

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

**Sluttrapport**

*Av*

*Geir Møller*

*Rapport nr 231*

*2006*

***TELEMARKSFORSKING-BØ***

© Telemarksforsking-Bø 2006  
Rapport nr. 231  
ISBN 82-7401-253-4  
ISSN 1501-9918  
Pris: kr. 320

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: 35 061500  
Fax: 35 061501  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## FORORD

Dette er sluttrapporten fra evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat (Samordningsforsøkene). Opprinnelig startet forsøket opp i 13 forsøkskommuner. Senere ble det utvidet til 17 kommuner. Forsøkene startet opp i 2002 og ble avsluttet ved utgangen av 2005. Bakgrunnen for forsøkene har vært en lengre diskusjon omkring samordningen av de tre etatenes tjenester. Forsøkene kan i så måte ses på som en avslutning av en lang historie med en tredelt etatsstruktur og som en forberedelse til den forestående NAV-reformen der de tre etatenes tjenester skal samordnes innenfor et enhetlig arbeids- og velferdskontor.

Evalueringen har foregått fra høsten 2003 og frem til nyåret 2006. I løpet av evalueringen er det produsert fire delrapporter som har tatt for seg erfaringene underveis i forsøksperioden. I denne sluttevalueringen har vi oppsummert erfaringene fra de øvrige delrapportene samt erfaringer forsøkene har høstet i den siste delen av forsøksperioden.

Sluttevalueringen er skrevet av prosjektleder Geir Møller. I delrapportene fra evalueringen har også Solveig Flermoen og Nils Alsle Bergsgard vært medforfattere.

Flere personer har vært til stor hjelp i forbindelse med evalueringsarbeidet. En spesiell takk går til kolleger ved Telemarksforskning-Bø som har lest gjennom og kommentert ulike deler av rapporten. En stor takk rettes også til alle medarbeiderne i forsøkene som har vært villige til å stille opp som informanter. Siste men ikke minst er det grunn til å takke Sosial- og helsedirektoratet som har vært oppdragsgiver for evalueringen.

Geir Møller  
Prosjektleder



# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>BESKRIVELSE AV FORSØKENE</b> .....	<b>11</b>
3.1	Fire typer forsøk .....	11
3.2	Variasjoner i omfang og gjennomføring .....	13
3.3	Ulike faser .....	18
3.4	Oppsummering.....	20
<b>4</b>	<b>RESULTAT- OG VIRKSOMHETSINDIKATORER</b> .....	<b>22</b>
4.1	Beskrivelse av indikatorene.....	22
4.2	Resultatindikatorene jobbmatch og uføregraden .....	26
4.3	Virksomhetsindikatorene .....	28
4.4	Restanser.....	32
4.5	Gradert uførepensjon og aktivisering av enslige forsørgere .....	34
4.6	Sammenhengen mellom indikatorene .....	34
4.7	Oppsummering og diskusjon .....	38
<b>5</b>	<b>HVA MENER BRUKERNE?</b> .....	<b>40</b>
5.1	Bakgrunn .....	40
5.2	Servicenivået.....	42
5.3	Får brukerne den hjelpen de har behov for? .....	44

5.4	Samordning og kasteballer .....	46
5.5	Forskjellen mellom brukerne .....	52
5.6	Forskjeller mellom forsøkene .....	54
5.7	Brukerretting som metode .....	56
5.8	Oppsummering og diskusjon .....	60
<b>6</b>	<b>FELLES BRUKERMOTTAK .....</b>	<b>62</b>
6.1	Utforming av mottaket .....	62
6.2	Hvordan mottaket er bemannet .....	65
6.3	Besøksfrekvensen .....	67
6.4	Tjenester i mottaket .....	69
6.5	Aetats tjenestetilbud og besøksfrekvens .....	79
6.6	Antall stillinger i mottaket .....	81
6.7	Har strategiene vært vellykket og er målene nådd? .....	82
6.8	Mottaksleder/-koordinator .....	86
6.9	Oppsummering .....	89
<b>7</b>	<b>FAGLANDET .....</b>	<b>91</b>
7.1	Sentrifugalkrefter .....	91
7.2	Avgrensa team .....	94
7.3	Fullskala team .....	101
7.4	Avdelingsmodellene .....	105
7.5	Felles kartlegging og handlingsplaner .....	112

7.6	Oppsummering og diskusjon .....	114
<b>8</b>	<b>LEDELSEN I FORSØKENE .....</b>	<b>117</b>
8.1	Bakgrunn .....	117
8.2	Styringsgruppene .....	117
8.3	Daglig ledelse av forsøkene.....	122
8.4	Intern lederstruktur.....	127
8.5	Ekstern ledelse – om å tjene flere ”herrer” .....	128
8.6	Oppsummering og diskusjon .....	131
<b>9</b>	<b>DEN GEOGRAFISKE DIMENSJONEN.....</b>	<b>133</b>
9.1	Aetats tjenestetilbud i de minste forsøkene.....	133
9.2	Desentralisert modell .....	135
9.3	Sentralisert modell .....	137
9.4	Lokal eller regional arbeidsmarkedspolitikk .....	138
9.5	Oppsummering.....	144
<b>10</b>	<b>ORGANISASJONSKULTUR.....</b>	<b>146</b>
10.1	Begrepsavklaring og teoretiske perspektiver .....	146
10.2	Kulturelle særtrekk .....	149
10.3	Kulturbygging i forsøkene.....	158
10.4	Hva slags kultur skal man velge? .....	164
10.5	Oppsummering.....	166
<b>11</b>	<b>KONKLUSJON.....</b>	<b>168</b>

<b>LITTERATUR .....</b>	<b>181</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>185</b>



## SAMMENDRAG

Samordningsforsøkene startet opp i 2002 og ble formelt avsluttet ved utgangen av 2005. Formålet har vært å styrke samordningen av tjenestene i Aetat, trygde-etaten og sosialtjenesten med tanke på å oppnå målsettingene om en mer brukervennlig og effektiv forvaltning samt å få flere i jobb og færre på passive ytelser. Forsøkskommunene hadde i utgangspunktet stor frihet til å utforme ulike organisatoriske samarbeidsløsninger. I rapporten har vi gruppert dem i tre hovedtyper: avgrensa team, fullskala team og fullskala avdelingsmodell.

De avgrensa tverretatlige teamene har blitt utformet på forskjellige måter. Et fellestrekk med dem er imidlertid at det er mer eller mindre fast organiserte tverretatlige enheter som eksisterer ved siden av de tre etatenes ordinære virksomheter. Disse teamenes oppgaver er gjerne avgrenset til en bestemt funksjon (avklaring) eller en bestemt målgruppe. I fullskalateamene er de tre etatene i sin helhet omorganisert i nye tverretatlige team som ivaretar alle de tre etatenes virksomhet (økonomi, oppfølging og tverretatlig samhandling). I avdelingsmodellene har man omorganisert de tre etatene i to nye avdelinger som håndterer henholdsvis økonomi/forvaltningsoppgaver og arbeidsrelaterte-/ tjenesteoppgaver.

En hovedkonklusjon er at forsøkene med fullskala tverretatlige team eller en fullskala avdelingsmodell ved utgangen av forsøksperioden i hovedtrekk fremstår som levedyktige integrerte organisasjonsmodeller. Disse organisasjonsmodellene representerer således et godt grunnlag for en mer helhetlig virkemiddelbruk overfor de tre etatenes brukere.

Erfaringene med de avgrensa teamene har vært mer blandet. I positiv forstand har de avgrensa teamene fungert som gode læringsarenaer mellom medarbeiderne i de tre etatene. De har også fungert godt i forhold til å avklare felles brukere av de tre etatene. Svakheten med denne modellen har imidlertid vært at det oppstår nye og problematiske grenser mellom teamenes virksomhet og den ordinære produksjonen i de tre etatene. Videre oppleves det også som en kostbar arbeidsform. Denne måten å samarbeide på ser derfor ut til å egne seg bedre som en overgangsordning enn som en permanent ordning.

En sentral del av forsøksvirksomheten har vært å etablere et felles brukermottak. I utgangspunktet bar mottakene preg av å ha åpne løsninger med lite skjerming for brukerne. I løpet av forsøksperioden ser vi derfor at flere forsøk om-

innreder for å ivareta personvern hensynet på en bedre måte. Flere av forsøkene har også etablert et andreledd i mottaket. Dette har bidratt til å ivareta personvernet bedre og til at mottaket kan håndtere flere oppgaver. Samtidig ser vi at mottakene lett kan bli overbelastet med for mange oppgaver og at kompetanse spennet medarbeiderne skal beherske blir stort.

Evalueringen inneholder ingen effektstudie. Vi kan derfor ikke gi noe klart svar på om forsøkene har bidratt til at flere har kommet i jobb eller om det har blitt færre på passive ytelser. Vi har likevel tatt for oss noen måleindikatorer for forsøkene. Dette gjelder bl.a. andelen uføretrygdete som kan knyttes til målet om færre på passive ytelser, og en indikator vi har kalt jobbmacth (forholdet mellom ledige stillinger og ledige personer) som kan knyttes til målet om å få flere i jobb. Forsøkene kan imidlertid ikke vise til noen vesentlig endringer i forhold til andelen på uføretrygd. Samtidig har det sannsynligvis gått for kort tid til at vi kan forvente å se slike effekter. I løpet av forsøksperioden ser vi derimot at jobbmacthen forbedres i de fleste forsøkene sammenlignet med landet for øvrig. Dette kan være et resultat av økt tiltaksaktivitet i kombinasjon med en mer integrert forvaltning.

Evalueringen inneholder også en brukerundersøkelse der vi har sammenlignet brukertilfredsheten i forsøkene med brukertilfredsheten i et tilsvarende antall sammenligningskommuner. Denne viser at brukerne samlet sett ikke er noe mer fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Resultatene varierer imidlertid mellom ulike brukergrupper og mellom forsøkene. Når vi sammenligner brukere som opplever å ha behov for et samordnet tjenestetilbud, finner vi at de i forsøkene er klart mer fornøyd enn i sammenligningskommunene. Det samme gjelder også ungdom under 24 år. Begge disse gruppene har også vært prioritert i forsøkene. Samtidig finner vi også at det er tre av forsøkene som skiller seg positivt ut. Felles for dem er at de etter alt å dømme har lagt stor vekt på brukermedvirkning, noe som kan være med på å forklare de relativt gode resultatene her.

Samlet sett tyder imidlertid brukerundersøkelsen på at noen brukere har blitt mer fornøyd, mens andre har blitt mindre fornøyd. Dette kan ha flere årsaker. En årsak er sannsynligvis de prioriteringene som er foretatt i forsøkene (mot ungdom og fleretatsbrukerne). En annen forklaring kan være at enkelte brukere opplever samordningen og aktiviseringen som følger av dette, som mer problematisk enn tidligere. En tredje forklaring kan være at det er skapt større forventinger blant brukerne enn det forsøkene har vært i stand til å yte av tjenester.

Evalueringen peker også på noen sentrale barrierer i forhold til å integrere de tre etatenes tjenester. For det første har de tre etatene tre ulike saksbehandlingssystemer som oppleves som en barriere i forhold til å utveksle informasjon på tvers av etatene. For det andre, i de tilfellene der medarbeidere fra de tre etatene har jobbet på tvers av etatsgrensene, oppleves kompetansespennet som stort. Spesielt gjelder dette i mottaket der medarbeiderne får mange ulike spørsmål. For det tredje oppleves de tre etatenes virksomhets- og resultatmål å kunne komme i konflikt med hverandre, og dermed til at de tre etatene prioriterer ulikt. Sist, men ikke minst, har flere forsøk opplevd et misforhold mellom omfanget av brukere de har avklart og omfanget av tiltaksressursene de har hatt til rådighet.

Rapporten tar også for seg tre sentrale problemstillinger som har relevans i forhold til den forestående NAV-reformen. Dette dreier seg om fordeling av Aetats oppgaver mellom kommuner innenfor en arbeidsmarkedsregion, spørsmålet om lederstrukturen og spørsmålet om kulturforskjeller mellom de tre etatene.

Den første problemstillingen dreier seg om hvor langt man kan eller bør gå i å desentralisere tjenestetilbudet i Aetat. Generelt opplever trygdeetatene og sosialtjenesten at det er en stor samordningsgevinst i å ha Aetat og deres tjenestetilbud tilstede i forsøkene. Fra Aetats side har det imidlertid vært mer skepsis mot å desentralisere virkemidler og myndighet til mindre kommuner. Spesielt på attføringsområdet har man fryktet at desentralisering av beslutningsmyndighet kan bidra til at det utvikler seg ulik praksis fra kommune til kommune. Det har derimot vært mer aksept for å desentralisere ansvaret for oppfølging av ordinære arbeidssøkere. Samtidig viser vi i evalueringen at også dette kan være problematisk, ikke ut fra hensynet til likebehandling, men ut fra hensynet til målet om en effektiv formidling av arbeidskraft. Her ser vi samtidig at det kan oppstå en målkonflikt mellom mindre kommuner som ønsker å hindre utflytting fra kommunen, og målene i arbeidsmarkedspolitikken om formidling av ledig arbeidskraft gjennom mobilitet.

Spørsmålet om lederstruktur dreier seg om hvorvidt det er mest hensiktsmessig med en enhetlig eller delt ledelse for de kommunale og statlige tjenestene. I forsøkene ser vi at en enhetlig ledelse har fungert mest effektivt. Imidlertid forutsetter det at de to "herrene" den enhetlige lederen skal tjene – dvs. stat og kommune – er enige om mål, prioriteringer og metoder. Dersom denne enigheten ikke er til stede, kan det være en fare for at den enhetlige lederen utsettes for et krysspress eller bli fratatt myndighet og handlingsrom fra sine overordnede i henholdsvis stat og kommune. Erfaringene fra forsøkene er imidlertid at konfliktnivået i de fleste tilfeller ikke er større enn at det er mulig å håndtere. Sam-

tidig finner vi også eksempler der forsøket på å få til en enhetlig lederstruktur ikke har lyktes like godt.

Det tredje spørsmålet vi tar opp dreier seg om kulturforskjeller. I rapporten trekker vi frem enkelte kulturelle særtrekk ved de tre etatene. Kulturforskjellene ser imidlertid ikke ut til å ha representert en like stor barriere for samarbeidet som man kanskje skulle tro. I de fleste tilfeller ser vi at medarbeiderne i de tre etatene har gjensidig respekt for hverandres væremåter og kulturer. Dette kan ha sammenheng med at forsøksvirksomheten bare i begrenset grad har utfordret de tre etatenes kulturer. Samtidig ser vi også at det har foregått en viss form for kulturbygging i forsøkene. Dette har skjedd på to måter: som en lederstrategi der man har utformet mål og visjoner og som en læringsprosess mellom medarbeiderne. Erfaringene fra forsøkene viser at det først og fremst er læringsprosessen som skaper en mer varig kulturbygging eller gjensidig forståelse mellom medarbeiderne i de tre etatene.

# 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 forsøkskommunene trukket seg fra forsøket. Dette gjelder forsøket i Tromsø og forsøket i Arendal.

Formålet med forsøkene har vært å gi praktiske erfaringer i forbindelse med forarbeidet til NAV-reformen. Det betyr også at målene for forsøkene har vært de samme som målsettingen med reformarbeidet som helhet. I strategidokumentet for forsøkene fremgår det at hovedmålene for regjeringens arbeid med å samordne tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten har vært:

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

I evalueringen av samordningsforsøkene har vi fulgt forsøkene fra starten av etableringen i 2003 og frem til årsskifte 2005-2006. Evalueringen baserer seg hovedsakelig på fire typer datakilder. Den første kilden er intervjuer med medarbeidere, etatsledere og prosjektledere i forsøkene samt med representanter for styringsgruppene. Den andre kilden er en brukerundersøkelse der vi sammenligner brukertilfredsheten i forsøkene med brukere i et utvalg kommuner som ikke har vært med i forsøket. Den tredje kilden er ulike typer statistikk om virksomheten i de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten. Til slutt har vi også benyttet ulike skriftlige dokumenter og rapporteringer fra forsøkene, herunder prosjektbeskrivelser og ulike rapporteringer.

I løpet av evalueringen er det utarbeidet fire arbeidsrapporter og ett notat. Den første arbeidsrapporten ga en beskrivelse av forsøkene på et tidlig tidspunkt og oppsummerte erfaringene etter det første forsøksåret (Møller og Flermoen 2004). Flere av forsøkene var da under planlegging eller i en oppstartsfasen. Den andre delrapporten tar for seg erfaringen frem til utgangen av 2004 og omtaler hovedsakelig de forsøkene som kom tidligst i gang med samordningen av virksomheten i de tre etatene (Møller, Flermoen og Bergsgard 2004). Den tredje delrapporten presenterer resultatene fra første runde av brukerundersøkelsen som for de fleste forsøkene ble gjennomført ved årsskiftet 2004-2005 (Møller 2005a). Den fjerde delrapporten tar for seg erfaringene fra de fem forsøkene

som kom senest i gang med samordningen, samt resultatene fra brukerundersøkelsen i ytterligere tre av forsøkene (Møller 2005b). Den andre runden av brukerundersøkelsen ble gjennomført i mai-juni 2005. Dette betyr at vi har gjennomført hovedtyngden av evalueringen på omtrent samme tidspunkt i prosessen i alle forsøkene. I denne sluttrapporten sammenfatter vi erfaringene fra tidligere delrapporter og resultatene fra den siste runden med intervjuer som ble gjennomført ved utgangen av 2005. Samtidig har vi også gjennomført brukerundersøkelsen i ytterligere ett av forsøkene slik at denne til sammen omfatter 11 av de 15 forsøkene.

Sluttrapporten er delt inn i 10 kapitler. I det andre kapitlet skisseres noe av bakgrunnen for den reformbølgen forsøkene er en del av. I det tredje kapitlet gir vi en kort introduksjon til de 15 forsøkene. I de to påfølgende kapitlene presentres henholdsvis noen sentrale resultat- og virksomhetsindikatorer fra forsøkene og resultatene fra brukerundersøkelsen. I det sjette og sjuende kapitlet ser vi på henholdsvis erfaringene med felles publikumsmottak og erfaringene med tverretatlig samarbeid i faglandet. I det åttende kapitlet har vi beskrevet lederstrukturen i forsøkene samt erfaringene med disse. I det niende kapitlet ser vi nærmere på samordningen av Aetats tjenestetilbud i de forsøkene hvor Aetat ikke har vært tilstede eller der Aetat har hatt et begrenset tjenestetilbud. I det tiende kapitlet har vi tatt for oss organisasjonskulturene i de tre etatene og sett nærmere hvordan de opptrer i forsøkene og hva slags tiltak som er benyttet for å integrere de tre etatskulturene.

## 2 BAKGRUNN

Diskusjonen omkring organiseringen av og samarbeidet mellom Aetat, trygde-etaten og sosialtjenesten skjøt fart i kjølvannet av at det på begynnelsen av 1990-tallet ble gjennomført forsøk med en samordnet forvaltning av tjenestene i de tre etatene (Pedersen 1992, 1993, 1996). Siden den tid kan vi si diskusjonen omkring organiseringen av de tre etatene har dreid seg om hvorvidt det har vært mest hensiktsmessig med en sammenslåing av de tre etatene eller å styrke det tverretatlige samarbeidet mellom dem. Innenfor det vi kan kalle samarbeidslinja ble det på 1990-tallet gjort ulike forsøk på å bedre samarbeidet gjennom ulike tiltak og forsøk (Møller og Bergsgard 2002). Beslutningen om å etablere felles arbeids- og velferdskontor i alle kommuner, kan imidlertid betraktes som et veiskille der man forlot samarbeidslinja til fordel for sammenslåingslinja (St.prp. 46, 2004-2005). Forsøkene som omtales i denne rapporten, kan derfor også ses på som et resultat av en lang diskusjon om organiseringen av velferds-etatene og som opptakten til en kursendring fra samarbeid til sammenslåing.

Det har vært fremmet flere argumenter for å slå de tre etatene sammen. De viktigste er kanskje sammenfattet i Pedersen (2002). Herfra kan vi trekke frem fire hovedargumenter:

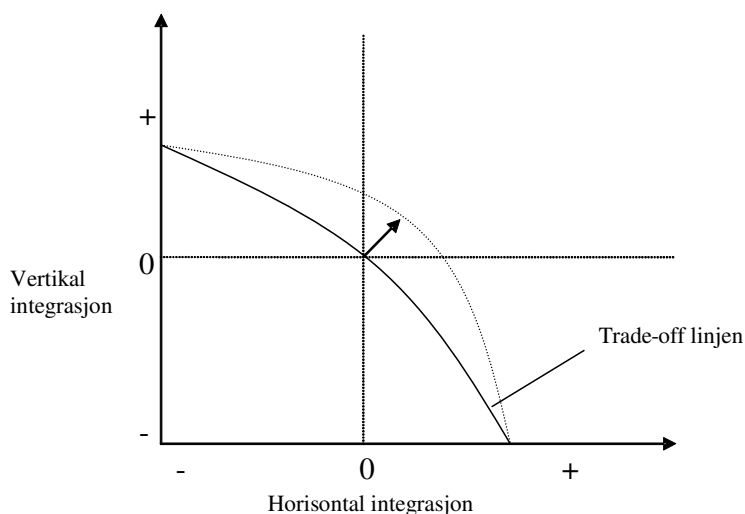
- Vektleggingen av arbeidslinja har bidratt til at flere har fått et tverretatlig behov for tjenester siden det er én av etatene som sitter med hovedtyngden av de aktive virkemidlene.
- Det er ikke klientene som har et tverretatlig behov, men det offentlige som har en sammensatt (eller fragmentert) forvaltning.
- Den tredelte etatsstrukturen har skapt gråsoner mellom etatene der ingen tar ansvar for å hjelpe. Konsekvensene av dette er at det skapes kasterballe mellom etatene, og at tjenestene blir minst tilgjengelige for de som trenger dem mest.
- Gråsonene og kasteballeffekten medfører ineffektiv ressursbruk og mye dobbeltarbeid.

I følge Pedersen er det vektleggingen av arbeidslinja som først og fremst har skapt et behov for å integrere de tre etatenes tjenester. Andre mener det er skapt et behov for en mer integrert offentlig forvaltning som følge av en mer generell vekst i de offentlige velferdsordningene (Wollmann 2003). Samtidig trekkes reformbølgen fra 1980-tallet frem – ofte betegnet som ”New Public Management” (NPM) – som en medvirkende årsak til at det har oppstått et behov for en

økt horisontal integrasjon (Cowell og Martin 2002, Ling 2002, Wollmann 2003). Sentrale elementer i denne reformen har vært innføring av mål- og resultatstyring i kombinasjon med desentralisert myndighet og sterkere vektlegging av ledelse. Forklaringen er at denne reformbølgen bidro til å styrke de vertikale relasjonene mellom sentrale utøvende myndigheter og de respektive lokale forvaltningsenhetene, men da på bekostning av det horisontale samarbeidet mellom de ulike forvaltningsenhetene.

Det hersker imidlertid ulike oppfatninger om de mange initiativene til horisontal integrasjon av offentlig sektor generelt og velferdsordningene spesielt vil gi de forventede resultatene. På den ene siden finner vi skeptikerne som mener at disse initiativene koster mer enn de smaker. Andre viser til at gevinsten man oppnår gjennom horisontal integrasjon, vil være på bekostning av de gevinstene man har oppnådd gjennom vertikal integrasjon (og visa versa). Andre igjen er derimot mer optimistiske og mener at horisontal integrasjon er svaret på mange av de utfordringene velferdsstaten står overfor (Perri 6, 2002).

Det interessante spørsmålet her er imidlertid ikke nødvendigvis om horisontal integrasjon er formålstjenlig eller ikke, men hvor langt integrasjonen bør gå og hvordan. I den sammenheng peker også Perri 6 (2002) på at det er nødvendig å ta i betraktning såkalte trade-off effekter eller de kostnadene økt integrasjon kan medføre. Trade-off perspektivet kan kanskje best forstås ved å betrakte prinsippene for en vertikal og horisontal integrasjon i forhold til hverandre.





I figuren over har vi forsøkt å fremstille trade-off perspektivet som et forhold mellom vertikal og horisontal integrasjon. Den heltrukne linjen er ment å vise at dette forholdet nærmest kan betraktes som et nullsumspill. Reformbølgen på 1980-tallet kan vi si ga gevinster i form av høy vertikal integrasjon, men desto større tap i form av mangel på horisontal integrasjon. Reaksjonene på 1990-tallet og den påfølgende NAV-reformen, kan vi si representerer en bevegelse i retning av å oppnå større gevinster gjennom en horisontal integrasjon. I henhold til trade-off perspektivet, innebærer dette at man da oppnår gevinster i form av økt samordning, men taper samtidig noe i forhold til det effektiviseringspotensialet som ligger i for eksempel målstyring, desentralisering og vektlegging av ledelse innenfor det vertikale perspektivet (NPM). I figuren har vi også trukket en stiplet linje som er ment å illustrere ambisjonene om å oppnå gevinster av en horisontal integrasjon uten at det går ut over effektene av den vertikale integrasjon.

Dette perspektivet kan kanskje si noe om hvilke mekanismer som kan opptre når vi studerer samordningsforsøkene. Det sier imidlertid ikke så mye om hvordan kurven i diagrammet kan løftes utover, eller hvordan man oppnår en vellykket horisontal integrasjon. Etter hvert har det dukket opp mye litteratur som ut fra ulike perspektiver gir ulike svar på dette. I denne sammenheng blir det for omfattende å sammenfatte denne litteraturen. Som et eksempel kan vi likevel trekke frem Kagan (1993) som betrakter integrasjon ut fra et helhetlig systemperspektiv. I følge Kagan forutsetter en vellykket integrasjon fire typer integrasjonsprosesser: a) organisatorisk integrasjon, b) politikkinTEGRasjon, c) programintegrasjon og d) klientintegrasjon. Det første nivået innbefatter sammenslåinger av organisasjoner. Å foreta en organisatorisk sammenslåing trenger imidlertid ikke innebære noen faktisk endring, men åpner likevel for en del nye muligheter. PolitikkinTEGRasjon innbefatter bl.a. utforming av nye politiske visjoner og mål, deregulering og oppmyking av regelverk, samt utvikling av nye tverrettlige finansieringsformer. Programintegrasjon innbefatter alt fra samarbeidsavtaler (mellom etater/virksomheter), samlokalisering av etater, utvikling av et felles informasjonssystem, etablering av felles stabstjenester samt utvikling av konkrete planer og program. Klientintegrasjon innebærer tiltak som kobler den enkelte bruker til tjenestetilbudene. Her trekker Kagan spesielt frem "case-management" som et egnet virkemiddel, men her kan også tenkes verktøy av typen serviceerklæringer og forpliktende handlingsplaner. I følge Kagan er det imidlertid ikke hvert enkelt virkemiddel som er sentralt i integrasjonsprosessen, men heller hvordan de ulike nivåene henger sammen som en kjede av uavheng-

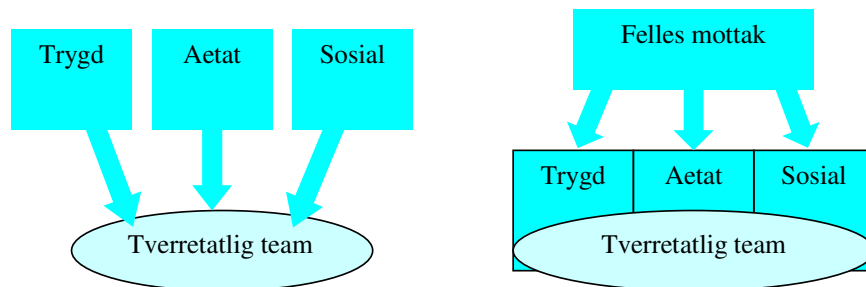
ige og avhengige variabler og der det ene nivået bidrar til eller forsterker det andre.

### 3 BESKRIVELSE AV FORSØKENE

Før vi går nærmere inn på resultatene og erfaringene fra de 15 samordningsforsøkene, skal vi i dette kapitlet først gi en kort presentasjon av måten de har organisert virksomheten på og hvordan samordningsprosessen har forløpt. Bakgrunnen for dette er at forsøkene varierer relativt mye både i utforming og ambisjonsnivå, og erfaringene fra de enkelte forsøkene må derfor forstås i lys av dette.

#### 3.1 Fire typer forsøk

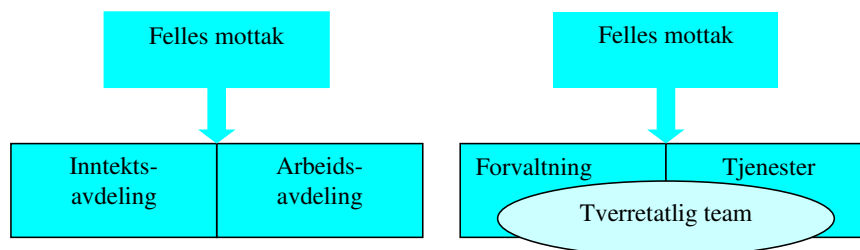
Det som er generelt for alle forsøkene, er at vi kan skille mellom en mottaksfunksjon og et fagland. Med mottaksfunksjonen menes den delen av virksomheten som er lagt til et åpent publikummottak. Med fagland mener vi den delen av virksomheten som befinner seg skjermert fra mottaket, og som normalt omfatter tradisjonell saksbehandling og timeavtaler med brukerne. Ut over dette kan vi skille mellom fire hovedtyper av forsøk.



Figur 3.1 Samordningsmodell A, spesialiserte flerbrukerteam

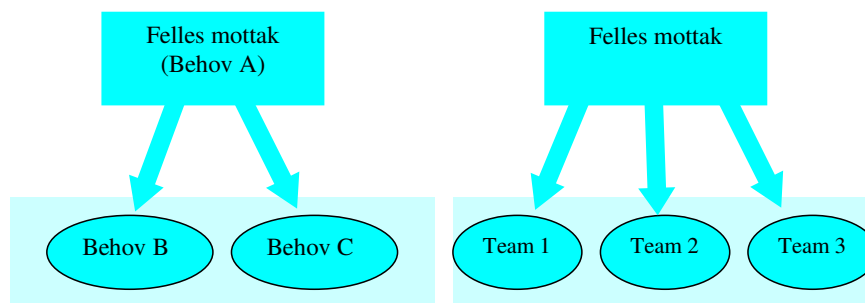
Den første modellen som vi har kalt spesialiserte flerbrukerteam, kjennetegnes av at moderetatene har beholdt sin opprinnelige organisering, mens samordningen mellom dem enten foregår på tradisjonelt vis, i fellesmottaket eller innenfor et tverretatlig team. Blant disse kan vi igjen skille mellom de forsøkene som fullt ut har samlokalisert moderetatene, og de som bare delvis har samlokalisert moderetatene. Forsøk av den første typen finner vi i Frogner, Askøy, Årstad, Rissa, Narvik og Lødingen. Årstad skiller seg fra de øvrige forsøkene ved at de har operert med tre tverretatlige team (ungdomsmottak, rehabiliteringsteam og team for fremmedspråklige). Den andre typen finner vi i Nittedal

og Skien der bare deler av virksomheten er samlokalisert i et felles mottak i tillegg til at de har operert med et tverretatlig team. På samme måte som i Årstad, har de i Skien også operert med flere typer tverretatlige team i løpet av forsøksperioden. I Moss har forsøket utelukkende bestått av ett felles tverretatlig team.



Figur 3.2 Samordningsmodell B, funksjonsdelte modeller

I den andre hovedmodellen som vi har kalt funksjonsdelte modeller, har forsøkene omorganisert de tre etatene i to avdelinger med hver sine funksjoner. Denne modellen finner vi i Verdal og Løten. I Verdal har de skilt mellom en inntektsavdeling og en arbeidsavdeling, mens de i Løten har skilt mellom en forvaltnings- og tjenesteavdeling. Arbeidsdelingen her er i prinsippet lik, men varierer likevel på noen punkter. I Løten opererer de i tillegg med et tverretatlig team for tyngre brukergrupper. Opprinnelig hadde man også i Rissa planer om en tilsvarende modell, men denne har ikke blitt realisert.



Figur 3.3 Hovedmodell C, fullskala teammodell

Den tredje hovedmodellen kan vi kalle fullskala teammodell. Denne finner vi i forsøkene i Kristiansand og Saupstad. Her har medarbeiderne i de tre etatene

blitt organisert i tre større tverretatlige team. Som det fremgår av figur 3.3, har de to forsøkene hatt ulik arbeidsdeling mellom teamene. I Saupstad har de operert med tre likeverdige team og delt brukerne mellom seg i forhold til fødselsdato. I Kristiansand har teamene derimot vært spesialisert i forhold til ulike brukerbehov. I Kristiansand er forsøket også avgrenset til brukere som er under 25 år.

Vi kan også ta med en fjerde hovedmodell som omfatter to forsøk hvor Aetat ikke har egne medarbeidere i forsøket. Det ene av disse er Dønna, og det andre er Skaun som har hatt et forsøksprosjekt sammen med Orkdal og Agdenes (Orkdalsregionen).<sup>1</sup> Det spesielle med Skaun og Dønna er at forsøkene har bestått i å utforme samarbeidsrelasjoner med Aetats lokalkontor i henholdsvis Orkdal og Sandnessjøen. Det er imidlertid flere forsøk som omfattes av denne problemstillingen. Dette gjelder både Nittedal, Løten, Askøy og Lødingen. I disse fire kommunene er Aetat representert med et avdelingskontor i forsøkene, noe som innebærer at både medarbeidere og oppgaver er desentralisert. I Lødingen har de opprinnelig hatt et avdelingskontor i kommunen, mens de tre øvrige har fått overført medarbeidere og oppgaver i forbindelse med forsøket. Mens modellen i Orkdalsregionen og Dønna kan betraktes som en sentralisert modell, kan de fire øvrige forsøkene betraktes som en desentralisert modell.

### **3.2 Variasjoner i omfang og gjennomføring**

Forsøkene varierer i forhold til størrelsen på forsøkskommunen og hva slags målgruppe eller funksjoner som inngår i forsøket. I de fleste forsøkene omfattes alle brukergrupper i den aktuelle forsøkskommunen eller forsøksbydelen. I tre av forsøkene har de imidlertid foretatt visse avgrensninger. I Moss er målgruppen avgrenset til de med behov for tverretatlig bistand. Videre er målgruppen i Kristiansand avgrenset til de yngste (opp til 25 år). Til slutt har vi forsøkene i Skien, Askøy og Nittedal som vi kan si er avgrenset til mottaksfunksjonen og et tverretatlig team. Ut over dette varierer det også hvor radikalt forsøkene har gått til verks i forhold til samordningen av de tre etatenes tjenester. Mens de fleste har samarbeidet på tvers av den tredelte etatsinndelingen, har andre omorganisert alle tre etatene i nye virksomhetsenheter. Vi kan her skille mellom fire grupper forsøk i forhold til hvor langt de har beveget seg fra den opprinnelige tredelte etatsinndelingen:

---

<sup>1</sup> Agdenes har i løpet av forsøksperioden trukket seg fra det regionale samarbeidet, og forsøket har derfor det siste året bestått av et samarbeid mellom Orkdal og Skaun.

- a) Moss som verken omfatter samlokalisering eller etablering av felles mottak
- b) Forsøk som omfattes av en samlokalisering av mottaket, men begrenset samlokalisering av fagland (Nittedal, Skien)
- c) Forsøk som omfatter etablering av felles mottak, samlokalisering av fagland, men uten omfattende samorganisering (Årstad, Askøy, Frogner, Narvik, Dønna, Lødingen, Orkdalsregionen, Rissa)
- d) Forsøk med samlokalisering og samorganisering (Verdal, Saupstad, Løten, Kristiansand).

Her kan vi se at ambisjonsnivået stiger fra den første til den siste gruppen. Moss er spesielt fordi forsøket kun omfatter etablering av et tverretattlig team. Videre har vi Nittedal og Skien som har etablert et felles mottak, men der moderatene for øvrig befinner seg i ulike lokaler. Samordningen her foregår i form av tverretattlige team. I den tredje gruppen finner vi forsøk som har samlokalisert moderatene. Blant disse er det imidlertid bare i Frogner, Narvik og Orkdal at Aetat er samlokalisert med et fullverdig lokalkontor. Den siste gruppen innefattar forsøk som i tillegg til en fysisk samlokalisering, også har gjennomført en organisatorisk integrasjon. Blant disse har som nevnt Kristiansand hatt en avgrenset målgruppe, mens i Løten har Aetat hatt et begrenset tjenestetilbud.

I tabell 3.1 har vi også forsøkt å fastsette varigheten på etableringen av prosjektene. Det er vanskelig å fastsette noe konkret tidspunkt for når de enkelte forsøkene var etablert. Dette fordi enkelte forsøk ikke nådde sine opprinnelige planer eller endret planene underveis, mens andre har hatt en etablering som har gått i ulike trinn eller faser. I tabellen har vi likevel plassert de ulike forsøkene i forhold til noen avgjørende datoer. Datoene er fastsatt i forhold til det tidspunktet forsøkene var etablert i den form de avsluttet forsøksperioden ved utgangen av 2005. Av de 15 forsøkene som avsluttet ved årsskiftet 2005-2006, var det 12 som fikk midler høsten 2002. Ved utgangen av 2003 fikk i tillegg Askøy, Narvik og Orkdalsregionen tildelt forskningsmidler.

Tabell 3.1 Varigheten på etableringsprosessen i Samordningsforsøkene

	Tildelingsbrev	Ferdig etablert	Varighet	Merknad
Moss	aug. 2002	september 2003	13 mnd	
Nittedal	aug. 2002	(2003)	-	Basert på OSK
Skien	aug. 2002	mai 2003	9 mnd	Gjelder fellesmottak Basert på OSK Planer bare delvis realisert
*Askøy	des. 2003	gradvis	-	Basert på OSK
Årstad	aug. 2002	oktober 2004	26 mnd	Forprosjekt fra høst 2002
Frogner	aug. 2002	juni 2004	22 mnd (6 mnd)	Bydelsreform fra januar 04 Felles mottak fra
*Narvik	des. 2003	april 2004	4 mnd	
Dønna	aug. 2002	oktober 2003	14 mnd	Nye lokaler vår 2004
Lødingen	aug. 2002	januar 2003	5 mnd	
Rissa	aug. 2002	januar 2005	29 mnd	Planer endret underveis
*Orkdalsreg. - Skaun - Orkdal	des. 2003	april 2005 september 2005	16 mnd 21 mnd	Etablert tverretatlig team fra feb. 2004
Verdal	aug. 2002	januar 2004	17 mnd	Forprosjekt fra høst 2002
Løten	aug. 2002	januar 2004	16 mnd	
Saupstad	aug. 2002	april 2004	20 mnd	Forprosjekt fra feb. 2003 Felles mottak fra aug. 2003
Kristiansand	aug. 2002	november 2003	15 mnd	

Vi ser her at det ikke er noen klar sammenheng mellom forsøkene ambisjonsnivå og hvor lang tid det har tatt å etablere forsøket. I Moss ser vi at det tok 13 måneder fra midlene ble tildelt til det tverretatlige teamet var etablert. I Nittedal og Askøy er det vanskelig å fastslå noen bestemt dato siden disse forsøkene bygde på OSK-samarbeid. Dersom vi sammenligner de to siste gruppene, finner vi imidlertid at begge gruppene i snitt brukte 17 måneder på å etablere forsøket. Det betyr at det er andre forhold enn ambisjonsnivået i forsøkene som har hatt betydning.

Et forhold som har spilt en rolle for etableringstiden, er at forsøkene enten bygde på erfaringer fra OSK-samarbeid eller på erfaringer fra andre prosjekter som hadde startet opp tidligere. Både Nittedal og Askøy har bygd sine forsøk rundt

erfaringer med OSK-samarbeid, noe som bidro til at de forholdsvis raskt var operative. Det samme gjelder også forsøkene i Skien og Løten. Men spesielt i Løten tok det en god del lengre tid å integrere faglandene. OSK-samarbeidet ser derfor ut til å ha spilt en mindre rolle her enn i Nittedal og Askøy. Det samme kan også sies om forsøket i Skien fordi omfanget av oppgaver som ble lagt til mottaket, tilsier at det her var mer snakk om en nyetablering enn en videreføring av OSK.

I tabellen over ser vi ellers at etableringen av forsøket i Narvik gikk forholdsvis raskt tatt i betraktning av at dette omfattet både etablering av et felles mottak og samlokalisering av alle tre etatene i felles bygning. En forklaring på dette var at de i Narvik hadde egnede lokaler som stod klare til innflytting. Samtidig betydde det sannsynligvis en god del at prosjektlederen hadde erfaringer fra etablering av et tilsvarende forsøk i Lødingen. Siden forsøket i Narvik var ett av de tre forsøkene som kom med først i 2003, hadde de også muligheter til å trekke på erfaringer fra andre forsøk som allerede var etablert. Bl.a. vises det til erfaringer som ble høstet i forbindelse med et besøk til forsøket i Skien.

I Orkdalsregionen opplevde de også å ha god læringseffekt av å besøke andre forsøk (Narvik). Riktignok tok etableringsprosessen i Orkdalsregionene mye lengre tid enn i Narvik, men dette hadde sammenheng med andre forhold, bl.a. skifte av prosjektleder og en prosess med å få godkjent en søknad om et interkommunalt samarbeid innenfor sosialtjenesten. Etter at denne prosessen var over og godkjenningen forelå 1. desember 2004, gikk samlokaliseringen og etableringen av fellesmottak forholdsvis raskt. Med andre ord viser informanter både i Orkdalsregionene og i Narvik til at læringseffekten spilte en betydelig rolle. Dette dreide seg imidlertid ikke bare om å kopiere fra andre forsøk, men vel så mye om å lære av de feiltrinn andre hadde gjort i prosessen.

Det er ellers tre forsøk som utmerker seg ved at etableringsprosessen har tatt lang tid. Årstad startet opp med forprosjekt i 2002, men alle tre etatene var samlokalisert først i oktober 2004. Frogner var med fra 2002, men her var alle tre etatene samlokalisert først i desember 2004 (åpnet felles mottak i juni 2004). Rissa startet med forprosjekt i 2002 og var samlokalisert i midlertidige lokaler september 2004 og i permanente lokaler først i januar 2005.

Her er det flere ulike forklaringer på at prosessen har tatt tid. Årstad og Rissa har det felles at planene ble revurdert underveis i prosessen. I Rissa forlot man planene om å etablere forsøket sammen med det offentlige servicekontoret i kommunen. I kjølvannet av dette ble det også behov for egne lokaler, noe som



også bidro vesentlig til at etableringsprosessen tok såpass lang tid som den gjorde. I Årstad reviderte de også planene, men som en følge av et avslag på søknad til KRD om å komme inn under forsøkslovgivningen. I Frogner bidro også bydelsreformen i Oslo til at de opprinnelige planene ble revidert eller forsinket. Samtidig har Årstad og Frogner det felles at trygdeetaten og sosialtjenesten i forklant av eller i forbindelse med samlokaliseringen, var gjennom en intern omorganiseringsprosess. Et tredje forhold er at etableringsprosessen i Årstad og Frogner, som ellers omfatter relativt mange medarbeidere, også bar preg av uenigheter og diskusjoner omkring veivalg og løsninger. Selv om det nok er utenforliggende forhold som avslag på søknader (Årstad), bydelsreformen i Oslo (Frogner) og interne omorganiseringer som har betydd mest for forsinkelsene i Årstad og Frogner, har de to forsøkene sammen med Rissa, likevel det felles at planene er endret og/eller at prosessen har hatt preg av manglende konsensus omkring veivalgene i prosjektet.

Dersom vi sammenligner eksemplene fra Rissa og Narvik, ser vi også at det å ha lokaler tilgjengelig spiller en vesentlig betydning for tempoet i etableringsprosessen. Mens det tok godt over 2 år før de i Rissa var etablert i permanente lokaler, tok det kun 4 måneder i Narvik. I den sammenheng kan vi også trekke frem forsøket i Dønna og forsøket i Lødingen. Mens forsøket i Dønna først ble etablert i midlertidige lokaler etter 14 måneder, var forsøket i Lødingen etablert i egne lokaler i løpet av 5 måneder. I den sammenheng er det også fristende å trekke frem prosjektleders rolle siden Lødingen og Narvik hadde samme prosjektleder, og samtidig var det de to forsøkene som hadde klart kortest etableringstid av samtlige forsøk.

Den siste gruppen av forsøk har også det til felles at de har valgt forholdsvis radikale organisasjonsløsninger. Noe av forklaringen på den lange etableringsprosessen her, dreier seg derfor mer om at de har vært gjennom en mer skrittvis etablering av nye organisasjonsløsninger. Spesielt er dette tilfellet i Verdal og Saupstad der de først startet ut med et forprosjekt (i Saupstad også felles mot-tak) som senere ble utvidet til et prosjekt i full skala. Men på samme måte som i de øvrige forsøkene, dreide etableringsprosessen seg også her om å utarbeide planer, finne og innrede nye lokaler.

For å oppsummere kan det se ut som at det er fem forhold som spiller inn i forhold til tiden det har tatt å etablere prosjektene:

- Læringseffekten fra OSK-samarbeid eller fra andre forsøk.
- Organisatoriske forhold i form av samtidige etatsinterne omorganiseringsprosesser.

- Endring av planer og/eller uenighet om veivalget i prosjektet.
- Tilgangen til egnede lokaler.
- Skrittvis strategier som en tilpasning til mer radikale organisasjonsløsninger.

### **3.3 Ulike faser**

I litteraturen skiller det gjerne mellom ulike faser i integrasjonsprosessen mellom ulike organisasjoner. En del av litteraturen opererer med faser som en beskrivelse av ulike aktiviteter og strategier (Galpin og Herndon 2000). Andre har fokusert mer på de menneskelige og sosiale prosessene om finner sted i integrasjonsprosessen (Seo og Hill 2005). Hill peker her på at det er ulike stressfaktorer som oppstår i de ulike fasene av integrasjonsprosessen, og som igjen kan knyttes til ulike teoretiske perspektiver på sosial adferd. Etableringen av forsøkene kan på samme måte betraktes i lys av minst tre faser som går igjen i flere forsøk. De tre fasene kan betegnes som:

- Mobiliseringsfasen
- Justeringsfasen
- Konsolideringsfasen

Den første fasen kan beskrives som mobiliseringsfasen og omfatter planleggingsfasen og den første perioden med praktisk arbeid med brukerne. Denne fasen var preget av stor entusiasme, store forventninger og til dels mye optimistiske planer. Langt på vei fikk man også innfridd sine forventninger i denne fasen. Erfaringene var da hovedsakelig basert på etableringen av felles mottak og på samarbeidet i mindre tverretattlig team. Men selv innenfor de forsøkene som var i en prosess med å etablere de mer radikale samarbeidsmodellene, var optimismen stor. Mye av denne optimismen og entusiasmen kan forstås på bakgrunn av tre forhold: a) at forsøkene hadde rekruttert medarbeidere som hadde tro på ideen, b) at det ble gjennomført flere samlinger både lokalt og sentralt som bidro til mobilisering av både medarbeidere og prosjektledere og c) at man etter hvert innså at forsøkene kunne komme til å spille en betydning i forhold til NAV-reformen.

Justeringsfasen kan tidfestes til etter at man har høstet de første erfaringene med praktisk samarbeid mellom etatene, eller til overgangen fra å operere som et mindre forprosjekt til å operere i full skala. Det som preget denne fasen, er møtet mellom entusiasmen fra mobiliseringsfasen og den praktiske hverdagen. Konkret innebar dette at man i forsøkene møtte en del barrierer som man ikke

hadde vært nok oppmerksom på i den første fasen. Bl.a. dreide dette seg om at medarbeiderne ikke fikk tilgang til hverandres datasystemer, det var utfordringer i forhold til felles arkivsystemer, personvern hensyn som måtte ivaretas, samtidig som vi også ser tendenser til den klassiske skyveproblematikken mellom de tre etatene. Videre møter flere av forsøkene også organisatoriske utfordringer. Konsekvensen er at noe av entusiasmen og optimismen daler. Dette ser ut til å være gjennomgående selv om det varierer fra forsøk til forsøk. Følgende sitat fra den første delrapporten av evalueringen illustrerer noe av den frustrasjonen mange følte:

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

I de ulike forsøkene reageres det ulikt på disse forholdene. På den ene siden finner vi de som enten justerer ambisjonsnivået i forhold til hva som viser seg å være praktisk mulig, og/eller gjennomfører organisatoriske og fysiske justeringer. På den andre siden ser vi at enkelte enten ikke ser problemene like godt eller de blir oversett.

Den siste fasen, som vi har kalt konsolideringsfasen, reduserer gapet mellom forventninger og den praktiske hverdagen. I flere forsøk snakkes det om en restart. Dette skjer delvis ved en gjennomgang av strukturer og arbeidsmåter, samt i form av at forventningene og ambisjonsnivået skruses noe ned. I flere av forsøkene ser vi også at problemene de møtte i den andre fasen, får en løsning ved hjelp av forholdsvis enkle justeringer i organisasjonen eller den fysiske innredningen.

En erfaring vi kan trekke av dette, er at mobiliseringen i starten av en omorganiseringssprosess kan være et tveegget sverd. Det kan nemlig se ut som at den første mobiliseringsfasen fungerte både som en hemske og drahjelp i den andre fasen. På den ene siden fungerte det som en buffer i forhold til å fortsette prosessen selv om man opplevde å møte motgang. En av prosjektlederne uttrykker det på følgende måte:

*"At det gikk så greit – det har jeg blitt mer og mer klar over – var den jobbinga vi hadde helt i starten med å ha en del fellessamlinger, bli enig om felles mål, hva vi skal med dette her, kulturbygging, få vekk mytene om hverandre ... og at de ansatte har fått deltatt i utformingen av prosjektet ut fra sin hverdag. Det*

*tror jeg var alfa omega. Hadde vi ikke hatt det grunnfjellet, så tror jeg at en slik ting hadde velta hele prosjektet.”*

På den andre siden var denne mobiliseringen også en hemske i forhold til å få frem kritiske refleksjoner og læringsprosessene i forsøkene. Vi kan si at konturene av det bildet som var skapt i mobiliseringsfasen, ble hengende ved litt for lenge og gjerne en stund etter at medarbeidere hadde oppdaget at kartet ikke stemte helt med terrenget. Enkelte forsøk viste imidlertid at det var mulig å forene stor entusiasme med kritisk selvrefleksjon. Det å ha en åpen dialog i slike omstillingsprosesser er også gjennomgangstonen i mange av de anbefalingene vi finner i litteraturen.

### **3.4 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi klassifisert samordningsforsøkene i fire typer avhengig av hvor omfattende integrasjonsprosessen har vært. Den første typen finner vi i Moss der forsøket omfattes av et enkeltstående tverretatlig team for flerbrukere. Den andre typen finner vi i Nittedal og Skien der det er etablert et felles mottak og et tverretatlig team, men der etatene for øvrig er fysisk atskilt. Den tredje typen består av forsøk som har etablert felles mottak, samlokalisert faglandet og etablert ett eller flere tverretatlige team på tvers. Den fjerde typen omfatter forsøk som har gjennomført mer omfattende samlokalisering og samorganisering av de tre etatene. Dette gjelder forsøkene i Verdal, Saupstad, Løten og Kristiansand.

Et generelt inntrykk er at etableringsprosessen har tatt lang tid. Samtidig er det noen forsøk som etableres relativt raskt. I kapitlet har vi forsøkt å oppsummere noen viktige forhold som har hatt betydning for tempoet i etableringsprosessen. Det vi ser har fremskyndet prosessen, er først og fremst mulighetene for å bygge på erfaringer fra OSK-samarbeid eller andre forsøk og det å ha tilgang på egnede lokaler. Forholdene som ser ut til å ha forsinket etableringsprosessen, er enten etatsinterne organisatoriske forhold (interne sammenslåinger), at man har endret eller justert planene underveis, eller at man bevisst har valgt en mer skrittvis strategi.

Til slutt i kapitlet har vi også betraktet forsøkene i lys av tre ulike faser. Den første fasen (mobiliseringsfasen) var preget av stor entusiasme og engasjement. I den andre fasen (justeringsfasen) møtte de fleste forsøkene på en del barrierer som gjorde at noe av entusiasmen dalte. Reaksjonsmønstret på dette varierte

mellom forsøkene. Noen tilpasset enten ambisjonsnivået eller organisasjonsløsningene, mens i andre forsøk kan vi si at det oppstod et større gap mellom ambisjonene og den praktiske hverdagen. Den siste fasen (konsolideringsfasen) preges av at forsøkene tilpasset seg de tekniske, økonomiske eller organisatoriske begrensningene eller foretok andre justeringer av planene. En erfaring her er at der de hadde en åpen dialog omkring utfordringene man møtte underveis i prosessen, kom de også raskere frem til løsninger på utfordringene.

## 4 RESULTAT- OG VIRKSOMHETSINDIKATORER

Ett av hovedmålene for forsøkene har vært å få flere i jobb og færre på passive ytelser. I tillegg opererer hver av etatene med mål eller delmål knyttet til ulike sider ved sin produksjon eller sine respektive ytelser. I dette kapitlet har vi satt sammen et sett av måleindikatorer med tanke på å måle resultater av forsøksvirksomheten. Formålet er først og fremst å undersøke hvorvidt forsøksvirksomheten har gitt bedre resultater enn det vi finner i landet for øvrig. Samtidig ønsker vi også med dette å se på noe av samspillet mellom indikatorene og hvordan de gjensidig kan påvirke hverandre.

### 4.1 Beskrivelse av indikatorene

I kapitlet har vi tatt for oss én resultatindikator fra sosialtjenesten, to fra Aetat og fire fra trygdeetaten. I sosialtjenesten har vi tatt utgangspunkt i driftsutgiftene til økonomisk sosialhjelp og antall sosialhjelpsmottakere. Fra trygdeetatene har vi benyttet en indikator for saksbehandlingstid (restanser), andelen uføretrygdede, andelen med gradert uføretrygd, andelen på rehabiliteringspenger og andelen aktive enslige forsørgere. Fra Aetat har vi tatt utgangspunkt i en indikator for tiltaksaktiviteten (ordinære tiltak) og en indikator som er ment å vise matchen mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet.

Tabell 4.1 Virksomhets- og resultatindikatorer i forsøkene

Etat	Indikator
Trygd	1) Restanser per 1000 innbygger (ubehandlede søknader, krav, anker og klager). 2) Antall på rehabilitering per 1000 innbygger 3) Prosent uførepensjonister av befolkningen 4) Prosent graderte uførepensjonister av alle uførepensjonister 5) Prosent av enslige forsørgere i aktivitet
Sosial	1) Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp per innbygger 2) (Antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere)
Aetat	1) Prosent tiltaksdeltakelse blant registrerte ledige 2) Matching av vakanser og ledighetsrate

To av indikatorene kan betraktes som *resultatindikatorer* i forhold til målsettingen om ”flere i jobb og færre på passive ytelser” (outcome). Den ene som

kan knyttes til målet om færre på passive ytelser, er andelen uførepensjonister av befolkningen. I motsetning til andre ytelser er uføretrygden passiv i den forstand at det ikke ligger forventninger om aktivitet mens man har denne ytelsen. Samtidig er målet entydig og lineært i den forstand at jo lavere prosentandelen er, desto bedre resultat.

I forhold til målet om flere i jobb, er det mer problematisk å finne en egnet indikator. Her kunne man tenke seg både antall formidlinger til arbeid og ledighetsraten i de aktuelle kommunene kunne vært aktuelle. Begge disse målene påvirkes imidlertid i stor grad av andre utenforliggende forhold og er dermed ikke egnet som indikatorer knyttet til det arbeidet som utføres i samordningsforsøkene. Spesielt vil disse indikatorene påvirkes vesentlig av den generelle situasjonen i økonomien og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Dersom vi tar utgangspunkt i ledighetsraten og ser denne i sammenheng med vakansraten (ledige stillinger) i arbeidsmarkedet, får vi imidlertid en viss kontroll med slike eksterne faktorer. Dette er også intensjonen med indikatoren for jobbmatching (grad av mismatch) som vi har benyttet her. Denne indikatoren tar utgangspunkt i ledighetsraten (inkludert tiltaksdeltakere), men tar samtidig hensyn til antall ledige stillinger i arbeidsmarkedet (etterspørselen). Dårlig jobbmatch eller mismatch innebærer dermed en høy ledighetsrate i kombinasjon med en høy vakansrate (mange ledige stillinger). Sagt på en annen måte, dersom det er mange ledige i en bestemt kommune og samtidig mange ledige stillinger, tilsier dette en dårlig match og lite effektiv formidling av ledige.<sup>2</sup>

Mismatch kan oppstå på flere måter. Et forhold er at det er dårlig informasjonsflyt mellom de som tilbyr og etterspør arbeidskraft. Et annet forhold kan være at arbeidssøkerne har et høyere lønnskrav (høy reservasjonslønn) enn det arbeidsgiverne er villig til å betale. En tredje faktor er at kvalifikasjonene til de ledige ikke samsvarer med kvalifikasjonskravene arbeidsmarkedet etterspør. En fjerde faktor kan være at arbeidssøkerne på kort sikt ikke er sosialt eller fysisk i stand til å ta de jobbene som utlyses. En siste faktor kan være tilbøyeligheten til mobilitet blant arbeidssøkerne i det aktuelle arbeidsmarkedet.

De ulike tiltakene og virkemidlene som først og fremst Aetat rår over, men dels også sosialtjenesten og trygdeetaten, er rettet inn mot å redusere mismatchen. Vi

---

<sup>2</sup> Indikatoren er beregnet på en forholdsvis enkel måte som et produkt av ledighetsraten og vakansraten. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis den beste måten å beregne en slik indikator på, og det er derfor knyttet en viss usikkerhet til indikatoren. Indikatoren slik den er utregnet her, må derfor betraktes mer som en dikotom variabel som viser retning på endringene, ikke som en kontinuerlig variabel som sier noe om størrelsen på avstanden mellom de ulike forsøkene.

kan også si at de ulike tiltakene og virkemidlene er innrettet mot ulike typer av mismatch som dermed vil ha ulik forventet virkningstid. Tiltak rettet mot de to førstnevnte formene for mismatch (informasjon og reservasjonslønn), kan gi resultater på kort sikt, mens tiltak rettet mot de to sistnevnte formene for mismatch (kvalifikasjoner og sosiale barrierer), sannsynligvis trenger lengre tid for å gi synlige virkninger. Det betyr at enkelte forsøk kan ha vært i virksomhet i for kort tid til at vi kan forvente å se synlige resultater i 2004. Samtidig er det ikke urimelig å anta at for eksempel tett oppfølging og vilkårssetting vil kunne gi kortsiktige resultater dersom mismatchen skyldes høy reservasjonslønn eller lav søkeaktivitet. Selv om det her kan være mange utenforliggende ting som påvirker mismatchen, er indikatoren utformet slik at den rimeligvis vil kunne påvirkes av tiltak og aktiviteter i forsøkene. I det minste kan vi si at det er en bedre indikator enn mål som tar utgangspunkt i antall formidlinger siden en slik måleindikator først og fremst vil påvirkes av etterspørselen i arbeidsmarkedet.

I tillegg til de to nevnte indikatorene har vi også tatt med ulike *virksomhetsindikatorer*. Fra trygdeetaten gjelder dette restanser, antall på rehabilitering per 1000 innbygger, andelen med gradert uføretrygd og andelen aktive enslige forsørgere. Fra Aetat har vi andelen ordinære ledige i aktive tiltak. Selv om resultatene på disse indikatorene ikke er like entydige, er de likevel viktige i betydningen av at de kan si noe om den generelle aktiviteten, ulike forvaltningspraksis og prioriteringer.

De indikatorene som er benyttet her er sentrale, men gir ikke nødvendigvis noe samlet bilde av produksjonen i etatene. Den viktigste faktoren som mangler, er aktiviteten på attføring. Vi har heller ikke tatt med sykefravær. Dette har sammenheng med at sykefraværsfrekvensen først og fremst påvirkes av andre forhold enn aktiviteten i forsøkene. Derimot ville det vært relevant å ta med indikatorer på saksbehandlingstiden både for Aetat og sosialtjenesten på samme måte som restanseindikatoren til trygdeetaten. Denne typen data har vi imidlertid ikke hatt tilgang til. For de tre bydelsforsøkene mangler vi også data fra sosialtjenesten og Aetat siden datagrunnlaget herfra er på kommunenivå.

Et problem med bruk av slike indikatorer isolert sett er at vi ikke har kontroll med hvor mye de påvirkes av andre forhold, og hvor mye de påvirkes av aktiviteten i forsøkene. Isolert sett kan vi derfor ikke knytte et bestemt resultat (en resultatindikator) til aktiviteten i forsøkene. For eksempel vil indikatoren for jobbmatch i stor grad kunne påvirkes av utdanningspolitikken og innbyggernes flyttetilbøyelighet. Uføretrygd og sosialhjelp kan også skyldes særegne sosioøkonomiske forhold i den aktuelle kommunen. For å ta hensyn til slike eksterne



forhold har vi derfor sammenlignet indikatorene i forhold til en gitt referanse på to tidspunkter. Utgangspunktet her er år 2002, dvs. året før de fleste forsøkene ble samlokalisert eller samorganisert. Det andre måletidspunktet varierer noe. Enkelte indikatorer er basert på data fra 2004, mens andre er basert på data fra de første tre månedene av 2005. Alle indikatorene fra trygdeetaten er en sammenligning av de tre første månedene av 2002 og de tre første månedene av 2005. Indikatorene som er hentet fra Aetat og sosialtjenesten, er basert på data fra 2002 og 2004. Ideelt sett burde vi her hatt tallmateriale fra 2005 siden flere av forsøkene kom i gang med praktisk samarbeid først i 2004. Alle forsøkene har imidlertid hatt et visst aktivitetsnivå i perioden 2003 og 2004 som kan forventes å gi utslag i datamaterialet fra 2004.

Selv om vi kan observere endringer over tid, er det likevel ikke slik at endringene nødvendigvis skyldes aktiviteten i forsøkene. Endringene kan også skyldes nasjonale endringer i innsatsen på ulike områder eller strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Vi har derfor også målt de fleste indikatorene som prosent avvik fra landet som helhet (på begge tidspunkt). Dette gjør at vi har kontroll med generelle endringstendenser som ikke skyldes aktivitetene i forsøkene. For eksempel er tiltaksintensiteten målt som prosent mer eller mindre tiltaksbruk i det aktuelle forsøket sammenlignet med landet som helhet. Siden jobbmatchindikatoren er følsom for situasjonen i lokale arbeidsmarkeder, har vi her benyttet som referanseramme et tilsvarende type arbeidsmarked som det aktuelle forsøket befinner seg i (dvs. ikke landet som helhet). Her har vi benyttet en 7-delt klassifisering utarbeidet av Arbeidsdirektoratet.

Til tross for at vi både sammenligner indikatoren over tid (før og etter forsøksoppstart) og tar hensyn til nasjonale endringer, kan vi likevel ikke være sikker på at alle endringer i indikatorene dreier seg om rene forsøkseffekter. Vi må derfor være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner om at indikatorene nødvendigvis gjenspeiler resultater fra forsøkene. Gjennom sammenligninger av forsøkene på to ulike tidspunkter, samtidig som vi opererer med en fast referanseramme (resten av landet eller arbeidsmarkedstype), har vi imidlertid forsøkt å eliminere så mye som mulig av andre utenforliggende forhold som kan påvirke indikatorene.

## 4.2 Resultatindikatorene jobbmatch og uføregraden

Jobbmatch og andelen uføretrygdede kan betraktes som to ulike resultatmål (outcome). I tabell 4.2 har vi klassifisert forsøkene i forhold til om de har økt eller redusert henholdsvis andelen på uføretrygd og jobbmatch i forsøksperioden. Siden vi ikke har data på bydelsnivå, har vi plassert de tre bydelsforsøkene i en egen kategori. I vedlegget til rapporten har vi også presentert et radardiaagram for hvert forsøk.

Tabell 4.2 Klassifisering av forsøkene i henhold til økning/reduksjon i jobbmatch og økning/reduksjon i andelen på uføretrygd.

	<b>Redusert jobbmatch</b>	<b>Ingen endring</b>	<b>Økt jobbmatch</b>	<b>Ukjent jobbmatch</b>
<b>Økt uføre</b>			Rissa Skaun	Årstad Saupstad
<b>Ingen endring</b>	Lødingen Moss	Nittedal Verdal	Orkdal Løten Askøy Kristiansand Skien	
<b>Redusert uføre</b>	Narvik		Dønna	Frogner

Resultatene viser at det i forsøkskommunene har vært større endringer i jobbmatchen enn på uføretrygd. Dette er ikke overraskende siden det normalt er større bevegelser ut og inn av arbeidsmarkedet enn tilsiget til eller reaktivisering av uføretrygdede. I følge Fevang m.fl. (2004) er også overgangssannsynligheten til jobb langt høyere enn overgangssannsynligheten til uføretrygd. Over tid reduseres imidlertid sannsynligheten for overgang til jobb og sannsynligheten for overgangen til uføre øker.<sup>3</sup>

Indikatorene viser også at det samlet sett har skjedd en større forbedring i jobbmatchen i forsøkene sammenlignet med tilsvarende arbeidsmarkeder i landet. I alt er det 8 av 13 forsøkskommuner som har hatt en forbedring i jobbmatchen i perioden, hvorav fem har hatt en relativt stor forbedring i jobbmatchen (Dønna, Orkdal, Løten, Rissa og Skaun) og tre en noe mer moderat forbedring (Askøy, Kristiansand og Skien). Alle disse forsøkskommunene bortsett fra Orkdal og Skaun, hadde en høyere mismatch i 2002 sammenlignet med tilsvarende ar-

<sup>3</sup> Her må vi også ta hensyn til at det er knyttet en del usikkerhet til måten jobbmatchindikatoren er beregnet på. Vi har imidlertid testet ut ulike beregningsmåter uten at det påvirker resultatene i vesentlig grad.

beidsmarkedsregioner.<sup>4</sup> I 2004 er det bare Skien som fremdeles har en mismatch som ligger over tilsvarende arbeidsmarkedsregioner, Askøy og Kristiansand ligger omtrent på samme nivå, mens de resterende ligger godt under nivået til sine respektive arbeidsmarkedsregioner. Vi skal imidlertid være forsiktige med å trekke konklusjoner om at dette utelukkende er et resultat av forsøksvirksomheten. Det kan vel så mye være resultat av andre utenforliggende forhold.

Tabell 4.2 viser videre at jobbmatchen er lite endret i Verdal og Nittedal. I 2002 hadde imidlertid Nittedal en god jobbmatch, noe som kan forklare hvorfor vi ikke ser noen vesentlig endring her. Noe av forklaringen ligger sannsynligvis i at Nittedal befinner seg innenfor et større arbeidsmarked i Osloregionen der det er større bredde i arbeidsmarkedet og derfor lettere å formidle ledig arbeidskraft enn i mindre og mer ensidige arbeidsmarkeder. I Verdal finner vi derimot en jobbmatch i 2002 som ligger noe over tilsvarende arbeidsmarkedsregioner, uten at den vesentlig er endret i 2004.

Til slutt ser vi at tre forsøk har redusert jobbmatchen i perioden. Dette gjelder Narvik, Lødingen og Moss. To av disse (Narvik og Moss) hadde i utgangspunktet god jobbmatch i 2002 og har fremdeles bedre jobbmatch enn tilsvarende arbeidsmarkeder i 2004. Lødingen hadde derimot en jobbmatch i 2002 omtrent på nivå med tilsvarende arbeidsmarkeder, men ligger over dette nivået i 2004.

Alt i alt er imidlertid resultatene for forsøkene gode sammenlignet med utviklingen i tilsvarende arbeidsmarkedsregioner. Fem av forsøkene har forbedret jobbmatchen betydelig og tre mer moderate forbedringer. Blant de fem som ikke har redusert mismatchen, er det imidlertid bare to som har dårligere match enn tilsvarende arbeidsmarkedsregioner (Verdal og Lødingen).

I forsøkene finner vi ingen store endringer i andelen på uføretrygd i perioden 2002 til 2005 ut over den økningen som finner sted på landsbasis. Det er likevel tre av forsøkene som har redusert andelen på uføretrygd i nevneverdig grad. Dette gjelder Dønna, Narvik og Frogner. Av disse er det bare i Dønna at vi samtidig finner en forbedring i jobbmatchen. Her må vi imidlertid ta hensyn til at det er snakk om en liten kommune og at relativt få personer her kan gi store utslag. I Narvik ser vi derimot at jobbmatchen reduseres samtidig med reduksjonen i

---

<sup>4</sup> I Orkdal og Skaun ser vi en vesentlig forbedring i jobbmatchen som følge av at vakansene reduseres en god del uten at ledigheten øker tilsvarende. Spesielt gjelder dette i Skaun. Noe av forklaringen på dette kan være utbygging av veinettet mot Trondheim som gjør at reduserte vakansen ikke slår ut i økt ledighet slik vi skulle forventet, men i økt arbeidspending til Trondheim. Det betyr at den arbeidsmarkedsregionen som Skaun og Orkdal er en del av i vårt datamateriale, ikke er sammenfallende med det arbeidsmarkedet som avtegner seg i praksis.

andelen uføre. Her må det imidlertid legges til at jobbmatchen i Narvik har vært god og er fremdeles i 2004 klart bedre enn i tilsvarende andre arbeidsmarkeder.

I den grad vi kan knytte resultatene til forsøksvirksomheten, kan det se ut som at forsøkene først og fremst har oppnådd resultater i forhold til arbeidslinja, mens resultatene samlet sett er uendret i forhold til uføretrygd. Dette er også naturlig siden bevegelsene på arbeidsmarkedet skjer raskere enn bevegelsene på uføretrygd. Sannsynligvis er undersøkelsesperioden for kort til at vi kan forvente å se vesentlige endringer i uføregraden. Vi skal likevel ikke se bort fra at de resultatene som er oppnådd i forhold til uføretrygd, kan gi utslag i en økning på andre midlertidige ytelser.

Det at enkelte forsøk har økt uføregraden, og andre har redusert den, kan også reflektere at forsøkene har hatt noe ulike strategier. I enkelte forsøk var det bl.a. relativt stort fokus på å avklare sosialhjelpsmottakere i forhold til rettigheter i trygdesystemet. Det er rimelig å anta at en slik strategi vil gi utslag på andelen uføretrygdede (selv om det nok først og fremst kommer til uttrykk som en økning i andelen på rehabiliteringspenter). I andre forsøk og senere i forsøksperioden er inntrykket at mer av innsatsen ble rettet mot arbeidslinja og aktivisering av bl.a. sosialhjelpsmottakere. Resultatet av en slik strategi gir rimeligvis større utslag i form av redusert andel på sosialhjelp sammen med en økning i Aetats tiltaksaktivitet.

### ***4.3 Virksomhetsindikatorene***

I dette avsnittet har vi presentert virksomhetsindikatorer i forhold til sosialhjelp, rehabilitering og tiltak. I tabell 4.3a har vi tatt med de forsøkene som har økt jobbmatch uten samtidig å ha økt uføregraden. I den første kolonnen har vi tatt med endringer i brutto driftsutgifter per innbygger og endringer i andelen sosialhjelpsmottakere (i parentes).

Tabell 4.3a Økning/reduksjon i utgifter til økonomisk sosialhjelp (+andelen på sosialhjelp), andelen på rehabiliteringspenger og andelen ledige i tiltak i perioden 2002 til 2004/05.

	Brutto utgifter til økonomisk sosialhjelp per innb. (andel på sosialhjelp)	Andel på rehabilitering per innb.	Andel ledige i tiltak
Dønna	0 (+)	+	+
Orkdal	- (-)	+	+
Løten	- (0)	+	+
Askøy	- (-)	-	+
Kristiansand	+ (0)	+	+
Skien	- (-)	0	-

I fire av de seks forsøkene ser vi at sosialhjelpsbudsjettet er redusert sammenlignet med landet for øvrig. I Dønna er det ingen endring, og i Kristiansand har de hatt en økning. Ser vi på andelen sosialhjelpsmottakere, gir dette noe andre resultater. Gjennomgående ser vi at indikatoren for andelen sosialhjelpsmottakere er noe dårligere enn indikatoren for driftsutgifter. Forklaringen på dette er sannsynligvis at samarbeidet med de andre etatene ikke nødvendigvis gir utslag i færre sosialhjelpsmottakere totalt sett, men at for eksempel økt tiltaksbruk gir færre sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde (som regel vil sosialhjelpsmottakere som har indivistønad/kursstønad fra Aetat, også ha supplerende sosialhjelp).

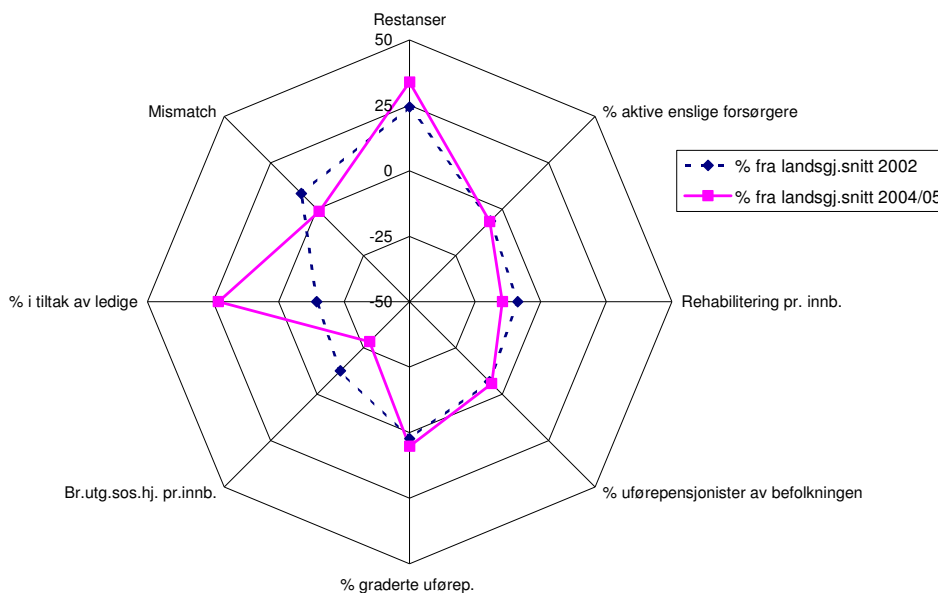
I den neste kolonnen ser vi at andelen på rehabiliteringspenger har økt sammenlignet med landet for øvrig i fire av de seks forsøkene. I Skien har det ikke vært noen vesentlig endring, mens Askøy har redusert andelen.

I den siste kolonnen ser vi at det har vært en økning i tiltaksaktiviteten i alle de seks forsøkene bortsett fra i Skien (sammenlignet med resten av landet). Det er ikke usannsynlig at denne økningen kan bidra til å forklare reduksjonene i mismatch på arbeidsmarkedet.

Blant de seks forsøkene som har oppnådd god jobbmatch og relativt sett gode resultater på uføretrygd, ser vi med andre ord et mønster i forhold til at de også har økt tiltaksaktivitetene, redusert sosialhjelpsutgiftene, men samtidig økt an-

delen på rehabilitering. Dette kan dermed dels være uttrykk for en vektlegging av både arbeidslinja (reduisert sosialutgifter og økt tiltaksaktivitet) og trygdelinja (reduisert sosialutgifter og økt andel på rehabilitering). En forklaring på økningen i antallet på rehabilitering kan imidlertid også skyldes at flere av forsøkene har bygd ned restansene i perioden, noe vi kommer nærmere inn på nedenfor.

Siden disse seks forsøkene også har bedret jobbmatch uten at andelen på uføretrygd er økt, peker resultatene samlet sett i positiv retning. Unntakene her er kanskje Kristiansand der vi ikke ser noen reduksjon i utgiftene til sosialhjelp til tross for økt tiltaksaktivitet. Dels gjelder dette også Dønna. Samtidig ser vi at det bare er i Askøy at de samtidig har redusert andelen både på sosialhjelp og rehabiliteringspenger.



Figur 4.1 Aktivitets- og resultatindikatorer Askøy kommune

Tabell 4.3b Økning/reduksjon i utgifter til økonomisk sosialhjelp (+andelen på sosialhjelp), andelen på rehabiliteringspenger og andelen ledige i tiltak i perioden 2002 til 2004/05.

	Brutto utgifter til økonomisk sosialhjelp per innb. (andel på sosialhjelp)	Andel på rehabilitering per innb.	Andel ledige i tiltak
Rissa	0 (0)	0	+
Skaun	0 (-)	+	0
Nittedal	0 (0)	+	+
Verdal	+ (+)	+	-
Narvik	- (0)	0	-
Lødingen	+ (+)	+ (svak)	+
Moss	+ (0)	- (svak)	+

I tabell 4.3b har vi tatt med de sju øvrige forsøkene som har dårligere skåre på jobbmatchindikatoren og/eller uføregraden. Her ser vi et noe mer sammensatt bilde enn i tabellen over.

For det første ser vi at det bare er Narvik som også har redusert utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Videre har tre forsøk ingen endring i utgiftene til økonomisk sosialhjelp (Rissa, Skaun og Nittedal), mens tre av forsøkene har økt utgiftene (Verdal, Lødingen og Moss). I Verdal har resultatene muligens sammenheng med at forsøket har vært gjennom en forholdsvis omfattende omstillingsprosess.

Økningen i andelen på rehabilitering er heller ikke her like entydig som i de seks første forsøkene. Tre av forsøkene har en merkbar økning (Skaun, Nittedal og Verdal), men økningen i ett av dem er forholdsvis svak. I de tre øvrige har det ikke vært endringer eller faktisk en svak nedgang (Moss).

Til slutt ser vi også at tiltaksaktiviteten varierer mer i denne gruppen av forsøk. I fire av forsøkene har tiltaksaktiviteten økt, men uten at det ser ut til å ha reduserte utgifter til økonomisk sosialhjelp i vesentlig grad. I Lødingen og Moss ser vi faktisk også en økning i økonomisk sosialhjelp til tross for økningen i andelen på tiltak.

#### **4.4 Restanser**

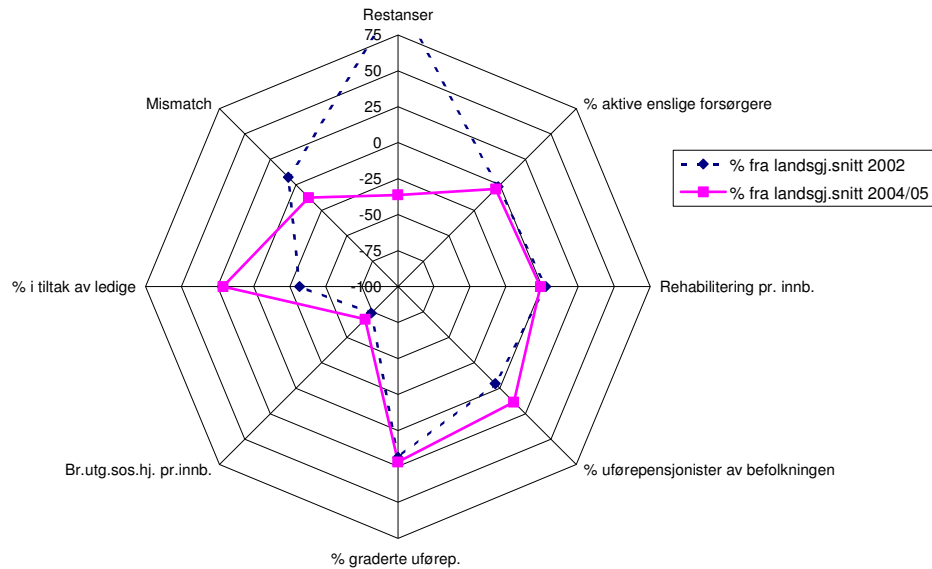
Et sentralt mål på aktiviteten i de tre etatene er behandlingen av antall saker eller saksbehandlingstiden. Her har vi imidlertid kun hatt tilgang på tall på restanser (ubehandlede saker) fra trygdeetaten. Til gjengjeld har vi tall på restanser også fra bydelsforsøkene.

Utviklingen av restanser varierer en god del fra forsøk til forsøk. I halvparten av forsøkskommunene har restansene økt i perioden 2002-2005 sammenlignet med resten av landet. Mye av årsaken til dette er sannsynligvis merarbeidet som er skapt i forbindelse med samlokaliseringen og samorganiseringen av forsøkene. Spesielt kan vi trekke frem trygdeetaten og sosialtjenesten i Årstad og Frogner som i forbindelse med forsøket var gjennom en intern sammenslåingsprosess.

I to av forsøkene (tre av forsøkskommunene) har restansene ikke endret seg fra 2002 til 2005. Dette gjelder Orkdalsregionen (Orkdal og Skaun) og Moss. Siden forsøket i Moss kun har bestått av et avgrenset tverretattlig team, er det imidlertid neppe forsøket som har påvirket restanseutviklingen i kommunen. Samtidig finner vi at restansene i Orkdalsregionen har ligget godt under landsgjennomsnittet både før og under forsøksperioden.

I 5 av 16 forsøkskommuner har restansene imidlertid blitt redusert i forsøksperioden. Dette gjelder Løten, Saupstad, Kristiansand, Skien og Rissa. Disse har opprinnelig til dels hatt svært høye restanser. Løten, Saupstad og Kristiansand hadde restanser mellom 15 og 35% over landsgjennomsnittet i 2002, mens Skien og Rissa hadde restanser på henholdsvis 75% og 125% over landsgjennomsnittet i 2002. Her kan vi spesielt trekke frem Rissa som i 2005 hadde restanser som lå 30% under landsgjennomsnittet. Tilsvarende reduksjon finner vi også i Skien. Av disse fem forsøkene er det bare Løten som i 2005 hadde restanser som fremdeles lå noe over landsgjennomsnittet.





Figur 4.2 Aktivitets- og resultatindikatorer i Rissa

De forsøkene som har redusert restansene i perioden 2002-2005, har i den samme perioden også hatt en økning i andelen på uføretrygd og/eller rehabiliteringspenger. Økningen i andelen på uføretrygd og/eller rehabilitering er da mest sannsynlig en konsekvens av at søknadsbunkene bygges ned, og ikke at det nødvendigvis er økt tilsig av nye klienter. Økningen i rehabilitering eller uføretrygd i det enkelte forsøk kan dermed vel så mye være et resultat av trygdeetatens egen saksbehandlingspraksis som at personer strømmer mellom de ulike etatene. Spesielt kan vi her trekke frem Rissa som har redusert restansene betydelig i perioden samtidig med at andelen på uføretrygd har økt en god del. Det samme gjelder også i Saupstad og delvis i Løten der vi ser at både andelen på rehabilitering og andelen uførepensjonister øker noe. I Frogner ser vi også at økningen i restanser sammenfaller med en relativt stor nedgang i andelen på uføretrygd. Sannsynligvis skyldes nedgangen i andelen uføretrygdede en opphopning av søknader som venter på behandling.

#### **4.5 Gradert uførepensjon og aktivisering av enslige forsørgere**

For trygdetaten har vi også tatt med indikatorer for gradert uføretrygd og aktivisering av enslige forsørgere. Vi finner imidlertid at det i forsøksperioden har vært små endringer på disse ordningene. I den grad vi kan si at det har skjedd en utvikling, har aktiviteten samlet sett heller gått ned enn opp.

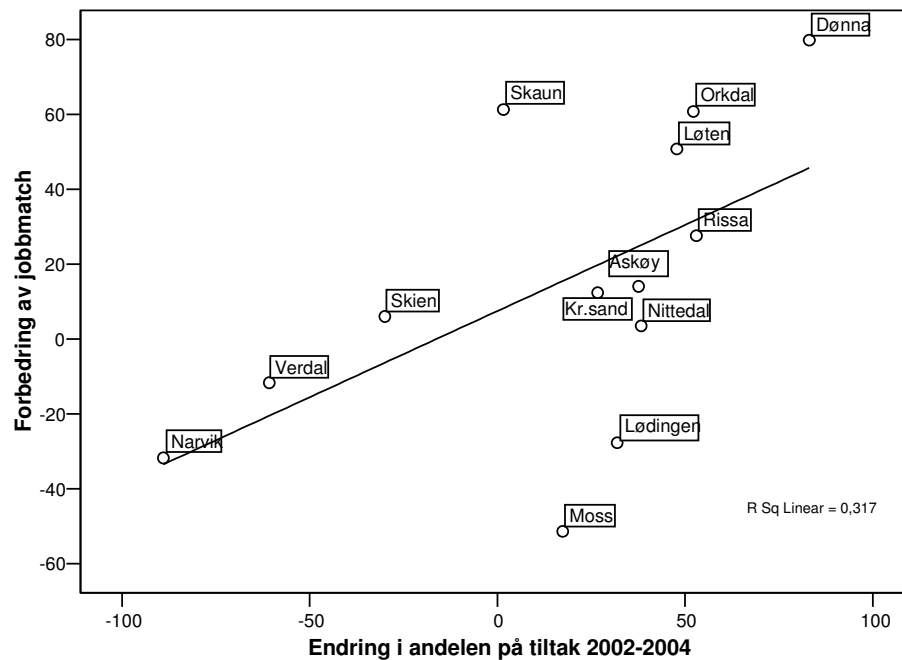
Det er kun i Lødingen vi finner at de har økt aktiviteten noe både i forhold til enslige forsørgere og på ordningen med gradert uføretrygd. Videre finner vi tre forsøk som har en viss økning på gradert uføretrygd, men ikke i forhold til aktive enslige (Narvik, Frogner og Orkdal). Herunder kan vi også ta med Saupstad som har økt aktiviteten i forhold til aktive enslige, men redusert andelen på gradert uføretrygd.

I de øvrige forsøkene finner vi at det har vært små endringer eller redusert aktivitet. I tre forsøk ser vi de har redusert andelen på gradert uføretrygd (Nittedal, Årstad og Dønna), men har ingen vesentlige endringer i forhold til enslige forsørgere. I Skaun har de redusert aktiviteten på begge ordningene, mens i Verdal bare i forhold til enslige forsørgere. Resten av forsøkene har ingen vesentlige endringer i aktiviteten på de to ordningene.

#### **4.6 Sammenhengen mellom indikatorene**

Ovenfor pekte vi på at det er en naturlig sammenheng mellom restansene i trygdeetatene og andelen på rehabilitering og uføretrygd. Dette skyldes at saksmengden enten har en status som ubehandlede saker (slår ut på restanseindikatorerne) eller ferdigbehandlet (slår ut indikatorene som måler andel på de ulike ytelsene). Samtidig finner vi også tendenser til at det er sammenhenger mellom andre indikatorer som ikke er like åpenbare. Dette gjelder forholdet mellom a) tiltaksnivået og jobbmatch, b) tiltaksnivå og sosialhjelp, c) sosialhjelp og rehabilitering, d) sosialhjelp og restanser.

Et sentralt formål med tiltakene er å øke formidlingen til jobb. Generelt kan det også se ut som at tiltaksnivået har økt og ligger på et relativt høyt nivå der man har oppnådd en forbedret jobbmatch. Der matchen ikke er endret eller blitt dårligere, er enten tiltaksnivået redusert, uendret eller på et relativt lavt nivå i forhold til landsgjennomsnittet. Dette kan tyde på at tiltaksaktivitet i forsøkene har påvirket jobbmatchen i forsøkene, noe figuren under også illustrerer.



Figur 4.3 Sammenhengen mellom endring i tiltaksaktivitet og endring i jobbmatch

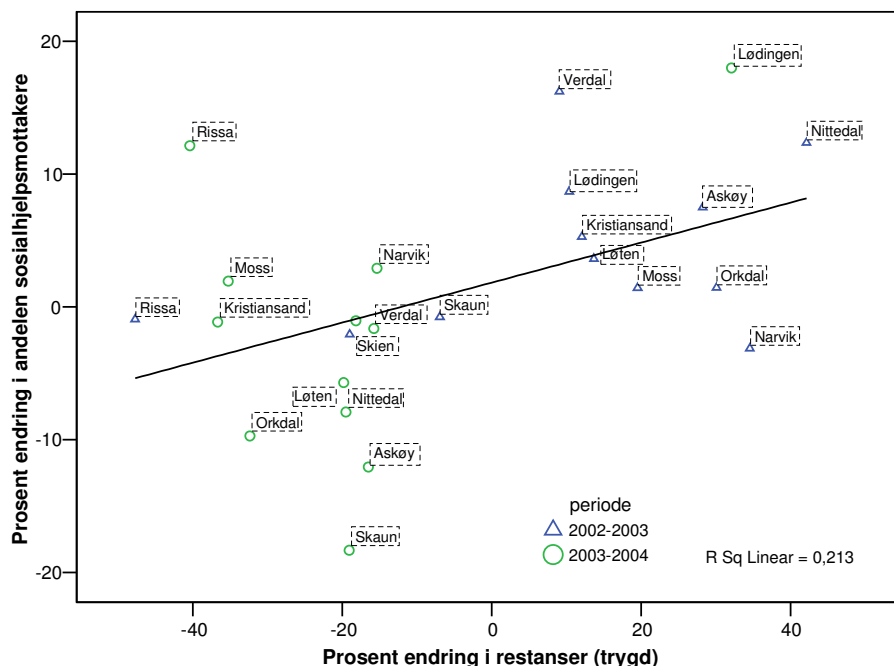
Figur 4.3 antyder at det er en positiv sammenheng mellom økning-  
 en/reduksjonen i tiltaksaktiviteten og forbedringer i jobbmatchen. En tilsvarende sammenheng finner vi ikke blant andre kommuner i landet. En tolkning av dette kan derfor være at forsøkene har brukt tiltakene på en mer effektiv måte. Vi ser imidlertid at spesielt Moss og Lødingen skiller seg fra dette mønstret ved at tiltaksaktiviteten har økt i begge kommunene, samtidig med at jobbmatchen har blitt dårligere. Vi kan også se at Skaun skiller seg positivt ut ved at jobbmatchen er betydelig forbedret, uten at tiltaksnivået har økt. Dette viser imidlertid bare at det også er andre forhold som påvirker jobbmatchen som vi ikke har kontroll over. I Skaun kan noe av forklaringen på den positive jobbmatchen være økt arbeidspending til Trondheim. Dette skal vi komme nærmere inn på senere.

For sosialtjenesten vil det å få sosialhjelpsmottakere over på tiltak gi økonomiske gevinster i form av redusert sosialhjelpsutbetalinger. I enkelte av forsøkskommunene finner vi også at en endring i tiltaksintensiteten faller sammen med endring i andelen sosialhjelpsmottakere. I Løten, Orkdal, Askøy og dels i Nittedal finner vi at en økning i tiltaksaktiviteten faller sammen med en tilsvarende reduksjon i utgiftene til økonomisk sosialhjelp. I Verdal finner vi derimot

at tiltaksnivået har gått betraktelig ned i perioden, mens antall sosialhjelpsmottakerne har økt. Samtidig er det flere av forsøkskommunene hvor vi ikke finner et tilsvarende sammenfall mellom endringer i tiltaksaktiviteten og sosialhjelp.

I tillegg til å aktivisere sosialhjelpsmottakere i arbeidsrettede tiltak, har et alternativ vært å avklare dem i forhold til rettigheter på rehabilitering. Vi skulle derfor også kunne forvente å finne en sammenheng mellom økning/reduksjon i utgiftene til økonomisk sosialhjelp og økning/reduksjon i andelen på rehabiliteringspenger. Dette finner vi imidlertid bare i et fåtall forsøk. Av de seks forsøkene som har redusert sosialhjelpsutbetalingene, er det bare tre som samtidig har økt andelen på rehabiliteringspenger. Blant de som har økt sosialhjelpsutgiftene, har samtidig de fleste også økt andelen på rehabilitering.

I forsøkene er det også flere som har pekt på at lang ventetid på å få behandlet søknader i trygdeetaten, innebærer at mange må gå midlertidig på sosialhjelp. I figur 4.4 har vi sammenstilt prosent endring i restanser og prosent endring i antall sosialhjelpsmottakere fra 2002 til 2003 og fra 2003 til 2004. Av diagrammet ser vi at en økning i antall restanser per innbygger faller sammen med en økning i antall sosialhjelpsmottakere. Dette underbygger dermed antagelsen om at økningen av restanser mer generelt resulterer i at de som venter på å få ferdigbehandlet søknaden, benytter sosialhjelp som en midlertidig venteytelse. Når restansene reduseres, ser vi motsatt en tilsvarende reduksjon i antallet sosialhjelpsmottakere.



Figur 4.4 Prosent endring i restanser og prosent endring i antall sosialhjelpsmottakere

Det som imidlertid er interessant i forbindelse med forsøket, er at restansene reduseres utover i forsøksperioden, med den følge at også andelen sosialhjelpsmottakere reduseres. De fleste forsøkene hadde i perioden 2002-2003 en økning i restansene, med tilsvarende økning i antall sosialhjelpsmottakere. I perioden 2003 til 2004 ser vi derimot en reduksjon i restansene, samtidig med at andelen sosialhjelpsmottakere reduseres. Det kan med andre ord se ut som at restansene til trygdeetaten har større ringvirkninger enn de direkte virkningene de har på andelen uføretrygdde og andelen på rehabiliteringspenger. Utvalget her er imidlertid lite, og vi skal derfor være forsiktige med å trekke konklusjoner om hvor allmenngyldige disse sammenhengene er. Det er ikke usannsynlig at økningen i den første perioden kan ha hatt sammenheng med selve etableringsprosessen. I den forbindelse er det også verd å ta med seg at denne typen forskyvningsmekanismer kan bremse integrasjonsprosessen og bidra til at de respektive etatene reserverer seg mot samarbeidet fordi utviklingen på resultatindikatorene ikke går i den retningen man forventer.

## 4.7 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet har vi med bakgrunn i noen virksomhets- og resultatindikatorer forsøkt å gi et bilde av de virkningene samordningsforsøket har hatt. Vi har her skilt mellom det vi kaller resultatindikatorer (outcome) og virksomhetsindikatorer (output). Som resultatindikatorer har vi benyttet en indikator for jobbmatch (produktet av andelen arbeidsledige og andelen ledige stillinger) og andelen av befolkningen på uføretrygd. Disse to indikatorene kan knyttes til målsettingen om flere i jobb og færre på passive ytelser.

Med forbehold om de svakhetene som ligger i utformingen av indikatorene, finner vi at de fleste forsøkene i løpet av forsøkesperioden har oppnådd en bedre jobbmatch sammenlignet med tilsvarende arbeidsmarkedsregioner. Vi skal imidlertid være forsiktige med å trekke den slutningen at dette er en direkte følge av samarbeidet i forsøksvirksomheten. Vi finner nemlig også at en forbedret jobbmatch sammenfaller med en økning i tiltaksaktiviteten i perioden. Det er likevel ikke urimelig å anta at forbedringen i jobbmatchen kan være resultat av en kombinasjon mellom samordning av tjenestene og økt tiltaksbruk. Målingstidspunktet kan imidlertid være for tidlig. Sett i forhold til at flere forsøk har kommet relativt sent i gang og at det gjerne tar en viss tid før resultatene blir synlige, skal ikke se bort ifra at tilsvarende målinger på et senere tidspunkt ville gitt bedre resultater.

I forhold til målet om færre på passive ytelser, er ikke resultatene like positive. Andelen på uføretrygd har i de fleste forsøkene endret seg lite. Vi finner likevel at andelen på uføretrygd er noe redusert i enkelte forsøk, mens den har økt noe i andre forsøk. Økningen kan delvis skyldes at enkelte forsøk har bygd ned restanser i perioden, mens det i andre kan være resultat av at flere sosialhjelpsmottakere har blitt avklart for en trygdeytelse. Ellers finner vi også et eksempel på at reduksjon i andelen på uføretrygd faller sammen med en økning i andelen på rehabilitering, noe som kan tyde på at terskelen for å få uføretrygd er hevet. I et av forsøkene er det også rimelig å anta at reduksjonen i andelen på uføre, skyldes at restansene har økt betydelig i perioden.

Sett fra kommunens ståsted er det gjerne et mål å redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp. På samme måte som for de øvrige indikatorene, finner vi at resultatene her varierer mellom forsøkene. I forsøksperioden ser vi at utgiftene til økonomisk sosialhjelp går ned i 5 av 13 forsøkskommuner (sammenlignet med resten av landet). I de øvrige forsøkene er det enten ingen endring i forhold til resten av landet eller de har en økning i utgiftene.

Ingen av forsøkene har oppnådd positive skårer på alle indikatorene samtidig. Det nærmeste vi kommer, er Askøy som har økt tiltaksaktiviteten og bedret jobbmatchen, samtidig som de både har redusert utgiftene til sosialhjelp og andelen på uføretrygd. Vi finner også en svak økning i andelen på gradert uførepensjon. Her kan vi også trekke frem Orkdal og Løten som på samme måte har økt tiltaksaktiviteten og bedret jobbmatchen, samtidig med at utgiftene til økonomisk sosialhjelp er redusert. Felles for Orkdal og Løten er at de begge samtidig har økt andelen på rehabiliteringspenger i perioden.

Gjennomgående ser vi likevel en tendens til at når man oppnår gode resultater ett sted, har dette en tendens til å tyte ut i dårligere resultater et annet sted. Det klareste og mest åpenbare eksemplet her er forholdet mellom restanser og andelen på rehabilitering/uføretrygd. Et annet eksempel er forholdet mellom sosialhjelp på den ene siden og rehabilitering eller tiltaksaktivitet på den andre. Det interessante her er at denne typen overføringer kan oppleves forskjellig i de ulike forsøkene. I Løten oppfattes dette som å være en intendert konsekvens av samarbeidet, mens det i et annet forsøk oppfattes som en uhensiktsmessig skyveproblematikk. Et tredje eksempel er forholdet mellom restanser i trygdetaten og andelen sosialhjelpsmottakere, noe som sannsynligvis skyldes at sosialhjelp benyttes som en venteytelse mens søknader er til behandling i statsetatene.

## 5 HVA MENER BRUKERNE?

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra brukerundersøkelsen i 11 av de 15 forsøkene. I undersøkelsen har vi tatt for oss spørsmålet om brukernes oppfatning av det generelle servicenivået, om de har fått den hjelpen de har hatt behov for, kasteballproblematikk og brukervedvirkning.

### 5.1 Bakgrunn

Et metodisk spørsmål er hva vi faktisk måler ved hjelp av en brukerundersøkelse. Rolland (2004) trekker her et skille mellom målinger av det viktige og det trivielle. I den forbindelse peker han på at brukerundersøkelser tradisjonelt har overfokuset ”serviceaspektet” (det trivielle) på bekostning av selve ”behandlingen” (det viktige). Videre viser han til at brukeren kanskje har forutsetninger for å vurdere ”serviceaspektet”, men ikke nødvendigvis ”behandlingen”. Det betyr med andre ord at kvaliteten på tjenestene kan være gode, uten at dette kommer til uttrykk gjennom en brukerundersøkelse.

Et annet metodisk forhold er at de svarene som brukerne oppgir i et spørreskjema, ikke nødvendigvis gjenspeiler erfaringer med tjenestetilbudet. Brukere med ulike bakgrunn og erfaringer vil ofte ha ulike holdninger og forventninger til de offentlige tjenestene. I forbindelse med en analyse av brukertilfredshet med kommunale tjenester har Telemarksforskning tidligere konstruert en uavhengig ”stemningsindikator” som langt på vei forklarte brukernes fornøydhetsgrad med det kommunale tjenestetilbudet (Ringstad 2000). Med andre ord kan det være andre forhold som påvirker svarene enn brukernes erfaringer med de aktuelle tjenestene vi ønsker å måle.

Vi kan heller ikke se bort fra at forsøkene i seg selv kan påvirke denne stemningsindikatoren, i form av at forsøkene i seg selv kan skape visse forventninger hos brukerne. Selv om tilbudet objektivt sett har blitt bedre, kan man da risikere at brukertilfredsheten går ned dersom forventningene har økt mer enn proporsjonalt med forbedringene av tjenestetilbudet.

Et tilsvarende forhold som trekkes frem i en evaluering av Jobcentre Plus i Storbritannia, er at forbedringer av tilbudet for enkelte brukere kan bidra til forventingsringvirkninger i form av at andre brukere forventer det samme tilbu-



det (eller samme oppmerksomhet). Med andre ord kan det her tenkes at selv om tilbudet forbedres for en gruppe brukere, kan brukertilfredsheten samlet sett likevel gå ned som følge av at andre brukere forventer å få et like godt tilbud (Dowson 2004).

For å unngå de fallgruver som er omtalt over, har vi i undersøkelsen forsøkt å fange opp både de ”trivielle” og ”viktige” spørsmålene. Videre er undersøkelsen gjennomført i tilsvarende kommuner uten samordningsforsøk (referansegruppe). Vi er derfor ikke primært ute etter å måle hvor fornøyde brukerne er i absolutt forstand, men heller hvor fornøyde de er relativt sett i forhold til referansegruppen. Undersøkelsesdesignet vil dermed ta hensyn til problemet med at brukertilfredsheten påvirkes av brukernes forventninger eller en mer generell stemningsindikator. Dette gjelder imidlertid bare dersom forventingen er likt fordelt mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Dersom forsøkene i seg selv har bidratt til å påvirke brukernes forventninger i positiv retning, risikerer vi likevel å undervurdere den faktiske kvaliteten ved forsøkene. Med andre ord, selv om forsøkene objektivt sett har et bedre tilbud, vil ikke brukerundersøkelsen vise dette fordi forsøkene også har bidratt til å heve forventningene hos brukerne.

Brukerundersøkelsen er gjennomført i 11 av forsøkene og i 9 sammenligningskommuner. Det er ikke gjennomført undersøkelser i Skien, Rissa, Årstad og Orkdalsregionen.<sup>5</sup> Sammenligningskommunene er plukket ut med tanke på at de samlet sett skulle være så lik forsøkskommunene som mulig i forhold til et sett av indikatorer.<sup>6</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 Telemarksforsking som så sendte ut et spørreskjema til hver enkelt registrert bruker.

Hele undersøkelsen (bruttoutvalget) omfatter i alt 2997 registrerte brukere, hvorav 1252 fra sammenligningskommunene og 1745 fra forsøkene. Av disse

---

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Sammenligningskommunene omfatter Frogn, Lillesand, Namsos, Tinn, Tønsberg, Storfjord, Sarpsborg, Brumunddal og Bydel St.Hanshaugen i Oslo.

ble 82 utsendte skjema returnert med ukjent adresse. Svarprosenten i undersøkelsen var samlet på 63%, hvorav 60% i forsøkene og 67% i sammenligningskommunene. Nettoutvalget består dermed av 820 brukere fra sammenligningskommunene og 1019 brukere fra forsøkene.

Designet av undersøkelsen vil i hovedsak basere seg på en sammenligning av forsøk og sammenligningskommuner. 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, kan det likevel ha oppstått skjevheter i utvalgene. I analysen har vi derfor også benyttet oss av regresjonsanalyser der vi kontrollerer for relevante bakgrunnsforhold som kan tenkes å påvirke resultatene.

I tråd med Rollands skille mellom trivielle og viktige tjenesteaspekter, har vi også forsøkt å gjøre et skille mellom spørsmål som angår servicenivået og spørsmål som omhandler selve "behandlingen". Først tar vi for oss et sett av spørsmål som omhandler servicenivået (tilgjengelighet, ventetider, lokaler og personalets service) og som kan betraktes som mer trivielle aspekter ved tjenestene. Dernest tar vi for oss spørsmålet om brukerne har fått den hjelpen de har hatt behov for. Her ber vi først brukerne oppgi hva slags hjelpebehov de har, og deretter hvor god hjelp de mener å ha fått. I tillegg har vi også et sett spørsmål som omhandler avklaring, oppfølging og tiltaksbruk samt et spørsmål om samordningsevne og kasteballproblemstikk.

Resultater fra undersøkelsen er tidligere publisert i Møller (2005a og 2005b). Resultatene som presenteres her, har i tillegg med resultater fra forsøket i Askøy. Dette bidrar imidlertid ikke til vesentlig andre resultater enn de som er publisert tidligere. I dette kapitlet har vi likevel forsøkt å presentere resultatene på en noe enklere måte vha figurer og enkle krysstabeller. For mer detaljerte modellberegninger vises til tidligere delrapporter.

## **5.2 *Servicenivået***

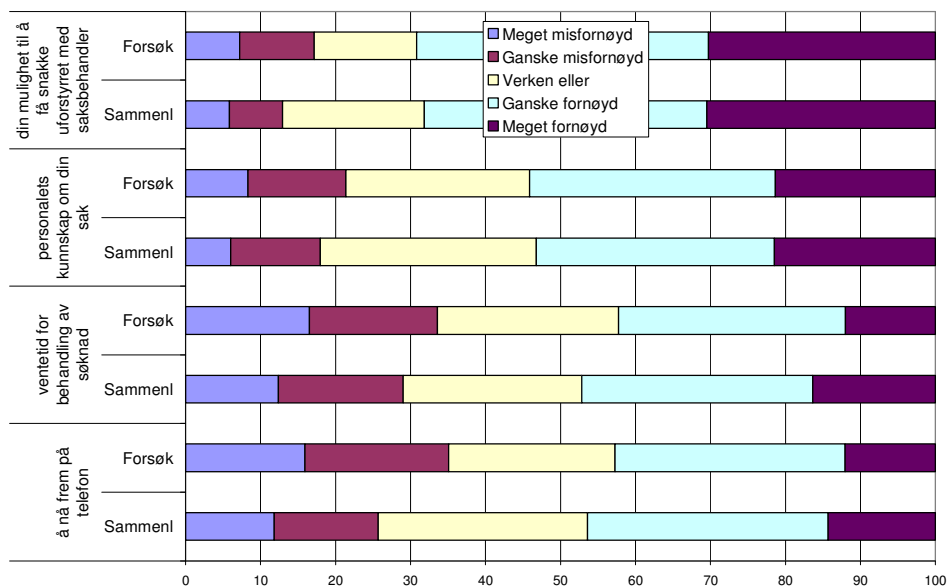
Innledningsvis i spørreskjemaet stilte vi spørsmål om hvor fornøyde eller misfornøyde brukerne var samlet sett med den eller de etatene de hadde vært i kontakt med.

Tabell 5.1 ”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=1809).

	Sammenligningskommuner	Forsøkskommune	Totalt
Meget fornøyd	23	22	23
Ganske fornøyd	35	39	37
Verken eller	26	23	24
Ganske misfornøyd	11	11	11
Meget misfornøyd	5	5	5
Totalt	100	100	100

Tabell 5.1 viser at det ikke er store forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Forskjellene er heller ikke signifikante, verken med eller uten kontroll for observerbare forskjeller i utvalgene.

Vi stilte også spørsmål om hvor fornøyde brukerne var med ulike sider ved tjenestene. Spørsmålsbatteriet bestod her av 13 ulike tjenesteaspekt som omfattet temaer som tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service.



Figur 5.1 Brukernes tilfredshet med tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner.

Det viste seg også her å være små forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. I den grad det er forskjeller, finner vi at forsøkene skårer signifikant dårligere enn sammenligningskommunene på fire av tjenesteaspektene. Størst forskjell er det i forhold til spørsmålet om å nå frem på telefon. Dernest er brukerne i forsøkene mindre fornøyde med saksbehandlingstiden. Det tredje og fjerde spørsmålet angår personalets kunnskap om brukernes sak og muligheten for å snakke uforstyrret. Det som særpreger svarfordelingen på de to sistnevnte spørsmålene, er at det er en større andel misfornøyde brukere i forsøkene, men ikke en mindre andel fornøyde.<sup>7</sup>

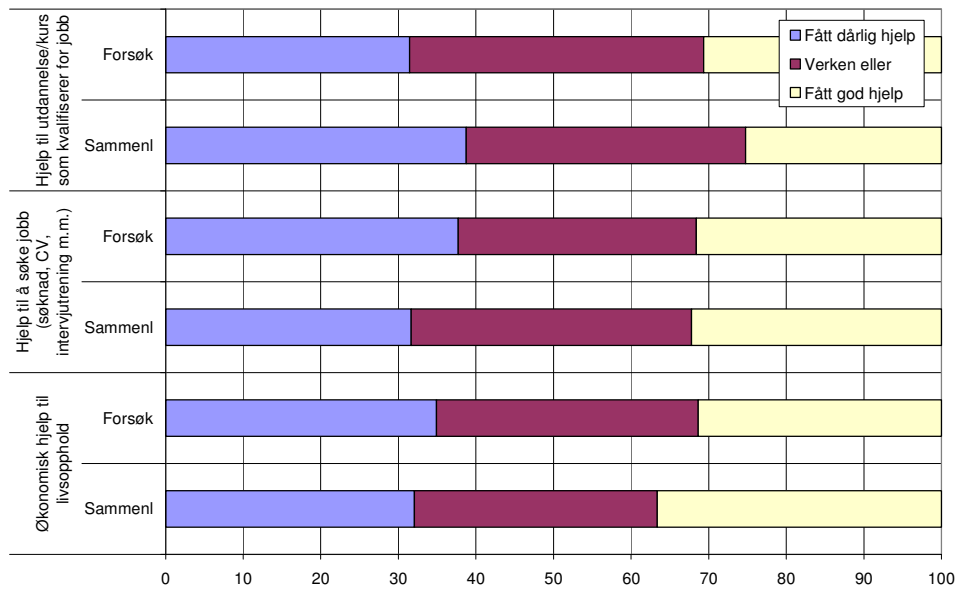
Det er heller ikke uventet at det er på de nevnte fire områdene at forsøkene kommer dårligere ut enn sammenligningskommunene. Misnøyen med ventetiden for behandling av søknad kan ha sin naturlige forklaring i at mer personalressurser har gått med til samlokalisering og omstillingsprosesser eller til mer ressurskrevende samarbeid omkring brukerne. Brukernes misnøye med tilgjengeligheten 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. Når det gjelder spørsmålet om muligheten for å snakke uforstyrret, er de negative resultatene her sannsynligvis en direkte følge av at de alle fleste forsøkene i det minste i den første fasen, hadde utformet forholdsvis åpne mottak med lite skjerming.

### ***5.3 Får brukerne den hjelpen de har behov for?***

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 spørsmål om hva slags hjelp brukerne har hatt behov for og hvor fornøyde de har vært med den hjelpen de har fått. Her stilte vi spørsmål om jobberelaterte behov, ulike behov for hjelp til livsopphold samt om andre mindre stønadsordninger.

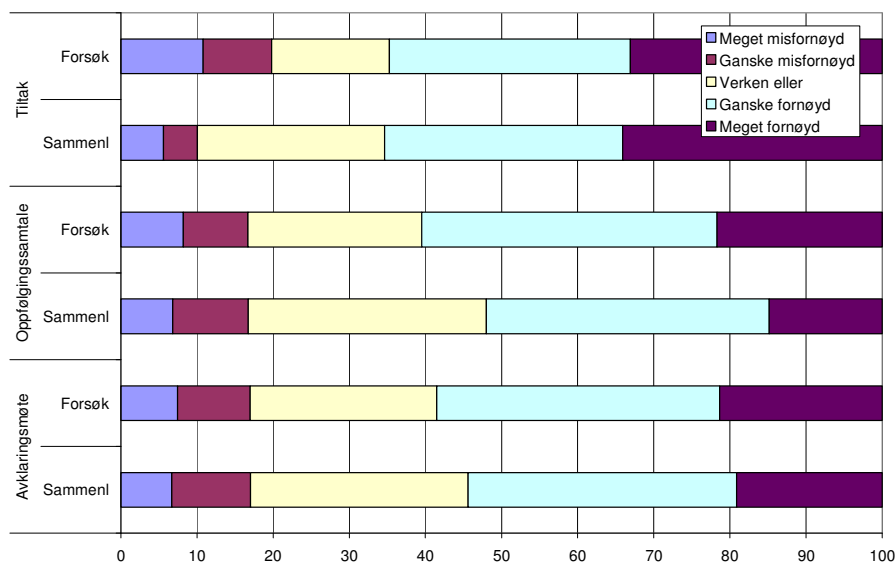
---

<sup>7</sup> Forskjellen på de to sistnevnte spørsmålene er signifikant først når vi kontrollerer for individuelle bakgrunnskjennetegn.



Figur 5.2 Brukernes tilfredshet med den hjelpen de har fått i forhold til oppgitt hjelpebehov. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i figuren er den opprinnelige 6-punktsskalaen omregnet til 3 kategorier).

Det viser seg at brukene i forsøkene samlet sett ikke opplever å ha fått bedre hjelp enn brukerne i sammenligningskommunene. Forsøkene skiller seg imidlertid i noen grad fra sammenligningskommunene på tre områder. Figur 5.2 viser at det er en større andel i forsøkene som oppgir at de har fått god hjelp til å få utdanninge/kurs som kvalifiserer for jobb. Forskjellene her er i utgangspunktet svakt signifikante, men når vi kontrollerer for forskjeller i utvalgene, forsvinner denne forskjellen. Vi ser også at brukerne i forsøkene er noe mer misfornøyde med hjelpen de har fått til jobbsøking. Men heller ikke denne forskjellen viser seg å være signifikant. Til slutt ser vi en tendens til at brukerne i forsøkene er mindre fornøyde med økonomisk hjelp til livsopphold. Denne forskjellen viser seg å være svakt signifikant også når vi kontrollerer for forskjeller i utvalgene (signifikant på 10%-nivå). Forklaringen på dette kan være at man i kjølvannet av samarbeidet har stilt strengere krav til aktivitet både for de som har dagpenger og økonomisk sosialhjelp.



Figur 5.3 Brukernes tilfredshet med avklaringsmøter, oppfølgingssamtaler og tiltak. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner

Figur 5.3 viser brukertilfredsheten i forhold til avklaringsmøter, oppfølgingssamtaler og tiltak. Her fremgår det at brukerne i forsøkene har en tendens til å være mer fornøyde med avklarings- og oppfølgingssamtalene, men forskjellene er ikke signifikante når vi kontrollerer for skjevheter i utvalgene. Samtidig finner vi at forsøkene skårer lavere enn sammenligningskommunene på tilfredsheten med arbeidsmarkedstiltakene de har deltatt på (signifikant på 10%-nivå). Som vi har sett tidligere, er det her en like stor andel i forsøkene og sammenligningskommunene som svarer at de er fornøyde, men samtidig en større andel i forsøkene som er misfornøyde. En forklaring på dette 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 det i kjølvannet av den relativt omfattende avklaringen flere av forsøkene har gjennomført, er skapt forventinger hos brukerne som forsøkene ikke har klart å innfri.

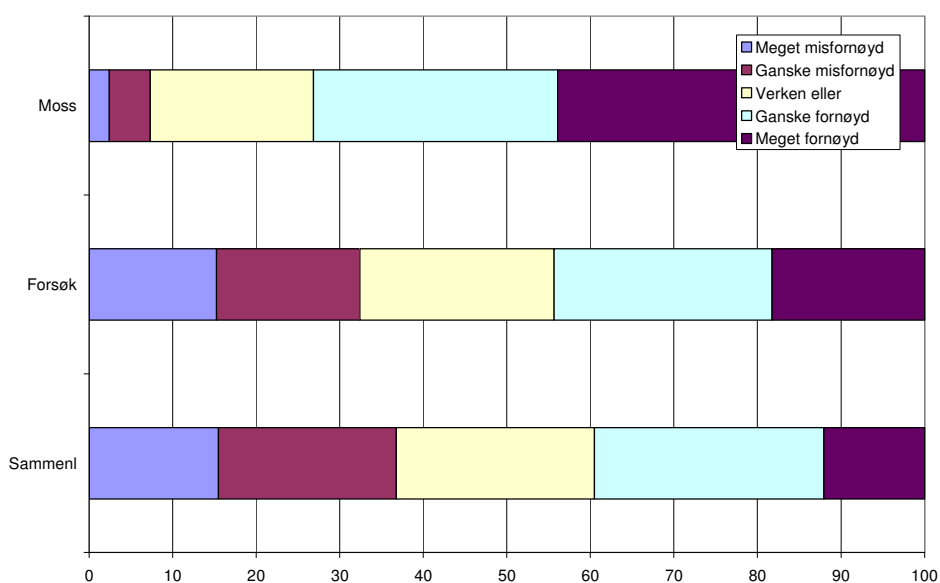
#### 5.4 Samordning og kasteballer

En begrunnelse for å samordne de tre etatene har vært ønske om å unngå kasteballproblematikken. I spørreundersøkelsen definerte vi kasteball som "å bli henvist 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:

- i forhold til om brukerne selv opplever å ha behov for samordnede tjenester og hvor fornøyde de har vært med etatenes evne til å samarbeide
- i form av et direkte spørsmål om brukerne har opplevd seg som kasteball (jf. definisjonene over)
- ved hjelp av et spørrebatteri som indirekte tar sikte på å måle kasteballtilfeller

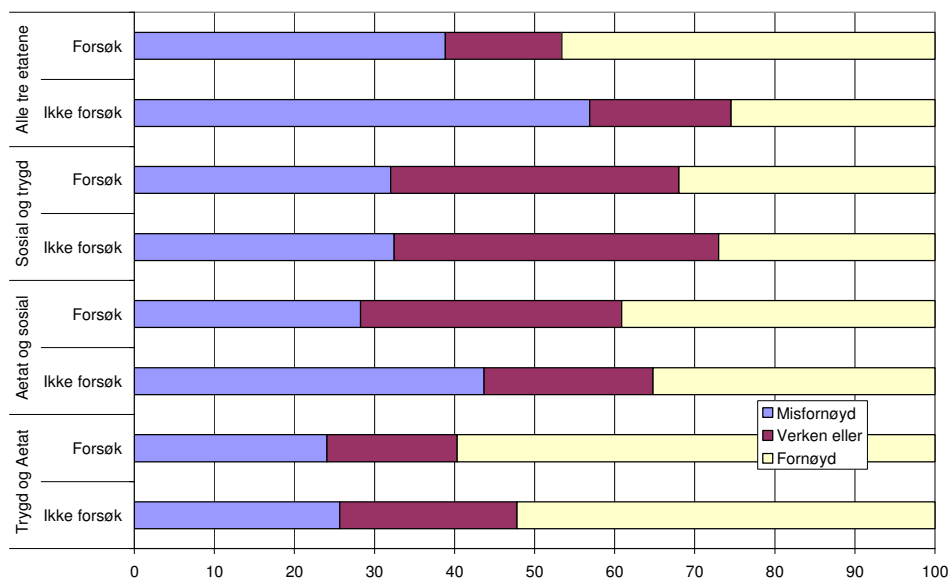
Det er omtrent en like stor andel i forsøkene som svarte at de hadde behov for samordnede tjenester (37%) som i sammenligningskommunene (35%).<sup>8</sup> De som svarte bekreftende på dette spørsmålet, fikk også et oppfølgingsspørsmål der vi ba dem oppgi hvor fornøyde de var med etatenes evne til å samarbeide. Blant disse finner vi at brukerne i forsøkene er mer fornøyde med etatenes evne til å samarbeide enn i sammenligningskommunene.



Figur 5.4 Tilfredshet med etatenes samarbeidsevner blant brukere med behov for samordnede tjenester. Sammenligning av forsøket i Moss, andre forsøk og sammenligningskommunene.

<sup>8</sup> Moss er her tatt ut av analysen siden utvalget her ikke er representativt.

I figur 5.4 har vi skilt ut forsøket i Moss fordi deltakerne i dette forsøket i utgangspunktet er brukere med behov for tjenester fra flere etater. Det spesielle med deltakerne her er at de har fått tett og individuell oppfølging, noe som også gir ganske klare utslag på resultatene. Nesten 45% av deltakerne her svarer at de har vært meget fornøye med etatenes evne til å samarbeide. Men samtidig finner vi også at de andre forsøkene skårer høyere på dette spørsmålet enn sammenligningskommunene. Forskjellen mellom forsøkene og sammenligningsgruppen er også klart signifikant.



Figur 5.5 Tilfredshet med etatenes samarbeidsevner blant brukere med behov for samordnede tjenester. Sammenligning av brukere med ulik etatstilknytning i forsøk og sammenligningskommuner.

Figur 5.5 viser også at brukernes opplevelse av etatenes evne til å samarbeide, varierer avhengig av hvilke etater brukerne har behov for samarbeid mellom. Mest fornøye er brukerne som har hatt behov for samarbeid mellom trygd og Aetat. Minst fornøye er de brukerne som har hatt behov hjelp fra alle tre etatene. Samtidig ser vi at forskjellen mellom forsøkene og sammenligningsgruppen er størst når det gjelder den sistnevnte gruppen. Med andre ord ser det ut til at forsøkene har hatt størst positiv betydning for de som har hatt behov for tjenester fra alle tre etatene. De gode resultatene i Moss bidrar en god del til dette



resultatet, men selv når vi ser bort fra forsøket i Moss, finner vi det samme mønstret i de andre forsøkene.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om respondentene hadde opplevd seg som kasteball mellom de tre etatene. Her fant vi imidlertid ingen forskjeller mellom brukerne i forsøkene og i sammenligningsgruppe. Kommentarene til enkelte brukere kan imidlertid tyde på at de her refererer til hendelser som har funnet sted før forsøkene startet. En upresis formulering av spørsmålet kan dermed ha bidratt til at svarene her ikke nødvendigvis reflekterer effekter av forsøkene, men vel så mye erfaringer fra før forsøkene startet opp.

En annen forklaring på at det er like mange som opplever seg som kasteball i forsøkene som i sammenligningsgruppen, kan være at flere stønadsmottakere i forsøkene mer eller mindre motvillig har blitt aktivisert i en eller annen form. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser nemlig at flere brukere i forsøkene har vært til avklaringsmøte, oppfølgingssamtale og deltatt på arbeidsmarkedstiltak enn i sammenligningsgruppen. Dette kan i seg selv bidra til at flere brukere får kontakt med flere etater, og at de av den grunn opplever seg som en kasteball.

Det kan også se ut som at forsøkene ikke alltid har lyktes like godt med å følge opp brukere som har blitt avklart. Økt aktivisering i form av avklaringsmøter med saksbehandlerne kan derfor ha bidratt til å skape forventninger hos brukerne som ikke har blitt innfridd. Går vi nærmere inn i materialet, finner vi indikasjoner på dette.

Tabell 5.2 Frekvensen på avklaringsmøter og tiltaksbruk fordelt på ”kasteballer” og andre grupper. I prosent.

		Ikke kasteball		Kasteball	
		Sammenl	Forsøk	Sammenl	Forsøk
Avklaringsmøte	Ja, flere ganger	22,5	24,7	35,0	40,7
	Ja, en gang	29,1	28,0	28,8	32,6
	Nei	48,4	47,2	36,3	26,7
	Total	100	100	100	100
		Sammenl	Forsøk	Sammenl	Forsøk
Tiltak	Ja	18,9	23,5	38,8	38,0
	Nei	81,1	76,5	61,3	62,0
		100	100	100	100

Tabell 5.2 viser at ”kasteballene” (de som oppgir at de i noen eller stor grad har opplevd å bli kasteball) i større grad har blitt innkalt til avklaringsmøter i forsøkene enn i sammenligningsgruppene, men ikke deltatt mer i aktive tiltak. I forsøkene ser vi at hele 73 % av ”kasteballene” har blitt innkalt til avklaringsmøter, mens tilsvarende for de i sammenligningskommunene er 64%. Andelen av ”kasteballene” som har vært i aktive tiltak, er imidlertid lik i forsøkene og sammenligningsgruppen (38%).<sup>9</sup> Med andre ord kan det se ut som at det har vært en mismatch mellom innsatsen i forhold til avklaringen og innsatsen i forhold til tiltaksbruk i forsøkene. Disse resultatene underbygger også et generelt inntrykk av at flere forsøk har etablert gode avklaringsarenaer, men at knapphet på tiltaksmidler eller relevante tilbud har gjort det vanskelig å følge opp med aktive tiltak. Forklaringen på at forsøkene ikke skårer høyere på brukertilfredsheten generelt, og det at like mange i forsøkene opplever seg som kasteballer til tross for samarbeidet, kan således skyldes at de gjennom den økte innsatsen på å avklare brukere, har skapt forventinger (hos brukerne) som de ikke har klart å innfri.

Disse resultatene kan også reflektere gapet mellom ambisjonene i forsøkene om å aktivisere flere passive stønadsmottakere og tilgangen på tiltak eller tiltak som er tilpasset denne gruppen. Et par av respondentene gir uttrykk for dette på følgende måte:

*”Er misfornøyd med hjelpen på arbeidskontoret med å få kurs eller utdanning. Er også misfornøyd med den konstante oppfølgingen. Har følt at det er viktigere å passe på at vi gjør ting, men å hjelpe oss frem ikke er så viktig.”*

*”[Er misfornøyd med] sosialkontoret fordi at de har vært såpass frem og tilbake og lovet meg ting som ikke har blitt gjort slik de sa til meg.”*

Vi har også forsøkt å måle kasteballproblematikken ved hjelp av et spørrebatte-ri. Her la vi inn følgende tre påstander som indirekte var ment å måle aspekter ved kasteballproblematikken:

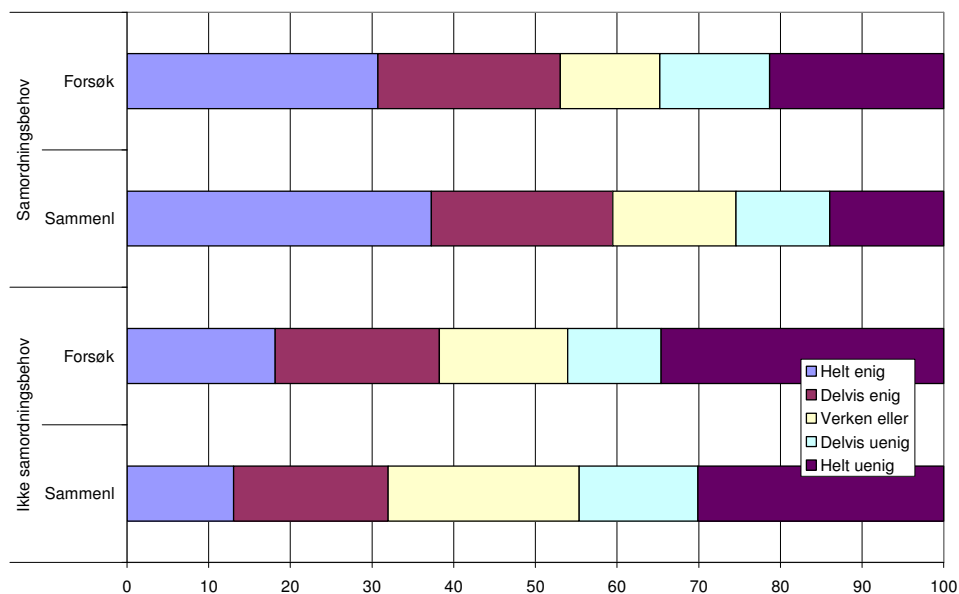
- Jeg har opplevd å bli sendt fra kontor til kontor uten å få den hjelpen jeg trenger
- Jeg får som regel utført de tjenestene jeg har behov for på ett og samme sted

---

<sup>9</sup> Siden vi her opererer med utvalgsundersøkelser, er det ikke sikkert at disse tallene reflekterer det faktiske nivået på tiltaksbruken. Vi går likevel ut fra at utvalgsundersøkelsen reflekterer forskjellene i den faktiske tiltaksbruken mellom forsøkene og sammenligningskommunene.

- Jeg må ofte oppgi opplysninger om meg selv til flere forskjellige saksbehandlere

Det er kun på en av påstandene at forsøkene skiller seg signifikant fra sammenligningskommunene. Dette gjelder påstanden om at brukerne som regel får utført tjenestene på ett og samme sted. Som en følge av at de fleste forsøkene har samlokalisert sine tjenester, er det naturlig at deltakerne i forsøkene er klart mer enig i denne påstanden enn i sammenligningskommunene. På de øvrige påstandene som retter seg mer mot selve tjenestetilbudet (ikke det fysiske), er det derimot ingen signifikante forskjeller.



Figur 5.6 Andel brukere som er enige eller uenige påstanden om at de må oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. Fordelt i forhold til brukere med og uten samordningsbehov og forsøks- og sammenligningskommuner.

Dersom vi bare tar for oss den gruppen som svarer at de har et behov for samordnede tjenester på tvers av etatene, finner vi en forventet tendens til at brukerne i forsøkene er mer fornøyde enn i sammenligningskommunene. Dette kommer til uttrykk i forhold til påstanden om å gi opplysninger til flere saksbehandlere. I figur 5.6 ser vi at brukere med samordningsbehov i forsøkene, er klart mer uenige i påstanden om at de må oppgi opplysninger til flere saksbehandlere. Blant de uten samordningsbehov, ser vi derimot at brukerne i forsøkene er langt mer polarisert (både mer enig og uenig) enn brukerne i sammenlig-

ningskommunene. Dette kan ha sammenheng med at brukerne i flere av forsøkene møter generalister i mottaket som må henvide videre til andre med relevant kompetanse.

### **5.5 Forskjellen mellom brukerne**

Resultatene over antyder at det er noen brukergrupper som har opplevd å få bedre tjenester, mens andre kanskje har opplevd det motsatte. De tre etatene forholder seg også til en svært heterogen gruppe brukere. Brukergruppene spenner over alt 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 ut over de gruppene som har et spesielt samordningsbehov. I en tidligere evalueringsrapport undersøkte vi derfor brukertilfredsheten i forhold til ulike aldersgrupper og i forhold til hvilken etat de hadde vært i kontakt med (Møller 2005b).

Denne analysen viste at ungdom (opp til og med 25 år) i samordningsforsøkene gjennomgående var mer fornøyde med tjenestene enn tilsvarende aldersgruppe i sammenligningskommunene. Dette kom bl.a. til uttrykk ved at de oppga å være mer fornøyde med tjenestene totalt sett. Samtidig fant vi at ungdom i forsøkene var mer fornøyde i forhold til følgende aspekter ved tjenestene:

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

Vi fant heller ingen områder hvor ungdom var spesielt mer misfornøyd med tjenestene enn tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene. Forklaringen på at ungdom gjennomgående er mer fornøyd i forsøkene, kan være at de har vært en prioritert gruppe og derigjennom fått mer oppmerksomhet i forsøkene. Samtidig kan det også være at denne gruppen opplever de åpne lokalene i forsøkene som mindre problematiske enn det eldre brukergrupper gjør.

Vi finner også forskjeller i brukertilfredsheten mellom de ulike etatsbrukerne. I forhold til spørsmålet om de samlede tjenestene finner vi at det bare er brukerne av Aetat som er mer fornøyde med det samlede tjenestetilbudet enn tilsvarende brukere i sammenligningskommunene. Denne brukergruppen er videre spesielt fornøyd med ventetiden ved skranken, ventetid for samtale med saksbehandler og personalets måte å behandle dem på. Derimot er de mindre fornøyde med de oppfølgingsamtalene de har fått.

Sosialhjelpsmottakerne i forsøkene er gjennomgående mer fornøyde med at deres rettigheter blir ivaretatt, at de får utført tjenestene på ett og samme sted samt at de slipper å gi opplysninger til flere saksbehandlere. Med andre ord kan resultatene tolkes i retning av at de opplever at deres behov for samordnede tjenester har blitt godt ivaretatt. Derimot er de mindre fornøyde enn sosialhjelpsmottakerne i sammenligningskommunene med ventetiden på behandling av søknad og muligheten til å snakke uforstyrret.

Brukerne av trygdeetaten skiller seg i liten grad fra trygdebrukere i sammenligningskommunene. Det eneste vi kan se antydning til, er at trygdebrukerne i forsøkene på samme måte som sosialhjelpsmottakerne, er mer misfornøyde med muligheten for å snakke uforstyrret med saksbehandler.

Det at resultatene varierer mellom ulike brukergrupper, har sannsynligvis sammenheng med at de endringene som samordningsforsøkene innebærer, har ulik betydning for forskjellige brukergrupper. For noen brukere kan samordningen av tjenesten ha stor betydning, både i positiv og negativ retning, men for andre mindre betydning.

Det at Aetats brukere gjennomgående er mer fornøyde enn andre etaters brukere, kan ha sammenheng med to ting. For det første har Aetat med sine jobbsentre lang tradisjon med åpne mottak, og de nye mottakene representerer i så måte ikke noe nytt. Til sammenligning representerer de nye og åpne mottakene i samordningsforsøkene noe nytt og ukjent for brukerne av sosialtjenesten og trygdeetaten. For det andre, i den grad denne Aetats brukere har behov for andre tjenester, vil det vanligvis bestå i å innhente informasjon fra de andre etatene, en oppgave som normalt blir ivaretatt langt enklere og smidig i samlokaliserte og samordnede enheter.

Det er gjerne sosialhjelpsmottakerne som i størst grad har behov for å samordne sine tjenestebehov fra flere etater. Dette kommer også til uttrykk ved at de er mer fornøyde på flere områder enn tilsvarende grupper i sammenligningskom-

munene. Samtidig er de også mindre fornøyde med saksbehandlingstiden og muligheten til å snakke uforstyrret. Sett ut fra deres situasjon og tjenestebehov er ikke dette overraskende. For det første vil de åpne mottakene være uvant og sannsynligvis problematisk for mange sosialhjelpsmottakere. Dette fordi sosialhjelpen i stor grad baseres på skjønn, og den første samtalen med mottakspersonalet vil derfor ha en helt annen og personlig karakter enn det man for eksempel har i Aetat. For det andre er det også rimelig at saksbehandlingstiden har større betydning for en sosialhjelpsmottaker enn for brukere som søker andre ytelser. Dette dels fordi sosialhjelpen normalt blir vurdert oftere enn andre ytelser (normalt hver tredje måned), og dels fordi sosialhjelpen representerer det siste økonomiske "sikkerhetsnettet" blant de ulike stønadsordningene.

Tendensen til at trygdemottakerne også opplever åpenheten i forsøkene som mer problematisk enn i sammenligningskommunene, kan også forklares med at de åpne mottakene i forsøkene representerer noe nytt og ukjent. Tradisjonelt har trygdebrukerne møtt et mottak bestående av en ekspedisjons- eller resepsjonstjeneste, mens de nå i enkelte forsøk har opplevd at mottaket utfører saksbehandlingen direkte over disk. Samtidig er trygdebrukerne gjerne eldre enn brukerne av de to andre etatene, og som vi har sett over, er de eldre gjerne mer skeptiske til de åpne mottakene enn de yngre. Her må det også legges til at enkelte eldre trygdebrukere kommenterer i spørreskjemaet at de ikke nødvendigvis synes de åpne mottakene er ubehagelige i forhold til egen sak, men heller at det er ubehagelig å overhøre andre og mer sensitive samtaler.

## **5.6 Forskjeller mellom forsøkene**

Når vi sammenligner brukertilfredsheten i forsøkene, finner vi naturlig nok en del variasjoner. Enkelte forsøk skårer gjennomgående høyere enn sammenligningskommunene og andre lavere. Det er imidlertid relativt små utvalg i enkelte av kommunene og resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Metodisk har vi forsøkt å løse dette ved å benytte lineære regresjonsmodeller for å kontrollere for forskjeller i utvalgene i de enkelte kommunene. Enkelte forsøk har også rettet virksomheten mot en spesiell brukergruppe slik som i Moss og Kristiansand. På samme måte er deler av utvalget i Nittedal skjevt i betydning av at flerbrukerne er overrepresentert. I tillegg finner vi et relativt skjevt utvalg i Lødingen samtidig som Lødingen kan vise til svært gode resultater i brukerundersøkelsen. I disse forsøkene har vi derfor gjennomført en tilleggsanalyse der vi har benyttet en såkalt matching-metode. Den innebærer at det for hver bruker i de respektive forsøkene plukkes ut en så lik bruker som mulig fra sammenlig-

ningsgruppen, ut fra kjente kjennetegn ved brukeren. Hensikten med dette er å få et mer relevant sammenligningsgrunnlag der vi vet at utvalgene er skjeve.

Vi har gjennomført sammenligninger av de enkelte forsøkene på samtlige av spørsmålene som er presentert over. I vedlegget har vi presentert en tabell der vi har indikert hvorvidt det enkelte forsøket skårer signifikant høyere eller lavere enn sammenligningsgruppen (eller den matchede gruppen).

Resultatene viser at det er tre forsøk som utmerker seg positivt i forhold til brukernes samlede tilfredshet med tjenestene. Det er Saupstad, Moss og Lødingen. Som forventet, finner vi også at resultatene i Lødingen blir noe mindre positive når vi sammenligner med den matchede gruppen. I tillegg finner vi at forsøket i Kristiansand får noe bedre resultater med den matchede sammenligningsgruppen. Tar vi utgangspunkt i de tre førstnevnte forsøkene, finner vi at brukerne her er spesielt fornøyde med følgende:

- ventetiden ved skranken
- oppfølgingsmøtene og oppfølging av enkeltsaker
- at de får raskt hjelp
- at de får den hjelpen de har behov for

Brukerne i de tre forsøkene er også klart mer uenige i påstanden om at ”ingen har klart å gi dem den hjelpen de trenger”. Samtidig opplever de i større grad å ha fått den hjelpen de har behov for i forhold til sine hjelpebehov. I Saupstad og Lødingen gjelder imidlertid dette bare de trykderelaterte tjenestene, mens det i Moss gjelder de arbeidsrelaterte tjenestene. Brukerne i disse forsøkene er også mer fornøyde med etatenes samarbeidsevne. Dette gjelder imidlertid ikke i Lødingen når vi sammenligner med det matchede utvalget.

Det er også andre forsøk som utmerker seg positivt på enkelte av spørsmålene i undersøkelsen. I Kristiansand finner vi som i Moss, at brukerne er mer fornøyde enn den matchede sammenligningsgruppen med hjelpen de har fått til de arbeidsrelaterte tjenestene. I Løten er brukerne mer fornøyde enn sammenligningsgruppen med ventetiden i skranken. I Dønna er brukerne også mer uenige i påstanden om at de må vente lenge på å få hjelp. For øvrig er brukerne i forsøkene gjennomgående mer fornøyde med å få utført tjenestene på ett sted enn i sammenligningskommunene.

Det er også noen områder som går igjen i flere forsøk, der resultatene er dårligere enn i sammenligningskommunene. Dette gjelder bl.a. på spørsmålet om ven-

tetid på behandling av søknad (Frogner, Narvik og Askøy), personalets oppfølging og i informasjonen som blir gitt om tjenestene (Frogner, Narvik og Nitte-dal).

Et sentralt spørsmål her er om resultatene i Saupstad, Moss og Lødingen gjenspeiler faktiske forbedringer i tjenestetilbudet. I Moss er det rimelig å anta at resultatene gjenspeiler den tette oppfølgingen flerbrukerne har fått innenfor det tverretatlige teamet. Det at forsøket er organisert i et eget prosjekt, sikrer også at disse brukerne blir prioritert. Saupstad skiller seg fra Moss ved at utvalget her spenner over alle brukergrupper, også de som bare har kontakt med mottaket. Samtidig bygger Saupstad på den samme teambaserte arbeidsmetoden som i Moss. Forskjellen er imidlertid at teamene i Saupstad ikke bare jobber med flerbrukere, men med alle brukere. I Lødingen er forholdene mindre og mer oversiktlige enn i Saupstad og Moss. Men dette, sammen med at Aetat er til stede i forsøket, har i følge en av informantene fra Lødingen, også gjort at de der i praksis jobber teambasert slik som i Saupstad.

### ***5.7 Brukerretting som metode***

Et av hovedmålene med samordningsforsøkene har vært å skape en mer brukerrettet forvaltning. I henhold til St.meld. 14 (2002-2003) defineres brukerretting som:

*”Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis.”*

I forbindelse med forsøkene er det også utarbeidet et fellesdokument som omhandler ulike metoder som forsøkene skal prøve ut (fokusområder). Ett av disse fokusområdene er modeller for brukermedvirkning og dialog. I fellesdokumentet heter det at hensikten med fokusområdet er å ivareta brukernes rett til innflytelse og plikt til medvirkning i egen sak. Videre heter det at brukerretting handler om holdninger til brukerne og hvordan deres opplevelser og erfaringer integreres i arbeidet. Brukerretting kan her betraktes som et begrep der man forsøker å forene de ulike ståstedene i de tre etatene.

Brukerretting kan være et mål i seg selv. Slik det praktiseres i ulike former, er det imidlertid mer rimelig å betrakte det som et instrument for å oppnå målet om en mer effektiv forvaltning. For det første kan brukermedvirkning betraktes som



et virkemiddel for å oppnå et tjenestetilbud som er mer i samsvar med den enkelte brukers behov og interesser (opplevelse og erfaring). Det dreier seg da om å tilpasse tjenestetilbudet til den enkelte bruker, uavhengig av brukerens medvirkning eller ikke. I samtalen med brukerne blir det viktigste her å ”lytte” til klientene for å skaffe informasjon som benyttes for å finne et best mulig tilpasset tilbud. Langt på vei er dette tradisjonene i sosialtjenesten. Men vi finner noe av det samme i Aetat der de benytter begrepene *nødvendig* og *hensiktsmessig* for å finne et mest mulig relevant tilbud, men da mer som et resultat av en diskusjon eller kompromiss mellom bruker og saksbehandler.

For det andre kan brukermedvirkning betraktes som en metode der målet er å effektivisere gjennom å avlaste forvaltningen eller gjøre brukeren i stand til å klare seg på egenhånd. Det er spesielt i Aetat og trygdeetaten, men også i sosialtjenesten, at vi finner eksempler på denne formen for brukermedvirkning. I trygdeetaten innebærer det at brukerne skal innhente dokumentasjon selv. I Aetat finner vi noe av det samme, men i tillegg også elementer av det som i litteraturen omtales som ”empowerment”, dvs. en metode som baserer seg på at brukerne selv skal lære seg å få kontroll over egen situasjon. Her kan vi derfor skille mellom to varianter av brukermedvirkning: som et virkemiddel for a) å effektivisere gjennom å avlaste eller redusere arbeidsbyrden på forvaltningen og/eller b) å effektivisere ved å stimulere brukerne til økt selvberging.

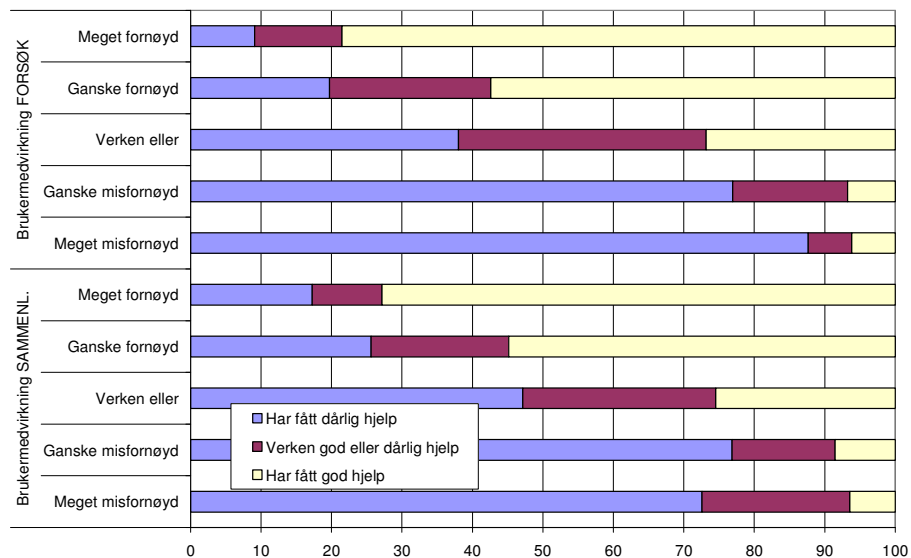
I brukerundersøkelsen stilte vi spørsmål om brukernes tilfredshet med muligheten for å påvirke veivalg eller løsninger i forhold til egen sak (som et mål på brukermedvirkning). I en tidligere rapport viste vi til at brukerne i forsøkene var noe mer fornøyde med brukermedvirkningen og at dette hadde signifikant betydning for hvor god hjelp brukerne opplevde å ha fått (Møller 2005a). Utvalget var da basert på sju av forsøkene og utgjorde bare omtrent 35% av utvalget.

En ny analyse basert på hele utvalget, viser at forsøkene også nå skårer svakt høyere på spørsmålet om brukermedvirkning enn sammenligningskommunene. I forsøkene er det 46% som svarer at de er fornøyde med brukermedvirkningen, mens det i sammenligningskommunene er 42%. Forskjellen er imidlertid ikke signifikant. Videre viser også resultatene som i den tidligere rapporten, en klar sammenheng mellom tilfredsheten med brukermedvirkning og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de har behov for. Dette finner vi selv når vi kontrollerer for en såkalt stemningsindikator (se tabell i vedlegg).<sup>10</sup> Til slutt finner vi

---

<sup>10</sup> Til dette formålet benyttes spørsmålet om den samlede brukertilfredsheten. Hensikten er å kontrollere for effekten av at noen personer gjennomgående svarer mer positivt enn andre uavhengig av hva de blir spurt om

at denne sammenhengen er sterkere i forsøkene enn i sammenligningskommunene (jf tabell 5.7).



Figur 5.7 Sammenheng mellom brukermedvirkning og brukernes oppfatning av hvor god eller dårlig hjelp de fått. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner.

Dette viser for det første at brukermedvirkning har hatt en stor betydning for den hjelpen brukerne opplever å få. For det andre kan dette bidra til å forklare noe av forskjellene mellom forsøkene. Brukermedvirkning ser nemlig ut til å ha spesielt stor betydning i de tre forsøkene Moss, Saupstad og Lødingen der brukerne gjennomgående er mer fornøyde enn i andre forsøk og sammenligningskommunene.

---

og hva slags erfaringer de har med de aktuelle tjenestene (Ringstad 2000, Møller 2005a). Se for øvrig modellberegning i vedlegg.

Tabell 5.3 Sammenhengen mellom brukermedvirkning (muligheter til å påvirke veivalg) og hjelpen brukerne har fått i forhold til sitt behov for tjenester. Prosentfordeling.

	Muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak	Hjelp brukerne har fått i forhold til sitt behov for tjenester			Total
		dårlig hjelp	middels	god hjelp	
Saupstad, Moss, Lødingen	Nei	71	39	13	33
	Ja	29	61	87	67
	Total	100 (23)	100 (25)	100 (52)	100 (100)
Andre forsøk	Nei	83	69	31	61
	Ja	17	31	69	39
	Total	100 (43)	100 (22)	100 (35)	100 (100)
Sammenl	Nei	79	67	30	59
	Ja	21	33	70	41
	Total	100 (44)	100 (20)	100 (36)	100 (100)

Tabell 5.3 viser hvordan de tre forsøkene skiller seg fra andre forsøk og sammenligningskommunene i forhold til spørsmålet om brukermedvirkning og om brukerne har fått hjelp i forhold til sitt behov for tjenester. Vi ser for det første at det er en klart større andel i de tre forsøkene (Moss, Saupstad og Lødingen) som svarer at de har hatt mulighet til å påvirke veivalg/løsning i forhold til egen sak (67% mot omtrent 40% i de to andre gruppene). Videre ser vi at omtrent halvparten av brukerne i de tre forsøkene opplever å ha fått god hjelp i forhold til sitt behov for tjenester. Tilsvarende i de to øvrige gruppene er omtrent 35%. I tabellen ser vi samtidig at det er en ganske klar sammenheng mellom muligheten til å påvirke (veivalg/løsning) og den hjelpen brukerne opplever å ha fått. I de tre forsøkene er det nesten 9 av 10 som har fått god hjelp som også opplever at de har hatt mulighet til å påvirke. I de to andre gruppene utgjør disse bare 7 av 10. Det samme mønstret finner vi også når vi tar for oss spørsmålet om hvor rask hjelp brukerne har fått og i forhold til spørsmålet om oppfølging.

Vi skal derfor ikke se bort i fra at noe av forklaringen på de gode resultatene i Moss, Lødingen og Saupstad kan ha sammenheng med metodearbeidet. Det at Lødingen og Saupstad også skårer høyt i forhold til saksbehandlingstider og etatenes evne til å samarbeide, kan tyde på at de på en og samme tid har klart å ivareta tradisjonell produksjon (ordinær saksbehandling) og utviklet metoder for å ivareta arbeidslinja og et helhetlig ansvar.

## 5.8 Oppsummering og diskusjon

En hovedkonklusjon vi kan trekke fra resultatene i brukerundersøkelsen, er at det ikke er vesentlige forskjeller mellom brukertilfredsheten i forsøkene og i sammenligningsgruppen. Det er imidlertid ett spørsmål der forsøkene samlet sett skårer klart høyere enn sammenligningsgruppene. Dette gjelder spørsmålet om hvorvidt brukerne får utført tjenestene på ett og samme sted.

Derimot finner vi at enkelte brukergrupper opplever at tjenestetilbudet er bedre i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det gjelder spesielt de med behov for samordnede tjenester og ungdom. En naturlig forklaring er at disse gruppene har blitt prioritert i forsøkene. Vi finner også at brukere av Aetat og sosialtjenesten opplever samordningsforsøkene som positive, men på ulike områder. Brukerne av Aetat er mest positive til ventetiden i skranken, ventetid for samtale med saksbehandler og personalets måte å behandle dem på. Derimot er de mindre fornøyde med oppfølgingen de har fått. Sosialhjelpsmottakerne gir på sin side uttrykk for å være fornøyde med at tjenestetilbudene er samlet, men er samtidig mindre fornøyde med ventetid for behandling av søknad og muligheten til å snakke uforstyrret. En tolkning er at disse forskjellene hovedsakelig skyldes at de to brukergruppene har noe ulike tjenestebehov, og at de endringene samordningen av tjenestene innebærer, påvirker disse to brukergruppene på forskjellig måte.

Vi finner også at brukertilfredsheten varierer mellom forsøkene. Det er spesielt forsøkene i Saupstad, Moss, Lødingen og til dels Kristiansand som skiller seg positivt ut. Det er fire forhold brukerne i de tre førstnevnte forsøkene er spesielt fornøyde med. Det gjelder etatenes evne til å samarbeide, rask saksbehandling, oppfølging og brukermedvirkning. I Kristiansand finner vi at brukerne er spesielt fornøyde med å få hjelp til jobberelaterte tjenester.

Et relevant spørsmål her er likevel hvorfor brukerne i samordningsforsøkene ikke er mer fornøyde med de samlokaliserte og samorganiserte tjenestene.

Vi kan her trekke frem flere forklaringer. En forklaring kan være at forsøkene har omprioritert ressurser fra et område til et annet og derigjennom oppnådd positive resultater et sted, men på bekostning av resultatene et annet sted.

En annen forklaring er knyttet til at flere brukere tilsynelatende blir aktivisert i forsøkene, noe som igjen kan bidra til at forholdet mellom brukerne og forvaltningen blir mindre standardisert og mer konfliktylft. Dette er også en av konk-

lusjonene fra en tilsvarende britisk undersøkelse av Jobcentre Plus. Her peker Dowson m.fl. (2004) på at brukerne med enkle tjenestebehov hadde relativt sjeldent kontakt og var mer fornøyde med tjenestene. Brukere som hadde mer komplekse behov, hadde derimot hyppigere kontakt og var mindre fornøyde med tjenestene. En velferdsordning der det primære formålet er å sikre klientene et visst inntektsgrunnlag, skaper enkle grensesnitt mellom klient og saksbehandler. Dersom ambisjonsnivået øker, skapes det imidlertid flere og mer kompliserte grenseflater. I kjølvannet av dette, er det også større sjanse for at det dukker opp situasjoner brukerne er misfornøyde med. Ikke minst vil dette kunne oppstå dersom det stilles krav til at brukerne er aktive.

Den forrige forklaringen kan også knyttes opp til den neste, nemlig at forsøkene i seg selv eller aktiviseringen av brukerne, skaper større forventninger hos brukerne enn det som er mulig å realisere. Med andre ord betyr det at aktivisering ikke bare kan skape en bredere og mindre standardisert kontaktflate mellom saksbehandler og bruker. Det kan også bidra til å øke brukernes forventninger til utfallet av aktiviseringen. Dersom forventningene overgår det lovverket tillater eller det som ellers er mulig å hjelpe med, er det rimelig at brukerne blir mer skuffet enn det de opprinnelig var.

En fjerde forklaring kan være at mer individuelt tilpassede tjenester også kan skape en ringvirkningseffekt i den forstand at brukenes forventninger skruses opp i forhold til det man hører at andre brukere har fått av tjenester eller ytelser. Dette var bl.a. en erfaring man høstet i forbindelse med etableringen av Jobcentre Plus i Storbritannia. I følge Dawson (2004) kan dette bety at uavhengig av hvor godt brukerne blir informert om de tjenestene de kan forvente å få, vil det likevel være en risiko for at denne informasjonen kan undergraves av at tjenestene blir individuelt tilpasset den enkelte og av informasjonsflyten mellom brukerne. Større vektlegging av skjønnsbaserte tjenester og såkalt "skreddersøm" kan med andre ord også bidra til å skape det vi kan kalle forventningsringvirkninger.

## 6 FELLES BRUKERMOTTAK

En sentral del av forsøksvirksomheten har vært å etablere et felles brukermottak. Det ligger minst tre ulike målsettinger til grunn for utformingen av et felles mottaksapparat for de tre etatene: a) bedre tilgjengeligheten overfor brukerne, b) styrke samarbeidet mellom etatene og c) effektivisere arbeidet. Videre finner vi minst tre strategier som ligger til grunn for å oppnå disse målene. Den ene strategien har vært å skape størst mulig åpenhet i mottaket. Dette med tanke på å skape en brukervennlig atmosfære og legge minst mulig hindringer i veien for samarbeid mellom mottakspersonalet. Den andre strategien har vært å samordne tjenestene ved å etablere funksjoner i mottaket på tvers av etatsgrensene, enten i form av en felles guide eller felles skrankefunksjon. Den tredje strategien har vært å flytte oppgaver og medarbeidere fra fagland til mottaket. Tanken bak dette har dels vært å gi brukerne raskere hjelp (flytte tjenestene nærmere brukerne), dels bli mer effektiv (ferdigbehandle flere saker der og da) og dels flytte oppgaver til en fellesarena for å skape bedre grunnlag for samarbeid mellom de tre etatene. Vektleggingen av de ulike målene og strategiene varierer mellom forsøkene. Vi finner likevel elementer av dem i de aller fleste forsøkene.

### 6.1 *Utforming av mottaket*

Det er stor variasjon mellom forsøkene i måten mottakene er utformet på. Dette har bl.a. sammenheng med størrelse, fysiske begrensninger og tradisjoner, men også bevisste valg i forsøkene. Et skille går her mellom mottak som er samlokalisert med kommunens offentlige servicekontor (OSK) og mottak hvor kun de tre NAV-etatene er representert. I tre av forsøkskommunene er mottaket lagt til et OSK med tradisjoner tilbake til 1990-tallet. Dette gjelder Løten, Askøy og Nittedal. Videre har tre forsøk etablert seg sammen med OSK som er av nyere dato. Dette gjelder Verdal, Skien og Dønna. I de øvrige forsøkene finner vi mottak som hovedsakelig består av tjenester fra de tre NAV-etatene. Unntaket her er forsøket i Moss der de respektive etatene fungerer som mottak for forsøket. I tillegg tar sosialtjenesten i Frogner imot andre henvendelser til kommunen samtidig som likningskontoret er til stede i Årstad et par dager i uken.

En annen viktig dimensjon er hvor tungt inne Aetat er med sine tjenester i forsøket generelt og i mottaket spesielt. På den ene siden finner vi her forsøkene i Dønna og Skaun hvor Aetat ikke er til stede med egne medarbeidere, men der

enkle informasjonstjenester ivaretas av medarbeiderne fra de øvrige etatene på vegne av Aetat. På den andre siden finner vi forsøkskommuner hvor Aetat har et fullverdig tjenestetilbud. Dette gjelder forsøkene i Frogner, Skien, Kristiansand, Årstad, Saupstad, Orkdal, Verdal og Narvik. I de øvrige forsøkene er Aetat representert med egne medarbeidere og med et mer eller mindre begrenset tjenestetilbud (avdelingskontor). Dette gjelder Nittedal, Løten, Askøy, Rissa og Lødingen.

Tabell 6.1 Klassifisering av forsøkene etter samlokalisering med OSK og Aetats tilstedeværelse i forsøket.

	Mottak etablert i offentlig servicekontor (OSK)	Eget NAV-mottak.
Aetat med fullverdig lokalkontor	Skien (1) Verdal (Arendal)	Frogner Kristiansand Årstad Saupstad Orkdal Narvik Skien (2)
Representert med medarbeider fra Aetat, men ikke fullverdig lokalkontor	Nittedal Løten Askøy	Rissa Lødingen
Aetat ikke representert med egne medarbeidere	Dønna	Skaun

Blant de forsøkene som har fullverdige tjenester fra Aetat, finner vi at begge de to som har hatt mottak sammen med OSK (Skien og Verdal), i løpet av forsøksperioden har opplevd utfordringer med samlokaliseringen av NAV-tjenestene og OSK-tjenester i et felles mottak. En problemstilling har vært at plassproblemer har begrenset mulighetene for å utvide tjenestetilbudet (både for NAV og OSK) og redesigne mottaket. En annen problemstilling som har vært diskutert i disse to forsøkene, er profilen på mottaket: om det skal være et smalt mottak som signaliserer jobb og arbeidslinja eller et bredt mottak som ivaretar hele spektret av offentlige tjenester. I løpet av forsøksperioden har derfor NAV og OSK skilt lagt i Skien og opererer med hver sin inngangsdør. I den forbindelse kan det også være aktuelt å trekke frem forsøket i Arendal som strandet bl.a. på grunn av denne motsetningen. I tillegg ser vi også elementer av denne konfliktlinjen i Frogner der sosialtjenesten også tar imot andre henvendelser til kommunen.

Til sammenligning finner vi ikke at tilsvarende problemstillinger har vært på dagsorden i de øvrige forsøkene som har felles mottak med OSK (Nittedal, Løten og Askøy). OSKene i de tre kommunene har imidlertid eksistert siden 1990-tallet, og forsøkene kan langt på vei betraktes som en videreføring av dette samarbeidet. Det som imidlertid skiller dem fra forsøkene i Skien og Verdal, er at Aetat er til stede med et begrenset tjenestetilbud og personale. Det er derfor rimelig å anta at de utfordringene de har hatt i Skien og Verdal, dreier seg om mer underliggende motsetning mellom NAV og OSK som først og fremst kommer til syne der Aetat er til stede med et fullverdig tilbud. Samtidig ser vi også at splittelsen i Skien mellom NAV og OSK har bidratt til at de der har hatt mulighet til å utvikle jobbsenterfunksjonen i større grad enn i Verdal.

Blant de forsøkene som har et begrenset tjenestetilbud fra Aetat, er det vanskelig å peke på noen vesentlige forskjeller mellom de som er lagt til OSK (Nittedal, Løten, Askøy) og de rene NAV-mottakene (Rissa og Lødingen). Her skulle vi imidlertid kunne forvente at de rene NAV-mottakene i Rissa og Lødingen ville hatt et mer omfattende tjenestetilbud i mottaket enn det de har i OSK-mottakene. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Forklaringen er at både i Nittedal og Askøy har de bemannet mottaket med fagpersoner fra de respektive etatene i et andreledd (skjermede plasser i bakkant av skranken). I Løten har de samtidig et forholdsvis bredt mottak av generalister som går langt opp i tjenestetrappa både i forhold til sosiale tjenester og trygdetjenester.

Forsøkene i Dønna, Skaun og Lødingen har det felles at mottakene her er bemannet med kun én person. Alle tre forsøkene har imidlertid noe ulike varianter som er tilpasset de lokale forholdene. I Dønna som er den minste av de tre kommunene (1500 innbyggere), har de valgt å etablere et mottak sammen med kommunen (OSK). Her veksler en representant fra trygdekontoret og en fra kommunen på å sitte i mottaket. I Lødingen som er en noe større kommune (2400 innbyggere) og der Aetat er til stede med egen medarbeider, har de valgt en NAV-løsning der mottaket er bemannet med en egen generalist tilknyttet forsøket. I Skaun som er en større kommune (6000 innbyggere), men uten en egen medarbeider fra Aetat, har de valgt å etablere et eget NAV-mottak som hovedsakelig bemannes av en medarbeider fra trygdeetaten. Med andre ord ser vi en tilpasning i utformingen og bemanningen av mottaket både i forhold til kommunestørrelse og Aetats tilstedeværelse. Som vi skal se nedenfor, betyr også Aetats tilstedeværelse og tjenestetilbud en del for besøksfrekvensen. For eksempel ville det derfor vært lite hensiktsmessig for Dønna å velge modellen til Lødingen fordi befolkningstallet og få brukere fra Aetat sannsynligvis ikke



kan forsvare å ansette en egen NAV-medarbeider i mottaket. I Lødingen kan dette forsvares både fordi kommunen har en større befolkning, og Aetats tilstedeværelse gir høyere publikumstilstrømning. På samme måte kan vi si at befolkningsstørrelsen kan forsvare et eget NAV-mottak i Skaun, men pga at Aetat ikke er til stede i kommunen, er det sannsynligvis ikke rom for å utstyre mottaket med mer enn én medarbeider. Til sammenligning kan vi trekke frem Rissa som er omtrent like stor kommune som Skaun, der de har bemannet mottaket med to medarbeidere. Men her er også Aetat til stede i forsøket med egne medarbeidere.

Vi kan også gruppere forsøkene etter hvordan mottakene er utformet. I den første typen som vi kan kalle fellesmottak, er det etablert en felles front uten skilte etatsgrenser (Saupstad, Narvik, Verdal, Årstad, Orkdal og Rissa). Motivasjonen for å velge denne modellen har vært å skape et enhetlig mottak i forhold til brukerne og samtidig oppnå samdriftsfordeler mellom de tre etatene.<sup>11</sup> I den andre typen som vi kan kalle samlokaliserte mottak, har de tre etatene beholdt etatskillene i mottaket (Frogner, Skien, Kristiansand). I disse forsøkene har de samtidig operert med en felles guide. Vi ser at denne modellen er valgt i de største kommunene med relativt stor publikumstilstrømning (i starten også Årstad). Valget av en delt løsning gjenspeiler sannsynligvis utfordringene med å etablere en felles front når publikumstilstrømningen er stor. Spesielt i Skien og Frogner har dette frembrakt behovet for en guide for å styre publikumsstrømmene internt i mottaket. En tredje gruppe som vi kan kalle kombinerte mottak, kombinerer en fremskutt mottaksfunksjon med generalister fra kommunen og mer tilbaketrunkne mottakspulter med spesialister fra de respektive etatene (Nittedal, Askøy). Her kan vi si at motivet har vært å utnytte samdriftsfordelene med kommunen i kombinasjon med å legge tjenestene fra de tre etatene lengre frem i mottaket.

## ***6.2 Hvordan mottaket er bemannet***

Måten mottakene er bemannet på, varierer en god del mellom forsøkene. Bemanningen av mottakene foregår langs to dimensjoner. Den ene er generalist-spesialist dimensjonen og den andre rullerende-fast bemanning. Generalist-spesialist dimensjonen omfatter alt fra generalister som skal håndterer spørsmål eller brukere fra alle tre etater, til spesialister på alle typer henvendelser i egen

---

<sup>11</sup> Blant disse har forsøkene i Narvik og Orkdal imidlertid skilt ut en egen funksjon i mottaket for trygdeetatens ”enkle” tjenester (reiseregninger, refusjoner, frikort etc.). Dette har også vært tilfellet i Verdal, men her har de etter hvert lagt denne funksjonen til generalistene i fellesmottaket.

etat, og til spesialister på et spesielt saksområde innen egen etat. På samme måte finner vi at dimensjonen rullerende-fast bemanning strekker seg fra det ene ytterpunktet der man har sin faste arbeidsplass i mottaket, til en variant der man rullerer, men innenfor et mottaksteam, og til en modell der man har et rulleringssystem der så å si alle medarbeiderne inngår.

To av forsøkene opererer med et mottak bestående av generalister. I Løten er dette generalister fra kommunen, mens i Lødingen er dette en egen NAV-generalist. I tillegg har Askøy og Nittedal også et førsteledd bestående av generalister fra kommunen, men da med et 2. ledd hvor det sitter en representant fra hver av NAV-etatene. I de øvrige forsøkene finner vi mottak som er bemannet med representanter fra NAV-etatene, og der man i varierende grad opererer som generalist-spesialist. På det ene ytterpunktet finner vi forsøk som ikke bare opererer som separate etater, men som også har bemannet mottaket med spesialister innenfor egen etat (Skien og Frogner). En annen og stor gruppe er de som har NAV-generalister i et førsteledd og spesialister fra etatene i andreleddet (Verdal, Narvik, Nittedal, Årstad, Orkdal og Kristiansand). I tillegg har vi to forsøk (Rissa og Skaun) som kun har ett ledd i mottaket der mottakspersonalet dels opererer som etatsvise spesialister og dels som generalister. I Dønna har de en tilsvarende modell der representanter fra kommunene og trygdeetaten veksler på å sitte i mottaket.

Vi ser at de fleste forsøkene har valgt en modell med en form for generalistkompetanse i førsteleddet og etatsvis spesialistkompetanse i andreleddet. I de største forsøkene i Skien og Frogner har de i tillegg bemannet mottakene med ulike spesialister fra hver av etatene. For øvrig kan det se ut som at mottakene er bemannet dels avhengig av samlokaliseringen med OSK og dels ut fra kommunestørrelse.

I forhold til den andre dimensjonen finner vi tre hovedvarianter. En variant er at medarbeiderne i faglandet rullerer på å sitte i mottaket (rullerende bemanning). En annen variant er at et fast mottaksteam rullerer på å sitte i front og i faglandet eller andreleddet (rullerende mottaksteam). I en tredje variant er mottaket bemannet med faste medarbeidere som sitter der permanent (fast bemannet mottak). Her finner vi ulike varianter mellom forsøkene og mellom etatene innenfor hvert forsøk. Det er likevel de to siste modellene som er dominerende. Den første modellen finner vi kun innenfor enkelte etater i enkelte forsøk (trygdeetaten i Nittedal og Skien, samt Aetat i Nittedal).

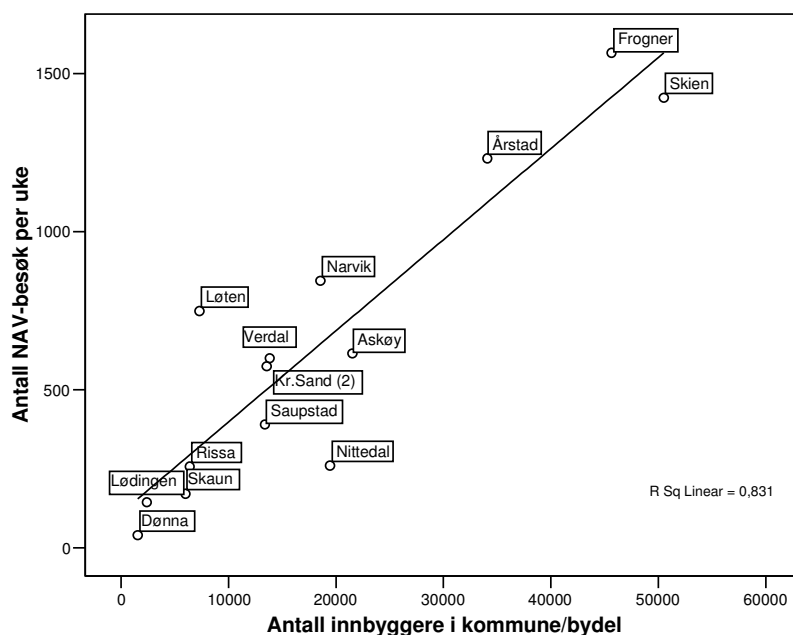
Det er to grunner til at man har valgt en løsning med rullerende bemanning. For det første kan det være belastende å sitte i mottaket permanent. For det andre har man ønsket å unngå å skape et organisatorisk skille mellom mottak og fagland. Begrunnelsen for å velge en mer fast bemanning er at det å jobbe i mottak krever en viss kompetanse som må læres. Dette dreier seg for det første om generell kundebehandling, men også om det å ha tilstrekkelig oversikt over både virksomheten i egen etat og i de andre etatene, slik at man evner å svare på de spørsmålene som dukker opp. Det er flere som peker på at man etter hvert opparbeider seg en slik kompetanse, men at dette forutsetter at man permanent jobber i mottaket. Andre viser til at dette er utfordrende og kvier seg for å sitte i mottaket fordi man opplever å få mange spørsmål de ikke kan svare på. Til slutt er det også flere som peker på at man må inneha visse personlige egenskaper for å kunne sitte permanent i et mottak (like å ha kontakt, ha tålmodighet, evne til å kommunisere og evne til å begrense aggresjon).

Det er også slik at jo større kommunen/bydelen er, desto større er utfordringene med å styre flyten av brukere. I de minste forsøkene er det normalt få brukere daglig, og utfordringene med logistikk er dermed mindre enn i større kommuner/bydeler. I Skien og Frogner har de derfor også bemannet mottaket med en egen guide som bistår med å henvise brukerne til riktige funksjoner.

Som vi ser, er det store variasjoner og generelt kan vi si at de ulike modellene er tilpasset ulike lokale forhold. Det er derfor vanskelig å trekke frem en modell som fungerer bedre eller dårligere enn de andre. Vi ser likevel at de fleste forsøk og etater velger en løsning med et to-leddet mottak og en mer eller mindre fast stab som bemanner mottakene.

### **6.3 Besøksfrekvensen**

Som antydnet over, vil utformingen av mottaket avhenge av publikumstilstrømmingen. Et mottak som i Dønna eller Lødingen ville neppe fungert særlig godt i større kommuner som i Narvik eller Skien. Mottakene i disse to byene ville neppe heller vært særlig hensiktsmessig i Dønna og Lødingen.



Figur 6.1 Sammenhengen mellom innbyggertall og antall NAV-besøk i mottakene til Samordningsforsøkene.

Vi finner også at besøksfrekvensen varierer svært mye mellom de ulike forsøkene. Basert på tellinger forsøkene selv har gjennomført (i løpet av en uke), viser det seg at antall besøk per 100 innbygger per uke har variert mellom 1,3 og 10,3. Dette representerer imidlertid ytterpunktene (Nittedal og Løten) og kan være et resultat av unøyaktigheter i tellingene eller tilfeldigheter på tellingstidspunktet. Dersom vi ser bort fra tre av forsøkene som ligger i ytterkantene, finner vi at 11 av 14 forsøk har en besøksfaktor på mellom 2,6 og 4,6 per 100 innbygger (besøk til de tre NAV-etatene). Som det fremgår av figuren over, betyr det at en kommune på 10000 innbyggere kan forvente et ukentlig besøk på i underkant av 300 personer i uken. Samtidig ser vi at det er avvik her. Ser vi bort fra ytterpunktene representert ved Løten og Nittedal, ser vi at det er flere forsøk som ligger noe over og noe under regresjonslinjen.

Årsaken til at Skien har lavere besøksfrekvens enn de øvrige større forsøkene, skyldes at en del sosialhjelpsmottakere i Skien ikke skal henvende seg i NAV-mottaket, men ved et eget sosialsenter som har beliggenhet et annet sted i byen. Dersom vi tok med disse brukerne, ville Skien hatt høyere besøkstall enn det som fremgår av figuren. Dersom vi tar bort Skien fra diagrammet, får vi dermed

en brattere kurve og et estimat som ligger noe over 300 personer besøk i uken per 10 000 innbygger.

De øvrige avvikene fra regresjonslinjen kan naturlig nok forklares ut fra lokale sosiale forhold som ledighetsnivå, antall sosialhjelpsmottakere, pensjonister osv. i den aktuelle kommunen. Samtidig vil også tjenestetilbudet i de enkelte forsøkene spille en viss rolle. Spesielt gjelder dette i forhold til Aetats tjenestetilbud som varierer mye mellom forsøkene, og som vi skal se nedenfor, påvirker besøkstallene. Før vi ser nærmere på dette, skal vi imidlertid ta for oss tjenestetilbudet i mottakene.

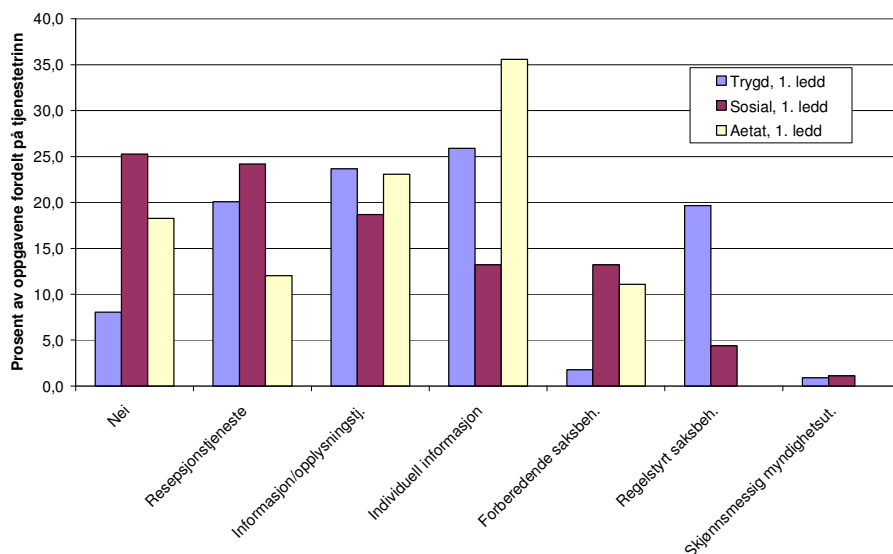
#### **6.4 Tjenester i mottaket**

Det har vært et mål i forsøkene å flytte flere oppgaver frem i mottaket. Basert på et eget skjema som forsøkene fylte ut i forhold til oppgaver som ble utført i mottaket, har vi forsøkt å lage en oversikt over omfanget av oppgaver som er lagt til mottakene i samordningsforsøkene. I skjemaet spesifiserte vi først ulike typer oppgaver innenfor de tre etatene. For en del av oppgavene graderte vi også tjenesten i forhold til hvor langt forsøkene gikk i å utføre de aktuelle oppgavene. Til dette benyttet vi den såkalte tjenestetrappa (utviklet av Statskonsult). Denne består av følgende seks nivåer:

- Resepsjonstjeneste: Mottak av publikum og viderefremføring av henvendelse/forespørsel, søknader og andre dokumenter til aktuell saksbehandler.
- Generell informasjon: For eksempel distribusjon av brosjyrer, generell informasjon om satser og vilkår for ytelser, generell informasjon om tiltak og formidlingstjenester.
- Individuell informasjon: Veiledning i utfylling av søknader, sjekke vedlegg, informasjon om individuelle sakers status, individuell informasjon om ledige stillinger, individuell informasjon til arbeidsgivere.
- Forberedende saksbehandling: Registrering av søknader om ytelser, tiltak etc.
- Regelstyrt saksbehandling: Innvilgelse av ytelse, tiltak, utstedelse av frikort etc.
- Skjønnsbasert myndighetsutøvelse: Oppgaver som krever spesialkompetanse og hvis vedtak baserer seg på en skjønnsmessig behovsvurdering.

Siden flere av forsøkene har mottak med både førsteledd og andreledd, ba vi dem også oppgi hvilke tjenester som ble utført hvor. I vedlegget har vi presentert mer utfyllende tabeller som viser hvor langt forsøkene har gått i å utføre tjenester i mottaket. Vi må imidlertid ta visse forbehold om at forsøkene kan ha tolket oppgaver og tjenestenivå ulikt, og at dette kan påvirke svarene. Med for-

behold om at enkelte forsøk kan ha rapportert om et noe høyere tjenesteomfang enn det som har vært praksis, gir de samlede resultatene likevel et rimelig godt bilde av de faktiske forholdene.<sup>12</sup>



Figur 6.2 Oppgaver utført i mottakenes førsteledd fordelt i forhold til nivå i tjenestetrappa og etat (fordelingen innenfor hver etat utgjør 100%).

Figur 6.2 viser hvor langt opp i tjenestetrappa de tre etatene går med sine tjenester i mottakenes førsteledd.<sup>13</sup> De enkelte søylene viser samlet for alle forsøkene hvor stor andel av oppgavene (som er spesifisert i skjemaet) som utføres i mottaket og hvor langt opp i tjenestetrappa man går.<sup>14</sup> Søylene for de respektive etatene utgjør til sammen 100%.

<sup>12</sup> Basert på intervjuer og andre kilder har vi i enkelte tilfeller også endret på rapporteringene fra forsøkene. Dette har imidlertid først og fremst dreid seg om forståelsen av hva som er førsteledd og andreledd. For øvrig er det et generelt inntrykk etter å ha kontrollert rapporteringene med andre kilder (intervjuer med mer), at enkelte forsøk nok har rapportert om et noe høyere tjenestenivå enn hva som er praksis. Enkelte forsøk har sannsynligvis rapportert mer i forhold til hva planene har vært enn av hva som i praksis utføres eller kan utføres.

<sup>13</sup> Dette omfatter oppgavene i de forsøkene som kun opererer med et førsteledd og oppgavene i førsteleddet til de forsøkene som har to ledd. De som har oppgitt å ha forskjeller i tjenestetilbudet mellom første og andre ledd er Verdal, Saupstad, Narvik, Frogner og Askøy. Fysisk har Årstad også innrettet mottaket med to ledd, men på det tidspunktet registreringene ble foretatt, hadde man ikke noe klart skille mellom oppgaver som ble utført i første- og andreleddet.

<sup>14</sup> Diagrammet omfatter bare de oppgavene som i skjemaet var gradert i henhold til tjenestetrappa. Tjenestene dette omfatter, er spesifisert i tabeller i vedlegget.

Vi ser her at trygdeetatene har en forholdsvis spredt fordeling av oppgaver på de ulike nivåene i tjenestetrappa. Denne spredningen kan både skyldes variasjon mellom oppgaver og variasjoner mellom forsøkene (se for øvrig mer detaljert tabell i vedlegg). Det som særpreger trygdeetatene, er at mange forsøk går relativt høyt opp i tjenestetrappa i forhold til det vi har kalt ”stønader til helsetjenester” (reiseregninger, frikort med mer). Men herunder finner vi også flere forsøk som ligger på et tilsvarende høyt nivå i tjenestetrappa i forhold til gravferdstjenester, yrkesskadedekning og ytelser ved fødsel. Den relativt høye frekvensen på regelstyrt saksbehandling er uttrykk for dette. I forhold til de øvrige tjenestene i trygdeetatene går forsøkene vanligvis ikke lengre enn til nivå tre (individuell informasjon).

I sosialtjenesten ser vi at oppgavene ligger relativt lavt i tjenestetrappa, men samtidig er det likevel en forholdsvis stor spredning. Dette skyldes først og fremst variasjoner mellom forsøkene og ikke mellom de ulike oppgavene. Dette har dels sammenheng med at en del av de oppgavene som var spesifisert i skjemaet, ikke utføres i mottaket (individuell plan, tiltak i forhold til tyngre omsorgsoppgaver og annen praktisk bistand), og dels at det varierer mye mellom forsøkene hvor langt opp i tjenestetrappa de går i forhold til ordinær sosialhjelp og nødhjelp. Enkelte oppgir her at de foretar regelstyrt saksbehandling i mottaket, mens andre oppgir at de kun utfører resepsjonstjenester. Her er det naturlig at jo lengre opp i tjenestetrappa man går i forhold til disse tjenestene, desto mer skjerming kreves det.<sup>15</sup>

Det som skiller Aetat fra de to øvrige etatene, er at oppgavene i hovedsak omfatter generell informasjon/opplysningstjeneste og individuell informasjon. Variasjoner ut over dette skyldes hovedsakelig variasjoner mellom forsøkene. Dette har dels sammenheng med at Aetat har et begrenset tjenestetilbud i enkelte forsøk, og at mange oppgaver derfor utføres ved Aetats lokalkontor, og dels sammenheng med at enkelte forsøk har lagt forberedende saksbehandling til mottakene (både på ytelser og tiltak). Det er også verdt å merke seg at ingen av forsøkene har strukket seg lengre enn til forberedende saksbehandling når det gjelder Aetats tjenestetilbud. Forklaringen på dette er at disse oppgavene gjerne utføres i egne spesialenheter (forvaltningsenheter og tiltaksenheter).

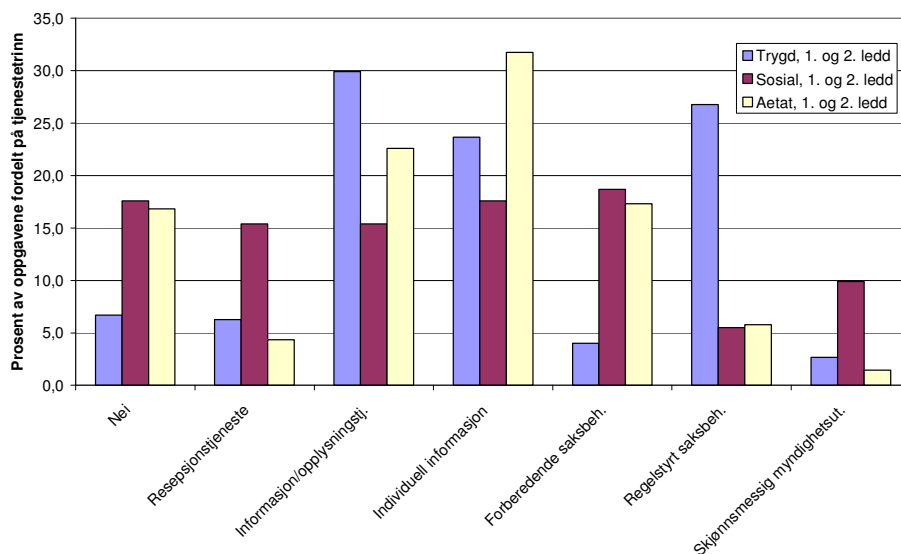
Et av formålene med mottakene har vært å få til samarbeid mellom etatene på et så tidlig tidspunkt som mulig. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å skille mellom de tre første nivåene i tjenestetrappa og de tre siste. For tjenester

---

<sup>15</sup> Skien er ikke med i datagrunnlaget, men fatter også vedtak på nødhjelp og sosialhjelp i mottaket.

som omfattes av de tre første nivåene, vil samarbeidet stort sett omfatte informasjonsutveksling mellom etatene (om ytelser, utbetalingsdatoer etc). Av figurene ser vi også at hovedtyngden av oppgaver befinner seg her.

I forhold til de tre siste nivåene vil samarbeidet kunne ha et annet preg og omfatte bl.a. felles avklaring, oppfølging eller bruk av tiltak. Denne typen oppgaver er imidlertid langt mindre fremtredende i mottakenes førsteledd. I forhold til trygdeetaten innbefatter dette tjenester som hovedsakelig omfatter enbrukere (reiseregninger, refusjoner etc.). Ellers ser vi at sosialtjenesten og Aetat har noen tjenester som strekker seg til det fjerde nivået i tjenestetrappa, dvs. forbedrende saksbehandling. Dette dreier seg imidlertid i de fleste tilfeller om forbedrende saksbehandling i forhold til økonomiske stønader. I enkelte forsøk innbefatter dette også bruk av ulike arbeidsmarkedstiltak (søknad om tiltak), noe som gir grunnlag for et mer omfattende samarbeid omkring fellesbrukere i mot-taket. Samlet sett underbygger likevel resultatene det generelle inntrykket at det ofte ikke er aktuelt med mer inngående samarbeid på dette nivået ut over det å utveksle informasjon om brukernes ytelser eller om saksgangen i de respektive etatene. Som regel vil sakene gå bakover i andreledd eller fagland før det er aktuelt med mer omfattende samarbeid omkring felles brukere.

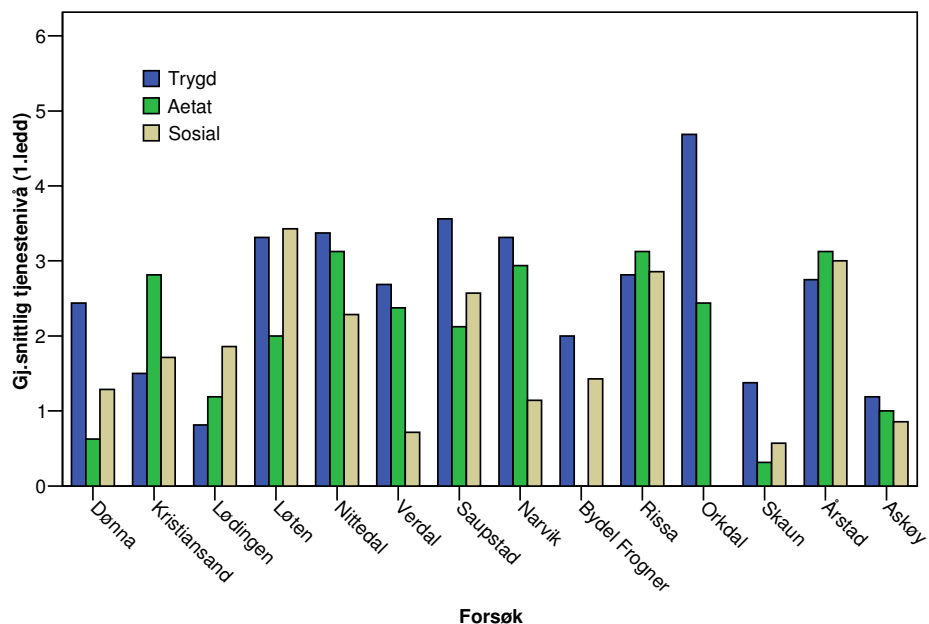


Figur 6.3 Oppgaver utført i mottakenes første- og andreledd fordelt i forhold til nivå i tjenestetrappa og etat (fordelingen innenfor hver etat utgjør 100%)



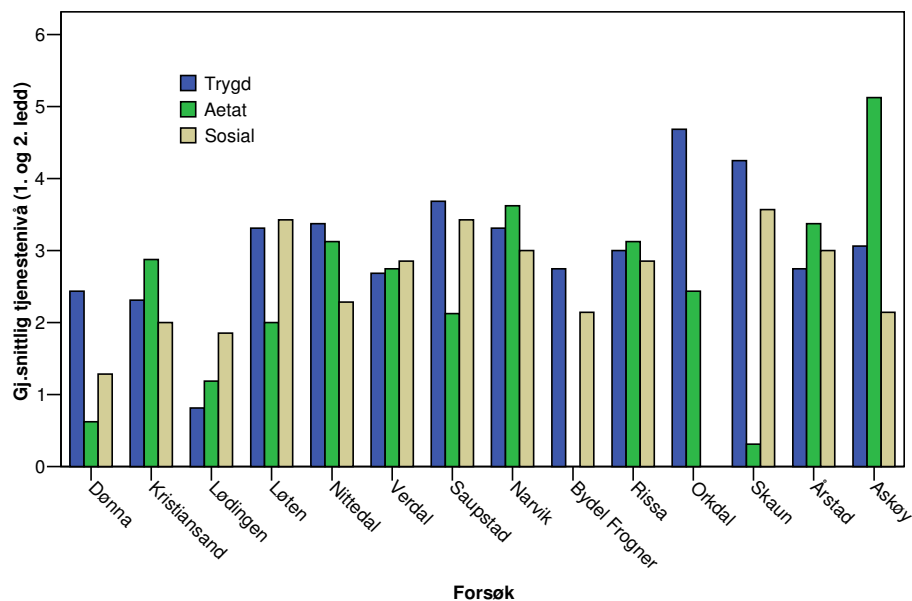
I figur 6.3 har vi også tatt med oppgaver som er lagt til både første og andreleddet i mottakene. Forskjellene fra fordelingen i figur 6.2 utgjør da de oppgavene som utføres i mottakenes andreledd. Naturlig nok innebærer dette at mottakene utfører både flere oppgaver og oppgavene fordeler seg mer jevnt oppover i tjenestetrappen. Vi ser bl.a. at både sosialtjenesten og Aetat har en større andel av forberedende saksbehandling når vi tar med andreleddet. Samtidig utfører også disse etatene i større grad regelstyrt saksbehandling og skjønnsmessig myndighetsutøvelse når vi inkluderer andreleddet. For Aetat dreier dette seg utelukkende om tiltaksaktivitet (bestilling av tiltak). I Sosialtjenesten dreier det seg hovedsakelig om behandling av søknader til livsopphold (ordinær sosialhjelp) og nødhjelp. I noen grad ser vi også at trygdeetatene beveger seg oppover tjenestetrappa når vi inkluderer andreleddet. Dette innebærer saksbehandling i forhold til sykepengene og rehabiliteringspengene.

Selv om bevegelsen oppover i tjenestetrappa kun omfatter noen av forsøkene (og unntaksvis for trygdeetaten), gir resultatene likevel en god illustrasjon på det potensialet som ligger i mottakenes andreledd i forhold til målet om å skape en arena for et samarbeid mellom etatene så tidlig som mulig i brukernes stønadskarriere. Som vi skal komme inn på nedenfor, er det imidlertid flere forhold som påvirker mulighetene for å få til et slikt samarbeid.



Figur 6.4 Gjennomsnittlig tjenestenivå (i førsteledd) i forhold til tjenestetrappa (skala 0-6) fordelt på forsøk og etat

Som nevnt over, varierer det en god del mellom forsøkene hvor langt opp i tjenestetrappa de går i forhold til de ulike oppgavene. Figur 6.4 viser naturlig nok at det er de minste forsøkene som er bemannet med én mottaksmedarbeider, som ligger lavest (Skaun, Dønna, og Lødingen). Likevel ser vi at trygdeetatene i Dønna ligger relativt høyt, noe som sannsynligvis skyldes at det er en medarbeider fra trygdeetaten som hovedsakelig sitter i mottaket her. Samtidig finner vi også at forsøk som Frogner (ikke data for Aetat) og Askøy ligger relativt lavt på tjenesteskalaen. Årsaken til dette er at begge disse forsøkene har et andreledd hvor man går lengre opp i tjenestetrappa. Samlet sett er det imidlertid ingen som går spesielt lengre enn til nivå tre i tjenestetrappa, noe som har sammenheng med at det er begrenset hvor mange oppgaver som er praktisk mulig å legge til et førsteledd.



Figur 6.5 Gjennomsnittlig tjenestenivå (i første- og andreledd) i forhold til tjenestetrappa (skala 0-6) fordelt på forsøk og etat.<sup>16</sup>

I figur 6.5 har vi i tillegg tatt med oppgaver lagt til mottakenes andreledd. Forskjellen mellom figur 6.4 og 6.5 innbefatter dermed bare de forsøkene som har oppgitt tall for andreleddet. Dette gjelder Verdal, Saupstad, Narvik, Frogner og Askøy. I tillegg ser vi også at det gjelder Skaun. Skaun har imidlertid ikke et andreledd slik det er definert i de øvrige forsøkene, og andreleddet utgjør her det vi ellers kaller faglandet. Rent fysisk kan imidlertid faglandet i Skaun sammenlignes med andreleddet i de øvrige forsøkene. Vi har derfor i figuren valgt å betrakte faglandet i Skaun som et andreledd. Fysisk har Årstad også innrettet mottaket med to ledd, men i rapporteringen ble det ikke gjort forskjell på oppgaver utført i mottakets førsteledd og andreledd.<sup>17</sup>

Dersom vi sammenligner figur 6.4 og 6.5, finner vi at forskjellene først og fremst slår ut i forhold til sosialtjenesten. Med andre ord innebærer etableringen av andreleddet en vesentlig utvidelse av tjenestespektret for denne etaten. Mye av årsaken til dette er personvernet/taushetsplikten og at det er begrenset hvor langt man kan gå i samtalene i et åpent mottak. I Frogner ser vi også at det ut-

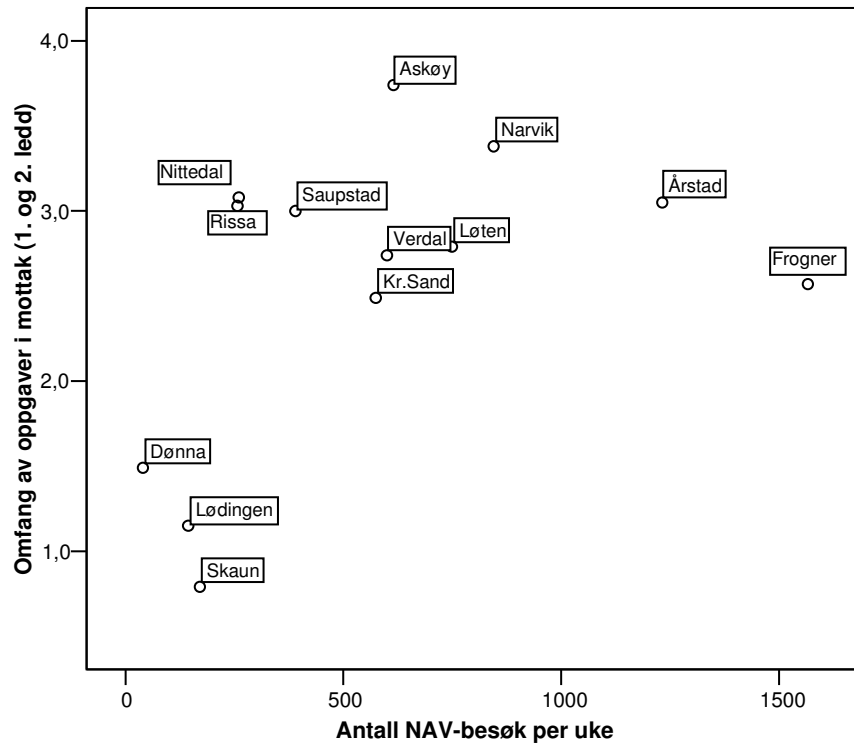
<sup>16</sup> Etter at dataene ble samlet inn, har Verdal gått lengre opp i tjenestetrappa i forhold til Aetats tjenester enn det som fremgår av figuren. Mottaket har fått ansvar for både registrering, oppfølging og tiltak overfor ordinære arbeidssøkere. Det betyr at de vil være på høyde med Aetats tjenestetilbud i Askøy.

<sup>17</sup> I følge informanter fra forsøket var det på registreringstidspunktet heller ikke noe klart skille mellom hvilke oppgaver som ble utført i første og andreleddet.

gjør en viss forskjell i forhold til trygdetaten. Den største forskjellen finner vi i Skaun, men dette er mer uttrykk for en forskjell i tjenesteomfanget i mottaket og faglandet. Foruten Skaun, ser vi at andreleddet har en relativt stor betydning i Askøy. Bakgrunnen for dette er at førsteleddet er bemannet med generalister fra kommunen, samtidig som andreleddet består av fagpersoner fra de tre etatene med vide fullmakter.

Samlet sett viser disse resultatene at etablering av et andreledd i mottaket kan spille en stor rolle i forhold til hva slags oppgaver som kan utføres. Gevinstene er først og fremst at man her kan utføre flere oppgaver uten at taushetsplikten/personvernet gir et kapasitetstap i form av begrensninger på oppgavene som kan utføres. Dersom man til sammenligning har tre spesialister i et åpent førsteledd, vil alle disse i mer eller mindre grad være hemmet i sin oppgaveutførelse pga taushetsplikten. Vi ser også at potensialet for samarbeid blir større med etablering av et andreledd, noe som har sammenheng med at man da går lengre opp i tjenestetrappa enn det man kan med bare ett ledd i mottaket.

Det er gjerne de største forsøkene som har kapasitet til å etablere et mottak med både første- og andreledd. Vi skulle dermed forvente at jo større kommunen eller kundegrunnet er, desto mer oppgaver kan man legge i mottaket. Til en viss grad er dette tilfelle. Men som vi skal se nedenfor, kan det se ut som at det oppstår en annen mekanisme som setter et tak for hvor mye oppgaver som kan legges til mottaket.



Figur 6.6 Fordeling av antall besøk og samlet omfang av oppgaver i mottakene (i første- og andreledd)

Figur 6.6 viser forholdet mellom antall besøk mottakene har i uken og omfanget av oppgaver de utfører i første- og andreleddet (gjennomsnitt for oppgavene i alle tre etatene). Diagrammet viser at forsøkene deler seg i tre grupper. I den første gruppen finner vi Skaun, Dønna og Lødingen som har få besøk og har oppgaver i mottaket som ligger lavt i tjenestetrappa.<sup>18</sup> Noe av forklaringen på at disse forsøkene ligger der de gjør i diagrammet, er besøkstilstrømningen som gjør det uhensiktsmessig å ha flere enn en person og dermed flere funksjoner i mottaket. Samtidig er det begrenset både teknisk og kompetansemessig hva denne ene personen kan utføre av oppgaver på tvers av alle tre etatene.

Den neste gruppen forsøk innbefatter Rissa, Saupstad, Verdal, Kristiansand og Løten. Disse forsøkene har gjennomgående høyere besøkstall og befinner seg samtidig høyere opp i tjenestetrappa. Størrelsen på kommunen (eller den totale

<sup>18</sup> I tilfellet Skaun har vi her benyttet skåren for tjenester/oppgaver på 1. leddet. Dette fordi Skaun i rapporterings skjemaet har rapportert på oppgaver i 2. ledd, men der 2. leddet representerer faglandet. Faglandet kan riktignok betraktes som et 2. ledd siden det ligger i umiddelbar nærhet til mottaket.

bemanningen) i kombinasjon med at Aetat er til stede med medarbeidere i alle disse forsøkene, gir her muligheter for å legge flere oppgaver til mottaket enn i de tre første forsøkene.<sup>19</sup>

Den siste gruppen omfatter Askøy, Narvik, Årstad og Frogner. Som det fremgår av figuren, befinner disse seg øverst til høyre i diagrammet på en linje som skrår nedover. Dette mønstret kan tyde på at vi har å gjøre med en negativ sammenheng mellom besøkstilgangen og omfanget av oppgaver i mottaket. Dersom vi går tilbake til den andre gruppen, ser vi også noe av det samme mønstret her selv om det ikke er like klart.

Når vi tar for oss alle forsøkene samlet sett, kan vi med andre ord se antydninger til en svak, men positiv sammenheng, dvs. jo større publikumstilstrømning, desto flere oppgaver er lagt til mottaket. Ser vi de tre gruppene hver for seg, finner vi imidlertid en motsatt sammenheng, nemlig at jo større publikumstilstrømning, desto lavere opp i tjenestetrappen kommer man. Forklaringen er sannsynligvis at vi har å gjøre med to samtidige effekter der den første (bevegelsen oppover i diagrammet) sannsynligvis har å gjøre med den tekniske utformingen av mottaket, og den andre (bevegelsen nedover) har å gjøre med publikumstilstrømningen.

Bevegelsen oppover kan forklares med at de tre gruppene har utformet forsøkene ulikt. Den første gruppen har pga kommunestørrelsen valgt en enkel modell med én person i mottaket. Delvis er dette kapasitetsbegrensninger slik som i Dønna og Lødingen og delvis fordi Aetat ikke er til stede i kommunen slik som i Skaun. Den neste gruppen har valgt å legge flere funksjoner og større bemanning i mottaket. Alle disse har et åpent mottak (i kombinasjon med et skjermet 2. ledd i Saupstad) og skiller seg fra den første gruppen ved at det her utføres langt mer omfattende oppgaver i mottaket. Den siste gruppen skiller seg ikke fra den andre ved at det nødvendigvis utføres flere oppgaver, men at de har flere besøk. Den skiller seg også fra den andre gruppen ved at samtlige har et mottak med et åpent 1.ledd og et skjermet 2.ledd. Skjermingen i andreleddet betyr også at det her er mulig å utføre flere tjenester hvor det er nødvendig å ta hensyn til personvern.

---

<sup>19</sup> Som vist over, er det imidlertid rimelig å anta at besøkstillene i Løten normalt er noe lavere enn det som fremgår av figuren. Sammenstillingen av rapporteringen fra forsøket med andre kilder, tilsier også at tjenestenivået i praksis ligger noe lavere enn det som fremgår i diagrammet. Det betyr at Løten sannsynligvis hører hjemme noe lengre ned og til venstre i diagrammet.

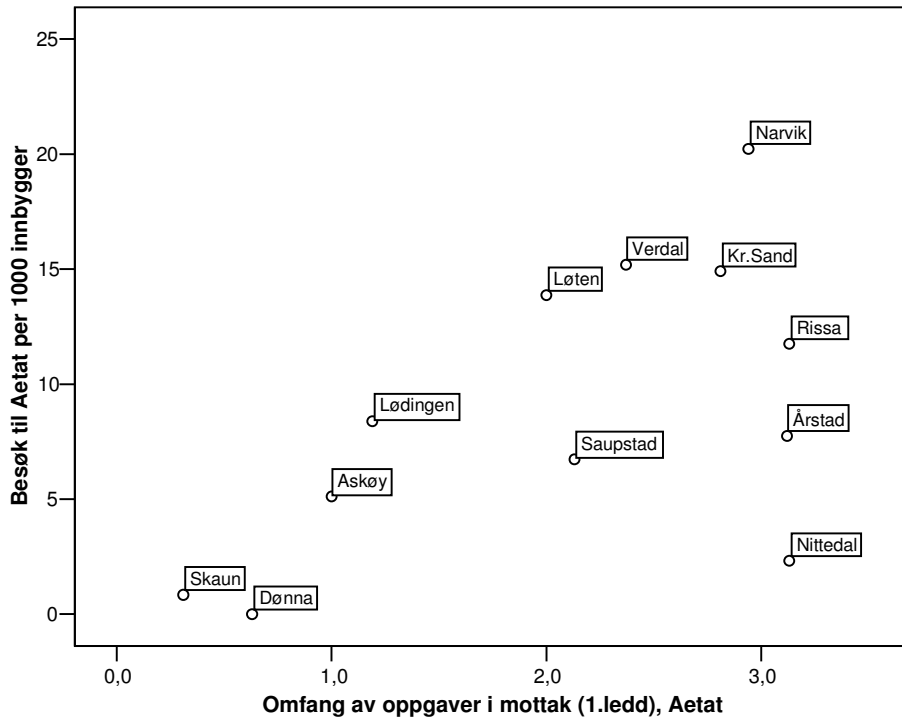
Det som imidlertid er mest interessant her, er den nedadgående tendensen i forhold til besøksfrekvensen. Mønsteret vi ser, tyder på at jo større publikumstilstrømningen er, desto vanskeligere er det å utføre oppgaver langt oppe i tjenestetappa. En rimelig forklaring på dette er arealbegrensningene. For en gitt størrelse på arealet, er det rimelig å anta at tjenesteomfanget vil falle i takt med en økende publikumstilstrømning. Dette fordi det i mottak med stor publikumstilstrømning er behov for raskere gjennomstrømning for å unngå kødannelse, og en raskere gjennomstrømning oppnår man ved å senke tjenestenivået til å omfatte de enkleste tjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at denne mekanismen kan motvirkes gjennom å øke arealet.

Når vi sammenligner den andre og tredje gruppen i diagrammet over, kan også mye tyde på at de begrensningene publikumsmengden har på omfanget av oppgaver i mottaket, kan motvirkes gjennom etablering av et mer skjernet andreledd. Uten et slikt andreledd vil vi anta at tjenestenivået ville ligge lavere for den tredje gruppen av forsøk. Askøy ville kanskje ligget på et tjenestenivå likt med Kristiansand og Frogner på et nivå som i Lødingen.

Datagrunnlaget her er imidlertid tynt, og resultatene bør derfor ikke betraktes som en nøyaktig prediksjon på hva som er mulig og ikke mulig. Samtidig skal vi heller ikke se bort i fra at det også finnes andre praktiske eller tekniske løsninger som kan flytte tjenestenivået enda høyere enn det som er gjort med etablering av andreleddet i Askøy, Narvik, Årstad og Frogner.

## **6.5 Aetats tjenestetilbud og besøksfrekvens**

Foruten det mønstret vi fant over mellom publikumsmengden, design av mottak og omfang av oppgaver, finner vi også at det er en sammenheng mellom besøkstall til Aetat og omfanget av oppgaver Aetat har i mottaket (1.ledd). Figur 6.7 viser at jo flere oppgaver Aetat har i mottakets førsteledd, desto høyere er besøksfrekvensen til Aetat (besøk per innbygger til Aetat). En naturlig forklaring på dette er at tjenestene tiltrekker seg brukere. I forsøkskommuner som ikke har egne medarbeidere fra Aetat (Dønna og Skaun), er det rimelig at brukerne av disse tjenestene vil henvende seg til Aetats lokalkontor. Forsøk som har et begrenset tjenestetilbud fra Aetat, vil tiltrekke seg en del brukere, men samtidig vil mange brukere av Aetats tjenester også her henvende seg til Aetats lokalkontor. Med andre ord, jo færre av Aetats oppgaver som ligger i de lokale mottakene, desto større grad vil brukerne henvende seg til Aetats lokalkontor.



Figur 6.7 Forholdet mellom omfang av oppgaver (førsteledd) og besøk til Aetat i mottaket (førsteledd)

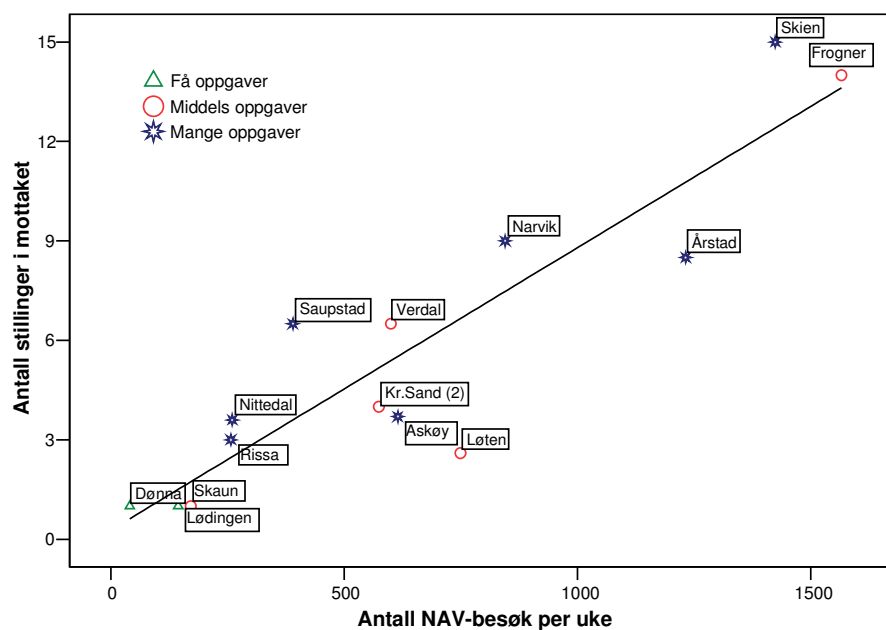
Figur 6.7 viser imidlertid at det er fire forsøk som avviker fra dette mønstret, og som har færre besøk enn det oppgavene skulle tilsi. Dette gjelder først og fremst Nittedal og Årstad, men dels også Rissa og Saupstad. Forklaringen på dette kan være at både Nittedal, Årstad og Saupstad geografisk ligger nær henholdsvis lokalkontoret og hovedkontoret til Aetat. Antakeligvis er det derfor større lekasjeeffekter blant Aetats potensielle brukere i disse forsøkene. Samtidig kan dette ha blitt forsterket ved at jobbsenterfunksjonen har hatt visse mangler i disse forsøkene. I Årstad har de pekt på at de har hatt for lite bemanning til å betjene jobbsentret samtidig som plasseringen i mottaket kan ha begrenset bruken. I Saupstad og Nittedal har de heller ikke hatt noe fullverdig jobbsenterfunksjon i mottakene. Riktignok har man i Saupstad etablert et eget jobbsenter i faglandet, men beliggenheten oppfordrer i liten grad til spontan bruk. Det er vanskeligere å forklare avviket i Rissa, men her er heller ikke avviket like stort som i Årstad og Nittedal. Besøksfrekvensen til Aetat ser dermed ut til å påvirkes av tre ting: hvor omfattende Aetats tilbud er generelt, avstanden til alterna-



tive kontorer (hoved-/lokalkontor) og kvaliteten/tilgjengeligheten på jobbsenterfunksjonen.

## 6.6 Antall stillinger i mottaket

På samme måte som vi over har estimert besøkstall ut fra kommunestørrelse, kan vi også gjøre tilsvarende estimater i forholdet mellom besøkstall og stillinger i mottakene. Vi har sett at antall henvendelser til de tre etatene varierer en god del mellom forsøkene. På den ene siden finner vi her Dønna, Lødingen og Skaun med svært få henvendelser i uken, noe som dels har sammenheng med kommunestørrelsen og dels Aetats tjenestetilbud. På den andre siden har vi Frogner og Skien med omtrent 1500 henvendelser i uken.



Figur 6.8 Sammenhengen mellom antall NAV-besøk per uke og antall stillinger i mottaket

Det er naturlig at bemanningen i mottaket gjenspeiler kommunestørrelse eller besøkstallene. Figur 6.8 viser fordelingen av stillinger i forhold til antall besøk i uken. Regresjonslinjen viser at forsøkene har en bemanningsfaktor på i underkant av 9 stillinger i mottaket per 1000 besøk i uken (ca 1 stilling per 110 besøkende). Vi ser imidlertid at flere av forsøkene avviker fra dette. En del av dette

avviket kan imidlertid forklares ut fra omfanget av oppgaver. Både Skien, Narvik, Saupstad, Nittedal og Rissa som alle ligger over regresjonslinjen, har lagt relativt mange oppgaver til mottaket. Unntakene er Askøy og Årstad som begge har relativt omfattende oppgaver, men som likevel har en relativt lav bemanning. I Askøy kan dette forklares ved at de der har benyttet seg av kommunens medarbeidere (i OSK) i førsteleddet. I Årstad er det sannsynligvis uttrykk for en underbemanning av mottaket i forhold til publikumsmengden. På den andre siden finner vi at Løten og Kristiansand begge ligger under regresjonslinjen, noe som kan forklares av at de har relativt sett mindre omfattende tjenester i mottaket. Avviket i Verdal kan imidlertid ikke forklares ut fra oppgavene som er lagt til mottaket.

### ***6.7 Har strategiene vært vellykket og er målene nådd?***

Har man gjennom utforming av felles brukermottak nådd målene om bedre brukervennlighet/tilgjengelighet, samarbeid og effektiv ressursutnyttelse? Før vi kommer inn på disse overordnede spørsmålene, skal vi ta frem noen erfaringer i forhold til strategiene som ligger til grunn for utformingen av mottakene.

Den første strategien var åpenhet. I mange av de planene som lå til grunn for utformingen av mottaket, var begreper som lyst, åpent, landskap etc. hyppig benyttet. Mange av mottakene ble også etablert med disse begrepene som inspirasjon. Tanken var at dette både var kundevennlig og ga muligheter for samarbeid på tvers av etatene. Erfaringene fra forsøkene var også at det åpne landskapet ga gode samarbeidsmuligheter. Man utvekslet informasjon på tvers av etatene som det tidligere kunne ta dager å innhente. Medarbeiderne erfarte også at brukerne gjennomgående var fornøyde. Etter hvert oppstod det imidlertid en gryende mistanke om at personvernet ikke alltid ble like godt ivaretatt. En informant hevdet på et relativt tidlig tidspunkt i forsøket følgende:

*”De fleste er fornøyde med alt som er nytt, men dersom du virkelig tar en samtale med dem, er jeg ikke sikker på at alle er like fornøyde.”*

Spørsmålet om personvern har for så vidt vært på dagsorden under hele forsøksperioden. Løsningen var i utgangspunktet å etablere skjærmede rom som brukerne kunne be om å få samtale i. Samtidig ble det satt ut skilter som opplyste om at man kunne få samtale i enerom. I forsøkene oppfattet man i liten grad dette som noe problem. I den grad det hadde fremkommet kritikk, var dette i form av: ”Vi har en og annen som synes det er for åpent, men de aller fleste

synes det har blitt veldig bra”. Samtidig forsvarte man seg med at man hadde jo skilter som stod oppe på pultene og fortalte at man kunne be om enerom. Det var imidlertid få som hadde benyttet seg av denne muligheten, noe som gjerne ble tolket dit hen at brukerne ikke hadde behov for samtale i skjermet rom. En alternativ tolkning kan imidlertid være at det var få som turte å si ifra og få som ønsket å skille seg ut ved å be om samtale i enerom.

Etter hver dukket også spørsmålet om taushetsplikt opp. Problemet var med andre ord ikke bare det at brukerne hadde et personvern som skulle ivaretas, men saksbehandlerne hadde også taushetsplikt. Dersom man førte en samtale med sensitiv informasjon i et åpent lokale, betydde det med andre ord at saksbehandleren brøt taushetsplikten. I flere av forsøkene innså de derfor at mottakene var for åpne og startet en prosess med å redesigne dem.

Det at flere forsøk redesignet mottaket, gikk imidlertid ut over den andre strategien forsøkene hadde med mottakene, nemlig samarbeidet på tvers av etatene. Når man tidligere stod skulder til skulder, var det ikke noe problem å utveksle informasjon eller stille spørsmål til hverandre i mottaksskranken. Når pultene ble flyttet 3-4 meter fra hverandre, ble dette imidlertid vanskeligere. I følge en informant:

*”Selv om vi ikke har flyttet pultene langt fra hverandre, så har det likevel betydning. Før kunne vi bare lene oss over og spørre. ... Hvis det er noe nå, så må vi enten gå bort eller rope ..., men roping blir det mindre av.”*

Vi finner likevel forsøk som har funnet gode og i det minste mer praktiske løsninger på denne problematikken. Et av dem er Askøy som etablerte et andreledd. Et annet er Verdal som også har satt opp skillevegger, og der mottaket også har fått preg av å ha et første og andreledd. Andre har flyttet pultene noen meter fra hverandre med lettvegger. Dette ivaretar personvernet bedre, men gir samtidig dårligere muligheter til å utveksle informasjon og skape læring på tvers av etatene.

Det er imidlertid ikke alle som har hatt like gode muligheter til å ominnrede mottaket pga fysiske begrensinger. Eksempler her er Årstad og Rissa. Spesielt i Årstad er romløsningen begrenset. I Årstad har lokalene også vært utformet på en slik måte at det har vært naturlig for publikum å stille seg rett foran mottakspultene. Det å ha tilstrekkelig plass i mottaket, kan derfor spille en avgjørende rolle i forhold til behov for justeringer av ulike funksjoner med tanke på å ivareta personvernet og i forhold til hvordan kundemassen beveger seg i lokalet. Her

kan vi sammenligne Årstad og Narvik. I begge forsøkene opplevde de en opphopning av brukere foran mottakspultene. I Narvik hadde man tilstrekkelig plass til å ominnrede ved å flytte jobbsenter og reisekontor i to ulike deler av lokalene. I Årstad var det et ønske om å gjøre tilsvarende ominnredninger, men her var mulighetene begrenset av plassproblemer.

På slutten av forsøksperioden har mottakskonsulentene i enkelte forsøk også fått lesetilgang til hverandres saksbehandlingssystemer, noe som ikke fører til mer samarbeid på tvers, men til at behovet for informasjonsutveksling blir mindre. Erfaringen har imidlertid vært noe blandet, noe som sannsynligvis skyldes at medarbeiderne ikke hadde fått tilstrekkelig tid til å lære seg hverandres systemer. Enkelte som hadde fått tid til å lære seg systemene, mente på sin side at dette var klart tidsbesparende. Spesielt er erfaringene i Verdal gode der medarbeiderne i mottaket både kunne slå opp i og utføre enkle registreringer i hverandres datasystem.

Tilgangen til denne informasjonen reduserer behovet for ad hoc samarbeid og reduserer dermed transaksjonskostnadene. Ambisjonene i flere av forsøkene er imidlertid at mottakskonsulent jobber fullt og helt på tvers av etatene. Som nevnt over, kan et felles datasystem mellom etatene gjøre dette enklere, men er sannsynligvis ikke avgjørende. Dette fordi mottaksoppgavene i stor grad også består i å gi informasjon om mer generelle spørsmål om tjenesteilbudet, krav til dokumentasjon, rettigheter og regler. Dette krever samtidig mer kompetanse enn å lære seg et nytt datasystem. Dette er sannsynligvis også noe av forklaringen på at det kan være vanskelig å få saksbehandlere 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.”*

Samtidig ser vi at flere av forsøkene har generalister i mottaket, roller som de mestrer godt. Dette har sammenheng med at man etter hvert kan bygge seg opp en viss kompetanse på tvers av etatene. Likevel ser vi at disse befinner seg på et lavere nivå i tjenestetrappa enn det etatsvise mottakskonsulentene gjør. I Verdal finner vi likevel at mottakskonsulentene etter hvert har begynt å jobbe på tvers av etatsgrensene relativt langt opp i tjenestetrappa. Som vi skal komme nærmere inn på senere, er noe av utfordringen med dette at medarbeiderne må beherske et forholdsvis stort kompetanseområde.

Den tredje strategien med mottakene har vært å flytte oppgaver fremover i mottaket med tanke på å få til raskere saksbehandling. Her er det kanskje trygdeetaten som har lyktes best. Spesielt påpekes dette i Skien, Rissa og Frogner:

*”For vårt vedkommende har det vært veldig vellykket. Vi har jo flyttet mange produksjonsoppgaver ned i førsteleddet – ting som løses der og da. 70% av henvendelsene i disken er sånne enkle saker. Tidligere hadde vi ikke slike oppgaver i mottaket. Nå har vi laget et team på fire stillinger som har produksjons og ekspedisjonsoppgaver. Tanken var at vi skulle ha effektivitet. Når det er stort trykk, skal flere rykke ut for å ta av køene. Når de har rolige stunder, så skal de produsere. For oss har dette vært vellykket. ... I motsetning til i gamle dager da det var én som satt der – en som ikke ønsket å sitte der heller – og som sendte sakene bakover ... der de jo bare ble liggende.”*

I Skien hvor de har gått lengst i å flytte trygdeoppgaver ut i mottaket, har det også i følge trygdesjefen, bidratt til å redusere restansene betraktelig. Tilsvarende ser vi at Rissa som også har flyttet trygdetjenester ut i mottaket, har redusert restansene betydelig i løpet av forsøksperioden. Men vi finner også andre eksempler der de ikke har lyktes i like stor grad med denne strategien. I Narvik etablerte de i utgangspunktet et oppfølgingskontor i mottaket for alle etatene. Dette fungerte best for Aetat som har tradisjon for å jobbe i servicesentre. I sosialtjenesten fungerte det også godt, men flyttingen her medførte et effektivitetstap i forhold til at medarbeideren ikke fikk like gode muligheter til å drive ordinær saksbehandling i mottaket som i faglandet. I trygdeetaten forsøkte man først med et generelt mottak for trygd, men uten at de dette ble særlig benyttet. Etter hvert ble derfor kontoret omdefinert og benyttet til oppfølging av sykmeldte.

Generelt kan vi imidlertid si at etableringen av andreledd har bidratt til at saker kan håndteres raskere, samtidig som det bidrar til at symmetrien mellom tjenestene blir bedre. Noe av utfordringen har imidlertid vært at man ikke jobber like effektivt med saksbehandling her som man ellers ville gjort i faglandet. Dette har sammenheng med at man ofte blir avbrutt av henvendelser fra andre etater. Mye av disse avbrytelsene skyldes imidlertid forespørsler som hentes ut fra de respektive datasystemene. Det er derfor rimelig å anta at det å få tilgang på hverandres datasystemer kan bidra til mindre avbrytelser, og at et slikt andreledd kan fungere mer effektivt.

På et punkt ser vi imidlertid at de respektive etatenes strategier med å flytte tjenester fremover, kan komme i konflikt med hverandre. Dette gjelder forhold-

det mellom Aetats jobbrelaterte oppgaver og trygdeetatens helserelaterte tjenester. På den ene siden ser vi at trygdeetaten i flere forsøk har oppnådd gevinster ved å flytte denne typen tjenester ut i mottaket. I de fleste tilfeller har ikke dette vært noe stort problem siden trygdeetaten har hatt egen bemanning til dette. I den grad vi kan si at det er et problem, har det dreid seg om plassproblematikk eller logistikken i mottaket. Forsøket i Narvik er i så måte et eksempel der de har løst dette gjennom forholdsvis enkle praktiske grep. Samtidig ser vi i Verdal der medarbeiderne i prinsippet skal jobbe på tvers av etatene, at det oppstår et spørsmål om prioritering av trygdetjenester versus jobbrelaterte tjenester. Det at denne diskusjonen blir mer synlig her, har sammenheng med at de har fjernet etatsgrensene i mottaket og dermed en forhåndsbestemt prioritering av personalressurser til den ene og andre oppgaven. Konsekvensen er at prioriteringen av de ulike oppgavene i større grad blir bestemt av andre forhold, spesielt publikumstilstrømningen til de respektive tjenestene. Erfaringene i Verdal er også at arbeidet med trygdetjenestene blir for dominerende i forhold til de arbeidsrelaterte tjenestene og i forhold til visjonene om å skape et jobbfokusert mottak. Her ser vi med andre ord at de gevinstene trygdeetaten får ved å flytte oppgaver ut i mottaket, kommer i konflikt med de gevinstene eller den tradisjonen Aetat har med å legge jobbrelaterte tjenester i mottakene (jobsentrene). Dette har igjen sammenheng med at det er lite synergieffekter mellom de to oppgavene, noe vi derimot ser mellom andre oppgaver som legges til mottaket.

## **6.8 Mottaksleder/-koordinator**

Det har variert mellom forsøkene om de har hatt en egen koordinator i mottaket eller ikke. I de minste forsøkene har ikke dette vært aktuelt. I de tre forsøkene i Løten, Nittedal og Askøy hvor mottaket er en del av OSK, har de hatt en egen kommunal leder eller koordinator. I Årstad og Saupstad har de på samme måte hatt en egen NAV-leder fra mottakene ble etablert. I utgangspunktet hadde verken Skien eller Verdal en slik leder, men erfarte etter hvert at dette var nødvendig. Begge disse ansatte derfor en egen mottakskoordinator for NAV-etatene. I Narvik, Frogner og Orkdal har de imidlertid ikke hatt en egen leder eller koordinator i mottaket. I Narvik hadde imidlertid prosjektleder kontor i mottaket og fungerte i praksis som en koordinator. Det er derfor bare i Frogner og Orkdal at de ikke har hatt en egen mottakskoordinator i løpet av forsøksperioden.

Et gjennomgående inntrykk er at lederne eller koordinatorne for mottaket har hatt en viktig koordinerende funksjon i mottakene. Erfaringene fra Skien og Verdal underbygger også dette. I begge forsøkene opplevde de i starten å ha

utfordringer i mottaket som da ble løftet opp på ledernivå. I Skien hadde de et kollektivt lederskap, men erfarte likevel at det var vanskelig å komme frem til felles beslutninger. I Verdal ble problemstillingene løftet opp til en felles prosjektleder. Erfaringen her var imidlertid at prosjektlederen ble belastet med for mye detaljsaker. Samtidig satt både ledertroikaen i Skien og prosjektleder i Verdal i andre lokaler enn der mottaket befant seg. Konsekvensen var at det gjerne tok lang tid å få løst problemene eller utfordringene i mottakene, eller de forble uløst. I begge tilfeller ser vi imidlertid at mye løser seg når det kommer på plass en egen leder eller koordinator for mottaket. Følgende sitat understreker dette:

*”Det er behov for ledelse i front. Det er behov for å ha en leder som kan ta ned baller og ta noen avgjørelser. Det er viktig at det er noen der som styrer. Det er ennå mer behov for rutiner her enn det vi hadde i Aetat fordi det er så stort spenn i fagfeltet. Derfor må det være en leder som tar alle de tingene der.”*

Vi finner en parallell i Orkdal, Frogner og Narvik. Disse tre forsøkene har det felles at prosjektlederne i kraft av å være prosjektleder, tok et visst ansvar for mottakene, men på ulik måte. I Narvik plasserte prosjektlederen seg bevisst med et eget kontor i mottaket, mens i de to andre forsøkene satt prosjektlederne i andre lokaler. Prosjektlederen i Narvik hadde derfor et langt nærere forhold til det som foregikk i mottaket til daglig og fungerte dermed i praksis som en mottakskoordinator i tillegg til å være prosjektleder. I Orkdal og spesielt i Frogner var prosjektlederne også involvert i mottaket, men mer på det strategiske enn på det operative planet. Dette ser ut til å ha hatt forholdsvis stor betydning både for utviklingen av mottaket og for prosjektet som sådan. I Orkdal og Frogner møtte de utfordringer i mottaket på linje med de fleste andre forsøk. Men på samme måte som den første perioden i Verdal og Skien, ser vi at problemstillingene dels forblir uløst og dels løftes opp til etatslederne. Følgende sitater fra henholdsvis Orkdal og Frogner illustrerer dette:

*”Det foregår sånn at jeg for eksempel får et notat fra mine egne som forteller om episoder ... . Da kan ikke jeg gjøre noe annet med det enn å formidle den saken videre til [etat]. Så får [etatsleder] ta det opp med vedkommende i sin etat. Men vi diskuterer også systemets funksjon i kjølvannet av slike saker.”*  
(Frogner)

*”Vi ser det ute i mottaket. Der kan ikke hver av etatslederne drifte dette hver for oss. Det må være en som koordinerer det arbeidet der for det er så utrolig viktig at ting blir sett, at det følges opp og at ting initieres. Vi etatsledere er ikke så*

*tett på at vi har en mulighet til å gjøre disse tingene. ... Så kommer mine og sier det til meg hvis det er noen problemer, og så må jeg ta det med ledelsen i de andre etatene ... ja nei det blir ... det er noen som må ha ansvar for å følge med på at de ulike tingene blir fulgt opp der.” (Orkdal)*

I begge tilfellene ser vi at behovene for å koordinere enkeltsaker i mottaket går fra en medarbeider i mottaket via etatslinjen til den respektive etatslederen, fra den første etatslederen til den andre, og så ned igjen til medarbeideren i den andre etaten. I kontrast til dette erfarte de i Verdal betydelig forbedringer etter at mottakskoordinatoren kom på plass:

*”Nei mottaket fungerer så bra nå – spesielt etter at [mottakskoordinator] kom på plass – de på inntektssikring sier at det er lite [saker] som kommer direkte til dem nå.”*

Samtidig ser vi at det er viktig å delegere tilstrekkelig myndighet og ressurser for at mottakslederen skal kunne lede mottaket effektivt. Vi finner nemlig eksempler både på at manglende myndighet og knapphet på ressurser kan hemme noe av det handlingsrommet vi ellers ser mottakskoordinatorene har:

*”Jeg har hatt to linjer å forholde meg til og det har vært en utfordring. Jeg kan ikke bestemme veldig mye, men kan komme med innspill som vi eventuelt får mandat for.” (mottaksleder)*

*”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 ... når sosial er ferdig med sin omorganisering, så blir det nok avklart noe mer.” (mottaksleder)*

Når vi sammenligner erfaringene fra forsøkene, ser vi klart at det å ha en mottakskoordinator løser mye praktiske problemer. Det bidrar for det første til at man unngår enn forholdsvis omstendelig koordineringsprosedyre slik vi ser eksempler på i Frogner og Orkdal. For det andre får man gjerne fattet raskere beslutninger, og tiden fra det oppstår et problem til problemet blir løst kortes ned. For det tredje vil en slik koordinator avlaste etatslederne med mange detaljbeslutninger slik at de heller kan konsentrere seg om mer overordnede og strategiske beslutninger. Men samtidig er det også en forutsetning at det avgis myndighet og tilstrekkelig med ressurser.



## 6.9 Oppsummering

Det er store forskjeller mellom forsøkskommunene og derfor også stor variasjon i hvordan mottakene er utformet. Gjennomgående kan vi si at mottakene er utformet i med tanke på å ivareta både ulik publikumstilstrømning, personvern og effektivitet.

I de minste forsøkene er mottaket bemannet med én medarbeider. I Dønna som har omtrent 1500 innbyggere, har de valgt å etablere et mottak sammen med kommunen (OSK). Her veksler en representant fra trygdekontoret og en fra kommunen på å sitte i mottaket. I Lødingen som er en noe større kommune (2400 innbyggere) og der Aetat er til stede med egen medarbeider, har de valgt en NAV-løsning der mottaket er bemannet med en egen generalist tilknyttet forsøket. I Skaun som er en større kommune (6000 innbyggere), men uten en egen medarbeider fra Aetat, har de valgt å etablere et eget NAV-mottak bemannet med én medarbeider. Med andre ord ser vi en tilpasning i utformingen og bemanningen av mottaket både i forhold til kommunestørrelse og Aetats tilstedeværelse.

I de større forsøkene er handlingsrommet i forhold til utformingen av mottaket større. Her kan vi se at det utkrystalliserer seg to klare suksessfaktorer. Den ene er etableringen av et andreledd i mottaket. Dette har bidratt til at man både kan ivareta personvernet bedre og til at flere tjenester kan flyttes ut i mottaket, noe som igjen gir gode muligheter for tverretattlig samhandling. Den andre suksessfaktoren er å ha en egen leder eller ansvarlig koordinator i mottaket. En slik funksjon bidrar langt på vei til å løse de koordineringsutfordringene som nødvendigvis må oppstå når tre etater etablerer seg i et felles mottak.

Ellers tyder datagrunnlaget vi har hatt til rådighet, på at publikumstilstrømningen setter grenser for hvor mye oppgaver som kan legges til mottaket. Når antall besøk øker, ser vi at omfanget av oppgaver i mottakene reduseres. Dette kan tyde på at det finnes en grense for hvor stort et kontor bør være (målt i forhold til publikumstilstrømning) for at man skal kunne utnytte samordningsgevinstene i et fellesmottak.

Vi finner også at spesielt trygdeetaten har oppnådd gevinster med å flytte oppgaver ut i mottaket. Samtidig ser vi også at dette kan komme i konflikt med de arbeidsrelaterte oppgavene i Aetat. Spesielt ser vi dette i Verdal der medarbeiderne i mottaket jobber på tvers av etatsgrensene. Noe av årsaken til dette er at prioriteringen av ressursinnsatsen da ikke er forhåndsbestemt i forhold til hvor

mye ressurser Aetat og trygdeetaten velger å avsette til sine respektive mottaksoppgaver, men bestemmes i større grad av publikumstilstrømningen. Erfaringen fra Verdal er at dette bidrar til å vri fokus mot de trygderelaterte tjenestene og bort fra de jobberelaterte oppgavene.

## 7 FAGLANDET

I dette kapitlet tar vi for oss hvordan de ulike forsøkene har organisert faglandet. Her er vi opptatt av to problemstillinger. Det ene problemstillingen er selve integrasjonsprosessen og de faktorene som påvirker denne. Den andre problemstillingen er modellenes funksjonalitet. Vi opererer her med tre modeller: avgrensa team, fullskala team og avdelingsmodeller. Erfaringene fra hver av de tre modellene er presentert i hvert sitt delkapittel.

### 7.1 *Sentrifugalkrefter*

I utgangspunktet kan vi si at det er to initiativ som har bidratt til å koordinere tjenestene til de tre etatene. Det ene er samløkaliseringen som har bedret tilgjengeligheten mellom etatene og muliggjort ad hoc samarbeid. Det andre er det organiserte samarbeidet vi finner innenfor de tverretatlige teamene eller avdelingene.

I følge Perri 6 (2002) er imidlertid koordinering et kostbart gode som må benyttes med forsiktighet. Dette er også en erfaring mange har gjort i forsøkene. Vi ser dette komme til uttrykk bl.a. i form av ad hoc samarbeid, som i utgangspunktet oppfattes som en grei måte å samhandle på, men som samtidig kan oppleves som en tidsstøv i den forstand at det oppstår mye avbrytelser. Videre gjelder det ikke minst det institusjonelle samarbeidet i form av møtevirksomhet og felles avklaringer som gir en kvalitativ god avklaring, men som samtidig kan være tidkrevende.

Disse erfaringene er også utgangspunktet for det vi tidligere har kalt motkrefter eller sentrifugalkrefter som virker i motsatt retning av bestrebelsene på å få til bedre samarbeid mellom etatene (Møller 2005b). Sentrifugalkreftene innebærer at medarbeiderne i de tre etatene, spesielt statsetatene, trekker seg tilbake fra ulike samarbeidsfora for å prioritere etatsinterne oppgaver. Delvis finner vi også dette i sosialtjenesten, men ikke i like stor grad.

Det er tre forhold som kan bidra til å forklare hvorfor sentrifugalkreftene oppstår: stor arbeidsmengde, målstyringssystemet og brukernes preferanser. Sagt på en annen måte: målstyringssystemet og brukernes preferanser bidrar til å styre prioriteringene mot de etatsinterne oppgavene når arbeidsmengden blir stor.

Det er for så vidt et kjent fenomen at et resultatmålingssystem har en tendens til å vri produksjonen mot de målbare oppgavene og bort fra de ikke-målbare oppgavene (Møller 2004a).<sup>20</sup> Samtidig er måleindikatorne gjerne sammenfallende med det som også er viktigst for brukerne (i det minste på kort sikt), nemlig å få en rask behandling av søknaden sin for å sikre økonomien. Både måleindikatorne og brukernes preferanser er imidlertid rettet inn mot de kortsiktige produksjonsmålene, og ikke de mer langsiktige resultatmålene. Sett fra en saksbehandlers ståsted (eller kontoret som sådan) er det derfor forståelig at når arbeidsmengden øker, bidrar det til en prioritering av de kortsiktige etatsinterne produksjonsmålene fremfor de mer langsiktige felles målene om å få flere i jobb og færre på passive ytelser.

Årsaken til at etatene får et økt arbeidspress, kan ha sammenheng med forhold som dårlig bemanning, sykdom eller stor tilgang av saker. Samtidig kan vi også se at forsøkene i seg selv kan bidra til at arbeidsmengden øker eller til at arbeidsmengden topper seg. Dette kan bl.a. ha sammenheng med flytteprosesser der produksjonen i en periode går ned og som dermed må tas igjen på et senere tidspunkt. Dette ser vi spesielt eksempler på i trygdeetaten der restansene øker i forbindelse med samlokaliseringen, noe som medfører at trygdeetaten starter samarbeidet med en stor mengde ubehandlede saker. Samtidig kan det også være slik at ambisjonene og målsettingen med forsøkene bidrar til at flere brukere nå aktiviseres og av den grunn skaper merarbeid. Dette vil sannsynligvis merkes mest i Aetat som sitter med de aktive arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene. Et tredje moment er at etatene kan påføre seg merarbeid ved at de påtar seg koordineringsoppgaver som brukerne selv utførte tidligere. Med andre ord betyr dette at etatene trekker seg tilbake fra samarbeidsforaene som følge av økt arbeidspress, noe som igjen kan være skapt av forsøkene selv.

Formen dette tar, dvs. at det først og fremst er statsetatene som "lener seg tilbake" og sosialtjenesten som er den aktive i forhold til å få i gang samarbeidet, har sammenheng med to ting. Det ene er at måleindikatorne på produksjonen oppleves som viktigere i statsetatene enn i sosialtjenesten. I sosialtjenesten er fokuset først og fremst rettet mot budsjettet som sådan. Problemet med å holde saksbehandlingstiden kan her løses forholdsvis enkelt ved å øke lengden på vedtakene (noe brukerne sannsynligvis ikke protesterer mye imot). Det andre dreier seg om ansvarsforholdet mellom etatene. Mens forholdet mellom Aetat og tryg-

---

<sup>20</sup> En undersøkelse av bonusordninger i Jobcentre Plus viste bl.a. det ga positive effekter på de kvantitative måleindikatorne, men ga ingen effekt på de kvalitative indikatorene. Dette tolkes dit hen at incentivsystemene innenfor en virksomhet med sammensatte oppgaver (multitasking), har en tendens til å vri innsatsen mot de enkleste målbare størrelsene (Burgess m.fl. (2003).

deetaten dreier seg om å ha et enten-eller ansvar og der samarbeidet godt kan ivaretas ved å overføre saker mellom dem, har sosialtjenesten i større grad et overlappende ansvar til begge de to andre etatene. Bakgrunnen for dette er sosialtjenestens rolle som det siste sikkerhetsnett, noe som i praksis betyr at de ikke nødvendigvis kan gi slipp på ansvaret selv om en av statsetatene "overtar". For det første vil sosialtjenesten ofte ha et økonomisk ansvar med å supplere de statlige ytelsene. For det andre vil de ha et rent sosialfaglig ansvar, for eksempel i forhold til økonomisk rådgivning og annen veiledning. For det tredje er det ikke noe automatikk i at sosialtjenesten blir kvitt sine forpliktelser som "hovedforsørger" selv om Aetat overtar en sak. Ventetiden for å komme inn på et arbeidsmarkedstiltak kan ofte være lang, og i mellomtiden er det sosialtjenesten som må finansiere livsoppholdet. For det fjerde kan sosialtjenesten som vi har pekt på tidligere, bli belastet økonomisk i ventetiden når overføringssakene mellom statsetatene er til behandling. Sosialtjenesten har derfor sterkere økonomiske incentiver til å involvere seg i statsetatenes gjøremål og prioriteringer enn statsetatene har til hverandre eller til sosialtjenesten.

Vi skal imidlertid ikke overdrive betydningen av disse kreftene. Viljen til samhandling mellom etatene har også vært stor og til tross for stor arbeidsmengde og sterke sentrifugalkrefter, ser vi at forsøkene har ofret mye for visjonene om "en dør" og helhetlige tjenester. Poenget er at disse motkreftene er der og kan til tider ta overhånd når samarbeidet oppleves som for kostbart.

I kjølvannet av at man opplever sentrifugalkreftene, har imidlertid flere gitt uttrykk for at den måten de har samarbeidet på, har vært lite effektiv. Sett ut fra de kortsiktige målene om å ivareta produksjonen i de respektive etatene, kan dette være riktig. Ut fra et slikt perspektiv er det sannsynligvis mer effektivt å ha korte møter der sakene overføres fra den ene til den andre etaten. Ikke overraskende er det også spesielt medarbeidere i Aetat og trygdeetaten som opplever at de klarer seg godt med et enkelt overføringsmøte eller kun en telefon, eventuelt at behovet for å koordinere tjenestene overlates til brukerne selv (de må selv ta ansvar for å sende en søknad og innhente nødvendig dokumentasjon). Men sett ut fra de mer overordnede og langsiktige målene, er det ikke nødvendigvis slik at samarbeid i form av enkle overføringsmøter eller telefoner er det mest effektive. Sett fra et overordnet mål om å effektivisere virksomheten og få flere brukere i jobb, kan det være at mange av overføringene ikke er nødvendig i det hele tatt. I forhold til de overordnede målene er det kanskje heller de mer resurskrevende og gode fellesavklaringene som har betydning.

Vi ser her et spenningsforhold mellom det å prioritere kortsiktige og målbare oppgaver og det å ivareta de mer langsiktige og mindre målbare målsettingene. Dette spenningsforholdet finner vi i flere forsøk og representerer kanskje en av de største utfordringene i forsøkene. Samtidig som vi skal se, finner vi også eksempler der de langt på vei har klart å løse dette dilemmaet.

## 7.2 Avgrensa team

I forsøkene har det vært mest vanlig å benytte avgrensa tverretatlige team for å koordinere tjenestene til de tre etatene. Formålene med teamene er å koordinere tjenestetilbudet for aktuelle brukere med behov for tjenester fra flere etater. Teamene kan derfor betraktes som et virkemiddel der etatene overtar koordineringsansvaret for brukerne for å unngå at det oppstår kasteballer eller at brukere blir låst inne i en av etatene. Et slikt team kan utformes på flere måter i forhold til hvordan de er bemannet og hvilke oppgaver de har.

Tabell 7.1 Avgrensa tverretatlige team i samordningsforsøkene<sup>21</sup>

	Avklaring	Avklaring og oppfølging
Variabel bemanning	TAT – Orkdalsregionen TST – Narvik	
Fast bemanning	TST – Skien TAT – Frogner	Ungdomsmottak – Årstad Jobbsenter – Nittedal SAM – Skien Fokus Jobb – Moss Oppfølgingsteam - Askøy

I prinsippet kan vi tenke oss fire varianter avhengig av om det er fast eller variabel bemanning, eller om ansvaret er avgrenset til å avklare brukerne. Vi ser imidlertid at det i hovedsak er to typer som er benyttet: a) team med variabel bemanning og avklaringsfunksjon, og b) team med fast bemanning og et helhetlig ansvar for både avklaring og oppfølging.

Den første typen er et avklaringsteam som hver enkelt saksbehandler i etatene kan benytte for å drøfte egne saker eller eventuelt for å overføre saker til annen etat. Eksempler på slike team finner vi i Narvik og Orkdalsregionen. En variant av denne modellen innebærer at en fast eller noen faste medarbeidere tar med

<sup>21</sup> I Årstad har de hatt tre team: et ungdomsteam (ungdomsmottak), et team for minoritetsspråklige og et rehabiliteringsteam. I Skien hadde de opprinnelig ett rent avklaringsteam (TST), men som senere er supplert med et nytt team med både avklarings- og oppfølgingsoppgaver (SAM).

seg saker inn i teamet på vegne av kolleger i egen etat. Denne varianten finner vi i Frogner og Skien. Teamene som både har avklarings- og oppfølgingsoppgaver, består av et mer eller mindre permanent arbeidende team. Videre har de gjerne rettet arbeidet mot en avgrenset brukergruppe. I Årstad var dette ungdom, i Nittedal, Skien og Moss flerbrukere og på Askøy dels fremmedspråklige og dels unge flerbrukere.

I prinsippet er de avgrensa teamene en samarbeidsform som organisasjonsmessig ikke er altfor krevende. Det viser seg likevel at det ikke alltid er like enkelt å få aktivisert teamene. Dette har dels sammenheng med at de har blitt oppfattet som ressurskrevende og dels fordi rutinene for oppmelding av saker ikke har vært gode nok.

De to hovedtypene av avgrensa tverretatlige team har videre noen svakheter ved seg. Et problem med den første typen der de kun har en avklaringsfunksjon, er at teamets beslutninger ikke nødvendigvis har noe bindende virkning på den etaten som tar imot klienten. Dette gjelder spesielt i de tilfeller der de har fast bemanning, og der medarbeiderne som møter, ikke kan forplikte seg i forhold til den saksbehandleren som eventuelt vil overta saken i moderetaten. Som et minimum kan vi derfor si at det skjer en informasjonsutveksling mellom etatene om den aktuelle saken, men uten at samarbeidet innebærer noen forpliktelser. I Frogner så vi bl.a. at dette problemet førte til at de faste teammedarbeiderne i praksis meldte opp egne saker (for å sikre at avklaringen i teamet ble fulgt opp), med den følge at teamet fikk liten betydning ut over i moderetatene.

I de tilfellene der de ansvarlige medarbeiderne blir innkalt til teamene (variabel bemanning), er denne problemstillingen mindre aktuell. Men samtidig er denne modellen også mer krevende å få til rent praktisk. Dette fordi man her er avhengig av en koordinator (eller et annet system) som har oversikt over hvem saksbehandler i de respektive etatene som har ansvar for de sakene som meldes opp, og som til enhver tid skal møte i teamet (innpisker).<sup>22</sup> I Narvik har vi bl.a. sett at problemer med å få til et system for å innkalle medarbeiderne til teamet, bidro til de kom sent i gang med teamarbeidet. I et team der det stadig er nye medarbeidere som deltar fra de respektive etatene, får man heller ikke den samme teamfølelsen som i teamene med faste medarbeidere.

---

<sup>22</sup> Hvis sosialtjenesten for eksempel melder opp person A med en bestemt fødselsdato, er systemet avhengig av at saksbehandlere som eventuelt har ansvar for den samme fødselsdatoen i henholdsvis trygdeetaten og Aetat, stiller opp på det aktuelle møtet.

I den andre typen teambaserte forsøk, er de nevnte problemene mindre aktuelle. Dette fordi medarbeiderne her sitter fast og har både et avklarings- og oppfølgingsansvar. Her er det imidlertid to andre problemstillinger som dukker opp.

Den ene problemstillingen er kostnadene med å ha saksbehandlere permanent eller delvis permanent plassert i team. I og med at teamene har som oppgave å drive oppfølging av deltakerne, vil dette naturlig nok binde opp personalressurser til oppgaver som kanskje ellers ville blitt nedprioritert. Dette kommer til uttrykk både hos etatsledere som skal avsette ressurser, og hos medarbeidere som har hatt ordinære produksjonsoppgaver ved siden av teamarbeidet. Spesielt der moderatene har kapasitetsproblemer i forhold til den ordinære produksjonen (behandling av søknader), oppleves dette som et problem. Denne problematikken må også forstås i lys av at etatene nå tar på seg koordineringsoppgaver (for å unngå innelåsinger i eller kaster baller mellom systemene) som tidligere brukerne selv har utført. Når etatene tar på seg et merarbeid – enten i form av å utføre mer oppfølgingsarbeid eller koordinere det som brukerne tidligere selv koordinerte – uten samtidig å finne effektive samarbeidsformer, vil det naturlig medføre merkostnader for etatene (i form av tidsbruk). Samtidig viser dette også at noe av hovedutføringen i samordningsforsøkene ikke har vært å finne måter å samarbeide på, men *effektive* måter å samarbeide på.

Den andre problemstillingen dreier seg om at tilstrømmingen av brukere (dvs. behovet) er større enn hva teamene har kapasitet til. Det har også gjerne vært slik at teamene selv har hatt mulighet til å begrense inntaket av brukere, noe som har medført inntaksstopp og køer. Siden rekrutteringen skjer kontinuerlig og baserer seg på prinsippet om ”førstemann til mølla”, er det også vanskelig å foreta grundige prioriteringer av brukerne som står i kø. I en intern evalueringsrapport fra Skien fremgår det bl.a. at en del saker som ble henvist fra mottaket, ”*var enkle nok til å kunne løses i 1.linjen*” (dvs. mottaket). Det at teamene selv har muligheter til å begrense tilstrømmingen, gir også lite incentiver til å foreta prioriteringer eller effektivisere virksomheten. Et eksempel på dette finner vi i Årstad der de riktignok eksperimenterte med ulike løsninger for å redusere køproblemet, men der de falt ned på den kanskje mest ressurskrevende modellen (i det minste på kort sikt). Her kan man riktignok argumentere for at køproblematikken har årsak i at teamene har hatt for liten bemanning. Men i og med at det er ressurskrevende arbeidsform, vil de sannsynligvis trekke for mye ressurser fra den ordinære produksjonen dersom de blir bemannet i henhold til det faktiske behovet.



En siste problemstilling som ikke er særegent for teamene, men som kanskje blir mer synlig her enn andre steder, er at avklaringskapasiteten ikke står i forhold til hva man har av tiltaksressurser. I Skien har vi sett at det kommer til uttrykk ved at det oppstår ventetid i Aetat systemet for saker som er avklart i teamet (SAM). Det samme finner vi også i Årstad og på Askøy (Møller 2005b).

En slik teammodell gir gjerne kvalitativt god avklaring og god oppfølging. Det viser seg også å være en god arena for å utvikle metoder og tiltak overfor brukere med mer sammensatte problemstillinger. Samtidig gir de avgrensa teamene, slik de er utformet i samordningsforsøkene, lite incentiver til å effektivisere det tverretatlige arbeidet eller muligheter for å prioritere mellom ulike brukere. Satt på spissen kan vi si at teamene representerer kvalitetsavklaring (og oppfølging) for de få.

Det er spesielt to positive egenskaper ved teamene som er verdt å trekke frem. Det ene er at de gjerne spesialiserer seg i forhold til utvalgte brukergrupper, og i kjølvannet av dette utvikler særskilte løsninger for nettopp denne brukergruppen. Vanligvis dreier dette seg om flerbrukere generelt. I Årstad og Skien har de samtidig team som har knyttet seg opp mot mottaket (ungdomsteamet i Årstad og SAM i Skien) hvor intensjonen har vært å fange opp nye brukere. Den andre positive egenskapen er at teamene ser ut til å være en velegnet arena for læring på tvers av etatene. Dette gjelder spesielt de teamene som har fast bemanning. Der disse teamene har vært i virksomhet en stund, trekker gjerne medarbeiderne frem læringseffekten som noe av det viktigste teamet har bidratt til.

I tidligere rapporter har vi bl.a. vist til Uhlin (1996) som trekker et skille mellom "kunnskapen i et felt" og "kunnskapen om et felt" for å betegne noe av den kunnskapsutvekslingen som finner sted i teamene. De ulike fagpersonene i de tre etatene vil normalt ha "kunnskap i (hvert) sitt felt" (om regler, virkemidler, praksis, samarbeidspartnere og brukere) og samtidig opparbeide seg "kunnskap om (andres) felt", men ikke "kunnskapen i (andres) felt". Med denne arbeidsformen er dette ofte tilstrekkelig for at medarbeiderne i de respektive etatene skal kunne vite når og til hva de kan bruke de øvrige etatenes virkemidler til. Dette må også ses på bakgrunn av at medarbeiderne i de respektive etatene tidligere ofte har hatt mangelfull kompetanse om hverandre, noe som igjen har bidratt til unødig "skyving" av brukere mellom etatene.

I den sammenheng kan vi også nevne oppfølgingsteamet i Askøy. Det særegne her er at teamet består av saksbehandlere som mer eller mindre jobber uavhengig av hverandre og i forhold til hver sine særskilte målgrupper (ungdom, minori-

tetsspråklige, trygdesaker for de under 35 år). Teamet er også plassert i umiddelbar nærhet til mottaket og rekrutterer deltakere derfra. Spesielt interessant her er at en av medarbeiderne har delte stillinger mellom Aetat og sosialtjenesten og har dermed hatt tilgang til ressurser og kompetanse innenfor begge etatene.<sup>23</sup> Som følge av det utvidete handlingsrommet denne medarbeideren har, jobber hun også langt mer selvstendig med egne brukere enn det vi for eksempel finner innenfor de tradisjonelle tverretatlige teamene. Dette gjelder 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. Dette frigir også mer tid til oppfølging, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at den aktuelle medarbeideren har et utstrakt nettverk mot andre hjelpeinstanser. I følge koordinatoren selv, er den største gevinsten med denne stillingen ”*brukerflyt og tid*”.

Til forskjell fra de øvrige avgrensede teamene, ser vi her at koordineringen gjerne blir mer effektiv fordi mer av ansvaret er lagt til én person. Dette illustrerer også at kostnadene ved de avgrensede teamene har sammenheng med at brukerbehovet gjerne strekker seg over flere myndighetsområder, og at et helhetlig tjenestetilbud derfor nødvendigvis må involvere to eller tre medarbeidere. Men selv om myndighetsgrensene bygges ned, er det ikke ubegrenset hva en enkelt medarbeider kan mestre av oppgaver. I Askøy har den aktuelle medarbeideren bl.a. bare ansvar for avklaring og oppfølging (ikke økonomi), noe som sannsynligvis har bidratt til å frigjøre tid for mer aktivitetsbasert oppfølging og nettverksbygging.

Innledningsvis viste vi til at teamene kan betraktes som et virkemiddel der etatene overtar koordineringsansvaret for brukerne for å unngå at det oppstår kasterballer eller at brukere blir låst inne i en av etatene. Samtidig har vi erfart at dette er en kostbar samarbeidsform. Tar vi i betraktning formålet med teamene, kan de samtidig betraktes som en investering med tanke på mer langsiktige gevinster. Teamene kan betraktes som en investering på tre måter:

- som en læringsarena der etatene lærer å utnytte hverandres ressurser mer effektivt (eventuelt som en læringsarena for å jobbe mer på tvers av etatsgrensene)
- som et virkemiddel for å ”rydde opp” i de tre etatenes systemer i forhold til kasterballer eller innelåste klienter (tradisjonelle tverretatlige team)

---

<sup>23</sup> Stillingen er nærmere beskrevet i Møller (2005b).

- som et virkemiddel for å unngå nye kasteballer eller langvarige klientforhold (jfr. ungdomsmottaket i Årstad).

Teamene som læringsarena vil i utgangspunktet være en investering i kompetanse generelt. Samtidig kan vi se at denne funksjonen kan kombineres med to andre strategier for å angripe koordineringsproblematikken mellom de tre etatene. Den ene strategien er ”ryddeaksjonen” som innebærer at man tar tak i og avklarer de brukerne som har vært lenge i de tre etatenes systemer, eller som vandrer mellom dem uten å ha fått noe varig løsning. Hensikten vil dels være å unngå uhensiktmessig og ukoordinert saksbehandling som følge av at de ”vanderer” mellom systemene, og dels rydde grunnen for i større grad få kapasitet til å fange opp nye grupper raskere med arbeidsrettede virkemidler. En slik strategi vil forhåpentligvis frigjøre tid, men samtidig resultere i at flere strømmer over på ordninger som midlertidig eller varig uføretrygd, eventuelt lengre attføringsløp. Den andre strategien vil være som de har forsøkt i Årstad og Skien, å knytte teamet tett opp til mottaket for å fange opp nye grupper med arbeidsrettede virkemidler og for å unngå at brukerne strømmer inn som passive stønads-mottakere i systemene.

Selv om arbeidet i teamene kan betraktes som en investering, kommer vi samtidig ikke bort fra at de er en kostbar arbeidsform. Teamene kan derfor betraktes som velegnede overgangsordninger for læring og som verktøy for å starte opp et mer strategisk arbeid overfor brukere med tverretattlig behov. Men teamene representerer neppe noe varig løsning med tanke på en mer helhetlig integrering av de tre etatenes tjenestetilbud. I det minste kan vi si at det blant samordningsforsøkene finnes mer lovende organisasjonsmodeller.

Det er vanskelig å se noen klare sammenhenger mellom virksomheten i de nevnte forsøkene og resultatindikatorerne (jfr. kapittel 4). Ut over at de fleste har det felles at de har samlokalisert virksomheten, har det tverretattlige teamarbeidet gjerne vært av såpass begrenset karakter at det er vanskelig å knytte denne virksomheten til bestemte resultater, bortsett fra læringseffekten. Vi ser også at resultatene er sprikende, noe som indikerer at det er flere forhold som påvirker resultatene. Samtidig finner vi også eksempler der det er mulig å knytte resultatene til virksomheten i forsøkene. Disse kan sammenfattes i tre punkter:

- Direkte eller indirekte effekter av tverretattlig samhandling,
- direkte effekter av strategiske organisatoriske disposisjoner som er foretatt av en eller flere etater i forbindelse med forsøket,

- effekter av samlokaliseringsprosesser, etatsinterne kapasitetsproblemer eller oppryddingsaksjoner etatsinternt eller felles.

Den første effekten kan tenkes å være et resultat av økt tiltaksaktivitet i de tverretatlige teamene. Både i Askøy og Orkdal viser resultatene at tiltaksaktiviteten har økt, sosialhjelpsbudsjettet er redusert og jobbmatchen forbedret. På samme måte ser vi i Skien at utgiftene til sosialhjelp har gått ned i forsøksperioden. Men i tilfellet Orkdal og Skien kan resultatene vel så mye være knyttet til tiltaksaktiviteten innenfor fattigdomssatsingen. Det er derfor generelt sett vanskelig å koble disse effektene direkte til virksomheten i forsøkene.

Den andre effekten ser vi tydeligst eksempel på i Skien der trygdeetaten i forbindelse med etableringen av felles mottak flyttet større deler av tjenestene ut i front. Det samme har vi også sett i Rissa. I begge forsøkene er det en klar oppfatning av at dette har bidratt vesentlig til å bygge ned restansene. Samtidig har vi også tidligere vært inne på at en økning i restansene gjerne resulterer i en økning i andelen på sosialhjelp (eksempelvis Narvik og Nittedal).

Den tredje effekten er sammensatt og har som regel ikke noe å gjøre med det tverretatlige samarbeidet i eller i tilknytning til teamarbeidet, men andre forhold i kjølvannet av samlokaliseringen eller etatsinterne problemer. Et eksempel på det første finner vi i Frogner og Årstad som begge har vært gjennom en omfattende omorganisering i forbindelse med samlokaliseringen, og som begge også har økt restansene betydelig i perioden. I Frogner kan vi også se at kapasitetsproblemer på uføretrygd sannsynligvis kan forklare noe av økningen i restansene og reduksjon i andelen på uføretrygd.

Eksempelene viser med andre ord at det i kjølvannet av integrasjonsprosessen kan oppstå effekter i mange ulike retninger, som dels kan være resultat av det tverretatlige samarbeidet, dels et resultat av etatsinterne strategiske tiltak og dels andre forhold som hver av etatene drar med seg eller som oppstår i kjølvannet av samlokaliseringen. Det er også gjerne slik at positive effekter på ett område slår ut i negative effekter på et annet. Samtidig ser vi også i enkelte av forsøkene at man blir overrasket over de resultatene som fremkommer, eller at ulike etater oppfatter dem ulikt. Dette kan dels sies å være resultat av mangelfull informasjon om situasjonen i de enkelte etatene, mangelfull informasjon om virkningen av samlokaliseringen eller mangelfull informasjon om hvordan ulike etatsvise initiativ påvirker andre etater. Konsekvensen av dette kan også være at man plasserer ansvaret i de tverretatlige samarbeidsforaene, selv om dette gjerne bare utgjør en del av helhetsbildet. Nedenfor skal vi imidlertid se et eksempel

på hvordan et av forsøkene har klart å utforme en mer helhetlig strategi der resultatene er mer planlagte og forutsigbare.

### **7.3 Fullskala team**

Fullskala team finner vi i Saupstad og Kristiansand. Også her er de basert på to ulike prinsipper. I Saupstad var det tre likeverdige team og i Kristiansand tre team basert på en arbeidsdeling i forhold til brukerbehov. I begge forsøkene har medarbeiderne sittet fysisk i nærheten av hverandre og av den grunn oppnådd mye av de samme samordningsgevinstene som i de avgrensa teamene med fast bemanning. Den store fordelene med fullskala team er imidlertid at vi ikke får de samme problematiske grensesnitt mellom teamene og faglandet. Her utgjør nemlig teamene faglandet.

I en tidligere evalueringsrapport (Møller, Flermoen og Bergsgard 2004) viste vi til at modellen i Saupstad i mindre grad var utsatt for de utfordringene vi finner flere andre forsøk. Modellen baserte seg på tre større likeverdige team bestående av saksbehandlere fra hver av de tre etatene (13-15 ansatte i hvert team). Teamene var tverretattlig sammensatt på den måten at alle fagområder var representert i teamet. Innenfor teamene jobbet saksbehandlerne vekselvis med én- og flerbrukere. I den grad det var behov for å ta opp saker med medarbeidere fra andre etater, var disse lett tilgjengelige innenfor det samme teamet. På den måten utfordret heller ikke modellen den kompetansen hver enkelt særstat satt med. Samtidig var også rutinene og logistikken mellom mottak og fagland og mellom etatene nøye planlagt og nedtegnet i rutinebeskrivelser. Informantene i forsøket la også stor vekt på den lange planleggingsfasen og på kulturbyggingsarbeidet i forkant som viktige suksessfaktorer.

I en annen delrapport pekte vi også på følgende forhold som forklaring på at de i Saupstad ikke møtte de samme problemene som i andre forsøk:

- Modellen utfordrer ikke særetatene fordi særetatene var integrert i teamene
- Målkonflikter og prioriteringer måtte løses internt i teamet, ikke mellom ulike etater.
- Hver bruker hadde tilgang til spisskompetanse på alle felt siden hver medarbeider skulle ha kompetanse i sitt eget fagfelt og om andres fagfelt.
- Hver enkelt saksbehandler håndterte både en- og flerbrukere
- Det var relativt korte avstander mellom avklaringer og aktivisering siden alle saksbehandlerne satt i umiddelbar nærhet til disse ressursene (tiltak, behandling).

- De store teamene gjorde systemet mindre sårbart for sykdom/fravær.

Saupstadmodellen kan betraktes som et av fullskalsforsøkene hvor de langt på vei klarte å forene samarbeid på tvers av etatene med lave transaksjonskostnader og høy kompetanse (spesialisering). Det betydde at enhver bruker som møtte etatene, i prinsippet ble møtt av et team med bred kompetanse, et bredt virkemiddelapparat og beslutningsmyndighet på tvers av etatsgrensene. Mye av dette ble oppnådd dels gjennom modellens egenart (fullskala team), fysiske forhold (åpent landskap) og en gjennomtenkt logistikk mellom mottak og fagland.

Utfordringen med modellen er samtidig den fysiske utformingen av arbeidsplassene der medarbeiderne satt i åpent landskap. Dette forutsatte at medarbeiderne både var bevisst på å holde et lavt støynivå, samtidig som de også måtte akseptere å sitte i lokaler der det nødvendigvis måtte være noe støy. I andre forsøk har vi bl.a. sett at det har hersket en viss motstand mot å sitte i åpne landskap nettopp pga frykt for mye forstyrrelser i arbeidet. Samtidig er den fysiske utformingen i Saupstad noe av forutsetningen for at man kan samarbeide med lave transaksjonskostnader.

I Kristiansand har intensjonen vært å spesialisere seg i forhold til målgruppe (avstand til arbeidsmarkedet) og ikke ytelse. Modellen her har derfor vært mer utfordrende enn modellen i Saupstad. Dette fordi man ikke bare skulle fjerne etatsskillene, men samtidig bygge opp ny spesialisering i forhold til målgruppens behov. Samtidig kan modellen også ha et større potensial i og med at teamene er spesialisert i henhold til ulike brukerbehov. Dette har sammenheng med at ulike brukere krever ulike metoder og virkemidler, og at de spesialiserte teamene derfor blir dyktigere til å utnytte disse på en mer effektiv måte. Spesielt vil det være aktuelt i forhold til eksterne hjelpeinstanser som gjerne inngår i en saksbehandlers formelle eller uformelle nettverk (jfr. erfaringene fra Askøy).

Teamene i Kristiansand har også sittet i felles åpne lokaler. Den fysiske nærheten mellom medarbeiderne fra de tre etatene har derfor gitt gode muligheter for å utveksle informasjon og samarbeide om felles brukere. Samtidig viser også erfaringene at modellen har vært utfordrende. Spesielt gjelder dette i forhold til den første avklaringen av brukerne. Mens forholdet mellom mottaket og faglandet i Saupstad dreide seg *om* en sak skulle henvises videre eller ikke, har spørsmålet i Kristiansand i tillegg vært *hvor* en bruker skal henvises (til det ene eller andre teamet). Det er først og fremst det siste spørsmålet som har vært en ut-

fordring å få til på en effektiv måte i Kristiansand. Bakgrunnen er at det er behovet som bestemmer plasseringen, ikke rettighetene.

Forsøket i Kristiansand har ved hjelp av prøve og feilemetoden, etter hvert funnet gode løsninger på avklarings- og henvisningsproblematikken. Samtidig ser vi at den blir mer omfattende enn det vi finner i Saupstad. Mens mottaket i Saupstad henviste brukerne på bakgrunn av en enkel samtale, har sakene i Kristiansand blitt tatt opp i et tverretattlig mottaksteam (en gang i uken) og fordelt til de respektive kontaktpersonene i faglandet. Samtidig har de også flyttet kompetanse fra faglandet og ut i mottaket for å gjennomføre mer omfattende klarleggingssamtaler med nye brukere.

Forbedringen av avklaringssystemet i Kristiansand har bidratt til en mer treffsikker henvisning av brukere og til å rendyrke de to teamene i faglandet. Det betyr også at arbeidsformen er forskjellig. I teamet for de ”tyngste” jobbes det mer tverretattlig (tverrfaglig), mens det i teamet for de ”lettere” brukerne er flere brukere per medarbeider og dermed mer individuell oppfølging fra en enkelt medarbeider. Dette har gitt to erfaringer. For det første kan det oppleves som slitsomt å kun jobbe med den tyngste brukergruppen. Samtidig antydes det også at det å bare arbeide med de tyngste brukerne, lett kan vri fokus for mye mot trygdelinja. I teamet for de ”lettere” brukerne har man også opplevd at det kan være vanskeligere å koordinere aktivitetene til de tre etatene. Dette har dels sammenheng med at hver enkelt jobber med flere brukere og derfor større gjennomstrømning av brukere, og dels at man ikke har et felles datasystem. Bl.a. vises det til at det forekommer dobbelinnkallinger og at de ikke i tilstrekkelig grad har utviklet en hensiktsmessig metodikk for felles utnyttelse av de ulike tiltakene.

Vi har ikke grunnlag for å konkludere med om spesialiseringen i Kristiansand gir noe bedre effekt for brukerne enn den modellen vi finner i Saupstad. Et inntrykk er likevel at modellen i Kristiansand har større utfordringer i å koordinere aktivitetene i mottaket (1. team) med de to teamene i faglandet enn det vi finner i Saupstad. Men dette trenger nødvendigvis ikke bety noe i forhold til det potensialet som ligger i å spesialisere teamene i forhold til ulike brukergrupper.

Foruten det at forsøkene i Kristiansand og Saupstad representerer fullskalamodeller hvor organiseringen og de fysiske forholdene gir gode muligheter til effektiv samhandling, er det to forhold som bør trekkes frem. Det ene er problemet med såkalt ”free-riding”, dvs. at enkelte kan unndra seg arbeid på bekostning av andre i teamet. Dette betraktes som et problem med teamarbeid der man

har et kollektivt ansvar og ikke et individuelt ansvar for de oppgavene som skal utføres. I teamene i Kristiansand og Saupstad har de imidlertid både et individuelt og et kollektivt ansvar. Hver enkelt medarbeider har et individuelt ansvar fordi sakene er fordelt på hver enkelt saksbehandler og et kollektivt ansvar fordi teamet som helhet har ansvar for fellesbrukerne. I den sammenheng ser vi at effekten av teamene heller kan ha en slags oppdragende effekt på medarbeiderne:

*”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.”*

Som det fremgår av sitatet, kan teamene fungere som en slags kontrollmekanisme. Noe av forklaringen på dette er sannsynligvis at det gjennom det praktiske samarbeidet skapes forventninger til hverandre på tvers av etatsgrensene og mellom medarbeiderne i teamet.

Den andre erfaringen har vi hentet fra sluttrapporten til forsøket i Kristiansand der det fremgår at det å yte god service gjerne også medfører merarbeid: *”Ansatte bruker forholdsvis mye tid til å formidle kontakt/informasjon, også der brukeren selv er i stand til det.”* Kristiansand er neppe det eneste forsøket som har denne erfaringen, men samtidig peker sitatet på noe av det samme vi var inne på i forhold til de avgrensede teamene, nemlig at samordningen av tjenestene med mål om å få flere i jobb, gjerne innbefatter merarbeid i den ene eller andre formen.

Det er vanskelig å trekke noen direkte koblinger mellom virksomheten i Saupstad og Kristiansand til de resultatene vi har presentert i kapittel 4. Årsaken til dette er at vi fra Saupstad mangler datagrunnlag både fra Aetat og sosialtjenesten. Samtidig har målgruppen i Kristiansand vært avgrenset til unge under 25 år. Det er derfor vanskelig her å skille mellom resultater som skyldes forsøksvirksomheten og resultater som skyldes aktiviteter i moderetatene. I Saupstad kan vi likevel se at innsatsen for å redusere høye restanser i starten av forsøksperioden, har gitt resultater.



## 7.4 Avdelingsmodellene

Avdelingsmodellene finner vi i Løten og Verdal. Formålet her har vært å skille mellom arbeidsrelaterte tjenester i den ene avdelingen og økonomirelaterte forvaltningsoppgaver i den andre.

I Løten har de skilt mellom en tjenesteavdeling og en forvaltningsavdeling der det er en fra sosialtjenesten som leder tjenesteavdelingen, og en fra trygdeetaten som leder forvaltningsavdelingen. Ut over dette har de en kontorleder med overordnet ansvar for begge avdelingene. Alle medarbeiderne fra sosialtjenesten har i forsøksperioden hatt permisjon fra sine stillinger og vært midlertidig ansatt i trygdeetaten. Samtidig har sosialtjenestens oppgaver blitt delegert til trygdeetaten. I Verdal har de skilt mellom en arbeidsavdeling og en økonomiavdeling. Lederen i økonomiavdelingen kommer her fra sosialtjenesten og lederen for tjenesteavdelingen fra trygdeetaten. Samtidig har de hatt en felles (prosjekt)leder med overordnet ansvar for prosjektet.

Begge forsøkene har det felles at de i starten hadde vanskelig for å rendyrke og avklare ansvar og rollefordeling mellom de to avdelingene. Dette kom til uttrykk på flere måter, bl.a. i form av at logistikken ikke fungerte (Verdal) og i form av overlappende ansvarsforhold (Løten). Samtidig har begge vært gjennom en prosess der de har justert på grensene og ansvaret mellom de to avdelingene. Langt på vei ser det ut til at begge etter hvert også har funnet en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom de to avdelingene. De har imidlertid kommet frem til litt forskjellige løsninger.

I Verdal har de rendyrket skillet mellom det vi kan kalle metodearbeid og økonomi. Det betyr at arbeidsavdelingen har ansvaret for oppfølging av den gruppen som har utsikter til arbeid, mens økonomiavdelingen har oppfølging på andre grupper samt ansvaret for økonomiforvaltningen av de som hører til arbeidsavdelingen.<sup>24</sup> Alle sakene går først gjennom arbeidsavdelingen til vurdering for eventuelt videre metodeoppfølging, for så å gå videre til økonomiavdelingen.

I Verdal har mottaket også fått overført mye av de arbeidsrelaterte oppgavene. Dette har imidlertid skjedd over tid. I utgangspunktet drev faglandet stort sett med attføring og oppfølging av sykmeldte, mens mottaket hovedsakelig drev

---

<sup>24</sup> Av praktiske årsaker er også behandlingen av uføresaker lagt til arbeidsavdelingen.

med ekspedisjon og forberedende saksbehandling. Dette skapte et gap i tjenestetilbudet ved at ordinære arbeidssøkere verken ble ivaretatt godt nok i mottaket eller i faglandet. For å redusere dette gapet flyttet de først sosialmedarbeidere fra økonomiavdelingen til arbeidsavdelingen for å ta seg av utvalgte brukergrupper (eget prosjekt i arbeidsavdelingen kalt "arbeid i sikte"). Derne st ansatte de en "troubleshooter" for å håndtere brukergrupper som falt mellom arbeidsavdelingen og mottakets ansvarsområder. Denne stillingen har etter hvert blitt overflødiggjort gjennom gradvis å utvide oppgavene i mottaket til også å omfatte arbeidsrelaterte oppgaver for ordinære arbeidssøkere (registrering, oppfølging og bruk av tiltak). Vi kan derfor si at mottaket etter hvert har blitt arbeidsavdelingen forlengede arm, eller at arbeidsavdelingen har blitt mottakets støtteapparat. Dette grepet har imidlertid gjort at medarbeiderne i mottaket har fått et forholdsvis bredt spekter av oppgaver og kompetanse de skal dekke over, noe som også kan være en utfordring. I følge lederen for mottaket i Verdal, er det en klar forutsetning at man derfor har faste medarbeidere i mottaket.

I Løten har de en noe annen arbeidsdeling mellom avdelingene. Her har de en arbeidsdeling basert på oppgaver i trygdeetaten og på målgrupper i sosialtjenesten. Det betyr at alt som har med registrering, beregninger og utbetaling i trygdeetaten, er lagt til forvaltningsavdelingen, mens vedtak og oppfølgingsoppgaver utføres i tjenesteavdelingen. I sosialtjenesten har de valgt å ha en arbeidsdeling i forhold til målgruppe, noe som skyldes at det oppleves uhensiktsmessig å skille mellom økonomi og oppfølging for sosialhjelpsmottakere (bl.a. pga. kontorets størrelse). Det betyr at medarbeiderne i tjenesteavdelingen har et helhetlig ansvar for sosialhjelpsmottakere med jobb som mål (både økonomi og oppfølging), mens de som er i forvaltningsavdelingen, følger opp alle andre sosialhjelpsmottakere. Det er imidlertid forvaltningsavdelingen som iverksetter selve utbetalingen av sosialhjelp, noe som for øvrig blir utbetalt via trygdesystemet.

Både i Løten og Verdal er de godt fornøyde med arbeidsdelingen. Følgende sitater fra hvert av forsøkene illustrerer dette.

*"Jeg synes vi har gått den rette veien. Vi startet med noe, erfarte noe og måtte gjøre noe med det kryssende fag- og personalansvaret, og det mener jeg faktisk at vi har fått til. Vi har fått til mer avdelingstilhørighet og at vi innad i avdelingen drar mot det samme målet mye mer enn det var før. Da var det litt mer ullent i forhold til hvem som skulle gjøre det og det. Vi måtte få til nye og klarere skillelinjer. Vi har endret kursen etter de erfaringene vi har tilegnet oss hele tiden."*

*”Når vi snakker om avdelingsstrukturen – en arbeidsavdeling og en inntektsavdeling – så har vi ikke forandret det store bildet. Vi har heller ikke tenkt å gjøre det. Den modellen har satt seg. Vi er nå i fase to og jobber for å få prosessene smidigere.”*

I begge forsøkene er inntrykket at de har funnet en arbeidsform som de ønsker å beholde. Den viktigste fordelene som trekkes frem i begge forsøkene, er at de får prioritert oppfølgings- og tiltaksarbeid.

*”Jeg synes modellen er bra. Fordelen for oss er at vi kan bruke tida vår på effektiv oppfølging. Isteden for å bruke tida på å skrive vedtak og sitte og betale ut penger ... sånne ting som jeg ikke trenger å gjøre. Det er en krevende jobb å sitte her. Vi har ikke tid til å skrive vedtak. Det er et stort område å ha oversikt over og vi må få flyt i sakene våres. Derfor er det viktig at de der oppe tar vedtak.”*

Erfaringer fra Storbritannia viste også at der man hadde disse oppgavene samlet, ble det mye fokus på økonomi, noe som medførte at de også skilte ut økonomiforvaltningen i en egen funksjon (Møller 2004b). I sosialtjenesten er det kanskje mest problematisk å foreta dette skillet. Dette fordi økonomi vurderes skjønnsmessig, og fordi økonomi og tiltak gjerne er innvevd i hverandre. Dette er også en av grunnene til at de i Løten hovedsakelig skiller på målgruppe og ikke funksjon for sosialhjelpsmottakere. I Verdal har de imidlertid løst dette ved at inntektsavdelingen har ansvar for forvaltningen av de økonomiske ytelsene, mens de i arbeidsavdelingen eventuelt kan gå inn i saksbehandlingssystemet og stoppe en ytelse.<sup>25</sup> Samtidig har Verdal også en dagpengeordning (for de uten rettigheter) med faste satser som er ment å dekke alle livsoppholdsutgifter, og som derfor ikke krever skjønnsmessig utmåling slik som sosialhjelpen.

Den andre virkningen av avdelingsmodellen er at de opplever å fange opp og avklare brukerne raskere. I Løten fordeles sakene mellom avdelingene på et felles fordelingsmøte, noe som gjør at de sakene hvor jobb er siktemålet, raskere blir fulgt opp i tjenesteavdelingen. I Løten viser de også til at en bedre og raskere avklaring av saker mellom Aetat og trygdeetaten, har gjort at man nå unngår at disse brukerne blir gående og vente på sosialhjelp mens søknaden deres behandles i en av statsetatene.

---

<sup>25</sup> Det samme prinsippet benyttes også innenfor sosialtjenesten i Kristiansand der de har økonomiske saksbehandlere som har ansvar for økonomien, mens sosialkuratorene har ansvar for annet sosialfaglig arbeid.

En virkning av at de med behov for arbeidsrelaterte tjenester blir raskere fanget opp, er at behovet for denne typen tjenester også blir mer synliggjort. I Verdal vises det til at det oppstår et volumproblem og dermed også et behov for å prioritere mellom ulike brukere. Men til forskjell fra tidligere, foregår nå denne prioriteringen i fellesskap, noe som bidrar til at de unngår den klassiske ringdansen mellom etatene. Prinsippet er at ingen saker overføres dersom man ikke er enig om at det er hensiktsmessig:

*”Diskusjonene som går i forhold til kasterbatter for eksempel er at – ‘ det er ikke noe vits i å sende dem over fordi de er likevel for dårlig avklart’ ... for den kompetansen har vi nå. Vi har ganske brei forståelse av hvor grensene går innenfor dagens lovgivning.”*

Til sammenligning med rekrutteringsproblematikken til de tverretatlige teamene der prinsippet gjerne var ”førstemann til mølla”, og kødannelser, ser vi her at arbeidsavdelingen i Verdal foretar mer helhetlige prioriteringer, samtidig med at de unngår det merarbeidet som unødvendige overføringer medfører.

Rendyrkingen av arbeidsavdelinger har også gitt muligheter for å samordne virkemiddelapparatet på en helt annen måte enn tidligere. Dette ser vi komme til uttrykk bl.a. i form av en tettere kobling mellom en samordnet avklaring og mer målrettede tiltaksløp. I Løten opereres det bl.a. med planer om å kjede kommunens lavterskeltilbud (arbeidstreningsgruppe) mer bevisst til Aetats ordinære tiltak. Realiseringen av disse planene har imidlertid vært hemmet som følge av at Aetat har hatt lite tiltaksmidler. I Verdal har de innenfor programmet ”arbeid i sikte”, kommet noe lengre i å integrere de ulike etatenes virkemidler. Dette har blitt mulig ved at sosialtjenesten kan benytte seg av Aetats ordinære tiltaksapparat, noe som innebærer at de to etatene utnytter hverandres ressurser til gjensidig nytte (personalressurser fra sosialtjenesten og tiltaksressurser fra Aetat):

*”Jeg har sagt det at dersom de kan vurdere rett bruk av virkemidlene, så får de tilgang til tiltakene i Aetat ... og de bruker tiltakene bra.”*

Kombinasjonene av sosialtjenestens personalressurser og Aetats tiltaksressurser, ser vi gir muligheter for en tettere og mer helhetlig oppfølging av deltakerne.<sup>26</sup> Spesielt gjelder dette koblingen mellom sosialtjenestens fokus på brukernes økonomi og bruken av aktive tiltak. For brukere med gjeldsproblematikk vil

---

<sup>26</sup> I en tidligere delrapport fra evalueringen har vi også funnet tilsvarende eksempler, bl.a. innenfor prosjektet Aktiv hverdag i Narvik.

tiltaksaktivitet nemlig være lite effektivt fordi gjeldssituasjonen gjør at man ikke har tilstrekkelig økonomiske incentiver til å ta ordinært arbeid. Med andre ord kombineres ikke bare to tjenester i forhold til et helhetlig problem, men bruken av det ene virkemidlet (økonomisk rådgivning eller opprydding i forhold til kreditorer) er også med på å forsterke effekten av det andre (aktive arbeidsretta tiltak).

Vi ser også at sosialtjenesten har langt større muligheter for å følge opp hver enkelt deltaker enn det de tradisjonelt har hatt i Aetat, noe som også gir bedre muligheter til mer strategisk bruk av tiltakskjedning (i Verdal har de tre tiltakskonsulenter fra sosialtjenesten med ansvar for omtrent 50 brukere). I tillegg gir den tette oppfølgingen bedre muligheter for å unngå såkalte fortrenings-effekter, eller at tiltaksdeltakelsen blir noe mer enn en ordning for arbeidsgivere som ønsker billig arbeidskraft.<sup>27</sup>

En tredje faktor som må nevnes, er den spesielle dagpengeordningen i Verdal som erstatter økonomisk sosialhjelp for aktive tiltaksdeltakere (Hansen 2004). I følge informantene har denne betydning på to måter. For det første gir ordningen deltakerne et økonomisk incentiv til å delta i aktive tiltak siden beløpet ligger godt over det man ellers får utbetalt som ordinære kurspenger (individstønad). Samtidig har ordningen også en oppdragende virkning fordi stønaden er ment å dekke alle livsoppholdsutgiftene til deltakerne. Det er også vilkår knyttet til ordningen slik at personer som dropper ut av tiltak, mister stønaden. Samtidig påpekes det fra informanter i forsøket, at ikke alle mestrer det å ha en slik stønad.

Det viktigste i Verdal er imidlertid at de ikke bare har utarbeidet en felles strategi, men også en langsiktig strategi der de ser på helheten over et lengre tidsperspektiv. Dette er interessant fordi strategien nærmest er en motsats til de mekanismene som ligger bak det vi tidligere har omtalt som sentrifugalkreftene. Strategien er enkel og dreier seg om at de i første omgang har tatt en ryddeaksjon blant de som ”flyter” i systemet, for dernest å få mer rom for en aktiv arbeidslinje. Det viktigste her er ikke strategien i seg selv – som kan være god eller dårlig – men det at de har beveget seg fra et kortsiktig ”spill” om hvor mye hver av etatene skal ofre av sine ressurser, til en kollektiv og langsiktig strategi som alle stiller seg bak. Det at man har utarbeidet en slik strategi, gir også signaler om at etatsgrensene er i ferd med å bygges ned. Et tegn på dette er som

---

<sup>27</sup> Her ser vi for øvrig klare paralleller til den tenkningen omkring oppfølging og tiltaksbruk som vi finner ved sosialtjenestens kvalifiseringssentre i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo (Heian og Møller 2005).

nevnt over, at sosialtjenesten har fri tilgang til Aetats tiltaksressurser. Men et vel så viktig signal er at trygdeetatene så å si har ofret sine resultatindikatorer i kjølvannet av oppryddingen blant langtids sosialhjelpsmottakere og gjengangere i attføringssystemet. Mens vi i andre sammenhenger har sett at de tre etatene kan ha relativt stor mistro til hverandre, ser vi her at denne er skiftet ut med en mer helhetlig strategisk tenkning. Tankegangen bak kan kanskje best beskrives med Putnams (1993) begrep ”generalized reciprocity” som ikke betyr ”I’ll do this for you now, if you do that for me now”, en tenkemåte mye av samarbeidet i forsøkene ellers har vært basert på, men ”I’ll do this for you now, knowing that somewhere down the road you’ll do something for me.” I følge Putnam danner også den langsiktige gjensidigheten grunnlaget for den sosiale kapitalen og evnen til kollektiv handling. Å få etatene til å handle kollektivt, har også vært et generelt problem i forsøkene, bl.a. pga. de omtalte sentrifugalkreftene.

I begge forsøkene hadde de ved forsøksperiodens slutt fremdeles enkelte utfordringer. Foruten rent praktiske forhold rundt det å ha tre ulike saksbehandlings-systemer, nevnes kapasitetsproblemer og kompetanse i begge forsøkene. Både i Verdal og Løten vises det til at det er for lite personalressurser til å følge opp alle brukerne, noe som bidrar til at man må foreta prioriteringer.

I Verdal finner vi også at de har kapasitetsproblem i mottaket, siden de der både har rene ekspedisjonsoppgaver og skal følge opp hver sin gruppe med ordinære arbeidssøkere. Riktignok klarer de å følge opp de fleste, men i følge en informant, er ikke kvaliteten på oppfølgingen god nok. Her ser vi samtidig at det dukker opp et spørsmål om fordelingen av ressurser til henholdsvis trygdeetatens helserelaterte tjenester (reiseregninger med mer) og til oppfølging av arbeidssøkere. På samme måte som økonomiforvaltning har en tendens til å bli prioritert fremfor oppfølging, ser vi også her – i kjølvannet av at medarbeiderne i mottaket jobber på tvers av etatsgrensene – at de helserelaterte tjenestene får en mer dominerende plass i mottaket enn det de ønsker seg.

I Løten er erfaringene at Aetat-miljøet blir i minste laget, og at det er her flaskehalsen oppstår. På samme måte som i arbeidsavdelingen i Verdal, bruker Aetats medarbeidere også i Løten mye av tiden til oppfølging av yrkeshemmede. Samtidig har de i Løten ikke fått til en like integrert kobling av personalressurser fra sosialtjenesten og tiltaksressursene fra Aetat som i Verdal:

*”Som en førstekontakt er det mulig [at sosialkuratorene ikler seg Aetats rolle], men å bruke saksbehandlere helt på kryss og tvers, det gjør vi ikke ... selv om de på sosial nok føler at de gjør en del jobb som Aetat ellers ville gjort.”*

Den viktigste barrieren i begge forsøkene har imidlertid vært kompetanse. I Verdal har vi sett at dette har vært en utfordring i forhold til å strekke de arbeidsrelaterte oppgavene ut i mottaket. Problemet har vært at de i mottaket på den ene siden skal tilegne seg både breddekunnskap på tvers av etatene og dybdekunnskap i forhold til oppfølging av ordinære ledige. I Løten opplever også både leder for tjenesteavdeling og forvaltningsavdeling at det er begrenset hvor langt man kan gå i å ha fagansvar i forhold til de tjenestene man opprinnelig ikke er kjent med. I Løten har de imidlertid løst dette praktisk ved at avdelingslederne har deltatt på hverandres avdelingsmøter.

Et sentralt spørsmål er om avdelingsmodellene har gitt resultater? Som vi var inne på over, har begge forsøkene vært gjennom mer eller mindre omfattende justeringer underveis i forsøksperioden, og kanskje mest i Verdal. Dette innebærer at vi kanskje heller ikke kan forvente resultater innenfor den perioden vi har målt resultatindikatorene. Tallene i resultatkapitlet (kapittel 4) viser likevel at Løten har oppnådd forbedringer både i forhold til trygdeetatens restanser, utgifter til økonomisk sosialhjelp og på jobbmatchindikatoren. Derimot ser vi at det har vært små endringer på de øvrige indikatorene til trygdeetaten. Noe av forklaringen på dette er at det først ved utgangen av 2004 ble iverksatt tiltak for å ”rydde opp” innenfor trygdeetaten, noe som tilsier at vi ikke kan forvente å finne resultater her før tidligst i 2005.

I Verdal finner vi samtidig at det har vært små endringer på resultatindikatorene. Den eneste endringen er at tiltaksaktiviteten har gått betydelig ned. Det kan være ulike forklaringer på dette. En viktig forklaring er sannsynligvis at forsøket i Verdal tidlig i forsøksperioden manglet et oppfølgingsapparat for ordinære arbeidssøkere, noe som kan forklare den lave tiltaksaktiviteten blant ordinære arbeidssøkere. Det er derfor også for tidlig å forvente resultater på jobbmatchindikatoren allerede i 2004. Samtidig kan vi likevel se antydninger til at den såkalte ”rydde-strategien” kommer til uttrykk ved at andelen på rehabiliteringspenger og uføretrygd har økt noe. Det er derfor både tilpasningsproblemer med organisasjonsmodellen og bevisste strategiske grunner til de resultatene vi finner i Verdal. Det er derfor først i 2005 og kanskje ikke før i 2006 at vi kan forvente så se bedre resultater herfra. Siden de har løst mange av problemene med organisasjonsmodellen og samtidig utarbeidet en mer helhetlig strategi på tvers av de gamle etatsgrensene, er det også grunn til etter hvert å forvente en bedring av resultatene.

## **7.5 Felles kartlegging og handlingsplaner**

I løpet av forsøksperioden lanserte den operative arbeidsgruppen fem fokusområder som forsøkene skulle arbeide med. To av disse var felles kartlegging og felles handlingsplan. Samtidig lanserte også Sosial- og helsedirektoratet kartleggingsverktøyet KIS som flere forsøk etter hvert tok i bruk. Tanken var at disse virkemidlene skulle fungere som støttende koordineringsverktøy mellom etatene. Disse to verktøyene kan også betraktes som to sider av samme sak siden en kartlegging gjerne ender opp i en handlingsplan.

Det er flere av forsøkene som har testet ut disse virkemidlene. Erfaringen er imidlertid noe blandet. Dels har dette å gjøre med at forsøkene kom sent i gang med å teste dem ut og dels å gjøre med at det er vanskelig å tilpasse denne typen standardiserte verktøy til en heterogen brukergruppe.

I følge veiledningen som ble sendt ut til forsøkene, var hensikten med fokusområdet "kartleggingsverktøy" å avklare funksjons- og arbeidsevne for å sikre brukeren muligheten til i størst mulig grad å legge frem sin sak kun én gang. Foruten de avklaringsverktøy som finnes i de respektive etatene (arbeidsevne-kartlegging i Aetat og funksjonsvurdering i trygdeetaten), har kartleggingsverktøyet KIS vært utprøvd i enkelte forsøk. I tillegg har enkelte forsøk testet ut egenutviklede kartleggingsskjema.

Tilbakemeldingen på erfaringene med KIS er gjennomgående positive, men samtidig påpekes det at verktøyet retter seg mot en for snever gruppe brukere. Enkelte oppfatter det som å være for arbeidsfokusert i forhold til grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, mens andre opplever at det blir for omfattende for de som står nærmest arbeidsmarkedet. Erfaringen med andre tilsvarende kartleggingsverktøy er også noe blandet. I Dønna har man gode erfaringer med et egenutviklet kartleggingsskjema, men skjemaet ble her bare benyttet overfor en forholdsvis liten gruppe flerbrukere. I Kristiansand utviklet de et skjema som ble benyttet til å sile brukerne til de ulike fokusgruppene. Det viste seg imidlertid at skjemaet ikke i tilstrekkelig grad bidro til å identifisere brukernes reelle behov. I Skien har de også testet ut en egen variant av KIS i mottaket. Erfaringene var imidlertid at det bare delvis ble benyttet av medarbeiderne i mottaket. Videre var også mottakelsen blant brukerne blandet. Mens noen opplevde det som et hensiktsmessig verktøy, var det andre brukere som ikke så noe behov for



å fylle det ut. Spesielt nevnes her sykmeldte med arbeidsgiver som opplevde at det var vanskelig å fylle ut skjemaet.<sup>28</sup>

Vi ser med andre ord at erfaringene er blandet. En generell erfaring synes å være at det er vanskelig å finne ett enkelt skjema som er tilpasset alle brukergrupper. For enkelte brukere kan det være tilstrekkelig med en kort samtale. For andre vil det dreie seg om å gå gjennom en lengre prosess med flere samtaler og kanskje gjentatte utprøvinger i ulike typer arbeidspraksis. Sett i lys av det store spennet som en avklaring kan innebære, er det også forståelig at noen oppfatter kartleggingsverktøyene som for omfattende, mens andre erfarer at de er utilstrekkelige. I de tilfeller skjemaet er for omfattende, blir det for tidkrevende å benytte, og i de tilfeller det blir for enkelt, gir det ingen god avklaring.

Det siste punktet har sammenheng med at et kartleggingsskjema gjerne legger opp til en enveiskommunikasjon fra bruker til saksbehandler. Erfaringer spesielt i sosialtjenesten og innenfor attføringsområdet, viser imidlertid at avklaringen gjerne består av en lengre prosess, og at brukerne først får avklart sine behov gjennom en dialog med saksbehandler. Et slikt skjema kan derfor være et godt verktøy for å innhente informasjon, men ikke nødvendigvis til å avklare brukernes ønsker og behov.

På samme måte som for kartleggingsverktøyet, har hensikten med felles handlingsplan vært å koordinere tjenestene overfor felles brukere. Det er først og fremst de avgrensede tverrettlige teamene som har tatt dette verktøyet i bruk. Ut over dette har det vist seg vanskelig å få til et helhetlig handlingsplansystem som strekker seg over etatenes ordinære produksjon og saksbehandlingssystemer. Det er to hovedforklaringer til dette. For det første har hver av etatene sitt eget plansystem som er vanskelig å integrere. Der de har benyttet tverrettlige handlingsplaner, har planene derfor kommet i tillegg til de eksisterende, ikke i form av en integrering av dem. Videre er det her som for kartleggingsverktøyene, at behovet varierer avhengig av hvilke brukere man forholder seg til. Siden hver av de tre etatenes plansystemer er rettet mot ulike problemstillinger og målgrupper, er det derfor vanskelig og kanskje ikke hensiktsmessig å lage et felles plansystem. Sannsynligvis vil det være mer hensiktsmessig å tenke seg et plansystem bestående av ulike delplaner som kan kobles sammen ved behov. Dette forutsetter imidlertid et mer integrert saksbehandlersystem på tvers av etatene siden handlingsplanene, i det minste i Aetat, er en integrert del av dette.

---

<sup>28</sup> Kilde: "Evaluering av samordningsgruppa våren 2005", internt evalueringsnotat.

En hovedkonklusjon er at verken felles kartleggingsverktøy eller handlingsplan har vært noe sentralt verktøy for å integrere de tre etatenes tjenester i forsøkene. Et hovedproblem er at de kartleggings skjemaene og handlingsplanene som er testet, gjerne er standardløsninger man ønsker å benytte på en relativt heterogen gruppe. Det er derfor ikke overraskende at flere opplever at disse verktøyene blir for tidkrevende å bruke. Det er derfor heller ikke overraskende at erfaringen er best der de er tilpasset og benyttet i forhold til mindre og mer homogene grupper med sammensatte problem.

## **7.6 Oppsummering og diskusjon**

I dette kapitlet har vi tatt for oss samarbeidet mellom de tre etatene i faglandet. I utgangspunktet kan vi tenke oss de tre etatene som tre spesialiserte enheter med et minimum av koordinering (eller der det er brukerne selv som koordinerer alle sine tjenestebehov). Forsøkene kan dermed betraktes som ulike modeller for forbedret koordinering av tjenestene. Noen elementer er felles for så å si alle forsøkene, slik som samlokalisering, mens andre elementer varierer fra forsøk til forsøk. Variasjonen ser vi utkrystallisere seg i tre hovedmodeller: avgrensa tverretatlige team, fullskala tverretatlige team og avdelingsmodeller.

Erfaringene med de avgrensa tverretatlige teamene er blandet. På den ene siden kan vi si at de har bidratt positivt i forhold til følgende tre funksjoner: a) som en læringsarena, b) som et virkemiddel for å ”rydde opp” blant langtidsbrukere og c) som et virkemiddel for å unngå nye kasteballer eller langtidsbrukere. På den andre siden har de avgrensa tverretatlige teamene også hatt svakheter. Her må vi imidlertid skille mellom to typer team: de avgrensa teamene med rene avklaringsfunksjoner og de med ansvar for både avklaring og oppfølging. Svakheten ved den første typen er at beslutningene som fattes i teamet, ikke er bindende for de som skal følge opp brukerne. Svakheten ved den andre typen er kostnadene, noe som har sammenheng med at man dels utfører mer oppfølging enn man ellers ville gjort, og dels overtar mye av koordineringsoppgavene brukerne selv tidligere utførte. Videre ser vi at rekrutteringen baserer seg på prinsippet om ”førstemann til mølla”, noe som tilsier at det er vanskelig å gjøre strategiske prioriteringer mellom ulike brukergrupper.

Modellene med fullskala team finner vi i Kristiansand og Saupstad. I begge disse forsøkene har medarbeiderne sittet fysisk i nærheten av hverandre og oppnådd mye av de samme samordningsgevinstene som i de avgrensa teamene. Fordelen med fullskala team er imidlertid at man unngår de noe problematiske

grensesnitt som vi finner mellom de avgrensede teamene og faglandet i moder-  
etatene. Noen av de viktigste fordelene er at teamene håndterer både én- og  
flerbrukere, at enhver bruker møter et team med spisskompetanse på mange felt,  
samt at målkonflikter og prioriteringer må finne sin løsning internt i teamene.  
Vi finner imidlertid at modellen med spesialiserte team (Kristiansand), kan være  
noe mer utfordrende å få til enn modellen med likeverdige team (Saupstad).

Avdelingsmodellene finner vi i Verdal og Løten. Felles for disse forsøkene var  
at de i starten hadde vanskelig for å reddykke og avklare ansvar og rolleforde-  
ling mellom de nye avdelingene. Samtidig har begge forsøkene etter hvert  
kommet frem til en mer funksjonell arbeidsdeling. Fordelen med denne model-  
len er at oppfølgingsarbeidet blir skjermet fra økonomisk saksbehandling. Erfar-  
inger fra Storbritannia viser også at når man blander disse rollene, vil saksbe-  
handlerne ha en tendens til å fokusere på de økonomiske spørsmålene fremfor  
de arbeidsrelaterte spørsmålene. Erfaringene fra både Løten og Verdal kan tyde  
på at man unngår dette med avdelingsmodellene. I begge forsøkene er imidlertid  
også erfaringene at mye av arbeidet i henholdsvis arbeidsavdelingen (Verdal) og  
tjenesteavdelingen (Løten) har vært rettet mot de yrkeshemmede og attførings-  
saker, og i mindre grad mot ordinære arbeidssøkere. I Verdal har de løst dette  
ved å trekke medarbeidere fra sosialtjenesten inn i arbeidsavdelingen samt lagt  
ansvaret for oppfølgingen av andre ordinære ledige til mottaket. Noe av utford-  
ringen med dette er at medarbeiderne i mottaket dermed må gape over et bredt  
spekter av mottaksoppgaver. Et annet problem er at det lett oppstår en konflikt  
omkring prioritering av henholdsvis trygderelaterte og jobbrelaterte oppgaver i  
mottaket. Ikke minst kan dette være et problem når vi samtidig finner flere ek-  
sempler på at trygdeetaten også oppnår gevinster med å flytte sine helserelaterte  
tjenester ut i mottakene.

Innledningsvis i kapitlet pekte vi på en generell tendens til at såkalte sentrifu-  
galkrefter motvirket samhandlingen mellom etatene. De ulike modellene har  
imidlertid håndtert disse problemene på ulik måte. I Saupstad var sentrifugal-  
kreftene et mindre problem siden de her valgte en modell som ikke var spesielt  
ressurskrevende, men hvor man samtidig fikk til god samhandling mellom eta-  
tene. I Verdal erfarte de derimot at det i starten var vanskeligere å ivareta både  
de etatsinterne produksjonsmålene og samordningen mellom etatene. Noe av  
forklaringen på dette er sannsynligvis at omstillingskostnadene var større i Ver-  
dal. Men på samme måte som i Saupstad, ser vi at sentrifugalkreftene etter hvert  
spiller en mindre rolle også i Verdal. Dels kan dette forklares med at organisa-  
sjonsmodellen etter hvert begynner å fungere. Samtidig – i kjølvannet av at  
etatsgrensene bygges ned eller kanskje i kjølvannet av en kulturell endringspro-

sess – finner vi i Verdal at dragkampen om å ivareta de respektive etatenes målsettinger, er erstattet av en mer helhetlig og langsiktig strategi. Det viktigste her er ikke nødvendigvis strategien, men at strategien inneholder bevisste prioriteringer som innebærer at man bestreber seg på å ivareta de respektive etatenes resultatmål over tid og ikke samtidig. Her kan vi også se en parallell til de såkalte ONE-forsøkene i Storbritannia (Møller 2004b). I følge Kelleher m.fl. (2002) hadde forsøkene fått presentert klare visjoner for virksomheten, men uklare styringssignaler om hva de skulle prioritere. Resultatet ble dermed at de skulle gjøre alt, men fikk utrettet lite. Evalueringsrapporten peker derfor på nødvendigheten av å gjøre prioriteringer slik strategien i Verdal også legger opp til.

## 8 LEDELSEN I FORSØKENE

### 8.1 *Bakgrunn*

En leder har som regel en sentral koordinerende rolle i en organisasjon. Her kan vi snakke om minst to typer, en intern koordinerende rolle og en ekstern. Den interne rollen dreier seg først og fremst om ledelse av medarbeiderne. Mye av lederskapslitteraturen er i den forbindelse opptatt av hva slags personlige egenskaper som skal til for å fylle denne rollen (Crosby og Bryson 2004). I denne sammenhengen er vi imidlertid mer opptatt av et annet aspekt, nemlig hvordan lederstrukturen har vært utformet i forsøkene og betydningen av denne strukturen for en vellykket fremdrift eller realisering av prosjektene. Her tenker vi da på hvordan ledelsen av prosjektene er utformet fra styringsgruppe, til prosjektleder/etatsledere og ned til mellomledere.

Med ekstern ledelse tenker vi på den rollen ledelsen har som *ansvarlig* overfor de eksterne omgivelsene. Dette ansvaret kan ha mange former og rommer minst to aspekter. Det ene aspektet innbefatter ulike typer ansvar som juridisk ansvar (lovens oppfyllelse), politisk ansvar (at politiske intensjoner oppfylles) og økonomisk ansvar. Her snakker vi da om et ansvar i forhold til overordnet administrativt og politisk nivå. Det andre aspektet dreier seg om det ansvaret som ligger i forhold til den enkelte borger eller bruker av de offentlige tjenestene og samfunnet som helhet.

Det vi har kalt ekstern ledelse har også relevans i forhold til spørsmålet om utforming av en lederstruktur i forbindelse med NAV-reformen. I St.prp. 46 (2004-2005) lanseres det en fremtidig løsning med én felles ledelse i de lokale velferdskontorene med ansvar både for den statlige og kommunale virksomheten. Bakgrunnen er at man gjennom dette vil samle ansvaret og dermed sikre bedre koordinering av tjenestene. I prinsippet vil lederen dermed ha to overordnede politiske forvaltningsnivåer å forholde seg til og vil både ha et dobbelt juridisk, politisk og økonomisk ansvar.

### 8.2 *Styringsgruppene*

Styringsgruppene har hatt forskjellige roller i forhold til forsøkene. Her kan vi skille mellom tre roller: beslutningsrollen, motivator og overvåker. Med beslutningsrollen menes at styringsgruppa tar konkrete beslutninger i forhold praktis-

ke forhold som økonomi (fordeling av kostnader) og lokaler (lokalisering, husleieavtaler), samt mer faglige spørsmål knyttet til strategier, veivalg og prioriteringer. Motivatorrollen går ut på å støtte opp om og gi ryggdekning for det utviklingsarbeidet prosjektgruppen eller prosjektlederen utfører. Et viktig aspekt ved denne rollen er også å avlaste prosjektleder eller prosjektgruppe i forhold til den risiko ulike samordningsinitiativ representerer. Overvåkerrollen innebærer å kontrollere resultatindikatorerne i de respektive etatene og andre krav som at regelverket overholdes eller politiske intensjoner ivaretas.

Der styringsgruppa klarer å komme frem til enighet i forhold til potensielle konflikter og interessenmotsetninger i den første fasen, går de gjerne over i en fase der de vekselvis preges av å være motivator og kontrollør. Der konfliktene ikke løses og blir værende på dagsorden over lengre tid, ser det derimot ut til at representantene i styringsgruppa primært ikler seg en kontrollrolle, mens motivasjonsrollen er mindre fremtredende.

Beslutningsevnen i den første fasen ser ut til å ha spilt en viss rolle for fremdriften i forsøkene. Når mer praktiske eller prinsipielle faglige spørsmål forblir uavklart eller blir utsatt, preger det gjerne dagsorden og bremser fremdriften i prosjektet. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at styringsgruppen preges av mistenksomhet, usikkerhet og ikke minst at representantene vokter eget revir fremfor å se etter mulige samordningsgevinster. Når de mer prinsipielle og faglige spørsmål ikke løses, ser vi at prosjektledelsen eller andre medarbeidere i prosjektet heller ikke får den risikoavlastningen og støtten som er nødvendig. Det er også enkelte prosjektledere/etatsledere som gir uttrykk for at det er avlastende at denne typen beslutninger løftes ut av den daglige driften av selve prosjektet (men ikke nødvendigvis medinnflytelsen).

For å illustrere de ulike erfaringene med styringsgruppene, kan vi trekke frem to prosjekter der én av etatene i begge tilfeller opplevde at resultatene ble dårligere, men der reaksjonsmønstrer og utfallet ble forskjellig. I utgangspunktet kan vi si at de to prosjektene skiller seg fra hverandre ved at styringsgruppa i det ene tilfellet fungert godt og i det andre tilfellet mindre godt. I begge prosjektene opplevde én av de tre etatene at resultatene ble merkbart dårligere i løpet av prosjektperioden. I det første tilfellet (heretter kalt forsøk A) dreide det seg om restansene i trygdeetaten og i det andre (heretter kalt forsøk B) om utgiftene på sosialbudsjettet (egentlig andelen med supplerende sosialhjelp).

I forsøk A var det naturlig nok fylkestrygdedirektøren i styringsgruppa som var mest bekymret for at restansene økte. I ettertid innrømmer direktøren at han

nærmest telte på knappene i forhold til om det var nødvendig å sette foten ned i forhold til trykdeetatens aktivitet i prosjektet, noe som også indikerer at situasjonen hadde vart over lengre tid. Men resultatene forbedret seg etter at styringsgruppa ga signaler til prosjektgruppen om at de forventet seg forbedringer. Det mest interessante her er imidlertid ikke at prosjektet klarte å forbedre resultatene, men heller fylkestrygdedirektørens vurderinger av situasjonen:

*”Det har vært utfordrende med dårlige måltall. Det ga også Rikstrygdeverket signaler om. Det var derfor nødvendig med den snuoperasjonen som nå har kommet. Den måtte komme nå. Det har røynt på tålmodigheten, men jeg var tålmodig fordi jeg så at det var så mye som stemte i prosjektet, og jeg trodde så enormt på det. Jeg har fått bekrefta trua mi på den faktiske samhandlinga, men jeg fikk ikke resultatene i første omgang. Det var det utålmodigheten dreide seg om.”*

Selv om fylkestrygdedirektøren oppfattet seg selv som utålmodig, var han nok – som en konsekvens av at det var så mye som stemte – mer tålmodig enn det vi ser var tilfellet i forsøk B. Her er det imidlertid sosialtjenestene som etter først å ha oppnådd gode resultater, opplevde at utgiftene økte igjen. I motsetning til i forsøk A, skapte denne situasjonen mer usikkerhet og til dels mistanke i styringsgruppa til forsøk B:

*”Jeg har en arbeidshypotese om at Aetat arbeider som aldri før, men at det er mot en gruppe som ikke er sosialklienter. Har lurt litt på om de har vridd virkemiddelbruken sin vekk fra sosialtjenestens litt tyngre brukere.”*

Fra Aetats side oppfattes situasjonen imidlertid litt annerledes:

*”De sier at de har spart, men at det nå øker igjen. Men det er jo fordi de [sosialtjenesten] har gjort en for dårlig jobb i forhold til de som vi har tatt over, og derfor får de også bare en midlertidig virkning av det ... Huene våre blir så veldig kortsiktige.”*

Til forskjell fra forsøk A der tålmodigheten ble strukket lengre fordi fylkestrygdedirektøren opplevde at ”mye var riktig”, var det åpenbart mer uavklarte metodiske spørsmål i styringsgruppa i forsøk B. Konsekvensen var at det oppstod en mistanke og diskusjon om hvem som hadde skylda. Mens sosialtjenesten mistenkte Aetat for å prioritere andre grupper, mente Aetat at det var sosialtjenesten som selv ikke hadde vært flinke nok til å følge opp brukerne og bare hadde overlatt dem til Aetat. Riktignok er eksemplet i forsøk B av en mer konfliktfylt

art fordi saken innbefattet virksomheten til to etater og ikke én slik som i forsøk A. Samtidig er det tydelig at risikovilligheten og tålmodigheten var større i forsøk A enn i forsøk B. Mye av årsaken er sannsynligvis at mens det lå mange uløste konflikter i forsøk B, var styringsgruppa kommet til enighet på mange av de samme sakene i forsøk A og bar derfor i større grad preg av å ha en mer balansert motivasjons- og kontrollrolle.

I forsøk A ser vi at de kom til enighet omkring mange av de sentrale konfliktområdene vi generelt ser i forsøkene. Dette gjelder bl.a. i forhold til jobbfokuset i mottaket, felles oppfølging og prioritering av brukerne. Av hensyn til jobbfokuset var det viktig for fylkesarbeidssjefen å unngå at helsetjenestene til trygde-etaten fikk dominere i mottaket, noe han/hun mente de hadde lyktes med: *"De har klart å tone ned reiseregningene på trygd"*. Et annet eksempel er at de også kom frem til konsensus om hvordan Aetat og sosialtjenesten skulle jobbe sammen: *"De har fått til en god arbeidsdeling mellom Aetat og sosial der sosial tar mye av oppfølgingen, mens Aetat får frigitt tid til avklaring"*. Et tredje eksempel er prioriteringer i forhold til reaktivisering av uføretrygdede: *"Jeg har frontet temaet om hvem vi skal ta tak i for å få noe effekt i det hele tatt."* Med andre ord ser vi at det i forsøk A ble tatt en del beslutninger om hvordan etatene skulle jobbe sammen. Riktignok hadde forsøk A også sine konflikter. Spesielt dreide dette seg om kostnader og utnyttelse av arealer, men selv her ser vi at de kom frem til en forståelse av at byrdene hadde vært ujevnt fordelt: *"Trygdeetaten har nok følte at de har måttet ta mye av kostnadene"* (underforstått at det også stemmer). Resultatet av at styringsgruppa kom frem til løsninger på mange av de potensielle konfliktene, var også at den etter hvert fikk en mer balansert kontroll- og motivasjonsrolle.

I forsøk B ser vi derimot at mange av de klassiske problemstillingene forblir uløst i styringsgruppa. Nede i organisasjonene ble det derfor etterlyst mer besluttsomhet ovenfra, mens de enkelte medlemmene i styringsgruppa etterlyste at beslutningene ble fulgt opp i prosjektet. Sakene så med andre ord ut til å vandre mellom de ulike nivåene uten at de materialiserer seg i praktisk handling eller resultater. I det minste tok det lang tid. Representantene fra de respektive etatene i styringsgruppa fikk også i større grad en utpreget rolle av å være kontrollører i forhold til om egne etaters mål ble ivaretatt innenfor prosjektet. Her må det imidlertid legges til at det i forsøk B også var en del beslutninger som ble fattet i styringsgruppa og relativt raskt førte til konkrete resultater. Forskjellen fra det førstenevnte forsøket er imidlertid at det også var mange beslutninger som ikke ble fatta, som dermed satte sitt preg på styringsgruppa, og som gjorde at den ikke fikk den samme støttende funksjonen for prosjektledelsen. Det er også



betegnende at prosjektledelsen i forsøk B opplevde at det var forbundet en viss risiko med å gå inn i en omfattende og ressurskrevende samarbeids- og omorganiseringssprosess.

Vi finner flere eksempler på at styringsgruppa i forsøkene blir sittende med mye uløste konflikter og interessemotsetninger. Her finner vi også at styringsgruppene gjerne oppfattes som passive, for lite styringsdyktige eller som vaktbikkjer i forhold til de respektive etatenes egne resultatkrav. Følgende sitater illustrerer noe av dette:

*”Det vi har slitt med her er ledelsesforankringen. Den er utydelig. Vi har hatt noen runder på det. Jeg sitter og føler på at styringsgruppa burde vært mer involvert enn den er. Det er nesten sånn at det er mangel på styringssignaler.”*

*”De har tatt opp saken om Aetats rolle i prosjektet med styringsgruppa, men fylkesarbeidssjefen tar ikke ansvar og delegerer beslutninger.”*

*”Frem til nå har styringsgruppa hatt frie tøylar. Men det har oppstått et maktspill etter at ..., og det har vært en bremse i forsøket.”*

*”Jeg er ikke helt fornøyd med styringsgruppa og hvordan den fungerer. Jeg merker veldig fort når det sitter en person fra trygd og en fra Aetat, så blir det ikke samarbeid. Det blir mer å passe på at den ene ikke blir overkjørt av den andre.”*

I den sammenheng er det også flere som opplever at styringsgruppa i praksis delegerer problemstillinger som ellers burde vært løst av styringsgruppa.

Samtidig blir det også trukket frem andre eksterne forhold som påvirker styringsgruppas funksjonsevne. Det kan være mangelfull rolleavklaring mellom prosjektledelse og styringsgruppe, at styringsgruppa ikke får løftet opp innspill eller problemstillinger fra prosjektet, eller at de beslutningene som styringsgruppa fatter, ikke blir fulgt opp:

*”Det var en del saker som gikk på det med rolleavklaring mellom styringsgruppa og prosjektgruppa, samt prosjektleder. De rundene tok vi på nytt i høst i fjor.”*

*”Det er arbeidsgruppa som ikke klarer å levere nok beslutningsstoff til styringsgruppa. Derfor blir styringsgruppa veldig generell.”*

*”[NN] i styringsgruppa har vært veldig tydelig på hva han prioriterer og at medarbeiderne er ansvarlig for resultater. Videre har han vært tydelig på at han ønsker praktisk tiltaksarbeid mot målgruppa. Da skjønner ikke jeg hvorfor det ikke skjer noe.”*

Sitatene er ikke representative for prosjektene som sådan, men viser likevel at styringsgruppa i enkelte av prosjektene ikke alltid har fungert like optimalt som beslutningsorgan og pådriver slik vi har sett eksempel på i forsøk A.

Sitatene over og eksemplene fra de to forsøkene viser to ting. For det første at dilemmaer, konflikter og problemstillinger ikke forsvinner av seg selv. På samme måte som skyveproblematikken mellom etatene, finner vi tendenser til at dilemmaer og problemstillinger enten blir liggende uløst eller blir skjøvet mellom de ulike styringsnivåene, enten nedover eller oppover. For det andre viser eksemplene at det ikke alltid er like klart hvem som er best egnet til å løse de aktuelle sakene. Kombinasjonen av beslutningsvegring i forhold til ubehagelige spørsmål og uklarheter i forhold til hvem som er best egnet til å ta hvilke beslutninger, kan således fort lede til en samlet beslutningsvegring i systemet som helhet. Det som gjerne blir uklart, er hvem som skal ta avgjørelser i hvilke type spørsmål. Vi finner flere eksempler på at medlemmene i styringsgruppa oppfatter at enkelte spørsmål bør løses av prosjektledelsen, mens prosjektledelsen oppfatter at styringsgruppa må treffe klare beslutninger.

### **8.3 Daglig ledelse av forsøkene**

I samordningsforsøkene er det først og fremst forholdet mellom etatslederne og prosjektlederne som kan ha relevans i forhold til spørsmålet om ledelsen i de fremtidige NAV-kontorene. Her finner vi ulike varianter i forhold til hvilken rolle prosjektlederen har hatt. Samtidig er det slik at prosjektlederen ikke har hatt formell myndighet, men har vært avhengig av å få delegert uformell myndighet fra etatslederne. Det er også her vi ser at det går et skille mellom forsøkene. På den ene siden finner vi forsøk der etatslederne har sittet i førersetet, mens prosjektleder har hatt en slags sekretærrolle eller utøvende rolle i forhold til de beslutninger etatslederne har tatt. På den andre siden finner vi forsøk der etatslederne har hatt en mer beskjeden rolle og delegert et mer helhetlig ansvar til prosjektlederen. Det er i det siste tilfellet vi kan snakke om en slags enhetlig ledelse. I praksis kan det være glidende overganger mellom de to typene prosjektledere, bl.a. avhengig av hva slags saker som har vært aktuelle. Gode ek-

sempler på den førstnevnte typen finner vi i Frogner og Skien, mens den sistnevnte typen finner vi i bl.a. Saupstad og Verdal. I tillegg kan vi trekke frem forsøket i Årstad der de har vært mer uenige om rollefordelingen mellom etatslederne og prosjektleder.

Tabell 8.1 Ledelsesstruktur i samordningsforsøkene

	Intern	Ekstern
Etatslederstyrt (som et kollegium)	Skien Frogner	Orkdalsregionen Årstad
Prosjektlederstyrt	Verdal Narvik (Kristiansand)	Saupstad

I tabell 8.1 har vi forsøkt å plassere noen av forsøkene etter hva slags lederstruktur de har hatt. Et hovedskille går her mellom etatslederstyrte og prosjektlederstyrte forsøk. I de etatslederstyrte forsøkene kan vi si at det er etatslederne som har sittet i førersetet, mens i de prosjektlederstyrte er det prosjektlederen. I tabellen har vi i tillegg tatt med en dimensjon i forhold til om prosjektledelsen er fra en av de tre etatene eller kommer utenfra (ekstern).

Et gjennomgående inntrykk er at gjennomføringen av forsøket har vært mindre problemfylt der de har hatt en prosjektlederstyrt ledelse (men ikke nødvendigvis gått raskere). Noe av bakgrunnen for dette er at beslutningsveien innenfor den etatsstyrte modellen blir lengre og tyngre. Samtidig må beslutninger som involverer flere etater, treffes i fellesskap mellom de tre etatslederne. Problemet trenger imidlertid ikke være det kollegiale organet i seg selv, men vel så mye at det er mange enkle saker som skal fattes av et tungt bemannet beslutningsorgan. Konsekvensen av dette er gjerne at etatslederne blir overbelastet med mange saker, at beslutninger ikke tas, eller at det tar langt tid fra en sak kommer opp til det blir fattet en beslutning. I den prosjektlederstyrte modellen vil dette være enklere siden det her i prinsippet er kun én person som fatter de fleste beslutningene. Men på samme måte som i den etatsstyrte modellen, vil også en prosjektleder kunne bli overbelastet med saker. Forskjellen er imidlertid at i etatsmodellen er det tre som kan bli overbelastet, mens det er én i prosjektledermodellen.

Både Frogner og Skien bærer preg av å ha en etatsstyrt ledelse. Når det oppstår et koordineringsbehov, ser vi her at beslutningsveien kan bli lang. I begge forsøkene ser vi følgende beslutningsvei: a) en medarbeider fra en av etatene tar

opp saken med sin etatsleder, b) etatslederen tar kontakt med sin kollega i en av de andre etatene og kommer forhåpentligvis frem til en beslutning, c) etatsleder i den andre etaten gir beskjed til sin medarbeider, og d) det skjer en koordinering, endring i rutiner, prosedyrer eller liknende som involverer medarbeidere fra de to etatene.

På grunn av den noe omstendelige beslutningsveien og at koordineringen mellom etatslederne blir tidkrevende, er det derfor naturlig at etatslederne forsøker å begrense sakene til det prinsipielle:

*”Det er vel enkelt og greit sånn at de tre direktørene ikke ønsker saker opp uten at de er av prinsipiell natur, eller at det har konsekvenser for de tre respektive linjene, eller når man ikke kommer frem til enighet lokalt.”*

Sett nedenfra er det imidlertid slik at medarbeiderne gjerne ser behov for mer koordinering enn det som går på de rent prinsipielle tingene. I begge de aktuelle forsøkene har de forsøkt å bøte på dette problemet, men på noe ulik måte. I Skien ansatte de en felles leder for mottaket, noe de gjennomgående opplevde var vellykket i forhold til utviklingen av mottaket. Saker som tidligere ble løftet opp til ledertroikaen, ble nå løst av en felles mottaksleder. I Frogner ser vi en litt annen variant. Her finner vi at etatslederne utøver en felles koordinert ledelse enten i form av å delegere enkeltsaker til prosjektkoordinator (for eksempel implementering av kundeflytsystem) eller ved å utforme felles rutiner. Et eksempel på det sistnevnte er at etatslederne har utformet en felles sikkerhetsplan og et felles rulleringssystem på hvem som skal kontaktes dersom noe skjer i mottaket:

*”Det vi har gjort er å lage en sikkerhetsperm for første etasje. Det vi har kommet frem til der, er at vi sier at vi har en felles kontaktperson som rullerer mellom oss tre ledere i forhold til hvem som skal alarmeres når det skjer noe. Når noe skjedde der nede før, ringte de i vildens sky og noen ganger ble alle varslet og andre ganger ingen.”*

Samtidig finner vi også saker hvor det åpenbart har vært et koordineringsbehov, men der det har vært større uenigheter og vanskeligere å komme frem til enighet. En sak har bl.a. dreid seg om de skulle ha en guide/vertsfunksjon i mottaket eller en vakter med vaktfunksjon. En annen sak har dreid seg om skjerming av mottakssranken til sosialtjenesten.

Det er flere fellestrekk mellom forsøkene i Skien og Frogner. For det første ser vi eksempler på at beslutningsveiene har vært lange og tungvinne samtidig som etatslederne gjerne har forsøkt å skjerme seg fra detaljsaker. Samtidig har de heller ikke hatt noe ledelsesnivå under etatslederne som har hatt et helhetlig koordineringsansvar (bortsett fra de etter hvert fikk en mottaksleder i Skien). Prosjektlederne har hatt et begrenset myndighetsområde og operert mer i grenselandet mellom styringsgruppa og prosjektledelsen. Selv om vi finner eksempler på at ledertroikaen har delegert myndighet på enkeltområder eller koordinerer ved hjelp av fellesrutiner, har dette åpenbart ikke vært tilstrekkelig for å ivareta det daglige koordineringsbehovet mellom etatene. Mye av forklaringen ligger i at det er mange saker som krever en koordinert løsning samtidig som ledertroikaen har hatt begrenset kapasitet til å ta hånd om alle. Etter at de ansatte en mottaksleder i Skien, ser vi imidlertid at mye av de daglige behovene for koordinering blir ivaretatt på en bedre måte.

I de prosjektlederstyrte forsøkene som i Verdal og Saupstad, og delvis Narvik, har beslutningsveiene vært kortere. I Narvik hvor forsøket og mandatet til prosjektlederen var å etablere et fellesmottak, gikk prosessen raskt. Også her oppstod det utfordringer underveis, både i forhold til kundeflyt, jobbsenter, skjerming og funksjonene i andreleddet. Alle disse sakene ble imidlertid diskutert og løst relativt raskt. Noe av forklaringen er sannsynligvis at prosjektlederen i Narvik hadde et klart mandat fra etatslederne og et helhetsansvar for å utforme eller utvikle mottaket. En annen forklaring på at mange av problemene ble løst forholdsvis raskt, er at prosjektlederen hadde kontor i mottaket, noe som bidro til god informasjonsflyt og korte beslutningsveier.

I Saupstad har vi også en prosjektlederstyrt modell. Her har imidlertid prosjektlederen hatt et leder- eller koordinatoransvar for hele forsøket, mens etatslederne har hatt status som gruppeledere. På tilsvarende måte som prosjektlederen i Narvik, har også hele ledergruppa plassert seg i de samme lokalene som saksbehandlerne. Den fysiske plasseringen av ledergruppa i forhold til medarbeiderne har derfor gitt gode vilkår for informasjonsflyt og korte beslutningsveier vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

De utfordringene som har oppstått, ser vi også blir definert som et kollegialt problem, ikke som et problem for den etaten saken gjelder:

*”Vi er samstemt i forhold til hva vi holder på med. Jeg brakte jo inn i lederforumet – det var i mars når vi slet veldig med restanser i trygd – hvordan vi skal få løst dette her. Vi er på det planet der hvor vi kom opp med noen løsninger –*

*ikke noe veldig noe – men noen enkle løsninger på hvordan vi kunne få ned restansene. Det er noe med at vi også er opptatt av hverandres resultater også. For det har også noe med at prosjektet er et fellesprosjekt.” (etatsleder)*

Oppfattelsen av å være en vi-enhet og ikke tre separate etater, kommer også temmelig klart til uttrykk når en av etatslederne blir stilt spørsmål om prosjektet har ivaretatt den aktuelle etatens interesser:

*”- Det er ikke noe faglige kjepphester du har?*

*- Nei jeg tror at hvis vi ikke finner oss vel i den rollen vi har her, så kan vi bare slutte. Jeg tror at vi er ganske enige i det.” (etatsleder)*

Sitatet bør nok ikke tas bokstavelig, men er likevel uttrykk for at ledergruppa i Saupstad betraktet seg som en enhet, ikke som tre separate etater med en prosjektleder ved siden av. Samtidig fikk mange av de konfliktene og motsetningene som forble uløste i andre forsøk, en forholdsvis rask løsning i Saupstad. Resultatet er også at koordineringen av de tre etatenes tjenester har forløpt mer smertefritt i Saupstad enn det vi finner i Frogner og Skien, både sett fra ledelsesnivå og medarbeidernes ståsted.

Ledertroikaen i Verdal har mye av de samme kollektive trekkene som i Saupstad. Her har en av etatslederne hatt prosjektlederrollen, mens de to øvrige etatslederne har hatt avdelingsansvar for hver sin avdeling. På samme måte som i Saupstad, har prosjektlederen i Verdal fått uformell myndighet som leder av gruppa. Samtidig ser vi også at enhetsfølelsen i ledergruppa har vært sterk. Dette kommer spesielt til uttrykk når de opplever press utenfra (i form av at direktoratsnivået ønsket å legge føringer på det lokale forsøket) uten at konsensusen internt i ledergruppa sprekker. Det som imidlertid skiller Verdal fra Saupstad, er at prosjektledelsen i Verdal er plasserte (av praktiske grunner) i en annen bygning enn mottaket og deler av faglandet. Muligheten for informasjonsflyt mellom ledelsen og medarbeiderne har derfor ikke vært like god som i Saupstad, noe som også har gjort det mer krevende for ledelsen å holde seg orientert om de daglige utfordringene i forsøket. Siden forsøket i Verdal nok har hatt større organisatoriske utfordringer enn i Saupstad, er inntrykket at prosjektledelsen her også har blitt overbelastet med flere saker. Men til tross for dette, ser vi at de finner løsninger som ikke stopper opp i lange beslutningsveier eller i form av langvarige diskusjoner mellom etatslederne. Etter at de ansatte en egen leder i mottaket, ser vi også at de finner praktiske løsninger på mange av utfordringene i mottaket.

Sammenligner vi lederstrukturen og beslutningsprosessene i Skien og Frogner med Narvik, Saupstad og Verdal, ser vi med andre ord klare forskjeller. Den enhetlige ledelsen og den fysiske plasseringen de har i de tre sistnevnte forsøkene, bidrar til bedre informasjonsflyt til ledelsen og til at beslutningene fattes raskere. Verdal og Skien har samtidig det felles at de underveis i prosjektet ansatte en mottaksadministrator (Saupstad hadde dette fra før, og i Narvik var det prosjektleder som hadde denne rollen). I begge forsøkene bidro dette til at mange saker ble flyttet fra prosjektledelsen til mottaksleder, og dermed til at flere av koordineringsproblemene ble løst. Erfaringene tyder derfor på at det er mer effektivt med en enhetlig ledelse slik de praktiserte det i Verdal og Saupstad, enn en delt ledelse slik de hadde i Frogner og Skien. Samtidig ser det ut til at det å ansette en egen mottaksleder, har vært en suksess uansett enhetlig ledelse eller ikke.

#### **8.4 Intern lederstruktur**

Vi har sett flere eksempler på at det å ansette en mottaksleder har vært suksess og bidratt til å avlaste prosjektledelsen. Problemet med å koordinere tjenestene eller problemet med overbelastede prosjekt-/etatsledere, kan med andre ord avhjelpe ved å delegere koordineringsfunksjoner til mellomledere med ansvar for en bestemt oppgave eller funksjon. Dette er også gjennomgangstonen til flere av prosjekt-/etatslederne når vi stiller dem spørsmål om lederstrukturen i forsøkene eller i den fremtidige NAV-etaten:

*”Jeg tror vi må ha en enhetlig ledelse? Det blir vanskelig med to ledere. Det handler om hvem man har under seg rent faglig.”*

*”- Tror du det er mulig å håndtere det presset det kan være å tjene to herrer samtidig [stat og kommune]?*

*- Den ser jeg. Det er veldig få som har erfaring fra begge sider. Løsingen må være at du bygger opp et nivå under deg med mellomledere på fagnivå. Hvis ikke er det umulig.”*

*”Jeg ser at det er en kjempeutfordring å ivareta fokus og være tilstrekkelig tilstede i de ulike miljøene. Jeg berger meg nok på at jeg har gode mellomledere som tar mye av det ansvaret de får.”*

Dette viser med andre ord at det å delegere myndighet til mellomledere, enten til en mottaksleder eller til andre faglige mellomledere, kan bidra til å avlaste en enhetlig ledelse og til bedre koordinering av tjenestene.

En slik konklusjon får også støtte i en undersøkelse av Gittell (2000) som i en sammenlignende studie av amerikanske flyselskaper, viser at måten virksomheten er organisert på, har stor betydning for selskapenes resultater. Det selskapet som utmerker seg mest i positiv retning, har bl.a. flere ledere per ansatt enn noe annet selskap i undersøkelsen. Antall ledere er imidlertid ikke suksesskriteriet i seg selv, men en forutsetning for at man kan ha en annen ledelse enn der de har færre ledere. I følge Gittell blir lederne i selskap med få ledere, tvunget til å inneha en kontrollrolle på armlengdes avstand fra produksjonen og med fokus på å identifisere ”bad apples”. I selskap med flere ledere gis det derimot rom for tettere kontakt mellom medarbeidere og ledere og dermed til bedre koordinering av virksomheten. Samtidig hevder hun at ledelsesfunksjonen dermed også får mer preg av å være en prosess der det oppstår læringseffekter mellom leder og medarbeidere og mellom medarbeiderne.

### ***8.5 Ekstern ledelse – om å tjene flere ”herrer”***

Selv om den enhetlige ledelsen de hadde i Verdal og Saupstad ser ut til å være mer effektiv enn den tredelte ledelsen vi finner i andre forsøk, kan vi likevel stille spørsmål om hvor levedyktig denne ledelsesmodellen egentlig er. Som vi har vært inne på tidligere, var lederstrukturen i Saupstad og Verdal langt på vei basert på tillit til den utnevnte prosjektlederen. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om ikke denne ledermodellen representerer en ”godværsmodell” som i andre sammenhenger ikke nødvendigvis vil fungere like godt.

Erfaringene fra forsøket i Årstad kan tyde på dette. I Årstad forsøkte prosjektlederen å skape en tilsvarende ledelsesstruktur som i Saupstad og Verdal, men som langt på vei mislykkes. Til forskjell fra forsøkene i Saupstad og Verdal oppstod det en konflikt i Årstad mellom prosjektleder og etatslederne, noe de fleste opplevde hemmet utviklingen av forsøket. Mye av bakgrunnen for denne konflikten var spørsmålet om den rollen prosjektlederen skulle ha. Mens etatslederne oppfattet at prosjektlederen skulle ha en underordnet rolle lik den vi finner i Frogner, oppfattet prosjektleder at det var nødvendig å ha et mer overordnet ansvar slik som i Verdal og Saupstad. Dette førte dermed til en dragkamp både om hva forsøket skulle være og om disponering av ressurser.



Dersom vi sammenligner bakgrunnen til forsøkene i Saupstad og Årstad, ser vi at forutsetningene lå langt bedre til rette for en ”godværelse” i Saupstad enn i Årstad. For det første ble prosjektleder i Årstad ansatt først etter at prosjektet var samlokalisert og hadde derfor ikke hatt mulighet til å bygge opp autoritet over tid slik som prosjektlederen i Saupstad. For det andre var nok også valget av modell i Årstad mer ressurskrevende enn den de valgte i Saupstad. For det tredje hadde to av etatene i Årstad relativt store utfordringer i forhold til sin egen produksjon. Prosjektlederen i Årstad hadde derfor langt dårligere forutsetninger for å ikle seg den samme rollen som prosjektlederen i Saupstad. Dersom situasjonen i Saupstad (eller Verdal) hadde vært den samme som i Årstad, er det derfor ikke sikkert at ledelsesmodellen ville fungert like godt her heller.<sup>29</sup>

I kjølvannet av forsøket på å få til en effektiv koordinert ledelse som i Verdal og Saupstad, blir de etatsvise interessene i Årstad langt mer synlige. Her er det imidlertid ikke konflikten mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten som står øverst på dagsorden, men konflikten mellom prosjektleders behov for å ha myndighet til å disponere og koordinere etatenes ressurser på den ene siden, og etatsledernes vurdering av risikoen ved å ”investere” i prosjektet og avgi myndighet på den andre. Dersom vi ser for oss et fremtidig velferdskontor, er det lett å se for seg en tilsvarende situasjon, men med andre aktører involvert. En parallell situasjon vil her kunne oppstå mellom en leder for et arbeids- og velferdskontor, et statlig fylkesledd, og en rådmann eller enhetsleder i kommunen.

Erfaringene med ledelsesstrukturen i de nevnte forsøkene kan kanskje best forstås ved å betrakte dem i lys av den klassiske prinsippal-agent relasjonen.<sup>30</sup> I forsøkene vil da etatslederne representere prinsippalen som delegerer myndighet, mens prosjektlederen representerer agenten som har den utøvende myndigheten. I et nytt arbeids- og velferdskontor vil prinsippalens interesser være representert med henholdsvis et overordnet statlig organ (fylkesnivået) og rådmann/enhetsleder (eventuelt politisk organ), mens agenten vil være lederen av arbeids- og velferdskontoret.

Som eksemplene fra Saupstad og Verdal har vist, vil sannsynligvis prinsippal-agent relasjonen i de fleste tilfeller være lite problematisk. Som vi også har sett i forsøkene, klarer man i de fleste tilfellene å komme frem til enighet på mange

---

<sup>29</sup> En direkte sammenligning med Verdal er ikke like relevant siden prosjektlederen her også hadde formell myndighet som distriktsarbeidssjef.

<sup>30</sup> En prinsippal forstås her som et overordnet nivå som delegerer ansvar til en agent. En agent står samtidig i et ansvarsforhold til prinsippalen. Prinsippal-agent teorien legger til grunn at det ikke nødvendigvis er sammenfallende interesser mellom prinsippalen og agenten, og at agenten dermed kan handle ut fra egeninteresser og ikke i tråd med prinsippalens interesser.

av de konfliktfylte spørsmålene etatene imellom. De potensielle konfliktene som kan dukke opp, vil også kunne dempes med gode organisasjonsmodeller eller av at styringsgrupper eller annet overordnet styringsorgan treffer beslutninger i forhold til mer prinsipielle spørsmål.

Likevel kan vi ikke se bort i fra at det kan oppstå konflikter mellom prinsipalene. Dette kan komme til uttrykk ved at lederen av et arbeids- og velferdskontor kommer under *krysspress* fra prinsipalene. I forsøkene ser vi bl.a. at det i enkelte styringsgrupper har vært stor uenighet omkring fordeling av kostnader, strategier, metoder og organisatoriske løsninger. Vi finner også eksempler på at dette har kommet til uttrykk ved at prosjektledelsen har kommet under krysspress fra de ulike etatsinteressene i styringsgruppa.<sup>31</sup> Med andre ord er det ikke urimelig å forvente at en enhetlig leder av et velferdskontor vil kunne bli utsatt for tilsvarende krysspress.

Dette krysspresset kan komme fra flere kilder. For å forstå det ansvaret en leder har, er det i følge Romzek (2000) nødvendig å trekke inn minst fire typer av ansvar: hierarkisk, legalt, profesjonelt og politisk. Med andre ord vil en leder både ha et ansvar i forhold til overordnet direktorat/kommunal leder (for eksempel i forhold til resultatmålinger og budsjettkontroll), til lovverket virksomheten er underlagt (for eksempel personvernloven), til standarder for utøvelse av en oppgave eller profesjon (for eksempel sosionomenes helhetsperspektiv) og til politiske aktører som Storting, kommunestyret, interessegrupper eller befolkningen som helhet. I følge Romzek representerer dette også et styringsproblem fordi lederen vil oppleve usikkerhet i forhold til hva som til enhver tid er de legitime interessene å ta hensyn til:<sup>32</sup>

*”These multiple sources of authority present challenges to public officials because occasionally it is unclear which of the focal points (or sources of expectations) constitute the most legitimate source of authority for a given situation.”*

Konflikter mellom prinsipalene kan også komme til uttrykk ved at enhetslederen blir *fratatt myndighet* fra prinsipalene. I den forbindelse er erfaringene fra Årstad relevant, noe som også fremgår av følgende sitat fra sluttrapporten til forsøket:

---

<sup>31</sup> I Verdal har vi også et eksempel på at ”prinsipalene” dvs. kommunen og direktoratene, hadde motstridende interesser i forbindelse med skifte av leder for styringsgruppa.

<sup>32</sup> En studie av Ospina m.fl. (2002) viser bl.a. at frivillige velferdsorganisasjoner som kjennetegnes av å tjene flere herrer, har en tendens til å rette oppmerksomheten mot lokalsamfunnet.

*”Man kan ikke ha et ansvar for en samordning av etaters virksomheter hvis man ikke har innflytelse over de av etatenes disponeringer som har betydning for samordningen. ... man kan ikke bøte på disse styringsproblemene som to- eller flerdelt ledelse kan by på, med å lage et ’samordnende ledd’ over, som ikke gis myndighet.”*

På samme måte som vi så at etatslederne i Årstad var lite villige til å avgi myndighet til prosjektlederen, kan vi også tenke oss i et fremtidig arbeids- og velferdskontor at myndigheten til lederen innskrenkes ved at henholdsvis statlig fylkesledd eller kommunen legger føringer på budsjetter, bruk av personalressurser, begrenser ansvaret for den fysiske utformingen og lignende. Motivasjonene for dette kan være den samme, nemlig at de disposisjoner som lederen tar, oppfattes å være for risikofylte i forhold til den ene eller begge prinsipalenes interesser.

Tar vi utgangspunkt i Hirschmans (1981) begreper exit, voice, loyalty, kan vi her se for oss tre mulige reaksjonsmønstre hos prinsipalen. Det ene reaksjonsmønsteret vil være ”loyalty” og innebære at prinsipalene støtter lojalt opp om lederen (som i Saupstad). Det andre reaksjonsmønsteret vil være ”voice”, noe som innebærer at den ene eller begge prinsipalene utøver press på ledelsen, eventuelt i form av motsetningsfylte interesser (jfr. eksempel i Verdal). Det tredje reaksjonsmønsteret vil være ”exit” som innebærer at én eller begge prinsipalene innskrenker makten til lederen (som i Årstad). I tråd med Hirschmans teori skal vi her ikke se bort ifra at der den ene eller begge prinsipalene ikke når frem ved hjelp av ”voice”, kan reaksjonen bli ”exit”, dvs. at man fra prinsipalens side innskrenker myndighetene og gjør lederen handlingsudyktig.

## **8.6 Oppsummering og diskusjon**

En av hovedutfordringene i forsøkene har vært å koordinere tjenestene i de tre etatene. En sammenligning av forsøkene viser at både utformingen av lederstrukturen og de ulike ledernes evne til å håndtere konflikter, kan være avgjørende i forhold til hvor godt man lykkes med dette.

Vi ser at styringsgruppene har spilt ulike roller i forsøkene. Der styringsgruppene har klart å finne løsninger på de klassiske konfliktområdene mellom etatene, får de gjerne en rolle som motivator og støttespiller for forsøkene. Der de har hatt vanskeligere for å komme frem til felles løsninger, finner vi derimot at de i større grad får rollen som kontrollorgan i forhold til om de respektive etatenes

interesser blir ivaretatt i forsøket. Dette innebærer også at styringsgruppa ikke får den støttefunksjonen som prosjektledelsen gjerne er avhengig av for å utvikle prosjektet. Der styringsgruppa har hatt vanskelig for å komme frem til beslutninger i konfliktfylte saker, ser vi også en tendens til at sakene vandrer mellom de ulike nivåene i organisasjonen(-e) uten at det kommer til løsninger, eller at det tar lang tid før man finner løsninger.

Vi ser også at prosjektledelsen har blitt utformet på ulik måte i forsøkene. I enkelte forsøk har de hatt en felles prosjektleder med et uformelt helhetsansvar over prosjektet, mens i andre tilfeller har prosjektledelsen bestått av de tre etatslederne som et kollegium. Erfaringen viser at løsningen med en enhetlig prosjektleder har fungert mest effektivt i forhold til å løse de koordineringsutfordringene forsøkene har stått overfor. I disse forsøkene ser vi at beslutninger har blitt tatt raskere og mer effektivt.

Uavhengig av hva slags ledelsesmodell man har hatt i forsøkene, finner vi også flere eksempler på at det å delegere ansvar til mellomledere bidrar til å avlaste prosjektledelsen, og til at koordineringen av de daglige og mer praktiske utfordringene blir løst på en bedre måte. Spesielt gjelder det der forsøkene har ansatt en egen leder for mottaket.

Selv om den enhetlige ledelsen ser ut til å fungere bedre enn en delt ledelse, har den enhetlige ledelsen i forsøkene vært basert på tillit til prosjektlederen. Samtidig har prosjektlederen vært avhengig av å få delegert uformell myndighet fra etatslederne. Dette er også bakgrunnen for at vi har valgt å kalle det en ”godværsmodell”. Blant forsøkene finner vi nemlig også et eksempel der forsøket på å lage en tilsvarende lederstruktur ikke har lyktes like godt.

Disse erfaringene kan også overføres til ledelsesproblematikken i de fremtidige arbeids- og velferdskontorene, noe som betyr at vi også her kan snakke om ”godværsledelse”. Parallelt med erfaringene i forsøkene, kan vi her se for oss at en enhetlig leder enten kan utsettes for et krysspress eller bli fratatt handlingsrom og myndighet fra sine overordnede (statlig fylkesledd og rådmann/enhetsleder). Erfaringene fra forsøkene er imidlertid at konfliktnivået i de fleste tilfeller ikke er større enn at det er mulig å håndtere. Mye av presset på ledelsen vil også kunne avlastes gjennom et overordnet styringsgruppeorgan.

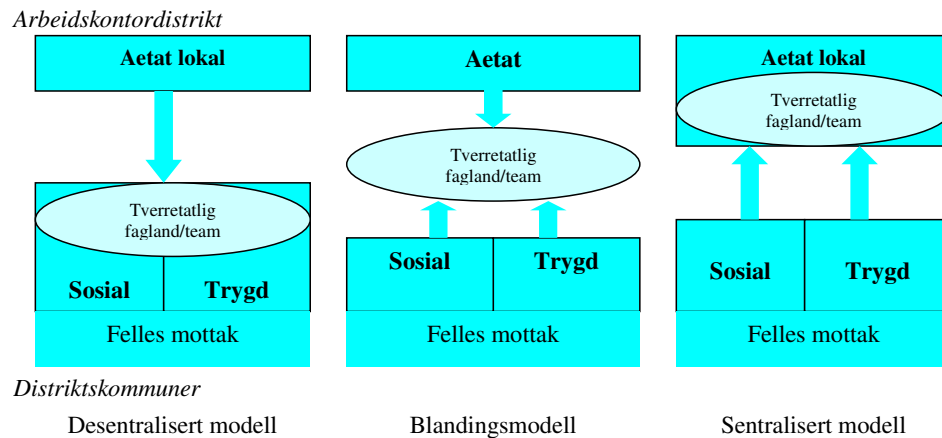
## 9 DEN GEOGRAFISKE DIMENSJONEN

### 9.1 Aetats tjenestetilbud i de minste forsøkene

En del av forsøkene befinner seg i kommuner hvor Aetat ikke har eget lokalkontor. I noen av disse har Aetat hatt et eget avdelingskontor, egne medarbeidere og et begrenset tjenestetilbud. Dette gjelder forsøkene i Rissa, Lødingen, Løten, Nittedal og Askøy. Forsøkene i Dønna og Skaun har på sin side ikke hatt egne medarbeidere fra Aetat lokalisert i kommunen. Skaun har imidlertid i forsøkssammenheng inngått i et regionalt samarbeid med Orkdal kommune, og i Dønna har forsøket samarbeidet med Aetat i Sandnessjøen.

Alle disse forsøkene har det til felles at de i tillegg til å samarbeide på tvers av etatene, har hatt behov for samarbeid over geografiske avstander med Aetat sitt lokalkontor. Behovet for denne typen samarbeid har imidlertid variert avhengig av hvor mye av Aetats tjenestetilbud som er lagt til de lokale forsøkene.

Det er to problemstillinger som er relevante i forbindelse med disse forsøkene. Den første problemstillingen angår omfanget av Aetat-tjenester som bør legges til de lokale forsøkene. Den andre problemstillingen angår samarbeidsformen mellom de lokale forsøkene og Aetats lokalkontor.



Figur 9.1 Ulike modeller for geografisk samordning mellom arbeidskontordistrikt og kommune

Figur 9.1 viser noe av variasjonen i mulige geografiske samarbeidsløsninger mellom et arbeidskontordistrikt og en enkeltstående kommune. I forsøket har

den vanligste måten å samordne tjenestene på, vært å desentralisere både oppgaver og personell fra Aetats lokalkontor til den aktuelle forsøkskommunen. Dette gjelder i Løten, Rissa, Nittedal og Askøy. I Lødingen har Aetat hatt et eget avdelingskontor fra tidligere. Den andre varianten finner vi i Orkdalsregionen (dvs. Skaun) og Dønna der forsøksvirksomheten har bestått av et samarbeid mellom sosialtjenesten og trygdekontoret i de to respektive kommunene og Aetats lokalkontor i regionsentret.

Omfanget av Aetat-tjenester som er lagt til de lokale forsøkene, varierer en god del. På den ene siden har vi Dønna og Skaun som kun utfører enkle oppgaver på vegne av Aetat. Dette dreier seg i hovedsak om å gi generell informasjon, enten muntlig eller i form av skriftlig informasjonsmateriell, samt veiledning i bruk av Aetats internettbaserte tjenester. Omfanget av tjenester er naturlig nok større i de forsøkene Aetat har egne medarbeidere. Tjenestetilbudet her omfatter flere sentrale oppgaver og kan grupperes i fire typer: a) registrerings- og informasjonstjeneste, b) jobbsenterfunksjoner, c) oppfølging av ordinære arbeidssøkere og d) avklaring og oppfølging av yrkeshemmede.

Tabell 9.1 Oppgaver fra Aetat som er lagt til forsøk hvor Aetat har begrenset tjenestetilbud

	Registrering, informasjon og jobbsøking	Oppfølging av ordinære arbeidssøkere	Avklaring og oppfølging av yrkeshemmede
Nittedal	x	x	(x)
Løten	x	x	x
Lødingen	x	(x)	x
Askøy	x	(x)	(x)
Rissa	x	x	

I tabell 9.1 fremgår det hvilke av forsøkene som har hatt ulike tjenester fra Aetat. Alle fem forsøkene har hatt oppgaver med å registrere jobbsøkere, generell informasjonstjeneste og i prinsippet en jobbsenterfunksjon. I utgangspunktet har alle også hatt oppfølging av ordinære arbeidssøkere. På Askøy har imidlertid samtaler (med brukere) i forbindelse med 3-månedersinnkallingene blitt gjennomført ved et annet avdelingskontor. I Lødingen hadde de i utgangspunktet ikke oppfølging av ordinære arbeidssøkere, men har også fått overført denne oppgaven i løpet av forsøksperioden. Ellers har både Nittedal og Askøy fått overført ansvar for attføringstjenestene i løpet av forsøksperioden. Av de fem

forsøkene er det bare Rissa som ikke har et helhetlig ansvar for yrkesrettet attføring.

## **9.2 Desentralisert modell**

I forsøk som har hatt en desentralisert modell, har diskusjonene dreid seg om hvilke oppgaver som kan eller bør desentraliseres. Spesielt har diskusjonen vært knyttet til attføringsfeltet. Verken Nittedal eller Askøy hadde i utgangspunktet ansvar for attføringsfeltet, men fikk etter hvert overført disse oppgavene. Det har også vært et ønske fra forsøket i Rissa å desentralisere attføringsoppgavene. Her har Aetat imidlertid valgt å beholde disse oppgavene ved lokalkontoret. I Lødingen har situasjonen vært omvendt. Her hadde avdelingskontoret til Aetat i utgangspunktet beslutningsmyndighet på attføring, mens oppgaver knyttet til oppfølging av ordinære ledige var lagt til Aetats hovedkontor. I løpet av forsøksperioden har imidlertid Aetats avdelingskontor i Lødingen også fått desentralisert ansvar for oppfølging av ordinære ledige.

Sett fra forsøkenes ståsted, har det vært et ønske å desentralisere så mye som mulig av Aetats tjenestetilbud. Spesielt har forsøkene vært opptatt av å få beslutningsmyndighet i forhold til yrkesrettet attføring. Hovedbegrunnelsen har vært at man da lokalt har beslutningsmyndighet i forhold til alle de tre etatenes virkemidler, ikke bare for to av dem. Alternativet har vært at man lokalt i forsøkene har gjennomført tverretatlige avklaringer uten å ha beslutningsmyndighet i forhold til yrkesrettet attføring. Problemet med dette har vært at de handlingsplanene man kommer frem til lokalt, gjerne sammen med bruker, ikke nødvendigvis blir godtatt av attføringskonsulenter ved Aetats lokalkontor. Når man lokalt i kommunen ikke kjenner til hva slags vurderinger Aetats lokalkontor vil legge til grunn for vurderingen av en søknad, er erfaringene at dette hemmer noe av det tverretatlige avklaringsarbeidet. En annen problemstilling er når avklaringen foregår lokalt og beslutningene tas sentralt, medfører dette også dobbelt saksbehandling. Konsekvensen er at saksgangen kan bli unødvendig lang fordi sakene dermed vil ligge i to køer, først i de lokale forsøkene og dernest ved Aetats lokalkontor.

Sett fra Aetats ståsted, har spørsmålet imidlertid dreid seg om fordeling av personalressurser lokalt og sentralt. Argumentet mot å desentralisere beslutningsmyndighet på attføringsområdet, har dels vært at man svekker fagkompetansen ved Aetats lokalkontor, og dels at man risikerer at det utvikler seg forskjellig praksis i de enkelte kommunene. Dette har også vært hovedbegrunnelsen for at

man ikke har desentralisert attføringsarbeidet i Rissa. Her har de imidlertid valgt en mellomløsning der de lokalt tar imot og klargjør søknader før de oversendes til Aetats lokalkontor som har endelig vedtaksmyndighet. Etter at søknaden er innvilget, skal Aetats medarbeidere i forsøket ha ansvar for oppfølgingen.

Noe av spenningen her ligger med andre ord mellom to ulike hensyn. På den ene siden hensynet til likebehandling, og på den andre siden hensynet til en enhetlig avklaring av brukerne. Den desentraliserte modellen vil vektlegge helhetsperspektivet, mens den sentraliserte modellen vektlegger likhetsprinsippet. Innenfor begge modellene vil kvalitet og effektivitet vektlegges, men på noe ulik måte. Med den sentraliserte løsningen kan det hevdes at kvalitet og effektivitet oppstår som en følge av at man har et fagmiljø, og at man er spesialisert på attføringsregelverket, attføringsklienter og attføringstiltakene. I den lokale modellen vil man derimot hevde at kvaliteten (og effektiviteten) blir bedre dels fordi man sitter lokalt og kjenner til de lokale forholdene, og dels fordi den enkelte sak blir sett på med de ulike etatenes briller samtidig. Problemet med å koble disse modellene, er at man ut fra et helhetsperspektiv (desentralisert tverretatlig avklaring) ikke nødvendigvis kommer frem til den samme løsningen som man gjør ut fra et rendyrket attføringsperspektiv (sentralisert og spesialisert avklaring).

Det har vært mindre diskusjoner om desentralisering av ordinære tiltak. Noe av årsaken til dette er at de ordinære tiltakene er av kortere varighet, behovet vurderes mer skjønnsmessig, og likebehandlingsprinsippet blir derfor ikke like viktig som på attføringsfeltet. I forsøkene har de også vært godt fornøyde med å ha tilgang til ordinære tiltak lokalt, spesielt innenfor sosialtjenesten. Gevinsten er at man kan ta beslutninger om tiltak raskt og effektivt.

*”Gevinsten er at ting gjøres mye raskere, og det går raskere å få folk ut i tiltak. Det er takket være at Aetat er her. Hadde ikke Aetat vært her, så hadde det kanskje ikke vært så mye gevinst i det.”*

Informanten viser også til at Aetat fungerer som et lim for samarbeidet mellom de tre etatene. Dette fordi mye av samarbeidet mellom de tre etatene der arbeidslinja er aktuell, er avhengig av tjenestetilbudet i Aetat.



### 9.3 Sentralisert modell

I Dønna og Skaun (Orkdalsregionen) har Aetat ikke hatt egne medarbeidere. I begge forsøkene er det imidlertid utstasjonert en PC som brukerne kan benytte til jobbsøking eller for å innhente informasjon. I begge forsøkene har også medarbeiderne i trygdeetaten og sosialtjenesten fått noe opplæring i Aetats tjenestetilbud. Samarbeidet mellom Aetat og de to forsøkene har imidlertid vært noe forskjellig i løpet av forsøksperioden. I Dønna har det dels vært slik at Aetat har kommet på møter med jevne mellomrom og dels gjennomført samtaler per telefon. I Skaun har de hatt faste møter med Aetat hver 14. dag. Dette har da omfattet både tverretatlige samtaler og basisgruppemøter.

I begge kommunene opplever både trygdeetaten og sosialtjenesten at de har hatt et godt samarbeid med Aetat i forsøksperioden, og at det er en stor gevinst at man har jevnlig møter med Aetat. Det har likevel vært et savn at Aetat ikke har vært til stede i forsøket. Dette begrunnes ut fra flere forhold. For det første har man lokalt i forsøket ikke daglig kontakt med Aetat, samtidig som at Aetat oppleves å være lite tilgjengelige på telefon. For det andre innebærer ikke møtene med Aetat at det fattes noen beslutninger i de aktuelle sakene som tas opp. Sakene avklares og overlates til Aetat. Fra sosialtjenestens side oppleves dette som lite tilfredsstillende fordi de da ikke vet om noe skjer med saken eller når det eventuelt skjer. Problemet sett fra sosialtjenestens side er at de har et økonomisk ansvar, men uten at de har full oversikt over hva som skjer av aktiviteter i regi av Aetat. I de øvrige forsøkene der Aetat er til stede i forsøkene, vil den daglige kontakten i større grad ivareta sosialtjenestens behov for informasjon om hva som skjer med sakene som overlates til Aetat. Dette er ikke like problematisk i forholdet mellom trygdeetaten og sosialtjenesten fordi her vil ansvarsfordelingen i større grad være enten eller, ikke både og, slik som mellom sosialtjenesten og Aetat:

*”- Følger du opp sakene sammen med trygdeetaten og Aetat?”*

*”- Ja, dersom jeg vet at saken ikke har blitt fulgt opp i Aetat gjør jeg det. Men i forhold til trygdeetaten blir det mer til at jeg bare overfører dem og da følger jeg de ikke lengre.*

Det litt paradoksale her, er at sosialtjenesten gjerne har behov for tettere samarbeid med Aetat som sitter langt unna (oppfølging av saken), mens samarbeidet med trygdeetaten som sitter vegg i vegg, stort sett dreier seg om en enkelt overføring.

Fra Aetats side er de rimelig godt fornøyde med samarbeidet til Skaun og Dønna. De betrakter også ordningen med jevnlig besøksganger som den mest optimale løsningen. I forhold til Skaun har det sammenheng med at det er forholdsvis kort avstand til Aetats lokalkontor. I forhold til Dønna begrunnes dette med at det ikke er tilstrekkelig med brukere til at Aetat kan forsvare å flytte en medarbeider til kommunen. Disse vurderingene baserer seg også på tidligere erfaringer med OSK da Aetat var til stede én dag i uken, uten at det dukket opp brukere. I følge en informant, er forklaringen at mange heller ønsker å reise til lokalkontoret på Sandnessjøen, dels fordi de benytter anledningen til ”å få seg en bytur”, og dels fordi det lokalt i Dønna kan bli litt for gjennomskikkelig.

Brakerundersøkelsen gir også en viss støtte til denne oppfatningen. I brukerundersøkelsen fra Dønna er det for eksempel ingen av Aetats brukere som trekker frem reiseavstanden til Sandnessjøen som noe problem. Derimot er det en av informantene som peker på at et lokalkontor også kan ha sine negative sider:

*”Det at man bor på en liten plass gjør at man føler at personalet kjenner deg igjen og vet mye om din sak. Det er også flott å ha samme saksbehandler hver gang. Samtidig er det litt ekkelt at man møter kjente på sosialkontoret. Man blir redd for sladder.”*

Det som først og fremst skiller Dønna og Skaun fra de fem øvrige forsøkene som er omtalt her, er at medarbeiderne i trygdeetaten og sosialtjenesten mangler den daglige kontakten med Aetat. Telefon kan imidlertid være en erstatning for den daglige kontakten. Det viser seg imidlertid at det kan være vanskelig å nå frem til Aetat på telefon, noe som tilsier at dette ikke har vært noe fullgod erstatning. En annen og kanskje mer vesentlig forskjell er at kompetansen og kulturen ved kontoret gjerne blir annerledes når Aetat er til stede til daglig. Noe av problemet med å desentralisere Aetats tjenestetilbud til små kommuner som Dønna, er imidlertid at det er få brukere og derfor lite hensiktsmessig å desentralisere personalressurser. Et alternativ kan derfor heller være å desentralisere myndighet og kompetanse til medarbeiderne i trygdeetaten og sosialtjenesten.

#### **9.4 Lokal eller regional arbeidsmarkedspolitikk**

Foruten spørsmålet om likebehandling og helhetlig avklaring, berører problematikken omkring desentralisering av de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene også et mer grunnleggende spørsmål om arbeidsmarkedspolitikkens funksjon og virkeområde. Dette påpekes også av en medarbeider fra Aetat:

*”Det er her ulike målsettinger mellom Aetat og kommunen. Kommunen sin målsetting er å få flest mulig ungdom til å bosette seg her i [kommunen]. For Aetat har slett ikke en sånn målsetting. For Aetat er målet å få en målrettet aktivitet i forhold til jobb, men om den er i [kommunen] eller ikke, er det samme for Aetat.”*

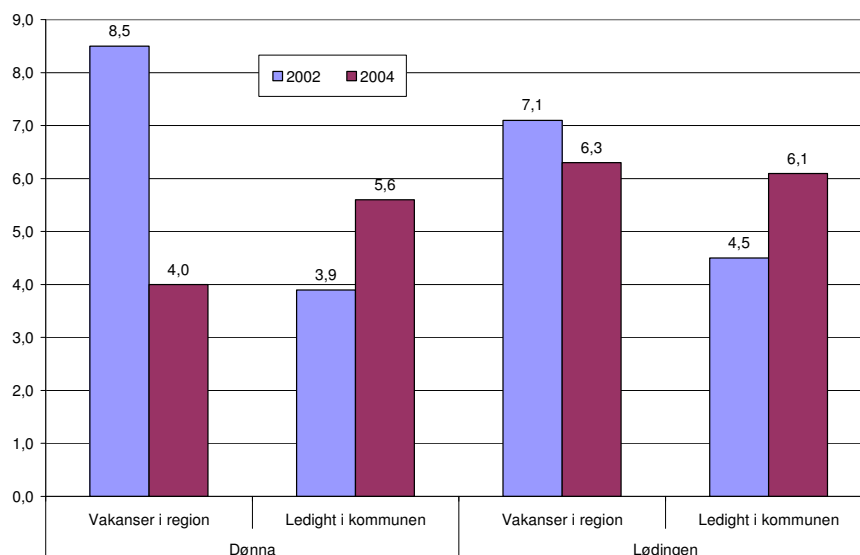
Samtidig er det flere informanter som viser til at den største utfordringen i mindre kommuner er å få fokus på arbeidslinja. Sett fra Aetats side som gjerne forholder seg til flere kommuner samtidig, er erfaringen at samarbeidsrelasjonene varierer mye fra kommune til kommune, noe som kan ha sammenheng med engasjement, ulike behov og avstander, eventuelt en kombinasjon:

*”I [kommune A] har vi veldig godt samarbeid med sosialkontoret. Noen ganger reiser vi dit og noen ganger reiser de hit. [Kommune B] har vi dårligere samarbeid med. De har heller ikke noe tradisjon på å melde inn saker til oss. Det er langt til [kommune B]. Det kan være noe med de geografiske avstandene ... det går jo knapt buss dit. Kommunikasjonen dit er vanskelig på mange måter. Det er ikke mange ledige der og det er heller ikke mange ungdommer. Det er en fraflyttingskommune.”*

Fra kommunenes ståsted opplever de på sin side at Aetats tilstedeværelse er en forutsetning for å få fokus på arbeid og arbeidslinja:

*”Siden vi har samordningsprosjekt er det viktig at Aetat er i kommunen. Uten prosjektet ville ikke Aetat vært her. Det blir en missing link hvis Aetat fortsatt skal sentralisere og målet skal være å få flere i jobb.”*

På den ene siden ser vi her at Aetats tilstedeværelse oppleves å være en forutsetning for å få fokus på arbeidslinja også i små kommuner, samtidig som den politikk Aetat er målbærere av, nødvendigvis ikke er sammenfallende med kommunens målsettinger. Et sentralt spørsmål er derfor hva slags arbeidsmarkedspolitikk vi kan forvente i de minste kommunene dersom myndighet og virkemidler desentraliseres. Er det slik at arbeidsmarkedspolitikken kommer i konflikt med kommunale mål og strategier, eller er det slik at den tilpasser seg disse?



Figur 9.2 Vakansrater i arbeidsregionen (ledige stillinger som promille av arbeidsstyrken) og prosent ledighet (inkludert tiltaksdeltakere) i Dønna og Lødingen (2002 og 2004)

Resultatene og erfaringene fra forsøket i Dønna og Lødingen kan bidra til å belyse dette spørsmålet. Her kan vi ta utgangspunkt i ledighetsnivået i de to kommunene og andelen ledige stillinger (vakanser) i de respektive omkringliggende arbeidsmarkedsregionene. Dersom arbeidsmarkedet fungerer optimalt, bør vi her forvente at det er et samsvar mellom ledighetsnivået i kommunen og vakansene i regionen.

Som i mange andre kommuner i landet økte ledigheten i Dønna og Lødingen i perioden 2002 til 2004 (figur 9.2). I Dønna ser vi at ledigheten øker samtidig med at vakansene i regionen går ned (det blir færre ledige stillinger). Ledigheten øker imidlertid ikke noe mer enn det den gjør i den omkringliggende arbeidsmarkedsregionen. I Lødingen ser vi derimot at ledigheten øker forholdsvis mye selv om vakansene i den omkringliggende arbeidsmarkedsregionen holder seg på et relativt høyt nivå. Samtidig øker ledigheten i Lødingen mer enn ledigheten i den omkringliggende arbeidsmarkedsregionen. Med andre ord ser vi at ledighetsnivået i Lødingen ikke tilpasser seg ledighetsnivået i arbeidsmarkedsregionen, slik det gjør i Dønna. En forklaring på dette kan være at arbeidsmobiliteten blant de ledige er lavere i Lødingen enn i Dønna.

Det at ledighetsnivået i de to kommunene tilpasser seg ledigheten i den omkringliggende arbeidsmarkedsregionen på forskjellig måte, kan igjen ha sammenheng med den rollen Aetat spiller i henholdsvis Dønna og Lødingen. I Dønna har, som nevnt, forsøket bestått i at sosialtjenesten og trygdeetaten har samarbeidet med Aetat i Sandnessjøen i form av faste møter. For en arbeidssøker i Dønna betyr det at de normalt må reise til Sandnessjøen for å motta tjenester i form av oppfølging, tiltak og formidlingsbistand. Samtidig vet vi at mye av arbeidsformidlingen gjerne skjer via praksisplasser eller lønnstilskudd (eventuelt lærlingplasser). Det at de ledige i Dønna deltar på tiltak i Sandnessjøen, vil derfor kunne bidra til en viss grad av regional arbeidsmobilitet (dvs. arbeidsmobilitet som følge av tiltaksdeltakelse). I Lødingen der de tre etatene tilbyr mange av disse tjenestene lokalt, er det rimelig å anta at vi ikke får den samme arbeidsmobiliteten. Forklaringen på dette er at den lokale tilstedeværelsen fra Aetat i større grad åpner for å kunne utvikle lokale strategier som et alternativ til den tiltaksmobiliteten vi ser i Dønna. Følgende to sitater fra henholdsvis Dønna og Lødingen underbygger også disse forskjellene:

*”Hvordan jobber dere i forhold til næringslivet i Dønna?”*

*”Det er ikke så mye arbeidsplasser der. Det er noe i Dønna kommune, og vi har penger å sprøyte inn dersom de kan tilrettelegge for praksisplasser der. Det er noen av de tingene vi har snakket om. ... Men det er stort sett her i Sandnessjøen at det er noe, og det er ikke noe problem for folk i Dønna å være med på noe her i Sandnessjøen. De har jo vært vant med å reise til Sandnessjøen. De er vant til å gå på kurs og ha praksisplasser her i Sandnessjøen (informant fra Aetat Sandnessjøen).”*

*”Vi har hatt problemer med å finne tilstrekkelig med praksisplasser. Der har vi begynt å jobbe i samarbeid med ”Positiv næringsutvikling”. De har også en ungdomssatsing og de har mye penger (informant fra Lødingen).”*

Uten at vi her skal trekke det for langt, kan vi i det minste antyde at den praktiske arbeidsmarkedspolitikken i Lødingen blir mer lokalt orientert, mens den i Dønna får et mer regionalt preg. I tilfellet Dønna er det tydelig at det meste av tiltaksaktiviteten skjer i regionsentret (utenfor Dønna), mens i Lødingen ser vi i at det legges mer vekt på lokale strategier i form av jobbskaping og lokale tiltaksarrangører. Disse forskjellene kan dermed forklares ved at de som målbærer arbeidsmarkedspolitikken i Lødingen, sitter lokalt i kommunen, mens målbærerne av arbeidsmarkedspolitikken i Dønna sitter ved Aetats lokalkontor i Sandnessjøen.

Ønske om å utvikle lokale fremfor regionale arbeidsmarkedsstrategier, må samtidig forstås i lys av de utfordringene mindre kommuner ofte har med høy fraflytting, spesielt blant ungdom. En konsekvens av dette vil dermed være at kommunene gjerne ønsker å satse på lokale arbeidsplasser og jobbskaping fremfor jobbformidling. Sannsynligvis vil det også være vanskelig for medarbeidere ved et lokalt velferdskontor å markedsføre en ordning som for eksempel mobilitetsfremmende stønad i en fraflyttingskommune med få arbeidsplasser og få ungdom. I en slik situasjon er det rimelig å tro at man får mer aksept for en arbeidsmarkedspolitikk som består av jobbskaping og ikke jobbformidling.

Diskusjonen omkring jobbskaping som en del av arbeidsmarkedspolitikken er ikke ny (Brandtzæg og Møller 2002) og vil sannsynligvis også bli et tema i kjølvannet av NAV-reformen der det ligger føringer på å desentralisere funksjoner i Aetat. Med bakgrunn i de forskjellene vi ser i Dønna og Lødingen, er det ikke usannsynlig at en slik desentraliseringspolitikk vil kunne avføde større grad av lokale jobbskappingsstrategier og dermed begrense arbeidsmobiliteten.

Vi vil anta at det først og fremst er kommuner med høy fraflytting som har de sterkeste incentivene til å utvikle lokale arbeidsmarkedsstrategier. En analyse av endringen i jobbmatchindikatoren (dvs. forholdet mellom vakansrate og ledighet, jfr. kapittel 4) i fraflyttingskommuner med Aetat-avdelingskontor (som for eksempel i Lødingen) og fraflyttingskommuner uten slike avdelingskontor (som for eksempel i Dønna), viser også at den første gruppen kommuner har klart dårligere jobbmatchforbedring i perioden 2002-2004 enn den andre gruppen (tabell 9.2).<sup>33</sup> I 2002 var jobbmatchindikatoren omtrent den samme i de to gruppene av kommuner, mens den i 2004 var signifikant dårligere i kommuner med avdelingskontor.<sup>34</sup> Med andre ord kan dette tyde på at arbeidsmobiliteten er lavere i kommuner med avdelingskontor enn i kommuner uten slike kontor. Vi skal imidlertid være forsiktige med å hevde at årsakssammenhengen nødvendigvis går i en retning. Det kan også være slik at man har valgt å etablere lokal-kontor nettopp i kommuner hvor arbeidsmarkedet er vanskeligst.

---

<sup>33</sup> I Aetat har de to typer kontorer: lokalkontor og avdelingskontor. Et avdelingskontor hører administrativt inn under et lokalkontor, men er gjerne lokalisert til en mindre kommune og har som regel et begrenset tjenestetilbud.

<sup>34</sup> Se også tabell i vedlegg der vi analyserer mismatchen mellom de to typene kommuner i 2004. Her fremgår det at kommuner med avdelingskontor har en høyere mismatch enn kommuner uten avdelingskontor.

Tabell 9.2 Estimering av forbedring i jobbmatch (i 2002 og 2004) mellom fraflyttingskommuner med Aetat avdelingskontor og fraflyttingskommuner uten Aetat avdelingskontor.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konstant	-0,408	-0,565	-0,670
Kommune med avdelingskontor	-0,849***	-0,918***	-1,090***
Folketall 2004 (*1000)		0,030	0,066**
Nettoflytting		-0,001	-0,006
Sentralitet		0,012	0,051
Markedstype 1			-2,181***
Markedstype 2			-0,406
Markedstype 3			2,081*
Markedstype 4			-0,301
Markedstype 5			-0,281
Markedstype 6			-0,353
R <sup>2</sup>	,035	,044	,104

Dataene fra Lødingen og Dønna, samt resultatene av analysen for alle kommunene, peker på en viktig problemstilling i forhold til en desentralisering av de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene. På den ene siden har vi vist at det kan være avgjørende at Aetat er tilstede i kommunene for å ivareta jobbfokuset og arbeidslinja. Samtidig ser vi at en desentralisering av de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene også kan medføre en dreining i strategien fra ensidig jobbformidling og mer over på jobbskaping.

Sett ut fra et arbeidsmarkedspolitisk ståsted, kan resultatene over bety at man kanskje bør være forsiktig med å desentralisere for mye av Aetats ressurser. På den andre siden, uten lokal tilstedeværelse fra Aetat, kan det være vanskelig å få frontet arbeidslinja i like stor grad som om Aetat var tilstede. Samtidig er det ikke slik at (regional) arbeidsformiling nødvendigvis er det eneste hensiktsmessige virkemidlet i forhold til målet om å få flere i jobb og færre på passive ytelser. Både overfor enkelte målgrupper og i enkelte kommuner med et begrenset arbeidsmarked, kan jobbskapingstiltak også være en fornuftig strategi. Noe av utfordringen vil imidlertid være å klare å balansere disse to virkemidlene på en hensiktsmessig måte. For stor vektlegging av lokale jobbskappingsstrategier kan lett føre til at vi får en lokal "innelåsingseffekt", mens en ensidig vektlegging av mobilitetsfremmende tiltak lett kan føre til at man utelukker jobbskaping som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel.

## 9.5 Oppsummering

Flere av samordningsforsøkene befinner seg i kommuner hvor Aetat ikke har eget lokalkontor. I noen av disse har Aetat hatt et eget avdelingskontor, egne medarbeidere og et begrenset tjenestetilbud. I andre forsøk har sosialtjenesten og trygdekontoret i det lokale forsøket samarbeidet med Aetats lokalkontor i en annen kommune.

Det er to problemstillinger som er relevante i forbindelse med disse forsøkene. Den første problemstillingen angår samarbeidsformen mellom de lokale forsøkene og Aetats lokalkontor. Den andre problemstillingen angår omfanget av Aetat-tjenester som bør legges til de lokale forsøkene.

Naturlig nok finner vi at samarbeidet mellom de tre etatene har fungert best der Aetat har desentralisert oppgaver og personalressurser. I forsøkene som ikke har hatt medarbeidere fra Aetat, har også samarbeidet fungert godt. En utfordring i disse forsøkene har imidlertid vært at trygdeetatene og sosialtjenesten ikke har hatt daglig kontakt med Aetat, noe som bl.a. har gjort det vanskeligere for sosialtjenesten å følge opp fellesbrukere sammen med Aetat. Det er også slik at arbeidslinja får en mer sentral plass i de forsøkene hvor Aetat har vært til stede i forsøket.

I forhold til spørsmålet om hva slags Aetat-tjenester som kan eller bør desentraliseres, har diskusjonen i forsøkene hovedsakelig dreid seg om attføringsfeltet. I forsøkene har de i hovedsak hatt en desentralisert løsning, dvs. at beslutningsmyndigheten er overført fra Aetats lokalkontor til de aktuelle forsøkene. Behovet for å desentralisere disse oppgavene begrunnes ut fra at man da har lokal beslutningsmyndighet i forhold til alle de tre etatenes virkemidler, noe som gjør avklaringsarbeidet mer effektivt. Fra Aetats ståsted har motargumentet dels vært at desentralisering av disse oppgavene vil svekke fagkompetansen ved Aetats lokalkontor, og dels at desentralisering kan medføre at det utvikler seg ulike lokale praksiser og forskjellsbehandling av brukerne. Bortsett fra i Rissa, har ikke forsøkene testet ut andre alternative løsninger enn den desentraliserte modellen. I Rissa har de imidlertid kommet frem til en mellomløsning der ansvaret for avklaring og oppfølging foregår lokalt, mens vedtakene fattes sentralt.

Det har vært mindre diskusjon omkring desentralisering av Aetats ordinære tiltak. Samtidig ser vi at dette også kan få uheldige konsekvenser i form av at man da gjerne utformer en lokal arbeidsmarkedspolitikk som begrenser mobili-



teten blant de ledige. Noe av dilemmaet her er imidlertid at Aetats tilstedeværelse gjerne er en forutsetning for å få fokus på arbeid og arbeidslinja, samtidig som Aetats tilstedeværelse kan medføre for stor vektlegging av en lokal fremfor en regional arbeidsmarkedspolitikk. En utfordring med å desentralisere Aetats arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, blir derfor å balansere hensynet til lokale interesser og regional arbeidskraftmobilitet.

## 10 ORGANISASJONSKULTUR

Innenfor klassisk organisasjonsteori vil spørsmålet som regel dreie seg om hvordan designe og lede en organisasjon med tanke på å oppnå målene på en mest mulig effektiv måte. Et slikt perspektiv danner også bakteppe for de foregående kapitlene. I følge Weick (1982) er det imidlertid flere forutsetninger som må ligge til grunn for at et slikt strukturelt perspektiv skal ha gyldighet, og som sjeldent er til stede. Den tradisjonen som er opptatt av organisasjonskulturer, vektlegger derfor i større grad normer og verdier som betydningsfulle for adferden i organisasjonen. I den sammenheng betraktes også organisasjonskultur som en kritisk faktor i forhold til å lykkes med fusjonering av organisasjoner. I dette kapitlet skal vi derfor ta for oss organisasjonskulturen i de tre etatene og hvordan møtet mellom dem har vært i samordningsforsøkene.

### 10.1 Begrepsavklaring og teoretiske perspektiver

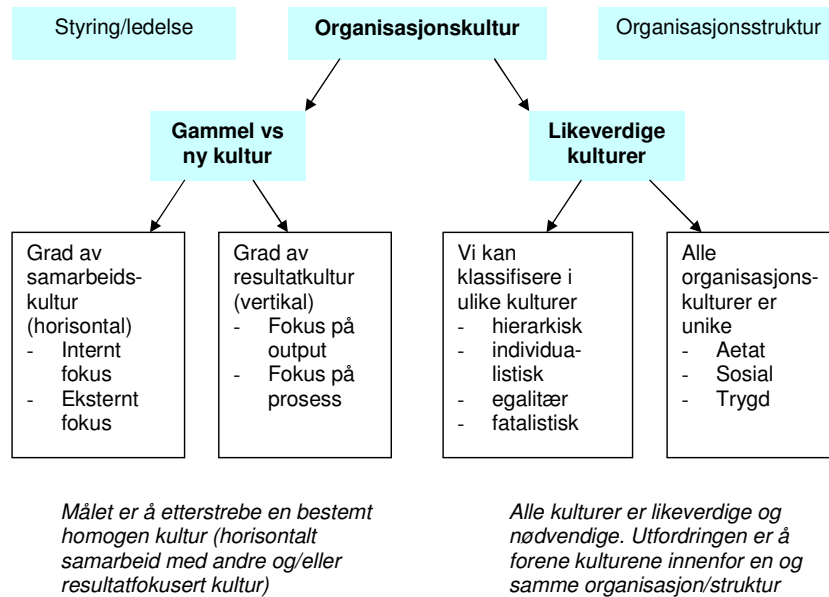
Det er skrevet mye om organisasjonskulturer, og det finnes en rekke definisjoner. Schein (1993) definerer organisasjonskultur som et sett av grunnleggende oppfatninger om hvordan man i en organisasjon tilpasser seg omverden og den interne integrasjonen:

*”A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.”*

Felles for alle som studerer organisasjonskultur er oppfatningen av at organisasjonskulturen påvirker adferden til medarbeiderne i organisasjonen. Ut over dette varierer både fokus og oppfatninger av kulturens rolle. Vi kan skille mellom to hovedretninger. Den ene retningen kjennetegnes av: a) å ha tro på at kulturer kan styres, ledes eller formes, b) å operere med dikotome kulturer som kan rangeres i fordelaktige og mindre fordelaktige, og c) å være opptatt av å beskrive hvilke særtrekk ved organisasjonskulturen som gir best resultat eller måloppnåelse (Arogyaswamy og Byles 1987, Denison og Mishra 1999). Den andre retningen kjennetegnes av: a) å oppfatte organisasjonskulturene som mindre styrbare, b) operere med flere typer likeverdige kulturer, og c) være opptatt av de kulturelle særtrekkene i seg selv (Rose 1988, Thompson m.fl.

1990, Handy 1993). I det første tilfellet betraktes gjerne kultur som en uavhengig variabel (det som forklarer resultatene), og i det siste tilfellet som en avhengig variabel (det som skal forklares, dvs. vellykkede eller levedyktige kulturer).

De to retningene innenfor studie av organisasjonskulturer kan fremstilles som i figuren under. Hensikten her er ikke å gi noe helhetlig oversikt på feltet, men heller trekke opp noen hovedlinjer som et hjelpemiddel for å forstå organisasjonskulturene i de tre etatene, møte mellom de tre kulturene og ikke minst hvordan ulike organisasjonskulturer kan eller bør håndteres.



Figur 10.1 Ulike forståelser av organisasjonskultur

Øverst i figur 10.1 har vi sidestilt organisasjonskultur med henholdsvis styring/ledelse og organisasjonsstruktur. Dette fordi ledelse/styring og organisasjonsstruktur representerer alternative perspektiver i forhold til å forstå hva som påvirker adferden i organisasjoner. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille betydningen av de tre faktorene fra hverandre. Dette fordi de dels kan være uavhengige av hverandre og dels påvirke hverandre gjensidig. En organisasjonskultur kan både påvirkes av og opptre uavhengig av ledelse/styring og struktur, samtidig som organisasjonskulturen også kan tenkes å påvirke ledelsesform og strukturer.

Til venstre i figuren finner vi videre den tradisjonen som opererer med en dikotom eller en endimensjonal kulturforståelse. En slik betraktning er gjerne normativ i den forstand at man verdsetter den ene kulturen høyere enn den andre, eventuelt at den uønskede kulturen er udefinert, mens den ønskede kulturen er definert i positive termer. Dette impliserer også at kulturelle endringsprosesser dreier seg om å bevege seg fra den som har lavest verdi (gammel kultur eller byråkratisk kultur) til den med høyest verdi (moderne kultur eller resultatorientert kultur). Begrepsbruken varierer imidlertid avhengig av hva man ønsker å oppnå. I litteraturen som omhandler integrasjon av tjenester i offentlig sektor, er begrepsbruken gjerne knyttet til positivt ladede begreper som holistisk eller horisontal kultur i motsetning til fragmentert eller vertikal kultur (Perri 6 m.fl. 2002, Lahey 2001). Tankegangen er imidlertid den samme, nemlig at det er særtrekk ved den horisontale eller resultatorienterte kulturen som gir bedre måloppnåelse enn det som eventuelt måtte være alternativet.

Den andre tradisjonen opererer med en forståelse av at det kan finnes flere og sidestilte kulturer. Charles Handy (1993) har bl.a. skilt mellom power culture, role culture, task culture og person culture. Videre viser han til at en organisasjon ikke består av bare én kultur, men av en blanding av de fire kulturene, og at det er blandingsforholdet som bestemmer organisasjonens kulturelle særtrekk. En tilsvarende teori er den såkalte grid-group teorien som også opererer med fire kulturer (Thompson 1990, Hood 2000). Denne teorien er imidlertid mer normativ i det den sier at alle kulturene er nødvendige fordi hver og en av dem har innebygde svakheter. Dersom en av kulturene får dominere, kan det derfor lede til organisatorisk sammenbrudd. En levedyktig organisasjon preges derimot av at kulturene lever side ved side og kompenserer for hverandres indre svakheter. I den siste boksen i figuren har vi også tatt med det perspektivet at enhver organisasjon har sin unike kultur som må forstås på egne premisser og ikke kan reduseres til en bestemt type eller en bestemt blanding av ulike metakulturer (Ouchi og Wilkins 1985). Et slikt perspektiv innebærer for eksempel at sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten representerer hver sine unike kulturer som må forstås ut fra sine egne premisser.

Alle disse perspektivene kan være fruktbare for å forstå kulturene i de tre respektive etatene, møtet mellom dem og eventuelt håndtering av dem. Et sentralt spørsmål er om det i forsøkene er etablert en ny kultur på tvers av de tre etatene, om det har foregått en sammenblanding av tre ulike etatskulturer, eller om det er tre ulike etatskulturer som lever side ved side. I den grad vi kan si at det har skjedd endring i organisasjonskulturen, er et annet spørsmål om dette er

et resultat av en bevist ledelsesstrategi, eller om det er et resultat av mindre styrte sosiale prosesser i kjølvannet av samarbeidet mellom medarbeiderne.

## 10.2 Kulturelle særtrekk

På spørsmål til ledere og saksbehandlere om hva som kjennetegner kulturen i de tre etatene, får vi mange ulike og ofte litt diffuse svar. Gjennomgangstonen er at det er forskjeller mellom dem, men det er samtidig vanskelig å sette ord på hva forskjellene består av. Vi kan likevel gruppere svarene i tre: Det ene dreier seg om etatenes oppfatninger av sin egen og de andre etatenes roller. Dernest trekkes ofte frem metode og virkemidler i forhold til brukerne. Til slutt kan vi ta med en restkategori av kulturelle særtrekk knyttet til mer praktiske forhold i de tre etatene. I tillegg til disse tre punktene som gjerne gjenspeiler erfaringer med den praktiske hverdagen i forsøkene, kan vi også trekke frem styringssystem og ledelse som et fjerde punkt (styringskultur). Dette nevnes sjeldent, men er likevel et tema som ofte går igjen i litteraturen.

### 10.2.1 Rolleforståelse

Det som informantene oftest trekker frem i forbindelse med spørsmål om kultur, er hvordan de ivaretar sin rolle i forhold til de andre etatene. Dette har klare paralleller til det vi har funnet i tidligere undersøkelser (Bergsgard m.fl 2000, Møller og Bergsgard 2002). Nedenfor har vi forsøkt å sammenfatte noe av essensen i hvordan hver av etatene oppfatter sin egen rolle i forhold til de andre etatene.

Tabell 10.1 Sosialtjenesten om trygdeetaten og Aetat

Sosialtjenesten om trygdeetaten	<i>Mange langvarige sosialklienter (rusmisbrukere og de med psykiske lidelser) bør få uføretrygd. Det bør ikke være slik at mange må gå på sosialhjelp ut resten av livet. Trygdekontoret stoler ikke på den attføringsjobben Aetat gjør. Når klienter sendes mellom Aetat og trygdekontor, forsøker sosialkontoret å hjelpe dem med søknader om trygdeytelser.</i>
Sosialtjenesten om Aetat	<i>Klienter skal være 100% arbeidsfør og kvalifisert. Arbeidsgiveren er Aetats viktigste bruker, mens for sosialkontoret er det sosialklienten. Aetat vil bare ha de som er formidlingsklare, mens på sosialkontoret praktiseres sosialhjelp under vilkår (skal stå tilmeldt ved Aetat og ha arbeidspraksis).</i>

Tabell 10.1 viser for det første at sosialtjenesten gjerne oppfatter seg selv som den barmhjertige, den som tar ansvar for å stille krav til brukerne eller tar ansvar når sakene kastes mellom trygdeetaten og Aetat. Samtidig betraktes trygdeetaten som den inhumane fordi de syke ikke kommer inn under deres trygdeordninger og må nedverdiges til å gå på sosialhjelp resten av livet. Aetat på sin side betraktes som portvokteren som siler de uegnede fra de som egner seg i arbeidslivet.

Tabell 10.2 Aetat om trygdeetaten og sosialtjenesten

Aetat om trygdeetaten	<i>Trygdekontoet mener at arbeidslinja er bra for alle, men vi sitter med kunnskapen om det tøffe arbeidsmarkedet. Gang etter gang blir klienter prøvd, men vi blir ikke trodd av trygdeetaten. Hvor mange nedturer skal vi gi brukerne og hvor ofte skal de mislykkes. De på trygdekontoet bryr seg ikke om hvordan det går med personen.</i>
Aetat om sosialtjenesten	<i>Sosialkontoet har et press på seg for å få sine brukere ut i jobb. De stiller strengere og strengere krav til egenaktivitet og at de skal søke jobb for å få sosialhjelp. Sosialklienter blir sendt for å melde seg som arbeidssøkere selv om de ikke er reelle jobbsøkere. Vi er skeptiske til å sende ut personer til arbeidsgiverne som ikke er egnet.</i>

I tabell 10.2 ser vi at også Aetat betrakter seg som den humane parten i den forstand at de ikke ønsker å utsette brukerne for flere nederlag enn nødvendig. Samtidig betrakter de både trygdeetaten og sosialtjenesten som de kyniske og kunnskapsløse fordi de ikke forstår hva som kreves i arbeidsmarkedet.

Tabell 10.3 Trygdeetaten om Aetat og sosialtjenesten

Trygdeetaten om Aetat	<i>I henhold til regelverket skal klientene forsøkes på yrkesrettet attføring før de tilstås uføretrygd. Aetat mener klientene skal være friskest mulig. Vi mener Aetat bør ta inn personer som er dårligere (klienter med psykiske lidelser som trenger tilrettelegging). Det har Aetat ikke tid til.</i>
Trygdeetaten om sosialtjenesten	<i>Sosialkontoet opptrer som advokat for klientene mot saksbehandlere i trygdeetaten. Sosialkontoet pålegger klientene å søke uføretrygd/attføring, uten at klienten selv er med på det.</i>

Vi ser at trygdeetaten gjerne betrakter seg som forsvarere av målene og reglene i velferdssystemet. Trygdeetaten oppfatter også sosialtjenesten på lik linje med hvordan sosialtjenesten oppfater seg selv, som klientenes advokat. Men mens sosialtjenesten selv opplever at de kjemper for brukernes sak, opplever trygdeetaten at sosialtjenestens advokatrolle er mer egoistisk motivert med tanke på å redusere sine egne arbeidsoppgaver.

Tabellene over viser at forestillingene baserer seg på: a) at hver av etatene har en egenoppfatning som går ut på å rettmessig forsvare ulike sider ved velferdssystemet (klientene, trygdeordningene og veien inn i arbeidsmarkedet), b) at de utfører denne oppgaven på en forsvarlig og/eller human måte og c) at de andres handlemåter er med på å undergrave den forsvarlige eller humane måten å jobbe på.

For trygdeetaten er utgangspunktet at de er satt til å forvalte folketrygden og dets regelverk. For å ivareta denne oppgaven på best mulig måte, verdsettes verdier som likebehandling og ivaretakelse av (medlemmenes) rettigheter høyt. Disse verdiene ivaretas igjen gjennom å vurdere dokumentasjonene til brukerne opp mot gjeldende regelverk. Brudd med denne praksisen oppfattes derfor som uforsvarlig. I samhandlingen med de to andre etatene oppfatter også trygdeetaten at de gjennom henvisninger til Aetat ivaretar intensjonene i arbeidslinja, og rettighets- og likebehandlingsprinsippet når de passer på at reglene ikke tøyes i samarbeidet med sosialtjenesten. Sosialtjenesten er derimot uforsvarlig når de forsøker å tøyne grensene ved å opptre som advokat for klientene. Aetat oppfattes på samme måte å ikke oppfylle intensjonene i arbeidslinja når de avviser henviste brukere fra trygdeetaten. Med andre ord kan vi si at trygdeetaten gjerne fremhever sin egen forsvarlighet med henvisning til politiske intensjoner, likhetsprinsipp og rettigheter, mens de andre etatene gjennom sin praksis, er uforsvarlige fordi de bryter med disse prinsippene.

I Aetat er den viktigste oppgaven å ivareta målet om et velfungerende arbeidsmarked og attføring tilbake til arbeidslivet. For å ivareta dette målet, er det viktigere å prioritere ressursene riktig enn å ivareta et likebehandlingsprinsipp eller et bestemt regelverk. I Aetat legges derfor mer vekt på en hensiktsmessig prioritering av ressursene, og i den forbindelse vil de fleste beslutningene dreie seg om vurderinger av brukernes muligheter på arbeidsmarkedet: om de i det hele tatt har behov for bistand (vil klare seg selv), eller om det i overskuelig fremtid er realistisk med jobb (om de er reelle arbeidssøkere). Det er bare Aetat som gjennom sin kjennskap til arbeidsmarkedet, vet hva som skal til for å komme gjennom dette nåløyet (til arbeidsmarkedet). Derfor oppfatter de seg selv

også som den humane parten når de avviser brukere som de anser likevel ikke vil klare seg på arbeidsmarkedet. Portvokterrollen dreier seg dermed om å unngå å skape falske forhåpninger og unngå at klientene opplever for mange nederlag. De andre oppfattes derimot som uforsvarlige når de likevel presser Aetat til å forsøke.

For sosialtjenesten er utgangspunktet at de representerer det siste sikkerhetsnettet i velferdssystemet og skal med alle midler hjelpe brukerne ut av den situasjonen de har kommet i. I sosialtjenesten står derfor prinsippet om å vurdere den enkelte brukers individuelle behov høyt, det være seg økonomiske, medisinske eller sosiale behov. Beslutningene i sosialtjenesten baserer seg også i utstrakt grad på skjønn der kriteriene som legges til grunn, kan variere fra sak til sak. Sosialtjenesten opplever seg derfor også som den ansvarlige parten i den forstand at de tar seg av de som andre ikke hjelper, eller at de tar seg av de brukerne som Aetat og trygdeetaten sender mellom seg. Samtidig oppfattes de andre etatene som uforsvarlige eller inhumane fordi de gjennom sine portvokterroller skaper sosialklienter.

I tilknytning til hver av etatenes vurderinger av seg selv og de andre, finner vi også mytene om trygdeetaten som regelryttere, sosialtjenesten som snillister og Aetat som kun er opptatt av arbeidsgiverne.

I følge Lipsky (1980) dreier imidlertid ikke dette seg først og fremst om kulturer eller kulturforskjeller, men om mestringsstrategier: "... they develop techniques to salvage service and decision-making values within the limits imposed upon them by the structure of the work". De strategiene som er beskrevet over, kan derfor forstås i lys av de krav som stilles til hver av etatene. Både trygdeetaten og Aetat har resultatkrav knyttet til virksomheten. Samtidig skal Aetat fordele knappe tiltaksressurser over tid og i forhold til de som man anser har størst utbytte av det.<sup>35</sup> For sosialtjenesten er det kanskje ikke like sterke resultatkrav, men derimot ofte et tilsvarende press i forhold til å redusere budsjettene.

Samtidig kan beskrivelsen av etatene også forstås som kulturelle særtrekk som riktignok kan ha et opphav i mer instrumentelle mestringsstrategier, men som etter hvert også tar form av mer grunnleggende oppfatninger medarbeiderne i etatene har om seg selv og de andre. Dette underbygges av at mange informan-

---

<sup>35</sup> Samtidig representerer sosialhjelpsmottakerne en ekstra belastning på budsjettet fordi tiltaksbudsjettet ikke bare skal dekke utgiftene til selve tiltaksarrangør, reiseutgifter og materiell, men også utgifter til ordinært livsopphold. I lys av dette ligger det derfor også incentiver i systemet til at skyveproblematikken oppstår mellom Aetat og sosialtjenesten.



ter kommer inn på disse temaene, men uten at det nødvendigvis betegner deres egen hverdag. Tar vi utgangspunkt i Scheins (1993) definisjon, kan vi si at det i kjølvannet av den mestringstrategien Lipsky (1980) beskriver, vokser frem mer grunnleggende og implisitt oppfatning i hver av etatene om sin egen forsvarlighet og en implisitt skepsis til de andres uforsvarlighet.

### ***10.2.2 Ulike grader av ansvar for brukerne***

Kulturelle forskjeller kommer også til uttrykk i metodearbeidet til de tre etatene. Forskjellene kan her sies å dreie seg om hvor langt etatenes ansvar strekker seg i forhold til den enkelte bruker eller hvor langt man skal involvere seg i brukernes liv. For å illustrere dette, kan vi knytte det til begrepene *oppfølging* og *brukermedvirkning*.

Oppfølging i de tre etatene praktiseres på svært ulike måter. I Aetat vil det dreie seg om gruppeinnkallinger, faste tremåneders innkallinger eller individuelle samtaler med brukerne. I sosialtjenesten innebærer det i all hovedsak individuell oppfølging av den enkelte bruker, og oppfølgingen kan i enkelte tilfeller være relativt omfattende. Bl.a. vil det kunne innebære hjemmebesøk hos brukerne eller personlig besøk på en arbeidstreningsplass. Vi har også flere eksempler på at sosialkuratorer tar på seg oppgaven med å dra hjem til klienter for å sikre at de kommer seg opp om morgenen. Tilsvarende oppgaver vil i Aetat normalt være satt ut til eksterne tiltaksarrangører (i form av tiltak som Arbeid med bistand). I trygdeetaten har oppfølgingen tradisjonelt bestått i å sende ut informasjonsbrev til medlemmene. Men her har det samtidig skjedd store endringer i forbindelse med etableringen av arbeidslivssentrene og IA-avtalen. I kjølvannet av dette finner vi flere eksempler på oppfølgingspraksis som likner mer på den vi finner i Aetat (gruppeinnkallinger og individuell oppfølging). Likevel ser vi at det går et klart skille mellom Aetat og trygdeetaten på den ene siden og sosialtjenesten på den andre i hvor langt oppfølgingen skal gå i forhold til å involvere seg i brukernes liv.

Måten de tre etatene oppfatter begrepet brukermedvirkning, gjenspeiler også lagt på vei de forskjellene vi har pekt på over. I trygdeetaten dreier brukermedvirkning seg om at brukerne selv skal ha ansvar for å skaffe tilveie den dokumentasjon som er nødvendig. I den sammenheng finner vi også eksempler på at brukermedvirkning kan benyttes som et virkemiddel for å rasjonalisere eller effektivisere virksomheten. Vi finner også en tilsvarende forståelse av brukermedvirkning i Aetat. Her dreier det seg imidlertid ikke så mye om at brukerne

skal ha ansvar for å utføre praktiske gjøremål, men heller at den enkelte bruker skal bli en aktiv aktør i forhold til sin egen situasjon. Brukerperspektivet er her nært knyttet til den såkalte aktørmodellen. I følge Olsen m.fl. (2003) innebærer denne modellen at Aetat skal bidra til at den enkelte bruker forstår sin rolle som aktør, og hjelpen som ytes av Aetat skal i hovedsak være hjelp til selvhjelp. Ansvaret skal så langt som mulig plasseres hos den enkelte bruker, noe som er ment til å styrke brukermedvirkningen, selvforståelsen som aktør, og motivasjonen for å komme i arbeid. I Aetat er det også slik at saksbehandlerne skal veilede brukerne, ikke være rådgiver, noe som gir signaler om ansvarsdelingen mellom brukeren og saksbehandleren. I sosialtjenesten benyttes gjerne begrepet brukerperspektivet fremfor begrepet brukermedvirkning. Brukerperspektivet handler her først og fremst som om å "se og forstå" brukerne ut fra deres egen situasjon og premisser. Det å betrakte behovene i lys av klientens eget ståsted, innebærer at man ikke bare blir en støtteperson slik veilederrollen i Aetat tilsier, men kan også innebære det å støtte opp om alle aspekter ved klientens liv. Med andre ord skiller sosialtjenesten seg her både begrepsmessig og innholdsmessig fra de to andre etatene.

Den noe forenklete beskrivelsen av oppfølgingen og forståelsen av begrepet brukermedvirkning/brukerperspektivet i de tre etatene, sier noe om hvor de setter grensene for sitt og brukernes ansvarsområder. Det at sosialtjenesten tar utgangspunkt i brukernes behov, innebærer at de kan gå ganske langt i å involvere seg i en brukers liv. I prinsippet synes det ikke å være noen grense for hvor langt man kan eller skal gå. Siden dette ofte vil innebære at man også trekker inn andre hjelpeinstanser, er det ikke overraskende at sosialtjenesten gjerne oppfattes som den mest samarbeidsorienterte av de tre etatene. I de to andre etatene kan vi si at ansvaret avgrenses til å gjelde "kontrakten" for trygdeetaten sin del og veilederfunksjonen for Aetat sin del. Ansvaret ut over det å oppfylle kontrakten og/eller veilederrollen, er i prinsippet brukerenes eget. Denne avgrensningen av ansvaret kommer også til uttrykk ved at medarbeiderne i de to statsetatene ofte gir uttrykk for at det ikke er de som har behov for samarbeid, men sosialtjenesten.

Disse forskjellene reflekterer også at de tre etatene har noe ulike oppfatninger av sine klienter, kunder eller medlemmer. For sosialtjenesten har klientene mer eller mindre uforskyldt havnet i den situasjonen de er i. Sosialtjenestens oppgave er derfor å rive ned barrierene rundt klienten, slik at klienten igjen kan bli selvberget. I Aetat er tanken om individet mer konstruktivistisk, dvs. at individet i utgangspunktet selv kan (og er den eneste som kan) skape sin egen fremtid. Riktignok kan etaten gi informasjon, veiledning eller et tiltak for å motivere

eller kvalifisere, men ut over dette er det bare kunden selv som kan løse sitt eget problem. I trygdeetaten betraktes medlemmet som å stå i et kontraktsforhold til etaten, og etaten skal sikre at denne kontrakten overholdes. Ut over det å overholde denne kontrakten, har ikke trygdeetaten noe ansvar i å bistå medlemmene.

Dette er selvfølgelig idealtypiske fremstillinger, men som alle idealtypiske konstruksjoner, har de likevel et element av sannhet i seg. Bl.a. ser vi det i forbindelse med oppfølgingen av sykmeldte der mange i trygdeetaten oppfatter at deres roller først og fremst dreier seg om å informere partene og å passe på at arbeidsgiverne ivaretar sine forpliktelser overfor den sykmeldte. Vi finner også mange eksempler i forsøkene på hvordan Aetat og trygdeetaten setter grensene for sitt eget ansvar:

*”Så har du Aetat ...De er også tøffere overfor brukerne for det er de [brukerne] som skal ordne seg jobb. Det er sånn 'hva har du tenkt å gjøre'. De har den der”*(saksbehandler sosialtjenesten).

*”Vi skal da ikke ta over livet til folk. Vår oppgave er å sikre at de får en fair behandling i forhold til det de har rett på ... De er selv de beste til å skaffe den dokumentasjonen som trengs”*(saksbehandler trygdeetaten).

Til slutt ser vi det også komme til uttrykk i forhold til hvor strengt de tre etatene håndterer avvik fra den forventede adferden:

*”Når vi kommer inn i en situasjon der alle brukerne til de tre etatene kommer inn i et system, vil vi få større motsetninger mellom etatene, i forhold til hvor streng man skal være”*(saksbehandler Aetat).

*”En kollega av meg kom og la frem et problem med en far med en kone og unger. Trolig var kona psykisk syk. ... Aetat mente at vi skulle kutte pengene. Det var jeg helt uenig i. Etter en dialog ble vi imidlertid enige. Etter min mening var det et problem å kutte pengene siden det var unger med i bilde. Jeg mente vi måtte prøve noe annet. Men vi to har hatt mange sånne runder, og vi klarer å bli enige. Men er det mange sterke personligheter ute i etatene, så er kan det bli et større problem å bli enige. Det er spesielt i forhold til de svake gruppene vi kan bli uenige”*(saksbehandler sosialtjenesten).

### 10.2.3 Kulturelle særtrekk på kryss og tvers

I tillegg til de mer grunnleggende oppfatningene av sin egen rolle og ansvarsholdet i forhold til brukerne, gir informantene fra de tre etatene også uttrykk for at det er andre forskjeller, men som er av mer praktisk art. Et forhold her er åpningstiden. Et annet forhold er utformingen av mottaket der Aetat har tradisjon for åpne mottak, mens sosialtjenesten og trygdetaten i større grad har operert med ekspedisjoner. Lønnsspørsmål har også blitt diskutert og betydningen av at noen for eksempel får tillegg for å sitte i mottak og andre ikke. Det er imidlertid vanskelig å knytte disse forholdene til mer grunnleggende kulturelle trekk ved de tre etatene. Dette dreier seg mer om forhold og særtrekk som går vel så mye på tvers av etatene som mellom dem. Flere peker nemlig også på at det kan være vel så store kulturelle forskjeller innenfor hver av etatene som mellom dem. På spørsmål om hvordan sammenslåingen av sosialkontorene har forløpt i forkant av samordningsforsøket, svarer bl.a. en informant:

*”Den er vi ikke ferdige med. Kulturene henger igjen. Det er vanskelig å si hva det dreier seg om, men vi ser likevel at det er forskjellige kulturer. Etter hvert ser vi at det blir mindre tilknytning til forhenværende kontor og mer vi-følelse, men vi snakker fremdeles om ’at vi hadde det sånn og sånn’. ... Ja det går bl.a. på bruk av ulike metoder og holdninger. ... Noen var mer sosialt orientert, mens andre var mye strengere, så noe av forskjellene går på ulike holdninger til bruk av vilkår.”*

Sitatet er interessant fordi de kulturelle særtrekkene vi har beskrevet over, ikke nødvendigvis er beskrivende for det vi finner i forsøkene. I noen tilfeller er de beskrivende for det medarbeiderne har erfart i sitt daglige virke. I andre tilfeller fremstilles de mer som forestillinger eller myter om hverandre, uten at informantene nødvendigvis kan knytte det til egne erfaringer. I atter andre tilfeller ser vi også at praksisen avviker fra eller er motsatt av hva mytene eller forestillingene skulle tilsi. Bl.a. finner vi at noen oppfatter at sosialtjenesten er den som er strengest i forhold til sine brukere. Et annet eksempel er at sosialtjenesten i forbindelse med bruken av kartleggingsverktøyet KIS, gjerne fremhever betydningen av ”løft”-metodikken, en metode som har paralleller til Aetats aktørmødel. I et av forsøkene finner vi også at det er sosialtjenesten som har praktisert trygdeetatens brukerperspektiv, mens trygdeetaten oppfattes å ha vært den som har sydd puter under armene på brukerne. Samtidig har vi også eksempler på at trygdeetaten har innført ordninger med oppfølging av brukerne som tilsvarer de vi finner i Aetat.

#### ***10.2.4 Kulturforskjeller som ikke nevnes***

Kulturproblematikken i samordningsforsøkene dreier seg i all hovedsak om det vi kan kalle horisontale kulturkonflikter eller kulturintegrasjon. Med dette mener vi integrasjon eller konflikt mellom medarbeidere og ledere på samme administrative nivå. I litteraturen finner vi imidlertid at kulturkonfliktene ofte dreier seg om det vi kan kalle vertikale konflikter eller integrasjonsprosesser. Det vil si konflikter og integrasjonsprosesser som går langs den vertikale styringskjeden mellom de som utformer politikken og de som implementerer den. Spesielt ser vi dette i forbindelse med reformer i offentlig sektor som dreier seg om å innføre nye styringssystemer i tråd med NPM-filosofien (New Public Management). Et eksempel er Erlingsdottir og Sahlin-Anderson (1999) som skriver om hvordan nye styringsformer kommer i konflikt med den lokale praksisen og logikken blant helsepersonell i sykehusene. I en tilsvarende studie fra trygdeetatene i Storbritannia (Benefit Agency) beskrives bl.a. hvordan kundeperspektivet, resultatmålingssystemer og teamorganisering kolliderte med den lokale virkeligheten, noe som dels førte til ignorering og dels til økt stress blant medarbeiderne (Foster og Hoggett 1999). Samtidig er den vertikale kulturkonflikten også et gjennomgangstema i litteraturen om fusjonering i privat sektor (Galpin og Herdon 2000, Pritchett 1997).

Dette er imidlertid tema som i liten grad har blitt nevnt i forbindelse med samordningsforsøkene. Erfaringene i forsøkene er imidlertid basert på en samlokalisering og samhandlingsprosess mellom uavhengige etater, ikke en fusjonering av tre uavhengige etater inn i et felles styringssystem.

Bakgrunnen for denne typen kulturkonflikter er at hver av etatene har ulike styringstradisjoner som kan komme i konflikt med lokale kulturelle særtrekk i de respektive etatene. Selv om medarbeiderne i de tre etatene kan leve *med hverandres* kulturelle særpreg lokalt, betyr det ikke nødvendigvis at de kan leve like godt *innenfor hverandres* styringssystemer. Vi skal ikke her gå nærmere inn i detalj på hva som kjennetegner de respektive etatenes styringssystemer, men kun peke på et par vesentlige forskjeller. En slik forskjell er statsetatenes mer eller mindre raffinerte mål- og resultatstyringssystem på den ene siden og sosialtjenestens vektlegging av budsjettstyring på den andre. En annen forskjell er at sosionomene i sosialtjenesten kan betraktes som profesjonsstyrte, noe vi i liten grad finner i de to andre etatene.

I en mer integrert etat med et felles styringssystem er det derfor ikke utenkelig at det kan oppstå kulturkonflikter vertikalt mellom medarbeidere fra de respektive etatene og det sentrale styringssystemet som innføres. Selv om vi i forhold til denne problematikken ikke har noen erfaringer fra samordningsforsøkene, kan vi likevel med utgangspunkt i særtrekk ved de respektive etatene skissere noen mulige reaksjonsmønstre fra etatene. Utgangspunktet er da et tenkt tilfelle der man fra sentralt hold utformer et felles styringssystem som resultat av et kompromiss mellom styringssystemene i dagens tre etater. Sett i forhold til dagens styringssystemer, kan vi dermed tenke oss følgende reaksjonsmønstre i de tre etatene:

Medarbeiderne og lokale ledere fra trygdeetaten vil etterlyse et større ansvar fra sentralt hold, klarere regler og prosedyrer, samt klarere definering av oppgavene som skal utføres. Kort sagt vil de fremme krav om å stramme opp regler og autoritet for å unngå fragmentering, vilkårlig saksbehandling og i verste fall et sammenbrudd av systemet. Medarbeiderne fra sosialtjenesten vil på sin side oppleve at det er reglene og prosedyrene som er problemet, ikke løsningen. For mange regler vil heller være et hinder for mulighetene til å skape felles lokale løsninger på tvers av de gamle etatsgrensene. For å få til en bedre samordning er det heller behov for å bryte reglene, ikke stramme dem opp. Sosialtjenesten vil derfor kreve at hvert enkelt velferdskontor gis mer frihet slik at man kan utforme sin egen praksis tilpasset de lokale forholdene. Medarbeidere fra Aetat vil på samme måte som sosialtjenesten, rette sin kritikk mot at for mye detaljplanlegging og regler blir hemmende for virksomheten. Samtidig har de heller ikke tro på sosialtjenestens ønske om å fristille seg fra enhver form for styring fra sentralt hold. Tvert imot er de redde for at sosialtjenestens ønske om mer frihet, vil gjøre virksomheten for lokalt orientert. Aetat vil derimot etterlyse frihet under ansvar. De vil derfor ha frihet fra detaljregulering og et større ansvar ved at de blir målt på sine resultater. Svaret fra sosialtjenesten vil da være at den kvasifriheten Aetat ønsker – som ikke dreier seg om frihet under ansvar, men frihet under detaljmåling – ikke vil sikre den frihet som er nødvendig for å få til lokalt tilpassede integrerte løsninger.

### ***10.3 Kulturbygging i forsøkene***

Kulturforskjeller betraktes ofte som en barriere i samarbeids- og integrasjonsprosesser. I Samordningsforsøkene oppleves også kulturforskjellene å være tilstede i det daglige arbeidet, men uten at det nødvendigvis oppleves å være noe problem av betydning. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring

kan være at forsøkene ikke representerer noe virkelig integrasjon, og at etatenes kulturer derfor ikke har fått brynet seg tilstrekkelig på hverandre. En annen forklaring 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. En tredje forklaring kan være at forsøkene faktisk har lyktes med kulturbyggingen på tvers av etatene.

I flere av forsøkene gir de uttrykk for at de nå har fått til et fellesskap på tvers av etatene. Et par av informantene uttrykker det på følgende måte:

*"Vi har nå kommet til fase to ... Spesielt følte jeg det når vi hadde omvisning [i forsøk X]. Det ble helt tydelig for meg da at vi hadde passert den første baugen med å bli enige om å jobbe sammen. Vi hadde også passert den andre bøygen i forhold til å finne naturlige måter å fungere i et samboerskap på, sånn som jeg følte [forsøk X] slet med."*

*"Jeg får ofte spørsmål om hva vi gjør her i [forsøk], men jeg klarer ikke helt så si det for det har blitt så naturlig nå. Men hvis jeg trækker to år tilbake i tid, da ser jeg faktisk hvor langt vi egentlig har kommet."*

Det er likevel vanskelig å se at det har oppstått noen ny kultur i forsøkene. Det er heller slik at de tre etatskulturene lever side ved side, og at medarbeiderne har fått gjensidig forståelse for hverandre og hverandres måter å jobbe på. Samtidig ser vi også i noen grad, spesielt i de forsøkene som har samorganisert etatene, at det skjer en utveksling av arbeidsmåter og tenkemåter mellom medarbeiderne fra de tre etatene.

De fleste av samordningsforsøkene har hatt strategier for kulturbygging på tvers av de tre etatene. Dette har primært foregått i form av fellessamlinger i starten av forsøksperioden samt gjennom formulering av felles verdier og målsettinger. Flere av prosjektlederne gir også uttrykk for at denne formen for kulturbygging har vært nødvendig for å få til et fellesskap eller felles kultur. I følge medarbeiderne er inntrykket imidlertid at fellesskapsfølelsen mer er skapt som et resultat av en læringsprosess mellom etatene. Vi skal likevel ikke undervurdere betydningen av de kulturbyggingstiltakene mange av forsøkene har gjennomført, men som Galpin og Herndon (2000) også viser, har disse tiltakene neppe noen varig effekt.

Vi kan forsøke å illustrere dette med et eksempel fra ett av forsøkene. På spørsmål om hva de hadde gjort for å bygge ned kulturforskjellene, peker prosjektlederen på to forhold. Den ene var fellessamlingene i starten, og det andre var etableringen av felles mottak:

*”Vi fikk noen utenfra til å ta en prosess med oss uten at vi så på kart og tegninger. Vi tok heller utgangspunkt i hva som egentlig var intensjon, mål, kultur, hva som skulle være felles osv. Så vi hadde en runde på det. Så fikk de lov til å se litt på kartet hvor bord og stoler skulle stå. Synes forsøket er utrolig vellykket. Suksesskriteriet har vært kulturbygging og felles samlinger.”*

Det medarbeiderne først og fremst erindrer fra den første fasen, er imidlertid det å flytte på stoler og bord. Dette finner vi også i flere forsøk, og kommer gjerne til uttrykk i form av at den første vi-følelsen skapes på tvers av etatene. Samtidig er det heller ikke sikkert at de felles erfaringene man får i etableringsprosessen, nødvendigvis gir noe varig fellesskapsfølelse, og kan som en annen informant påpeker, også ha en utmattende effekt:

*”Det kan hende at det var dumt å bruke energi på å flytte sammen. Det var bra for å få en dør. Men det kan være at vi svei energi for å få til denne ene døra istedenfor å bruke energi på kulturarbeidet og det faglige arbeidet mot brukerne. Det er faktisk nå vi står overfor de utfordringer. Det er kanskje ikke noe overraskende at det går ett år fra du har flyttet sammen til du helt skjønner hva du skal gjøre. Vi var tomme for energi, når de hadde fått til et felles mottak.”*

Vi kan kanskje si at det i den første fasen med kulturbyggingstiltak ble skapt et grunnlag for dannelsen av en fellesskapsfølelse, og med etableringen av det fysiske arbeidsrommet den førte vi-følelsen, men uten at dette i seg selv bidro til en mer varig fellesskapsfølelse på tvers av etatene.

Derimot finner vi flere eksempler på at det avtegner seg en mer varig fellesskapsfølelse i kjølvannet av det praktiske samarbeidet med brukerne. Det er kanskje her vi også finner den viktigste effekten av de tverretatlige teamene som har vist seg å være velegnede arenaer for å skape forståelse og læring på tvers av etatene:

*”Synes det er praktisk å sitte i team. Jeg synes det er en grei måte å organisere oss i team. I forhold til kulturbygging på tvers, er det å sitte i åpent landskap og i team fornuftig. Hvis vi på sosial hadde blitt sittende for oss selv, så hadde det blitt vi og oss. Nå er det ikke sånn.”*



*”- Har dere ikke vært borti problemet med at dere i trygdeetaten må ta imot saker fra de to andre etatene?*

*- Da er vi borti det med kulturbyggingen vår. Det handler om mer enn sosiale happeninger. Det vi erfarer er når vi jobber sammen – sitter og diskuterer saker som er i ytterkant av ditt eget saksområde – det er da du bygger kompetanse og kultur på tvers. Da bereder vi også grunnen for å ikke få kasteballer i systemet også. Men når vi kommer til det skritt å sende saker mellom oss, så er det full konsensus om dette.”*

Det er først og fremst gjennom læringsprosessen i disse teamene at man blir kjent med hverandres kulturer i form av praksis, handlemåter, virkemidler etc. Historiene om Aetat som portvokter, sosialtjenesten som advokat og trygdeetaten som regelrytter, blir også langt på vei erstattet av sympati eller aksept for kollegene i de andre etatene. Historiene som fortelles om de andre etatene, får heller karakter av at: ”de har jo så strenge resultatkrav på seg ..., de sitter med så store søknadsbunker ..., de i Aetat har jo fått stopp i tiltaksmidlene”. I stedet for å beklage seg over kollegenes inhumane eller uansvarlige holdninger, ser vi at kollegaene i de andre etatene heller tar dem i forsvar eller i det minste kommer med andre forklaringer enn kulturelle personlighetstrekk.

Betydningen av de tverretatlige teamene som lærings- eller kulturbyggingsarenaer, kan også eksemplifiseres med et par andre forsøk. I det ene eksemplet startet forsøket opp som et forprosjekt bestående av et mindre tverretatlig team, med tanke på at de erfaringer og arbeidsformene man tilegnet seg i teamet, etter hvert skulle spres eller smitte over på resten av medarbeiderne i etatene. Dette lyktes de imidlertid i liten grad med:

*”Hvorfor har det vært så vanskelig å gå fra et småskala- til et fullskalaprojekt? I det lille prosjektet kom felleskulturen automatisk, men nå er det sånn at vi må arbeide med det hele tiden.”*

Selv en god stund etter at de tre etatene hadde slått seg sammen i felles lokaler og teamet var lagt ned, hadde ikke fellesskapsfølelsen eller samarbeidskulturen (fra teamet) spredt seg ut i etatene. Derimot eksisterte det tidligere teamet i beste velgående, men nå som et mer uformelt nettverk mellom de tidligere teammedarbeiderne. Med andre ord kan det tyde på at verken samlokaliseringen eller spredningseffekten var spesielt gode virkemidler for å få til en fellesskapsfølelse, noe teamarbeidet derimot var. Det mest interessante er imidlertid at teamet overlevde i uformelle former til tross for at det formelt ble lagt ned og til tross

for at de organisatoriske strukturene endret seg, noe som også kan tyde på at den fellesskapsfølelsen som oppstår i et team, gjerne er av en viss varighet.

I det andre eksemplet hadde medarbeiderne vært gjennom ulike kulturbyggings-tiltak i starten, det var formulert felles mål og visjoner, samtidig som en del av medarbeiderne hadde fått felles erfaringer gjennom etablering av mottaket. Samtidig opplevde medarbeiderne at de likevel opererte som tre separate etater, noe en av informantene mener hadde årsak i at de ikke hadde fått øvd:

*”Det er ikke sånn at dere får mer forståelse for hverandre når dere sitter i samme bygg?”*

*Jo, når vi får øvd. Men vi har ikke fått øvd oss i noen saker ... all den tid teamet har ligget nede. Vi har i hvert fall ikke så mange saker at alle har fått øvd seg.”*

Disse eksemplene kan med andre ord tyde på at det er gjennom det praktiske samarbeidet om saker at den virkelige og varige fellesskapsfølelsen oppstår. Riktignok kan kulturbyggingstiltak i form av felles samlinger, målformuleringer og visjoner ha betydning, men de representerer neppe alene noe varig byggverk.

Vi finner imidlertid også et eksempel der de har jobbet i team, men uten at dette har bidratt til å skape en fellesskapsfølelse eller gjensidig forståelse slik som i eksemplene vi har omtalt over. På spørsmål til en informant om det er kulturforskjeller mellom dem, svarer vedkommende:

*”Ja det er kulturforskjeller. Vi har forskjellige måter å se ting på og forskjellige måter å arbeide på. Vi har hatt en del diskusjoner omkring måter å løse saker på. Det går på hvem som kan avgjøre ting, krav og vurderinger. Det er ikke bestandig vi ser likt på det med vurdering av helse og om de er i stand til utføring. Vi har fortsatt diskusjoner på dette. Aetat mener de er for syke, mens vi vil at de skal starte fortrest mulig. Så de diskusjonene fortsetter de. Men vi håper nå at ting er på gli.”*

Det kan selvfølgelig være mange forklaringer på at de klassiske kulturforskjellene opprettholdes til tross for at man har jobbet sammen i et team. Det er likevel to forhold som kan trekkes frem. Det ene er arbeidspresset i de respektive etatene, og det andre kan vi si er mangel på dialog i integrasjonsprosessen.

Vi har flere eksempler på at det interne arbeidspresset i etatene har skapt hindringer for samarbeidet mellom etatene. Men her dreier det seg mer om at læringsprosessene ikke har kommet i stand fordi teamarbeidet har blitt nedpriori-

tert, og man har vært for mye opptatt av interne utfordringer. Når ”presset” i etatene øker, rettes fokus mot de interne oppgavene, og forskjellene øker:

*”Jeg tror at vi og Aetat er mest like som to statlige etater. Jeg føler at arbeidspresset er større i statsetatene. Så lenge vi har produksjonskravet på oss så påvirker det oss og væremåten vår.”*

Samtidig kan vi også se at mangel på dialog eller mangel på arenaer der det har vært mulig å føre en dialog, kan være et hinder for å skape tverretatlige læringsprosesser. I et av forsøkene beskriver en av informantene noe av spenningen mellom sosialtjenesten og Aetat i teamet:

*”Det er sosionomer på sosialkontoret. Punktum! Alt er veldig flott, spennende og trivelig. Vi vet hva som fungerer og ikke fungerer. De har litt større vyer enn det som er praktisk mulig. De har ikke praktisk erfaring med å få folk ut i tiltakene. De har planer, men plasserer ikke ut folk.”*

Selv om sosialtjenesten også ser denne problematikken, opplever de derimot at samarbeidet fungerer godt:

*”Teamet fungerer bra det. Vi opplever jo at det blir litt kniving mellom etatene ... om de [brukerne] skal på uføretrygd eller ikke. Det er jo ikke noe hemmelighet at vi i sosialtjenesten vil ha flest mulig over til trygd eller Aetat. Det er klart. Samtidig som Aetat og trygd skaper sine barrierer i forhold til sine kriterier. Sånn må det jo være. Litt kniving blir det, men vi har nå tenkt å fortsette med teamet og har relativt god erfaring. Brukerne er veldig positive.”*

Vi ser her at de to medarbeiderne fra henholdsvis Aetat og sosialtjenesten har noe ulike oppfatninger av teamsamarbeidet. Samtidig har denne diskusjonen heller ikke vært tatt opp og drøftet på mer prinsipielt grunnlag. Det kan med andre ord se ut som at det har vært lagt et lite lokk på den klassiske spenningen mellom Aetat og sosialtjenesten, mens medarbeiderne fra de to etatene i tilsynelatende fred og fordraglighet har jobbet sammen i teamet. I kontrast til dette kan vi trekke frem et par andre forsøk hvor de har hatt jevnlig diskusjonsmøter mellom medarbeiderne:

*”Det har ikke vært gnistninger. Vi kan diskutere og være uenige, men ingen er hissige. Vi drøfter og kommer frem til ting. Det at så mange forskjellige folk og personligheter, kan jobbe i lag, er helt utrolig.”*

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

Det er med andre ord ikke slik man automatisk får til kulturbygging ved å etablere et tverretatlig team. Teamene er for så vidt bare en arena for gjensidig læring. Men som eksemplene over viser, kan mangel på kommunikasjon eller det å ikke ha en arena der det er mulig å diskutere mer prinsipielle problemstillinger, virke som en bremse i forhold til den læringseffekten vi ellers har sett i andre forsøk. Slike arenaer har gjerne bestått av faste fellesmøter der konkrete problemstillinger eller saker tas opp, eller der etatene informerer om hverandres tjenester. På spørsmål til en av etatslederne i det førstnevnte forsøket på om de ikke hadde noe møtevirksomhet der de diskuterte de tingene de var uenige om, svarer vedkommende:

*”Jo, vi har jo det tverretatlige teamet, men der tar vi de konkrete sakene og ikke metodikken og det prinsipielle.” ... ”Kanskje vi skulle hatt mer diskusjoner og utfordret hverandre litt mer ...”*

Av dette kan vi kanskje trekke den konklusjonen at man gjennom ulike ledelsesstrategier kan legge til rette for at det oppstår en mer varig fellesskapsfølelse på tvers av etatene. Dette kan enten være gjennom kulturbyggingstiltak i den innledende fasen eller gjennom etablering av arenaer som team og felles diskusjonsarenaer. Men samtidig er det verken kulturbyggingstiltakene eller disse arenaene som i seg selv skaper fellesskapsfølelsen. Dette skjer primært i form av læringsprosesser mellom medarbeiderne i etatene. Men som et av eksemplene over viser, kan man godt etablere en læringsarena uten at det oppstår læringsprosesser.

#### ***10.4 Hva slags kultur skal man velge?***

Som nevnt innledningsvis, er det ofte slik at strategiene i en fusjonering dreier seg om å bryte ned gamle kulturer for å skape en ny homogen kultur. Videre vises det ofte til at kultur er en ledelsesoppgave og at dette bl.a. dreier seg om å formulere klare og enhetlige mål. En av trygdesjefene fra et av forsøkene hevder imidlertid:

*”Faren med en felles velferdsetat kan være at vi blir for like” (trygdesjef)*

Sitatet bringer oss tilbake til starten og til spørsmålet om det er mulig og hensiktsmessig å bygge en ny kultur. Det er nok mulig å forme en organisasjonskultur, men det er lite rimelig at det ene og alene skapes gjennom ledelsesstrategier. I henhold til erfaringene kan man fastsette mål, ta beslutninger i forhold til praktiske ting som for eksempel åpningstider, iverksette rammevilkår (møteplasser etc.), men en felles kultur oppfattes primært å bli skapt i gjennom læring i det praktiske arbeidet. Dermed kan det heller se ut som at det å skape læringsarenaer, er den beste strategien.

Men er det hensiktsmessig å skape én kultur? Hvis man med kultur mener formulering av mål og visjoner, vil svaret være ja. Det bør også være et mål å bygge ned eventuelle nedfelte myter om hverandres skyvetilbøyelighet (i tillegg til faktisk skyvetilbøyelighet). Ut over dette, vil mye av det vi vil kalle kulturelle særtrekk, være nært knyttet til de oppgavene og den målgruppen de tre etatene forholder seg til. Forsøker man å fjerne de respektive etatenes kulturer, vil det også innebære at mye av metodeapparatet som de tre etatene benytter seg av, amputeres. Å bryte ned kulturen i Aetat, kan for eksempel bety at man blir langt mindre effektiv fordi man glemmer at de fleste faktisk klarer å finne seg en jobb selv. Å bryte ned kulturen i sosialtjenesten, vil kunne føre til at man sløser bort tiltaksressursene på gjeldsslaver fordi man glemmer å tenke helhetlig og at det kan være lurt å løse opp i gjeldsproblematikken først. Å bryte ned kulturen i trygdeetaten, vil på samme måte kunne bety en storm av misnøyde brukere fordi prinsippet om likebehandling blir skiftet ut med skjønn og vilkårlighet. Innenfor en enhetlig velferdsetat blir det derfor kanskje viktigere å skape gjensidig aksept for at det finnes ulike kulturelle særtrekk avhengig av hva og hvilke grupper man jobber med, enn å forsøke å skape én felles kultur som skal gjelde for alle. I det minste vil dette være tilfelle dersom kultur defineres slik det er gjort her, dvs. som rolleforståelse mellom ulike medarbeidere og mellom bruker og saksbehandler. Samtidig kan det være andre kulturelle særtrekk ved de tre etatene som ikke er av like stor betydning, og der det er mindre problematisk å snakke om en enhetlig kultur.

I Samordningsforsøkene har vi sett at ulike kulturelle særtrekk kan leve side ved side uten at man mister noe av særtrekkene og verdiene i hver av kulturene. Vi ser også at de kan gå på kryss og tvers mellom etatene. Men dette gjelder nødvendigvis ikke forholdet mellom en felles styringskultur og lokale kulturer. I forbindelse med NAV-reformen kan det derfor være mer problematisk å forene de ulike styringskulturene enn det er å forene de kulturforskjellene vi finner lokalt og som dreier seg om rolleforståelser mellom medarbeiderne fra de tre etatene og rolleforståelsen i forhold til brukerne.

## 10.5 Oppsummering

Innledningsvis i kapitlet stilte vi spørsmål om det i kjølvannet av forsøkene har blitt etablert en ny kultur på tvers av de tre etatene. Videre stilte vi spørsmålet om eventuelle kulturelle endringsprosesser var resultat av en bevist ledelsesstrategi eller om det er et resultat av mindre styrte sosiale prosesser i kjølvannet av samarbeidet mellom medarbeiderne.

I kapitlet har vi trukket frem tre typer kulturelle særtrekk ved de tre etatene. Det første dreier seg om etatenes forestillinger av sin egen og de andre etatenes roller. Forestillingene baserer seg på: a) at hver av etatene har en egenoppfatning som går ut på å rettmessige forsvare ulike sider ved velferdssystemet (klientene, trygdeordningene og veien inn i arbeidsmarkedet), b) at de utfører denne oppgaven på en forsvarlig og/eller human måte og c) at de andres handlemåter er med på å undergrave den forsvarlige eller humane måten å jobbe på. I tilknytning til hver av etatenes vurderinger av seg selv og de andre, finner vi også mytene om trygdeetaten som regelryttere, sosialtjenesten som snillister og Aetat som kun er opptatt av arbeidsgiverne.

Kulturelle forskjeller kommer også til uttrykk i metodearbeidet til de tre etatene. Forskjellene kan her sies å dreie seg om hvor langt etatenes ansvar strekker seg i forhold til den enkelte bruker. Her ser vi at sosialtjenesten har en tilbøyelighet til å gå lengre enn de to statsetatene som i større grad avgrenser sitt ansvar, men på noe ulike måter. I Aetat avgrenses gjerne ansvaret til å omfatte veiledning og tilrettelegging for brukerne, men ut over dette skal brukerne selv være aktive aktører i forhold til sitt eget liv. I trygdeetaten oppfattes gjerne ansvaret å være avgrenset til det å ivareta medlemmenes rettigheter i forhold til folketrygden. Ut over dette har ikke trygdeetaten noe ansvar overfor medlemmene.

I tillegg til de mer grunnleggende oppfatningene av sin egen rolle og ansvarsforholdet i forhold til brukerne, gir informantene også uttrykk for at det er andre mer praktiske kulturelle særtrekk ved de tre etatene. Et eksempel er ulike tradisjoner med åpningstider. Et annet eksempel er utformingen av mottaket der Aetat har tradisjon for åpne mottak, mens sosialtjenesten og trygdetaten i større grad har operert med ekspedisjoner.

I de fleste forsøkene oppleves ikke kulturforskjellene mellom etatene som noe stort problem. Samtidig er det vanskelig å se at det har oppstått noen ny kultur i forsøkene. Det er heller slik at de tre etatskulturene lever side ved side og at

medarbeiderne har fått gjensidig forståelse for hverandre og hverandres måter å jobbe på. Til dels ser vi også at medarbeiderne fra de tre etatene adopterer hverandres tenkemåter.

I de fleste forsøkene har den uttalte kulturbyggingen bestått av å formulere felles mål og visjoner samt arrangere tverretatlige fellessamlinger i starten av forsøket. Denne formen for kulturbygging ser imidlertid i liten grad ut til å skape en mer varig gjensidig forståelse mellom etatskulturene. Det som derimot bidrar er det tverrfaglige samarbeidet omkring konkrete saker. Samtidig ser det også ut til å være avgjørende å ha en arena der medarbeiderne får mulighet til å diskutere alt fra praktiske forhold til mer prinsipielle faglige spørsmål. Det er gjerne kombinasjonen av å jobbe sammen med konkrete saker og det å ha en arena for å diskutere metoder på mer prinsipielt grunnlag, som bidrar til en mer varig og gjensidig forståelse mellom medarbeiderne i de tre etatene.

Dette innebærer også at ambisjonene om å skape en felles kultur som en del av en ledelsesstrategi, har sine begrensninger. Formulering av felles mål og visjoner kan være viktig, men ikke avgjørende. Det som ser ut til å være avgjørende er læringsprosessen som foregår mellom medarbeiderne til daglig. Som en lederstrategi er det likevel viktig å legge til rette for slike læringsarenaer.

Kulturproblematikken i samordningsforsøkene har i all hovedsak dreid seg om det vi har kalt horisontale kulturkonflikter eller kulturintegrasjon. Med dette mener vi integrasjon eller konflikt mellom medarbeidere og ledere på samme administrative nivå. I litteraturen finner vi imidlertid at kulturkonfliktene ofte dreier seg om det vi har kalt vertikale konflikter, dvs. konflikter som går langs den vertikale styringskjeden mellom de som utformer politikken og de som implementerer den. Her finner vi at de tre etatene har ulike tradisjoner. I forbindelse med NAV-reformen kan det derfor være mer problematisk å forene de ulike styringskulturene enn det er å forene de kulturforskjellene vi finner lokalt blant medarbeiderne.

## 11 KONKLUSJON

I 2002 tok Sosialdepartementet i samarbeid med det tidligere 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 forsøkskommunene trukket seg ut av forsøket. Målene med forsøkene var følgende:

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

Forsøksvirksomheten har bestått i å samordne tjenestetilbudet i de tre etatene dels gjennom samlokalisering, dels gjennom etablering av felles mottak og dels i form av å samorganisere de tre etatenes fagland. Her kan vi skille mellom fire hovedtyper forsøksmodeller avhengig av hvor omfattende integrasjonsprosessen har vært. Den første modellen finner vi i Moss der forsøket omfattes av et enkeltstående tverretatlig team for flerbrukere. Den andre typen finner vi i Nittedal og Skien der de har etablert et felles mottak og et tverretatlig team, men der moderetatene for øvrig er fysisk atskilt. Den tredje typen består av forsøk som har etablert felles mottak samt samlokalisert faglandet, samtidig med at det er etablert ett eller flere tverretatlige team på tvers av etatene. Den fjerde typen omfatter forsøk som i tillegg til en samlokalisering, også består av en mer omfattende samorganisering. Dette gjelder forsøkene i Verdal, Saupstad, Løten og Kristiansand.

I denne sluttrapporten fra evalueringen av forsøkene har vi forsøkt å sammenfatte noe av det forsøkene har oppnådd frem til avslutningen av forsøksperioden ved årsskiftet 2005-2006. I rapporten har vi tatt for oss følgende spørsmål:

- hvordan etableringsprosessen har forløpt
- om forsøkene har oppnådd resultater i forhold til noen sentrale virksomhets- og resultatindikatorer
- i hvilken grad brukerne har vært fornøyde med de samordnede tjenestene
- om og eventuelt etablering av fellesmottak har bidratt til mer brukervennlig og effektiv tjenesteproduksjon
- om forsøkene har utviklet effektive samordnede løsninger i faglandet



- hvorvidt desentraliseringen av tjenestetilbudet til Aetat har gitt samordningsgevinster.

I tillegg har vi i rapporten også tatt med to kapitler som tar for seg henholdsvis ledelsens og organisasjonskulturens betydning for samarbeidet mellom de tre etatene.

#### *Etableringsprosessen*

En konklusjon i forhold til det første spørsmålet om hvordan etableringsprosessen har forløpt, er at etableringsprosessen har tatt lang tid. Fra forsøkene fikk tildelingsbrev til de var etablert (i den form som de avsluttet forsøket), har det for de forsøkene som har samlokalisert alle tjenestene, i snitt tatt 17 måneder. Det varierer imidlertid mye fra forsøk til forsøk, og i de fleste tilfeller har forsøkene operert med ulike typer mellomløsninger frem til etableringstidspunktet. Det er flere forhold som har bidratt til å forsinke prosessen, bl.a. behov for å bygge eller tilrettelegge nye lokaler, at planer har blitt endret underveis, at etatene samtidig eller i forkant har vært gjennom etatsinterne omorganiseringsprosesser, samt at enkelte bevisst har valgt en mer skrittvis utvikling av prosjektet. På den andre siden finner vi at forhold som det å ha tilgangen på egnede lokaler og muligheten for å lære av andre (enten av andre forsøk eller av erfaringer med offentlige servicekontor), har bidratt til å korte ned på etableringstiden. I rapporten har vi også betraktet forsøkene i forhold til tre faser de fleste gjennomgår: mobiliseringsfasen, justeringsfasen og konsolideringsfasen. Overgangen fra mobiliseringsfasen til justeringsfasen viser seg i mange tilfeller å være viktig, men kan samtidig være vanskelig. Dette har sammenheng med at det kan være vanskelig å bevege seg fra en fase der mye av fokuset har vært på å mobilisere medarbeidere og markedsføre seg utad, til en fase der det er behov for mer kritisk refleksjon og læring.

#### *Virksomhets- og resultatindikatorer*

For å besvare det andre spørsmålet har vi tatt utgangspunkt i noen av virksomhets- og resultatindikatorer fra de tre etatene. Resultatindikatorer er andelen uføretrygdete som kan knyttes til målet om færre på passive ytelser, og en indikator vi har kalt jobbmatch som kan knyttes til målet om å få flere i jobb. Jobbmatchindikatorer måler forholdet mellom ledighetsnivået i den aktuelle kommunen og ledige stillinger i den arbeidsmarkedsregionen som kommunen ligger i. Indikatoren er derfor ment å måle graden av formidlingen av ledige personer til ledige stillinger. Virksomhetsindikatorer innebefatter: andelen av innbyggere på rehabiliteringspenger, andelen aktive enslige, andelen med gradert uførepensjon, restanser i trygdeetaten, andelen av de ledige i tiltak og utgifter til øko-

nomisk sosialhjelp per innbygger. For å identifisere eventuelle virkninger av forsøkene, har vi målt indikatorene på to tidspunkter (2002 og 2004/2005) samtidig som vi har sammenlignet indikatorene med resten av landet for å unngå å måle mer generelle endringstendenser (i de tre bydelsforsøkene mangler indikatorer for Aetat og sosialtjenesten).

Indikatorene viser at resultatene varierer en god del mellom forsøkene. Generelt kan vi likevel si at forsøkene har oppnådd gode resultater i forhold til jobbmatchindikatorene sammenlignet med resten av landet. I 8 av 13 forsøkskommuner har det i løpet av forsøksperioden blitt en forbedret jobbmatch, i to forsøk er det ingen endring, mens tre har hatt en dårligere jobbmatch (mangler data for de tre bydelsforsøkene). Derimot ser det ut til å ha vært mindre endringer i forhold til andelen på uføretrygd. For de fleste forsøkene har det ikke skjedd noen endring i forsøksperioden. I 4 av 16 forsøkskommuner har andelen økt, mens i 3 av 16 har andelen blitt redusert.

I forhold til det vi har kalt virksomhetsindikatorene, er resultatene også blandet. Her finner vi bl.a. at 5 av 13 forsøk har redusert utgiftene til økonomisk sosialhjelp, i fire forsøk er utgiftene uendret, mens i de fire siste har utgiftene til sosialhjelp økt (mangler data for de tre bydelsforsøkene). Vi ser også at de fleste forsøkene har hatt en økning i andelen på rehabiliteringspenger. I 9 av 16 forsøkskommuner har andelen økt, i tre er den uforandret, mens i fire er den redusert. Videre finner vi at fem av forsøkene også har redusert restansene i trygdeetaten ganske betydelig i forsøksperioden, i tre er de uforandret, mens de har økt i 8 av forsøkene.

Generelt ser vi en tendens til at de som har oppnådd best resultater i forhold til jobbmatch og andelen på uføre, gjennomgående har bedre resultater også på sosialhjelpsutgiftene. Her kan vi trekke frem forsøkene i Løten, Askøy, Skien og Orkdal. Spesielt utmerker Askøy seg siden de har oppnådd relativt gode resultater på flere av indikatorene samtidig (jobbmatch, sosialhjelpsutgifter og andel på rehabilitering). For øvrig ser vi at det ofte er slik at når forsøkene oppnår gode resultater på én indikator, oppnås gjerne dårligere resultater på en annen. Dette har bl.a. sammenheng med at indikatorene påvirker hverandre innbyrdes. Det beste eksemplet på dette er forholdet mellom restanser i trygdeetaten og andelen på uføretrygd/rehabilitering. Samtidig ser vi også tendenser til at restansene i trygdeetaten påvirker andelen sosialhjelpsmottakere i kommunen. Sett i lys av at mange forsøk har brukt lang tid på å etablere seg, er det imidlertid sannsynlig at datagrunnlaget ikke fanger opp virkninger av forsøkene som er

oppnådd det siste forsøksåret. For flere av forsøkene vil resultatmålingene derfor reflektere en periode da de var i en etablerings eller justeringsfase.

### *Brukertilfredsheten*

Det tredje spørsmålet er om brukerne har vært fornøyde med tjenestene i samordningsforsøkene. For å belyse dette spørsmålet har vi gjennomført en brukerundersøkelse i 11 av forsøkene og i 9 sammenligningskommuner. En hovedkonklusjon er at det samlet sett ikke er vesentlige forskjeller mellom brukertilfredsheten i forsøkene og i sammenligningsgruppen. Tvert imot finner vi at brukerne i forsøkene er mindre fornøyde på enkelte områder, bl.a. med saksbehandlingstiden. Samtidig finner vi at enkelte grupper brukere opplever at tjenestetilbudet er bedre i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det gjelder spesielt de med behov for samordnede tjenester og ungdom. Samtidig har dette også vært prioriterte målgrupper i forsøkene.

I undersøkelsen finner vi også at brukerne av Aetat og sosialtjenesten opplever samordningsforsøkene som positive, men på ulike områder. Brukerne av Aetat er mest positive til ventetiden i skranken, ventetid for samtale med saksbehandler og personalets måte å behandle dem på. Derimot er de mindre fornøyde med oppfølgingen de har fått. Sosialhjelpsmottakerne gir på sin side uttrykk for å være fornøyde med at tjenestetilbudet er samlet på ett sted, men er samtidig mindre fornøyde med ventetiden for behandling av søknader og muligheten til å snakke uforstyrret. Disse forskjellene skyldes sannsynligvis at de to brukergruppene har ulike tjenestebehov, og at samordningen av tjenestene påvirker dem på forskjellig måte.

Vi finner også at brukertilfredsheten varierer mellom forsøkene. Det er spesielt forsøkene i Saupstad, Moss, Lødingen og til dels Kristiansand som skiller seg positivt ut. Det er fire forhold brukerne i de tre førstnevnte forsøkene er spesielt fornøyde med. Det gjelder etatenes evne til å samarbeide, rask saksbehandling, oppfølging og brukervedvirkning. I Kristiansand finner vi at brukerne er spesielt fornøyde med å få hjelp til jobbrelaterte tjenester. Det som skiller forsøkene i Saupstad, Moss og Lødingen fra både de øvrige forsøkene og sammenligningskommunene, er at brukerne her opplever brukervedvirkningen som klart bedre.

Det kan være flere forklaringer på at brukerne i forsøkene ikke er mer fornøyde enn det de gir uttrykk for i undersøkelsen. Resultatene tyder for det første på at forsøkene har flyttet ressurser mot en spesiell målgruppe, noe som har gått ut over ressursinnsatsen og kvaliteten på tjenestetilbudet til andre brukergrupper.

En annen forklaring kan være at forsøkene i større grad har aktivisert brukergrupper som tidligere har vært fornøyde med å gå passive på en eller annen ytelse, men som gjennom aktiviseringen opplever å få et mer ”komplisert” forhold til flere etater. En tredje forklaring kan være at forsøkene selv har skapt forventinger hos brukerne som de ikke har klart å leve opp til. Selv om kvaliteten på tjenestene objektivt sett har blitt bedre, vil ikke dette komme til uttrykk i undersøkelsen dersom forventningene til brukerne har økt tilsvarende.

#### *Felles publikumsmottak*

Det fjerde spørsmålet er om etableringen av felles mottak har bidratt til en mer brukervennlig og effektiv tjenesteproduksjon. Formålet med fellesmottakene har dels vært å bedre tilgjengeligheten for brukerne, dels styrke samarbeidet og dels effektivisere tjenestene. Videre ligger det gjerne tre strategier bak utformingen av mottakene. Den ene strategien har vært å skape størst mulig åpenhet med tanke på å skape en brukervennlig atmosfære og legge minst mulig hindringer i veien for samarbeid mellom mottakspersonalet. Den andre strategien har vært å samordne tjenestene ved å etablere fellesfunksjoner i mottaket på tvers av etatsgrensene, enten i form av en felles generalistskranke eller i form av en felles guide. Den tredje strategien har vært å flytte oppgaver og medarbeidere fra fagland til mottaket. Vektleggingen av de ulike målene og strategiene varierer imidlertid mellom forsøkene.

Langt på vei kan vi si at de fleste forsøkene har oppnådd sine målsettinger med mottaksfunksjonen. Den fysiske nærheten gir bl.a. gode muligheter for å utveksle informasjon om brukerne mellom etatene. Men selv om nærheten har bidratt til at en del transaksjoner mellom etatene har gått lettere, har det samtidig gått ut over hensynet til brukernes personvern. I flere av forsøkene har de derfor redesignet mottakene med tanke på å få til bedre skjerming. Flere av forsøkene har også etablert et mer skjermet andreledd i mottaket. Med dette har de oppnådd minst to fordeler. En fordel er at personvernet ivaretas langt bedre i et andreledd enn i en åpen mottaksskranke. En annen fordel er at et slikt andreledd gir bedre muligheter for å flytte flere tjenester fra faglandet til mottaket. Noe forenklet kan vi si at potensialet øker fra å samhandle i form av informasjonsutveksling til å samhandle på tvers av etatene i form av forberedende saksbehandling. I tillegg finner vi også eksempler der trykdeetaten åpenbart har høstet gevinster av å flytte tjenester frem i mottaket. Dette gjelder spesielt i Rissa og i Skien der restansene er betydelig redusert i perioden.

For å effektivisere arbeidet i mottaket har flere av forsøkene også hatt ambisjoner om at medarbeiderne skal jobbe på tvers av etatsgrensene. Her er imidlertid

erfaringene mer blandet. Dette har dels sammenheng med at medarbeiderne i mottaket ikke har hatt tilgang til hverandres datasystemer, og dels sammenheng med at medarbeiderne fra de respektive etatene ikke har tilstrekkelig kompetanse om hverandres tjenester. Det største hindret for en full integrasjon mellom etatene i mottaket synes først og fremst å være kompetansebarrierene.

#### *Samhandling i fagland*

Det femte spørsmålet dreier seg om forsøkene har utviklet effektive samordnede løsninger i faglandet. Generelt kan vi også si at samlokaliseringen i seg selv har gitt gevinster i form av at det er enklere å ta kontakt på tvers av etatene. Det er imidlertid ikke noe automatikk i at samlokalisering skaper et mer effektivt samarbeid. Flere av forsøkene har samtidig brukt forholdsvis langt tid på å få til den tverretatlige samhandlingen i faglandet. I enkelte forsøk ser vi også at de planene man opprinnelig hadde, ikke er realisert. En vesentlig forklaring er at etatene har hatt vanskelig for å avsette ressurser til dette arbeidet, og mange har i løpet av forsøksperioden opplevd en dragkamp mellom det å ivareta etatsinterne resultatkrav og det å avsette ressurser til tverretatlige aktiviteter. Til tross for dette, ser vi samtidig at flere av forsøkene har utviklet effektive samarbeidsløsninger på tvers av etatene.

Når det gjelder det organiserte tverretatlige samarbeidet, kan vi skille mellom tre grupper av forsøk: de som utelukkende har vært samlokalisert og basert samarbeidet på mindre spesialiserte team, de to avdelingsmodellene (Verdal og Løten) og de to forsøkene som har fullskala teammodellene (Saupstad, Kristiansand). Generelt kan vi si at den første gruppen forsøk har vært mindre utfordrende og enklere å etablere enn de to øvrige hvor det har tatt lengre tid, og man har møtt på større utfordringer underveis.

Den største gevinsten med de mindre spesialiserte teamene har vært læringseffekten på tvers av etatene. Videre kan vi si at modellen har gitt muligheter for god avklaring og tett oppfølging av utvalgte brukergrupper. Samtidig vil et fast bemannet team være egnet til å sikre prioritering av en bestemt målgruppe. Denne typen team har imidlertid også hatt noen svakheter. Den ene er av organisatorisk karakter og relaterer seg til rekruttering og oppfølging av brukerne. Dette kommer til uttrykk ved at det oppstår kødannelser og rekrutteringsstopp når tilgangen av brukere blir større enn den mengden saker man klarer å avklare. Dette gjelder spesielt der teamet har hatt ansvar for både avklaring og oppfølging av brukerne. Den andre svakheten oppstår gjerne i de tilfellene der teamet er avgrenset til å drive avklaringsarbeid (ikke oppfølging). Her ser vi at det lett oppstår et uklart ansvarsforhold i forhold til hvem som skal følge opp, og

hvorvidt beslutningene som er fattet i teamet, er bindende for den saksbehandler som skal følge opp saken. Dersom teamene er bemannet med faste medarbeidere på heltid, vil det også binde opp ressurser og kan derfor oppleves som en lite fleksibel og ressurskrevende løsning.

Avdelingsmodellene som vi finner i Løten og Verdal, har hatt som hensikt å reindyrke arbeidslinja i den ene avdelingen og økonomiarbeid i den andre. Den største utfordringen her har vært å skille de to oppgavene fra hverandre, og begge forsøkene har vært gjennom en prøve og feile prosess for å finne en hensiktsmessig arbeidsdeling. Utfordringene har først og fremst vært å finne en hensiktsmessig arbeidsdeling innenfor sosialtjenesten. Selv om de to forsøkene har falt ned på to litt ulike modeller, oppleves likevel begge å fungere godt. I Løten har de falt ned på en løsning der ansvaret for økonomien følger med når sosialsaker overføres fra forvaltningsavdelingen til tjenesteavdelingen. I Verdal har de derimot reindyrket skillet mellom økonomi og oppfølging også innenfor sosialtjenesten.

Modellene med fullskala team som vi finner i Saupstad og Kristiansand, er også basert på to ulike prinsipper. I Saupstad er det tre likeverdige team, og i Kristiansand tre team basert på en arbeidsdeling i forhold til ulike behov for bistand. I begge forsøkene sitter de fysisk i nærheten av hverandre, noe som i seg selv gir en samordningseffekt.

Saupstad-modellen kjennetegnes av at de langt på vei har klart å forene lave transaksjonskostnader, spesialisering og helhetlige tjenester. Modellen har vært utformet slik at enhver bruker (med eller uten tverretatlig tjenestebehov) har blitt møtt av et tverretatlig team som til sammen besitter en bred kompetanse, har tilgang på et bredt virkemiddelapparat og beslutningsmyndighet. Noe av forutsetningen for dette er at medarbeiderne i de tre etatene sitter fysisk nær hverandre. Samtidig er dette også en utfordring med modellen. I andre forsøk har vi bl.a. sett at det har vært motstand mot å sitte i tilsvarende åpne landskap.

I Kristiansand-modellen har intensjonen vært å spesialisere teamene i forhold til ulike målgrupper eller tjenestebehov. Denne modellen har derfor vært mer utfordrende på to måter. For det første har man brukt tid på å finne egnede avklaringsmetoder med tanke på å henvise til det ene eller andre teamet. For det andre har det vært en utfordring å trekke et klart skille mellom de teamene. Disse organisatoriske utfordringene har imidlertid langt på vei blitt løst i løpet av forsøksperioden. Samtidig gis det uttrykk for at denne modellen også kan ha sine svakheter, bl.a. ved at det kan oppstå dobbeltarbeid i etatene. Dette trenger

imidlertid ikke å ha noe å gjøre med selve organisasjonsmodellen, men kan ha årsak i andre tekniske eller juridiske begrensninger på samarbeidet.

#### *Desentralisering av tjenestetilbudet til Aetat*

Den sjettede problemstillingen er knyttet til samordningen av Aetats tjenestetilbud i kommuner hvor Aetat ikke er til stede med eget kontor eller medarbeidere. Generelt opplever trygdeetatene og sosialtjenesten at det er en stor fordel å ha Aetat og deres tjenestetilbud tilstede i forsøkene. Samtidig er også Aetat et savn i de to forsøkskommunene hvor Aetat ikke har vært til stede med egne medarbeidere. Ønsket om å ha tilgang til Aetats tjenestetilbud lokalt, er først og fremst knyttet til de ressursene Aetat rår over, både i forhold til yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere. Fra Aetats side har det imidlertid vært mer skepsis mot å desentralisere virkemidler og myndighet. Spesielt på attføringsområdet har man fryktet at desentralisering av beslutningsmyndighet kan bidra til at det utvikler seg ulik praksis fra kommune til kommune. Derimot har det vært mer aksept for å desentralisere ansvaret for oppfølging av ordinære arbeidssøkere.

Resultatene tyder imidlertid på at det å desentralisere Aetats tjenestetilbud ikke gir noe bedre resultater målt i forhold til jobbmatchindikatoren. Tvert imot finner vi en bedring i jobbmatchen i de to forsøkskommunene hvor Aetat ikke har vært til stede, mens utviklingen er mer blandet der Aetat har vært til stede. En analyse av samtlige kommuner i landet viser også at kommuner hvor Aetat har et avdelingskontor (dvs. desentraliserte tjenester), gjennomgående har dårligere jobbmatch enn i tilsvarende kommuner hvor Aetat ikke er til stede. Vi skal være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner på bakgrunn av disse resultatene. Forklaringen kan nemlig også være at avdelingskontorene er lagt der de er fordi de aktuelle kommunene har et "tregt" arbeidsmarked, noe vi kanskje ikke fanger opp i analysemodellene. Samtidig skal vi ikke se bort ifra at en desentralisering av Aetats virkemidler, både for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede, kan bidra til at arbeidsmarkedspolitikken får et for lokalt preg. Når vi sammenligner praksisen overfor arbeidssøkere i et forsøk som Dønna (der Aetat ikke er til stede) og andre kommuner der Aetats tjenester er desentralisert, finner vi også klare forskjeller. Mens tiltaksaktiviteten for arbeidssøkere fra Dønna hovedsakelig skjer i regionsentret, er det i de øvrige forsøkene både praksis og et sterkt ønske om at tiltaksaktiviteten skal foregå mer lokalt i kommunen. Når vi samtidig vet at mye av formidlingen til ordinært arbeid foregår direkte gjennom praksisplasser og lønnstilskudd, er det derfor ikke usannsynlig at en desentralisering av virkemidlene kan bidra til at arbeidsmobiliteten begrenses og dermed til kommunale innelåsingeffekter. Av dette følger det ikke nødvendigvis at tiltaksmidlene ikke bør desentraliseres, men at et kontor med desentrali-

serte tjenester bør ha et regionalt perspektiv i forhold til sin arbeidsmarkedspolitiske rolle. Her støter vi imidlertid bort i en klassisk konfliktlinje mellom kommunenes interesser i å beholde innbyggerne i kommunen og arbeidsmarkedspolitiske interesser som er opptatt av jobbformidling.

### *Felles ledelse*

Prosjektledelsen har blitt utformet på ulike måter i forsøkene. I enkelte forsøk har de hatt en felles prosjektleder med et uformelt helhetsansvar over prosjektet, mens i andre tilfeller har prosjektledelsen bestått av de tre etatslederne som et kollegium. Erfaringen viser at løsningen med en enhetlig prosjektleder har fungert mest effektivt i forhold til å løse de koordineringsutfordringene forsøkene har stått overfor. I disse forsøkene ser vi at beslutninger har blitt tatt raskere og mer effektivt. Selv om den enhetlige ledelsen ser ut til å fungere bedre enn en delt ledelse, har prosjektlederne i forsøkene vært avhengige av å få delegert uformelt ansvar fra etatslederne. Dette er også bakgrunnen for at vi har valgt å kalle det en ”godværsmodell”. Blant forsøkene finner vi nemlig også et eksempel der forsøket på å få til en tilsvarende enhetlig lederstruktur ikke har lyktes like godt.

Disse erfaringene kan også overføres til ledelsesproblematikken i de fremtidige arbeids- og velferdskontorene, noe som betyr at vi også her kan snakke om ”godværsledelse”. Parallelt med erfaringene i forsøkene, kan vi her se for oss at en enhetlig leder enten kan utsettes for et krysspress eller bli fratatt handlingsrom og myndighet fra sine overordnede i henholdsvis stat og kommune. Erfaringene fra forsøkene er imidlertid at konfliktnivået i de fleste tilfeller ikke er større enn at det er mulig å håndtere.

Erfaringer fra forsøkene viser at det er to måter å avlaste prosjektlederne eller etatslederne på. Det ene er at man har et overordnet styringsorgan (styringsgruppe) som evner å treffe beslutninger i forhold til mer prinsipielle og konfliktfylte saker. Det andre er å delegere ansvar til mellomledere, noe som både bidrar til å avlaste prosjektledelsen og til at koordineringen av de daglige og mer praktiske utfordringene blir løst på en bedre måte. Spesielt gjelder det der forsøkene har ansatt en egen leder for mottaket.

### *Organisasjonskulturer*

I det siste kapitlet har vi tatt for oss organisasjonskulturen i de tre etatene. Kapitlet tar opp to spørsmål. Det ene er hvorvidt kulturforskjellen i forsøkene representerer en barriere i forhold til samarbeidet mellom de tre etatene. Det andre



spørsmålet dreier seg om hva slags strategier og tiltak forsøkene har benyttet for å bygge broer mellom kulturforskjellene i de tre etatene.

De fleste informantene opplever at det er kulturforskjeller mellom etatene. Noen steder ser vi også at disse kommer til syne som mer eller mindre åpne konflikter, men som regel oppleves ikke kulturforskjellene som noe stort problem. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at forsøkene ikke representerer noe virkelig integrasjon, og at etatenes kulturer derfor ikke har fått brynet seg tilstrekkelig på hverandre. En annen forklaring 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 i andre sammenhenger vil kunne dukke opp mer konfliktfylte kulturforskjeller mellom ansatte i de tre etatene. En tredje forklaring kan være at forsøkene faktisk har lykkes med kulturbyggingen på tvers av etatene.

Det er gjerne to virkemidler som har blitt benyttet for å bygge broer mellom medarbeiderne i de tre etatene. Det ene har vært å formulere felles mål, visjoner og strategier. Det andre har vært å arrangere ulike fellessamlinger og seminarer. Samtidig ser det ut til at den varige fellesskapsfølelsen som skapes mellom medarbeiderne, først og fremst er et resultat av læringsprosesser som foregår i det praktiske samarbeidet mellom saksbehandlere. Kulturbyggingsstrategiene kan selvfølgelig være viktige, men ser ikke ut til å være tilstrekkelige for å skape en mer varig fellesskapsfølelse på tvers av etatene. Men vi finner også eksempler på at man godt kan etablere en læringsarena uten at det oppstår læringsprosesser. For å få til kulturbyggende læringsprosesser, kan det se ut som at det samtidig er avgjørende at det finnes arenaer der de underliggende kulturforskjeller mellom de tre etatene kan luftes og diskuteres på mer prinsipielt grunnlag.

Selv om kulturforskjellene stort sett ikke oppleves å være noe problem, er det samtidig vanskelig å se at det har oppstått noe ny kultur i forsøkene, eller at en av kulturene har fått dominere. Det er heller mer treffende å si at det er bygd en fellesskapsfølelse som tillater at de tre etatskulturene kan leve side ved side. Dersom vi knytter kulturbegrepet til medarbeidernes rolleforståelse, er det også grunner til at det bør være slik. I forhold til spørsmålet om hva slags kultur man skal velge, kan det derfor være vel så verdifullt å bevare noe av mangfoldet som gjenspeiler variasjoner i tjenestene, målgruppene og metodene som benyttes, som å forsøke å ensrette organisasjonskulturen. I en etat med et såpass stort tjenestespekter og brukergrupper, er mangfoldet sannsynligvis mer verdifullt enn ensretningen.

Kulturproblematikken i samordningsforsøkene har i all hovedsak dreid seg om det vi kan kalle horisontale kulturkonflikter eller kulturintegrasjon. Med dette mener vi integrasjon eller konflikt mellom medarbeidere og ledere på samme administrative nivå. I litteraturen finner vi imidlertid at kulturkonfliktene ofte dreier seg om det vi kan kalle vertikale konflikter eller integrasjonsprosesser. Det vil si konflikter og integrasjonsprosesser som går langs den vertikale styringskjeden mellom de som utformer politikken og de som implementerer den. Kulturkonflikter kan her oppstå som en følge av at et bestemt styringssystem kan komme i konflikt med lokale kulturelle særtrekk i de respektive etatene. Selv om medarbeiderne i de tre etatene kan leve med hverandres kulturelle særpreg lokalt, betyr det ikke nødvendigvis at de kan leve like godt innenfor hverandres styringssystemer. Dette er imidlertid en konfliktlinje medarbeiderne i forsøkene har vært lite berørt av siden de har forholdt seg til hver sine etaters styringssystemer. I en mer integrert etat med et felles styringssystem er det imidlertid ikke utenkelig at det kan oppstå kulturkonflikter vertikalt mellom medarbeidere fra de respektive etatene og det sentrale styringssystemet som innføres.

#### *Samordning sentralt og lokalt*

Innledningsvis i rapporten betraktet vi samordningsforsøkene som et resultat av en lengre debatt omkring organisering av de tre velferdsetatene. Debatten har dreid seg om hvorvidt samordningen av tjenestene i de tre etatene best ivaretas i form av en samarbeidslinje eller i form av en sammenslåing. Videre viste vi til Wollman (2003) som hevder at behovet for koordinering av ulike velferdsordninger har økt som følge av velferdsordningene har ekspandert, og som et resultat av de styringssystemene som har dominert i offentlig sektor på 1980 og 1990-tallet.

I litteraturen er meningene delte i forhold til spørsmålet om potensialet som ligger i de ulike initiativene for å få til vertikal integrasjon. Mens enkelte mener at det ligger et stort potensial i å integrere tjenestene vertikalt, er andre mer skeptiske. I den sammenheng snakkes det også om såkalte trade-off effekter som innebærer at man oppnår noe på ett område, men mister noe på et annet. Et sentralt spørsmål i evalueringen er derfor om vi med erfaringer fra samordningsforsøkene kan si noe om potensialet som ligger i en sterkere vertikal integrasjon av tjenestetilbudet i Aetat, sosialtjenestene og trygdeetaten.

Samlet sett tyder resultatene fra evalueringen på at det er oppnådd resultater på enkelte områder, men mindre på andre områder. Med andre ord kan vi si at re-

sultatene bærer preg av trade-off effekter. Disse kommer til uttrykk på tre måter. For det første gir informantene i forsøkene uttrykk for at samordningen er ressurskrevende, og at det å avsette ressurser til samordning av tjenestene går ut over den ordinære produksjonen. Samtidig viser brukerundersøkelsen at noen brukere opplever tjenestene som bedre, mens andre opplever at tjenestene har blitt dårligere. Samtidig finner vi også at sosialhjelpsmottakerne som gruppe er mindre fornøyd med saksbehandlingstiden, men er samtidig mer fornøyd med at tjenestene har vært samlet under ett tak. For det tredje ser vi tendenser i resultatindikatorerne på at enkelte forsøk har oppnådd gode resultater på ett område, men dårligere resultater på et annet. Dette viser at det kan være vanskelig å få til samordning av tjenestene og tradisjonell tjenesteproduksjon på en og samme tid.

Disse resultatene kan enten være et overgangsfenomen eller ha årsak i at enkelte av de organisasjonsmodellene som er testet ut, ikke har fungert godt nok. Bl.a. har vi sett at flere av forsøkene i løpet av forsøket har støtt på ulike typer organisatorske problemer. Dette må samtidig ses i lys av de sentrifugalkreftene som flere forsøk opplever, og som sannsynligvis har bidratt til å forsinke integrasjonsprosessen. Kilden til dette ligger spesielt i etatenes styringssystemer som må sies å ha bremsert reformtaket i forsøkene. På samme måte som Wollmann (2003) hevder at disse systemene er en kilde til fragmentering, kan vi også si at det har vært en kilde til å bremse motivasjonen eller muligheten for å samordne etatene. Samtidig viser dette at forsøk av denne typen ikke utelukkende kan gjennomføres lokalt, men at viktige forutsetninger for å få til en vellykket reform, også ligger hos sentrale myndigheter i å utforme et styringssystem som fremmer og ikke hemmer motivasjonen og mulighetene lokalt.

Selv om resultatene samlet sett bærer preg av trade-off effekter, finner vi samtidig at enkelte forsøk har oppnådd gode resultater, og at andre i slutfasen av prosjektperioden har kommet over mange av problemene de møtte underveis. Et eksempel er forsøket i Saupstad. Her kom de frem til både en effektiv modell og en modell som i liten grad utfordret etatene, noe som sannsynligvis gjorde at sentrifugalkreftene ble mindre synlige her. Et annet eksempel er forsøket på Askøy som kan vise til gode resultater på flere av de sentrale måleindikatorerne. I tillegg finner vi også at forsøkene i Verdal og Løten etter hvert også har utviklet velfungerende organisasjonsmodeller, og der de etatsinterne kravene heller ikke oppleves like problematisk for samarbeidet. Dette underbygger også antagelsen om at sentrifugalkreftene vil være mest problematisk i etableringsfasen da det gjerne oppstår "slakk" i organisasjonen, dvs. at man i en periode med endring i arbeidsmønstrer ikke er like produktiv som man har vært tidligere.

En utfordring flere av forsøkene har møtt i løpet av forsøksperioden, er at man organisatorisk har samordnet tjenestene med tanke på å aktivisere flere brukere, samtidig som det viser seg å ikke være tilstrekkelig med ressurser til å følge opp med aktive tiltak. Med andre ord kan vi si at den lokale innsatsen med å samordne tjenestene med tanke på å øke aktiviteten hos brukerne, ikke har vært tilstrekkelig koordinert i forhold til de tilgjengelige tiltaksressursene. I den grad man skal realisere målet om flere i jobb og færre på trygd, også for grupper som står lengre fra arbeidsmarkedet, må det i kjølvannet av en organisatorisk reform også følge en mer helhetlig tilpassning av de aktive tiltakene og øvrige virkemidler.

Dette viser at en forutsetning for en vellykket samordning lokalt, er samordning av virkemidlene sentralt. Her er det minst to viktige forhold å ta hensyn til. For det første må det sentrale styringssystemet utformes slik at det støtter opp om intensjonen om integrerte tjenester, ikke undergrave det. Videre er det viktig at de organisatoriske tilpasningene som foregår lokalt, samordnes i forhold til både omfanget på og innretningen av de aktive arbeidsmarkedstiltakene.

## LITTERATUR

- 6, Perri, Leat, D., Seltzer, K., Stoker, G. (2002): "Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda", New York: Palgrave.
- Arogyaswamy, B. og Byles, C.M. (1987): "Organizational Culture: Internal and External Fits", i *Journal of Management*, Volum 13. No. 4, 647-659.
- Bergsgard, N.A., Bjørnholt, M. og Brandtzæg, B. (2000): "Tverretattlig samarbeid om personer med sammensatte hjelpebehov. En evaluering av oppfølgingen av Samarbeidsrundskivet i kommunene", Rapport 176/2000, Telemarksforskning-Bø.
- Brandzæg, B. og Møller, G. (2002): "Evaluering av ordningen med tilskudd til jobbskapingprosjekter", Rapport 194, Telemarksforskning-Bø.
- Burgess, S. m.fl. (2003): "Incentives for Public Servants: Some Evidence from the UK", University of Bristol, CMPO and CEPR.
- Cowell, R. og Martin S. (2003): "The joy of joining up: modes of integrating the local government modernisation agenda", i *Environment and Planning. C, Government and policy*, Volum 21, 159-179.
- Crosby og Bryson (2004): "A Leadership Framework for Cross-Sector Collaboration", i *Public Management Review*, Volume 7, Nr 2, 177 – 201.
- Denison, D.R og Mishra, A.K (1999): "Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness", *Organization Science*, Volum 6. No. 2.
- Dowson, House and Sanderson (2004): "Jobcentre Plus Customer Satisfaction 2003". DWP Research Report 192.
- Erlingsdottir, G. og Sahlin-Andersson (1999): "Når styringsambitioner møder praksis. Den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvæsenet i Danmark og Sverige", Handelshøjskolens Forlag.
- Fevang, E., Røed, K., Westlie, L. og Zhang, T. (2004): "Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet", Rapport 6/2004, Frischsentret.
- Foster, D. og Hoggett, P. (1999): "Change in The Benefits Agency: Empowering the Exhausted Worker", i *Work, Employment & Society*, Volum 13, No. 1, pp. 19-39.
- Galpin, T.J. og Herndon, M. (2000): "The Complete Guide to Mergers and Acquisitions", Jossey-Bass.
- Gittell, Jody H. (2003): "The SouthWest Airlines Way. Using the Power of Relationships to Achieve High Performance", New York: McGraw-Hill.
- Habeck, M.M., Kröger, F. og Träm, M.R. (2000): "After The Merger". Pearson Education.
- Hansen, I.L (2004): "Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal", Fafo-notat 2004:25.

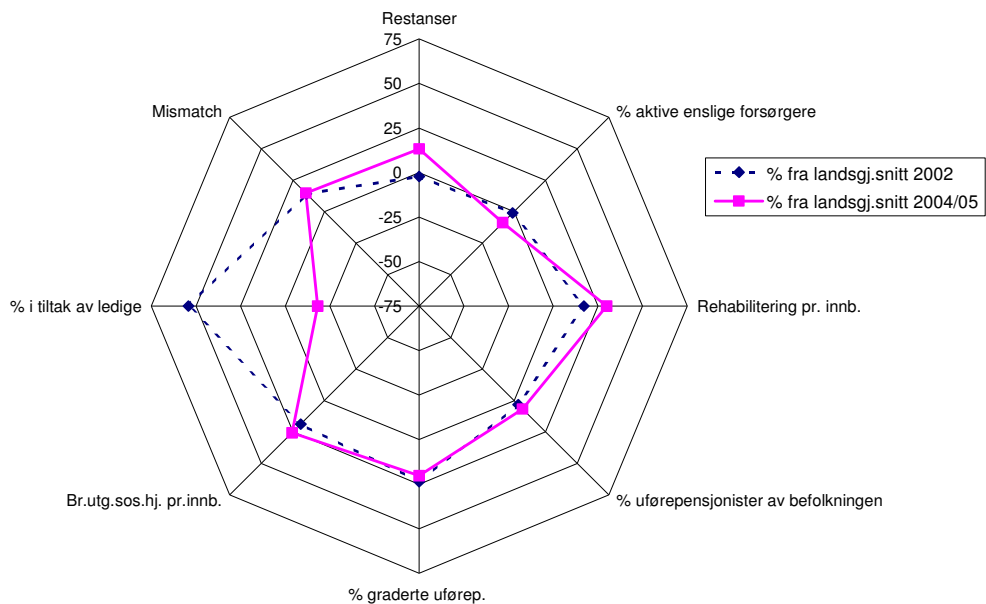
- Heian, M. og Møller, G. (2006): "Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak", Arbeidsrapport 2/2006, Telemarksforskning-Bø.
- Hirschman, Albert O. (1981): "Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States", Cambridge: Harvard University Press.
- Handy, Charles (1978): "Gods of Management. How they work, and why they will fail", London: Souvenir Press.
- Handy, Charles (1993): "Understanding Organizations", (4. utg.), London: Penguin Books.
- Hood, Christopher (2000): "The Art of The State", (paperback), Oxford: Clarendon Press.
- Huxham, C. and Vangen, S. (2005): "Managing to Collaborate", London: Routledge.
- Hvinden, Bjørn (1994): "Divided Against Itself. A study of Integration in Welfare Bureaucracy", Oslo: Scandinavian University Press.
- Lahey, James (2001): "Horizontal Management Moving from the Heroic to the everyday Lessons Learned from Leading Horizontal Projects", Canadian Centre for Management Development.
- Lewis, Richard (2006): "When Cultures Collide. Leading across Cultures", (3. utg.), Boston: Nicholas Brealey International.
- Ling, Tom (2002): "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", i Public Administration, Volum 80, no. 4, 615-642.
- Lipsky, Michael (1980): "Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individuell in Public Services", New York: Russell Sage Foundation.
- Kagan, Sharon Lynn (1993): "Integrating Services for Children and Families. Understanding the Past to Shape the Future", New Haven: Yale University press.
- Kelleher, J., Youll, P., Nelson, A., Hadjivassiliou, K., Lyons C., and Hills J, (2002): "Delivering a work-focused Service: Final findings from the ONE Case Studies and Staff Research". DWP Research Report No. 166, CDS: Leeds
- Møller, G. og Bergsgard, N.A. (2002): "Koordinering mellom eller sammenslåing av sosial-, arbeidsmarkeds-, og trygdeetaten", Rapport nr. 196, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, Geir (2004a): "Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Delrapport", Arbeidsrapport nr 20, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, Geir (2004b): "Velferdsforvaltningen i Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus", Arbeidsrapport nr 1, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, G. og Flermoen S. (2004): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger", Arbeidsrapport nr 9, Telemarksforskning-Bø.

- Møller, G., Flermoen, S. og Bergsgard, N.A. (2004): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Andre underveisevaluering", Arbeidsrapport nr 26, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, Geir (2005a): "Evaluering av samordningsforsøkene. Første delrapport om brukernes erfaringer med økt samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten", Arbeidsrapport nr 26, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, Geir (2005b): "Evaluering av samordningsforsøkene. Fjerde delrapport". Arbeidsrapport nr 21, Telemarksforskning-Bø.
- Olsen, T.S., Jensen, M.T., og Vangstad, A. (2003): "Veien til arbeid. Aktørmodellen som kilde til motivasjon og jobbeffekt?", FoU-rapport 03/08. Agderforskning.
- Ospina, S., Diaz, W., O'Sullivan, J.F. (2002): "Negotiating Accountability: Managerial Lessons From Identity-Based Nonprofit Organizations", i *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volum 31, no. 1, pp 5-31.
- Ouchi, W.G. og Wilkins, A.L. (1985): "Organizational Culture", i *Annual Review of Sociology*, Volum 11, pp. 457-483
- Pedersen, Jan-Tore (1992): "Vanntette skott eller åpne dører. Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad", Oslo: Universitetsforlaget
- Pedersen, Jan-Tore (1993): "Arbeid eller tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere", Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, Jan-Tore (1996): "Klienten og den offentlige sandkasse – Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem", Oslo: Kommuneforlaget
- Pedersen, Jan-Tore (2002): "Rehabilitering av velferdsforvaltningen", Oslo: Kommuneforlaget.
- Pritchett, Price (1997): "After the Merger. The Authoritative Guide for Integration Success", Revisted edition, McGraw-Hill.
- Putnam, Robert (1983): "Making Democracy Work", Princeton: Princeton University Press.
- Raid, Sally (2005): "The Power of Organizational Culture as a Discursive Formation in Merger Integraton", i *Organization Studies* 26(10): 1529-1554. Sage Publications.
- Raz og Fadlon 2005): "Managerial Culture, Workplace Culture and Situated Curricula in Organizational Learning", i *Organization Studies*, oktober 2005.
- Romzek, Barbara, S. (2000): "Dynamics of public sector accountability in an era of reform", i *International Review of Administrative Sciences*, Volum 66, 21-44.
- Rose, Randall (1988): "Organizations as Multiple Cultures: A Rules Theory Analysis", i *Human Relations*, Volum 41, No. 2, pp 139-170.
- Ringstad, Vidar (2000): "Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser", *Sosialøkonomen* 8/2000.

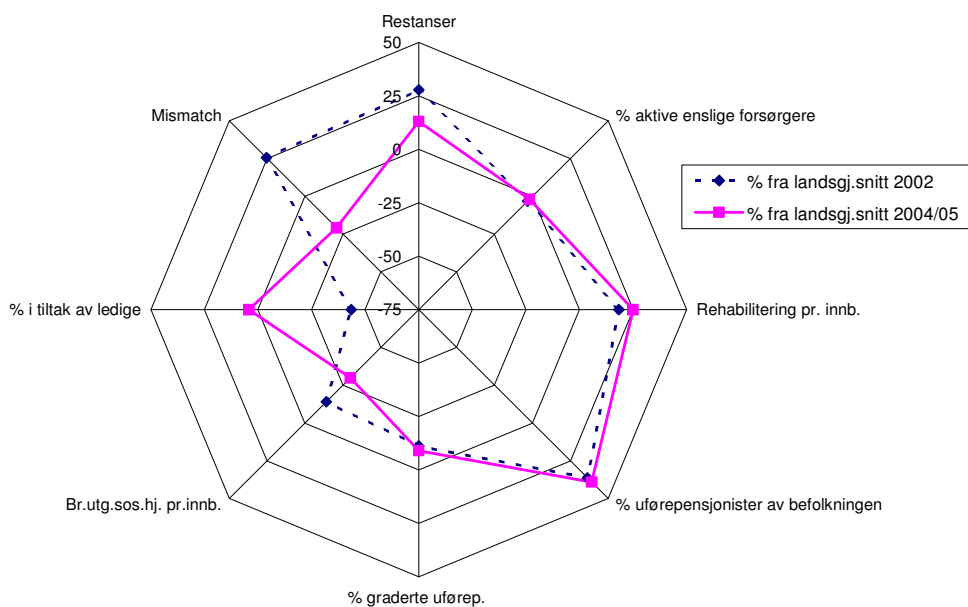
- Rolland, Asle (2003): "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser". Hovedrapport. SSB og BI.
- Schein, Edgar H.(1993): "Organizational culture and leadership" (2.utg), San Fransico: Jossey-Bass.
- Seo, M. and Hill, N.S. (2005): "Understanding the Human Side of Merger and Acquisition", i The journal of applied behavioral science, Vol. 41 No. 4, 422-443.
- Shafritz, J.M. og Ott, J.S. (2001): "Classics of Organization Theory", (5. utg.), Harcourt College Publishers.
- St. meld. 14 (2002-2003): "Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten".
- St.prp. 46 (2004-2005): "Ny arbeids- og velferdsforvaltning", Arbeids- og sosialdepartementet.
- Thompson, M., Ellis, R. og Wildavsky A.(1990): "Cultural theory", Oxford: Westview Press.
- Uhlin, Åke (1996): "Kunnskapens mange språk. Om offentlige strategier for læring i små og mellomstore foretak", Forskningsstiftelsen Fafo.
- Weich (1982): "Administering education in loosely coupled schools", i Phi Beta Kappan. Vol 63. No 10, 673-676.
- Wollmann, Hellmut (2003): "Coordination in the Intergovernmental Setting", i Peters og Pierre (ed): "Handbook of Public Administration", London: Sage Publications.



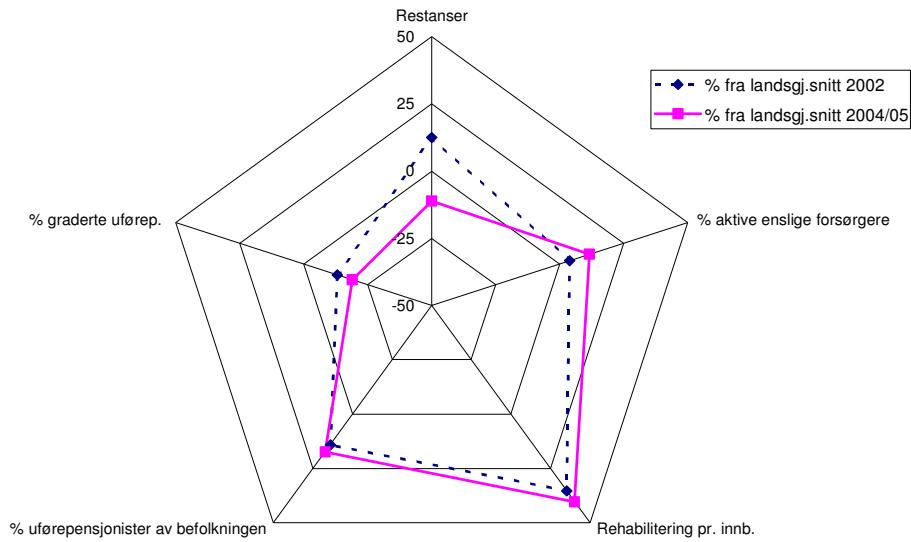
## **VEDLEGG**



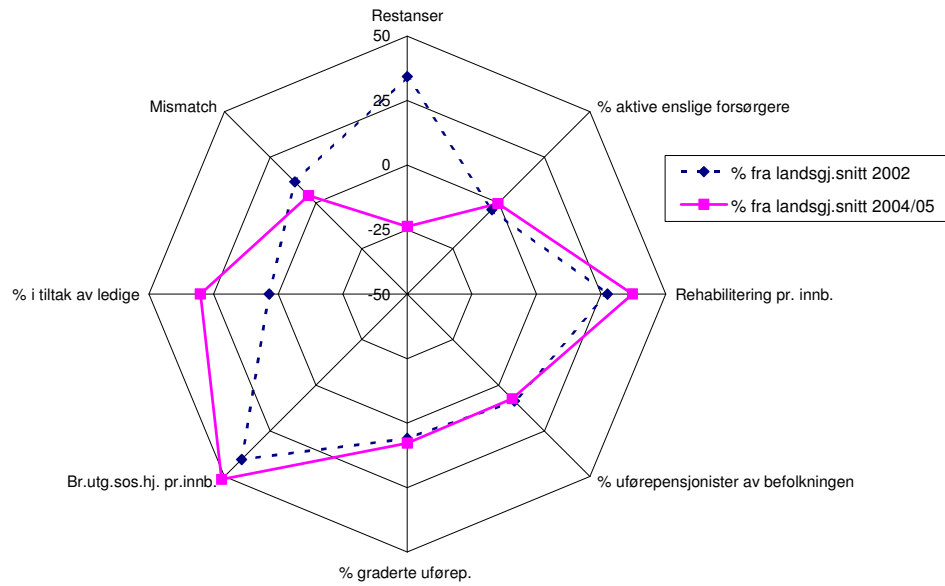
Figur 0.1 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Verdal



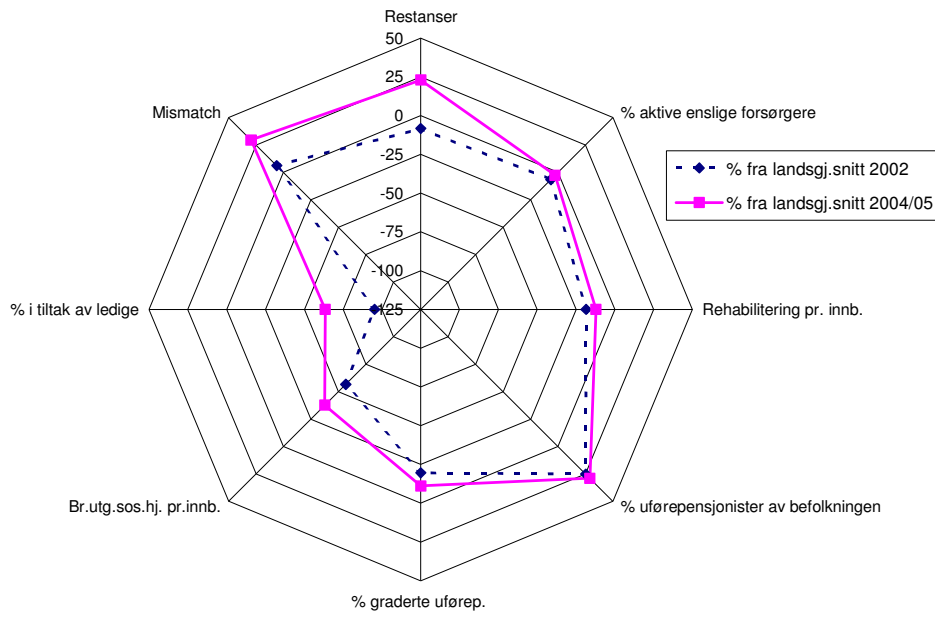
Figur 0.2 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Løten



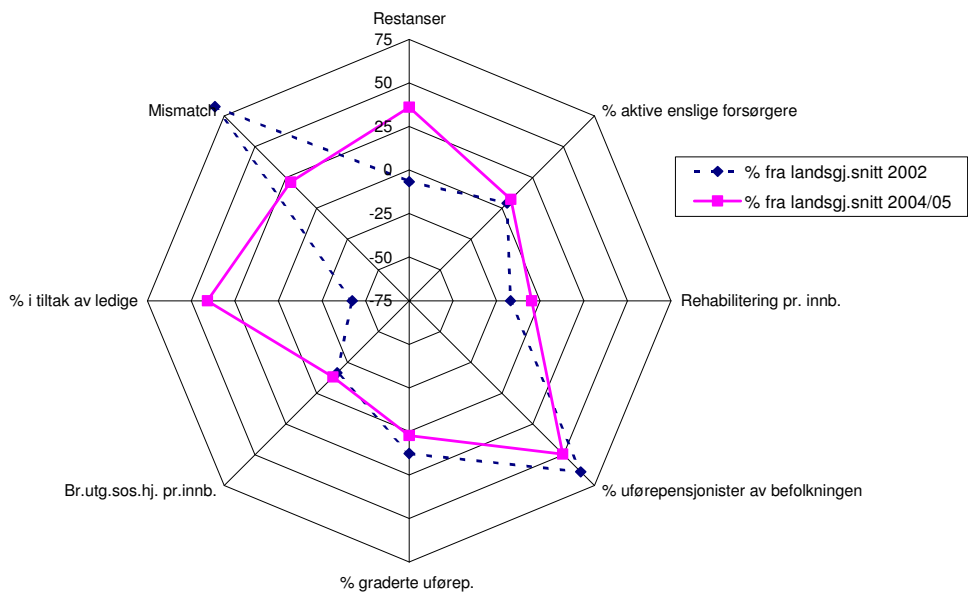
Figur 0.3 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Saupstad



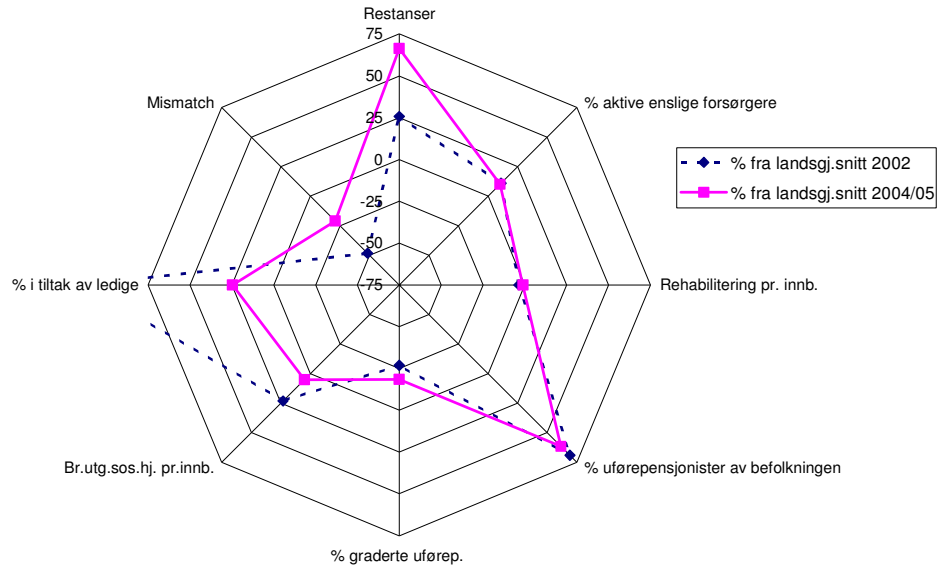
Figur 0.4 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Kristiansand



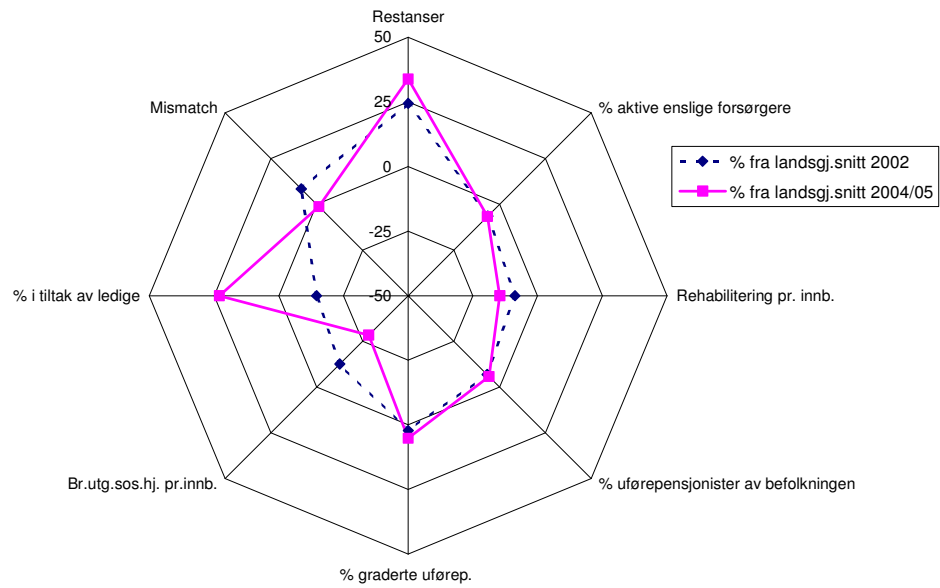
Figur 0.5 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Lødingen



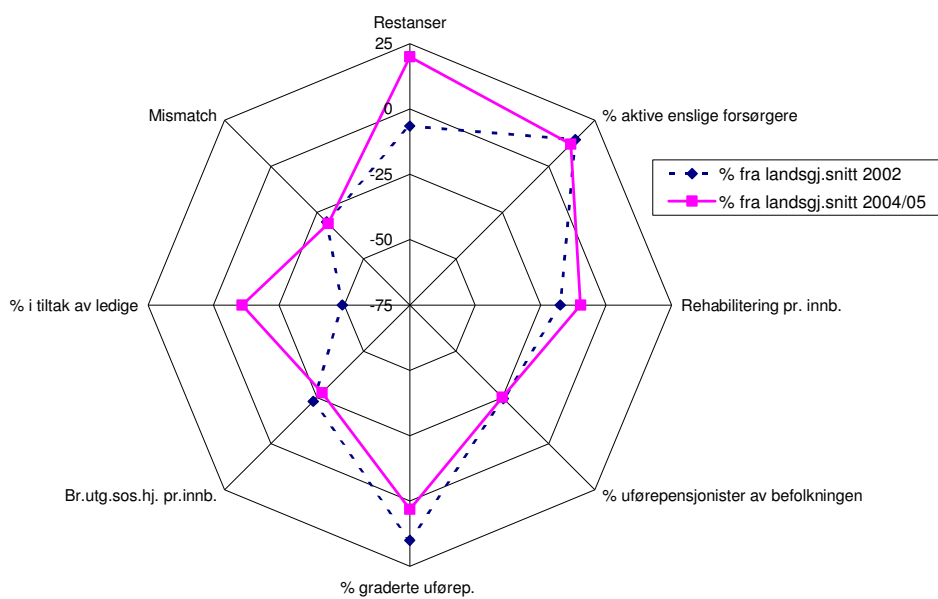
Figur 0.6 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Dønna



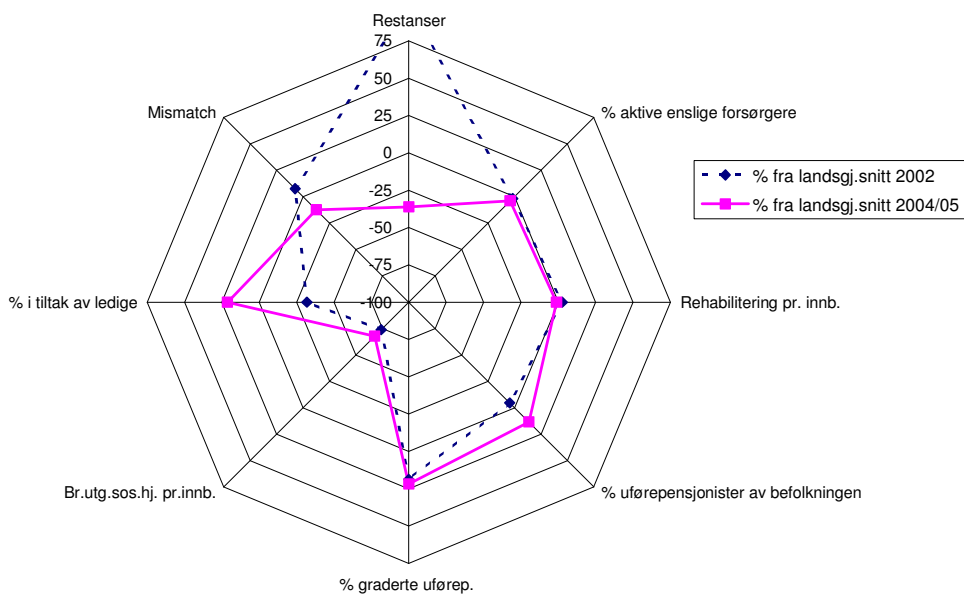
Figur 0.7 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Narvik



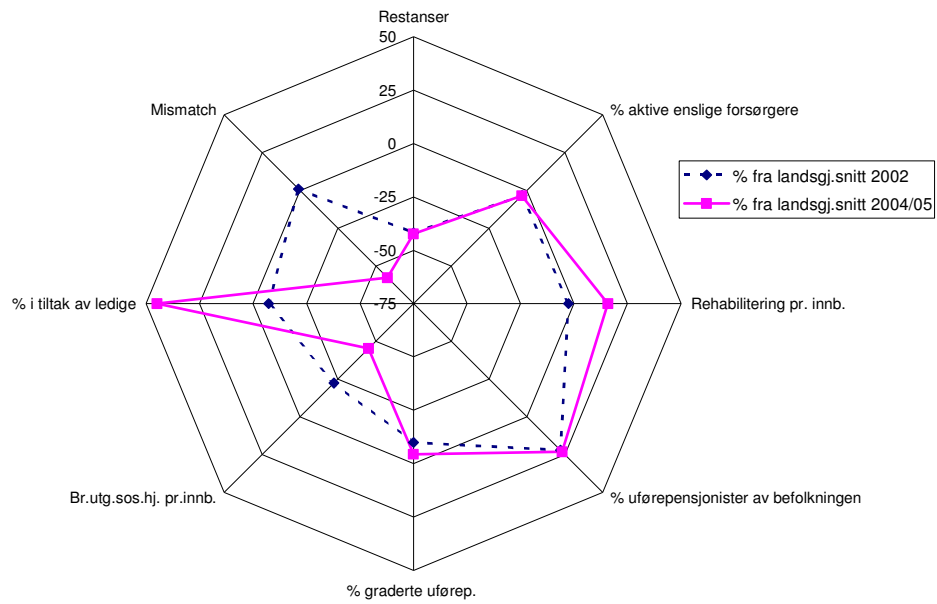
Figur 0.8 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Askøy



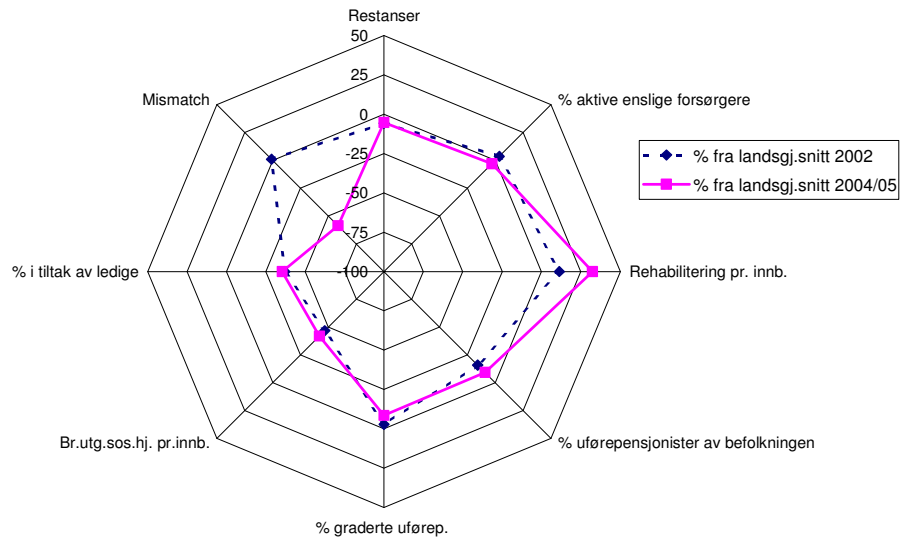
Figur 0.9 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Nittedal



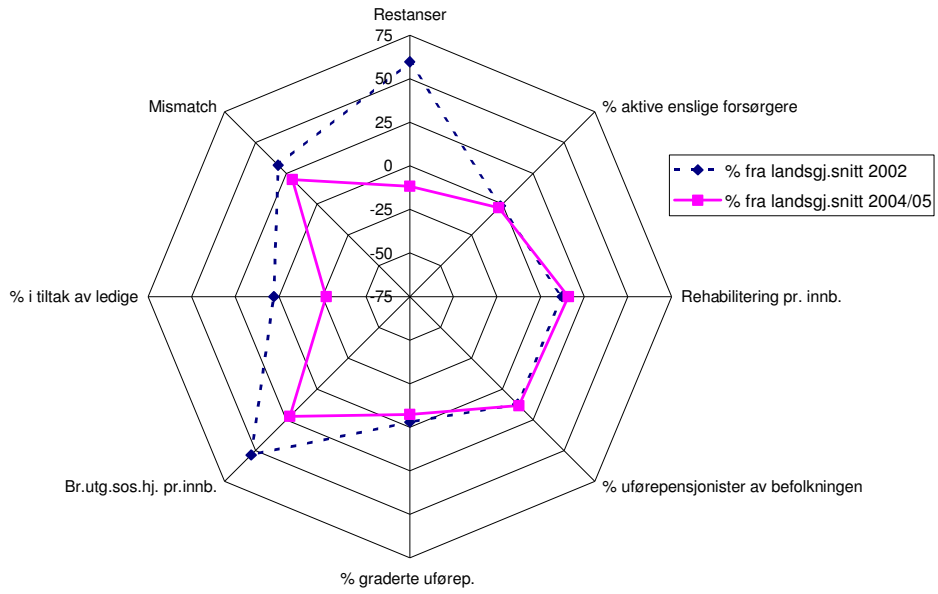
Figur 0.10 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Rissa



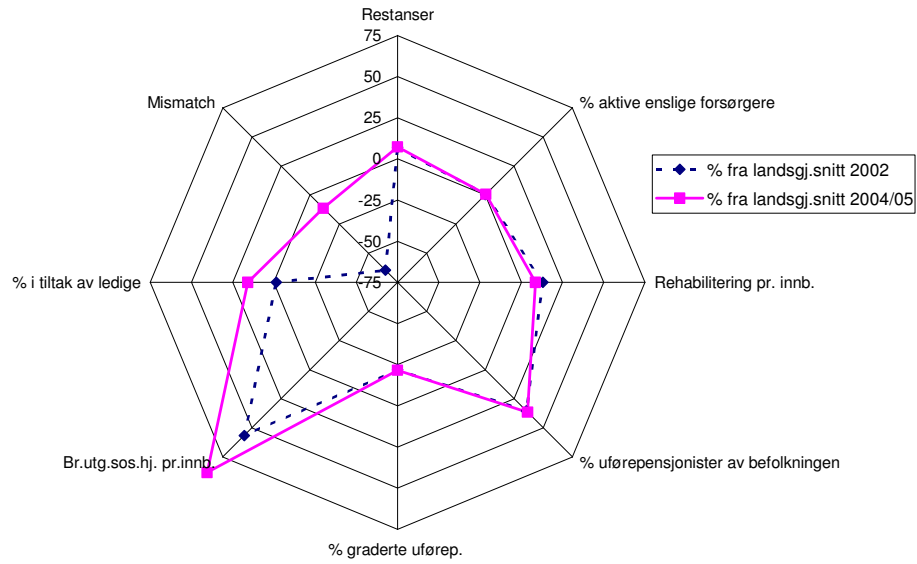
Figur 0.11 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Orkdal



Figur 0.12 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Skaun

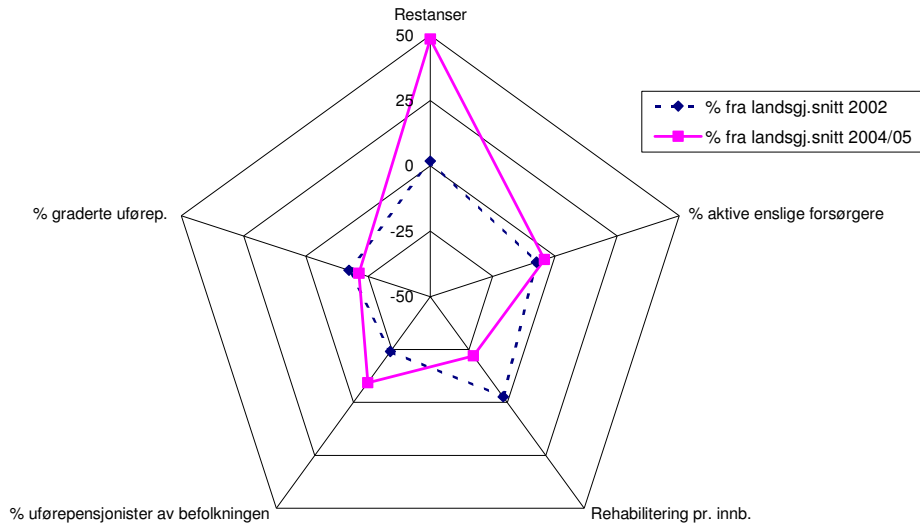


Figur 0.13 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Skien

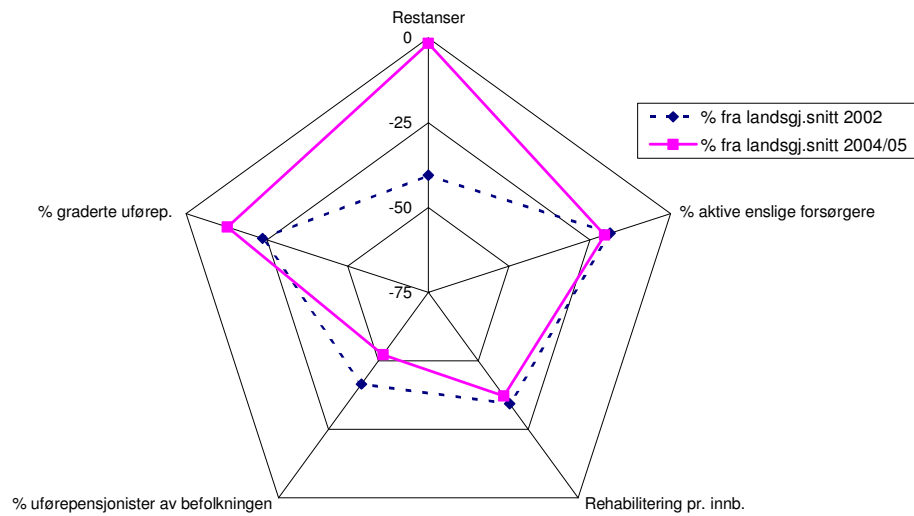


Figur 0.14 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Moss





Figur 0.15 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Årstad



Figur 0.16 Resultat- og virksomhetsindikatorer i Frogner

Tabell 0.1 Resultater fra brukerundersøkelsen fordelt på forsøkskommunene og sammenligningskommunene som referansegrunnlag. Lineær regresjonsmodell. Signifikante effekter er angitt med +/- dersom effekten er positivt eller negativt signifikant på 5%-nivå og (+)/(-) dersom effekten er positiv eller negativ på 10%-nivå.

	Frognar	Saupstad	Narvik	Moss	Moss (match)	Nittedal	Nittedal (match)	Løten	Kr.sand	Kr.sand (match)	Verdal	Dønna	Lødingen	Lødingen (match)	Askøy
samlet brukertilfredshet		+	-	(+)	+	(-)				+			+	+	-
å finne frem til de tjenestene du har behov for	-		-								(+)		+	+	
åpningstidene			(-)				(+)				+		+	+	
å nå frem på telefon	-	(+)	-												
utformingen av lokalene			-						(+)	(+)			+		
ventetid ved skranken	(-)	+	-	+	+			+	-	-			+	(+)	
ventetid for samtale med saksbehandler	-	+	-	+	+								+		
ventetid for behandling av søknad	-		-						-				+		-
personalets måte å behandle deg på	-		-										+		
personalets kunnskap om din sak	-		-		(+)								+		
personalets oppfølging av din sak	-	+	-	+	+	-	(-)		-	-			+	(+)	
informasjon du har mottatt i forhold til de tjenestene du har hatt behov for	-		-	+	+	-	(-)						+		
din mulighet til å få snakke uforstyrret med saksbehandler	-		-										+		
muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak	-	+	-		(+)								+	+	
hjelptil arbeidsrelaterte tjenester	(-)	(+)	(-)	+	+	(-)				+					
hjelptil trygderelaterte tjenester	-	+	-										+	+	
avklaringsamtale			-	+	+								+		(-)
oppfølgingsmøte		+	-	+	+								+		
tiltak			-						(-)		-		(-)		
rettigheter ivaretatt	(-)		-	+	+					(+)	+		+	+	
sendt fra kontor til kontor	(-)	+	-										+	(+)	
utført tjenester på ett og samme sted	+	+	(+)	+	+			+	+	+	+		+	+	+
oppgi opplysninger til flere saksbehandler har god forståelse	(-)	+							-	-			+		
saksbehandler har god forståelse			-	+	+	(-)						(-)	+		
må vente lenge på å få hjelp		+						+	-	-		+	+	+	
får rask hjelp	-	+	-	+	(+)				-	-			+	+	
ingen har klart å gi hjelp	-	+		+	(+)	-	(-)						+	+	
etatenes evne til å samarbeide	-	+		+	+					+			+		

Tabell 0.2 Betydning av brukermedvirkning i forhold til brukernes oppfatning av hvor god hjelp de har fått fra Aetat, sosialtjenesten og/eller trygdeetaten. Lineær regresjonsmodell.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Constant)	1,299	1,591	0,599	0,818
Forsøk	0,045	-0,468**	-0,401**	-0,414**
Brukermedvirkning	0,713***	0,621***	0,308***	0,314***
Interaksjon (brukermedvirkning * forsøk)		0,160***	0,132**	0,121**
Samlet brukertilfredshet (stemningsindikator)			0,582***	0,522***
Kjønn (kvinne)				0,090
Alder				-0,005
Utdannelse				0,076*
Gift/samboer				0,252***
Heltidsarbeid (referanse)				-
Deltidsarbeid				-0,207
Sykepenger/rehabilitering				-0,155
Attføring				-0,194
Uføre				-0,096
Under utdanning				-0,185
Arbeidsledig				-0,394***
Hjemmeværende				-0,070
Pensjonist				0,537**
Deltidsarbeid + stønad				-0,125
Annet				-0,071
Kontakt med sosial (referanse)				-
Kontakt med trygdeetaten				0,287***
Kontakt med Aetat				0,005
R <sup>2</sup>	,316	,320	,438	,475

\*signifikant på 10%-nivå

\*\*signifikant på 5%-nivå

\*\*\*signifikant på 1%-nivå

Tabell 0.3 Oppgaver i trygdeetaten som er lagt til mottaket (1. ledd). For-  
deling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1.  
ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=14).

	Nei	Resepsjonstjeneste	Informasjon/opplysningstj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
<b>Trygd (tjenester i mottakets 1.ledd)</b>									
Ta: Stønad ved helsetjenester (kap. 5)	0	2	3	0	1	8	0	14	3,7
Ta1: reiseregninger	0	2	2	1	2	7	0	14	3,7
Ta2: europeisk helsetrygdekort/E111	0	3	2	1	1	7	0	14	3,5
Tb: Grunn- og hjelpestønad	2	3	4	4	0	0	1	14	2,1
Tc: Stønad ved gravferd	1	2	3	4	0	4	0	14	2,9
Td: Sykepenger	0	4	3	5	0	2	0	14	2,5
Te: Stønad ved barn/andres sykdom	1	2	5	5	0	1	0	14	2,3
Tf: Medisinsk rehabilitering	2	2	6	3	0	1	0	14	2,0
Tg: Uførestønad/pensjon	2	2	5	3	0	2	0	14	2,2
Th: Yrkesskadedekning	2	3	3	2	0	3	1	14	2,6
Ti: Ytelse ved fødsel	1	3	3	4	0	3	0	14	2,6
Tj: Stønad til enslig, barnebidrag	2	3	2	6	0	1	0	14	2,1
Tk: Alderspensjon	3	3	2	4	0	2	0	14	2,1
Tl: Kontantstøtte	1	4	3	5	0	1	0	14	2,1
Tm: Barnetrygd	1	3	3	6	0	1	0	14	2,3
Tn: Fritt sykehusvalg	0	4	4	5	0	1	0	14	2,3
Totalt antall	18	45	53	58	4	44	2	224	2,6
Prosent	8,0	20,1	23,7	25,9	1,8	19,6	0,9	100	
	Nei	Ja						Total	
To: Oppfølging av sykmeldte	10	4						14	
Tp: Oppfølging av andre medl.	11	3						14	
Tq: Serviceberegninger	4	10						14	
Tr: Annet	2	0						2	
Totalt	27	17						44	
Prosent	61,4	38,6						100	

Tabell 0.4 Oppgaver i Aetat som er lagt til mottaket (1. ledd). Fordeling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1. ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=13).

Aetat (tjenester i mottakets 1. ledd)	Nei	Resepsjonstjeneste	Informasjon/opplysningsj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
Aa: Søknad om dagpenger	0	1	4	2	6			13	3,0
Ab: Utbetaling av dagpenger	1	2	3	6	1			13	2,3
Ac: Krav om attføring	0	2	4	4	3			13	2,6
Ad: Krav om attføringsstønad	1	1	4	6	1			13	2,4
Ae: Utbetaling av attføringsstønad	1	2	4	6	0			13	2,2
Af: Individstønad, søknad	4	1	2	5	1			13	1,8
Ag: Individstønad, utbetaling	2	2	3	6	0			13	2,0
Ah: Ventelønn/ventestønad, søknad	4	2	3	3	1			13	1,6
Ai: Ventelønn/ventestønad	3	3	4	3	0			13	1,5
Aj: Attføringstiltak	3	3	5	2	0			13	1,5
Ak: Arb.m.tiltak, generelt	3	1	2	6	1			13	2,1
Ak1: Arb.m.tiltak, jobbkubb	3	1	2	5	2			13	2,2
Ak2: Arb.m.tiltak, AMO-tiltak	3	1	2	5	2			13	2,2
Ak3: Arb.m.tiltak, praksisplass	3	1	2	5	2			13	2,2
Ak4: Arb.m.tiltak, mob.fr.stønad	3	1	2	5	2			13	2,2
Ak5: Arb.m.tiltak, andre	4	1	2	5	1			13	1,8
Totalt antall	38	25	48	74	23			208	2,1
Prosent	18,3	12,0	23,1	35,6	11,1	0,0	0,0	100,0	
	Nei	Ja						Total	
Al: Formidling av ledig arbeidskraft	10	4						14	
Am: Informasjon om ledige stillinger/arb.	4	10						14	
An: Jobbmatch	6	8						14	
Ao: Rekrutteringsbistand	12	2						14	
Ap: Registering av arbeidssøker	4	10						14	
Aq: Informasjon om bruk av meldekort	4	10						14	
Ar: Individuelle innkallinger av arb.søker	10	4						14	
As: Gruppeinnkallinger av arb.søker	11	3						14	
At: Individuelle oppfølgingssamtaler	10	4						14	
Au: Utskriving av CV fra Arena	3	11						14	
Av: Anbefaling av arbeidstillatelser	11	3						14	
Ax: Bistand til jobbsøk (selvhjelp)	3	11						14	
Ay: Bistand til selvregistrering (selvhjelp)	3	11						14	
Totalt	91	91						182	
Prosent	50,0	50,0						100	

Tabell 0.5 Oppgaver i sosialtjenesten som er lagt til mottaket (1. ledd).  
 Fordeling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1. ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=13).

	Nei	Resepsjonstjeneste	Informasjon/opplysningstj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
<b>Sosial (tjenester i mottakets 1. ledd)</b>									
Sa: Stønad til livsopphold	0	2	3	3	3	2	0	13	3,0
Sb: Nødhjelp	0	3	3	1	5	1	0	13	2,8
Sc: Råd og veiledning	2	3	3	3	1	0	1	13	2,2
Sd: Tjenester (§4-2), praktisk bistand m	6	3	2	2	0	0	0	13	1,0
Se: Individuell plan	7	3	2	0	1	0	0	13	0,8
Sf: Tiltak ved tyngende omsorgsoppg.	6	3	3	0	1	0	0	13	1,0
Sg: Midlertidig husvære	2	5	1	3	1	1	0	13	1,9
Totalt antall	23	22	17	12	12	4	1	91	1,8
Prosent	25,3	24,2	18,7	13,2	13,2	4,4	1,1	100,0	
	Nei	Ja						Total	
Sh: Kartlegging/avklaring	6	9						14	
Si: Oppfølging av stønadsmottakere	9	5						14	
Sj: Formidle kontakt med annet støtteap	8	7						14	
Sk: Annet	0	1						1	
Totalt	19	24						43	
Prosent	44,2	55,8						100	

Tabell 0.6 Oppgaver i trygdeetaten som er lagt til mottaket (1. og 2. ledd).  
 Fordeling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1. og 2. ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=14).

Trygd (tjenester i mottakets 1. og 2. ledd)	Nei	Resepsjonstjeneste	Informasjon/opplysningstj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
Ta: Stønad ved helsetjenester (kap. 5)	0	1	2	0	1	10	0	14	4,2
Ta1: reiseregninger	0	2	1	1	2	8	0	14	3,9
Ta2: europeisk helsetrygdekort/E111	0	3	1	1	1	8	0	14	3,7
Tb: Grunn- og hjelpestønad	1	2	6	2	2	0	1	14	2,4
Tc: Stønad ved gravferd	1	0	4	4	0	5	0	14	3,2
Td: Sykepenger	0	1	3	5	0	4	1	14	3,4
Te: Stønad ved barn/andres sykdom	1	1	5	4	0	2	1	14	2,8
Tf: Medisinsk rehabilitering	1	0	6	3	0	2	2	14	3,1
Tg: Uførestønad/pensjon	1	0	7	3	1	2	0	14	2,6
Th: Yrkeskadedekning	2	1	4	2	0	4	1	14	2,9
Ti: Ytelse ved fødsel	1	0	4	4	0	5	0	14	3,2
Tj: Stønad til enslig, barnebidrag	2	0	4	5	1	2	0	14	2,6
Tk: Alderspensjon	3	0	4	4	0	3	0	14	2,5
Tl: Kontantstøtte	1	1	5	5	0	2	0	14	2,6
Tm: Barnetrygd	1	0	5	5	1	2	0	14	2,8
Tn: Fritt sykehusvalg	0	2	6	5	0	1	0	14	2,4
Totalt antall	15	14	67	53	9	60	6	224	3
Prosent	6,7	6,3	29,9	23,7	4,0	26,8	2,7	100	
	Nei	Ja						Total	
To: Oppfølging av sykmeldte	9	5						14	
Tp: Oppfølging av andre medl.	10	4						14	
Tq: Serviceberegninger	3	11						14	
Tr: Annet	0	2						2	
Totalt	22	22						44	
Prosent	50,0	50,0						100	

Tabell 0.7 Oppgaver i Aetat som er lagt til mottaket (1. og 2. ledd). Fordeling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1. og 2. ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=13).

	Nei	Resepsjonstjeneste	Informasjon/opplysningstj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
<b>Aetat (tjenester i mottakets 1. og 2. ledd)</b>									
Aa: Søknad om dagpenger	0	0	4	2	7	0	0	13	3,2
Ab: Utbetaling av dagpenger	1	1	3	6	1	1	0	13	2,6
Ac: Krav om attføring	0	1	4	3	4	1	0	13	3,0
Ad: Krav om attføringsstønad	1	0	4	5	2	1	0	13	2,8
Ae: Utbetaling av attføringsstønad	1	1	4	6	0	1	0	13	2,5
Af: Individstønad, søknad	3	0	2	4	3	1	0	13	2,5
Ag: Individstønad, utbetaling	2	1	3	6	0	1	0	13	2,3
Ah: Ventelønn/ventestønad, søknad	3	1	3	4	1	1	0	13	2,2
Ai: Ventelønn/ventestønad	3	2	4	3	0	1	0	13	1,8
Aj: Attføringstiltak	3	2	4	2	1	1	0	13	1,9
Ak: Arb.m.tiltak, generelt	3	0	2	5	2	0	1	13	2,5
Ak1: Arb.m.tiltak, jobbklubb	3	0	2	4	3	0	1	13	2,6
Ak2: Arb.m.tiltak, AMO-tiltak	3	0	2	4	3	0	1	13	2,6
Ak3: Arb.m.tiltak, praksisplass	3	0	2	4	3	1	0	13	2,5
Ak4: Arb.m.tiltak, mob.fr.stønad	3	0	2	4	3	1	0	13	2,5
Ak5: Arb.m.tiltak, andre	3	0	2	4	3	1	0	13	2,5
Totalt antall	35	9	47	66	36	12	3	208	2,5
Prosent	16,8	4,3	22,6	31,7	17,3	5,8	1,4	100,0	
	Nei	Ja						Total	
Al: Formidling av ledig arbeidskraft	7	7						14	
Am: Informasjon om ledige stillinger/arb.mar	2	12						14	
An: Jobbmatch	4	10						14	
Ao: Rekrutteringsbistand	10	4						14	
Ap: Registering av arbeidssøker	2	12						14	
Aq: Informasjon om bruk av meldekort	2	12						14	
Ar: Individuelle innkallinger av arb.søker	7	7						14	
As: Gruppeinnkallinger av arb.søker	9	5						14	
At: Individuelle oppfølgingssamtaler	8	6						14	
Au: Utskriving av CV fra Arena	1	13						14	
Av: Anbefaling av arbeidstillatelser	11	3						14	
Ax: Bistand til jobbsøk (selvhjelp)	1	13						14	
Ay: Bistand til selvregistrering (selvhjelp)	1	13						14	
Totalt antall	65	117						182	
Prosent	35,7	64,3						100	



Tabell 0.8 Oppgaver i sosialtjenesten som er lagt til mottaket (1.og 2. ledd). Fordeling av forsøkene i forhold til om den aktuelle oppgaven utføres i mottakets 1. og 2. ledd og eventuelt hvor langt opp i tjenestetrappa (N=13).

	Nei	Resepsjonsjeneste	Informasjon/opplysningstj.	Individuell informasjon	Forberedende saksbeh.	Regelstyrt saksbeh.	Skjønnsmessig myndighetsutøvelse	Total	Gj.snitt
<b>Sosial (tjenester i mottakets 1. og 2. ledd)</b>									
Sa: Stønad til livsopphold	0	1	1	1	6	2	2	13	4
Sb: Nødhjelp	0	1	1	0	6	2	3	13	4,2
Sc: Råd og veiledning	0	2	3	6	1	0	1	13	2,8
Sd: Tjenester (§4-2), praktisk bistand mm	5	3	2	3	0	0	0	13	1,2
Se: Individuell plan	5	3	2	1	1	0	1	13	1,5
Sf: Tiltak ved tyngende omsorgsoppg.	5	2	3	2	1	0	0	13	1,4
Sg: Midlertidig husvære	1	2	2	3	2	1	2	13	3,1
Totalt antall	16	14	14	16	17	5	9	91	2,6
Prosent	17,6	15,4	15,4	17,6	18,7	5,5	9,9	100,0	
	Nei	Ja						Total	
Sh: Kartlegging/avklaring	2	12						14	
Si: Oppfølging av stønadsmottakere	7	7						14	
Sj: Formidle kontakt med annet støtteappara	4	10						14	
Sk: Annet	0	1						1	
Totalt	12	31						43	
Prosent	27,9	72,1						100	

Tabell 0.9 Estimering av mismatch (forholdet mellom ledige stillinger og vakanser) i 2004 mellom fraflyttingskommuner med Aetat avdelingskontor og fraflyttingskommuner uten Aetat avdelingskontor.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konstant	3,127	3,368	3,116
Kommune med avdelingskontor	1,863***	1,916***	2,073***
Folketall 04 (*1000)		-0,034	-0,092*
Nettoflytting		-0,015	-0,020
Sentralitet		-0,097	-0,111
Markedstype 1			2,815**
Markedstype 2			0,793
Markedstype 3			2,469
Markedstype 4			1,690***
Markedstype 5			-0,118
Markedstype 6			-0,284
R <sup>2</sup>	,061	,085	,185

\*signifikant på 10%-nivå

\*\*signifikant på 5%-nivå

\*\*\*signifikant på 1%-nivå