langt har dette forumet mer preg av en møteplass enn en egen avdeling. Det er også vanskelig å se at det ligger en strategi om å utvikle dette til en egen administrativ enhet i fremtiden. Samtidig er forholdene såpass små i Rissa at en formalisert avdelingsstruktur kanskje er lite hensiktsmessig. En pensjonsetat vil i praksis bestå av to personer, mens resten av staben naturlig ville høre inn under en eventuell arbeidsavdeling.

## ***2.7 Oppsummering***

I innledningen til dette kapitlet oppsummerte vi erfaringene fra den første runden av evalueringen. Her fremgår det at samarbeidet hadde bidratt til å redusere kasteballproblematikken mellom de tre etatene, men at det samtidig var omkostninger knyttet til samarbeidet. Disse kostnadene bidro til at det innenfor forsøkene var vanskelig å samtidig oppfylle de etatsinterne målsettingene. I forsøkene vi har tatt for oss i denne runden, finner vi noe av det samme. Forskjellen er imidlertid at i den første runden gikk samarbeidet ut over den etatsinterne produksjonen, mens i denne runden finner vi i større grad at den etatsinterne produksjonen går ut over tilbøyeligheten til å samarbeide. Det betyr at de løsningene man gjerne lyktes med i den forrige runden – først og fremst teamarbeid – ikke har vært like vellykket i de forsøkene vi har tatt for oss i denne rapporten. Både i Årstad, Frogner og Narvik har de hatt problemer med å få de tverretatlige teamene til å fungere etter intensjonen. I Rissa hadde de riktignok et vellykket teamsamarbeid før man ble samlokalisert i dagens lokaler. Men som det har vist seg i

andre tilfeller, har det vært vanskelig å overføre den samme arbeidsformen til et fullskala forsøk. Askøy avviker imidlertid fra dette mønstret. Forklaringen på at de opplever at forsøket har levd opp til forventningene, har sannsynligvis sammenheng med at medarbeiderne i oppfølgingsteamet har hatt faste stillinger, gode fremdriftsplaner og tett oppfølging av prosjektleder. Ellers ser vi også at måten stillingene i oppfølgingsteamet er utformet på, ivaretar interessene til alle de tre etatene.

På samme måte som i den første runden, finner vi også at de fem forsøkene som er omtalt i denne rapporten, har forholdsvis åpne løsninger i mottakene. Generelt bidrar dette til godt samarbeid mellom etatene. Imidlertid ser vi nå at forsøkene enten har endret eller ønsker å endre mottaket både med tanke på å få en bedre skjerming (for dermed å ivareta hensynet til personvernet bedre) og med tanke på å styre flyten av brukere i mottaket. Eksemplene på dette finner vi i Narvik og på Askøy. I Narvik har man ominnredet med tanke på å spre brukerne, samtidig som man har flyttet mottakspultene noe fra hverandre av hensyn til personvernet. På Askøy har de gått mer radikalt tilverks og flyttet mottakspersonalet bakover i et skjernet andreledd. Det som kjennetegner begge disse forsøkene, er at de har hatt tilstrekkelig plass og derigjennom langt på vei fått løst mange av de problemene de opprinnelig hadde i mottakene. Kontrasten finner vi i Rissa og Årstad. Også i disse forsøkene har de opplevd at personvernet ikke ivaretas godt nok, men samtidig har mangel på plass vanskeliggjort tilsvarende radikale ominnredninger som på Askøy og i Narvik.

Vi ser også at de forsøkene som omhandles i denne rapporten, preges av å ha et toleddet mottak – et åpent førsteledd i kombinasjon med et mer lukket andreledd. Andreleddet har to funksjoner. For det første vil et andreledd bidra til bedre skjerming og ivaretagelse av personvernet. For det andre er intensjonene å flytte oppgaver fra faglandet og inn i mottaket med tanke på å få avklart nye saker raskere. Selv om dette kan være en fornuftig strategi, er det likevel et stykke vei å gå for enkelte forsøk. En grunnleggende utfordring ser ut til å være at denne endringen medfører i det minste et midlertidig effektivitetstap (eller ekstrakostnad). I Narvik ser vi at det å flytte oppgaver fra faglandet til mottaket, får konsekvenser for den ordinære produksjonen i faglandet. Bakgrunnen for dette er at den produksjonen som tidligere ble utført i faglandet, og som nå er flyttet til mottaket, ikke utføres like effektivt i mottaket. I Årstad er planene ennå ikke fullt ut realisert i påvente av at personalressurser med vedtaksmyndighet flyttes ned i mottaket. I Frogner ser vi at både trygdeetaten og sosialtjenesten har flyttet personalressurser til andreleddet, men at publikumspresset i mottaket likevel legger begrensninger på fremveksten av et ad hoc samarbeid.

Både i Askøy og Narvik har ominnredningen av mottaket vært motivert ut fra ønske om å legge mer vekt på jobbsenterfunksjonen i mottaket. Det er imidlertid bare Frogner som har et fast bemannet jobbsenter. I Narvik har de riktignok flyttet jobbsentret nært inn til Aetat skranke. Selv om andre også har forsøkt å styrke jobbsentrene, er det likevel et inntrykk at jobbsentrenes rolle vektlegges noe ulikt i forsøkene. Dette kan ha praktiske årsaker som i Askøy der skjermingen av mottakspultene nok har gått ut over muligheten til å betjene jobbsentret. Samtidig skal vi heller ikke se bort fra at det i kjølvannet av forsøkene har vært en dreining av fokus i retning av å tenke mer på tiltaksbruk enn på jobbformidling. Dette kan bl.a. være en konsekvens av at både sosialtjenesten og trygdeetaten krever oppmerksomhet fra Aetat, og at Aetats oppmerksomhet derfor vil dreie mer i retning av å tenke tiltak fremfor jobbformidling. En illustrasjon på dette kan vi kanskje se i forsøkene fra Hordaland (Askøy og Årstad). Ingen av disse forsøkene har bemannede jobbsenter samtidig som det i 2004 og de første månedene av 2005 var et overforbruk av tiltaksmidler.

I to av de fem forsøkene som er omtalt i denne rapporten, har Aetat status som avdelingskontor. Dette gjelder forsøket på Askøy og i Rissa. I begge forsøkene har ansvarsfordelingen innenfor attføringsfeltet blitt diskutert, og i begge tilfeller har forsøkene etterlyst vedtaksmyndighet på attføringssaker. Problemet er at man opplever det tungvint og som dobbeltarbeid å først gjennomføre tverretatlige samtaler om en sak i forsøket, for så at saken skal gjennom ny behandling ved lokalkontoret til Aetat. På grunn av dette har de på Askøy nylig opprettet en delt stilling mellom Aetat og trygdeetaten som har vedtaksmyndighet i forhold til attføringssaker. Stillingen er forholdsvis ny, og på undersøkelsestidspunktet var det derfor ikke høstet noen erfaringer med denne løsningen. I Rissa/Aetat Fosen har de derimot valgt å beholde vedtaksmyndigheten ved Aetats lokalkontor. Dette er dels begrunnet ved at desentralisering vil være ressurskrevende, at de mister et kompetansemiljø ved lokalkontoret, og at prinsippet om likebehandling ikke blir godt nok ivaretatt. Disse hensyn står dermed mot hensynet til å oppnå en mer effektiv samhandling lokalt. Det er likevel grunn til å frykte at en desentralisering av myndigheten på dette feltet, lett vil føre til lokale variasjoner, og at fagmiljøene ved lokalkontorene svekkes. Verken Rissa eller Askøy har imidlertid testet ut varianter av arbeidsdeling som kunne ivaretatt begge hensyn.

### 3 HVA MENER BRUKERNE?

I dette kapitlet ser vi på resultatene av brukerundersøkelsen. Hensikten har vært å undersøke hvorvidt brukerne i forsøkene er mer fornøyde med tjenestene enn brukerne i sammenligningskommunene. Undersøkelsen har tatt for seg følgende sett av spørsmål:

- spørsmål om servicenivået (tilgjengelighet, ventetider, lokaler og personalets service)
- spørsmål som omhandler avklaring, oppfølging og tiltaksbruk
- spørsmål om brukerne har fått den hjelpen de har hatt behov for
- spørsmål angående kasteballproblematikken.

Undersøkelsen er gjennomført i 10 av de 15 forsøkene samt i 10 tilsvarende sammenligningskommuner. Resultater fra noen av forsøkene (Moss, Nittedal, Løten, Kristiansand, Verdal, Dønna og Lødingen) er tidligere presentert i Møller (2005). I denne rapporten inngår i tillegg resultater fra forsøkene i Narvik, Saupstad og Frogner. De tre sistnevnte forsøkene skiller seg fra de førstnevnte ved å være større og ved at de alle er fullskalaprojekter. Resultatene fra disse forsøkene kan derfor være annerledes enn i de som inngikk i den første runden. Det er foreløpig ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser i Skien, Rissa, Askøy, Årstad og Orkdalsregionen.<sup>15</sup>

Selve undersøkelsen er gjennomført i to trinn og på tilsvarende måte i både forsøks- og sammenligningskommunene. Først ba vi forsøkene og sammenligningskommunene om å levere ut et registreringsskjema til alle brukerne som innenfor en gitt tidsperiode, hadde (fysisk) kontakt med forsøket eller de respektive etatene i sammenligningskommunene. Her ble brukerne bedt om å oppgi navn og adresse. Registreringsskjemaene ble returnert samlet til Telemarksforskning som så sendte ut et spørreskjema til hver enkelt registrert bruker.<sup>16</sup>

Hele undersøkelsen omfatter i alt 2856 registrerte brukere, hvorav 1252 fra sammenligningskommunene og 1604 fra forsøkene. Av disse ble 80 utsendte skjema returnert med ukjent adresse (45 i forsøkene og 35 i sammenlignings-

---

<sup>15</sup> Det er ulike grunner til at undersøkelser ikke er gjennomført i de nevnte forsøkene. I Skien har de hatt et eget opplegg for brukerundersøkelser. I de øvrige forsøkene har vi hatt som tommelfingerregel at virksomheten i forsøkene/felleslokalene skulle ha vart i omtrent ett år. På det tidspunktet vi startet opp siste runde av brukerundersøkelsen oppfylte ikke Rissa, Årstad og Orkdalsregionen dette kravet. Brukerundersøkelsen på Askøy ble utsatt som følge av at det kolliderte med en planlagt brukerundersøkelse i regi av Aetat. Resultatene fra Askøy vil imidlertid inngå i sluttrapporten fra evalueringen.

<sup>16</sup> I enkelte av forsøkene har skjema også blitt delt ut/sendt direkte til brukerne. Det gjelder enkelte respondenter i Nittedal, Frogner og Saupstad, samt alle i Moss. Det er gjennomført tester for å undersøke hvorvidt dette påvirker resultatene, noe det ikke gjør i nevneverdig grad. Se for øvrig Møller (2005) for en mer utdypende beskrivelse av utvalgsprosedyrene.

kommunene). Svarprosenten i undersøkelsen var samlet på 64%, hvorav 62% i forsøkene og 67% i sammenligningskommunene.

Formålet med undersøkelsesdesignet er å sammenligne svarene fra brukerne i forsøkene med svarene fra brukerne i sammenligningskommunene. I den grad vi finner forskjeller, kan vi som et utgangspunkt anta at det skyldes forsøksvirksomheten. Dette forutsetter imidlertid at utvalgene i forsøkene og sammenligningskommunene er identiske, noe de ikke nødvendigvis er. Selv om utvalgsprosedyrene i utgangspunktet har vært identiske i forsøkene og sammenligningskommunene, kan det likevel ha oppstått skjevheter i utvalgene. Vi kan derfor ikke være sikre på om eventuelle forskjeller vi finner, skyldes forsøksvirksomheten eller forskjeller i de utvalgene vi har. Med tanke på å kontrollere for eventuelle slike skjevheter, har vi derfor benyttet oss av regresjonsanalyser der vi kontrollerer for relevante bakgrunnsforhold som kan tenkes å påvirke resultatene.

Rapporteringen fra brukerundersøkelsen er delt inn i fem deler. I den første delen har vi oppsummert hovedresultatene fra den forrige delrapporten som tok for seg resultater fra den første runden av brukerundersøkelsen. I den andre delen har vi sammenlignet brukertilfredsheten i forsøkene med brukertilfredsheten i sammenligningskommunene. Dette er gjort på samme måte som i den forrige undersøkelsen, men nå med tre flere forsøk og dermed et større utvalg. De tre nye forsøkene endrer imidlertid ikke på hovedkonklusjonen fra forrige rapport om at forsøkene ikke skiller seg fra sammenligningskommunene. En annen hovedkonklusjon fra den forrige rapporten var også at noen grupper hadde hatt bedre utbytte av forsøkene enn andre. I den tredje delen har vi derfor sett nærmere på tre målgrupper for forsøkene: personer med behov for samordnede tjenester, ungdom og sosialklienter. I den fjerde delen har vi videre sett nærmere på forskjeller mellom forsøkene. Vi har tidligere vist at forsøkene i Moss og Lødingen har skilt seg positivt ut i forhold til sammenligningskommunene. Av de nye forsøkene som er med i undersøkelsen, gjelder dette også Saupstad. I avslutningsdelen er vi derfor spesielt opptatt av hva som skiller disse forsøkene fra de øvrige.

### ***3.1 Oppsummering fra første runde***

Resultatene fra den første runden av brukerundersøkelsen viser at brukerne i forsøkene tilsynelatende ikke er noe mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene. Samlet sett kommer ikke forsøkene bedre ut enn sammenligningskommunene verken i forhold til servicenivå, den hjelpen brukerne får eller i forhold til kasteballproblematikken.

Denne konklusjonen må imidlertid nyanseres noe. Forsøkene kommer nemlig bedre ut enn sammenligningskommunene på enkelte sentrale spørsmål i undersøkelsen. Dette gjelder spesielt i forhold til avklaringsmøtene, oppfølgings samtaler og at brukerne har fått bedre hjelp til jobbsøking. I tillegg må vi også nevne at brukerne i forsøkene opplever å ha noe større innflytelse på sin egen sak (brukermedvirkning) enn i sammenligningskommunene. Men forsøkene kommer også dårligere ut på noen sentrale punkter. Dette gjelder først og fremst i forhold til ventetider og brukernes vurdering av tiltakene de har vært på.

Disse resultatene gjenspeiler langt på vei tidligere funn i evalueringen. Det at forsøkene oppnår bedre resultater i forhold til avklaring, oppfølging og den hjelpen brukerne har fått til jobbsøking, kan være en gjenspeiling av at forsøkene har hatt mest oppmerksomhet rettet mot de interne organisatoriske forholdene (samarbeidsformer). Det at brukerne opplever lengre ventetider, er sannsynligvis et resultat av at omstillingsprosessen har krevd tid og ressurser som har gått ut over ventetiden for brukerne. Brukernes vurdering av tiltakene kan også forklares ved at det meste av oppmerksomheten har vært omkring interne forhold, og at man på tiltakssiden derfor kanskje har vært mer opptatt av kvantitet (få flere ut i tiltak) enn kvalitet.

Resultatene viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Det betyr imidlertid ikke at det arbeidet man har gjort i forsøkene, har vært uten betydning for brukerne. Når vi ser nærmere på ulike grupper av brukere, finner vi nemlig tendenser til flere forbedringer i forsøkene enn det som er nevnt over. Dette kommer frem bl.a. ved at de som opplever å ha behov for samordnet bistand, er mer fornøyde med hjelpen de har fått i forsøkene enn tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene. Det er også slik at de i forsøkene som tidligere har vært i kontakt med alle tre etatene, er mer fornøyde med servicen de har fått. Dagpengemottakerne er derimot mindre fornøyde med hjelpen de har fått i forsøkene. Disse resultatene tyder med andre ord på at forsøkene har vridd fokus mot grupper med mer sammensatte behov, på bekostning av andre grupper.

Selv om de brukerne med samordningsbehov er mer fornøyde med forsøkernes evne til å samarbeide om deres sak, er det likevel ikke færre her som har opplevd å bli kasteball. En forklaring på dette kan være at det i kjølvannet av samarbeidet oppstår nye former for kasteballer. Dette dreier seg for eksempel om kasteballer mellom ulike saksbehandlere (i ett og samme forsøk) og kasteballer mellom forsøket og moderetatene. Samtidig finner vi i forsøkene at det er færre som opplever å ha vært kasteball mellom trygdeetaten og Aetat, men desto flere som opplever å være det mellom sosialtjenesten og Aetat. Dette kan igjen tyde på at forsøkene samlet sett har blitt bedre til å løse grenseoppgangene mellom trygdeeta-

ten og Aetat, men kanskje ikke i like stor grad grenseoppgangene mellom sosialtjenesten og Aetat.

Det at en større andel brukere opplever å være kasteball mellom Aetat og sosialtjenesten i forsøkene, betyr ikke nødvendigvis at forsøkene har mislykkes med denne formen for kasteballer. Resultatet kan tvert imot være en konsekvens av at forsøkene har aktivisert flere nye brukergrupper, noe som også har vært intensjonen med forsøkene. I kjølvannet av dette kan det dermed oppstå mange situasjoner hvor brukerne opplever å bli kasteballer. Her må vi i tillegg ta med at forsøkene i seg selv kan ha skapt forventninger hos brukerne som det er vanskelig å innfri.

Med andre ord kan vi si at forsøkene har blitt bedre på enkelte områder og for noen målgrupper, men dårligere i forhold til andre områder og målgrupper. Dette kommer kanskje klartest til uttrykk ved at dagpengemottakerne i forsøkene er mindre fornøyde med tjenestene de har fått sammenlignet med dagpengemottakerne i sammenligningskommunene. I lys av de øvrige resultatene, kan dette tyde på at forsøkene har prioritert flerbrukerne på bekostning av énbrukerne.

Her må vi imidlertid ta hensyn til at forsøkene trolig har aktivisert en større gruppe personer som står lengre fra arbeidsmarkedet, enn det vi finner i sammenligningskommunene. I kjølvannet av dette vil det være naturlig at mange brukere gir uttrykk for misnøye, enten fordi forventningene ikke er innfridd, fordi det kan ligge et element av "tvang" i aktiviseringen eller fordi det oppstår flere og mer komplekse grenseflater mellom brukerne og saksbehandlerne. Slik sett kan vi kanskje si at forsøkene har et dårligere utgangspunkt enn det sammenligningskommunene har når vi måler hvor fornøyde brukerne er og hvor god hjelp de har fått. Dette åpner dermed for spørsmålet om det er mulig å forene målet om å aktivisere flere passive stønadsmottakere og målet om å få en brukervennlig forvaltning.

## ***3.2 Brukertilfredshet i forsøk og sammenligningskommuner***

### *3.2.1 Samlet brukertilfredshet*

Innledningsvis i spørreskjemaet stilte vi spørsmål om hvor fornøyde eller misfornøyde brukerne var samlet sett med den eller de etatene de hadde vært i kontakt med. De sju forsøkene som var med i den første runden av undersøkelsen, skilte seg lite fra sammenligningskommunen på dette spørsmålet. I tabellen under har vi i tillegg tatt med de tre siste forsøkene og tre nye sammenligningskommuner.



**Tabell 3.1 Samlet sett, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenestene til den eller de etatene du har vært i kontakt med? Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner. I prosent (N=1750).**

	Sammenligningskommuner	Forsøkskommune	Totalt
Meget fornøyd	23	23	23
Ganske fornøyd	35	40	38
Verken eller	26	22	24
Ganske misfornøyd	11	10	10
Meget misfornøyd	5	5	5
Totalt	100	100	100

Tabell 3.1 viser at det heller ikke nå er store forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Vi ser likevel at det er en noe større andel som er ganske fornøyd i forsøkskommunene (40%) sammenlignet med sammenligningskommunene (35%).

Sammenligningen her kan imidlertid være påvirket av skjevheter i utvalget. Der som utvalgene i forsøkene og sammenligningskommunene er forskjellige i forhold til egenskaper som påvirker brukertilfredsheten, risikerer vi enten å undervurdere eller overvurdere forskjellene. Vi har derfor også analysert resultatene ved hjelp av en lineær regresjonsmodell der vi kontrollerer for individuelle kjennetegn (kjønn, alder, utdanning og sivilstatus), hva slags ytelse man har, og hvilken etat man har vært i kontakt med.

I tabell 3.2 har vi benyttet oss av fire modeller. I den første modellen har vi kun lagt inn en såkalt dummyvariabel for om respondenten tilhører et forsøk eller ikke.<sup>17</sup> Det er dette som utgjør forsøkseffekten. Estimater for forsøkskommunene viser en økning eller reduksjon i brukertilfredsheten sammenlignet med konstantleddet (verdien på sammenligningskommunene). På samme måte som i tabellen over, viser estimatet her en positiv tendens, men uten at forskjellen er signifikant.

I de øvrige modellene har vi lagt til ulike kontrollvariabler. I modell 1 er det kontrollert for individuelle kjennetegn som kjønn, alder, utdanning og sivilstatus. I modell 2 er det kontrollert for respondentenes hovedaktivitet på undersøkelsestidspunktet. Til slutt har vi i modell 3 kontrollert for hvilken etat respondentene har vært i kontakt med. Modellen er i hovedtrekk den samme som ble benyttet i Møller (2005), men med noen modifikasjoner. Vi ser av modellene at

<sup>17</sup> Tallene i første kolonne i tabellen leses på følgende måte: Konstantleddet viser gjennomsnittlig skåre for sammenligningskommunene. Det tilsvarende gjennomsnittstallet for forsøkskommunene blir da konstantleddet pluss estimatet for forsøket. Forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene kan leses på samme måte i de øvrige modellene, men da kontrollert for eventuelle forskjeller i utvalgene.

forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene ikke påvirkes vesentlig av kontrollmodellene. Tendensen er likevel at forsøkseffekten reduseres når vi kontrollerer for bakgrunnsvariablene.

**Tabell 3.2 Estimering av forsøkseffekten på den samlede brukertilfredsheten. Lineær regresjon (N=1690).**

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3
(Konstant)	3,601	2,576	3,098	3,008
Forsøk (referanse: Sammenl.kommune)	,035	,014	-,022	-,012
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,238***	,226***	,205***
Alder		,020***	,015***	,010***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,023	-,028	-,052
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		,283***	,244***	,132**
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,468***	-,332***
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,265***	-,154
Status: Attføring/attføringstiltak			-,255**	,068
Status: Uføretrygd			-,166	-,102
Status: I ordinær utdanning			,220	,264
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,443***	-,169*
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-,193	-,125
Status: Pensjonist			,147	,127
Status: arbeid + annet			-,165	-,068
Status: Annet			-,505***	-,256**
Kontakt med: bare trygdeetaten				,664***
Kontakt med: bare Aetat				,236***
R2	,000	,101	,127	,170

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Formålet med analysemodellene er å kontrollere for eventuelle forskjeller i de to utvalgene vi sammenligner. Vi ønsker med andre ord å rendyrke forsøkseffekten fra andre bakenforliggende forhold som kan påvirke resultatene. Et problem her er imidlertid at forsøket i seg selv kan påvirke de egenskapene vi kontrollerer for. For eksempel kan en effekt av forsøket være at flere sosialhjelpsmottakere har gått over på en trygdeytelse eller på en ytelse i Aetat, noe som sannsynligvis bidrar til å øke brukertilfredsheten. Når vi da kontrollerer for en eventuell overrepresentasjon av respondenter fra disse to etatene, risikerer vi dermed å kontrollere for (eliminere) effekter av forsøkene og ikke utvalgsskjevheter slik meningen var. I modell 1 er dette uproblematisk fordi forsøket ikke påvirker individuelle kjennetegn som kjønn, alder, utdannelse og sivilstatus. Derimot kan det være et problem i modell 2 og 3 hvor vi kontrollerer for hovedaktiviteten til responden-

ten på undersøkelsestidspunktet og etatstilknytning. Det er derfor nødvendig å tolke resultatene i modell 2 og 3 med en viss forsiktighet.

### 3.2.2 *Variasjoner mellom tjenesteområder*

Selv om det ikke er nevneverdige forskjeller i brukernes samlede tilfredshet med tjenestene, kan det likevel være enkelte sider ved forsøkene brukerne er mer eller mindre fornøyde med. I tabellen under har vi presentert resultatene fra spørsmål som tar for seg brukernes fornøydhet med tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personlig service. De to første kolonnene av tabellen viser andelen som har svart at de er ganske eller meget fornøyd med tjenestene.<sup>18</sup> De tre siste kolonnene viser estimatene for forsøkseffekten på de aktuelle spørsmålene. Numrene på modellene tilsvarer modellene i forrige tabell.

Tabell 3.3 viser at brukertilfredsheten i forsøkene varierer en god del avhengig av hvilke deler eller aspekter ved tjenestene det dreier seg om. Brukerne er generelt sett minst fornøyde med ventetid for behandling av søknad og tilgjengeligheten på telefon. Mest fornøyde er de med muligheten til å finne frem til tjenestene, mulighetene til å snakke uforstyrret, åpningstidene og personalets behandling av dem.

Det interessante i denne sammenheng er imidlertid om forsøkene skiller seg ut fra sammenligningskommunene. Sammenligner vi prosentandelen i de to første kolonnene, ser vi at det er små forskjeller i andelen fornøyde brukere. Det er heller ingen av områdene hvor forsøkene kommer vesentlig bedre ut enn sammenligningskommunene. De forskjellene det er verdt å nevne, går derimot i disfavør av forsøkene. Dette gjelder spesielt følgende aspekter ved tjenestene:

- ventetid for behandling av søknad
- å nå frem på telefon

Samtidig ser vi også tendenser til at forsøkene kommer dårligere ut i forhold til:

- personalets kunnskap om din sak
- muligheten for å snakke uforstyrret

---

<sup>18</sup> I spørreskjemaet er det benyttet følgende fempunkts skala: meget fornøyd, ganske fornøyd, verken eller, ganske misfornøyd og meget misfornøyd. I tabell 3.3 utgjør prosentandelene den andelen som svarer at de er meget eller ganske fornøyde. Dette kan i enkelte tilfeller gi et noe misvisende resultat siden vi da ikke får frem hele svarfordelingen. I regresjonsmodellene i de tre siste kolonnene av tabellen er hele skalaen benyttet.

**Tabell 3.3 Brukernes tilfredshet med tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i prosent) og estimerte forsøkseffekter (b-verdier).**

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Estimerte forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner		
	Sammenl.	Forsøk <sup>19</sup>	Modell 1 (b-verdi)	Modell 2 (b-verdi)	Modell 3 (b-verdi)
Å finne frem til de tjenestene du har behov for (N=1663)	66%	66%	-,052	-,050	-,053
Åpningstidene (N=1658)	65%	66%	,040	,040	,039
Å nå frem på telefon (N=1513)	47%	44%***	-,186***	-,198***	-,202***
Utformingen av lokalene (N=1624)	61%	62%	,003	-,015	-,018
Ventetid ved skranken (N=1650)	59%	59%	,034	,009	,014
Ventetid for samtale med saksbehandler (N=1587)	51%	54%	,002	-,023	-,023
Ventetid for behandling av søknad (N=1512)	48%	44%***	-,165***	-,185***	-,188***
Personalets måte å behandle deg på (N=1675)	69%	69%	-,053	-,077	-,079
Personalets kunnskap om din sak (N=1625)	54%	55%	-,086	-,114**	-,120**
Personalets oppfølging av din sak (N=1566)	54%	54%	-,043	-,075	-,082
Informasjon du har mottatt i forhold til de tjenestene du har hatt behov for (N=1618)	47%	50%	-,024	-,045	-,053
Din mulighet til å få snakke uforstyrret med saksbehandler (N=1563)	69%	69%	-,088	-,114**	-,118**
Muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak (N=1415)	42%	48%	,043	,012	,001

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Resultatene her må imidlertid ses i lys av flere forhold. For det første at forsøksvirksomheten i seg selv kan ha skapt økte forventinger blant brukerne. For det andre at det tar tid å få til en ny arbeidsmåte som gir merkbare resultater for brukere totalt sett. For det tredje at forsøkene i varierende grad har lyktes i å oppnå forventede resultater.

Det er heller ikke uventet at det er på de nevnte fire områdene at forsøkene kommer dårligere ut enn sammenligningskommunene. Misnøyen med ventetiden for behandling av søknad, kan ha sin naturlige forklaring i at mer personalressurser har gått med til samlokalisering og omstillingsprosesser eller til mer ressurskrevende samarbeid omkring brukerne. Brukernes misnøye med tilgjengelig-

<sup>19</sup> Stjernene i den andre kolonnen indikerer hvorvidt det er signifikant forskjell mellom forsøks- og sammenligningsgruppen når vi ikke kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler, dvs modell 0.

heten på telefon kan også være et resultat av sammenslåingsprosesser og omlegging av telefonsystemer. Misnøyen med personalets kunnskap kan på sin side forklares med at enkelte forsøk på den ene siden har forsøkt å fremstå som en felles enhet, men at kompetansen til den enkelte saksbehandler fremdeles har vært knyttet til de respektive etatene. Dette vil vi anta først og fremst gjør seg gjeldende i mottakene som har fjernet etatsskillene. Når det gjelder muligheten for å snakke uforstyrret, er dette sannsynligvis en mer direkte følge av at de alle fleste forsøkene har utformet åpne mottak med små muligheter for skjerming.

Disse resultatene sammenfaller langt på vei med resultatene fra den første runde. Det er likevel noen forskjeller. Misnøyen med personalets kunnskap er større nå enn tidligere. Samtidig så vi i forrige runde at det var større misnøye i forsøkene med å vente i skranke og på saksbehandler. Siden denne undersøkelsen omfatter de samme forsøkene pluss tre nye, tyder dette på at brukernes oppfatninger varierer mellom forsøkene.

### *3.2.3 Brukertilfredshet i forhold til ulike tjenestebehov*

Det at brukerne er misfornøyde med tilgjengeligheten på telefon eller ventetiden på å få behandlet en søknad, trenger ikke bety at de ikke har fått den hjelpen de trenger. Vi har derfor også stilt mer konkrete spørsmål om hva slags hjelp brukerne har hatt behov for og hvor fornøyde de har vært med den hjelpen de har fått.

Tabell 3.4 viser at brukerne i forsøkene samlet sett ikke opplever å ha fått bedre hjelp enn brukerne i sammenligningskommunene. Faktisk ser vi en tendens til at brukerne i sammenligningskommunene kommer noe bedre ut enn brukerne i forsøkene. Det er likevel ingen klare signifikante forskjeller her. Der forsøkene likevel skårer dårligst, er i forhold til følgende behov:

- Hjelp til tilrettelegging på arbeidsplass
- Hjelp til jobbsøking
- Økonomisk hjelp

På alle punktene kan vi knytte forklaringer til selve forsøksvirksomheten. Tilbudet om tilrettelegging på arbeidsplassen er trygdeetatens ansvar, men kan ikke sies å ha hatt en dominerende plass i forsøkene. Samtidig er dette en tjeneste som er i ferd med å bygges ut i trygdeetaten. En forklaring på de resultatene vi finner, kan derfor være at samordningsprosessen har bidratt til å forsinke dette arbeidet i forsøkene.

**Tabell 3.4 Brukernes tilfredshet med hjelpen de har fått i forhold til sitt hjelpebehov. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i prosent) og estimerte forsøkseffekter (b-verdier).**

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Estimerte forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner		
	Sammenl.	Forsøk <sup>20</sup>	Modell 1 (b-verdi)	Modell 2 (b-verdi)	Modell 3 (b-verdi)
Jeg har hatt behov for hjelp til å mestre eller bli frisk fra en lidelse/sykdom (N=669)	48%	42%	-,070	-,130	-,148
Jeg har hatt behov for utdanning/kurs som kvalifiserer for jobb (N=625)	39%	46%*	,219	,093	,089
Jeg har hatt behov for arbeidstrening/arbeidspraksis (N=513)	44%	51%	,166	,040	,038
Jeg har hatt behov for hjelp til å tilrettelegge min arbeidsplass slik at jeg kan beholde jobben (N=249)	34%	33%	-,134	-,178	-,246
Jeg har hatt behov for hjelp til å søke jobb (skrive søknader, lage CV, intervju trening etc) (N=376)	50%	54%	-,186	-,276	-,312
Jeg har hatt behov for å finne en fast jobb eller komme tilbake i en fast jobb (N=725)	30%	34%	,030	-,033	-,052
Jeg har hatt et behov for økonomisk hjelp til livsopphold (N=814)	52%	48%	-,161	-,216*	-,216*
Jeg har hatt behov for hjelp til å fremme en søknad om rehabiliteringspenger/uførestønad (N=475)	46%	53%*	,031	-,039	-,072
Jeg har hatt behov for å få dekket reiseutgifter og utgifter til medisiner/helsetjenester etc. (N=669)	61%	68%	,056	-,049	-,038
Jeg har hatt behov for å søke overgangstønad eller stønad til enslig forsørger (N=191)	51%	57%	-,035	-,109	-,075

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Når det gjelder tilbudet om hjelp til jobbsøking, er den negative tendensen noe overraskende. I den første runden av undersøkelsen så vi at tendensen gikk i motsatt retning, dvs. at brukerne i forsøkene var mer fornøyde enn brukerne i sammenligningskommunene. Det betyr at de nye forsøkene som er med i denne runden, bidrar til å trekke resultatet ned. Det overraskende med dette er at spesielt forsøket i Frogner, men også i Narvik, har lagt mye vekt på å få til velfungerende jobbsentre.

<sup>20</sup> Stjernene i den andre kolonnen indikerer hvorvidt det er signifikant forskjell mellom forsøks- og sammenligningsgruppen når vi ikke kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler, dvs modell 0.

Tendensen til at brukerne i forsøkene er mer misfornøyde med den økonomiske hjelpen de har fått, fant vi også i den forrige analysen. Forklaringen på dette kan være at man i kjølvannet av samarbeidet har stilt strengere vilkår for utbetaling av både dagpenger og sosialhjelp. Mens sosialtjenesten tidligere stilte vilkår om å registrere seg på Aetat, er tendensen i større grad at man nå stiller vilkår om aktivitet. Enkelte brukere vil sannsynligvis oppleve dette som negativt.

Det må imidlertid legges til her at de negative tendensene er svake, og at forskjellen mellom forsøkene sannsynligvis er langt større enn forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Dette kommer vi nærmere inn på senere.

### 3.2.4 Avklaring, oppfølging og tiltak

I dette avsnittet har vi tatt for oss spørsmål om brukernes møte med forsøkene i form av avklaringsmøter, oppfølgingsmøte og tiltak. I den første runden fant vi her at brukerne i forsøkene var mer fornøyde med avklaringen og oppfølgings-samtalene, men mindre fornøyde med tiltakene de hadde vært på.

**Tabell 3.5 Brukernes tilfredshet med avklaringsmøte, oppfølgingsamtale og arbeidsmarkedstiltak. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i prosent) og estimerte forsøkseffekter (b-verdier). Lineær regresjon.**

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Estimerte forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner		
	Sammenl.	Forsøk	Modell 1 (b-verdi)	Modell 2 (b-verdi)	Modell 3 (b-verdi)
Avklaringsmøte (N=963)	55	60	,076	,064	,044
Oppfølgingsamtale (N=710)	53	62*	,124	,096	,082
Arbeidsmarkedstiltak (N=429)	66	65*	-,231*	-,260**	-,279**

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Tabell 3.5 viser at brukerne i forsøkene også nå har en tendens til å være mer fornøyde med avklarings- og oppfølgingsamtalene, men forskjellene er ikke signifikante når vi kontrollerer for bakgrunnsvariabler. Samtidig finner vi at forsøkene skårer lavere enn sammenligningskommunene på tilfredsheten med arbeidsmarkedstiltakene. Dette sammenfaller også med resultatene fra den forrige runden og kan ha flere forklaringer. Den ene forklaringen kan være at det i større grad er knyttet vilkår til bruken av tiltak i forsøkene. Misnøyen trenger derfor ikke reflektere kvaliteten på tiltakene, men heller brukernes generelle misnøye med å bli "tvunget" ut i aktivitet. En annen forklaring kan være at avklaringsprosessen og tilgangen til aktuelle tiltak ikke er godt nok koordinert. Det har sam-

menheng med at de som foretar avklaringen, ikke nødvendigvis har kontroll med alle tiltaksressursene, og at det er andre enn de som gjennomfører avklaringen som har ansvaret for rekrutteringen inn til tiltakene.<sup>21</sup> Konsekvensen av dette kan være at man i den tverretatlige avklaringsprosessen kan skape forventninger hos brukerne som ikke innfris.

### 3.2.5 Samordning og kasteballer

En begrunnelse for å samordne de tre etatene har vært ønske om å unngå kasteballproblematikken. I spørreundersøkelsen definerte vi kasteball som ”å bli henviset mellom ulike etater uten å få avklart sin situasjon eller få den hjelpen man trenger”. Siden dette fenomenet har vært en viktig begrunnelse for samordningen av tjenestene til de tre etatene, har vi forsøkt å måle denne problematikken på flere måter:

- Et direkte spørsmål om brukerne har opplevd seg som kasteball (jf. definisjonene over)
- Om de selv opplever å ha behov for samordnede tjenester og hvor fornøyde de har vært med etatenes evne til å samarbeide.
- Et spørrebatteri som indirekte tar sikte på å måle ineffektiv saksbehandling.

På spørsmål om respondentene hadde behov for samordnede tjenester, var det 38% i forsøkene som svarte ja på dette spørsmålet, mens det var 35% i sammenligningskommunene. De som svarte bekreftende på dette spørsmålet, fikk også et oppfølgingsspørsmål der vi ba dem oppgi hvor fornøyde de var med etatenes evne til å samarbeide.

**Tabell 3.6 Brukernes tilfredshet med etatenes evne til samarbeid. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner. I prosent (N=680).**

	Sammenligningskom.	Forsøk	Total
Meget fornøyd	13	21	17
Ganske fornøyd	28	27	27
Verken eller	22	22	22
Ganske misfornøyd	21	15	18
Meget misfornøyd	16	15	15
Meget fornøyd	100	100	100

<sup>21</sup> I Aetat er det etablert egne tiltaks- eller forvaltningsenheter som har ansvar for kjøp av og rekruttering inn til tiltakene.



Tabell 3.6 viser en forholdsvis klar tendens til at forsøkene skårer høyere enn sammenligningskommunene på dette spørsmålet. Med andre ord, blant de med samordningsbehov, er brukerne i forsøkene mer fornøyde med etatens evne til å samarbeide enn brukerne i sammenligningskommunene. Forskjellen her er også signifikante, selv om kontrollmodellene bidrar til å svekke sammenhengen (se tabell 6.1 i vedlegg).

**Tabell 3.7 Andel som opplever å ha blitt kasteball mellom etatene. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner. I prosent (N=1748).**

	Sammenligningskom.	Forsøk	Total
Nei, aldri	64	67	65
Ja, men i liten grad	16	15	16
Ja, i noen grad	13	11	12
Ja, i stor grad	7	7	7
Total	100	100	100

Vi stilte også et mer direkte spørsmål om andelen som har opplevd å bli kasteball. I tabell 3.7 fremgår det at 67% av brukerne i forsøkene aldri har opplevd å bli kasteball, mens tilsvarende andel i sammenligningskommunene er på 64%. På den andre siden ser vi at det er 7% både i forsøkene og sammenligningskommunene som mener de i stor grad har opplevd å bli kasteball. Det er med andre ord ikke store forskjeller her, og forskjellene er heller ikke signifikante. Selv når vi kontrollerer for forskjeller i utvalgene, endrer ikke dette forholdet seg nevneverdig (se tabell 6.2 i vedlegg).

**Tabell 3.8 Sammenhengen mellom brukernes samordningsbehov og opplevelse av å ha blitt kasteballer (vet ikke-gruppen er utelatt). I prosent (N=1739).**

Samordningsbehov	Forsøks-Kommune		Sammenlignings-kommuner	
	Nei	Ja	Nei	Ja
Kasteball				
Nei	87	42	82	38
Ja	13	58	18	62
Totalt	100	100	100	100

Tabell 3.8 viser at av de som opplever å ha et samordningsbehov, er det ikke alle som opplever å ha vært kasteballer. I forsøkene utgjør disse 42% og i sammenligningskommunene 38%. Det kan tolkes dit hen at en god del har fått dekket sitt behov for samordnede tjenester på en relativt god måte. Den forskjellen vi finner mellom forsøkene og sammenligningskommunene, indikerer også at man har vært noe flinkere i forsøkene til å ivareta samordningsbehovet til denne gruppen brukere.

Vi skulle også forventet at de som ikke opplever å ha et behov for samordnede tjenester, heller ikke kunne oppleve å ha vært kasteball. Som det fremgår av tabellen over, er det imidlertid noen som svarer at de har opplevd å være kasteball uten at de selv mener å ha behov for samordnede tjenester. En forklaring på dette kan være at enkelte svarer mer eller mindre vilkårlig på spørsmålene (bevisst eller ubevisst unøyaktig avkryssing). Samtidig kan den tilsynelatende inkonsekvente besvarelsen være et resultat av at personer som tidligere var passive på en eller annen stønads- eller trygdeordning, nå er aktivisert. Forsøket på å aktivisere flere brukere som tidligere mottok passive ytelser, kan i den sammenheng ha bidratt til at de aktuelle brukerne har måttet forholde seg til flere aktører/etater og dermed opplevd å bli mer kasteball enn tidligere.

Videre ser vi at de som ikke opplever å ha et samordningsbehov, i noen større grad opplever å være kasteball i sammenligningskommunene (18%) enn i forsøkene (13%). Det er med andre ord en større andel i sammenligningskommunene som opplever kasteballproblematikken, til tross for at de selv ikke mener å ha et samordningsbehov. Dersom dette er en konsekvens av at flere nå aktiviseres, jf. antagelsen over, kan det bety at forsøkene er bedre i stand til å håndtere disse brukerne enn sammenligningskommunene (dvs. at samordnede enheter i mindre grad skaper kasteballer som en følge økt aktivisering). Det er imidlertid små forskjeller, og vi kan derfor ikke trekke noen bastante konklusjoner om disse sammenhengene.

Det tredje målet på brukernes opplevelse av kasteballproblematikken baserer seg på et spørrebatteri som tar for seg kasteballsproblematikk, innelåsingeffekter og rettigheter.

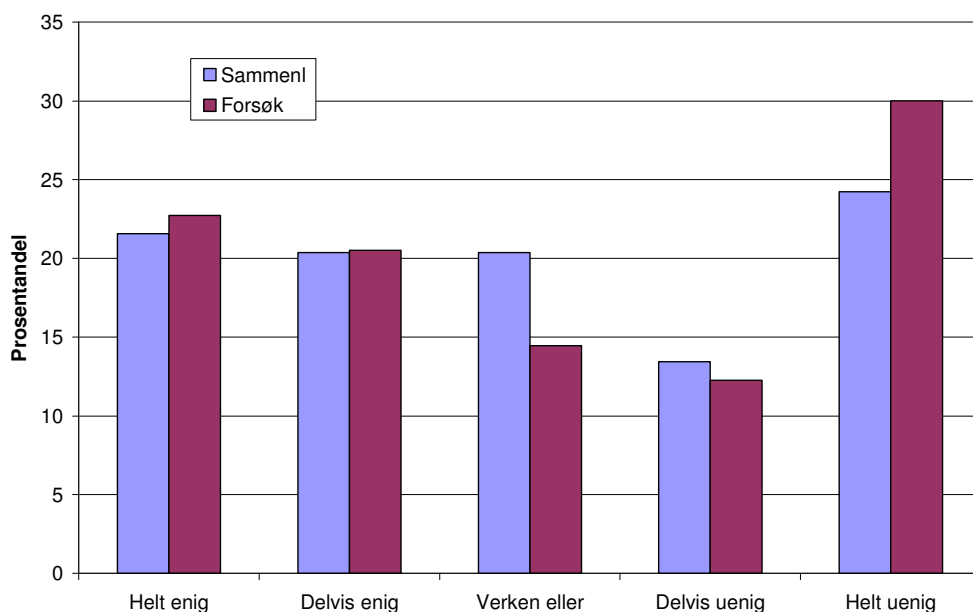
**Tabell 3.9 Brukernes enighet/uenighet i forhold til påstander om kasteballproblematikk, innelåsningseffekter og rettigheter. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i prosent) og estimerte forsøkseffekter (b-verdier). Lineær regresjon.**

	Prosentandel helt eller delvis <u>enig</u>		Estimerte forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner		
	Sammenl.	Forsøk <sup>22</sup>	Kontrollmodell 1	Kontrollmodell 2	Kontrollmodell 3
Jeg synes at mine rettigheter har blitt ivare tatt på en god måte (N=1641)	64	64	-,014	-,034	-,045
Jeg får som regel utført de tjenestene jeg har behov for på ett og samme sted (N=1624)	54	70***	,480***	,466***	,457***
Jeg synes saksbehandlerne har god forståelse for hvilke tjenester jeg har behov for (N=1630)	54	58	,028	-,000	-,009
Jeg får som regel rask hjelp hos den eller de saksbehandlerne jeg oppsøker (N=1628)	54	56	-,014	-,035	-,044
	Prosentandel helt eller delvis <u>uenig</u>				
Jeg har opplevd å bli sendt fra kontor til kontor uten å få den hjelpen jeg trenger (N=1617)	60	60	-,026	-,035	-,051
Jeg må ofte oppgi opplysninger om meg selv til flere forskjellige saksbehandlere (N=1621)	37	42	,038	,023	,011
Jeg har opplevd å måtte vente lenge på å få den hjelpen jeg trenger (N=1627)	40	44**	,131*	,112	,099
Ingen etat eller saksbehandler har klart å gi meg den hjelpen jeg trenger (N=1615)	62	64	,056	,014	,004

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Resultatene i tabell 3.9 viser en tendens til at man i forsøkene er mer fornøyd enn i sammenligningskommunene. Når vi kontrollerer for forskjeller i de to utvalgene, finne vi imidlertid ingen klare forsøkseffekter. Det som imidlertid er mer interessant med disse resultatene, er en tendens til større polarisering blant brukerne i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Dette er vist i figuren under der vi har presentert svarfordelingen på følgende påstand: ”Jeg må ofte oppgi opplysninger til flere forskjellige saksbehandlere”.

<sup>22</sup> Stjernene i den andre kolonnen indikerer hvorvidt det er signifikant forskjell mellom forsøks- og sammenligningsgruppen når vi ikke kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler, dvs modell 0.



Figur 3.1 Svarfordeling på påstanden om at brukerne må oppgi opplysninger til flere forskjellige saksbehandlere

Denne tendensen til større polarisering av svarfordelingen i forsøkene finner vi i 6 av de 8 påstandene i tabellen over. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at forsøkene har fungert bedre for noen grupper, men ikke for andre. En annen forklaring kan være at denne spredningen gjenspeiler forskjeller mellom forsøkene, og at det er noen som har lykkes bedre eller kommet lengre i prosessen, enn andre. I de to påfølgende avsnittene skal vi se nærmere på disse to antagelsene.

### 3.3 For hvilke brukere har samordningsforsøkene hatt betydning

Resultatene over viser at det er små forskjeller i brukertilfredsheten mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Det betyr imidlertid ikke at forsøksvirksomheten har vært uten virkning på brukerne. De tre etatene forholder seg til en svært heterogen gruppe brukere. Brukergruppene spenner over alt fra pensjonister til tunge rusmisbrukere, fra ungdom som har droppet ut av skolen til eldre som er i ferd med å forlate arbeidslivet og fra midlertidig sykmeldt til de som er på uføretrygd. Det er derfor sannsynlig at ikke alle disse gruppene har merket like mye til forsøksvirksomheten. Samtidig vet vi også at forsøkene har foretatt visse prioriteringer av enkelte brukergrupper. Det er derfor rimelig å anta at det først og fremst er de prioriterte målgruppene som har merket forsøksvirksomheten mest. I denne delen har vi derfor sett nærmere på noen spesifikke brukergrupper som vi forventer har blitt berørt av forsøksvirksomheten. Dette gjelder a) de som oppfatter at de har behov for samordnet bistand, b) de yngste alders-

gruppene og c) sosialklienter. Det er naturlig å ta utgangspunkt i de med samordningsbehov fordi mye av intensjonen med forsøkene var å forbedre tjenestetilbudet til denne gruppen. Samtidig har flere av forsøkene offisielt eller uoffisielt satt fokus på de yngste brukerne. Av samme grunn har vi også sett nærmere på sosialklientene siden vi i praksis ofte ser at det er denne gruppen innsatsen rettes mot.

### 3.3.1 Brukere med behov for samordnet bistand

Det er 38 % i forsøkene og 35 % i sammenligningskommunene som oppgir at de har hatt behov for samordnede tjenester fra to eller alle tre etatene. Siden andelen er såpass stor, er det rimelig å anta at respondentene har lagt til grunn en vid definisjon når de har svart. Det er rimelig å anta at dette vil omfatte alle som på et eller annet vis har hatt noe å gjøre med to eller alle tre etatene.

**Tabell 3.10 Ventetid ved skranken. Samspillseffekter mellom det å ha et samordningsbehov og det å være forsøksdeltaker i forhold til oppfatningen av ventetid ved skranken. I prosent.**

	Ikke samordningsbehov			Samordningsbehov		
	Sammenl. kommune	Forsøk	Totalt	Sammenl. kommune	Forsøk	Totalt
Mindre fornøyd	36	39	<b>38</b>	50	43	<b>46</b>
Ganske/meget fornøyd	64	61	<b>62</b>	50	57	<b>54</b>
Totalt	100	100	<b>100</b>	100	100	<b>100</b>

I tabell 3.10 har vi forsøkt å vise at selv om forsøkene samlet sett ikke skiller seg vesentlig fra sammenligningskommunene, kan det likevel være forskjeller å finne blant enkeltgrupper. I tabellen ser vi for det første at de med samordningsbehov totalt sett er mindre fornøyde med ventetiden i mottaket enn de som ikke har et slikt samordningsbehov. Blant de med samordningsbehov er det samtidig en større andel fornøyde brukere i forsøkene enn i sammenligningskommunene. For de uten samordningsbehov, er det motsatt. Her er andelen fornøyde brukere i sammenligningskommunene større enn i forsøkene. Dette viser at forsøkene tilsynelatende har hatt en positiv effekt på brukere med samordningsbehov, og motsatt effekt for de uten samordningsbehov. En forklaring på dette kan være at denne gruppen i forsøkene bruker tid på å stå i én kø, mens de ellers måtte bruke tid på å stå i to eller tre køer.

Nedenfor har vi analysert samtlige relevante spørsmål i undersøkelsen på samme måte, men med hjelp av regresjonsmodeller. På samme måte som tidligere har vi benyttet oss av ulike modellberegninger. Mens vi tidligere kun opererte med en grunnmodell, opererer vi her med tre. Modell 0a viser kun forskjellen mellom

forsøk og sammenligningskommune. I modell 0b har vi i tillegg lagt inn en dummyvariabel som indikerer om respondenten har et samordningsbehov eller ikke. Selve testen på om de med samordningsbehov er mer fornøyde i forsøkene enn i sammenligningsgruppene, finner vi i modell 0c. Her har vi lagt inn et såkalt interaksjonsledd mellom det å være i et forsøk og det å ha et samordningsbehov. Det vil si at vi måler effekten av å ha begge disse egenskapene samtidig. Estimaten viser da forskjellen i brukertilfredsheten mellom brukere med samordningsbehov i forsøkene og brukere med samordningsbehov i sammenligningskommunene. I modell 1 har vi som tidligere kontrollert for individuelle kjennetegn som kjønn, alder osv. Til slutt har vi i modell 3 også kontrollert for status på undersøkelsestidspunktet og etatstilknytning. Av plasshensyn har vi kun tatt med utdrag av analysemodellene i tabellene. Vi har også tatt med enkelte analyser som viser positive tendenser, men som ikke gir signifikant resultat.

Analysene i tabell 3.11 viser at de med behov for samordnede tjenester i forsøkene er mer fornøyde med mye av tjenestetilbudet enn det tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene er. Dette er tydeligst på følgende områder:

- ventetid ved skranken
- oppfølgingssamtalene
- at man får utført tjenestene på ett sted
- at man slipper å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere

Her er det verdt å merke seg at brukerne (med samordningsbehov) i forsøkene er mer fornøyde med oppfølgingssamtalene enn tilsvarende brukere i sammenligningskommunene. Dette gjenspeiler nok at mye av innsatsen i forsøkene har vært rettet mot å bedre oppfølgingen av denne brukergruppen.

Vi ser også at det er positive tendenser i forhold til andre tjenesteaspekter, men der forskjellene er mindre tydelige. Dette gjelder:

- hjelp til å søke jobb
- hjelp til å dekke reiseutgifter
- venting på å få hjelp
- at man opplever å ha fått hjelp
- rettighetene blir ivaretatt
- blir i mindre grad sendt fra kontor til kontor

Flere av påstandene som angår samhandlingen mellom de tre etatene, slår også positivt ut. Dette gjelder spesielt påstanden om at de får utført tjenester på ett sted og påstanden om at de slipper å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. Det første er en naturlig følge av samlokaliseringen, mens det andre vil være mer resultat av økt samhandling mellom de tre etatene.

**Tabell 3.11 Samspillseffekter mellom det å ha et samordningsbehov og det å være forsøksdeltaker på ulike resultatindikatorer. Linenær regresjon.**

	Modell 0b	Modell 0c	Modell 1	Modell 3
<b>Ventetid ved skranken</b>				
Forsøk	,056	-,060	-,095	-,119*
Samordningsbehov	-,227***	-,401***	-,290***	-,242***
Samordningsbehov * forsøk		,315***	,355***	,376***
<b>Ventetid for behandling av søknad</b>				
Forsøk	-,125*	,009	-,031	-,050
Samordningsbehov	-,376***	-,192**	-,105	,024
Samordningsbehov * forsøk		-,338***	-,288**	-,293**
<b>Muligheten for å snakke uforstyrret</b>				
Forsøk	-,050	,031	-,013	-,047
Samordningsbehov	-,145**	-,028	,044	,081
Samordningsbehov * forsøk		-,216*	-,175	-,155
<b>Behov for hjelp til å søke jobb</b>				
Forsøk	-,126	-,310	-,382	-,614**
Samordningsbehov	,060	-,106	-,078	-,113
Samordningsbehov * forsøk		,329	,372	,608
<b>Behov for å dekke reiseutgifter etc.</b>				
Forsøk	,273**	,224	-,021	-,145
Samordningsbehov	-1,164***	-1,237***	-,841***	-,494**
Samordningsbehov * forsøk		,122	,349	,405*
<b>Oppfølgingsamtale</b>				
Forsøk	-,169**	-,391***	-,360***	-,291**
Samordningsbehov	,123	-,095	-,094	-,127
Samordningsbehov * forsøk		,400**	,385***	,348**
<b>Utført tjenester på ett sted (enig)</b>				
Forsøk	,525***	,417***	,384***	,359***
Samordningsbehov	-,662***	-,824***	-,739***	-,542***
Samordningsbehov * forsøk		,290**	,339***	,357***
<b>Må oppgi opplysninger flere ganger (uenig)</b>				
Forsøk	0,85	-,077	-,134	-,159*
Samordningsbehov	-,644***	-,883***	-,767***	-,436***
Samordningsbehov * forsøk		,431***	,521***	,522***
<b>Må vente lenge på å få hjelp (uenig)</b>				
Forsøk	,182***	,126	,076	0,49
Samordningsbehov	-,805***	-,887***	-,767***	-,549***
Samordningsbehov * forsøk		,148	,225	,232*
<b>Ingen har klart å hjelpe meg (uenig)</b>				
Forsøk	,089	,015	-,008	-,051
Samordningsbehov	-,508***	-,617***	-,524***	-,416***
Samordningsbehov * forsøk		,197	,220*	,230*
<b>Mine rettigheter blir ivaretatt (enig)</b>				
Forsøk	,028	-,030	-,065	-,093
Samordningsbehov	-,561***	-,648***	-,525***	-,358***
Samordningsbehov * forsøk		,156	,197*	,214*
<b>Blir sendt fra kontor til kontor (uenig)</b>				
Forsøk	,030	-,023	-,075	-,090
Samordningsbehov	-,888***	-,967***	-,816***	-,583***
Samordningsbehov * forsøk		,142	,221*	,210

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Brukerne med behov for samordnede tjenester er også mer fornøyde med hjelpen til å dekke reiseutgifter, medisiner m.m. Dette kan være et resultat av måten trygdeetaten og sosialtjenesten utfyller hverandre i forhold til slike tjenestebehov. Både ansatte og brukerne av de respektive etatene kan gjennom samlokaliseringen ha blitt mer oppmerksomme på hvilke muligheter som ligger i de andre etatene. For eksempel kan sosialklienter ha blitt mer oppmerksomme på mulighetene i trygdeetaten og de tradisjonelle brukerne av trygdeetaten blitt oppmerksomme på mulighetene i sosialtjenesten. Det er flere av informantene i forsøkene som har påpekt dette.

*”Men jeg mener det er en god ide og slå sammen etatene. For ellers er det et stort skjemavelde å klare seg på egenhånd. Nå kan de [sosialklienter] komme til oss og få for eksempel informasjon om at de kan søke om barnetilsyn på trygdekontoret ... 'Bare vent litt så skal du få snakke med dem', kan vi si.”*

I tillegg ser vi at de med behov for samhandling i noen grad opplever å få mer hjelp, at ventetiden på å få hjelp er kortere, og at rettighetene deres blir bedre ivaretatt. Her er imidlertid forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene svakere. Likevel bidrar dette til å underbygge antagelsene om at denne gruppen brukere har fått økt oppmerksomhet i form av raskere avklaring og bedre oppfølging.

Men vi ser også at det er forhold hvor de med samordningsbehov kommer dårligere ut i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Dette gjelder:

- ventetid for behandling av søknad
- muligheten til å snakke uforstyrret

Vi har tidligere vært inne på at de negative resultatene enten kan gjenspeile faktiske forhold i forsøkene eller det at forsøkene har bidratt til å skru opp forventningene til brukerne. I forhold til ventetid har vi kun tall for restanser fra trygdeetaten. Her viser det seg at restanserateen for de forsøkene som er med i undersøkelsen, gjennomgående ligger høyere i forsøkene enn totalen for det aktuelle fylket.<sup>23</sup> Unntaket her er Dønna og Frogner i Oslo. Dette kan derfor tyde på at brukernes opplevelse at ventetiden er lengre i forsøkene, har grunnlag i faktiske forhold. På samme måte er det rimelig å anta den negative effekten i forhold til muligheten til å snakke uforstyrret med saksbehandler, reflekterer det at forsøkene har utformet åpne mottak. Vi skal likevel ikke se bort fra at de negative resultatene også kan ha sammenheng med at forsøkene har skapt økte forventninger hos brukerne.

---

<sup>23</sup> Kilde: Tall fra Rikstrygdeverket (2004)



Det er ellers også interessant å se at denne brukergruppen er mer fornøyde i forhold til ventetiden i skranken enn med ventetiden for behandlingen av søknader. Dette er sannsynligvis en konsekvens av at mye ressurser er brukt på å utforme og bemanne mottakene, og kanskje på bekostning av den ordinære saksbehandlingen. En av informantene blant de ansatte i sosialtjenesten påpeker nettopp dette:

*”Men vi har jo hatt for lite ressurser her i utgangspunktet. Det har kanskje gått litt andre veien her fordi man har måttet bruke så mange ressurser nede i mottaket at det har gått på bekostning av det arbeidet som foregår her oppe.”*

Enkelte forsøk har også forsøkt å kombinere ordinær saksbehandling med det å motta henvendelser i mottaket. Denne kombinasjonen med å sitte i mottak og jobbe med ordinær saksbehandling, vil også kunne bidra til mindre effektiv saksbehandling enn om man satt skjermet. Det er også rimelig å anta at det ad hoc samarbeid som preger flere av forsøkene, vil kunne utgjøre et forstyrrende element i forhold til den ordinære saksbehandlingen (dvs. økt grad av spørsmål fra mottaket eller fra saksbehandlere i egen eller andre etater).

### 3.3.2 Ungdom

På samme måte som over, har vi også sett spesielt på brukertilfredsheten hos alderstruppen opp til og med 25 år. Bakgrunnen for dette er at flere av forsøkene har prioritert denne gruppen. Dette gjelder spesielt Kristiansand, men også forsøk som Saupstad, Moss og Nittedal startet ut med ungdom som en prioritert gruppe. Det er derfor rimelig å anta at ungdom har hatt et større utbytte av forsøksvirksomheten enn andre grupper.

Tabell 3.12 bekrefter langt på vei at ungdom i forsøkene er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn ungdom i sammenligningsgruppene. Dette kommer kanskje best til uttrykk ved at de oppgir å være klart mer fornøyde med tjenestene totalt sett enn ungdom i sammenligningsgruppen. Videre ser vi at ungdom i forsøkene er mer fornøyd i forhold til følgende sider ved tjenestetilbudet:

- hjelp til arbeidstrening/-praksis
- hjelp i forbindelse med overgangsstønad/enslig forsørger
- ventetid for samtale med saksbehandler
- rask hjelp hos saksbehandler
- å nå frem på telefon
- utforming av lokalene
- muligheten til å snakke uforstyrret

**Tabell 3.12 Samspillseffekter mellom ungdom (opp til 25 år) og deltakelse i forsøk på ulike resultatindikatorer. Linenær regresjon.**

	Modell 0b	Modell 0c	Modell 1	Modell 3
<b>Samlet brukertilfredshet (avh.var)</b>				
Forsøk	,040	-,002	-,020	-,054
Ungdom (opp tom 25 år)	-,393***	-,597***	-,556***	-,367***
Ungdom * forsøk		,355**	,388**	,353**
<b>Nå frem på telefon</b>				
Forsøk	-,152**	-,197***	-,223***	-,232***
Ungdom (opp tom 25 år)	-,205**	-,426***	-,438***	-,314**
Ungdom * forsøk		,386**	,431**	,391**
<b>Utforming av lokalene</b>				
Forsøk	,009	-,039	-,044	-,066
Ungdom (opp tom 25 år)	-,051	-,288**	-,261**	-,134
Ungdom * forsøk		,412***	,427***	,419***
<b>Ventetid for samtale med saksbehandler</b>				
Forsøk	,036	-,007	-,030	-,054
Ungdom (opp tom 25 år)	-,487***	-,689***	-,684***	-,544***
Ungdom * forsøk		,358**	,405**	,381**
<b>Muligheten til å snakke uforstyrret</b>				
Forsøk	-,053	-,094	-,114*	-,158***
Ungdom (opp tom 25 år)	-,178**	-,374***	-,394***	-,313**
Ungdom * forsøk		,350*	,397**	,431**
<b>Hjelp til arbeidstrening/arbeidspraksis</b>				
Forsøk	,207	,037	,007	-,127
Ungdom (opp tom 25 år)	-,510**	-1,093***	-1,080***	-1,076***
Ungdom * forsøk		,998**	1,035**	1,100***
<b>Hjelp til overgangsstønad</b>				
Forsøk	,302	-,055	-,279	-,267
Ungdom (opp tom 25 år)	-,683*	-2,311***	-1,964***	-1,696***
Ungdom * forsøk		2,673***	2,303***	1,767**
<b>Rask hjelp hos saksbehandler</b>				
Forsøk	,027	-,009	-,019	-,051
Ungdom (opp tom 25 år)	-,622***	-,804***	-,754***	-,617***
Ungdom * forsøk		,307	,323*	,324*
<b>ELDER OVER 50 ÅR</b>				
<b>Åpningstidene</b>				
Forsøk	,054	,111*	,097*	,098*
Eldre (50 og eldre)	,506***	,609***	,593***	,468***
Eldre * forsøk		-,189*	-,186*	-,204**
<b>Hjelp til å fremme søknad om uføretrygd</b>				
Forsøk	,136	-,050	-,183	-,233
Eldre (50 og eldre)	,542***	,172	,042	,089
Eldre * forsøk		,686*	,864**	,641*

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Det er ingen områder hvor vi finner at ungdom er spesielt mindre fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det at ungdom er såpass mye mer fornøyd med tjenestene i forsøkene enn i sammenligningsgruppene, skyldes nok at dette er en prioritert gruppe som dermed også har fått lettere tilgang til både saksbehandlere og andre tjenester.

I tabellen over ser vi også at ungdom i forsøkene er mer fornøyd med både utforming av lokalene og muligheten til å snakke uforstyret. Til sammenligning finner vi at forsøkene totalt sett skåret signifikant dårligere enn sammenligningskommunene på disse to punktene. En forklaring på dette kan som nevnt være at ungdom har blitt tatt bedre vare på i forsøkene, men det kan også være at de åpne lokalene som preger forsøkene, oppleves som mindre problematisk for ungdom enn for eldre brukere.

I tabell 3.12 har vi også skilt ut eldre brukere over 50 år. Denne gruppen brukere viser seg å være mindre fornøyd med åpningstidene enn tilsvarende aldersgruppe i sammenligningskommunene. Samtidig opplever de å være mer fornøyd med hjelpen de har fått i forbindelse med søknad om rehabilitering/uføre. Det første kan være resultat av at forsøkene har måttet innføre felles åpningstider, og at enkelte etater i kjølvannet av dette har måttet endre på eller innskrenke åpningstidene. Det andre kan være resultat av at det i forbindelse med samhandlingen foregår en mer eller mindre bevisst siling av eldre i retning av trygdelinjen og yngre i retning av arbeidslinja. Det er flere forsøk som har høstet erfaring med at det både er mer tidkrevende og vanskeligere å oppnå resultater med de eldste innenfor arbeidslinja.

### *3.3.3 Brukere av de tre etatene*

Vi har også sett nærmere på saretatsbrukerne fra de tre etatene. Antagelsen her er at det er sosialklientene som har hatt størst utbytte av forsøksvirksomheten. Bakgrunnen for dette er antagelsen om at samarbeidet tidligere har fungert dårligst for denne gruppen, og at tjenestetilbudet til både Aetat og trygdeetaten har blitt lettere tilgjengelig i forsøkene. Sosialklienter innbefatter her alle som i løpet av siste halvår før undersøkelsestidspunktet, har vært i kontakt med sosialtjenesten. De omfatter dermed også de som i tillegg har vært i kontakt med de to andre etatene.

I tabell 3.13 ser vi at også sosialklientene opplever enkelte sider ved forsøksvirksomheten som mer positivt enn tilsvarende grupper i sammenligningskommunene. Dette gjelder spesielt følgende forhold:

- at tjenestene ytes på ett og samme sted
- at de slipper å gi opplysninger til flere saksbehandlere
- at rettighetene deres blir ivaretatt

**Tabell 3.13 Samspillseffekter mellom sosialklienter (brukere som har vært i kontakt med sosialtjenesten) og deltakelse i forsøk på ulike resultatindikatorer. Linenær regresjon.**

	Modell 0b	Modell 0c	Modell 1	Modell 3
<b>Ventetid for samtale med saksbehandlere</b>				
Forsøk	,030	-,031	-,075	-,096
Sosialtjenester	-,435***	-,527***	-,376***	-,347***
Sosialtjenester * forsøk		,169	,219*	,214*
<b>Ventetid for behandling av søknad</b>				
Forsøk	-,143**	-,025	-,057	-,073
Sosialtjenester	-,446***	-,280***	-,148	-,110
Sosialtjenester * forsøk		<b>-,309**</b>	<b>-,269**</b>	<b>-,276**</b>
<b>Mulighet til å snakke uforstyrret</b>				
Forsøk	-,058	,066	,023	-,001
Sosialtjenester	-,294***	-,108	-,044	-,025
Sosialtjenester * forsøk		<b>-,350***</b>	<b>-,297**</b>	<b>-,301***</b>
<b>Hjelp til utdanning/kurs</b>				
Forsøk	,184	-,019	-,011	-,200
Sosialtjenester	-,471***	-,687***	-,444**	-,496**
Sosialtjenester * forsøk		,396	,400	,522**
<b>Hjelp til søknad om rehab/uføre</b>				
Forsøk	,094	,433*	,324	,280
Sosialtjenester	-1,064***	-,685***	-,397	-,372
Sosialtjenester * forsøk		-,674**	-,541*	-,587*
<b>Behov for å dekke reiseutg med mer</b>				
Forsøk	,229*	,075	-,094	-,159
Sosialtjenester	-1,529***	-1,759***	-1,139***	-,915***
Sosialtjenester * forsøk		,388	,483*	,387
<b>Rettigheter ivaretatt (enig)</b>				
Forsøk	,006	-,074	-,098	-,114
Sosialtjenester	-,621***	-,748***	-,575***	-,552***
Sosialtjenester * forsøk		<b>,233*</b>	<b>,259**</b>	<b>,253**</b>
<b>Utført tjenester på ett og samme sted</b>				
Forsøk	,502***	,388***	,364***	,359***
Sosialtjenester	-,573***	-,754***	-,617***	-,563***
Sosialtjenester * forsøk		<b>,331**</b>	<b>,365***</b>	<b>,342***</b>
<b>Gi opplysninger til flere saksbeh.</b>				
Forsøk	,056	-,048	-,084	-,092
Sosialtjenester	-,783***	-,945***	-,784***	-,733***
Sosialtjenester * forsøk		<b>,299**</b>	<b>,361**</b>	<b>,345**</b>

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Det at sosialklientene er spesielt fornøyd med at tjenestene utføres på ett og samme sted, og at de i mindre grad slipper å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere, er sannsynligvis en følge av at det nettopp er denne gruppen som i størst grad har måttet forholde seg til flere etater. Dette kan være en følge av vilkårssetting fra sosialtjenestens side eller at sosialtjenesten fungerer som et siste sikkerhetsnett når man faller ut av eller i overgangen mellom ulike statlige trygdeordningene. Det er derfor naturlig at denne gruppen har hatt nytte av den fysiske samlokaliseringen. Hvorfor sosialklienten i forsøkene også opplever at ret-

tighetene deres blir bedre ivaretatt, kan være en direkte følge av at disse spørsmålene nå blir bedre ivaretatt gjennom felles avklaringer.

Sosialklientene opplever også at andre sider ved tjenestene har blitt bedre, men hvor forskjellen til sammenligningskommunene ikke er like klar. Dette gjelder:

- hjelp til utdanning/kurs
- ventetid for samtale med saksbehandler
- behovet for å dekke reiseutgifter etc (ikke signifikant)

De to første punktene kan, som vi var inne på over, være en følge av prioriteringer internt i forsøkene og at samarbeidet derigjennom har gitt bedre tiltaksmuligheter for sosialklientene. Det tredje punktet kan være et resultat av at det er bedre informasjonsutveksling mellom etatene – spesielt sosialtjenesten og trygdeetatene – omkring ulike typer ytelser til reise, medisiner etc. Dette er også noe saksbehandlerne har opplevd som en fordel med å etablere fellesmottak.

Det er imidlertid også enkelte punkter sosialklientene er mer misfornøyde med. Det gjelder:

- muligheten til å snakke uforstyrret
- ventetid for behandling av søknad
- hjelp til søknad om rehabilitering/uføre

Det er ikke overraskende at sosialklientene i forsøkene er mindre fornøyde enn sosialklienter i sammenligningskommunene med muligheten for å snakke uforstyrret. Av de tre etatenes brukergrupper er det gjerne sosialklienten som må formidle mest sensitiv informasjon om seg selv og som i størst grad kan oppleve å bli stigmatisert. Det at sosialklientene er mer misfornøyde med hjelpen til å søke om rehabilitering/uføre, kan også være en direkte konsekvens av at forsøkene har forsøkt å styrke arbeidslinja på bekostning av trygdelinja. Dette viser også at det kan være bevisste strategier og metodiske veivalg man har tatt i forsøkene – med tanke på å styrke arbeidslinja – som nødvendigvis ikke er sammenfallende med alle brukernes interesser.

I tabell 3.14 har vi også presentert resultatene fra en tilsvarende analyse i forhold til brukerne av Aetat og trygdeetaten. Resultatene her viser at trygdebrukerne i forsøkene ikke skiller seg vesentlig fra trygdebrukerne i sammenligningskommunene. Det eneste vi finner, er at trygdebrukerne i forsøkene har en svak tendens til å være mer misfornøyd med mulighetene til å snakke uforstyrret med saksbehandler. Sannsynligvis er dette et resultat av de åpne mottakene. Det gjelder ikke nødvendigvis bare i forhold til egen sak. Det er flere som også kommenterer i svarskjemaene at det kan være ubehagelig å høre andres samtaler i mottaket.

**Tabell 3.14 Samspillseffekter mellom det å være bruker av trygdekontor/Aetat (brukere som har vært i kontakt med trygdekontor/Aetat) og deltakelse i forsøk på ulike resultatindikatorer. Linenær regresjon.**

	Modell 0b	Modell 0c	Modell 1	Modell 3
<b>TRYGD</b>				
<b>Snakke uforstyrret med saksbehandler</b>				
Forsøk	-,070	,042	,047	,021
Trygdetjenester	,263***	,355***	,241***	,156*
Trygdetjenester * forsøk		-,178	-,215*	-,204*
<b>AETAT</b>				
<b>Generell brukertilfredshet</b>				
Forsøk	,032	-,160*	-,193***	-,207***
Aetat-tjenester	-,556***	-,741***	-,558***	-,513***
Aetat-tjenester * forsøk		<b>,340***</b>	<b>,367***</b>	<b>,345***</b>
<b>Ventetid ved skranken</b>				
Forsøk	,054	-,108	-,141*	-,145*
Aetat-tjenester	-,443***	-,599***	-,418***	-,365***
Aetat-tjenester * forsøk		<b>,287***</b>	<b>,316***</b>	<b>,290***</b>
<b>Ventetid for samtale med saksbehandler</b>				
Forsøk	,031	-,103	-,151*	-,162*
Aetat-tjenester	-,445***	-,571***	-,410***	-,353***
Aetat-tjenester * forsøk		<b>,230*</b>	<b>,269**</b>	<b>,257**</b>
<b>Personalets måte å behandle deg på</b>				
Forsøk	-,029	-,148*	-,188**	-,181**
Aetat-tjenester	-,492***	-,606***	-,411***	-,350***
Aetat-tjenester * forsøk		<b>,209**</b>	<b>,247**</b>	<b>,204*</b>
<b>Oppfølgingssamtalen</b>				
Forsøk	,165**	,461***	,437***	,407***
Aetat-tjenester	-,303***	-,081	-,023	-,072
Aetat-tjenester * forsøk		<b>-,411**</b>	<b>-,411**</b>	<b>-,415**</b>

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Aetats brukere er åpenbart mer fornøyde med forsøksvirksomheten enn trygdeetatens. For det første ser vi at de er mer fornøyde med tjenestetilbudet generelt. Dernest ser vi at de er spesielt fornøyde med ventetiden, både i skranken og i forhold til samtalen med saksbehandler. De er også mer fornøyd med personalets måte å behandle dem på. Men samtidig ser vi at de er mindre fornøyde med oppfølgingssamtalene enn Aetats brukere i sammenligningskommunene. Det er vanskelig å finne noen god forklaring på hvorfor Aetats brukere i forsøkene avviker nettopp på dette punktet. En forklaring kan imidlertid være at de etatsinterne satsingene – som for eksempel Aetats 3-måneders innkallinger – ikke har fått like mye oppmerksomhet i forsøkene som det har fått i etaten for øvrig. Vi har tidligere også vært inne på at trygdeetatens oppfølging av sykmeldte på ar-

beidsplassen kan ha fått mindre oppmerksomhet i forsøkene enn i trygdeetatene ellers.

### *3.4 Variasjoner mellom forsøkene*

Samlet sett er det små forskjeller i brukertilfredsheten mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Derimot har vi sett at enkelte prioriterte grupper er mer fornøyde med tjenestene i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Men dette betyr samtidig at de gruppene som ikke er like høyt prioritert i forsøkene, enten er mindre fornøyde eller ikke merker noen forskjell. Prioriteringen av visse brukergrupper kan også forklare at brukerne i forsøkene tenderer til å være mer polarisert i vurderingen av tjenestetilbudet enn det brukerne i sammenligningskommunene er. Forklaringen på at vi ikke finner forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene samlet sett, kan dermed skyldes at forsøksvirksomheten har dreid seg om å omprioritere ressurser mot noen grupper på bekostning av andre. En annen forklaring kan også være at brukertilfredsheten varierer mellom forsøkene, og at fraværet av forventede resultater skyldes at noen forsøk har lyktes bedre enn andre. I dette avsnittet har vi derfor sett nærmere på forskjellen i brukertilfredshet mellom noen av forsøkene.

I dette avsnittet har vi presentert resultatene på en noe annen måte en tidligere. Tidligere har vi kun presentert estimater som angir den relative forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Her har vi gått et skritt videre og beregnet estimerte verdier på den avhengige variabelen vi studerer (dvs brukertilfredshet). Det vil si at vi opererer med et slags justert gjennomsnittstall på svarskalaen som benyttes i spørsmålet. Vi har også kun benyttet kontrollmodell 1 i denne analysen, dvs. at vi kun har kontrollert for variasjoner i individuelle kjennetegn.

#### *3.4.1 Samlet brukertilfredshet*

Det første spørsmålet vi har tatt for oss er den samlede brukertilfredsheten. Spørsmålet her lød følgende: ”Samlet sett hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenesten til den eller de etatene du har vært i kontakt med?”. I tabellen nedenfor har vi presentert resultatene for hvert enkelt forsøk i form av gjennomsnittstall på en skala fra 1-5 (første kolonne). Den andre kolonnen viser estimerte (justerte) verdier på den avhengige variabelen som er basert på en lineær kontrollmodell (se tabell 6.4 i vedlegg). Endringen mellom gjennomsnittstallet i første kolonne og estimatet i andre kolonne, representerer dermed en justering for variasjoner i utvalgene mellom forsøkene. Estimaten i den andre kolonnen kan tolkes som gjennomsnittlig brukertilfredshet, gitt at brukerne i de ulike forsøkene

(og sammenligningskommunene) er identiske. Til tross for at vi foretar en slik justering, skal vi likevel være varsomme med å trekke for bastante konklusjoner om forskjellene mellom de ulike forsøkene. Dette har sammenheng med at utvalgene i enkelte av forsøkene er relativt små.

**Tabell 3.15** Estimerte verdier på den samlede brukertilfredsheten (på en skala fra 1-5). Grunnmodell og kontrollmodell. Lineær regresjon.

	Estimerte verdier på brukertilfredshet (modell 0)	Estimerte verdier på brukertilfredshet (modell 1)
<i>Sammenligningskommuner</i>	3,61	3,58
Frogner (Oslo)	3,49	3,53
Saupstad (Trondheim)	<b>3,95***</b>	<b>3,93***</b>
Narvik	3,53	3,37**
Moss	3,66	<b>3,80*</b>
Nittedal	3,37*	3,34*
Løten	3,78	3,60
Kristiansand	3,20*	3,64
Verdal	3,75	3,66
Dønna	3,45	3,32
Lødingen	<b>4,54***</b>	<b>4,32***</b>

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

I den første kolonnen ser vi at Saupstad og Lødingen skiller seg positivt ut fra sammenligningskommunene. Samtidig ser vi at forsøkene i Nittedal og Kristiansand har en svakt lavere signifikant skåre enn sammenligningskommunene. I den andre kolonnen der vi har justert for utvalgsskjevheter, finner vi fremdeles at Saupstad og Lødingen skiller seg positivt ut. Estimater for Lødingen reduseres imidlertid noe bl.a. som følge av en høy gjennomsnittsalder på respondentene (eldre er gjennomgående mer positive enn yngre). Estimater for Saupstad endrer seg lite. Derimot ser vi at forsøket i Moss får et svakt positivt signifikant estimat når vi kontrollerer for bakgrunnsforhold. Ellers endrer også estimatene i Narvik og Kristiansand seg noe. I Kristiansand forsvinner den negative tendensen fra den første kolonnen, mens i Narvik får vi en forsterket negativ tendens.<sup>24</sup>

Hva er det så som er spesielt med Lødingen, Saupstad og Moss som vi ikke finner i de andre forsøkene? Det som kjennetegner forsøket i Moss, er at de er team-organisert, og at forsøket er skilt ut fra moderatene. Effekten her kan dermed tilskrives det vi har vært inne på over, en prioritering av visse utsatte grupper i kombinasjon med nye tverrfaglige måter å arbeide på. Siden utvalget i

<sup>24</sup> Den viktigste forklaringen på at forsøket i Moss og Kristiansand blir signifikant positivt når vi kontrollerer for bakgrunnsvariablene, er at forsøkene har en overvekt av ungdom og enslige, grupper som normalt er mer misfornøyd i slike undersøkelser. På samme måte kan vi forklare den negative skåren i Narvik med at respondentene her er eldre og med færre enslige.



Moss kun består av prosjektdeltakere, har vi imidlertid ikke mulighet til å undersøke eventuelle konsekvenser denne organisasjonsformen har i forhold til moderatene. Det som først og fremst kjennetegner Lødingen, er at dette er en liten kommune hvor alle tre etatene er representert. Aetats tilstedeværelse kan derfor være en forklaring. I tillegg har vi i tidligere rapporter pekt på individuelle egenskaper hos personalet i Lødingen. Siden utvalget her er forholdsvis lite (og av den grunn kan være skjevt), må vi imidlertid ta visse forbehold om resultatene her. Av de tre forsøkene som utmerker seg i positiv retning, er det kanskje Saupstad som er mest interessant. For det første har vi et relativt stort utvalg her som ikke skiller seg vesentlig fra utvalget i sammenligningskommunene. For det andre befinner forsøket seg i en større by og er av et visst omfang målt i forhold til antall ansatte. Erfaringer fra andre tilsvarende forsøk har vist at det er mer utfordrende å få til samarbeid her enn i mindre forsøk. Det har sammenheng med at man i større forsøk er mer avhengig av formelle organisasjonsløsninger og rutiner (som en følge av at flere personer er involvert), mens man i mindre forsøk langt på vei kan klare seg med mer uformelt samarbeid og ad hoc løsninger. Det kan også forklare at man i større prosjekter opplever samlokaliseringen og samorganiseringen som vanskeligere å få til enn i mindre forsøk. Men til tross for at forsøket i Saupstad befinner seg i en større by og er av en viss størrelse, kan resultatene her tyde på at de likevel har klart å organisere virksomheten sin på en slik måte at brukerne generelt sett opplever forbedringer, ikke bare noen prioriterte grupper.

I det følgende har vi analysert flere av spørsmålene i brukerundersøkelsen med tanke på å finne ut hvilke aspekter som skiller Saupstad fra de øvrige forsøkene. Vi har her skilt ut forsøket i Saupstad, Narvik og Frogner. Dette har vi gjort dels fordi utvalgene i de tre forsøkene er relativt store, og dels fordi resultatene herfra ikke er publisert tidligere. Samtidig har de tre forsøkene det felles at de er større fullskala forsøk. I de øvrige forsøkene fra den første runden er utvalgene såpass små at vi har samlet de i en felleskategori.

#### *3.4.2 Variasjoner mellom tjenestoområder*

Vi har tidligere vist at forsøkene ikke kommer bedre ut enn sammenligningskommunene i forhold til spørsmålene om tilgjengelighet, lokaler, ventetid og den personlige servicen. Det var heller slik at forsøkene kom dårligere ut enn sammenligningskommunene, spesielt i forhold til tilgjengeligheten på telefon og ventetid på behandling av søknader. Tabellen under viser hvordan brukertilfredsheten varierer på disse spørsmålene mellom forsøkene i Narvik, Saupstad og Frogner, samt de forsøkene som deltok i første runde av brukerundersøkelsen.

**Tabell 3.16 Estimerte verdier på brukertilfredsheten: tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service (på en skala fra 1-5). Lineær regresjon (kontrollmodell 1).**

	Frogner	Saupstad	Narvik	Andre forsøk	Sammenl. Kommuner
Finne frem til tjenester du har behov for	3,54***	3,80	3,53**	3,81	3,73
Åpningstidene	3,71	3,56	3,53*	<b>3,95***</b>	3,67
Å nå frem på telefon	2,61***	<b>3,44*</b>	2,77***	<b>3,39*</b>	3,23
Utforming av lokaler	3,72	3,74	3,47**	3,78	3,68
Ventetid ved skranken	3,35***	<b>3,80***</b>	3,23***	<b>3,72***</b>	3,54
Ventetid for samtale med saksbehandler	3,04***	<b>3,62**</b>	3,06***	<b>3,51**</b>	3,36
Ventetid for behandling av søknad	2,97***	3,27	2,69***	3,16	3,23
Personalets måte å behandle deg på	3,67**	3,90	3,61**	3,88	3,82
Personalets kunnskap om din sak	3,33**	3,65	3,31**	3,44	3,51
Personalets oppfølging av din sak	3,19***	<b>3,67*</b>	3,24**	3,47	3,46
Informasjon du har mottatt i forhold til de tjenestene du har hatt behov for	3,15*	3,41	3,12*	3,31	3,31
Din mulighet til å snakke uforstyrret med saksbehandler	3,53***	<b>3,99*</b>	3,62*	3,82	3,81
Muligheten til å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak	3,06**	<b>3,58***</b>	3,05*	<b>3,47***</b>	3,25

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Som forventet ser vi i tabell 3.16 at Saupstad skårer høyt på flere av spørsmålene om tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service. Spesielt gjelder dette i forhold til å nå frem på telefon, ventetid ved skranken, ventetid for samtale med saksbehandler, personalets oppfølging, muligheten til å snakke uforstyrret samt muligheten til å påvirke veivalg/løsning i egen sak. Selv om det er mye av de samme områdene Saupstad skårer høyt på som forsøkene i felleskategorien skårer høyt på, ser vil likevel at de estimerte verdiene ligger høyere for Saupstad. Et unntak her er imidlertid åpningstidene hvor forsøket i Saupstad har en lavere skåre enn sammenligningskommunene (ikke signifikant) og en klart (signifikant) lavere skåre enn forsøkene fra første runde.

Tabellen viser også at forsøkene i Frogner og Narvik kommer klart dårligere ut enn sammenligningskommunene. Dette kan være et resultat av at dette er større kommuner med fullskalaforsøk med de utfordringer dette medfører i forhold til behov for formelle organisasjonsløsninger og rutiner. I den første runden var forsøkene gjennomgående mindre (målt i antall ansatte) samtidig som enkelte av dem hadde lang erfaring med samarbeid innenfor et offentlig servicekontor (OSK). Det er derfor naturlig at utfordringene har vært større i de tre nevnte forsøkene. Ikke desto mindre er resultatene fra Saupstad spesielt interessante i

den forstand at de ikke bare oppnår bedre resultater enn sammenligningskommunene, men også bedre enn forsøkene fra den første runden.

Det som spesielt kjennetegner forsøkene i Frogner og Narvik, er at brukerne er mindre fornøyde med tilgjengeligheten på telefon, ventetiden i skranken, ventetid for samtale med saksbehandler og søknadsbehandlingen. Vi skal ikke se bort fra at disse forholdene også kan påvirke svartilbøyeligheten på andre spørsmål. I tillegg finner vi at det er to forhold som utmerker seg i Frogner. Det ene er at brukerne er mindre fornøyde med oppfølgingen, og det andre er muligheten til å snakke uforstyrret med saksbehandler.

Foruten at Frogner og Narvik er større forsøk hvor samordningen av tjenestene er mer utfordrende enn i mindre forsøk, kan resultatene her også forklares ved at man i Frogner og Narvik (til nå) først og fremst har fått til en samlokalisering, men i mindre grad samordning av tjenestene. Det som først og fremst skiller de to nevnte forsøkene fra forsøket i Saupstad, er nettopp det at man i Saupstad både har samlokalisert og samordnet tjenestene. Slik sett er disse resultatene oppløftende i den forstand at dersom man får til en bedre samordning av tjenestene, som i Saupstad eller på andre måter, vil brukerne oppleve at tjenestetilbudet blir bedre.

### *3.4.3 Brukertilfredshet i forhold til ulike tjenestebehov*

På spørsmålet om brukerne har fått hjelp i forhold til å dekke sine behov for tjenester, har vi tidligere vist at forsøkene ikke skilte seg vesentlig fra sammenligningskommunene. I den grad vi kunne se noen tendenser her, var det heller i favør av sammenligningskommunene. I tabellen under har vi sett nærmere på om dette varierer mellom forsøkene. Til forskjell fra tidligere har vi her slått sammen og beregnet gjennomsnittet for de fleste trygderelaterte tjenester på den ene siden og de arbeidsrelaterte tjenestene på den andre. I tillegg har vi tatt med spørsmålet om brukerne har fått hjelp til å dekke sine økonomiske behov og hjelp til å dekke helserelaterte utgifter.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> De trygderelaterte tjenestene omfatter hjelp til a) mestre eller bli frisk fra en lidelse, b) tilrettelegging på arbeidsplass og c) fremme søknad om rehabiliteringspenger/uføretrygd. De arbeidsrelaterte tjenestene omfatter hjelp til a) utdanning/kurs, b) arbeidstrening/-praksis og c) hjelp til jobbsøking.

**Tabell 3.17** Estimerte verdier på hvor god hjelp brukerne har fått i forhold til sitt hjelpebehov: arbeidsrelaterte tjenester, sykdomsrelaterte trygdeytelser, økonomisk hjelp og helserelaterte tjenester (på en skala fra 1-6). Lineær regresjon (kontrollmodell 1).

	Frogner	Saupstad	Narvik	Andre forsøk	Sammenl. kommuner
Hjelp til arbeid og arbeidsrelaterte tiltak	3,15**	3,68	3,07*	3,33	3,42
Sykdomsrelaterte trygdeytelser	3,06**	<b>4,17***</b>	2,84***	3,67	3,44
Økonomisk hjelp	3,45	3,87	2,88**	3,45	3,62
Helserelaterte tjenester (reiseregninger, refusjoner med mer)	3,29***	4,22	4,07	<b>4,50***</b>	3,94

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

I tabell 3.17 finner vi det samme mønsteret som i forrige tabell. Tendensen er at Saupstad skårer høyere enn sammenligningskommunene. Det er likevel bare i forhold til de sykdomsrelaterte trygdeytelsene at Saupstad skårer signifikant høyere enn sammenligningskommunene (ikke inkludert enkle trygdesaker). Her er det spesielt jobbsenterfunksjonen som trekker ned resultatet i Saupstad.<sup>26</sup> Likevel ser vi at Saupstad skårer klart høyere enn de andre forsøkene i forhold til arbeidsrelaterte tjenester. Ellers ser vi at Narvik skårer spesielt lavt på spørsmålet om økonomisk hjelp, mens Frogner skårer lavt i forhold til helserelaterte tjenester i trygdeetaten. Forklaringen på den lave skåren i Narvik er sannsynligvis at sosialtjenesten i en periode har hatt kapasitetsproblemer og ventelister på å få behandlet søknaden. Det er noe vanskeligere å gi en forklaring på hvorfor Frogner skårer dårligere i forhold til de helserelaterte tjenestene. En forklaring kan imidlertid være at det er mange eldre som benytter disse tjenestene, og at det forholdsvis store mottaket kan virke fremmedgjørende og kanskje litt skremmende for denne gruppen. En annen forklaring kan være at samkjøringen mellom sosialtjenesten og trygdeetaten ikke fungerer like godt her som i andre forsøk. Sammenlignet med andre forsøk er det tydelig at man i Frogner opererer mer som tre separate etater i informasjonsskranken (mottakets førsteledd). I tillegg er det slik at trygdeetaten håndterer denne typen tjenester i førsteleddet mens det for sosialtjenesten vil være mer naturlig å ta opp slike saker i mottakets andreledd.

#### 3.4.4 Avklaring, oppfølging og tiltak

Vi har også tatt for oss spørsmålet om brukernes tilfredshet med avklaringsmøtene, oppfølgingssamtalene og tiltakene. I forhold til avklaringsmøter og oppføl-

<sup>26</sup> I forhold til de tjenestene som inngår her, har Saupstad positivt signifikante skårer i forhold til hjelpen brukerne har fått til "arbeidstrening" og "utdanning/kurs", men ingen positiv effekt i forhold til spørsmålet om brukerne har fått hjelp til jobbsøking.

gingssamtaler har vi tidligere vist at det ikke skiller vesentlig mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Derimot fant vi at de som hadde deltatt på tiltak var klart mindre fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

**Tabell 3.18** Estimerte verdier på brukertilfredsheten: avklaring, oppfølging og tiltak (på en skala fra 1-5). Lineær regresjon (kontrollmodell 1).

	Frogner	Saupstad	Narvik	Andre forsøk	Sammenl. Kommuner
Avklaringsmøte	3,58	<b>3,78*</b>	3,05***	3,60	3,56
Oppfølgingssamtale	3,39	<b>3,93**</b>	3,13***	3,70	3,54
Tiltak	3,71	3,98	3,49**	3,43***	3,99

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Når vi sammenligner forsøkene, finner vi på samme måte som tidligere, at Saupstad skiller seg positivt ut i forhold til de andre forsøkene. Dette gjelder spesielt i forhold til oppfølgingssamtalene, men også avklaringsmøtene. I tillegg ser vi også at Saupstad skårer høyere enn de andre forsøkene på tilfredsheten med tiltakene, men ikke høyere enn i sammenligningskommunene. Her ser vi også at Frogner skårer relativt høyt i betydning av at brukerne ikke er signifikant mindre fornøyd enn i sammenligningskommunene. En forklaring på at brukerne i både Saupstad og Frogner er rimelig godt fornøyd med tiltakene de har vært på, kan ha sammenheng med at tilbudet av tiltak er bredere i de to bydelene enn det er på mindre steder.

#### 3.4.5 Samordning og kasteballer

Vi har tidligere vist at brukerne med samordningsbehov har vært mer fornøyd med etatenes evne til å samarbeide i forsøkene enn i sammenligningskommunene. En naturlig forklaring på dette er at de som har svart på dette spørsmålet, også representerer den gruppen som åpenbart har vært prioritert eller fokusert på i forsøkene. Vi finner også den samme tendensen på andre spørsmål som er ment å måle etatenes samarbeidsevner. Samtidig har vi også tidligere vist at svarfordelingen på disse spørsmålene er mer polarisert i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det kan bety at evnen til å samarbeide varierer mellom forsøkene.

På et direkte spørsmål om brukerne har opplevd å bli kasteball, er det ingen store forskjeller mellom de tre forsøkene og sammenligningskommunene (se tabell 6.3 i vedlegg). På spørsmål som er ment å måle etatenes evne til samhandling, finner vi derimot klarere forskjeller mellom forsøkene. Tabell 3.19 viser estimerte mål

på hvor enig eller uenig brukerne er i forhold til ulike påstander om kvaliteten på tjenestene og på påstander relatert til etatenes evne til samhandling.

**Tabell 3.19** Estimerte verdier på brukertilfredsheten: rettigheter, samhandling og innelåsing (på en skala fra 1-5). Lineær regresjon (kontrollmodell 1). Samordnede tjenester

	Frogner	Saupstad	Narvik	Andre forsøk	Sammenl. Kommuner
Jeg synes at mine rettigheter har blitt ivaretatt på en god måte	3,59*	3,82	3,39**	3,80	3,73
Jeg har opplevd å bli sendt fra kontor til kontor uten å få den hjelpen jeg trenger (uenig)	3,56	<b>3,98**</b>	3,50*	3,76	3,72
Jeg får som regel utført de tjenestene jeg har behov for på ett og samme sted	<b>3,79***</b>	<b>4,02***</b>	<b>3,73**</b>	<b>4,03***</b>	3,46
Jeg må ofte oppgi opplysninger om meg selv til flere forskjellige saksbehandlere (uenig)	2,86	<b>3,26*</b>	2,97	3,09	2,99
Jeg synes saksbehandlerne har god forståelse for hvilke tjenester jeg har behov for	3,51	3,67	3,17***	3,55	3,50
Jeg har opplevd å måtte vente lenge på å få den hjelpen jeg trenger (uenig)	2,87	<b>3,54***</b>	2,94	<b>3,25**</b>	3,00
Jeg får som regel rask hjelp hos den eller de saksbehandlerne jeg oppsøker	3,32**	<b>3,73*</b>	3,32*	3,58	3,52
Ingen etat eller saksbehandler har klart å gi meg den hjelpen jeg trenger (uenig)	3,61***	<b>4,15**</b>	3,88	3,92	3,86
Personer med behov for samordnede tjenester: Etatenes evne til samarbeid	2,76***	<b>3,76***</b>	2,93	3,31	3,21

\*\*\* signifikant på 1%-nivå, \*\* signifikant på 5%-nivå, \* signifikant på 10%-nivå

Som forventet viser resultatene i tabell 3.19 at alle forsøkene skårer høyt i forhold til påstanden om at man får utført tjenestene på ett og samme sted. Dette er en naturlig følge av at de tre etatene er samlokalisert. Samtidig viser også tabellen at Saupstad skiller seg positivt ut også her. Brukertilfredsheten i Saupstad er med andre ord ikke bare knyttet til lokaler, ventetid osv, men også til etatenes samarbeidsevner.

I Narvik ser vi videre at brukerne i mindre grad opplever forståelse for sitt tjenestebehov, og at deres rettigheter ikke blir like godt ivaretatt som i sammenlikningskommunene. I Frogner er det spesielt de som opplever å ha behov for samordnede tjenester, som ikke er fornøyde med etatenes samarbeidsevner. Dette sammenfaller også med den lave skåren Frogner får i forhold til påstanden om at saksbehandlerne ikke klarer å yte den hjelpen brukerne trenger.

### 3.5 Oppsummering

Når vi innledningsvis til dette kapitlet sammenlignet brukernes oppfatninger av tjenestetilbudet i forsøkene og i sammenligningskommunene, fant vi små forskjeller. I den grad vi kunne snakke om forskjeller, gikk resultatene heller i favør av sammenligningskommunene enn forsøkene. Det betyr imidlertid ikke at forsøksvirksomheten har vært uten betydning for brukerne. Tvert imot finner vi at det er enkelte grupper som opplever at tjenestene har blitt bedre, men tilsynelatende på bekostning av andre grupper. Dette bekreftes også av en tendens til at det i forsøkene er større grad av polarisering – dvs. flere fornøyde og flere misfornøyde. Det kan imidlertid være minst to forklaringer på denne polariseringen:

- a) at tjenestene er endret for alle, men at det er bare noen som opplever at endringene innebærer en forbedring (for eksempel felles mottak)
- b) at tjenestene har blitt bedre for noen, men på bekostning av andre (for eksempel prioritering av brukere med behov for tverretattlig bistand)

Den første forklaringen kan først og fremst knyttes til erfaringene brukerne har med mottakene. I så å si samtlige forsøk har trenden vært å etablere felles åpne mottaksløsninger der også etatsskillene i noen av forsøkene er tonet ned. Disse endringene har med andre ord omfattet alle brukerne som møter i mottakene. Brukerne av mottakene omfatter imidlertid et vidt spekter av personer med ulike behov for tjenester. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at alle vil oppleve de åpne fellesmottakene som like hensiktsmessige. I forhold til synspunkter på utformingen av lokalene er det ingen forskjeller mellom forsøk og sammenligningskommuner. Ungdom er derimot langt mer positive til lokalene i samordningsforsøkene enn i sammenligningskommuner. Dette kommer ennå tydeligere frem når vi ser på spørsmålet om muligheten til å snakke uforstyrret. Igjen opplever ungdom dette som klart mindre problematisk i forsøkene, mens de med behov for samordnede tjenester og trygdebrukerne er klart mindre fornøyde. På tilsvarende måte finner vi også at de som er over 50 år, er mer misfornøyde med åpningstidene i forsøkene enn tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene. Forklaringen på dette er sannsynligvis at åpningstidene nå er endret og i større grad tilpasset yngre brukergrupper.

Den andre forklaringen på tendensen til polarisering og dermed at brukertilfredsheten ikke øker, kan knyttes til prioritering (eller fortrengning) av noen grupper eller oppgaver på bekostning av andre. Denne forklaringen baserer seg på tendensen vi ser i forsøkene til å prioritere visse grupper fremfor andre. Dette gjelder bl.a. grupper med sammensatte behov, ungdom og sosialklienter. Disse gruppene har også en tendens til å være mer fornøyde med tjenestene i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

Den første (prioriterte) gruppen vi tok for oss, var brukere som oppga at de hadde behov for samordnet bistand. Denne gruppen svarte at de i langt større grad enn tilsvarende brukere i sammenligningskommunene, opplevde å få utført tjenestene på ett sted, og at de slapp å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. Dette er i og for seg ikke overraskende og vil delvis være en konsekvens av samlokaliseringen. Det som imidlertid er mer oppløftende er at disse i større grad er tilfreds med de oppfølgingssamtalene de har hatt. Andre forhold – som riktignok må sies å være mindre klare resultater – viser at de i mindre grad opplevde at ingen kunne hjelpe, at deres rettigheter ble bedre ivaretatt og at de var mer fornøyde med hjelpen til jobbsøking. Dette er imidlertid mer tendenser enn entydige resultater. Derimot finner vi at de opplever det mer problematisk å føre samtaler med saksbehandlerne uforstyrret, og at ventetiden for behandling av søknaden er lengre. Med andre ord kan man si denne gruppen på den ene siden opplever at noe har blitt bedre mens andre ting oppleves å ha blitt verre.

Ungdom er også en gruppe som man både offisielt og uoffisielt har prioritert. Resultatene av analysen viser også at ungdom i forsøkene gjennomgående er mer fornøyde med tjenestene enn ungdom i sammenligningskommunen. Vi finner bl.a. tegn på at tersklene for å nå inn i systemet er senket for denne gruppen. De er mer fornøyde med tilgjengeligheten på telefon, ventetid for samtale med saksbehandler, at de får rask hjelp og tilgangen på arbeidstrening/arbeidspraksis.

Det at de over 50 år opplever at det er vanskeligere å få hjelp til rehabilitering eller uføretrygd i forsøkene, kan også tilskrives en reorientering mot arbeidslinja og dermed bevist eller ubevist bort fra trygdelinja. Satt på spissen kan vi si at disse resultatene reflekterer en prioritering av unge og arbeidslinja på bekostning av eldre og trygdelinja.

Forventingene om at forsøkene skulle komme spesielt sosialklientene til gode, ble imidlertid bare delvis bekreftet. I forsøkene skårer denne gruppen naturlig nok høyt på indikatorer som å få utført tjenester på samme sted og at de nå unngår å gi opplysninger til flere saksbehandlere. På den andre siden finner vi at de opplever det vanskeligere å få hjelp til å søke rehabiliteringspenger/uføre og økt ventetid for behandling av søknader. Disse resultatene kan derfor også her se ut til å reflektere en økt vektlegging av de tjenestene som er knyttet til arbeidslinja fremfor de som er knyttet til trygdelinja. I den grad dette er en bevisst strategi, må man også kalkulere med at noen brukere blir mindre fornøyde med tjenestene.

Brukertilfredsheten varierer ikke bare mellom ulike brukegrupper. Den varierer også mellom forsøkene. Spesielt har vi sett at forsøkene i Saupstad, Lødingen og



Moss skiller seg positivt ut. Vi har tidligere vært inn på at det å jobbe i fast bemannede team har vært vellykket i forhold til brukerne. Moss er et godt eksempel på dette, men det er flere forsøk som jobber på samme måte. Men som vi har vært inne på over, tyder mye også på at denne arbeidsformen lett bidrar til at ressurser flyttes fra andre oppgaver mot det tverretatlige samarbeidet. Lødingen kan på sin side representere idealtypen av mindre forsøk hvor ad hoc samarbeid og egenskaper til enkeltpersoner betyr mye. Samtidig skal vi ikke se bort fra at Aetats tilstedeværelse har betydd en god del for de gode resultatene i Lødingen. Av de tre forsøkene er det imidlertid Saupstad som er mest interessant. Dette fordi vi her snakker om et relativt stort fullskalaprojekt hvor brukerne samtidig viser seg å være fornøyde med det meste av tjenestetilbudet. Et sentralt spørsmål her er derfor om Saupstad har funnet en arbeidsform eller organisasjonsmodell som ikke bare innebærer at ressurser omprioriteres fra det ene til det andre, men at man rett og slett har funnet en smartere måte å jobbe på som ivaretar alle brukergrupper på en god måte. I en tidligere publikasjon har vi nettopp trukket frem Saupstad som et godt eksempel på et forsøk hvor man har klart å forene den løpende produksjonen med tverretatlig samarbeid på en god måte.

## 4 DISKUSJON

I denne rapporten har vi på den ene siden forsøkt å beskrive samarbeidet mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten i fem av Samordningsforsøkene samt hvordan Samordningsforsøkene har påvirket brukerne. Brukerundersøkelsen viser samlet sett ingen effekt. Men dette betyr ikke at brukerne er upåvirket av forsøkene. Det betyr at noen har blitt mer fornøyde og andre har blitt mindre fornøyde. Dette gjenspeiler også mye av de erfaringene vi finner i forsøkene, nemlig at det er godt mulig å oppnå god samhandling på tvers av etatene, men at det har en pris. I den sammenheng har det blitt hevdet at det oppstår en ”pukkeeffekt” som betyr at samordningen medfører en del kostnader i en overgangsfase. Implisitt i ”teorien” om pukkeeffekten ligger det også en antagelse om at ekstrakostnadene vil avta over tid, og at man derfor på sikt vil oppnå gevinster av en bedre samhandling mellom de tre etatene. Erfaringer fra de fleste forsøk viser at det oppstår en slik pukkeffekt, men det er få som samtidig kan vise til at denne effekten avtar over tid. I dette kapitlet skal vi oppsummere noen av erfaringene med tanke på å forklare hvorfor denne effekten oppstår, og hvordan den gjennom organisatoriske grep kan dempes eller begrenses. Til slutt i kapitlet diskuterer vi hvilken betydning denne mekanismen vil kunne ha i forhold til den planlagte NAV-reformen.

### *4.1 Overgangen fra særetater til enhetsetat*

I de aller fleste forsøkene opplever de å ha en knapphet på personalressurser. I flere av forsøkene finner vi også at det pågår krisehåndtering i forhold til å få unna søknadsbunker i en eller flere av etatene. Det er derfor naturlig at mye av oppmerksomheten er rettet mot de såkalte produksjonsoppgavene (søknadsbehandling). Som regel er det også knyttet spesifikke mål til disse oppgavene. Men det er ikke utelukkende disse målene som gjør at produksjonsoppgavene prioriteres. Like viktig er det at disse oppgavene som regel er relatert til brukernes interesser og deres økonomi. Det ligger derfor ofte sterke preferanser i retning av å prioritere produksjonsrelaterte oppgaver fremfor for eksempel oppfølgingsarbeid eller samordningsarbeid.

Bak prioriteringen av de ulike oppgavene ligger også hensynet til de kortsiktige og de langsiktige målene. Dette synes å være en grunnleggende problemstilling i flere av forsøkene, og tendensen flere steder er at man prioriterer kortsiktige produksjonsoppgaver fremfor mer langsiktige utviklingsoppgaver. Det er også mye av forklaringen på at utvikling fra samlokalisering til samorganisering ofte tar lang tid.

For å illustrere dette kan vi ta et eksempel fra trygdeetaten i ett av forsøkene. Utgangspunktet her er at den aktuelle etaten har høye restanser på uføretrygd. På dette måles hvert enkelt trygdekontor jevnlig. Samtidig satser etaten generelt på å styrke oppfølgingsarbeidet for sykmeldte. Det foretas ingen målinger på oppfølgingsarbeidet, men i følge den lokale lederen vil økt innsats på å følge opp de sykmeldte forhåpentligvis på sikt bidra til å redusere antall søknader på uføretrygd (og dermed til færre restanser). Med knappe ressurser blir det derfor et spørsmål om etaten skal bruke ressurser på behandling av uføresaker for å oppnå kortsiktig bedring av resultatene, eller prioritere oppfølgingsarbeidet av sykmeldte med håp om å redusere tilsiget av nye søknader og derigjennom på sikt oppnå færre restanser og færre på uføretrygd. I det aktuelle tilfellet har trygdesjefen valgt å prioritere det siste alternativet fremfor det første. Men dette alternativet medfører også at man på kort sikt må leve med høye restanser, samtidig som det er en viss risiko for at oppfølgingsarbeidet ikke vil bedre restansesituasjonen på sikt. Med andre ord er det en høy risiko knyttet til det mer langsiktige veivalget.

I forbindelse med samordningsforsøket er det imidlertid ennå et strategisk valg denne etatslederen må ta i forhold til ressursbruken. Dette gjelder bruk av personalressurser til utviklingsarbeid, møtevirksomhet, teamarbeid etc. Selv om den aktuelle etatslederen har tro på samordningsideen, ligger forventningene om å kunne høste resultater av dette arbeidet langt frem i tid. I valget mellom å prioritere ressurser på krisehåndtering i egen etat, oppfølging av sykmeldte eller samordningsarbeidet, er både kostnadene og risikoen størst ved det siste alternativet.

Det at mye har tatt tid og at enkelte forsøk fremstår mer som samlokalisert enn samorganisert, må forstås i lys av denne typen strategiske beslutninger hver av etatene må ta. Slik sett kan vi kanskje si at det forsøkene likevel har oppnådd, er mer på tross av enn på grunn av ressursituasjonen og de etatsinterne styrings-systemene. Dette illustreres også ved at mange tross alt har en stor tro på og vilje til å få til samordningen mellom de tre etatene:

*”(1) Er det vanskelig å jobbe både tverretattlig og i linjen samtidig? (2) Ja sånn er det, men det kommer av at vi nå har endret arbeidsoppgavene. Vi har måttet lære å leve med at ting hopper seg opp i en periode eller at det ikke gjøres like grundig som før. For hvis vi skal få en bedre hverdag – både for oss og de som skal bruke oss – så må vi komme oss gjennom dette her for å lære oss en ny måte å jobbe på. Da må vi komme gjennom en slik prosess. Det der har vi snakka om.”*

Samtidig er det også forståelig at denne risikovilligheten ikke er like stor alle steder. Motivasjonen for de ulike handlingsvalgene vil være forskjellige. Dersom man prioriterer å ta hensyn til restansene, er det gjerne motivert ut fra ytre press

som klager eller press fra fylkestrygdekontoret. Dette valget begrunnes gjerne med følgende logikk: *"Vi må rydde opp i historien vår før vi kan gå videre"*. Der man prioriterer oppfølging, er valget derimot basert på en mer fremtidsrettet årsak-virkning logikk: *"Hvis vi tar oppfølgingen nå, så vil vi på sikt stoppe tilslaget av søknader og dermed få redusert restansene."* Samordningsstrategien er imidlertid langt mer fjern og baserer seg mer på en visjonær logikk: *"Jeg er sikker på at det er sann vi må jobbe i fremtiden"*. Alle disse måtene å tenke på finner vi igjen i forsøkene. Det at såpass mange tross alt tar i bruk den mer visjonære logikken, kan sannsynligvis tilskrives den tette oppfølgingen forsøkene har fått fra sentralt hold (Operativ arbeidsgruppe).

Dilemmaet mellom hensynet til etatsinterne forhold og det å ta risiko i forhold til Samordningsforsøket, er ikke bare knyttet til prioritering av ressurser. I tillegg ser vi at enkelte etater forsøker å løse denne typen etatsinterne "kriser" ved hjelp av ulike organisatoriske grep. Valg av organisasjonsløsninger ser imidlertid ut til å gå i motsatt retning av hva intensjonen med samordningsforsøket har vært. Når man snakker om forsøket, er retorikken gjerne knyttet til begreper som felles mottak, generalister, helhetstenkning osv. Går vi inn og ser på de organisatoriske disposisjoner man gjør for å løse krisene internt, ser vi imidlertid at de velger løsninger som spesialisering og arbeidsdeling. I Aetat finner vi bl.a. spesialisering innenfor attføringsfeltet mellom avklaring og oppfølging. I trygdeetaten finner vi på samme måte at krisene løses ved å spesialisere mellom sykepeng-er/rehabilitering og uføretrygd. Denne tendensen til å spesialisere oppgavene er åpenbart motivert ut fra å øke produksjonskapasiteten ved i større grad å standardisere og spesialisere oppgavene. Bakgrunnen for samordningsforsøket har imidlertid vært å ta utgangspunkt i brukernes helhetlige behov. Å samordne tjenestene mot dette formålet kan derfor lett blir mer komplisert fordi det blir flere enheter i den ene etaten som skal samordnes med flere enheter i den andre.

#### ***4.2 Samlokalisering eller samorganisering***

De fleste forsøkene har oppnådd mye bare gjennom samlokalisering av de tre etatene. Det skapes naturlige møteplasser, og avstanden mellom etatene blir mindre. I tillegg er det også oppnådd en god del gjennom enkelte delprosjekter. I mottakene har man fått til en felles inngangsdør for brukerne, og for etatene blir det en arena for rask utveksling av informasjon som man tidligere brukte lang tid på å innhente. Ulempen har imidlertid vært at hensynet til personvernet ikke nødvendigvis ivaretas like godt. Vi har også sett flere eksempler på vellykket teamarbeid, men samtidig også andre som ikke har fungert som forventet. I Narvik og Frogner har vi også sett at ressurser fra Tiltaksplanen mot fattigdom har fungert nærmest som smøremiddel der samordningen ellers har haltet.

Det finnes flere eksempler på relativt vellykkede samordningstiltak. Her kan nevnes forprosjektet i Rissa, Ungdomsmottaket i Årstad og oppfølgingsteamet på Askøy. De fremstår imidlertid som mer eller mindre isolerte delprosjekter, som har den ulempe at det får ressursmessige konsekvenser for andre deler av etatenes virksomhet. Dette kan også forklare tendensen til polarisering av brukertilfredsheten i resultatene fra spørreundersøkelsen, dvs. at noen har merket forbedringer, mens andre synes det har blitt verre under forsøksvirksomheten.

Det er et fåtall av forsøkene som har gjennomført en mer omfattende systemintegrasjon (ut over samlokalisering og teamsamarbeid). Ett av disse forsøkene er Saupstad. Det som er spesielt med Saupstad, er at organisasjonsmodellen ikke lider av de samme svakhetene som vi finner i andre forsøk. Samtidig har vi sett at brukerne her er klart mer fornøyde enn i de øvrige forsøkene og i sammenlikningskommunene. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på dette forsøket.

Det som særpreger Saupstad, er at de fleste fra de tre etatene arbeider i tverretatlige team.<sup>27</sup> Organisasjonsmodellen baserer seg på tre større tverretatlige team bestående av 13-15 ansatte i hvert team. Innenfor disse teamene igjen befinner det seg mindre og mer uforemelle team som samarbeider til daglig. Hovedmodellen er imidlertid at samhandlingen skal foregå blant de 13-15 ansatte. Teamene er tverretatlig sammensatt på den måten at alle fagområder skal være representert i teamet. Det er flere forhold ved denne modellen som ikke møter de samme problemene andre forsøk møter:

- Modellen utfordrer ikke særetatene fordi særetatene er integrert i teamene
- Målkonflikter og prioriteringer må finne sin løsning internt i team, ikke mellom ulike etater.
- Hver bruker vil ha tilgang til spisskompetanse på alle felt siden hver medarbeider skal ha kompetanse i sitt eget fagfelt og om andres fagfelt.
- Hver enkelt saksbehandler kan håndtere både en- og flerbrukere
- det er relativt korte avstander mellom avklaringer og aktivering siden alle saksbehandlerne sitter i umiddelbar nærhet til de viktigste ressursene (tiltak, behandling).
- de store teamene gjør det også mindre sårbart for sykdom/fravær.

I modellen til Saupstad ligger det også et element av kvalitetssikring. For det første vil kompetansestrukturen sikre kvalitet fordi man beholder sin ekspertise. Men samtidig kan det også være med på å disiplinere saksbehandlerne i forhold til brukerne, noe en av saksbehandlerne understreker:

---

<sup>27</sup> I boken "The Horizontal Organization" av Frank Ostroff (1999) gir både en teoretisk bakgrunn og en beskrivelse av flere eksempler på organisasjonsmodeller lik den vi finner i Saupstad.

*”I en stresset hverdag har du litt lett for å utvikle litt rare tendenser som saksbehandler. Man kan fort utvikle seg til å bli en liten drittsekk hvis man får lov til å holde på i fred ... satt på spissen ... man kan bli veldig flink til å kjøre folk i grøfta hvis man er veldig frustrert. Og det der [å sitte i team] fungerer litt sånn som en kontrollmekanisme ... jeg vet jo litt om trygd jeg også etter hvert, og de vet litt om meg – at jeg kan få til ting hvis jeg vil. Så det blir litt sånn at de holder meg i ørene hvis de synes jeg blir litt vanskelig. Og det der er litt undervurdert altså.”*

Sitatet kan underbygges med det at en av de tingene som betyr noe for den samlede brukertilfredsheten, er personalets måte å behandle brukerne på (en av de tre viktigste faktorene). Samtidig er det en god del av kommentarene i spørreskjemaet som nettopp gir uttrykk for misnøye med den personlige behandlingen de har fått, noe følgende sitat er en illustrasjon på:

*”Jeg ble bedt av selveste [NN] på [XX] om å vaske munnen min med vaskepulver.”*

Dette er også trukket frem som en av kulturforskjellene mellom etatene. Spesielt enkelte i trygdeetaten har blitt overrasket over hvordan de i sosialtjenesten tiltaler klientene. Men det er heller ingen av etatene som samtidig får en så rosende omtale for den personlige behandlingen de gir, som sosialtjenesten (brukerundersøkelse). Dette kan samtidig understreke noe av poenget i sitatet over, nemlig at tendensen til å utvikle seg til en drittsekk og kjøre folk i grøfta, vil være veldig individuelt fra saksbehandler til saksbehandler. Vi skal derfor ikke se bort fra at den teammodellen de har valgt i Saupstad, har bidratt til at brukertilfredsheten er såpass positiv som den er.

Nå skal det sies at Saupstad også skiller seg ut ved den etableringsprosessen de har vært gjennom. Det er minst fire ting som kjennetegner denne:

- De har hatt en lang forberedelse forut for samlokaliseringen i fullskala (kulturbygging).
- De hadde et forprosjekt og brukte det samme organisasjonsprinsippet i hovedprosjektet som i forprosjektet, noe som gjorde at man kunne bruke erfaringene fra forprosjektet mer direkte. Til sammenligning var det i Verdal et større gap mellom arbeidsformen i forprosjektet og den organisasjonsformen man valgte i hovedprosjektet (Møller m.fl. 2004).
- De tre etatene i Saupstad slet i liten grad med etatsinterne problemer forut for samlokaliseringen.
- Lederteamet har både vært samstemt og hatt evner til å styre prosjektet gjennom en blanding av medvirkning og autoritet.

Modellen i Saupstad trenger imidlertid ikke være den eneste. Både i Verdal og Kristiansand har de utviklet organisasjonsløsninger hvor de i prinsippet kan ivareta etatsinterne hensyn og hensynet til tverretattlig samhandling på en og samme

tid og uten at det trekker vesentlig med kostnader. Til forskjell fra Saupstad har disse modellene imidlertid utfordret de tradisjonelle etatsgrensene i større grad. De to forsøkene har derfor støtt på andre problemer enn forsøket i Saupstad (Møller m.fl 2004).

### ***4.3 Erfaringene i lys av forslaget til en ny NAV-reform***

Arbeids- og sosialdepartementets strategi for å integrere de ulike tjenestene i dagens tre etater, består på den ene siden av å slå sammen trygdeetaten og Aetat i en felles statsetat, og på den andre siden å pålegge kommune og den nye statsetaten å samlokalisere tjenestene i et felles arbeids- og velferdskontor. Internt i den nye statsetaten vil man ha styringsmuligheter for å bedre samhandlingen mellom dagens Aetat og trygdeetaten. Selv om dette i seg selv vil være en stor utfordring, er det kanskje først og fremst forholdet mellom sosialtjenesten og den nye stats-etaten som blir utfordringen i reformen.

Det sentrale virkemidlet for å få til en mer effektiv samhandling mellom sosialtjenesten og den nye statsetaten, er samlokalisering av tjenestene. I lys av erfaringene fra samordningsforsøkene, kan det se ut som at dette alene vil være et lite effektivt virkemiddel. De positive erfaringene vi har fra Saupstad og kanskje noen få andre forsøk, viser riktignok at det finnes et potensial i å samordne tjenestene bedre. Samtidig må suksessen forstås i lys av den oppfølgingen som forsøkene har fått fra sentralt hold og det engasjementet som er skapt lokalt. På den andre siden finner vi også flere forsøk hvor man ikke har lykket like godt med samordningen, men som likevel har avdekket en del generelle strukturelle mekanismer som oppstår i skjæringsflatene mellom de tre etatene. Det er kanskje disse erfaringene som er viktigst å ha med seg i opptakten til den nye NAV-reformen. Vi kan si at det store spennet i suksess mellom Saupstad på den ene siden og flere andre forsøk på den andre, viser at det er mulig å oppnå samordningsgevinster, men at dette ikke vil gå av seg selv. Selv om vi har erfart at samlokalisering i seg selv kan gi enkelte gevinster i form av enkel informasjonsutveksling mellom de tre etatene, har vi også sett antydninger til at samlokalisering kan reversere de samhandlingsforaene som tross alt eksisterer.

At samlokalisering i seg selv vil være et lite effektivt virkemiddel, kan begrunnes ut fra to forhold. Det ene forholdet er at samhandling mellom etatene hindres av etatsinterne omstillingsprosesser og resultatkrav. Omstillingsprosessene er igjen en konsekvens av at etatene er presset i forhold til resultatkravene sine. Resultatkrav og interne behov for omstilling for å oppnå disse resultatkravene, bidrar

dermed til at etatene blir seg selv nok og får mindre kapasitet til å samhandle med andre.<sup>28</sup>

Det andre er at grunnlaget for denne ”onde” spiralen ligger i resultatkravene til de respektive etatene. Her skiller imidlertid sosialtjenesten seg fra statsetatene, noe som gjør problemstillingen relevant i forhold til NAV-reformen. I hovedsak har statsetatene krav på seg i forhold til produksjon av vedtak (produksjonsmål). Resultatkravene i forhold til antall personer på de enkelte ytelsene (attføringspenger, rehabiliteringspenger, uførestønad) er langt lavere prioritert. Statsetatene er heller ikke direkte ansvarlige for omfanget av ytelsene (noe som langt på vei bestemmes av rettigheter og av legenes vurderinger). Det betyr at prioriteringene lokalt har en tendens til å gå i retning av produksjon (kortere saksbehandling) og ikke resultat (færre på ytelser). For sosialtjenesten er det derimot motsatt. Her er fokus først og fremst rettet mot sosialbudsjettet (færre på sosialhjelp) og saksbehandlingstiden blir ofte av underordnet betydning. Samtidig vil sosialleder være mer direkte ansvarlig for det samlede sosialbudsjettet overfor lokalpolitikerne. I samarbeidet mellom de tre etatene medfører dette at statsetatene tenderer mot å konsentrere seg om egne produksjonsmål, mens sosialtjenesten i større grad er opptatt av å resultatmålene (reduere budsjettet).

Denne situasjonen medfører at statsetatene og sosialtjenesten har en tendens til å prioritere litt forskjellig. Dersom vi skiller mellom saksbehandling av økonomiske ytelser og oppfølgingsarbeid, og legger til grunn at det er oppfølgingsarbeidet som gir resultater i form av jobb, vil sosialtjenesten tendere mot å prioritere oppfølging mens statsetatene prioriterer saksbehandling av søknader om ytelser. Når etatene presses, enten i form av administrative vedtak eller økt tilstrømning av brukere, ser vi klare tegn i forsøkene på ulike reaksjonsmønstre i sosialetaten og statsetatene. Konsekvensen blir som vi har sett i enkelte forsøk, at man vil samlokalisere, men uten at samarbeidet mellom etatene følger naturlig av dette. I en slik situasjon vil sosialtjenesten lett presses til å finne egne løsninger på oppfølgingsarbeidet.

I lys av dette, er det flere sider ved forslaget til Arbeids- og sosialdepartementet som kan lede til mer splittelse enn forening mellom kommune og en ny statsetat. Det ene er muligheten for oppgavedifferensiering. Når sosialtjenesten lokalt opplever at statsetaten prioriterer produksjon og ikke oppfølging, vil det være nærliggende å søke etter en løsning med oppgavedifferensiering fremfor samar-

---

<sup>28</sup> Denne mekanismen er ikke nødvendigvis knyttet til en etat, men kan vel så mye være knyttet til en enkel avdeling eller funksjon i en etat. Problemet vil med andre ord kunne oppstå uansett hvordan arbeidet internt i en etat organiseres.



beid med statsetaten.<sup>29</sup> Et slikt krav vil sannsynligvis komme både fra små og store kommuner.

Et annet forhold ved forslaget er skillet mellom a-oppgaver (regelbaser saksbehandling) og b-oppgaver (skjønnsbasert saksbehandling og oppfølging). Det fremgår i forslaget at minimumsløsningen i den felles førstelinjen skal bestå av a-oppgaver. Tendensen vi ser i statsetatene til å ”være seg selv nok”, vil således kunne lede til at man plasserer a-oppgavene i et felles fysisk velferdssenter, mens de mer viktige b-oppgavene plasseres i egne fysiske enheter med tanke på å optimalisere egen produksjon.

Hovedpoenget her er imidlertid at kravet om samlokalisering i det store og hele baserer seg på velvilje til samhandling hos de lokale ledere og saksbehandlere. Mot dette ligger det langt tyngre strukturelle krav til å oppnå produksjonsmål i statsetatene og resultatmål i sosialtjenesten. Disse ulike kravene vil, når organisasjonene er presset, lett lede til ulike strategier og prioriteringer i henholdsvis statsetaten og sosialtjenesten som har langt sterkere sentrifugal virkning enn den samlende virkningen vi kan forvente å få av samlokaliseringen. Det kan her være grunn til å trekke frem et sitat fra en tiltakskonsulent i sosialtjenesten:

*”Så har vi sett her i [XX] at sosialkontorene i større grad enn andre steder har opprettet miniarbeidskontor hvor vi knyttet til oss arbeidsgivere. Det startet vi med for mange år siden fordi vi synes at Aetat var altfor lunkne og ikke hadde kapasitet til å prioritere våre brukere.”*

... og et annet sitat fra en sosialleder fra ett av Samordningsforsøkene. På spørsmål om denne ville foretrukket en løsning med oppgavedifferensiering, svarer vedkommende:

*”Absolutt hvis jeg hadde hatt nok personalressurser. ... Hvis infrastrukturen var på plass, ville det vært veldig bra om kommunen hadde tatt det for da ville det ikke blitt så overbyråkratisert.”*

Med andre ord vil kommunene kunne ha incentiver til å søke i retning av oppgavedifferensiering fremfor samlokalisering med statsetatene. Samtidig er det ikke noe i samlokaliseringsløsningen som binder sosialtjenesten og statsetaten sammen ut over gode intensjoner. Det er derfor nærliggende å tro at det lett kan oppstå sentrifugalkrefter lokalt av den typen som er nevnt over. Konsekvensen av dette igjen kan være at man havner tilbake på samme sted som man opprinnelig var: at det bygges opp to parallelle forvaltningssystemer, men med den for-

---

<sup>29</sup> Oppgavedifferensiering innebærer her at kommuner kan overta visse oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området (se St.prp. nr. 46, 2004-2005 samt Høringsnotat om forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, august 2005).

skjell at man nå har en felles inngangsdør som både kan skape urealistiske forventninger og forvirre mer enn å avklare.

Sett i lys av samordningsforsøkene og de utfordringene forsøkene har stått over for her, er det rimelig å anta at det er behov for et bindemiddel som knytter sosialtjenesten og den nye statsetaten tettere sammen enn det en lov om samlokalisering vil gjøre.

I den sammenheng kan det være interessant å trekke frem de forsøkene som samtidig har tiltaksmidler fra Tiltaksplanen mot fattigdom. I flere forsøk fremstår organiseringen rundt disse midlene som små, men ikke ubetydelige motkrefter til de mer generelle sentrifugalkreftene. Dette viser at det kan være hensiktsmessig å supplere en lov om samlokalisering med et økonomisk tverretattlig virkemiddel. I enkelte forsøk har ”fattigdomssatsingen” fungert på en slik måte. I Narvik har dette levd som et eget prosjekt mer eller mindre upåvirket av de krefter og motkrefter som ellers eksisterer i forsøket. I Frogner har disse midlene bidratt til å skape nytt liv i et team som ellers hadde vanskelig for å utfylle sin rolle. I den sammenheng er det også verd å minne om erfaringene med Socsam-forsøket i Sverige som nettopp var et økonomisk virkemiddel de tok i bruk for å samordne ulike virksomheter innenfor sosial- og rehabiliteringsområdet (Riksförsäkringsveket og Socialstyrelsen 2001).

En økonomisk pott av denne typen trenger ikke nødvendigvis forvaltes innenfor et lite isolert prosjekt, men kan også knyttes opp mot et større team eller i og for seg en hel førstelinje. I så tilfelle vil det også stilles noen organisatoriske krav om at et slikt samarbeid ikke skal trekke for mye personalressurser. I forsøkene har vi nemlig sett at det først og fremst har vært personalressursene det har vært dragkamp om når etatene skal samarbeide. I tillegg til å se på tiltaksressursene, er det derfor vel så viktig å se på personalressursene. Fra Aetat kjenner vi også til at det kan være tilstrekkelig med tiltaksressurser, men mangel på personalressurser til å forvalte dem.

I lys av erfaringene fra forsøkene vil det da være naturlig å tenke på organisatoriske løsninger av typen vi har hatt i Saupstad. Som vist, har denne modellen tilsynelatende klart å ivareta hensynet både til samarbeid og hensynet til etatsintern produksjon. En annen løsning kan også være å utforme et system med arbeidsdeling mellom sosialtjenesten og statsetaten. En slik arbeidsdeling vil begge etatene kunne nyte godt av på grunn av de ulike incentivene de to etatene har. Dette fordi statsetaten gjerne vil mangle personalressurser til oppfølging (tiltaksarbeid for sosialklienter) som følge av tendensen til å prioritere produksjonsoppgaver, men vil samtidig ha tilgang på et tiltaksapparat. Sosialtjenesten vil derimot kunne stille med personalressurser dersom det innebærer at flere deltar på aktive

tiltak, og kommunen får redusert sitt sosialbudsjett. En slik arbeidsdeling ser vi faktisk eksempel på i Narvik der Tiltaksforsøket er videreført hovedsakelig med personalressurser fra sosialtjenesten og med de såkalte "fattigdomsmidlene" fra Aetat. I det minste kan det se ut som at dette har vært en vellykket arbeidsfor-  
deling mellom Aetat og sosialtjenesten i Narvik.

## 5 OPPSUMMERING

### Forsøkene

I denne rapporten har vi evaluert fem av Samordningsforsøkene og presentert resultater fra brukerundersøkelsen i 10 av forsøkene. En generell konklusjon er at forsøkene på flere områder har oppnådd gevinster i form av bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne, men også møtt mange barrierer som hindrer samarbeidet mellom de tre etatene (Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten). Dette underbygges i brukerundersøkelsen som viser at tjenestetilbudet oppfattes som å bli bedre for noen brukere, men ikke for alle.

Alle de fem forsøkene har etablert et felles publikumsmottak, men hver på sin måte. I Rissa som er det minste av de fem forsøkene, har de et enkelt mottak med to mottaksskranker. I Askøy er det et fellesmottak med generalister fra kommunen i førsteleddet og en mottakskonsulent fra hver av de tre etatene i andreleddet. I Frogner har de et førsteledd med etatsvise mottakspulter og et andreledd hvor etatene er representert med ulike funksjoner. I Årstad og Narvik har de et førsteledd med etatsvise mottakspulter, men der de overfor publikum fremstår som likeverdige pulter. Begge disse forsøkene har også et andreledd hvor etatene er representert med ulike funksjoner.

Det som særpreger fire av de fem forsøkene som er omtalt i rapporten, er at de har forsøkt å styrke tilbudet til brukerne ved å flytte tjenester ned i publikumsmottaket. Dette kommer konkret til uttrykk ved at de har etablert et andreledd i publikumsmottaket. Erfaringen med dette er imidlertid noe blandet. I Narvik ser vi at det har trukket på ressurser fra faglandet uten at det i første omgang har gitt de forventede gevinstene. I Årstad ser vi at utviklingen av mottaket (servicesentret) har stoppet noe opp i påvente av at moderetatene tilfører ekstra personalressurser. I begge forsøkene betraktes imidlertid flyttingen av ressurser ut i mottaket som en investering. Men som vi har sett i Narvik, har de ennå ikke høstet gevinster av investeringen, med den konsekvens at det har påvirket produksjon i faglandet. I andre forsøk finner vi imidlertid eksempler på at de har lykket med tilsvarende endringer. Både i Rissa og Frogner har de med suksess flyttet trygdeetatens helsetjenester ut i mottaket. I Askøy ser dette også ut til å ha fungert bra, men her har de trukket veksler på OSK-medarbeidere i førsteleddet.

En sentral del av samhandlingen mellom de tre etatene består i å utveksle informasjon om brukerne. Utveksling av slik informasjon har tradisjonelt medført en del ekstraarbeid enten for etatene eller for brukerne. I flere av forsøkene har etatene etter hvert fått lesetilgang til hverandres datasystemer. På undersøkelsestidspunktet var dette forholdsvis nytt, og det var få som hadde høstet erfaringer

med dette. Men på Askøy der de hadde rukket å ta dette i bruk, opplevdes lesetilgangen til hverandres datasystemer å være tidsbesparende.

I flere av forsøkene opererer de også med en felles mottaksskranke uten etatskiller. Formålet er dels å utnytte arbeidskraften i mottakene mer effektivt og dels fange opp såkalte flerbrukere raskere. Både i Narvik og Årstad har de forsøkt å skape en felles front uten etatsskiller. Erfaringene viser imidlertid at de foreløpig ikke har oppnådd de forventede resultatene. Dette har dels sammenheng med at medarbeiderne fra de respektive etatene mangler kompetanse på hverandres områder og dels sammenheng med at de på undersøkelsestidspunktet manglet tilgang til eller opplæring i hverandres datasystemer.

Alle de fem forsøkene som er omtalt i denne rapporten, har forholdsvis åpne løsninger i mottakene. Generelt bidrar dette til godt samarbeid mellom etatene. Imidlertid ser vi at forsøkene enten har endret eller ønsker å endre mottaket både med tanke på å få en bedre skjerming (for dermed å ivareta hensynet til personvernet bedre) og med tanke på å styre flyten av brukere i mottaket. Eksemplene på dette finner vi i Narvik og på Askøy. I Narvik har man ominnredet med tanke på å spre brukerne, samtidig som man har flyttet mottakspultene noe fra hverandre av hensyn til personvernet. På Askøy har de gått mer radikalt tilverks og flyttet mottakspersonalet bakover i et skjermet andreledd. Det som kjennetegner begge disse forsøkene, er at de har hatt tilstrekkelig plass og derigjennom langt på vei fått løst mange av de problemene de opprinnelig hadde i mottakene. I forsøk som Rissa og Årstad er imidlertid lokalene mindre, og det er derfor vanskeligere å ominnrede med tanke på å ivareta personvernet eller få til en mer effektiv brukerflyt.

I alle fem forsøkene har de etablert tverretatlige team som en arena for samhandling mellom de tre etatene. Formålet med disse teamene er i all hovedsak å avklare brukernes behov for tjenester. Både i Narvik og Frogner har det imidlertid vært en utfordring å få de tverretatlige teamene til å fungere etter intensjonen. I Narvik falt teamarbeidet sakte men sikkert bort, mens i Frogner valgte medarbeiderne å stoppe arbeidet. Årsaken er dels et høyt arbeidspress i moderetatene og dels at de ansatte opplevde at det ikke ble avsatt tilstrekkelig ressurser (tid) til samarbeidet. En annen forklaring er at det tverretatlige samarbeidet i teamene manglet forankring i moderetatene. I Narvik var problemet at rutineene for innmelding av saker var uklare. I Frogner opplevde man at sakene som ble avklart i det tverretatlige teamet, ikke ble tilstrekkelig fulgt opp i moderetatene.

I Årstad har de tre tverretatlige team for henholdsvis ungdom, minoritetsspråklige og personer med rehabiliteringsbistand. Disse tre teamene skal ivareta den tverretatlige samhandlingen mellom de tre etatene, ut over det som foregår i

mottaket og det som ellers foregår mer uformelt. Av de tre teamene er det først og fremst ungdomsteamet (lokalt kalt ungdomsmottaket) hvor de har høstet særlig erfaringer. Medarbeiderne opplever at samarbeidet har fungert godt, men samtidig har det oppstått kapasitetsproblemer slik at det er ventelister for å komme til i teamet.

I Rissa opererte man også med et tverretatlig team som et forprosjekt forut for samlokaliseringen i felles lokaler. Dette er i dag nedlagt med tanke på at de nå skal innarbeide arbeidsformen fra det tverretatlige teamet blant alle medarbeiderne i de tre etatene. Så langt har det imidlertid vist seg å være vanskelig å spre erfaringer og arbeidsmetoder ut i etatene, noe de også erfarte i forsøket i Verdal.

I forsøkene på Askøy og i Rissa har Aetat status som avdelingskontor. Det innebærer at ingen av forsøkene opprinnelig har hatt vedtaksmyndighet på utføringssaker. I begge tilfeller har de lokale forsøkene imidlertid etterlyst å få overført denne vedtaksmyndigheten fra Aetats lokalkontor. Fra forsøkernes side har de opplevd det som tungvint at sakene først behandles i tverretatlige samtaler i forsøkene og deretter gå gjennom en ny behandling ved Aetats lokalkontor. På grunn av dette har de ved forsøket på Askøy nylig opprettet en delt stilling mellom Aetat og trygdeetaten som har vedtaksmyndighet i forhold til utføringssaker. Stillingen er forholdsvis ny, og på undersøkelsestidspunktet var det derfor ikke høstet noen erfaringer med denne løsningen. I Rissa har de ikke fått tilsvarende myndighet i forsøket. Dette begrunnes ved at desentralisering av beslutningsmyndigheten vil være ressurskrevende, at kompetansemiljø ved Aetats lokalkontoret vil bli svekket, og at prinsippet om likebehandling ikke blir godt nok ivaretatt. Disse hensyn står dermed mot hensynet til å oppnå en mer effektiv samhandling lokalt.

I flere av forsøkene opplever medarbeiderne at forventningene til samarbeidet i forsøket ennå ikke er innfridd. Unntaket er forsøket i Askøy hvor de langt på vei opplever å ha realisert mange av målene. Det er minst fire forhold som kan ha medvirket til dette. For det første har det vært en klar strategi og fremdriftsplan bak de tiltakene som er iverksatt. For det andre har prosjektlederen hatt nær kontakt med den praktiske hverdagen i forsøkene og derigjennom hatt muligheter til å både oppdage og finne løsninger på aktuelle problemstillinger som har dukket opp underveis. For det tredje har prosjektet på Askøy hatt et fortrinn ved å bygge på lange erfaringer med OSK. For det fjerde har de hatt godt med plass i mottaket og ikke minst til å ominnrede for å ivareta hensynet til brukernes personvern. I tillegg har medarbeiderne i oppfølgingsteamet i større grad vært skjermet fra eller fått avsatt ressurser (tid) til å arbeide i teamet samtidig som at arbeidsformen i oppfølgingsteamet ser ut til å være mer effektiv enn det vi finner i andre mer tradisjonelle tverretatlige team.

## Brukerundersøkelsen

Brukerundersøkelsen viser at det er små forskjeller i brukertilfredsheten når vi sammenligner forsøkene og sammenligningskommunene som helhet. I den grad vi kan snakke om forskjeller, går de heller i favør av sammenligningskommunene enn forsøkene. Det betyr imidlertid ikke at forsøksvirksomheten har vært uten betydning for brukerne. Tvert imot finner vi at det er enkelte grupper som opplever at tjenestene har blitt bedre, men tilsynelatende på bekostning av andre grupper. Dette bekreftes også av en tendens til at det i forsøkene både er flere fornøyde og flere misfornøyde brukere (større grad av polarisering). Denne polariseringen kan ha minst to forklaringer:

- at tjenestene er endret for alle (for eksempel felles mottak), men at det er bare noen som opplever at endringen innebærer en forbedring
- at tjenestene har blitt bedre for noen (for eksempel brukere med behov for tverretattlig bistand), men på bekostning av andre (énetatsbrukere)

Den første forklaringen kan først og fremst knyttes til erfaringene brukerne har med mottakene. I så å si samtlige forsøk har trenden vært å etablere felles åpne mottaksløsninger der også etatsskillene i noen av forsøkene er tonet ned. Disse endringene har med andre ord omfattet alle brukerne som møter i mottakene. Brukerne av mottakene omfatter imidlertid et vidt spekter av personer med ulike behov for tjenester. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at alle vil oppleve de åpne fellesmottakene som like hensiktsmessige. Samlet sett er det ingen forskjeller i brukernes synspunkter på utformingen av lokalene mellom forsøk og sammenligningskommuner. Ungdom er derimot langt mer positive til lokalene i forsøkene enn det ungdom er i sammenligningskommunene. Dette kommer enda tydeligere frem når vi ser på spørsmålet om muligheten til å snakke uforstyrret. Igjen opplever ungdom dette som klart mindre problematisk i forsøkene, mens de med behov for samordnede tjenester og trygdebrukere er klart mindre fornøyde. På tilsvarende måte finner vi også at de som er over 50 år, er mer misfornøyde med åpningstidene i forsøkene enn tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene. Forklaringen på dette kan være at åpningstidene nå er endret og i større grad tilpasset yngre brukergrupper.

Den andre forklaringen på tendensen til polarisering og dermed at brukertilfredsheten samlet sett ikke øker, kan være at noen grupper eller oppgaver prioriteres på bekostning av andre. Denne forklaringen baserer seg på tendensen vi ser i forsøkene til å prioritere visse grupper fremfor andre. Dette gjelder bl.a. grupper med sammensatte behov, ungdom og sosialklienter. Disse gruppene har også en tendens til å være mer fornøyde med tjenestene i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

Den første (prioriterte) gruppen vi tok for oss, var brukere som oppga at de hadde behov for samordnet bistand. Denne gruppen oppga for det første å være mer fornøyd enn den tilsvarende gruppen i sammenligningskommunene, med etatenes evne til å samarbeide. For det andre opplevde de i større grad å få utført tjenestene på ett sted, og at de slapp å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. For det tredje var de i større grad tilfredse med de oppfølgingsamtalene de hadde hatt. Derimot finner vi at de opplever det mer problematisk å føre samtaler med saksbehandlerne uforstyrret, og at ventetiden for behandling av søknaden er lengre. Med andre ord kan man si denne gruppen på den ene siden opplever at noe har blitt bedre, mens andre ting oppleves å ha blitt verre.

Ungdom er også en gruppe som man både offisielt og uoffisielt har prioritert. Resultatene av analysen viser også at ungdom i forsøkene gjennomgående er mer fornøyde med tjenestene enn ungdom i sammenligningskommunen. Samtidig er denne gruppen mer fornøyde med tilgjengeligheten på telefon, ventetid for samtale med saksbehandler, at de får rask hjelp og tilgangen på arbeidstrening/arbeidspraksis. Forklaringen er åpenbart at flere forsøk har prioritert denne gruppen, både i forhold til at tilgjengeligheten har blitt bedre og i forhold til tilbud om tiltak.

I kontrast til ungdommene, finner vi at brukere over 50 år opplever at det er vanskeligere å få hjelp til rehabilitering eller uføretrygd i forsøkene. Forklaringen på dette kan være at forsøkene har reorientert seg mer enn sammenligningskommunene, mot arbeidslinja og dermed bevist eller ubevist bort fra trygdelinja. Satt på spissen kan vi si at disse resultatene reflekterer en prioritering av unge og arbeidslinja på bekostning av eldre og trygdelinja.

Forventingene om at forsøkene skulle komme spesielt sosialklientene til gode, ble imidlertid bare delvis bekreftet. I forsøkene skårer denne gruppen naturlig nok høyt på indikatorer som å få utført tjenester på samme sted og at de slipper å oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. På den andre siden finner vi at de opplever det vanskeligere å få hjelp til å søke rehabiliteringspenger/uføre og økt ventetid for behandling av søknader. Disse resultatene kan derfor også her se ut til å reflektere en økt vektlegging av de tjenestene som er knyttet til arbeidslinja fremfor de som er knyttet til trygdelinja.

Brukertilfredsheten varierer ikke bare mellom ulike brukegrupper. Den varierer også mellom forsøkene. Spesielt har vi sett at forsøkene i Saupstad, Lødingen og Moss skiller seg positivt ut. Vi har tidligere vært inne på at det å jobbe i fast bemannede team har vært vellykket i forhold til brukerne. Moss er et godt eksempel på dette, men det er flere forsøk som jobber på samme måte. Men som vi har vært inne på over, tyder mye også på at denne arbeidsformen lett bidrar til at res-



surser flyttes fra andre oppgaver mot det tverretatlige samarbeidet. Lødingen kan på sin side representere idealtypen av mindre forsøk hvor ad hoc samarbeid og egenskaper til enkeltpersoner betyr mye. Samtidig skal vi ikke se bort fra at Aetats tilstedeværelse har betydd en god del for de gode resultatene i Lødingen. Av de tre forsøkene er det imidlertid Saupstad som er mest interessant. Dette fordi vi her snakker om et relativt stort fullskalaprojekt hvor brukerne samtidig viser seg å være fornøyde med det meste av tjenestetilbudet. Et sentralt spørsmål her er derfor om Saupstad har funnet en arbeidsform eller organisasjonsmodell som ikke bare innebærer at ressurser omprioriteres fra det ene til det andre, men at man rett og slett har funnet en smartere måte å jobbe på som ivaretar alle brukergrupper på en god måte.

#### Samordning versus prioritering av etatsinterne oppgaver

Gjennomgående har vi sett i denne undersøkelsen at prosessen med å etablere forsøkene har tatt tid og at forsøkene har hatt vanskelig for å gjennomføre planlagte aktiviteter. I rapporten har vi også forsøkt å trekke frem noen mer generelle forklaringer på dette. En vesentlig forklaring ser ut til å ligge i spenningen mellom kostnadene (i form av personalressurser) samarbeidet representerer på den ene siden og utfordringene etatene har med å ivareta de etatsinterne oppgavene på den andre siden. Det er flere forhold som forsterker denne spenningen og vanskeliggjør samarbeidet. For det første skal etatene ivareta kortsiktige etatsinterne mål, mens forventningene til å oppnå resultater av samordningsforsøkene ligger lengre frem i tid. For det andre ser vi en tendens til at etatene spesialiserer seg internt med tanke på å oppnå en mer effektiv etatsintern produksjon, mens samarbeidet mellom etatene har vært tuftet på å se brukerne i et mer helhetlig perspektiv. Å samordne tjenestene mot dette formålet kan derfor lett blir mer komplisert fordi det blir flere enheter i den ene etaten som skal samordnes med flere enheter i den andre.



## 6 LITTERATUR

Haugen, O.H. og Røe, K.O. (2003): ”Yrkesrettet attføring – rettigheter eller tilfeldighet”, Avhandling – Master of Public Administration, Handelshøyskolen i København.

Jacobsen, Dag Ingvar (1993): ”Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv”, i Repstad, Pål (red): ”Dugnad-sånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis”, Oslo, Tano.

Lødemel, I. og Johannesen, A. (2005): ”Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?”, Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo.

Møller, Geir (2005): ”Evaluering av Samordningsforsøkene. Første delrapport om brukernes erfaringer med økt samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten”, arbeidsrapport 1/2005, Telemarksforskning-Bø.

Møller, G., Flermoen, S. og Bergsgard, N.A. (2004): ”Evaluering av samordningsforsøkene. Andre devaluering”, arbeidsrapport 26/2004, Telemarksforskning-Bø.

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

Møller, G. og Bergsgard, N.A. (2002): ”Erfaringer med samarbeid mellom sosial-etat, trygdeetat og arbeidsmarkedsetaten”, rapport 196, Telemarksforskning-Bø.

Ostroff, Frank (2001): ”Horizontal Organization: What the Organization of the Future Actually Looks Like and How it Delivers Value to Customers”, Oxford University Press.

Pritchett, Price (1997): ”After the merger”, McGraw-Hill, New York.

Riksförsäkringsveket og Socialstyrelsen (2001): ”SOCAM – försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport”.

Schaft, A., Frøyland, K., Spjelkavik, Ø. (2005): ”Evaluering av arbeidsmarkeds-satsingen for sosialhjelpsmottakere. Delrapport 2”, AFI-notat 1/2005.

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

Terum, Lars Inge (2003): "Portvakt i Velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid", Oslo, Kommuneforlaget.

## 7 VEDLEGG

**Tabell 6.1 Brukernes tilfredshet med etatens evne til å samarbeide.**

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3
(Konstant)	3,011	2,578	2,727	2,734
Forsøk (referanse: Sammenl.kommune)	,227**	,212**	,185*	,184*
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,322***	,300***	,283***
Alder		,013***	,014***	,012**
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,133*	-,139*	-,142*
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		,191*	,143	,122
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,478	-,433
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,175	-,164
Status: Attføring/attføringstiltak			,114	,146
Status: Uføretrygd			-,369	-,376
Status: I ordinær utdanning			,400	,403
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,162	-,122
Status: Hjemmeværende (inkl fødsels- perm)			-,290	-,266
Status: Pensjonist			-,027	-,121
Status: arbeid + annet			,049	,085
Status: Annet			-,427	-,401
Kontakt med: bare trygdeetaten				,371**
Kontakt med: bare Aetat				,236
R2	,007	,043	,065	,073

**Tabell 6.2 Brukernes opplevelse av å være kasteball. Lineær regresjon.**

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3
(Konstant)	1,623	2,591	2,083	2,161
Forsøk (referanse: Sammenl.kommune)	-,017	-,008	-,012	,003
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		-,198***	-,192***	-,170***
Alder		-,013***	-,012***	-,008***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,065**	-,040	-,002
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		-,387***	-,356***	-,246***
Status: Ordinært arbeid, deltid			,385***	,275***
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			,422***	,287***
Status: Attføring/attføringstiltak			,797***	,573***
Status: Uføretrygd			,443***	,351***
Status: I ordinær utdanning			,195	,121
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			,356***	,228***
Status: Hjemneværende (inkl fødsels- perm)			,156	,070
Status: Pensjonist			,222*	,173
Status: arbeid + annet			,245**	,185
Status: Annet			,538***	,343***
Kontakt med: bare trygdeetaten				-,506***
Kontakt med: bare Aetat				-,539***
R2	,000	,105	,149	,207

### 6.3 Andel som oppgir at de har opplevd å være kasteballer

	Sammen- ligning	Forsøk (1.runde)	Saupstad	Narvik	FrognerO	Sammen- ligning
Nei, aldri	64	65	69	71	64	65
Ja, men i liten grad	16	16	16	13	14	16
Ja, i noen grad	13	12	9	9	11	12
Ja, i stor grad	7	6	5	7	10	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

**Tabell 6.4 Estimering av forsøkseffekter i de enkelte forsøkene på den samlede brukertilfredsheten. Lineær regresjon.**

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3
(Konstant)	3,601	2,533	3,087	3,016
Frogner	-,115	-,051	-,078	-,059
Saupstad	,341***	,329***	,318***	,284***
Narvik	-,075	-,235***	-,311***	-,360***
Moss	,057	,229*	,189	,289**
Nittedal	-,229*	-,238*	-,265**	-,246*
Løten	,177	,013	-,029	-,119
Kristiansand	-,398*	,062	,041	,029
Verdal	,152	,076	,032	-,054
Dønna	-,147	-,264*	-,259	-,240
Lødingen	,937***	,734***	,665***	,761***
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,244***	,235***	,210***
Alder		,019***	,014***	,010***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,003	-,010	-,037
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		,311***	,276***	,186***
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,480***	-,356***
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,286***	-,186*
Status: Attføring/attføringsiltak			-,320***	-,066
Status: Uføretrygd			-,189	-,129
Status: I ordinær utdanning			,177	,198
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,454***	-,253***
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-,199	-,118
Status: Pensjonist			,172	,160
Status: arbeid + annet			-,194	-,133
Status: Annet			-,510***	-,307**
Kontakt med: bare trygdeetaten				,549***
Kontakt med: bare Aetat				,274***
R2	,032	,128	,155	,185