

# Tverretatlig samarbeid

En kvalitativ studie av hva som fremmer og hemmer det tverretatlige samarbeidet i et samordningsforsøk med tre etater

**Silje Joteig Engh**



Masteroppgave i sosiologi  
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

**UNIVERSITETET I OSLO**

Våren 2009



## Sammendrag

Norge har de siste årene stått ovenfor en rekke omorganiseringer i offentlig forvaltning. En av disse er omleggingen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Bondevik II-regjeringen ønsket en bedre samordning av velferdstjenestene, slik at Norge bedre kunne møte de samfunnsmessige utfordringene og for at brukerne skulle få et mer enhetlig og samordnet velferdstilbud. I 2002 ble det igangsatt 13 forsøksprosjekt, finansiert av Sosial- og helsedirektoratet, for å få noen erfaringer av ulike samordningstyper av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

I denne oppgaven har jeg forsøkt å belyse hvordan de ansatte i et slikt forsøksprosjekt, opplevde det å samarbeide sammen med de andre etatenes ansatte i en felles førstelinjetjeneste, og om samlokaliseringen førte til økt tverretatlig samarbeid. Hovedspørsmålet i studien omhandler i hvilken grad det har skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid. Ut fra denne problemstillingen, ønsket jeg å finne ut om samlokaliseringen medførte endring av det tverretatlige og hvilke faktorer som fremmet eller hemmet dette samarbeidet. Jeg fokuserte spesielt på strukturelle og kulturelle elementer for å belyse hvordan samlokaliseringen har påvirket det tverretatlige samarbeidet. Jeg trekker frem teoretiske perspektiver på struktur og kultur, for å danne forståelse av hvordan slike elementer kan føre til endring av det tverretatlige samarbeidet. Formålet med samlokaliseringen er blant annet at de ansatte skal endre sin atferd for at de sammen skal gi et mer enhetlig og samordnet tilbud til brukerne. På bakgrunn av det, kan man argumentere for om det er strukturelle og/eller kulturelle elementer som fører til endringene i de ansattes atferd. Samlokaliseringen av de tre etatskontorene, har ført til en del valg i forhold til organisasjonens struktur. I tillegg var etableringen av en felles kultur, et klart mål i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), for å kunne oppnå et enhetlig og samordnet tilbud til brukerne.

Studien er basert på kvalitativ metode i form av dybdeintervjuer og observasjon. Jeg foretok intervjuer med seks informanter fra hver av de tre etatene, både i forkant og litt over ett år etter selve samlokaliseringen. Formålet med dette er å få en bedre forståelse av hvordan det tverretatlige samarbeidet var før samlokaliseringen, for bedre å kunne vurdere om det opplevde samarbeidet hadde endret seg etter

samlokaliseringen. I tillegg hadde jeg en del arbeidserfaring fra tverretatlig samarbeid i trygdeetaten, samt at jeg fikk muligheten til å foreta noen observasjoner av de ansatte, da jeg var der for å intervju de. Målet var å finne hvilke faktorer som fremmet et godt tverretatlig samarbeid og hvilke faktorer som hemmet dette samarbeidet.

De opplevde erfaringene om endringen av det tverretatlige samarbeidet, var noe delt. Det var stor positivitet til det å samarbeide med de andre etatenes ansatte, og det foregikk mye ad-hoc-samarbeid i mottaket, hvor Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten var representert. I tillegg var det en del kompetanseoverføring både i mottaket, i det tverretatlige avklaringsteamet og på ledelsesnivå. Allikevel har det vært en del praktiske utfordringer for å få til ytterligere samarbeid mellom etatenes ansatte. Dette hadde mye sammenheng med lov- og regelverk, en tredelt ledelse, ulike mål- og prioriteringer i de ulike etatskontorene, interne omorganiseringer på grunn av en bydelsreform, få formelle og uformelle samarbeidsarenaer for de saksbehandlerne som ikke satt i mottaket og liknende. Dette hemmet etatene i å samarbeide om konkrete saker, samt en gjensidig kompetanseoverføring. De ansatte opplevde at de stort sett arbeidet på samme måte som de gjorde før samlokaliseringen, til tross for at de var samlokalisert i et velferds- og jobbsenter. De opplevde liten utvikling i forhold til å oppnå en felles bevissthet, felles mål eller felles tankemønstre. Allikevel utgjorde kulturforskjellene som de ansatte opplevde, ikke noen større utfordring. Det var de organisasjonsmessige og juridiske utfordringene som ble de største hindringene for ytterligere samordning og samarbeid mellom ansatte fra de tre etatene.

## Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en lang og lærerik prosess. Jeg har flere å takke for at jeg kom i mål med denne oppgaven. Først vil jeg takke min første veileder Anne Marie Berg, som ga meg mange gode og nyttige råd gjennom hoveddelen av denne studien. Deretter vil jeg rette en stor takk til Arvid Fennefoss som på kort varsel stilte opp som min veileder i slutfasen av denne oppgaven. Hans konstruktive tilbakemeldinger var til uvurderlig hjelp de siste månedene.

Det er også på sin plass å takke de som stilte opp til intervjuer ved Frogner velferds- og jobbsenter, som tok seg tid i sin travle arbeidshverdag og delte sine tanker og erfaringer med meg.

En særlig stor takk går til familie og venner, for at dere har vært oppmuntrende og støttende hele veien. Spesielt mine foreldre som alltid har hatt troen på at denne oppgaven skulle ferdigstilles, og som gikk turer med min sønn for at jeg skulle kunne arbeide med oppgaven. Min kjære mann, Kenth, fortjener en stor takk for all tålmodighet, støtte og oppmuntring i alle årene jeg har jobbet med denne oppgaven. Vi har opplevd mye denne tiden, som har lært oss at livet er skjørt og at det er viktig å ta vare på den tiden vi har med hverandre. Til slutt vil jeg takke våre to barn som har gitt meg en enorm inspirasjon og glede. Dere vil alltid ha en stor plass i mammas hjerte!

Oslo, 5. mai 2009

Silje Joteig Engh

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>Forord</b>	<b>5</b>
Innholdsfortegnelse	6
<b>1 Innledning</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrunn for temaet	8
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Samfunnsfaglig og sosiologisk relevans	14
1.4 Gangen i fremstillingen	15
<b>2 Metodologi og praktisk metode</b>	<b>17</b>
2.1 Oppgavens metodologiske utgangspunkt	17
2.2 Feltarbeid i egen kultur	19
2.3 Valg av metode	21
<b>3 Teoretiske perspektiver</b>	<b>32</b>
3.1 Organisasjoners målsetninger og struktur	32
3.2 Organisasjonskultur	38
3.3 Oppsummering	45
<b>4 Bakgrunn og historikk</b>	<b>46</b>
4.1 Historikk	46
4.2 De samfunnsmessige utfordringene bak reformønske	49
4.3 Bakgrunnen for å gjennomføre forsøksprosjekter	52
4.4 Et tidligere samordningsforsøk - Grimstad-modellen	54
4.5 Frogner velferds- og jobbsenter	55

<b>5</b>	<b>Empiriske funn ved samordningsforsøket</b>	<b>66</b>
5.1	Inntrykk av hverandre før og <i>etter</i> samlokaliseringen	66
5.2	Den fysiske organiseringens betydning	68
5.3	Interne omorganiseringer	70
5.4	Samhandlingsmønstre	72
5.5	Tre likestilte ledere	80
5.6	Oppfatninger av etatskulturene	83
<b>6</b>	<b>Diskusjon av resultatene og analyse</b>	<b>89</b>
6.1	Besvarelse av problemstillinger	89
<b>7</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>111</b>
7.1	Besvarelse av hovedproblemstilling: i hvilken grad har det skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid?	111
7.2	Oppsummering og mulige tolkninger	112
	<b>Litteraturliste</b>	<b>116</b>
	Vedlegg 1	120
	Vedlegg 2	123

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Bakgrunn for temaet

Norge har i flere år stått ovenfor en omfattende omorganisering av offentlig sektor. Omorganiseringen av velferdsapparatet har vært diskutert i mange år, og det har vært gjennomført mange ulike forsøk på å forbedre samarbeidet mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten, slik at brukerne skulle få et bedre servicetilbud, samt å få et mer effektivt velferdssystem. På den måten ivaretar man brukernes rettigheter og behov, i tillegg til å kunne møte den kommende demografiske ubalansen, som vil føre til at det er færre i yrkesaktiv alder per pensjonist enn tidligere. Det er derfor viktig både for den enkelte bruker og for samfunnet som helhet, at man kan få flere personer ut i arbeid. "Mange blir værende unødig i stønadsrollen dersom de ikke får en godt sammensatt og koordinert hjelp, som inkluderer virkemidler fra flere sektorer. Hjelpens innretning er derfor av betydning for offentlig økonomi" (Pedersen 1996:21).

Velferdsordningene i Norge er innbyggernes sikkerhetsnett. Aetat, trygdeetat og sosialetat, forvalter ytelser og tjenester til personer som av en eller annen grunn, har falt ut av arbeidslivet. Etatene oppfattes som garantister for økonomisk trygghet, dersom man skulle miste sin arbeidsinntekt. I tillegg til dette forvalter de mange typer ytelser og tjenester, for å dekke utgifter eller for å følge opp personer i en vanskelig situasjon. En omorganisering av disse tre etatene, vil av denne grunn omfatte store brukergrupper og mange ansatte.

Den 13. desember 2002, la daværende Regjering frem Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), hvor de foreslo å samordne Aetat, trygdeetat og sosialetat (SATS). Utgangspunktet for denne Stortingsmeldingen, var at Stortinget ba Regjeringen om å "...utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten" (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.1:2). En endret organisering av de tre etatene, vil berøre mange hundre tusen brukere hvert år og rundt 15.000 ansatte (Schous innlegg i stortingsdebatten 13.05.03). I tillegg vil en omlegging av de tre etatene også føre til konsekvenser for deres flere hundre tusen brukere. "Velferdstjenestene står foran den største reformen siden folketrygden ble innført. Velferdstjenestene er

komplekse og omfattende, og berører mange hundre tusen brukere hvert år” (Schous innlegg i stortingsdebatten 13.05.03).

Stortinget ønsket å få utredet mulighetene for én felles etat, da mange brukere hvert år ble såkalte kasteballer mellom etatene. Daværende regjering, Bondevik II-regjeringen, ønsket å unngå slike kasteballer ved å omorganisere etatene, slik at brukerne ville bli mottatt av velferdsapparatet med et enhetlig og samordnet tilbud. For å oppnå dette, var det stor enighet om at det måtte innføres et tettere samarbeid mellom etatene. Det var bred politisk enighet om at etatene skulle reformeres. *Hvordan* de tre etatene skulle samordnes, var det derimot stor uenighet om.

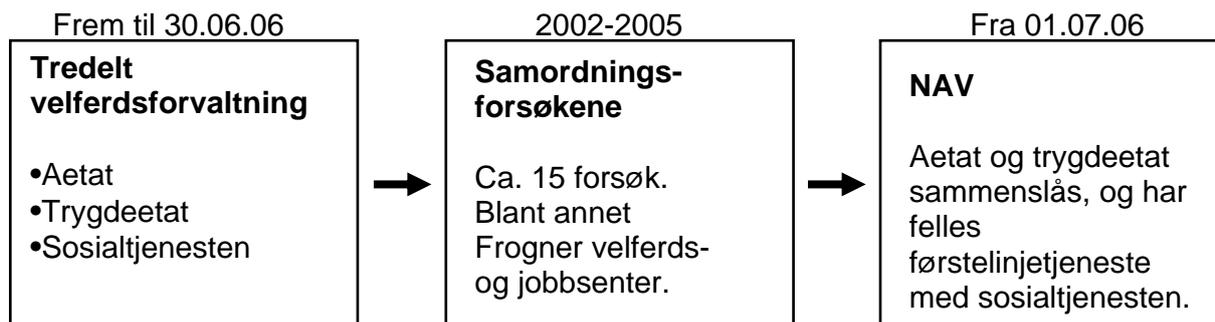
Regjeringen satte i 2002 opp noen hovedmål i Stortingsmeldingen for den nye organisasjonen. Disse hovedmålene for organisasjonsreformen var: flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.6.6). De ønsket å få flere over fra passive ytelser og ut i arbeid, samt en mer brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning.

Regjeringen kom frem til at det mest hensiktsmessige var å omorganisere Aetat og trygdeetat, men prinsippene for oppgavefordeling mellom stat og kommune skulle ikke endres. Det innebar at kommunens ansvar i hovedsak ville bli som det var, men at de ble pålagt å ”flytte sammen” med de to andre etatene og opprette en felles førstelinjetjeneste sammen med de to statlige etatene. Dette betydde at de tre enhetene skulle være organisert i et felles kontor i hver enkelt kommune. Formålet var at brukerne skulle møte en enhetlig og samordnet offentlig forvaltning, slik at de skulle slippe å henvende seg til flere ulike instanser. Man skulle kun trenge å henvende seg til en skranke, og det var ønskelig at så mange som mulig av brukerne fikk én fast kontaktperson fra denne nye enheten. Regjeringen la videre vekt på at fullmakter og handlingsrom skulle delegeres så langt ned i organisasjonen som mulig. Utformingen av førstelinjetjenesten ville av denne grunn være bestemmende for hvilken form og grad av samordning det ville bli opprettet i de ulike etatene oppover i systemene (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap. 6.6).

I Stortingsmeldingen fremkom det at det kunne være en del utfordringer med en slik omorganisering. Det ble bl.a. nevnt at etatene hadde flertydige mål og prioriteringer, ulik finansiering og budsjetter, ulik kompetanseoppbygging, samt ulike tradisjoner og tenkemåter (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.6.3.1). Det kom her frem at ulike etatskulturer, ville gi brukerne et dårligere tilbud i og med at etatene ikke hadde et enhetlig tilbud.

Etter fremleggelse av Stortingsmelding 14 (2002-2003) ble det arbeidet med ulike typer forsøksprosjekt for samordning av Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten med utgangspunkt i en slik oppdeling som meldingen fremla. Forsøkene hadde ulike fokusområder og ble organisert på ulike måter. Samarbeidsformene og ansvarsforholdene mellom etatene, var ulike fra forsøk til forsøk. Erfaringene fra disse forsøkene, skulle evalueres og tas hensyn til i det videre arbeidet med å reformere velferdsordningene. Forsøkene ble avsluttet i desember 2005.

Erfaringene fra disse samordningsforsøkene var veldig sentrale i forhold til opprettingen av den Nye Arbeids- og Velferdsetaten (NAV), som noen få år senere ble iverksatt kommune for kommune. De første NAV-kontorene var pilotkontorer og åpnet i oktober 2006 (Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:1) og de siste NAV-kontorene skal etableres i løpet av første kvartal 2010. Denne nye etaten ble etablert den 1. juli 2006, og er en sammenslåing av Aetat og trygdeetat, der sosialtjenesten utgjør en del av de lokale NAV-kontorene. Disse NAV-kontorene har en felles førstelinjetjeneste, hvor de tre tidligere etatene er samordnet slik at de sammen skal finne løsninger for brukerne. NAV-reformen regnes som den største velferdsreformen i Norge i nyere tid (nav.no). Denne figuren beskriver tidsaksen for utviklingen av velferdsforvaltningen:



Figur 1: fasene i prosjektet.

## 1.2 Problemstillinger

Mulige temaer for oppgaven, er svært omfattende. Det er en stor omorganisering og det er mange involverte i dette arbeidet som vil påvirke veldig mange brukere og ansatte i Norge. Ut fra det kan man velge mange ulike fremgangsmåter for å studere denne omorganiseringen av velferdsforvaltningen. Jeg har valgt å avgrense temaet for denne oppgaven til å se hvordan de ansatte opplever det å samarbeide i et av samordningsforsøkene med Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten, nærmere bestemt Frogner velferds- og jobbsenter. I tillegg ønsker jeg å finne ut av hvilke faktorer de ansatte opplever fremmer eller hemmer dette tverretatlige samarbeidet. Ut fra dette er hovedproblemstillingen formulert slik:

**Hovedproblemstilling:** I hvilken grad har det skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid?

Fokus vil i denne oppgaven rettes mot hva som de ansatte mener har fremmet eller hemmet økt grad av det tverretatlige samarbeidet. Tanken bak denne hovedproblemstillingen, er at jeg er av den oppfatning at for at samordningen av disse tre etatene, skal komme brukerne til gode, så må samarbeidet og samhandlingen internt i denne nye enheten fungere godt. Dette for at brukerne ikke kun skal bli kasteballer innad i en organisasjon, men faktisk få nytte av å få et bedre tilbud og oppfølging av den nye enheten. Av denne grunn velger jeg å fokusere på de ansatte, og hvordan de opplever hva som fremmer eller hemmer et effektivt samarbeid mellom de ulike etatenes ansatte, i et pilotprosjekt for en slik samordnet

enhet. Deres tanker rundt det de opplever, påvirker deres handlinger og samhandlingen fører til at de ansatte påvirker hverandre (Brandth 1996:153). Jeg ønsker å se nærmere på den interne samordningen og premissene for det tverretatlige samarbeidet på lokalt nivå. Om de opplever at de samarbeider mer etter de ble samlokalisert og deres erfaringer i forhold til målene for samordningen om økt tverrfaglig samarbeid for å oppnå felles mål, felles bevissthet og felles kultur. I tillegg vil jeg komme inn på faktorer som fremmer eller hemmer et ytterligere samarbeid utover det de hadde før samlokaliseringen.

For å belyse hovedproblemstillingen har jeg valgt å sette opp fem underspørsmål. Det første underspørsmålet omhandler hvilket inntrykk de ansatte hadde av hverandre og hvordan de opplevde det tverretatlige samarbeidet før og etter samlokaliseringen. For å få et godt inntrykk om det oppstår endrede oppfatninger om samarbeidet mellom etatene, er det nyttig å se på ulike etatene og hva som de ansatte tenker omkring hva som kjennetegner de ulike organisasjonskulturene, for deretter å se på hvilke endringer som har oppstått etter samordningen. Dette for å "kontrollere" funnene etter samlokaliseringen, ut fra hvordan dem i utgangspunktet opplevde samarbeidet de imellom, før samlokaliseringen. Første underspørsmål blir som følger:

**Underspørsmål 1:** Hvordan opplevde de ansatte det tverretatlige samarbeidet og hvilket inntrykk hadde de av hverandre, før og etter samlokaliseringen?

Mitt andre underspørsmål fokuserer på hvilke faktorer de ansatte opplever som påvirker deres tverrfaglige samarbeid. Man kan her anta at det vil være blant annet juridiske, organisasjonsmessige og/eller datamessige faktorer, som vil påvirke dette samarbeidet.

**Underspørsmål 2:** Hvilke elementer påvirker opplevelsen av å samarbeide med de andre etatenes ansatte?

I tillegg til disse to underspørsmålene, er det viktig å se på hvordan omstillingen har påvirket organisasjonskulturen. Regjeringen satte i Stortingsmelding nr.14, opp at etatskulturene måtte nærme seg hverandre for at man skulle oppnå de ønskede

målene med samordningen av etatene. De ansatte må kunne samarbeide tverrfaglig for å kunne yte en helhetlig service. Etatene har i dag ulike etatskulturer, og de ansatte identifiserer seg med disse kulturene. Er det mulig å forene disse ved å samordne etatene, og hvilke faktorer vil fremme og hemme dette? Blir etatskulturene likere hverandre? Blir de noen av de tidligere motsetningene borte? Har man oppnådd en felles tankegang og handlemåte, og hvorfor har man i så fall klart det eller ikke? Det er viktig å se på hvordan omstillingen har påvirket organisasjonskulturene. De ansatte må kunne samarbeide tverretatlig for å kunne yte en helhetlig service. Vil de ulike kulturene være hindringer for Regjeringens mål, eller vil de klare å samarbeide. Hvilke faktorer vil fremme eller hemme en felles kultur? Det er interessant å se hva som skjer når tre kulturer møtes og de blir oppfordret til mer omfattende samhandling og til å bli "likere" hverandre i kultur og handlemåte. Ut fra dette har jeg formulert mitt tredje underspørsmål slik:

**Underspørsmål 3:** Blir etatskulturene ved Frogner velferds- og jobbsenter, likere hverandre? Blir noen av de tidligere motsetningene borte? Har man oppnådd en felles tankegang og handlemåte, og hvorfor har man i så fall klart dette eller ikke?

Dette underspørsmålet er sentralt i forhold til Regjeringens mål for samordningsprosjektene, i forhold til å oppnå en felles kultur for å kunne utøve en enhetlig og samordnet tjeneste til etatenes brukere. Av denne grunn har denne delen fått mye plass i denne oppgaven.

Det fjerde underspørsmålet er også avledet av Regjeringens mål for samordningsforsøkene, dvs. målet om å samkjøre de tre etatens tankemønstre. Man kan anta at det er viktig for de ansattes opplevelser av samarbeidet med de to andre etatene, at de jobber opp mot et felles mål. Underspørsmålet er formulert slik:

**Underspørsmål 4:** Klarer de ansatte fra de ulike etatene å jobbe mot felles mål?

Det siste underspørsmålet er av mer organisatorisk karakter. Man kan tenke seg at det har betydninger for de ansattes opplevelser av deres samarbeid, at det var to statlige etater og en kommunal etat, i forhold til at de hadde forskjellige styringssystemer bak seg. Den kommunale enheten var politisk styrt på lokalt nivå.

Kommunen hadde selvstyre og lokal frihet. De to statlige etatene skulle ivareta nasjonale målsetninger om lik behandling av alle i Norge, samt rettsikkerhet og stabiliseringspolitikk for å ivareta nasjonaløkonomiske hensyn (Møller og Flermoen 2004:112). Ved Frogner velferds- og jobbsenter var den kommunale delen likestilt med de to statlige etatene, og de skulle finne felles løsninger for driften av senteret, samt finne felles mål å arbeide mot. Det var viktig med konsensus for å få en felles løsning forankret på lokalt nivå i bydel Frogner. Jeg ønsket å se nærmere på hvordan dette elementet påvirket hvordan de ansatte opplevde samarbeidet og om det hemmet deres tverretatlige samarbeide. Underspørsmål fem lyder som følger:

**Underspørsmål 5:** Blir problemet med at det er en kommunal del og to statlige deler et hinder for samarbeid og utførelse av arbeidsoppgavene?

### **1.3 Samfunnsfaglig og sosiologisk relevans**

Temaet har en samfunnsmessig relevans, da det er svært viktig at samordningen av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten, vil fungere. Det involverer mange ansatte og brukere. I 2004 hadde de tre etatene i underkant av 16.000 ansatte. Trygdeetaten behandlet mer enn 6 million saker i året og i underkant av 2 millioner personer mottok løpende ytelser. Aetat hadde ca. 466.400 registrert som arbeidssøkere i 2004 og sosialtjenesten ga økonomisk stønad til ca. 135.400 personer i 2003 (Kortversjon av St.prp. nr. 46). Det er viktig å finne effektive, gode og gjennomtenkte løsninger for hvordan man kan samordne disse tre etatene, og alle deres ytelser og tjenester. Resultatene av omleggingen av etatene vil få konsekvenser for brukerne og de ansatte. I tillegg er det et samfunnsøkonomisk aspekt ved dette. Som vi skal komme tilbake til senere i denne oppgaven, er denne reformen med å samordne de tre etatene, svært viktig for Norges fremtidige samfunnsøkonomi. Det vil også være viktig å skaffe seg kunnskap og erfaringer fra en slik reformprosess, i forhold til fremtidige omstillinger både i disse etatene og andre omstillinger med liknende trekk.

Temaet for oppgaven er også sosiologisk relevant. Det er interessant å se hvordan de ansatte opplever samhandlingen og hvilke faktorer de opplever påvirker samarbeidet. Det er sosiologisk relevant å se på hvordan aktørene i en omstillingsprosess opplever sin situasjon og sin interaksjon med de andre aktørene.

Det er hensiktsmessig å se på hvordan de ansatte tenker rundt disse situasjonene, da det er disse tankene som påvirker våre handlinger (Brandth 1996:153). Menneskene bidrar til å skape en verden rundt seg, og er ikke kun et produkt av sine omgivelser (Brandth 1996:153). Hvordan de ansatte i et felles førstelinjesenter opplever det å samarbeide med hverandre, og hva de opplever påvirker dette samarbeidet, er med på å styre deres handlinger. Videre er det interessant å koble de faktiske erfaringene og handlingene opp mot mål for det tverretatlige samarbeidet i disse samordningsforsøkene, da det er nyttig å se på hvordan aktørene har forsøkt å iverksette disse. I tillegg til målene, forholder aktørene seg blant annet også til meninger, verdier og normer. Samspillet mellom aktørene i en felles førstelinjetjeneste er sosiologisk relevant å studere nærmere, da sosiologi er et fagfelt som blant annet studerer og har mange godt utviklede teorier om samhandling og interaksjon i samfunnet. Innenfor dette sosiologiske fagfeltet, er man blant annet opptatt av mellommenneskelige samhandlinger, kultur, endringsprosesser i organisasjoner og hvordan grupper av mennesker definerer seg gjennom felles identitet. Mye av dette fokuseres det på i dette casestudiet og jeg tror derfor at denne studien er av sosiologisk relevans.

#### **1.4 Gangen i fremstillingen**

Mine metodologiske og metodiske valg for denne studien, fremkommer i kapittel 2. I kapittel 3 diskuterer jeg innholdet i sentrale begreper i forhold til problemstillingene, og legger frem et teoretisk perspektiv som denne oppgaven vil ta utgangspunkt i. I kapittel 4, redegjøres det for historikken og bakgrunnen for å iverksette samordningsforsøkene. I tillegg beskriver jeg kort resultatet av et tidligere forsøksprosjekt for samordning av de tre etatene, som har en sentral del i historien bak de samordningsforsøkene som det her fokuseres på. Det konkrete samordningsforsøket, Frogner velferds- og jobbsenteret, som denne studien tar utgangspunkt i, beskrives i siste del av kapittel 4. Informasjonen i kapittel 4, håper jeg skal gi leseren et bilde av konteksten rundt dette samordningsforsøket. I kapittel 5 fremstiller jeg de observasjonene og funnene som fremkom i min studie. Her forsøker jeg å gi en mest mulig empirinær beskrivelse av hvordan de ansatte selv så på sin samhandling med de andre etatene, og hva de opplevde påvirket det tverretatlige samarbeidet. I kapittel 6, tar jeg for meg de fem underspørsmålene og knytter

funnene opp mot teoretiske perspektiver som ble lagt frem i kapittel 3, og evalueringer av samme fenomen. Til slutt vil jeg, i kapittel 7, sammenfatte hovedtrekkene i denne studien og knytte disse opp mot de teoretiske perspektivene. Jeg vil også komme med tre mulige tolkninger av hovedfunnet i studien.

## Kapittel 2: Metodologi og praktisk metode

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for valg av metodologisk tilnærming og praktisk metode og beskrive fremgangsmåten i studien. Styrker og svakheter ved undersøkelsen, tas også opp underveis.

### 2.1 Oppgavens metodologiske utgangspunkt

For å belyse problemstillingene i denne oppgaven, har jeg valgt å benytte meg av Ragins (1994) kobling mellom empiri og teori. Jeg ønsker å beskrive det opplevde tverretatlige samarbeidet og fortolke denne beskrivelsen ut fra eksisterende teorier og andre evalueringer som har blitt foretatt på området. Ragins metodologi går ut på at samfunnsforskning involverer en dialog mellom ideer og resultater (Ragin 1994:55). Empiri og teori kan ikke sees atskilt, men må sees som en kontinuerlig dialog. Denne dialogen kaller Ragin for retroduksjon, og er en tredje vei mellom induksjon og deduksjon. Argumentasjonen for en kontinuerlig dialog mellom teori og empiri finner vi igjen hos Alvesson og Sköldbberg. De omtaler abduksjon som en mellomting mellom induksjon (avledet av empiri) og deduksjon (avledet av teori). Ved abduksjon kan analysen foregripes eller kombineres med tidligere teoristudier (Alvesson og Sköldbberg 1994:42). Tolkningen som gjøres kan senere styrkes gjennom nye studier. Alvesson og Sköldbberg omtaler abduksjon slik:

Den innebär att ett (ofta överraskande) enskilt fall tolkas med ett hypotetisk övergripande mönster, som, om det vore riktigt, förklarar fallet i fråga. Tolkningen bör sedan bestyrkas genom nye iakttagelser (nya fall). Metoden blir härigenom ett slags kombination av de två tidigare nämnda induktiva og deduktiva, men tillför också nya moment. Under processens gång utvecklas dels det empiriska tillämpningsområdet successivt, dels justeras och förfinas även teorin (dvs det föreslagna övergripande mönstret) (Alvesson og Sköldbberg 1994:42).

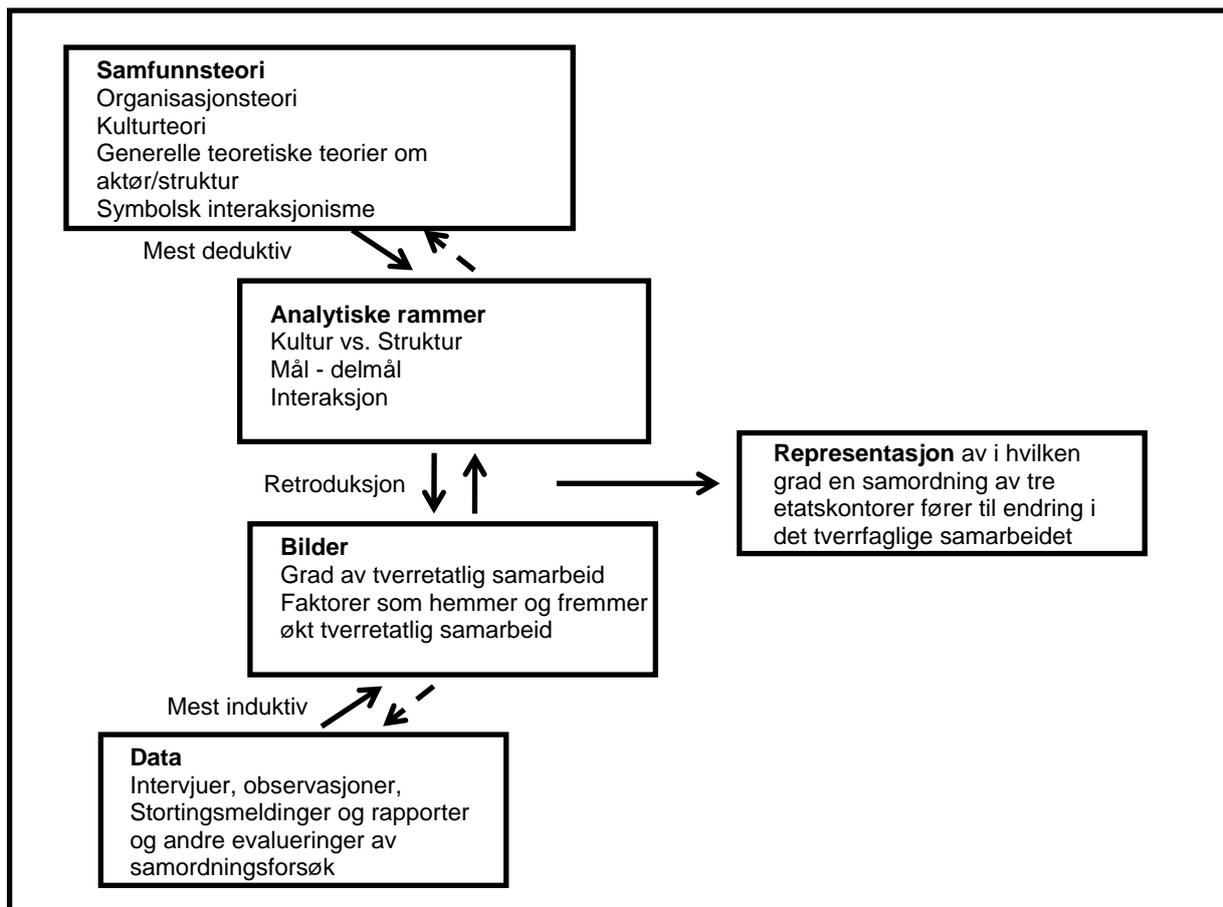
Det samme finner vi igjen hos Flyvbjerg som hevder at forskningsprosessen bygger på dialogen mellom kontekst og teori. Han er opptatt av at sosiale fenomener må knyttes opp mot deres kontekst. Sosiale fenomener er dynamiske og kontekstbundne av karakter (Flyvbjerg 1993:57, 58). Enhver teori er derfor ladet av konteksten til de eller det man studerer. Samtidig vil det være vanskelig å komme med rene empiriske

beskrivelser, da man vil benytte den teoretiske kunnskapen man besitter til å kategorisere dataene man får i sin studie.

I denne studien ble problemstillingene utformet ut fra egen erfaring, samt teoretiske tekster og annet relevant litteratur på området. I tillegg til dette inngikk generell sosiologisk teori i min for forståelse av temaet. Valg av metode ble valgt ut fra de problemstillingene som ble satt opp. Empiriske data ble innhentet og beskrevet og i denne beskrivelsen ligger det implisitt en kategorisering av det datamaterialet med intervjuer og observasjoner, som jeg fikk inn. Ut fra denne beskrivelsen av de empiriske funnene, knyttet jeg disse funnene opp mot relevant teori og andre evalueringer av det samme fenomenet. I hvilken grad de ansatte opplevde endring av det tverretatlige samarbeidet og hva som fremmet og hemmet dette samarbeidet, var også i dette tilfellet veldig kontekstuellet preget. Mitt case var et slikt samordningsprosjekt, og det var et sjeldent eksempel på en samordning av tre etater. Samordningsforsøket var i en historisk setting i et land, hvor det var stor debatt om hvordan man best kan organisere velferdsordningene. En stor reform var på trappene, og man ønsket å prøve ut en del ulike organisasjonsformer for de tre etatene. Det forelå både politiske og lokale føringer på hvordan dette samordningsprosjektet ble utformet. I denne studien har det til ulike tider blitt fokusert på teori og empiri, noe som samsvarer med Ragins fokus på den kontinuerlige dialogen mellom teori og empiri. Min for forståelse av det tverrfaglige samarbeidet i et samordningsprosjekt, var preget av teori, foreliggende materiale og egne erfaringer fra samarbeid mellom de tre etatene i samordningsprosjektet. Ut fra dataene som jeg innhentet, konstruerte jeg det Ragin kaller bilder av fenomenene (Ragin 1994:58). Bildene ble konstruert ved at jeg satt sammen deler eller elementer av det som studeres, for å danne et mer helhetlig bilde av fenomenet (Ragin 1994:58). Jeg studerte mitt case i dybden for å finne ulike interessante trekk, slik at jeg kunne få så mye informasjon om caset som mulig, for deretter å se sammenhenger og danne et helhetlig bilde av fenomenet. Dataene ble valgt ut fra teoretiske ideer, og bildene som oppsto, viste i hvilken grad det tverrfaglige samarbeidet har utviklet seg etter samlokaliseringen. Disse bildene som oppsto knyttet til bestemte analytiske rammer. De analytiske rammene kan sees som detaljerte ideer om fenomenet som studeres, og bidro til å klassifisere fenomenet som beskrives (Ragin 1994:63). Jeg benyttet

meg av deler av teorier eller perspektiver for å forstå bildene som oppsto, og det var kontinuerlig en dialog mellom empiri og teori gjennom hele studien.

For å gi et bedre bilde av den metodologien som brukes i denne oppgaven, benytter jeg Ragins modell for samfunnsforskning. Elementene i modellen er tilpasset denne oppgaven:



Figur 2.1 Ragins modell (1994:57) anvendt på oppgavens tema.

## 2.2 Feltarbeid i egen kultur

Det å gjøre feltarbeid i egen kultur, kan virke enklere enn å gjøre feltarbeid i fremmede kulturer, i og med at man kan språket og har ting til felles med informantene. "Å gjøre feltarbeid innen sin egen kulturkrets innebærer at en studerer en del av sin egen virkelighet" (Wadel 1991:18). Det kan være lettere rent praktisk, men det kan være vanskeligere å få tak i kunnskap og verdier som tas for gitt i sin egen kulturkrets, da vår kulturelle kunnskap og våre grunnleggende verdier ofte er

uuttalt og ubevisst (Wadel 1991:18). I følge Wadel kan det være vanskeligere å få tak i det som er felles kunnskap og forståelse i egen kultur. Han refererer til Giddens (1976:16), som gjør rede for at det eksisterer mye gjensidig felles kunnskap ("mutual knowledge") i egen kultur. Ulempen med at man deler så mye felles kunnskap med dem man studerer, er at man lett overser ting man tar for gitt. Ut fra dette kan det være nyttig å studere "deler eller dimensjoner av vår felles kultur" (Wadel 1991:19), for å belyse en viktig kulturell dimensjon i den norske felleskulturen.

### **Min bakgrunn**

I følge Thagaard (1998) er det viktig å spille med åpne kort, slik at grunnlaget for forskningen gjøres eksplisitt. Dette har betydning for forskningsresultatenes troverdighet og overførbarhet. Ut fra dette ønsker jeg å kort redegjøre for min yrkesmessige bakgrunn. Jeg har selv arbeidserfaring fra trygdeetaten og samarbeidet i mitt virke med Aetat og sosialtjenesten. Dette ga meg en fordel i og med at jeg hadde god kunnskap om deres arbeidshverdag og hvilke omstillingsprosesser etatene har vært igjennom. I tillegg vet jeg ofte hva de refererer til når de kommer med faguttrykk, henvisninger til ulike lover og datasystem. Det betyr at jeg har mye av den gjensidige felleskunnskapen som Wadel omtaler i forbindelse med det å gjøre feltarbeid i egen kultur (Wadel 1991:19). Det medfører en viss fare for å overse grunnleggende verdier og kulturell kunnskap, som jeg har til felles med dem jeg har intervjuet. Men som Wadel også sier så gir feltarbeid i egen kulturkrets "...også store muligheter til å fordype seg i virkeligheter som ikke er helt ens egne" (Wadel 1991:20).

Samtidig er det viktig å ikke overføre sine egne tanker og opplevelser til forskningsresultatene gjennom å legge føringer på samtalen med de intervjuede. Det ble viktig for meg å få frem mine egne opplevelser og tanker på forhånd, slik at jeg var klar over antagelsene mine om etatenes arbeidsmåter, kulturer, samarbeidsformer og faktorer rundt samlokaliseringen, før jeg gjennomførte intervjuene. På den måten var det lettere å være åpen for alle synspunkter og tanker som de intervjuede kom frem med.

Det var viktig å være oppmerksom på at det kunne medføre visse ulemper å kjenne etatene fra innsiden, og da spesielt den ene etaten betraktelig bedre enn de andre. Jeg var opptatt av å lære mer om de andre etatene før jeg gikk ut og intervjuet ansatte i samordningsforsøket. Videre valgte jeg å ikke informere aktivt til de intervjuede at jeg hadde en stilling i trygdeetaten. Dette for at svarene deres minst mulig skulle påvirkes av at jeg kunne knyttes til en av samarbeidspartnerne. Men dersom de spurte eller hadde kjennskap til min stilling i trygdeetaten, ble det oppgitt. Det var ingen som spurte meg om det, men et par hadde kjennskap til at jeg jobbet i trygdeetaten. De to det gjaldt ønsket selv å bli intervjuet og de sa selv at de ikke ville holde noe tilbake i samtalen. Jeg opplevde at de intervjuede var veldig tydelige og åpenhjertelige i sine svar. Faktisk var det de som la mest vekt på å fortelle om det de mente ikke fungerte, så vel som det som fungerte. Samtalen fortonet seg som en fortrolig samtale og det var en god stemning hele tiden. Alle de som ble intervjuet, var velvillige til det å bli intervjuet. Intervjuene ble utført på deres egne arbeidsplasser, men på lukkede rom, slik at vi kunne snakke uforstyrret og fritt.

Det var viktig for meg å være oppmerksom på at min arbeidserfaring i en av etatene, og tett samarbeid med to av etatene, at jeg måtte være oppmerksom på min forforståelse. Av denne grunn skrev jeg ned alle mine antagelser om hvordan det tverretatlige samarbeidet på Frogner ville foregå, og hvordan dette ville bli opplevd av de ansatte, i forkant av studiet. Min arbeidserfaring fra trygdeetaten ga meg god innsikt i hvordan de ansatte jobbet og hvilke problemer de møtte. Men ulempen med dette var at jeg kjente den ene etaten bedre enn de to andre, selv om jeg hadde samarbeidet tett med begge disse to etatene i mitt arbeide. Av denne grunn var det viktig å sette ned alle mine antagelser på et papir, slik at dette skulle komme klart frem på forhånd. På den måten var det lettere å vite hva som var mine antagelser og stille mer åpne spørsmål til de ansatte ved Frogner velferds- og jobbsenter.

### **2.3 Valg av metode**

Mine problemstillinger er knyttet til menneskers oppfattelse av sin virkelighet og hvordan de samarbeidet. Om organisasjonsendring i form av samordning, førte til endringer i bl.a. kultur. For å avgrense dette, ønsket jeg å belyse i hvilken grad det hadde skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid, og hva som hemmet eller

fremmet dette samarbeidet. For å kunne belyse dette, var det naturlig å velge kvalitativ forskningsmetode for innhenting av data. Kvalitative data var bedre egnet til å belyse problemstillingene, da jeg ikke var ute etter data som kunne uttrykkes i tall eller andre mengdetermer (Grønmo 1996), men etter hvordan de ansatte tenkte og oppfattet sin situasjon. Kultur og det psykososiale arbeidsmiljøet er vanskelig å måle i tall og mengdetermer.

For de fleste kvalitative metoder eller fremgangsmåter er det videre slik at hele forskningsprosessen – eller hver fase av den – preges av kvalitativ tankegang, det vil si av tenkemåter og utsagn som formuleres i ord og sjelden numerisk” (Holter 1996:12).

Jeg benyttet meg av kvalitativ metode, da jeg søkte å gå mer i dybden enn i bredden (Thagaard 1998), samt at kvalitativ metode er bedre egnet til å få frem data om verdenen slik de intervjuede ser og snakker om den (Brandth 1996). Med andre ord så valgte jeg kvalitativ metode, da denne metoden er bedre egnet til å belyse mine problemstillinger, da jeg så på deres meninger i forhold til sin situasjon og sitt tverretatlige samarbeid. Metoden ble valgt ut fra mine mål med studien og ikke ut fra hvilken metode jeg ønsket å benytte. Jeg så i denne studien på de ansattes meninger. Jeg var ute etter deres tenkemåter, og det de uttrykket har ikke faste svaralternativer som benyttes i kvantitativ metodetilnærming. Når man velger kvantitativ metode, benytter man forhåndsoppsatte spørsmål. Man sammenlikner ut fra svarene på disse spørsmålene, noen få, gitte variabler. I kvalitativ metode har man derimot muligheten til å studere mange og til dels uforutsette, egenskaper, men da med et lite antall caser (Ragin 1994:33). Av denne grunn valgte jeg å benytte kvalitativ metode, da det egner seg bedre til å belyse mine problemstillinger i forhold til meningsuttalelser, enn det kvantitativ metode kan gjøre.

### **Kvalitativ casestudie**

Jeg har i denne studien valgt å se på et case som er et samordningsforsøk mellom tre etater, for å belyse hvilke faktorer som de ansatte opplevde fremmet eller hemmet deres tverretatlige samarbeid. Jeg gjennomførte med andre ord mitt studie som et casestudie, og det kan defineres slik:

A case study is an exploration of a "bounded system" or a case (or multiple cases) over time through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information rich in context (Creswell 1998:61).

Caset som ble valgt er som nevnt ovenfor, et begrenset system i den forstand at det er avgrenset i tid og rom. Mitt case var et forsøksprosjekt, som var spesielt i forhold til tverretatlig samarbeid. Dette var et forsøk som var konstruert slik at tre etater, Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste, ble samlokalisert på lokalt nivå. I tillegg skulle de ha et felles mottak og et tverretatlig avklaringsteam. Intensjonen var å komme nærmere en forståelse av hvordan det tverretatlige samarbeidet fungerte i et slikt sjeldent eksempel på tverretatlig samarbeid. På denne måten fikk jeg muligheten til å kunne gå i dybden og finne ut mest mulig i forhold til mine problemstillinger i dette samordningsforsøket. Siden dette var et forsøk som var gjort i en spesiell historisk situasjon, hvor man ønsket en stor offentlig reform og som berørte mange ansatte og brukere, så var det interessant å studere dette fenomenet. Med dette mener jeg at det var viktig å se på dette caset, som spang ut av et spesielt historisk ståsted, da det inngikk i en større helhet. Man kan se denne studien i sammenheng med andre likende samordningsforsøk og andre samordningsprosesser, for å få bedre kunnskap om de ansattes opplevelser og hva som fremmer og hemmer deres samarbeid med hverandre. Caset kan da bli et eksempel på temaet som studeres.

Man kan ofte med fordel generalisere på grunnlag af en enkelt case, og case studiet kan udmærket bidrage til videnskabelig udvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Men formel generalisering er overvurderet som kilde til videnskabelig udvikling, hvorimod det gode eksemplers magt' er undervurderet (Flyvbjerg 1991:165).

I dette casestudiet fikk jeg også muligheten til å se hvordan de ansattes opplevelser endret seg over tid. Jeg fikk muligheten til å intervjuer en del av de ansatte før de ble samlokalisert og også ett år etter de ble samlokalisert. På denne måten fikk jeg et bedre inntrykk av de opplevde endringene etter samlokaliseringen.

## Dybdeintervju

Hensikten med denne studien var å belyse hva som fremmet og hemmet etatskontorene i å oppnå økt tverretattlig samarbeid. Av denne grunn fant jeg det hensiktsmessig å benytte meg av intervjuer, da det var en god fremgangsmåte for å få tak i hvordan de ansatte selv fortolket situasjonen.

Vi kan ikke direkte erfare et annet menneskes verdier, grunnleggende antakelser eller symboltolkninger, men vi kan direkte erfare deres artefakter. (...) Gjennom intervjuer forsøker vi så å få tak i medlemmenes fortolkninger av de artefaktene vi har observert" (Hatch 2001:246).

Jeg valgte å fokusere på å gjøre dybdeintervju ut fra en intervjuguide. Dybdeintervju, også kalt forskningsintervju, ble valgt for å finne ut av hvordan de ansatte opplevde sin situasjon og hvilke faktorer som fremmer eller hindrer samarbeid mellom etatene. For å kunne ha et sammenlikningsgrunnlag i forhold til hvordan de ansatte fra de ulike etatene, opplevde det tverretattlige samarbeidet, ble det benyttet det som Thagaard kaller åpne intervjuer, som er en mellomting mellom en strukturert tilnærming og en tilnærming preget av lite struktur (Thagaard 1998). Dette er en intervjuform, hvor man har laget en intervjuguide på forhånd, men den intervjuede tillates allikevel å snakke fritt under hele intervjuet. Det betyr at man passer på å spørre en del forhåndsbestemte spørsmål, samtidig som samtalen flyter fritt. Man kan da la samtalen gå litt på siden av de forhåndsbestemte temaene og følge opp interessante ting som kommer opp underveis.

Fordelen med å ha et oppsett for forhåndsbestemte temaer/spørsmål, var at informanten selv kunne vektlegge det som den syntes var relevant og viktig, samtidig som jeg kunne komme inn på de tingene jeg ønsket å få opplyst. Dette for å standardisere intervjuene noe, slik at jeg kunne få frem informasjon fra de ulike informantene om de samme temaene, for deretter å kunne sammenlikne dem. Samtidig kunne jeg gå utenfor intervjuguiden, der det var hensiktsmessig. Jeg kunne følge opp interessante uttalelser og følge bølger i intervjuet. I tillegg var det greit å ha en intervjuguide, slik at jeg kunne passe på å få med alle de spørsmålene jeg ønsket å ha med meg. Samtidig som samtalen kunne flyte lett og informanten kunne snakke litt fritt i forhold til det de ville snakke om. Samtalen bar ofte preg av en fortrolighet og etter min oppfatning var informantene positive til å snakke om sin situasjon,

samarbeidet med de andre etatene og forholdene internt i eget kontor. I og med at intervjuformen jeg valgte var en mellomting mellom en strukturert tilnærming og en tilnærming preget av lite struktur, kunne jeg tillate at samtalen kunne løpe fritt innenfor visse temaer og det ga meg muligheten til å komme med oppfølgingsspørsmål for å få utfyllende svar og for å utfordre de litt med hensyn til å få frem deres tanker og synspunkter. I tillegg var det greit å ha en intervjuguide, slik at jeg underveis kunne passe på å få stilt de spørsmålene jeg ønsket å få med. Det var nyttig å ha spurt de samme hovedtemaene til alle informantene, i og med at det var temaer som berørte mine problemstillinger. Det var lettere å sammenlikne svarene fra informantene, når de ble spurt om de samme tingene.

Intervjuguidene for intervjuene før og etter samlokaliseringen (Vedlegg 1 og 2) ble satt opp slik at jeg begynte med enkle spørsmål først, slik som alder, kjønn, hvilken etat de jobbet for, om de hadde noen arbeidserfaring fra de to andre etatene og liknende. Dette var enkle, trygge spørsmål å svare på. Videre var oppbygningen på spørsmålene slik at det var litt generelle spørsmål om arbeidsoppgaver og liknende, før jeg gikk inn på mer spesifikke spørsmål. Allikevel var det ofte slik at de intervjuede selv begynte å snakke om noe de ville fortelle om underveis i intervjuet, og jeg fulgte opp med oppfølgingsspørsmål. På denne måten fikk jeg nyttig informasjon, som jeg ikke ville ha fått, dersom jeg fulgte intervjuguiden punkt for punkt. Alle ble spurt til slutt hvem de hadde mest med å gjøre på jobben, arbeidsmessig og sosialt. Dette for å kartlegge om relasjonene til deres kollegaer hadde endret seg etter samlokaliseringen. Intervjuguiden som ble brukt i pilotintervjuene, ble også benyttet for intervjuene i samordningsforsøket før samlokaliseringen og for kontrollgruppen, med noen få tilpasninger ut fra om de faktisk skulle gjennomføre et samordningsforsøk i nær fremtid eller ikke. Det ble laget en ny intervjuguide for intervjuene som ble foretatt ett år etter samlokaliseringen. Denne baserte seg på spørsmål om hvordan de opplevde sin arbeidssituasjon og det tverretatlige samarbeidet etter samlokaliseringen, samt hva de mente hadde fungert bra eller mindre bra, og hvem de arbeidet eller hadde sosial omgang med. Begge intervjuguidene følger vedlagt i oppgaven.

## Utvalg og gjennomføring

Utvalget av hvem som skulle intervjues, ble foretatt via lederne av etatskontorene. Årsaken til at dette ble gjort, var at dette var min inngangsport til de ansatte og til å få gjennomført studien. Lederne ga meg tillatelse til å intervju seks fra hvert kontor før og etter samlokaliseringen, inkludert lederne selv. Jeg fikk dermed tilgang til de intervjuede, samt til lokalene og til å observere de ansatte på deres arbeidsplass. Selv om jeg var prisgitt ledernes velvilje til å gi meg tillatelse til å intervju en del av de ansatte, satte jeg noen føringer for hvordan man skulle velge ut de ansatte. Jeg ba om at det skulle være frivillig, at alle ledd skulle være representert (skranke, saksbehandlere og ledere). Lederne sendte deretter en forespørsel ut til alle sine ansatte, som igjen svarte om de ønsket eller ikke ønsket å bli med i denne studien. Ut fra dette, fikk jeg det antallet jeg ønsket og jeg fikk et visst mangfold ut fra arbeidsstilling.

For å få frem variasjoner av holdninger og uttalelser fra de intervjuede, ble det valgt å ha 6 stykker fra hver etat. Ved å ha seks intervjuede fra hver etat, med både ledelse og ansatte representert, håpet jeg på å få opplyst mine hovedspørsmål så godt som mulig og med ulike utgangspunkt. Det var viktig å få intervjuet et mangfold av de ansatte, inkludert lederne, da jeg hadde en tro på at de ville ha ulike erfaringer med det tverretatlige samarbeidet, samt ulike oppfatninger av hva som fremmet eller hemmet dette samarbeidet. I tillegg fikk jeg også intervjuet ansatte som hadde sittet i ulike samarbeidsprosjekter, tillitsverv og det tverretatlige teamet (TAT), men også de som hadde helt ordinære saksbehandlingsstillinger. Dette ga meg god innsikt i hvordan de opplevde organisasjonsendringen og samhandlingsmønsteret mellom etatene.

I og med at jeg blant annet ønsket å se om organisasjonsendringen, det vil si samlokaliseringen av de tre etatene, påvirket de ansattes syn på hverandre og om det førte til at kulturene ble likere ved hjelp av mer samarbeid og samhandling, fant jeg det hensiktsmessig å intervju informantene både før og etter samlokaliseringen. Dette også for å bli mer kjent med hvordan de oppfattet sin situasjon og de andre etatene før de ble samlokalisert, slik at jeg hadde et sammenlikningsgrunnlag med intervjuene som ble foretatt i etterkant av samlokaliseringen.

Alle de intervjuede var positive til å bli intervjuet, og selve intervjuene ble utført på deres arbeidsplass i et lukket rom. Alle ansatte sa seg selv villige til å bli intervjuet, samt at de fikk informasjon om oppgaven og hva den skulle brukes til, i begynnelsen av intervjuet. De ble også informert om at de ville være helt anonyme under hele studien og i denne oppgaven.

For å se om det var noen ulikheter i holdninger og oppfatninger av en sammenslåing eller samordning av de tre etatene, foretok jeg 6 intervjuer ved et annet trygdekontor som hadde tilknytning til Aetat Oslo Vest, som omtales i denne oppgaven. Dette for å få en pekepinn på om de ansatte hadde ulike perspektiver ut fra om de var med i et forsøksprosjekt eller ikke. I tillegg til disse intervjuene utførte jeg tre pilotintervju, slik at jeg fikk prøvd ut og gjort nødvendige endringer i forhold til min intervjuguide.

Pilotintervjuene, intervjuene av kontrollgruppen, samt første runde med intervjuer av de som skulle inn i forsøksprosjektet Frogner velferds- og jobbsenter, ble gjennomført våren 2004. Andre runde med intervjuer skulle gjennomføres etter at alle hadde flyttet inn i lokalene til Frogner velferds- og jobbsenter, og fått muligheten til å få litt erfaring med felles førstelinjetjeneste og samhandling. Av denne grunn ble andre runde med intervjuer gjennomført våren 2005.

For å gi et bedre bilde av de intervjuede og når intervjuene ble foretatt, illustrerer jeg dette i tabellen nedenfor. Denne tabellen gir en oversikt over de intervjuene etter de intervjuedes etatstilhørighet, samt tid og hvor langt kontoret har kommet i forhold til tverretattlig samlokalisering:

	Pilotintervjuer vår 2004	Samordnings forsøk før sam- lokalisering vår 2004	"Kontrollgrupp e" vår 2004	Samordnings forsøk etter sam- lokalisering vår 2005	Total
Aetat		6		6	12
Trygdeetat	3	6	6	6	21
Sosialtjenest en		6		6	12
Totalt	3	18	6	18	45

Tabell 1: Oversikt over hvilken etatstilhørighet de intervjuede hadde og hvilket tidspunkt de ble intervjuet på.

Jeg vil i neste kapittel fremstille kort de generelle trekkene ved de intervjuede. Jeg har valgt å ikke gi en mer detaljert beskrivelse av de intervjuede, som kunne være interessant i forhold til å se om det var noe mønster i uttalelsene fra samme person. Jeg valgte å unnlate å gi en detaljert beskrivelse av den enkelte intervjuede, da denne informasjonen lett kunne identifisere den enkelte intervjuede, da de fleste hadde veldig ulik og identifiserbar bakgrunn. Ved å gjøre dette, kan noe informasjon gå tapt, men hensynet til anonymiseringen av den enkelte ansatt, veier her tyngre.

Intervjuene varte gjennomsnittlig i ca. 1,5 time. De ble foretatt på deres egen arbeidsplass, enten på deres kontor eller i et samtalerom/møterom. På den måten var det lett for de å avsette tid til intervjuet, og intervjuet ble foregikk uten at andre kunne høre hva som ble fortalt. Det å møte de intervjuede på deres egen arbeidsplass, ga meg også muligheten til å se de fysiske forholdene som de jobber i. I tillegg fortalte de mye når de blant annet viste meg rundt i lokalet, snakket med andre kollegaer og tok røykepause. Her fortalte de fritt om hva de var opptatt av og de var også litt mer kritiske til hva som hemmer og fremmer deres tverretatlige samarbeid.

Alle intervjuene fra begge omgangene, bortsett fra to, ble tatt opp ved hjelp av minidisc. Årsaken til at det er to intervjuer som ikke ble tatt opp på diskett, er at lydopptakeren sluttet å fungere i begynnelsen av det første intervjuet den dagen. Ved disse to intervjuene noterte jeg ned det som ble sagt. Hensikten med å ta opptak (eller nedskrivninger av deres formuleringer), er å få med mest mulig av deres egne ord, slik at deres ord minst mulig skal bli fortolket. Det ville det i større grad vært fare for, dersom jeg benyttet mine ord på deres fortolkninger underveis i intervjuet. Som Hatch anbefaler: "...forsøk å notere ned eller gjøre opptak av mest mulig av deres faktiske formuleringer i stedet for å gjengi ideene med egne ord" (Hatch 2001:246).

Alle intervjuene fra første runde, inkludert pilotintervjuene og kontrollgruppen, ble transkribert. Dette for å få ned akkurat hva de fortalte og hvordan jeg stilte mine spørsmål. Dette var nyttig og svært tidkrevende. Ved andre runde, valgte jeg å transkribere kun hoveddelen av intervjuene. De som ble transkribert var de som var relevante for videre behandling. Det å transkribere var en svært tidkrevende prosess og alle intervjuene viste ikke noen nye elementer. Av totalt 45 intervjuer, ble ca. 30 transkribert. Resten av intervjuene finnes på lydbånd, og det er skrevet et fyldig notat av hva informanten opplyste. Alle intervju som jeg henviser til i løpet av oppgaven, er transkribert. Dette for å få frem nøyaktig hva som ble sagt. Dette anser jeg som svært viktig, da jeg deler mye av samme bakgrunnsforståelse som de intervjuede. Med det mener jeg at jeg har mye av den samme felleskunnskapen, ofte implisitte, som de intervjuede har. Ved å ta opp intervjuene på bånd, kan jeg gå tilbake og høre hvordan jeg stilte spørsmålene og høre svarene deres ord for ord og kan dermed bedre få frem nyansene i svarene.

### **Observasjon**

Under hele prosessen fikk jeg mulighet til å observere en del av livet på Frogner velferds- og jobbsenter. Spesielt i mottaket, hvor jeg brukte mye tid på å sitte og følge med på livet og samarbeidet i skranken. I tillegg fikk jeg også underveis og mellom intervjuene observert hvordan de ansatte jobbet i bakland og også oppe i etasjene. Dette er selvfølgelig overfladisk, i den betydning av at jeg kun observerte dem uten å høre konkret hele samtaler de imellom. Det hjalp meg med å underbygge en del av

de tingene som intervjuobjektene faktisk formidlet gjennom intervjuene. I tillegg har jeg også til en viss grad utført deltakende observasjon i mitt eget virke i trygdeetaten, hvor jeg samarbeidet med sosialtjenesten og Aetat. Nytt ved det å kunne benytte egne erfaringer finner vi også hos Andersen som jobbet i sitt eget felt, samtidig som han skrev bok om den meningssskapte organisasjon.

Boka er skrevet mens jeg har vært i fullt arbeid som konsulent og leder, og jeg betrakter den som et resultat av et sammenhengende feltarbeid i norsk arbeidsliv. (...) Grunnlaget for denne boka er empirisk fundert gjennom egen erfaring som både arbeidstaker, leder og bedriftsrådgiver” (Andersen 2001:11).

Mine erfaringer ga meg god innsikt, men det var også en viss risiko for at jeg kunne overføre mine egne erfaringer fra mitt virke i den ene etaten. Dette var det viktig å være bevisst på og jeg skrev ned i forkant alle mine antagelser ovenfor hvilke resultater jeg trodde jeg kunne forvente i pilotprosjektet Frogner velferds- og jobbsenter. Dette for å gjøre meg selv oppmerksom på mitt utgangspunkt og hvilken ballast jeg tok med meg inn i studien. Dette var også en av hovedgrunnene til at jeg nøye tok opp på bånd eller noterte nøyaktig hva informantene opplyste om i intervjuene. Men i tillegg til intervjuene, ga de meg mye informasjon før og etter intervjuene, hvor de snakket litt mer ”løsere” enn i intervjuet. Noen virket mer åpenhjertelige når ikke båndopptaker sto på. I tillegg fortalte de mye om de prosessene de har vært igjennom, når de viste meg rundt i lokalene. Dette ga meg mye innsikt i tillegg til intervjuene. Men for å være sikker på at jeg ikke fortolket den informasjonen de ga, for mye gjennom mine ”briller”, valgte jeg å basere denne studien hovedsakelig på det de oppga i intervjuene. Men innsikten hjalp meg i forhold til å danne et bilde av situasjonen, og også for å kunne korrigere det jeg hadde av antagelser på forhånd.

### **Annen forskningslitteratur og evalueringer**

Når det gjelder foreliggende data, finnes det en del data i form av dokumenter i forbindelse med godkjenning av prosjektene, samt evalueringer og offentlige rapporter. Jeg har gått igjennom mye av dette materialet, da det interessant å se hvilken kontekst forsøksvirksomheten befinner seg i. Hvilken bakgrunn og politiske føringer som førte til selve utformingen av Frogner velferds- og jobbsenter. Videre var

det viktig å ha med seg hvilke føringer de ansatte hadde å forholde seg til i forbindelse med sitt samarbeide med de andre etatene i denne samlokaliseringen. Dette kan være med å vise litt av konteksten til denne studien. Av denne grunn har jeg gått igjennom Stortingsmeldinger, forskningsrapporter, uttalelser fra sentrale politikere, interne dokumenter i etatene og rapporter fra tidligere forsøksprosjekter om samarbeid mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten, for å få en oversikt over konteksten til samordningsforsøket. Det har i mange år vært et fokus på et utvidet samarbeid mellom de nevnte etatene, og i den forbindelse har det også vært en del forsøk på ulike former for samarbeid. Frikommuneprosjektet i Grimstad er et slikt forsøksprosjekt. Alt dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Det har også vært evalueringsrapporter vedr. de 13 forsøksprosjektene i forbindelse med SATS, som Frogner velferds- og jobbsenter er en del av. Telemarksforskning fikk oppdraget med å evaluere disse forsøkene av Sosial- og helsedirektoratet og har levert flere evalueringsrapporter i denne forbindelse. De har en litt bredere tilnærning til feltet enn det denne oppgaven representerer. De ser ikke kun på de ansattes oppfatninger, men også hvilke resultater man oppnår i forsøkene og på brukernes opplevelser ved deres møte med disse samordningskontorene. I tillegg evaluerte de alle forsøksprosjektene, som har ulike organisasjonsformer og samhandlingsformer. Disse evalueringene var nyttig for denne studien, da jeg kunne knytte mine data opp mot det de fant i sine studier. Jeg kunne se om mine informanter underbygde det de fant ut og også sette min studie inn i en større sammenheng, da deres studie omfattet flere emner enn mitt. Disse evalueringene kan dermed være med å belyse sider ved denne studien.

## **Kapittel 3: Teoretiske perspektiver**

I dette kapitlet vil jeg presentere de teoretiske tilnærmingene jeg har valgt for dette arbeidet. De teoretiske tilnærmingene som presenteres her, er valgt med tanke på å kunne forstå og tolke hvilken grad av endringer i retning av tverretatlig samarbeid, som oppsto i samordningsforsøket. Det teoretiske rammeverket i studien består av to ulike teoretiske innfallsvinkler i forhold til å forståelsen av mulig endring av samhandlingsmønstrene mellom de ansatte i de tre etatskontorene. Jeg ønsker å se på ulike sider ved organisasjoners struktur og kultur, for å kunne fortolke i hvilken grad det forekom økt tverretatlig samarbeid og hva som fremmet og hemmet det. Først vil jeg se på organisasjonsstruktur, og da spesielt de fysiske strukturenes betydning ved organisasjonene. Her vil jeg hovedsakelig benytte Hatch drøftelse av den atferdsorienterte og den symbolorienterte tilnærmingen i forståelsen av fysisk struktur i organisasjoner. Videre vil jeg drøfte begrepet organisasjonskultur for bedre å kunne forstå hvilken betydning kultur har for de ansattes tverretatlige samarbeid og hvilke elementer som står sterkest i dette samordningsforsøket.

### **3.1 Organisasjoners målsetninger og strukturer**

Strukturene i en organisasjon er viktig for de ansattes muligheter og begrensninger for å få til økt samhandling. I denne oppgaven ser vi på et samordningsforsøk, hvor en av hovedmålsetningene er å øke samhandlingen mellom etatene som er involvert, slik at man skal kan nærme seg en felles kultur. For å oppnå et slikt mål, er det interessant å se på hvordan de ansvarlige for prosjektet, legger opp til økt samhandling gjennom å legge til rette for det blant annet gjennom de fysiske strukturene. En mulig antagelse er at det er viktig å legge opp konkrete mål i forhold til økt samhandling gjennom strukturene, og ikke bare oppfordre til økt samhandling (generelle mål). Etzioni definerer organisasjoners mål som "... ønsket tilstand som organisasjonen forsøker å virkeliggjøre" (Etzioni 1978:15). Etzioni argumenterer for at det er viktig at forskeren setter opp det han kaller for virkelige mål. Det betyr at man ser på hvilke områder ressursene rettes inn mot. Han vurderer forskjellen mellom virkelige og oppgitte mål slik:

Forskeren definerer organisasjonens *virkelige mål* som de fremtidige tilstandene som størsteparten av organisasjonens midler og deltakernes viktigste forpliktelser er rettet inn mot, og som klart blir prioritert når de kommer i konflikt med mål som er *oppgitt*, men som tildeles få ressurser” (Etzioni 1978:17).

Målet med organisasjonsendringer er som regel et ønske om å endre de ansattes atferd, slik at resultatet som de produserer blir bedre (Jacobsen 2004:89). I denne sammenheng er målet med samlokaliseringen av de tre etatene gitt i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). Hovedmålene for samordningsforsøkene og for en ny organisering av velferdstjenestene, er flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.6.6). For å oppnå disse sentrale målene, ønsket daværende Regjering at det skulle igangsettes ulike samordningsforsøk for å få til et bedre tverretatlig samarbeid, slik at de skulle få et mer enhetlig tilbud ut til brukerne. Det ligger med andre ord helt eksplisitte målsetninger for hva daværende Regjering ønsket å få som resultater av samordningsforsøkene. Daværende Regjering ønsket med disse målene å endre de ansattes atferd. For å få til dette, satte de i gang en del samordningsforsøk, hvor det sentrale var samlokalisering og felles førstelinjetjeneste. Dette kan vi tolke slik at de foretok strukturelle endringer, for å endre de ansattes atferd. Dette finner vi igjen i Jacobsens fremstilling av hva som oftest er målsetningene med organisasjonsendringer:

Mange organisasjonsendringer er rettet mot organisasjonens resultater, dens inntjening, konkurransekraft eller legitimitet. Grunnen til dette er klar: Det er disse forholdene som vil bestemme hva slags ressurser organisasjonen er i stand til å tilegne seg. Dette kan kun oppnås ved at medlemmene i organisasjonen endrer sin atferd, for eksempel ved å lage bedre tjenester eller arbeide mer effektivt slik at prisene kan senkes. Men siden atferd kan være så vanskelig å endre direkte, forsøker man ofte å endre atferden indirekte ved å endre på organisasjonsmedlemmenes kontekst: kulturen, strukturen, systemene og strategiene” (Jacobsen 2004:89).

Strukturene kan tolkes som en materialisering av visse kulturelle ønsker. I vid forstand kan vi se på kultur som om det omhandler *alt*, og strukturen i organisasjonen blir da et aspekt ved kulturen som gir muligheter og begrensinger for det tverretatlige samarbeidet. Den fysiske strukturen kan skilles fra den formelle

organisasjonsstrukturen. En organisasjons formelle struktur består av et sett av regler for arbeidsdeling og styring (Fivesdal og Bakka 1998:42). Den formelle strukturen er også viktig i forhold til de ansattes handlemåter, og for deres muligheter for å få til økt tverretattlig samarbeid. I samordningsforsøket som denne oppgaven omhandler, er de formelle strukturene slik at det er tre byråkratiske etater, som har hierarkiske styringslinjer. De har fra tidligere ulike arbeidsmål, tradisjoner, regler og arbeidsmetoder. Disse formelle strukturene vil være viktig i forhold til arbeidsdelingen og styringen i samordningsprosjektet, og derigjennom være viktig for hvordan de ansatte samhandler med hverandre.

Den fysiske strukturen i en organisasjon omfatter, i følge Hatch, elementer som geografi, bygningsmasse, møbler og utstyr, design og utsmykning av bygningene. I tillegg omfatter de fysiske strukturene menneskene som oppholder seg der (Hatch 2001:269). Hatch hevder at de nevnte fysiske elementene står i relasjon med hverandre, og at det er denne relasjonen som bestemmer den fysiske strukturen i en organisasjon. Det er for eksempel hvordan de ulike bygningene eller kontorlandskapene er utformet og står i forhold til hverandre, som avgjør hvordan den fysiske strukturen blir som en helhet. Dette i likhet med hvordan de sosiale strukturene blir avledet av relasjonen mellom de sosiale elementene i organisasjonen.

Slik forholdene mellom sosiale elementer i en organisasjon bestemmer dens sosiale struktur, slik blir den fysiske strukturen bestemt av relasjonene mellom de fysiske elementene (Hatch 2001:269).

Betydningen av hvordan elementene står i forhold til hverandre, kommer frem i Hatchs diskusjon av organisasjonsgeografi og planløsninger. Når det gjelder organisasjonsgeografi, kan en organisasjon ha sitt virke på flere ulike steder. En bedrift kan for eksempel være multinasjonal. Denne organiseringen påvirker kommunikasjonen og informasjonsformidlingen i organisasjonen og den innebærer både problemer og muligheter for organisasjoner (Hatch 2001:273). Planløsninger i organisasjon omhandler den interne plasseringen av blant annet vegger, møbler, utstyrsgjenstander og de ansatte. Med andre ord dreier det seg om "det romlige arrangementet av fysiske objekter og menneskelig virksomhet" (Hatch 2001:274). I følge Hatch, er tildelingen av bestemte arealer viktig i forhold til den interne

planløsningen. Plasseringen av kontorer og felles fasiliteter, som for eksempel kantiner og møterom, er betydningsfullt i forhold til den uformelle kommunikasjonen mellom de ansatte (Hatch 2001:274)

Hatch trekker frem to viktige tilnæringsmåter til fysisk struktur i organisasjoner. De to tilnæringsmåtene som fremlegges er den atferdsorienterte og den symbolorienterte tilnærmingen. Disse tilnæringsmåtene er relevante for å få en bedre forståelse av hvordan fysisk struktur i organisasjoner kan påvirke de ansattes forutsetninger for å kunne øke sin samhandling.

### **Den atferdsorienterte tilnæringsmåten av fysisk struktur**

Den atferdsorienterte tilnæringsmåten springer ut av det modernistiske perspektivet på organisasjoner (Hatch 2001:276). Det modernistiske perspektivet går ut på å se systemet som en helhet, en organisme, hvor delene i systemet påvirker hverandre og hvor hver enkelt del er avhengig av helheten (Hatch 2001:51). Den atferdsorienterte tilnæringsmåten til fysisk organisasjonsstruktur ser på forholdet mellom de fysiske strukturene og former for aktivitet, slik som tverretattlig interaksjon, i organisasjonen (Hatch 2001:276). Den fysiske strukturen legger grunnlaget for handlingene til aktørene i organisasjonen i den forstand at handlingene formes og opprettholdes av den fysiske strukturen ut fra hvilke mål man har satt seg. Denne tankegangen får konsekvenser for hvordan man ser på organisasjoner i endring. Når man ser på en organisasjon som en helhet, vil en endring i ett element ofte føre til endring av andre elementer i organisasjonen. Ved å gjøre endringer i plasseringen av de fysiske strukturene, som for eksempel hvordan de ansatte er plassert i forhold til hverandre, kan man tenke seg dette vil berøre de ansattes muligheter og begrensninger for å oppnå samhandling med hverandre. Atferden til de ansatte blir her påvirket eller bestemt i en viss grad, av de fysiske strukturene.

De ideene som legges til grunn, er at siden mennesker ikke kan gå gjennom vegger eller se gjennom golv, vil atferden deres bli formet av utformingen av det fysiske miljøet. Jo større avstand det er mellom folk, desto færre anledninger vil de ha for direkte interaksjon, og desto mer tid vil slike aktiviteter legge beslag på (Hatch 2001:277).

Avstanden mellom arbeidsplassene til de ansatte er sentralt i forhold til muligheten for samhandling mellom de ansatte. I følge Hatch, har mange undersøkelser vist at det er mindre sannsynlighet for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon mellom de ansatte, jo lengre avstanden er mellom dem (Hatch 2001:277). Det betyr at det å plassere ansatte man ønsker skal ha mye samhandling i forskjellige etasjer, bygninger eller liknende, har en negativ effekt i forhold til det å oppnå målsetningen om økt samhandling.

I samordningsforsøket, flytter de tre berørte etatskontorene inn i samme hus. Dette legger bedre premisser med tanke på organisasjonens geografi. De ansatte som skal utføre det tverretatlige samarbeidet, blir plassert i samme bygning og det kan tenkes at dette vil gjøre mulighetene for samhandling større. Når det gjelder den fysiske strukturen for planløsning og plassering av de ansatte, blir etatskontorene plassert inn i hver sin etasje i ulike deler av bygget. Det vil være et felles mottak i 1. etasje og det er en felles kantine og et felles treningsrom i bygget. Man kan tenke seg at sammensetningen av fysiske strukturene vil påvirke hvordan atferden til de ansatte i forhold til den jobben de utfører i dette bygget:

### **Den symbolorienterte tilnæringsmåten av fysisk struktur**

Denne tilnæringsmåten har opphav i den symbolsk-fortolkende perspektivet, og fokuserer på de symbolske aspektene ved den fysiske strukturen, dvs. betydningen av meninger og tolkninger som er knyttet til organisasjonssymboler og de fysiske strukturenes symbolske funksjon (Hatch 2001:276, 278). Symbolske tegn ved strukturene, som viser at man er på kontoret og i hvilken type bedrift, uløser bestemte handlingsmønstre. "Siden den stimulus som atferden er betinget av, er et symbol for organisasjonen, kalles dette gjerne symbolsk betinging" (Hatch 2001:279). En slik symbolsk betinging er når man opptrer på en bestemt måte, som for eksempel i en kirke, i en kø til en skranke og lignende. Symbolene ved den fysiske strukturen vil påvirke de ansatte i forhold til de daglige rutinene i deres arbeid og måten de opptrer ovenfor hverandre på. De fysiske strukturene er for eksempel med på å avgjøre om man opptrer upersonlig ovenfor andre mennesker eller ikke. I tillegg kan planløsning og romfordeling i bygningen påvirke de ansattes identitetsfølelse (Hatch 2001:279, 280).

Ved en samlokalisering som vi ser på i denne oppgaven, kan vi tenke oss at de ansatte fra de tre etatskontorene blir påvirket av at de får nye fysiske strukturer, og at de symbolene som hektes til gjenstander og romløsninger, har en innvirkning på hvordan de utformer sin identitet og hvordan de vil samhandle med de andre etatenes ansatte. Det kan også tenke seg at dette vil få konsekvenser for de ansattes kulturer i organisasjonen, da de fysiske strukturene kan fremme eller hemme de grunnleggende verdiene og antagelser til de ansatte. De fysiske strukturene kan være støttende eller begrensende i forhold til de målene som er satt opp i forhold til for samordningsforsøket, og de kan ha stor betydning for organisasjonsidentitet og aspekter ved organisasjonskulturen.

Både bevisst utformede og utilsiktede trekk ved den fysiske strukturen i en organisasjon kan være nyttige ledetråder til organisasjonskulturen og hjelpe oss til å visualisere organisasjonsidentiteten (for eksempel statussymboler, gruppegrensener og bedriftsimage) og gi innblikk i mange sider ved organisasjonenes sosiale struktur (plasseringen av folk og statussymboler i forhold til hverandre gir for eksempel innblikk i hierarkiet og maktfordelingen) og teknologi (plassering og fordeling av utstyr og maskiner sier for eksempel noe om arbeidsgangen (Hatch 2001:288).

Dette kan knyttes opp mot Etzionis omtalelse av målsetningenes betydning i organisasjoner og det å se på hvor ressursene settes inn. De virkelige målene er de som "størsteparten av organisasjonens midler og deltakernes viktigste forpliktelser er rettet inn mot, og som klart blir prioritert når de kommer i konflikt med mål som er *oppgitt*, men som tildeles få ressurser" (Etzioni 1978:17). Samordningsprosjektet hadde klare mål om økt samhandling. Dette kan man i lys av Etzionis tankegang, se på hvor etatskontorene setter inn sine ressurser. Om ressursene fremmer økt samarbeid eller ikke. Om de har satt opp konkrete mål for hva de vil oppnå, og sette ressurser inn for å kunne oppnå målsetningene. Dette er interessant, da man kan anta at etatskontorene satte opp konkrete mål for den fysiske organiseringen med tanke på hvilken planløsning og liknende, som ville være hensiktsmessige for økt tverretattlig samarbeid. Dette med tanke på at slike strukturer er med på å sette muligheter og begrensninger for det tverretattlige samarbeidet.

## 3.2 Organisasjonskultur

Kulturbegrepet er et omstridt begrep, som mange har forsøkt å gi et innhold. Det er vanskelig å gi en entydig definisjon av hva kultur er. Begrepet brukes i mange fagdisipliner og de forsøker alle å forklare hva de mener med dette begrepet. Her skal vi se nærmere på hva som ligger i begrepet organisasjonskultur, og om denne kulturen kan endres. I denne sammenheng kommer begrepet organisasjonskultur til å sidestilles med liknende begrep, som etatskultur og bedriftskultur. Dette da vi i denne oppgaven, skal se på kulturene i og mellom tre etatskontorer, som også kan ses på som etatskulturer og bedriftskulturer. Av denne grunn vil jeg ikke gå inn på å diskutere om det er noen forskjeller i disse begrepene. I denne sammenheng kan de brukes om hverandre, da etatskontorene også kan likestilles med å være en bedrift eller en organisasjon. Det er det indre livet innad i etatskontorene og samhandlingen dem imellom, som er interessant i denne omgang.

Gustavsen legger vekt på at det gjenstår å vise at kulturbegrepet er et viktig verktøy i utviklingen av foretak, da begrepet bedriftskultur er et ekstremt mangetydig begrep.

Foretak består av et system normer, oppfatninger, symboler og annet som godt kan dekkes av konseptet "kultur", er knapt kontroversielt. På den annen side har dette vært en del av vår kunnskap om organisasjon i hvert fall siden Hawthorne-forsøkene på 20- og 30-tallet. Skal begrepet bli slagkraftig i utviklingsarbeidet, må det gis kvaliteter utover dette" (Gustavsen 1990:67).

Gustavsen mener at det gjenstår å vise at dette kulturbegrepet er et viktig verktøy i utviklingen av foretak. I Stortingsmeldingen derimot hevdes det at det er svært viktig å fokusere på bedriftskulturen, da det er viktig med en enhetlig kommunikasjon ut mot brukerne. Det betyr at de ansatte i de tre etatene, må opptre som én gruppe ut mot brukerne. Dette er i overensstemmelse med Herskowitz' definisjon av kultur fra 1948: "et begrep som beskriver den helhet av overbevisninger, atferd, kunnskaper, sanksjoner, verdier og mål som utgjør livsformen til et folk" (Herskowitz 1948:625 i Hatch 2001:229). I følge Hatch som trekker frem Herskowitz, åpnet dette for at man kunne benytte kulturbegrepet om grupper og igjennom det studere organisasjonskultur. Dette kan man "... i og med at organisasjoner per definisjon er grupper, kan kulturmetaforen anvendes på organisasjoner" (Herskowitz 1948:625 i

Hatch 2001:229). I følge Hatch "har de fleste organisasjonsteoretikere framhevet kultur som en spesiell livsform eller livsstil hos et folk eller et fellesskap. Derfor brukes begrepet organisasjonskultur vanligvis om livsformen i en organisasjon" (Hatch 2001:229, 230).

Bedriftskultur kan i følge Thompson og McHugh, defineres som en måte lederskapet kan mobilisere kombinasjoner av verdier, språket, ritualer og myter på. Ut fra dette, kan bedriftskultur anses som en måte ledelsen kan vekke forpliktelse, tilhørighet til bedriften og entusiasme hos de ansatte på (Thompson og McHugh 2002:191). Hensikten med dette er å påvirke de ansatte slik at de får en sterkere tilhørighet til bedriften enn det de har i forhold til sin klasse- eller profesjonstilhørighet. Lederne finner det hensiktsmessig å forsøke å svekke betydningen av subkulturene i bedriften og med det forsøke å knytte de ansatte nærmere til bedriften og dermed få de til å jobbe mer effektivt. Dette samsvarer med målsetningen som fremkommer i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), når det gjelder målet om å utvikle en felles kultur i de tre etatene.

For å lykkes er det helt avgjørende at det så raskt som mulig etableres en felles bevissthet i de nåværende etatene om formålet med organisasjonsendringene. På den måten kan en forberede organisasjonene forut for omstillingen, og dermed skape forutsetninger for en vellykket iverksetting. Ikke minst er det viktig å synliggjøre hvilke gevinster som kan realiseres med en ny organisering, både for brukere og ansatte. Ofte undervurderes organisasjonskulturenes betydning ved sammenslåinger og organisasjonsendringer. Dersom en skal unngå at de enkelte organisasjonsenheter som slås sammen beholder gamle handlingsmønstre som ikke er hensiktsmessige i forhold til målene for omorganiseringen, må det fra første stund i endringsprosessen legges vekt på å bygge en felles organisasjonskultur. Særlig vil det være viktig med en felles kultur i forhold til brukeren. I denne kulturen må det inngå felles mål, verdier, standardprosedyrer med videre (St.meld. nr. 14 (2002-2003:kap.9.8).

Det kommer tydelig frem her at de ønsker en felles kultur, for at iverksettingen og gjennomføringen av en stor organisasjonsendring, skal bli mest mulig vellykket og da spesielt i forhold til å ha en felles kultur ut mot brukerne. Det er brukerne som står i fokus for organisasjonsendringen, og det er i forhold til brukerne de kommer til å måle om reformen har vært effektiv. Med utgangspunkt i nevnte Stortingsmelding kan man se at bakgrunnen for at daværende Regjering ønsker å samordne de ulike

kulturene i de tre etatene, er at de ulike kulturene anses å være et problem ved den organisasjonsstrukturen vi har i dag. Dette da det er mange brukere som må henvende seg til flere etater og at de blir ulikt behandlet fra etat til etat. "Noe av forklaringen på at de enkelte behandles ulikt kan knyttes til forskjellige kulturer i etatene. Slike forskjeller kan bidra til at samarbeidet etatene imellom blir mindre effektivt" (St.meld. nr.14 (2002-2003):kap.1.6). På bakgrunn av dette kan man se at Regjeringens grunnlag for å samordne de ulike kulturene i etatene, er at dette er nødvendig for at etatene skal bli mer effektive og for at brukeren skal møte et enhetlig velferdssystem. I tillegg opplyser Regjeringen at etatene i dag er "preget av forskjellige tradisjoner og tenkemåter ("administrative kulturer")" (St.meld.nr. 14 (2002-2003):kap.6.4). Her blir det lagt frem begrepet "administrative kulturer". I dette begrepet legger de inn tradisjoner og tenkemåter. Det antydes at det er en sterk, men ulik, administrativ kultur i de tre etatene. Man kan ut fra dette trekke slutningen om at de hevder at de tre etatene har ulike tradisjoner og også ulike tenkemåter. I tillegg har de også, som tidligere nevnt, hevdet at det i denne kulturen må inngå felles mål, verdier, standardprosedyrer og liknende. Regjeringen opplyser også at det er ønskelig at kulturene nærmer seg hverandre og at de ansatte får en felles bevissthet (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.9:11).

Det daværende Regjering la i sitt begrep "administrative kulturer", som bl.a. inneholder felles tradisjoner, tenkemåter, verdier, standardprosedyrer, mål og bevissthet, samsvarer godt med hva både Sørhaug og Bang legger i kulturbegrepet. I følge Sørhaug, dreier kultur seg om hvordan verdier og kunnskaper deles, vedlikeholdes og utvikles innenfor felles ramme (Sørhaug 1996). I likhet med Sørhaug, definerte Bang organisasjonskultur som de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang 1995). Å dele en organisasjonskultur, blir dermed å dele felles verdier, normer og kunnskaper som vedlikeholdes og utvikles i felles retning innad i bedriften, men også i følge daværende Regjering, felles standardprosedyrer, mål, tenkemåter og bevissthet. For at det skal kunne utvikles en felles kultur, er det viktig at den får tid til å utvikle seg og bli samstemt. Dette kommer også frem i Schein' definisjon av organisasjonskultur:

Mønsteret av grunnantakelser som en gruppe har kommet fram til, oppdaget eller utviklet etter hvert som den har lært seg å mestre sine problemer med ytre tilpasning og indre integrasjon, og som har fungert lenge nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene (Schein 1985:6 i Hatch 2001:231).

Hatch setter fokus på et viktig aspekt ved kulturbegrepet. Når forskerne leter i organisasjonene etter disse meningene, mønstret av grunnantagelser, verdier, normer og liknende, så finner de ikke disse direkte. De kan derimot finne "en del nøkkelsymboler, som er vidt anerkjent av organisasjonsmedlemmene, men som er knyttet til et mangfold av meninger og fortolkninger" (Hatch 2001:230). Hun hevder at det ligger en motsetning i det å være sammen om noe. For det første dreier det seg om å gjøre felles erfaringer, og på den måten fremheves likheten mellom personene. For det andre betyr det å være sammen om noe, at gruppen kan deles opp i enkeltindivider og disse enkeltindividene har nødvendigvis de samme erfaringene, opplevelsene og forståelsene. Men man gjør noe sammen i den samme settingen. Å gjøre den samme handlingen, betyr ikke nødvendigvis at man gjør den helt likt og oppfatter den helt likt. Dette viser seg blant annet i at en del organisasjoner har subkulturer eller undergrupper. Hatch presiserer det å fa en felles kultur slik:

Å ha en felles kultur betyr at hvert medlem deltar i og bidrar til de generelle kulturmønstrene, men hver enkelt bidrar ikke med det sa samme og opplever ikke det samme. Når vi snakker om kultur som felles meningsinnhold, forståelser, verdier, overbevisningssystemer eller kunnskaper, må vi huske på at en kultur er avhengig av både fellesskap og mangfold. Den gir rom for likhet, men støtter også opp under og baserer seg på forskjeller (Hatch 2001:230).

Denne tankegangen samsvarer godt med Alvesson' syn på organisasjonskultur. Han hevder at det er mulig å handle og samhandle når man har visse felles tanker, forestillinger og fortolkninger. Allikevel ser han at det er mulig å handle ut fra en viss felles kulturell tenkning, samtidig som det kan være individuelle variasjoner.

For meg er organisasjonskulturen viktig som en måte å forstå organisasjonens liv på i all dens rikdom og alle dets variasjoner. (...) For dem som arbeider innenfor organisasjonens rammer (ledere og andre som utformer organisasjonens liv), gjør en utviklet evne til å tenke i organisasjonskulturelle

vendinger det lettere å ta fornuftige avgjørelser. Innsikt og refleksjon som stimuleres av kulturtenkning, kan være nyttig for å få folk til å gjøre ting "riktig", det som fremmer effektiviteten, men også når det er snakk om å hevde mer selvstendig standpunkter i forhold til dominerende ideologier, myter, moter osv. (Alvesson 2002:13).

Hatch og Alvesson deler opp kulturbegrepet på en slik måte at de viser at gruppekulturen består av individuelle tankemåter og handlinger. Det er et viktig aspekt å være oppmerksom på når man skal se på ulike etatskulturer og hva som fremmer eller hemmer samarbeidet dem imellom. Kulturene blir rammen for hvordan de ansatte tilnærmer seg hverandre. Kulturene kommer frem i samhandlingen mellom menneskene, og derigjennom kan man få frem likheter og ulikheter mellom etatskulturene. Kulturen blir av denne grunn et viktig element, når man skal se på hvordan de ansatte oppfatter sin situasjon, hvordan de opptrer og hvordan de samhandler med de ansatte fra de to andre etatene.

Kvåle trekker frem Selznick og hans syn på institusjonaliserte organisasjoner. Selznick legger vekt på de organiske, sosiale prosessene og de indre verdiene som over tid preger virksomhetene og gjør de til spesifikke enheter (Kvåle 2001:37). I følge Kvåle er det mange likhetstrekk mellom institusjonell teori og et kulturperspektiv på organisasjoner. Spesielt gjelder dette vektleggingen av felles normer, verdier og oppfatninger (Kvåle 2001:41). De har blitt utviklet av ulike fagdisipliner, men har allikevel mange likhetstrekk. I et institusjonell teori vektlegges at institusjonen spiller en viktig rolle i forhold til hvordan de ansatte handler. I denne sammenheng, må de ansatte i de tre etatene forholde seg til byråkratiske tradisjoner, styringsformer, rutiner, lovverk og etablerte regler. March og Olsen (1989) poengterer at institusjonene former de ansatte som er tilknyttet dem, og de ansatte handler vel så mye ut fra institusjonelle plikter og roller, som av kalkulerede egeninteresser (March og Olsen i Nicolaisen 2001:31). March og Olsen kaller dette sømmelighetslogikk, og disse normene av hva som er sømmelig begrenser antall reelle handlingsalternativer (March og Olsen 1989:159, 160 i Nicolaisen 2001:31). I de tre etatene som studeres her, er det opparbeidet institusjonelle rammer med byråkratiske hierarkier og styringslinjer, regler, tradisjoner rundt arbeidsmetoder og forståelse av hvordan man bør gå frem i forhold til brukere, saksbehandling og konkret i forhold til hvordan man samhandler med sine samarbeidspartnere. Dette systemet kan forstås som

betingelser og rammer for samhandlingen, og de ansatte står mindre fritt til å endre sine betingelser eller lage nye betingelser, enn de ellers ville ha gjort i et system som var mindre preget av slike normer, regler og tradisjoner. I og med at de ansatte står mindre fritt til å endre eller lage nye betingelser for sin samhandling, kan disse normene, reglene og tradisjonene hindre endring i samhandlingsmønstrene. Den institusjonelle konteksten rundt de ansatte fremtrer som en buffer for endring, men det umuliggjør ikke endring som sådan.

Institutions preserve themselves, partly by being resistant to many forms of change, partly by developing their own criteria of appropriateness and success, resource distributions and constitutional rules (March og Olsen 1989:55 i Nicolaisen 2001:31).

### **Symbolsk interaksjonisme i forhold til forståelsen av kultur**

Brandth trekker frem perspektivet symbolsk interaksjonisme i sin diskusjon av hvordan den sosiale virkeligheten kan oppfattes. Symbolsk interaksjonisme "... er et teoretisk perspektiv som legger vekt på at mennesket er et tenkende og handlende subjekt som bidrar til å skape verden rundt seg, i stedet for å være et direkte produkt av omgivelsene" (Brandth 1996:153). Hun fokuserer på tre elementer ved dette teoretiske perspektivet. Dette er interaksjon, mening og kontekst/mening. Når hun trekker frem det første punktet, integrasjon, fremkommer hennes definisjon av integrasjon og samhandling.

For det første, interaksjon. Mennesket utvikler seg (selvet) i samhandling med andre, og samfunnet består av mennesker i samhandling (Charion 1995, s.23). Samhandling betyr at individene handler i relasjon til hverandre, dvs. at de forholder seg til hverandres handlinger. Det betyr at individenes handlinger er basert på hva andre tenker og gjør i samme situasjon, og at de derved påvirker hverandre. I samhandlingen forandrer mennesket seg. Det er også gjennom samhandlingen mennesker imellom at samfunnet forandrer seg (Brandth 1996:153).

Denne definisjonen av samhandling åpner for at individene kan endre handlingsmønster på grunn av påvirkning av andres tanker og handlinger. Ut fra dette kan man gjennom samhandling forandre seg som individ og i og med at individene kan forandre seg, så kan også samfunnet forandre seg. Brandth trekker frem at symbolsk interaksjonisme tar utgangspunkt i "at mennesket er et tenkende og

handlende subjekt som bidrar til å skape verden rundt seg, i stedet for å være et direkte produkt av omgivelsene” (Brandth 1996:153). Dette passer med budskapet i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), da de kommer med budskapet om at de ansatte i de tre etatene må utvikle en felles bevissthet og en felles kultur, for å utøve en helhetlig service ut mot brukerne (St.meld.nr. 14 (2002-2003):kap.9.11). Tanken her om at kulturene kan nærme seg og aktørene endre atferd, gjennom samhandling, harmonerer godt med teoriperspektivet symbolsk interaksjonisme. Forståelsen om at menneskene utvikler seg gjennom samhandling/integrasjon og igjennom det kan bidra til å forandre verden rundt seg, finner vi også igjen i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). I Stortingemeldingen fremkommer det at de ønsker at kulturene skal endre seg og bli mer enhetlig, for å få en mer enhetlig og helhetlig utøvelse av felles service ut til brukerne.(St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.6.3).

Som tidligere nevnt, knyttet Brandt også elementene mening og kontekst/situasjon til perspektivet symbolsk interaksjonisme. Med mening her, tolker jeg det slik at hun mener hvordan vi danner våre meninger, dvs. meningsdannelse. Mennesket fortolker verden og det er disse fortolkningene og definisjonene vi danner oss, som er viktige for hvordan vi forklarer våre handlinger og ikke normer, verdier og roller. I tillegg påvirkes vi av andres definisjoner. Hun uttrykker det slik:

Selv om vi handler ut fra forskjellige situasjoner (organisasjoner, kulturer osv.), er det måten vi aktivt tenker om disse situasjonene på, som påvirker hvordan vi handler. I tillegg til den påvirkningen vi får fra andres definisjoner, er også våre egne definisjoner viktige. Språket er det som gjør at vi aktiv kan definere, redefinere og gi mening. Meningsdanningen er et diskursiv, dvs. avhengig av språket” (Brandth 1996:153).

Når det gjelder kontekst/situasjon, hevder hun at vi handler mest ut fra nåtiden og ikke så mye i forhold til fortiden. Det er med andre ord konteksten og samhandlingen med andre mennesker i nåtiden som er viktig, og ikke sosialisering fra tidligere. Vi definerer både vår identitet og våre handlinger, ved å sette det i sammenheng med andres handlinger (Brandth 1996:153,154).

Disse to siste elementene, vil også være viktige å ta med seg når man skal se på hvordan de ansatte i en organisasjon samhandler og hvordan de selv oppfatter sin situasjon. I følge dette perspektivet, kan våre handlinger påvirkes av våre egne

tanker rundt situasjonen vi er i, påvirkningen fra andres definisjoner, språket vi tar i bruk som et hjelpemiddel og den konteksten vi samhandler i på det aktuelle tidspunktet. Våre fortolkninger er viktigere for å forklare handling, ut fra dette synspunktet, enn normer, verdier og roller. Som vi har sett tidligere, har nettopp normer, verdier og roller vært svært viktige for å definere hva organisasjonskultur består av. Brandths tilnærming gir en ytterligere perspektiv, en videre dimensjon, i forhold til å forstå hva som fremmer eller hemmer et samordnet og enhetlig hjelpeapparat til brukerne, og om kulturene kan bli likere og mer samordnet.

### **3.3 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg sett på ulike tilnærminger for å forstå de ansattes handlinger ut fra struktur og kultur. I vid forstand av kulturbegrepet, kan vi tolke struktur som noe som uttrykker eller er en institusjonalisering av kulturelle trekk. Her påvirker strukturene handlingsmønstrene til de ansatte i organisasjonene. Både formelle strukturer og fysiske strukturer i organisasjonen kan påvirke hvordan de ansatte handler og samhandler. I mer snever forstand av kulturbegrepet, legges det mer vekt på felles normer, verdier og oppfatninger. Kulturen i organisasjonene består av individuelle tankemåter og endringer kan oppstå ved at de ansatte samhandler og påvirker hverandres tanker og handlinger. De ansatte kan endre seg som individer gjennom samhandling, og dermed kan også organisasjonen som helhet endre seg.

## **Kapittel 4: Bakgrunn og historikk**

Formålet med dette kapittelet er å vise hvilken kontekst caset mitt er forankret i. Jeg vil først fremlegge en historisk kontekst for samordningsforsøket som denne studien tar utgangspunkt i. Jeg vil gi også gi en kort beskrivelse av de ulike oppgavene som de tre etatene forvalter. Videre vil jeg se på de samfunnsmessige utfordringene, som utløste ønsket om en reform av velferdsforvaltningen. Deretter trekker jeg frem et meget relevant forsøk som har blitt gjort tidligere i Grimstad kommune. Etter dette beskrives samordningsforsøket, som er caset for denne studien, og de rammebetingelsene som er relevante i denne sammenheng. Samlet gir dette en beskrivelse av noen av føringene og rammene for samordningsforsøket denne studien tar utgangspunkt i.

### **4.1 Historikk**

Arbeids- og velferdsforvaltningen har eksistert i Norge siden slutten av 1800-tallet og ble opprettet på grunnlag av at folk ble utsatt for fattigdom (NOU 2004:13:30). Det var først mot 1900-tallet og utover at dagens velferdssystem utviklet seg utover fattigforsorgen. Det oppsto etter hvert "...statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettferdighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak" (NOU 2004:13:30).

Behovet for offentlige ytelser og tjenester har vokst betraktelig de siste tiårene. Lov om folketrygd trådte i kraft den første januar 1967, og innføringen av folketrygden skapte store føringer for hvordan de offentlige velferdsordningene ble forvaltet. Tredeling av ansvaret for den offentlig arbeids- og velferdsforvaltningen ble resultatet. Denne tredelingen besto av tre etater, dvs. Aetat, trygdeetat og sosialetat. Tradisjonelt sett har etatene hatt klare ansvarsoppgaver og målsetninger. De har hatt ulike ansvar og ulike lover å forvalte.

#### **Aetat**

Loven som ga tillatelse til å drive privat arbeidsformidling kom i 1886. Det første arbeidskontoret ble opprettet i Bergen i 1897. I 1961-63, ble arbeidskontorene

statlige (nav.no). Aetat hadde det operative organ for arbeidsmarkedspolitikken, og hadde ansvaret for arbeidsformidlingen, samt å kvalifisere og gi ytelse til ordinære arbeidssøkere og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne (også kalt yrkeshemmede) (NOU 2004:13:30). I likhet med trygdeetaten, forvalter Aetat noen kapitler i folketrygdloven. Disse kapitlene omhandler dagpenger og ytelse under yrkesrettet attføring. I tillegg til dette skal Aetat bistå ordinære arbeidssøkere, eller potensielle brukere av arbeidsmarkedstjenester, med veiledning og informasjon om ledige stillinger, samt bistå arbeidsgivere ved rekruttering om omstilling (St.prp. nr. 46 (2004-2005):22).

### **Trygdeetaten**

Trygdeetaten har hatt som oppgave å forvalte ytelse, som for eksempel sykepenger og uførepensjon, i henhold til Folketrygdloven. Folketrygden er et rettighetsbasert lovverk. Fyller man vilkårene for en ytelse, skal man få den. Fyller man ikke alle vilkårene, skal man få et avslag. Folketrygdloven er et stort og komplisert lovverk, med veldig mange ulike ytelse man kan søke om å få innvilget. Trygdeetaten skulle avgjøre om medlemmene av den norske stat, hadde rett på stønader som sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon, barnetrygd, foreldrepenger, kontantstøtte, refusjon av legemidler, grunn- og hjelpestønad, stønad ved yrkesskade og menerstatning, stønad til enslige foreldre, stønad til gjenlevende ektefelle, barnepensjon, barnebidrag, hjelpemidler for de med redusert funksjonsevne, alderspensjon, gravferdsstønad osv. Dette for å nevne noen. Trygdeetaten sa selv at de bydde på "tjenester fra vugge til grav" (nav.no). I senere tid har oppfølging av blant annet sykmeldte, enslige forsørgere og arbeidsgivere stått i fokus. Oppfølging og brukermedvirkning, hvor man setter individet i fokus og finner individuelle løsninger for den enkelte, har blitt en av hovedaktivitetene i forhold til forvaltningen av trygdeytelsene.

### **Sosialtjenesten**

Sosialtjenesten har en lang historie i det norske samfunn, og er en kommunal ordning. Dagens sosialtjeneste "... er det nedre sikkerhetsnettet i vårt velferdssamfunn" (St.prp. nr. 46 (2004-2006):23). Lov om sosiale tjenester trådte i 1993, og ga kommunene ansvaret for en del økonomiske og sosiale tjenester:

...å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (...) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (St.prp. nr. 46 (2004-2006):23).

Sosialtjenesten skulle gjennom ulike tiltak sikre sosial og økonomisk trygghet. Kommunene sto relativt fritt til å bestemme hvordan de ville organisere sine tjenester. Selve saksbehandlingen ble styrt av lov om sosiale tjenester og det fattes vedtak etter en individuell vurdering i hver enkelt sak (St.prp. nr. 46 (2004-2006):24).

### **Tverretatlig samarbeid**

På 60-tallet var det lite samhandling mellom etatene, selv om de tre etatene sammen hadde ansvaret for å yte bistand og hjelp til personer med sosiale eller økonomiske problemer av ulike årsaker. Skulle noen trenge bistand av flere etater samtidig på 60-tallet, var det ikke store problemer med å få dette til. Det var få tilfeller som krevde samarbeid mellom etatene, og man trengte ikke mye samarbeid mellom etatene, utover de enkelte tilfellene (Pedersen 1996).

På slutten av 60-tallet virket det som om inndelingen av de offentlige tjenestene fungerte og selve ytelsene som etatene skulle forvalte, ble utviklet. Det var fire områder som ble omfattet av folketrygden, og disse omhandlet situasjoner hvor man kunne miste deler av eller hele inntektskilden sin. Dette var ved arbeidsledighet, alderdom, sykdom og skader og ved forsørgeransvar eller tap av forsørger (Arbeid og velferd, Nr. 3, 2007).

De første initiativene rettet mot et bredere samarbeid mellom trygdeetat, Aetat og sosialtjenesten, kan man spore tilbake til 70-tallet. Allikevel var det først på 80-tallet da antall brukere av de tre etatene økte, at man fikk en større satsning på arbeidslinjen og dermed mer fokus på samarbeid mellom de tre etatene. Dette for å imøtekomme de samfunnsøkonomiske utfordringene det er å ha store antall brukere på passive ytelser.

Etatene har de senere år gjennomgått store endringer knyttet til etatenes oppgaveløsning. Dette gjelder både hvilke saksområder de skal behandle, selve regelverket og oppgavefordelingen mellom etatene. Behandlingen av de medisinske vilkårene for rett til yrkesrettet attføring ble for eksempel overført fra trygdeetat til Aetat. Videre har det de senere årene vært en vært en dreining fra tradisjonell regelverksforvaltning til mer tjenesteutøvelse. Arbeidslinja har stått i fokus i alle de tre etatene. I trygdetaten er dette svært tydelig. Individuell oppfølging av brukere og at brukeren selv skal medvirke, har fått større og større oppmerksomhet de siste årene. Sentralt i dette ligger brukerveiledning, individuell oppfølging, koordinering av tjenester og mer samarbeid med ulike instanser i samfunnet. Dette stiller mer krav til samhandling mellom etatene og at det er en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom etatene.

## **4.2 De samfunnsmessige utfordringene bak reformønske**

Norge har store utfordringer foran seg i årene fremover. Vi står ovenfor en tid hvor vi får flere og flere mennesker på pensjonsytelser, samtidig som vi får færre i yrkesaktiv alder. I følge beregninger fra Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, forventes antall eldre å øke kraftig i forhold til de andre aldersgruppene (NOU 2004:1:kap.3.1). Dette blir kalt "eldrebølgen", da demografien for befolkningen endrer seg slik at vi får flere eldre enn tidligere, i forhold til de andre aldersgruppene, i nær fremtid. For å belyse dette, kan det nevnes at i 1967, når Lov om Folketrygd kom, var det 3,9 i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist (Fredriksen og Stølen 2001). I 2001, var det redusert til 2,7 yrkesaktive bak hver pensjonist (NOU 2004:1:kap.1.1). Beregninger fra Statistisk Sentralbyrå, anslår at det i 2050, vil være om lag 1,6 yrkesaktiv bak hver pensjonist i Norge (NOU:2004:1:kap.1.1).

Dette betyr at det vil være svært kostbart for de få i yrkesaktiv alder, som må betale skatter nok for at pensjonistene skal få sine rettmessige pensjoner og tjenester. "En stadig økende andel av yrkesaktives inntekter må derfor i framtiden gå til å finansiere pensjoner" (NOU 2004:1:kap.3.1). I tillegg vil avkastningene fra Petroleumsfondet være relativt beskjedne i forhold til den sterke veksten i pensjonsutgiftene som forventes de nærmeste årene (NOU:2004:1:kap.1.1). Dette er ikke en god samfunnsøkonomisk utsikt. Av denne grunn har man begynt å se på hvordan man

kan forbedre denne situasjonen, og gjøre kostnadene mindre for de neste generasjonene.

Politikerne har begynt å se på hva som utløser det at folk går tidlig av med alderspensjon, såkalt Avtalefestet pensjon. Dette for å få flest mulig til å stå lengre i jobb. Pensjonsreformen, som er planlagt å settes i verk i 2011, er også et resultat av å forsøke å møte denne utfordringen. I tillegg så ønsker man å få så mange som mulig over fra passive ytelser og over i yrkesaktivitet. Dette vil føre til at flere kan være med å betale for de store kostnadene som de gode pensjonsordningene vi medfører, også i fremtiden.

Det er ikke bare store brukergrupper når det gjelder pensjoner. Det er også en stor gruppe personer i yrkesaktiv alder som får andre stønader. Det er "til enhver tid rundt 700.000 personer i yrkesaktivalder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet. De mottar ytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, ledighet eller sosiale problemer" (Høybråten i kortversjon av St.prp. nr. 46:3). Man ønsker å imøtekomme dette med å sette i gang tiltak for at flere skal komme ut i yrkesaktive tiltak og derigjennom ut i betalt arbeid. På den måten vil man få flere yrkesaktive og færre på stønad, noe som er svært samfunnsøkonomisk, spesielt med tanke på verdiskapning for å møte fremtidens demografiske utfordringer.

Den demografiske utviklingen vil ikke bare føre til at de i yrkesaktiv alder, får høyere kostnader i forbindelse med den forsørgerbyrden, men også at presset på arbeidskraftressursene vil øke. Dette da det antas at det vil være en økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, som er svært arbeidskrevende (NOU 2004:1:kap.3.2:28). På sikt antas det å være flere i den aldersgruppen, som vi av erfaring vet har større behov for helse- og omsorgstjenester enn andre aldersgrupper.

Politikerne ønsker å sette inn flere tiltak for å imøtekomme disse samfunnsmessige utfordringene. Et av disse er å sette inn ressurser for å få til et inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at arbeidslivet kan ta imot og beholde de som har utfordringer på grunn av svekket helse eller andre årsaker. I tillegg er det viktig at de offentlige

tjenestene er effektive i forhold til å hjelpe folk tilbake i arbeid. Dette budskapet kommer tydelig frem fra Arbeids- og sosialdepartementet i St.prp. nr. 46 (2004-2005):

En hovedutfordring i arbeids- og velferdspolitikken er i følge utredningsutvalget å bringe en større del av befolkningen i yrkesaktiv alder inn i aktivt arbeid. Utvalget mener at denne utfordringen ikke reflekteres i tilstrekkelig grad i dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ved en bedre samordning av ytelser, tiltak og tjenester i forhold til hver enkelt bruker som har arbeid som mål, kan arbeidslinjen i velferdspolitikken i følge utvalget, gjennomføres mer effektivt (St.prp. nr. 46 (2004-2005):kap.3.1:28).

Politikerne er også opptatt av å informere om at det å stå i arbeid også er et gode for individene, for deres økonomi og deres selvbilde. Dette er ut fra tanken om at de fleste ønsker å stå i jobb og at det er en økonomisk lønnsomt for det enkelte individ å være i jobb, fremfor å passivt motta en ytelse.

Levekårene blant brukere med sammensatte problemer og blant brukere som blir gående lenge på ulike stønader, er gjennomgående dårligere enn i resten av befolkningen. De har lavere inntekt, lavere utdanningsnivå og større helseproblemer enn befolkningen for øvrig. Dette er faktorer som må tas hensyn til ved utforming av tjenestenes innhold (St.meld. nr. 14 (2002-2003):kap.5.1).

Daværende sosialminister satte også arbeidslinja i sammenheng med det å bekjempe fattigdom i Norge. Hun hevdet at ”deltakelse i arbeidslivet er positivt for den enkeltes velferd, og er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller. En høy yrkesdeltakelse er også av sentral betydning for samfunnet, for å sikre verdiskapningen og for å kunne opprettholde det velferdsnivået som vi ønsker og forventer” (Schous innlegg i stortingsdebatten 13.05.03). Ut fra denne tilnærmingen er det tydelig at det er et gode at flere kommer ut i ordinært arbeid, fremfor å motta en ytelse, for både enkeltindivider og for samfunnet generelt. Målet om å bekjempe fattigdommen, settes da opp ved siden av det å møte den demografiske utviklingen i fremtiden, bak Bondevik II-regjeringens ønske om å reformere velferdstjenestene og etatene som forvalter de.

For å møte de samfunnsmessige utfordringene, er det bred enighet blant politikerne at den organiseringen av velferdsforvaltningen man hadde på det tidspunktet ikke var godt nok, og man ønsket derfor å endre velferdsforvaltningen og deres tjenester.

Daværende Arbeids- og sosialminister Høybråten fokuserte bl.a. på brukernes møte med velferdsforvaltningen, da han skrev forordet til Kortversjonen av St.prp. 46 (2004-2005):

...mange møter en oppsplittet forvaltning. Dagens tre tjenester, Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten, gjør alle en god jobb overfor brukere som bare trenger å forholde seg til én av dem. Men bildet er noe annerledes når det gjelder brukere som trenger hjelp fra flere av tjenestene, enten samtidig eller over tid. (...) Dagens organisering av forvaltningen er ikke tilpasset brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller (Kortversjonen av St.prp. 46:3).

Samfunnsnyttene av å reformere velferdsforvaltningen oppsummeres godt i Stortingsproposisjonen nr. 46 (2004-2005):

Målet om flere i arbeid – færre på trygd og sosialhjelp reflekterer at en bedre organisering av forvaltningen vil kunne bidra til å møte utfordringene med befolkningens aldring. En bedre organisert forvaltning kan både bidra til å øke tilbudet av arbeidskraft og til å avlaste presset på de offentlige budsjettene (St.prp. nr. 46 (2004-2005):29).

For å nå dette målet om å få flere i jobb, har politikerne igangsatt flere forsøk for å samordne de tre store etatene, som forvalter trygdeytelser, aktive virkemidler og tjenester til alle i yrkesaktiv alder. Det er disse tre etatene som har mulighet til å tilbakeføre de som av en eller annen grunn står utenfor arbeidslivet. Det overordnede fokuset har blitt arbeidslinja. Fokuset er ikke bare rett ytelse til rett tid, men å hjelpe folk til å komme ut i jobb. Ut fra dette, har det blitt satt i gang ulike forsøk for å gjøre disse etatene mer effektive i sitt arbeid, før å møte disse overordnede målene. Et slik forsøk er Frogner velferds- og jobbsenter, som vi skal se videre på i denne oppgaven.

### **4.3 Bakgrunnen for å gjennomføre forsøksprosjekter**

Tidligere sosialminister Ingjerd Schou sa i sin tale ved Stortingsbehandling av Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) den 13.mai 2003, at "en bedre samordning av de ulike velferdstjenestene har stått sentralt i den politiske debatten i Norge i mange år". De samfunnsøkonomiske utfordringene med hensyn til å kunne opprettholde velferdstilbudet i Norge, har blitt debattert mye og det er i følge Schou "en bred

politisk enighet om behovet for en samordning av de tre tjenestene. Det synes å være ulikt syn på hvordan dette bør skje, når Sosialkomiteen nå innstiller på at saken utredes på nytt” (Schous innlegg i stortingsdebatten 13.05.03).

Daværende Regjering la frem Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) og ønsket med den å legge føringene for hvordan velferdsordningene i Norge skulle bli organisert i årene fremover. De la frem og drøftet ulike modeller for en omstrukturering av de etablerte etatene som forvaltet velferdsytelser og –tjenester. De satte fokus på at man skulle unngå at brukere skulle bli kasteballer mellom etatene og at man derfor trengte et mer helhetlig og samordnet tilbud til brukerne. For å få dette til, opplyste de at det bl.a. var viktig at kulturene ble likere hverandre.

Tidligere sosialminister opplyste i sitt innlegg i stortingsdebatten om SATS 13.05.03 at de først og fremst ønsket å oppnå færre på trygd og flere i arbeid. Deretter ønsket de å gi brukerne lett tilgjengelighet til tjenestene i form av å ha én dør og brukerne skulle få en helhetlig avklaring av sine behov, uavhengig av hvilken etat som har ansvar for de ulike ytelsene og tjenestene. Samordningen av tjenestetilbudet til brukerne skulle videre i følge Schou, ivaretas ved at den enkelte bruker skulle få en egen rådgiver. Dette ville sikre brukerne at det ble en ”felles etat i praksis, gjennom en felles førstelinje. Bak skranken er det et spørsmål om hensiktsmessig organisering” (Schou innlegg i stortingsdebatten 13.05.03). Allikevel ville ikke daværende Regjering i sin Stortingsmelding endre oppgavefordelingen mellom stat og kommune eller slå disse tre enhetene helt sammen. De ønsket å opprettholde forvaltningen av velferdsordningene i to nye statlige etater og én kommunal etat. Det ble foreslått å sette sammen deler av trygdeetat og Aetat til en jobbetat. Den andre statlige etaten skulle være en pensjonsetat som skulle ha ansvar for pensjoner og familieytelser. Sosialtjenesten skulle opprettholdes slik den var. Det nye var inndelingen av arbeidsoppgavene til de statlige etatene, samt en felles førstelinje.

Sosialkomiteen ønsket etter fremleggelsen av Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), at saken skulle utredes på nytt. Dette på grunn av at de ønsket å få utredet videre hvilken modell som var best egnet til å organisere den nye velferdsordningen i Norge. Ingjerd Schou opplyste i sitt innlegg til stortingsdebatten den 13.05.03 at ”både Stortinget og Regjering er enige om at arbeidet med forsøk på dette feltet må gå

videre. Jeg vil i tråd med det meldingen legger opp til sørge for omfattende forsøksvirksomhet". Det er et av disse forsøksprosjektene Schou omtaler her som vi skal se nærmere på i denne oppgaven. Dette er et forsøksprosjekt i Bydel Frogner i Oslo, hvor man fikk en felles førstelinje for Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten.

#### **4.4 Et tidligere samordningsforsøk - Grimstad-modellen**

I 1989 satte man i gang med noen forsøk med ulike samarbeidsmodeller mellom arbeidskontor og sosialkontor (Pedersen 1996:12). Her ble ulike modeller fra enkel samarbeid til samlokalisering utprøvd. Disse var interessante for å belyse senere prøveprosjekt, som for eksempel Frogner velferds- og jobbsenter, som hadde samme utgangspunkt. De ønsket å prøve ut ulike samarbeids- og/eller samordningsmodeller for å se hvilke som var best i stand til å møte de samfunnsmessige utfordringene Norge står ovenfor.

Forsøkene man igangsatte i 1989 viste at det oppsto en del utfordringer med hensyn til det organisatoriske. Utfordringene lå i oppsplitting av ansvar som hindret en effektiv innsats for noen brukergrupper. Dette førte til "manglende overordnet koordinering, konflikter og kommunikasjonsvikt" (Pedersen 1996:12).

Kommunal- og arbeidsdepartementet sto i perioden 1989 til 1992 for et prosjekt, hvor man brøt ned grensene mellom sosialtjenesten, Aetat og trygdeetat. I følge Jan-Tore Pedersen var dette "et av de mest omfattende frikommuneforsøkene her i landet" (Pedersen 1996:3). Etter dette har det vært mange andre typer forsøk og nå til slutt opprettelsen av ny arbeids- og velferdsetat (NAV). Men for å belyse samordningsforsøket i Frogner, var det viktig å se det i sammenheng med tidligere forsøk som for eksempel Grimstad-modellen. Jeg trekker frem forsøket i Grimstad som et eksempel, da det var en av de mest involverte kommunene i dette samarbeidsprosjektet.

Frikommuneforsøket i Grimstad var et nytt type forsøksprosjekt, hvor man la alle deler av organisasjonsmodellen under ett forvaltningsnivå. Ett kommunalt kontor hadde fått ansvaret for å forvalte de fleste virkemidler som var tilknyttet sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak. Med dette gikk Grimstad kommune lengre enn de

øvrige, i og med at den formelle funksjonsdelingen mellom forvaltningsnivåene ble endret. Kommunen fikk status som frikommune, slik at kommunen fikk dispensasjon fra lover som omhandlet delegering av oppgaver innenfor trygd, arbeidsmarkedstiltak og økonomisk sosialhjelp. Etatsgrensene ble opphevet og dermed også funksjonsdelingen mellom stat og kommune. ”Det handler om kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem” (Pedersen 1996:10). I Grimstad kommune ble også trygdeordningene inkludert, noe som ikke ble gjort i alle frikommuneforsøkene. Hovedmålet for dette forsøksprosjektet var å aktivisere brukerne. En større satsing på arbeidslinjen. Brukerne skulle bort fra passive ytelser og i arbeid, tiltak eller utdanning (Pedersen 1996:11). Evalueringen viste at frikommuneforsøket ga et bedre tjenestetilbud enn det som ble gitt av den ordinære forvaltningen (Pedersen 1996:12). Flere gikk fra passive ytelser til aktive tiltak og det var lettere å gi et helhetlig og samordnet tilbud til brukerne. I tillegg viste det seg at organisasjonsstrukturen hadde en sammenheng med det å kunne oppnå felles målsetninger, samt at det kan være en fare for maktmisbruk ved at brukerne ikke har andre kontorer å henvende seg til. Det nye kontoret med alle de tre etatene representert, hadde på en måte monopol på velferdsordningene i den kommunen.

Evalueringsarbeidet har stadig klarere dokumentert at det er en sammenheng mellom organisasjonsstruktur på den ene siden og på den annen hjelpeapparatets muligheter til å realisere arbeidslinjen, bryte negative klientkarrierer og utvikle kostnadseffektive løsninger. Samtidig må man utforme strategier for å møte potensielle ulemper ved et slikt samordnet alternativ. Det siktes her til fare for maktmisbruk ved at klientene blir avhengig av ett kontor. Det er fare for utvikling av utilsiktede ulikheter mellom lokalsamfunn og problemer med nasjonal koordinering” (Pedersen 1996:9).

## **4.5 Frogner velferds- og jobbsenter**

Her vil jeg gi en kort beskrivelse av samordningsforsøket som denne studien tar utgangspunkt i.

### **Bakgrunn**

Samordningsprosjektet var et forsøksprosjekt for å få til et utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet tok initiativ til dette forsøksprosjektet i 2002 (Møller

2005:11). Med utgangspunkt i dette finansierte Sosial- og helsedirektoratet 17 samordningsforsøk. Det begynte med 13 forsøk, men det ble utvidet til 17 forsøk etter hvert. Dette var ulike prosjekter for å se om en samordning av trygdeetat, Aetat og sosialtjenesten, vil være gunstig. Forsøkene ble basert på ulike måter for utvidet samarbeid mellom de tre etatene. Det var forsøk i små og store kommuner/bydeler. Noen hadde en reell sammenslåing av etatene og noen statlige enheter tok på seg ansvaret av kommunale tjenester, som for eksempel å utbetale sosialstønad. Andre forsøk var kun samlokalisert i samme bygg.

I 1994 ble Kontaktutvalget for Aetat, trygdekontor og sosialtjeneste opprettet i Oslo. Dette var et samarbeidsorgan på fylkesnivå (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). Bydel Uranienborg-Majorstuen søkte Sosial- og helsedirektoratet i august 2002 om tilskudd til et forsøksprosjekt. Dette prosjektet var Kontaktutvalget oppdragsgiver for, og de fikk innvilget et tilskudd i årene 2002 til og med 2004 (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). Prosjektet skulle knyttes til offentlig servicekontor, og målet var å utrede en Oslo-modell for de tre etatenes tjenester til personer med sammensatte behov. Man skulle forsøke dette i Frogner, og tok sikte på å kunne videreføre dette til de andre bydelene i Oslo etter hvert (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). Pilotprosjektet skulle prøve ut denne Oslo-modell og de tok sikte på at Frogner velferds- og jobbsenter skulle åpne i 2004.

Det ble forventet at Frogner velferds- og jobbsenter skulle ta imot en god del brukere og behandle flere tusen saker månedlig. I henhold til Revidert prosjektplan for 2004 for pilotprosjektet, var det i 2004 ca 660 sosialklienter som fikk økonomisk sosialhjelp og 830 klienter som kun fikk råd og veiledning av sosialtjenesten. Bydelen har ca. 2800 helt ledige arbeidsledige, hvorav ca. 670 er yrkeshemmede. Gjennomsnittlig ble det registrert det ca. 320 nye arbeidssøkere av Aetat, hver måned (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). Aetat betjener også to andre bydeler, Bydel Ullern og Bydel Vestre Aker, i en overgangsperiode, som har til sammen ca. 1400 arbeidssøkere. En stund etter forsøksperioden, ble Aetat Oslo Vest delt i tre, slik at de inngikk i de nye NAV-kontorene i hver bydel. Forventningene til Frogner trygdekontor, som skulle inngå i det nye velferds- og jobbsenteret, ble forventet å få besøk av ca. 2500 brukere og skal behandles ca. 2000 saker i måneden

(Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). I tillegg til dette kommer det en del personer som har behov for andre kommunale tjenester til dette nye senteret. Alle disse brukerne til de tre etatene skal mottas i en felles førstelinjetjeneste. Målet er å gi et helhetlig og samordnet tilbud til brukere med behov for ytelser og tjenester fra mer enn én etat.

## **Bydelsreformen**

Informasjonen om bydelsreformen kom underveis med planleggingen av pilotprosjektet i bydel Uranienborg-Majorstuen. Bydelsreformen gikk ut på at 25 bydeler i Oslo, skulle reduseres til 15. Flere bydeler ble slått sammen og en del bydelsgrenser ble flyttet.

Utgangspunktet for søknaden om prosjektmidler var at dette skulle gjelde Bydel Uranienborg-Majorstuen, men tidlig i prosjektperioden fant de lokaler som hadde både størrelse og egnethet, til å utvide prosjektet til å gjelde ytterligere en bydel (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter). Bydel Bygdøy-Frogner skulle etter bydelsreformen i Oslo, sammenslås med Bydel Uranienborg-Majorstuen fra nyttår 2004. Den nye, sammenslåtte bydelen fikk navnet Bydel Frogner og ble den største i byen med ansvar for ca. 46.000 innbyggere (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter).

Reduseringen av antall bydeler fra 25 til 15 bydeler, fikk konsekvenser for alle bydelene i Oslo. Det betydde at Bydel Uranienborg-Majorstuen og Bydel Bygdøy-Frogner, ble sammenslått til Bydel Frogner. Det ble bl.a. en sammenslåing av to trygdekontorer. Dette førtes til at det trygdekontoret, Uranienborg-Majorstuen trygdekontor, som egentlig hadde søkt om å bli plukket ut til dette forsøksprosjektet, skulle sammenslås med Bygdøy- Frogner trygdekontor. Bydelen fikk navnet Frogner, og dermed ble det Frogner trygdekontor.

For sosialtjenesten betydde det sammenslåing av tre sosialsentre, og derigjennom store omveltninger, som gjør at man må samkjøre disse kontorene innad, samtidig som man skal vende blikket utover og samlokaliseres med to andre etater som også sliter med sine interne omorganiseringer.

Aetat måtte endre sin organisering i forhold til den nye bydelsinndelingen, og fikk andre å samarbeide med. "Oslo har nettopp gjennomført en bydelsreform, og Frogner består av to tidligere bydeler hvor Aetat hadde lokal i begge to. For å få samsvar mellom bydelsgrensene og Aetats lokalkontorer gjennomfører etaten en omorganisering i kjølvannet av bydelsreformen" (Møller 2004:27). I tillegg til at de måtte ha omorganiseringsprosesser i forkant av samlokaliseringen, hadde de ansvaret for Aetats oppgaver i de tre bydeler etter at bydelsreformen og samlokaliseringen er gjennomført. Aetat Oslo Vest server brukere i Vestre Aker, Ullern og selvfølgelig Frogner bydel.

Det er særegent i Oslo (storbyene) at disse sammenslåingene av bydelene kom samtidig med forsøksprosjekt for samordning av de tre etatene. I tillegg til dette kom det kontinuerlige endringer i forhold til lovverk og mål- og prioriteringer i de ulike etatene.

### **Formålet**

Visjonen med forsøksprosjektet er at Frogner velferds- og jobbsenter, skulle være en pilot internt i Oslo med tanke på å samlokalisere også de andre 14 bydelene i Oslo etter den modellen som ble utprøvd (Møller 2005:17). Utover dette, har partene i samarbeidet, uttrykt ulike mål og visjoner med samarbeidsprosjektet. I følge Møller, kommer dette spesielt frem i forbindelse i planleggingsfasen, hvor det ble diskutert om man skulle ha et bredere offentlig servicekontor eller en mer rendyrket NAV-virksomhet. Møller forteller at kommunen ønsket et offentlig servicekontor med en generalist (som skal kunne veilede på alle tjenester og ytelser) i mottaket, hvor flere kommunale tjenester er representert utover sosialtjenesten. De to statsetatene ønsket derimot å ha en felles førstelinjetjeneste ut fra en NAV-modell, hvor kun Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten er representert. Videre mente ansatte fra statsetatene, at generalistmodellen, hvor den som sitter i mottaket skal kunne informere og veilede på alle stønadene fra de tre etatene, var urealistisk på dette tidspunkt (Møller 2005: 20). Dette da det blir altfor mange ytelser og tjenester å ha oversikt over på det tidspunktet. Etter noen måneder med diskusjoner, endte man på å en felles førstelinjetjeneste med kun Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. Alle de tre etatene

skulle være representert i mottaket, og det skulle være en k ordner, slik at brukerne kom til rett person ved skranken. Lokaler på Solli plass ble valgt, og de tre etatskontorene fikk felles førstelinjetjeneste med én d r og ett mottak. Kommunen hadde andre tjenester i samme hus, slik som offisielle servicekontorer (OSK) var organisert i andre kommuner, men de hadde en annen inngang enn den til Frogner velferds- og jobbsenter. Sosialtjenesten tok imot noen henvendelser vedrørende de andre kommunale tjenestene, men dette var marginalt i forhold til de andre henvendelsene som etatene mottok daglig i denne førstelinjetjenesten.

Selve formålet med dette pilotprosjektet var å aktivisere flere folk i arbeid, slik at det skulle bli færre personer på passive ytelser. I Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), ble det oppgitt at det er mange som ble kasteballer mellom etatene. Dette ønsket man å unngå, slik at man skulle få en mer effektiv velferdsforvaltning i Norge. Kasteballer er her en betegnelse for n r en bruker blir sendt fra den ene etaten til den andre, uten at brukeren får et godt og helhetlig tilbud fra etatene. Et eksempel på dette var at sosialstønad som sosialtjenesten forvaltet, skulle kun benyttes dersom alle andre ytelser skal være forsøkt. Det betyr ikke at man faktisk skal ha mottatt disse ytelsene, men man skulle sjekke om man kan ha krav på andre ytelser. Sosialst naden var en midlertidig stønad, og man ville hele tiden se etter om det kan finnes andre mulige løsninger. Sosialtjenesten var av denne grunn ivrig i å få brukeren vekk fra sosialstønad og over på trygd eller andre tjenester. Motstridende til dette, var at Aetat og trygdekontor hevder at brukeren ikke fyller alle vilkårene for å få en ytelse eller andre tiltak fra disse to etatene. Det kunne også være andre mulige ulike prioriteringer mellom etatene. Dette kan komme frem i hvordan etatene velger å prioritere brukerne. Trygdekontoret kan forsøke å få brukeren vekk fra rehabiliteringspenger og uførepensjon, gjennom å få de i aktive tiltak, for eksempel yrkesrettet attføring som Aetat forvalter. Aetat på sin side kan mene at brukeren er for syk til å påbegynne disse aktive tiltakene, og sende brukeren tilbake. Denne prosessen med at etatene var uenige om hvilke ytelser brukeren burde få, og derigjennom hvilken etat den skal tilhøre, kunne føre til det som ble kalt "kasteballer" mellom etatene.

Pilotprosjektet i Frogner hadde som mål gjennom et godt samordningsarbeid,   nå målene som ble oppført i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). Disse målene var:

flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter 2004). Styringsgruppen til pilotprosjektet hadde valgt ut tre fokusområder ut fra et brev fra Sosial- og helsedirektoratet av den 22.05.03. Disse var felles verktøy, felles grunnlag for individuelle planer og modeller for brukermedvirkning og dialog (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter 2004). Men det var ikke konsesjon for at etatene har tilgang til hverandres datasystemer og de måtte også ha separate sentralbord (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter 2004).

Frogner velferds- og jobbsenter skulle forsøke å nå sine mål ved å utvikle og prøve ut følgende elementer: samlokalisering av de tre etatskontorene, ha en felles førstelinjetjeneste, ha et samordnet tilbud til søkere med sammensatt behov og bruk av individuelle plan for denne gruppen, samt brukermedvirkning (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter 2004). Det var lagt vekt på at brukerne skal få en rask og riktig avklaring i front, slik at de skulle slippe å måtte oppsøke flere instanser enn nødvendig. Man skulle gi et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov, ved hjelp av individuelle planer. Man skulle også gjennom en hensiktsmessig organisering, med avklarte ansvarsforhold, kunne overføre denne modellen til de andre bydelene i Oslo. I tillegg, som var spesielt viktig i forhold til denne oppgaven, skulle man "...gjennom felles metode- og kompetanseutvikling å skape en felles kultur og forståelse for hva som ligger i brukerorientering-/medvirkning og god service" og "gjennom felles kompetansehevende tiltak redusere sektortenkning og barrierer mellom etatene" (Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter 2004:6). Ut fra disse formuleringene, vurderer jeg det slik at de var opptatt av å få en felles forståelse av brukerrettet veiledning og brukermedvirkning. I tillegg så de viktigheten av felles metode- og kompetanseutvikling for å skape en felles kultur og redusere sektortenkning og barrierer mellom etatene. Det er det siste punktet som vi skal se nærmere på i denne oppgaven.

### **Struktur og organisering av samordningsprosjektet**

Samordningsprosjektet i bydel Frogner, ble konstruert slik at de tre etatene skulle være samlokalisert i samme bygg og ha et felles mottak. Det skulle i tråd med

Stortingsmeldingen være én dør til disse tre etatene. I tillegg hadde bydelen andre kommunale tjenester i samme bygg, med inngang fra døren ved siden av døren inn til sosialtjeneste, Aetat og trygdeetat. I Stortingsproposisjonen nr. 46 (2004-2006) er det oppført at Frogner bydel i Oslo er "samlokalisert i velferds- og jobbsenter der de fleste av bydelens tjenester også er representert" (St.prp. nr. 46 (2004-2006):pkt.5.2.2).

Formålet med prosjektet i Frogner var, som tidligere nevnt, å få til et bedre samarbeid gjennom et felles mottak og bedre samarbeid mellom etatene. Dette kom bl.a. til uttrykk gjennom å opprette et tverretatlig team (TAT). I dette teamet skulle representanter fra de tre etatene gå igjennom saker hvor brukeren ble berørt av to eller flere etater. Sakene ble diskutert uten bruker til stede, og var avhengig av at brukeren ga fullmakt til at saken kan diskuteres i dette tverrfaglige teamet. Det kunne her komme frem opplysninger fra alle tre etatene, som kunne være viktige for saken. Teamet skulle komme frem til en anbefaling om videre fremgang i saken. Dette kunne være at saken burde utredes mer, at brukeren burde søke om en annen stønad eller avklare at brukeren ikke var kandidat for ulike stønader/tiltak. Dette kunne føre til raskere avklaringer, kortere saksbehandlingstid og forhåpentligvis kortere tid for brukeren på stønad fremfor å være i jobb.

Frogner velferds- og jobbsenter satte opp en målgruppe i starten av prosjektet. Deres innfallsvinkel var å prioritere visse grupper de anså ville ha størst nytte av dette tverrfaglige samarbeidet. Målgruppen ble nedfelt til å gjelde langtidssosialklienter. Etter en stund valgte de å endre litt på sin målgruppe. Det nye ble å fokusere på alle som hadde mottatt stønad i 6 måneder, uavhengig hvilke ytelser de gikk på. Dette involverte brukere som er langtidssykemeldte, arbeidssøkere og sosialklienter, og som hadde vært dette i 6 måneder. Dette var et tidspunkt som passet bedre, da det er lettere å få effekter av et samarbeid når brukeren ikke har vært for lenge borte fra arbeidslivet. Det var heller ikke for tidlig, da mange klarer selv å komme tilbake til arbeidslivet i løpet av de første månedene. Da unngikk man at man brukte ressursene på de som var selvhjulpne, og kunne heller sette inn ressursene på å hjelpe de som hadde vært borte fra arbeidslivet i et halvt år. Det å sette en målgruppe for det tverrfaglige samarbeidet ble ansett som hensiktsmessig, da de

ikke hadde ressurser til å sette inn et tverrfaglig samarbeid i alle saker fra de tre etatene.

### **Den fysiske organiseringen av Frogner velferds- og jobbsenter**

Mottaket ved Frogner velferds- og jobbsenter var organisert slik at det var et mottak som skulle ta imot alle henvendelser, gi informasjon, gjennomføre enklere saksbehandlingsoppgaver og henvise videre til andre saksbehandlere ved behov.

Mottaket var oppdelt slik at når man kom inn i mottaket, så ble man møtt av en kjoordner. Man trakk kjoelapp etter hvilken etat man skulle til. Kjoordneren var oppsatt slik at det var mulig å flytte brukere fra den ene kjoen til den andre, dersom det skulle bli en stor brukermasse til den ene etaten. Det var også en vektor til stede i de tidsrommene som ble ansett å være de mest hektiske. Selve skranken var en lang sammenhengende skranke, hvor de tre etatene satt side og side. Brukerne av disse tre etatene trakk kjoelapp etter hvilken etat man ville oppsøke. Skulle man til sosialtjenesten, trakk man kjoelapp til sosialtjenesten osv. Til venstre på den lange skranken, satt sosialtjenesten. I midten satt trygdekontoet og til høyre satt Aetat.

Til venstre i mottaket, foran skranken, var det en venteplass for alle som hadde trekt kjoelapp eller ventet på en saksbehandler. Til høyre i mottaket var det et jobbsøkingareale, med flere PC-er til disposisjon for arbeidssøkerne. Bak skranken lå det som kalles "baklandet", dvs. andreleddsmottaket. Her var det flere saksbehandlere som hadde en kontor plass i et landskap, hvor de tok imot brukere som hadde behov for råd og veiledning utover det de fikk i skranken. Bak disse kontorbasene var det noen små møterom. I midten av dette rommet lå det en stor kube med små møterom. Denne ble kalt campingvogna av de ansatte.

Resten av saksbehandlerne, lederne og andre ansatte var fordelt oppover i etasjene. Dørene var låst til de ulike etatene, slik at man må avtale tidspunkt med en saksbehandler for å slippe inn gjennom dørene til de ulike etatene.

### **Samhandlingsmønstre**

De tre etatene hadde flere typer samhandlingsmønstre i det samlokaliserte velferds- og jobbsenteret. Det dreide seg om både formelle og uformelle

samhandlingsmønstre både på ledernivå og saksbehandlernivå. Lederne møttes jevnlig i sine samarbeidsmøter, og de som satt i mottaket i 1.etasje, hadde også sine kontaktpunkt. For de øvrige saksbehandlerne oppover i etasjene, var det lite samhandlingsmønstre. Her var det mer uformelle og ad-hoc-samarbeid. Samhandlingen ble ofte initiert av en saksbehandler som ønsket bistand i en konkret sak.

### **Tverrfaglig avklaringsteam (TAT)**

Det tverrfaglige teamet var veldig sentralt i dette forsøksprosjektet. Intensjonen med prosjektet var ikke bare samlokalisering og én dør til brukerne. Det var også fokus på at Frogner velferds- og jobbsenter skulle ha et tverrfaglig avklaringsteam. Her skulle det sitte representanter fra de tre etatene, og de skulle behandle saker som berører to eller flere etater. De hadde ikke vedtaksmyndighet, men de skulle komme med en anbefaling om videre fremdrift i saken. Møtene var, i følge en fast medlem av dette teamet, fastsatt en gang i uka fra kl. 12 til kl. 15. I tillegg hadde de noe løpende dialog etter behov. Det var kun representanter fra etatene som møter i disse TAT-møtene. Hensikten var at saksbehandlerne skulle finne en felles løsning, slik at man unngikk at brukerne ble kasteballer innad i Frogner velferds- og jobbsenter.

Det var de ordinære saksbehandlerne som meldte saker opp til behandling i TAT, for å få saken drøftet av representanter fra alle tre etaten. I tillegg var det nyttig å få den informasjonen som de respektive etatene satt på. De ulike etatene hadde ulike tjenester og inngangsvilkår. Av denne grunn, kunne det være nyttig å samle denne informasjonen og få et helhetlig bilde av brukerens situasjon. Men for å få til dette, måtte man gå forbi personvernloven, da etatene har taushetsplikt ovenfor hverandre. I følge en informant fra sosialtjenesten, som var den etaten som meldte de fleste sakene opp til TAT, ba de om å få en fullmakt fra de brukerne det gjaldt. For å gjøre det lettvindt, lagde de en generell fullmakt. En samtykkeerklæring, som erstattet de tre fullmaktene som de tre etatene hadde fra før. I stedet for at brukeren måtte undertegne alle disse tre, så hadde de samlet dette til én erklæring. De aller fleste syntes det var greit at deres sak ble tatt opp til tverretatlig drøfting, og at dette også var i deres egen interesse. Men det fantes en mulighet for at de ikke ville undertegne en slik fullmakt, da de kunne ønske at etatene ikke utvekslet sensitive opplysninger

om deres situasjon. Det kunne oppstå slike tilfeller, hvor brukeren visste at de andre etatene satt på informasjon som ikke stemte overens med det som de hadde fortalt den etaten de fikk sin ytelse fra. Men dette skjedde i følge informanten, veldig sjeldent, men i slike tilfeller hvor de ikke fikk undertegnet samtykkeerklæingen, så kunne ikke saken bli tatt opp i TAT.

## **Lovverk og IKT**

De ansatte ved Frogner velferds- og jobbsenter var fortsatt ansatte i sine respektive etater, selv om disse etatskontorene var blitt samlokalisert og hadde en felles førstelinjetjeneste. Det betydde at de måtte forholde seg til lov- og regelverk på lik linje med andre etatskontorer som ikke var samlokalisert. Møller og Flermoen hevder at "...et av hindrene for samarbeid mellom etatene er knyttet til lov- og regelverk. Konkret gjelder den personopplysningsloven, arkivloven og forvaltningsloven" (Møller og Flermoen 2004:94). Noe av formålet med forsøksprosjektet i bydel Frogner, var at etatene skulle utvide sitt samarbeid, slik at ytelser og tjenester til brukerne ble mer helhetlig og samordnet. Allikevel dannet lovverket barrierer for informasjonsutveksling (fra datasystemer og saksmapper), samt at man ikke kunne delegere en arbeidsoppgave fra en etat til en annen, uten å få en dispensasjon til dette. Frogner velferds- og jobbsenter hadde ingen slike dispensasjoner.

## **Trekk ved de intervjuede**

Det fremkom noen få trekk ved de intervjuede som skilte seg litt fra etatskontor til etatskontor. De som ble intervjuet fra Aetat var to menn og fire kvinner. De fleste var mellom 30-40 år og hadde høyere utdanning. Utdannelsene og arbeidserfaringene til de intervjuede var fra mange ulike profesjoner.

De intervjuede fra trygdeetaten var av eldre årgang enn de fra Aetat, og de var mellom 40-66 år. En hadde høyere utdanning, ellers hadde de andre lav formell utdanning, men mange års arbeidserfaring. Flere hadde også tatt videreutdanning internt i etaten.

De intervjuede fra sosialtjenesten var alle sosionomer, men noen hadde også en tverrfaglig utdannelse i tillegg. Fire av de intervjuede var i alderen 50-60 år. De to siste var mellom 20-40 år.

### **Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg vist hvilke politiske, tradisjonelle og lokale føringer som påvirker samordningsforsøket. De politiske føringene fremkom hovedsakelig i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), hvor målene og bakgrunnen for samordningsforsøkene ble oppgitt. Hovedmålet var å få flere i arbeid og aktivitet, ved å gi et enhetlig tilbud til brukerne. Videre var det tradisjonelle føringer ved at det var tre byråkratiske etater med sine tradisjoner, rutiner, styringslinjer og kulturer. Jeg har også beskrevet lokale føringer til samordningsforsøket og dets utforming. Samlet viser disse føringene hvilken kontekst samordningsforsøket var knyttet til.

## **Kapittel 5: Empiriske funn ved samordningsforsøket**

I dette kapitlet vill jeg gi en relativt detaljert beskrivelse av de empiriske funnene, uten at de blir koblet direkte til underspørsmålene og det Ragin kaller bilder (Ragin 1994:58). Denne empirinære beskrivelsen i dette kapitlet henger nøye sammen med neste kapittel, hvor jeg vender tilbake til det empiriske materialet og kobler det nærmere til underspørsmål, bilder og tre mulige tolkninger (teoretiske rammer) som kan benyttes.

### **5.1 Inntrykk av hverandre før og etter samlokaliseringen**

På bakgrunn av intervjuene som ble foretatt med ansatte fra de tre etatene i forkant av samlokaliseringen, fikk jeg inntrykk av at de var litt motvillige til å si noe generelt om de andre etaters ansatte. De fortalte mest at de hadde gode inntrykk av hverandre, og de som samarbeidet med hverandre direkte, trodde at man hadde en forholdsvis lik kultur og like holdninger. Forskjellen de fortalte om, gikk mest ut på hvilke arbeidsmetoder man benyttet, hvilke brukergrupper man hadde og hvor mye skjønn man kunne utøve i forhold til lovverket. Allikevel kom det frem noen beskrivelser av hvordan de trodde de andres tankemønstre og arbeidsformer var. Når det gjaldt oppfatninger om Aetat, gikk det ut på at de var vanskelig tilgjengelige, men yngre og med ulik profesjonsbakgrunn. Trygdekontoransatte var byråkratiske, trauste og hadde en eldre sammensetning. De ble oppfattet som veldig regelbundne og at de brukte veldig lite skjønn i deres saksbehandling. De ansatte i sosialtjenesten var oppfattet som litt naive sosionomer, men mer yngre og dynamiske. Disse oppfatningene kom godt frem da jeg spurte om de om de trodde det var forskjellige holdninger i etatene. Det følgende utsagnet viser litt av bildet over hvilke inntrykk de fleste hadde av hverandre, i forkant av samlokaliseringen:

På profesjon, så gjør det kanskje litte granne forskjeller. Det jeg så på disse felles opplæringsprogrammene vi har hatt, så ser jeg jo at på Aetat er det masse nye mennesker. Mange unge, dynamiske mennesker med en eller annen universitetsutdanning, som er fulle av pågangsmot - foreløpig. Og i trygdekontoret ser jeg en del gamle, slitne folk. Og det jeg vet fra gamle dager, i hvert fall om trygdefolk, altså gamle folk som har vært i alle år i systemet og som ikke er så mobile i tankegangen sin og kan paragrafene sine. Jeg vet i hvert fall om fra gamle trygdekontor, at

de var litte granne sånn trauste. Slik at når jeg så på disse unge menneskene, både her i huset og på Aetat, så jeg det at det var litt mer likhet der enn mellom disse to etatene og trygdekontor, som virker så traust. Men det er sikkert sånn overgang inntil nye folk kommer der. Jeg tror det er et generasjonsskifte”.

Mye av det som omhandlet regelverk og hva slags type saker de mottok, stemte nok noe med virkeligheten, men det var store variasjoner ved hva de ansatte i de ulike etatskontorene faktisk gjorde i sin behandling og oppfølging av saker. Hvis man så på oppgavene som lå til mottaket, så stemte nok en del av beskrivelsene, men dersom man så litt mer helhetlig på etatene, så man også at det var store variasjoner innad i etatene. Trygdeetaten hadde for eksempel mange ansatte som fulgte opp sykemeldte eller andre brukere, hvor de gjennomførte samtaler med brukerne med tanke på en tilbakeføring til arbeid, i tillegg til de som jobbet mest med ren saksbehandling. Et par saksbehandlere i Aetat, jobbet med prosjektet ”Fokus på fremtiden”, som gikk ut på å samarbeide med sosialtjenesten og hjelpe sosialklienter ut i aktive tiltak. Aetat jobbet også med oppfølging av arbeidssøkere og saksbehandling av blant annet dagpenger og yrkesrettet atferd. Sosialtjenesten hadde mye samtaler og oppfølging av klienter, men i tillegg hadde de en god del regelverk de var nødt til å følge og sosialklientene måtte også yte noe for å få en ytelse. Dette viser at det var en god del kunnskap de ansatte fra etatene ikke hadde om hverandre. Dette gjelder også ett år etter at samlokaliseringen fant sted.

En av de intervjuede pekte på at det var litt ulik sammensetning av de ansatte i de tre etatene. Trygdeetaten hadde mange som hadde vært ansatt i mange år og hadde lang trygdeerfaring. Aetat hadde en del yngre medarbeidere og det var ulike profesjoner representert. Sosialtjenesten hadde også mange yngre medarbeidere, men her var det sosionomutdannelsen som var dominerende. Utdanningsnivået og alderssammensetningen stemte godt overens med det som fremkom i Stortingsmelding nr.14 (Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003):kap.2).

Det var lite forskjell på svarene på disse spørsmålene før og etter samlokaliseringen for de fleste av de intervjuede. De fleste fra både kontrollgruppen og informantene fra selve forsøket, hadde også etter samlokaliseringen lite kjennskap til hvordan de jobbet i de andre etatene. De hadde lite kjennskap til arbeidsoppgavene til de ulike

etatene, hverandres lovverk, tjenester og ytelser, samt hvordan man organiserte dette arbeidet internt i etatene. Unntakene her var de som samarbeidet tett med de andre etatene før eller etter samlokaliseringen (blant annet medlemmene i TAT), ledelsen i de ulike etatene og nåværende ansatte i mottaket. Det er disse gruppene som skiller seg ut i forhold til hvem som har tett og regelmessig kontakt og samarbeid med de andre etatene. De jeg intervjuet i denne gruppen, uttrykte alle at de hadde fått en bedre forståelse av de andre etaters tankemønster og arbeidsformer.

Mitt inntrykk er at man i utgangspunktet hadde et godt inntrykk av de ansatte fra de ulike etatene, og var positivt innstilt til å samarbeide mer enn de gjorde med de andre etatsansatte. De fleste trodde at det var noen ulikheter i kultur, men at dette grunnet i at de jobbet ut fra ulike lovverk og målsetninger. Slik uttrykte en informant sin forståelse av ulikhetene og at dette også kan være en fordel:

Jeg tror at vi er mer helhetsorientert, og at Aetat selvfølgelig er mer tiltaksorientert, med de begrensningene. Har de ikke midler, så har de ikke mer midler. Trygdekontoret er mer sykdom- eller lidelsesorientert. Men sammen kan vi bli et godt team, og så selvfølgelig avhengig av menneskene. At vi lærer av... Fordi trygdeetaten har også mennesker som jobber forferdelig lenge og de har også behov for å samarbeide med oss.

Det fremkom også at flere av de intervjuede trodde at de ulike holdningene man kunne ha, var personavhengig og ikke etatsavhengig. En av de intervjuede sa det slik: "enhver bedrift har forskjellige kulturer. Det er noen nøkkelpersoner som skaper kultur, uansett om du er sosial, Aetat eller trygdekontor".

## **5.2 Den fysiske organiseringens betydning**

Det første som møtte deg da du gikk inn døren til Frogner velferds- og jobbsenter, var en lang skranke, hvor det satt fire personer bak. Foran denne skranken, var det en køordner. Her skulle du trekke kølapp ut fra om du skulle til Aetat, trygdekontoret eller sosialtjenesten. De tre etatskontorene hadde hver sine respektive nummerserier, slik at dersom du trakk en lapp til sosialtjenesten, kom du til den som satt helt til venstre bak skranken. Det var den faste plassen for skrankepersonalet til sosialtjenesten. Aetat satt i midten og trygdekontoret hadde de to plassene på høyre side av skranken – sett forfra. Det betyr at det var ganske gjennomskjellig hvem som

skulle til hvilken etat, og at de ansatte bak skranken hadde faste plasser med sine etatsinterne arbeidsoppgaver. De tok ikke imot henvendelser på tvers av etatene, men tok kun imot henvendelser beregnet for sin egen etat. Allikevel ble det noe kompetanseoverføring, da de lærte av hverandres håndtering og informasjon i enkeltsaker. En av de intervjuede beskrev det slik:

Litt sånn kompetanseoverføring fra den ene etaten til den andre. Jeg tror det er ganske travelt. Sånn som de som sitter i den skranken i front der, de får liten tid til å snakke med hverandre. Så det er veldig sånn avdelt. At man skal ha et skjema fra Aetat, så må du snakke med Aetat.

Hvem som satt i mottaket, var det ulike føringer på fra de tre etatene. Flere av de intervjuede oppga at de tre ledelsene hadde ulike innfallsvinkler til å organisere sin del av skrankepersonalet. Trygd hadde valgt faste, godt erfarne og faglig sterke personer som hadde sin faste plass i mottaket. Aetat hadde en gruppe ansatte, som rullerte på å sitte i skranken. Sosialtjenesten hadde det veldig fleksibelt hvem som skulle sitte i mottaket og omtrent alle ansatte fra sosialtjenesten var kandidater til å sitte i mottaket. Siden de var såpass mange ansatte, kunne det bli en stund mellom hver gang de satt der. Dette skapte en del frustrasjon for de faste medlemmene bak skranken. Det var veldig ustabil, og det skapte en viss avstand mellom saksbehandlerne fra de ulike etatene. I følge en av de intervjuede, var tanken med en felles skranke, blant annet å dele fagkunnskap og etter hvert at de ansatte skulle kunne gjøre enkle saksbehandlings- og veiledningsoppgaver for hverandre. Erfaringsutveksling og overføring av fagkompetanse ble vanskeligere da det ikke var faste saksbehandlere som satt sammen bak skranken.

Den fysiske utformingen av Frogner velferds- og jobbsenter, var organisert slik at de ulike etatene holdt til i hver sin etasje. Det var kun de som satt i 1. etasje, hvor mottaket var, som fysisk satt ved siden av hverandre. De som satt i mottaket fast, de ble derfor litt avskåret fra kontakten og arbeidsmiljøet med sine kollegaer oppe i etasjene. I tillegg kunne de i følge en av de intervjuede, ofte ha problemer med å få tak i folk når de trengte dem. To av de intervjuede, beskrev sin oppfattelse av det å jobbe i 1. etasje, da de fleste av sine etatskollegaer jobbet i andre etasjer. En av de intervjuede fortalte at det oppsto litt forskjellige miljøer av etatskontoret. En annen fortalte mer om hvordan de mistet en del av kontakten med de i 4. etasje:

Du vet, vi sitter her nede. Vår stab sitter i 4. etasje og vi er jo for oss selv her nede. Vi blir nesten forskjellige avdelinger, fordi at de oppe de kontakter vi når det er behov for fagkunnskap (...) Og det har jo hendt også at hvis vi har kontormøter oppe, så hender jo at man starter litt før... Vi stenger jo ikke før tre, vet du, så da har det gått litt på skift hvem som kan gå opp. Men hun som kommer etter, hun prøver å få med seg det som skjer da.

Ut fra dette, kan man se at den fysiske organiseringen gjorde det vanskelig å holde den gode kontakten mellom 1.etasje og de andre etasjene internt i etatskontorene. I tillegg var det vanskelig for de ansatte å ta kontakt med hverandre over etatsgrensene, dersom man ønsket å få bistand med enkeltsaker eller generelle spørsmål. Mye av årsaken til dette, var at dørene inn til hvert enkelt etatskontor var låst, og det var kun de som var ansatt i det respektive etatskontoret, som har nøkkel til den døra. Årsaken til det var hensyn til lov- og regler, nærmere bestemt personvernloven og arkivloven. I følge disse lovene, var det stenge regler for hvem som skulle ha tilgang til sensitiv informasjon og saksmapper. De etatsansatte hadde ikke uten videre innsynsrett til de andre etatenes informasjonssystem. De måtte få en fullmakt av den enkelte bruker for å få tilgang til den enkeltes saksmappe. Av denne grunn ble dørene mellom etatene låst, slik at kun de som hadde innsynsrett til sakene, hadde tilgang til dem. Ulempen med at dørene ble holdt låst, var at det var vanskelig å nå de andre etatsansatte, uten å ha en avtale først. Hadde man en avtale ble man som regel hentet ved døra.

### **5.3 Interne omorganiseringer**

Omorganiseringer som foregikk internt i etatene, har preget samlokaliseringen og startprosessen av selve organiseringen av forsøket, har tatt mye tid. Årsaken til dette ligger mye i at Bydelsreformen ble vedtatt rett i forkant. Denne Bydelsreformen førte til at Uranienborg-Majorstuen trygdekontor og Bygdøy-Frogner trygdekontor ble slått sammen, og fikk navnet Bydel Frogner fra 1. januar 2004. Denne sammenslåingen av trygdekontorene førte videre til at de ansatte ved trygdekontoret ble sittende på ulike steder i byen, da de ikke hadde mulighet til å få plass i lokalene på ett av de tidligere kontorene. De omorganiserte internt, men kunne ikke sitte samlet. Det fikk de først mulighet til, da de flyttet inn på Solli plass, sammen med

Aetat og sosialtjenesten. En slik sammenslåing har egne utfordringer i forhold til å skape et felles arbeidsmiljø, en enhetlig arbeidspraksis og en intern omstrukturering. I tillegg blir det for mange, en ny ledelse og nye kollegaer å forholde seg til. Dette samtidig med det å skulle flytte sammen med to andre etatskontorer med felles førstelinjetjeneste. Det ble mange nye kollegaer og mye nytt å sette seg inn i.

Bydelsreformen hadde også stor påvirkning på det som ble Frogner sosialtjeneste. Her ble tre sosialsentre slått sammen. Det ble et stort kontor, med over 60 ansatte. Utfordringene med den interne omorganiseringen, var i følge en av de intervjuede, å få til en enhetlig arbeidspraksis og det å skape et felles arbeidsmiljø internt. De ansatte i sosialtjenesten måtte bli kjent med en god del nye kollegaer internt i sosialtjenesten, samt at det også var uvant at kontoret var så stort. De kom alle fra mindre enheter enn dem som kom sammen i bydel Frogner. Det er mange ting som må samordnes også ved interne sammenslåinger. Det er også her ulike arbeidsmetoder, kultur og liknende. En av de intervjuede fortalte at når de hadde blitt sammenslått hadde de overhørt noen si at de fra hennes kontor, hadde en grov tone seg imellom. Hun mente at det nok var forskjellige miljøer fra de ulike sosialkontorene. Dette viser at sosialtjenesten hadde noen interne utfordringer med hensyn til å samordne kulturene fra de forskjellige sosialsentrene.

Tilsvarende utfordringer hadde også trygdekontoret og Aetat vært igjennom. Dette har nok virket som en barriere i prosessen for å bli kjent med og opprette nye samhandlingsmønstre med de ansatte i de to andre etatskontorene. Det virket som de ansatte fra de ulike etatskontorene måtte ha fokus på sine nye medarbeidere internt i etaten, før de hadde muligheter til å ta initiativ til å ta kontakt med de andre etatenes medarbeidere. Det er tidkrevende og ressurskrevende å sammenslå selv to, i teorien, like kontorer.

## 5.4 Samhandlingsmønstre

### Samhandling og samarbeid i mottaket

Samhandlingsmønstrene på tvers av etatene, var mest fremtredende i mottaket, i det tverrfaglige teamet og på ledelsesnivå. Ved skranken, var det planlagt at de som ekspederer brukere i mottaket skulle samarbeide tett og også ta lett veiledning og saksbehandling for hverandre. Det skjedde ikke i Frogner velferds- og jobbsenter. Noe av årsaken til det, var personvernloven som ga de ansatte taushetsplikt i forhold til deres brukere. Noe av årsaken var også, i følge en av de intervjuede, at det var vanskelig å skape stabile relasjoner i skrankeområdet mellom etatene, slik at de kunne lære av hverandre. Det satt faste representanter fra trygd, men de ansatte fra de to andre etatene ruller mer på disse oppgavene. Det betyr at trygdekontoret fikk mange å forholde seg til, samt at de ansatte fra Aetat og sosialtjenesten fikk en mer flyktig kontakt med hverandre seg imellom, nede i mottaket. Samarbeidet bar preg av at det var ad-hoc-basert og at det gikk på enkle opplysninger. Det var ikke mye samarbeid utover dette, og de ansatte tok ingen henvendelser for de andre etatene. Dette kom tydelig frem i hvordan en av de intervjuede fremla hvor ofte han samarbeidet med de to andre etatene:

Ja, det samarbeidet er jo ikke veldig stort enda. Jeg ser jo Aetat sitter jo ved siden av oss og vi har jo ikke høy skjerm imellom oss. (...) Men ikke noe sånn veldig samarbeide foreløpig. Det skal det vel bli mer og mer av nå. (...) Vi tar ikke noe for hverandre. Vi bare viser til riktig kø. Det er det eneste.

En forklaring kan være at siden de ikke fikk så mye tid til å samhandle, så ble det en hindring for å få til mer tverretattlig kompetanseoverføring. Alle de intervjuede var tydelige på at de ikke gjorde noen saksbehandling for hverandre, og at brukerne måtte prate med rett etat for å få den hjelpen de trengte. Skulle man ha hjelp fra en etat, måtte man henvende seg til den etaten. Det betydde at man måtte trekke riktig kølapp, slik at man kom til rett person. De ansatte skulle kunne spørre hverandre om enkle opplysninger, men ikke noe særlig mer enn det. I tillegg var det stort tidspress i forhold til mengden av de oppgavene de skulle utføre, samt interne omorganiseringer, som påvirket prioriteringen av å sette av tid til å lære av hverandre. På toppen av dette, virket det som om de ansatte i skrankeområdet

hadde litt uklare signaler i forhold til hvem som hadde ansvar for ting som skjedde eller skulle kjøpes inn til mottaket, samt at de mistet litt kontakten med de medarbeiderne som satt oppover i etasjene.

Mottakets andreledd skulle ta imot mer omfattende henvendelser, og gi råd og veiledning til brukerne. Noe av hensikten med å ha dette andreleddsmottaket, var i følge en informant, at man tidlig skulle kunne fange opp brukere som hadde behov for bistand fra mer enn én etat. Forholdene ble i teorien lagt til rette, med en del samtalerom i midten av lokalet (også kalt campingvogna) og arbeidsplasser til saksbehandlerne fra de ulike etatene rundt denne. Sosialtjenesten og trygdekontoret på den ene siden, og Aetat på den andre. De ansatte var ikke fornøyd med de samtalerommene. Samtlige av de intervjuede, som jobbet i mottaket, var misfornøyd med de fysiske forholdene i disse samtalerommene. De var dårlig ventilerte, hadde dårlig akustikk, innsynsmuligheter, veldig små rom og de var også dårlig lydisolerte. I tillegg hadde de en skarp, oransje farge innvendig, som i følge en av de intervjuede, gjorde folk sinte/ampre og en ansatt kunne ikke bruke det, da hun fikk hodepine av å sitte der. Av denne grunn, opplyste mine informanter, at disse rommene ble svært lite brukt. Man forsøkte heller å finne andre alternativer. Mange saksbehandlere, spesielt i Aetat, tok derfor alle sine timeavtaler oppe i etasjen der de ordinære saksbehandlerne sitter.

Bemanningen til dette andreleddsmottaket, var også ulikt organisert fra etat til etat. Trygdekontoret hadde bemannet dette andreleddsmottaket med to faste personer, som også sitter i det tverrfaglige avklaringsteamet. Aetat og sosialtjenesten, hadde derimot organisert dette leddet med å gi det faste arbeidsoppgaver, men ikke faste personer. Et par av de intervjuede oppga at de ble godt kjent med de som satt fast i mottaket, og de tok kontakt med hverandre for å få hjelp i konkrete saker. De fleste av de intervjuede opplevde samarbeidet i mottaket som positivt:

Hvis man har en arbeidssøker som man snakker med og man trenger noen opplysninger eller hjelp fra trygd eller sosialkontor, så kan man henvende seg direkte til en saksbehandler der. Sånn at man kan rydde opp i en del forhold lettere. Så saksbehandlerne har liksom opplevd det som veldig positivt i hvert fall.

Allikevel var det flere av informantene som hadde syntes det var tungvint å kontakte medarbeiderne til Aetat. Det var ofte dem som ble kontaktet, da det er hovedsakelig de som satt med de aktive tiltakene for å hjelpe brukerne ut i aktivitet. Det ble oppfattet av flere av de intervjuede, at det var ønskelig fra Aetats side i starten, at dersom de henvendte seg til de på vegne av en bruker, skulle de trekke en kølapp. ”I de to andre etatene har dette blitt oppfattet dit hen at de da må trekke kølapp på linje med øvrige brukere da de skal henvende seg til Aetats medarbeiderne i mottakets andredel” (Møller 2005:24). En av de intervjuede ble frustrert over at de skulle trekke kølapp, og trodde at grunnen til det var at Aetat skulle få gode statistikker på antall henvendelser i mottaket. En av de intervjuede sa dette om rutinen med å trekke kølapp:

Og tanken er at vi enklere skal gå til hverandre og samarbeide om ting, mens Aetat da har... Nå blir det litt sånn at Aetat blir den store, stygge ulven her, men det er jo der bremseklossen har opplevdes å være sterkest da. Hvis vi skal spørre Aetat om en sak, så må vi trekke kølapp sånn som andre kunder må. Og det er jo litt sånn: hva da? Andre har jo samme rettigheter som oss på en måte, samtidig som det fremmer jo ikke samarbeidet. Så det har vært et problem.

Men rutinene hadde endret seg før intervjuene ble foretatt ett år etter samlokaliseringen. Aetat godtok da at de andre kunne snike seg inn i køen for å diskutere en sak med en av de ansatte. Det betydde at de måtte vente til saksbehandleren fra Aetat var ferdig med den brukeren den hadde samtale med, for deretter å snike i køen for å diskutere sin sak. Med denne ordningen slapp de å trekke kølapp i skranken på lik linje med alle brukerne, og det var alle de intervjuede i mottaket mer fornøyd med, og hevdet at det la også mer tilrette for økt samhandling mellom etatene. Når det er enkeltsaker, så er det kjempegreit å ha så lett tilgang til hverandre. ”Sitter du nede, så kan du bare gå over den campingvogna, så har du folk som alltid stiller opp”, fortalte en av de intervjuede. Det er lettere å til et ad-hoc-samarbeid, og fange opp saker som trenger flere etaters bistand, når de kan spørre de andre på stedet.

### **Samarbeidsformer i faglandet**

I følge Møller (2005) viste deres studie at det var lite ad-hoc-samarbeid på tvers av etatsgrensene i Frogner velferds- og jobbsenter i forhold til andre forsøk. Det kom

også tydelig frem i denne studien. De intervjuede fortalte at det var vanskelig å få drøftet saker med ansatte fra de to andre etatene når behovet for det meldte seg. Etatskontorene satt i hver sine etasjer og også i ulike deler av bygget. De hadde som nevnt tidligere, låste dører inn til henholdsvis Aetat, trygdekontor og sosialtjenesten. De ansatte fra de andre etatene, hadde ikke nøkkelkort til de dørene. Det betydde at de måtte ringe for å avtale tid for å møtes. Det kunne også være vanskelig å treffe rette vedkommende på telefon, da de ofte var skjermet fra å få telefoner. Sentralbordet henviste både brukere og samarbeidspartnere til å benytte oppsatte telefontider. Det førte til at få gikk den veien for å få løst saker gjennom samarbeid, da det kan ta tid og flere forsøk, for å nå den saksbehandleren som kunne svare på henvendelsen.

En av de intervjuede oppga at det var mest henvendelser fra de to andre etatene og til Aetat, spesielt fra sosialtjenesten. Dette kan komme av at det er Aetat som har de fleste aktive tiltakene, som sosialtjenesten er avhengig av for å få sine klienter ut i aktivitet. Arbeidslinja, som er et hovedfokus fra politikernes side, og skal få folk over fra passive ytelser til aktivitet, krever at etatene har tilgang på aktive tiltak som brukerne kan sette i gang med. Disse aktive tiltakene, er det stort sett Aetat som har ansvar for. Det betyr at de er svært nyttige å snakke med i forhold til at de to andre skal få sine brukere fra passivitet til aktivitet. Aetat har også behov for å samarbeide med de andre etatene i en del saker, men i følge de fleste av de intervjuede, gikk hovedstrømmen av forespørsler til Aetat. Aetat sitter da med virkemidlene og løsningene i forhold til sakene. Ut fra det flere av de intervjuede oppga, forsøkte de ansatte fra Aetat å skjerme tiden sin, slik at de fikk skjermet noe av arbeidstiden fra disse henvendelsene. Av denne grunn skulle de andre etatene i utgangspunktet trekke kølapp ved henvendelser (med unntak av dem som sitter i andreleddsmottaket) eller ringe i telefontiden. Dersom de istedenfor ringte på døra og ønsket å snakke med rette saksbehandler, var de heldige dersom de traff noen som kunne hjelpe dem. Samtidig var ikke dette så populært hos de ansatte i Aetat, da de ofte var opptatt med noe annet når de fikk besøk. Saksbehandlerne fra Aetat, tok blant annet timeavtaler med brukere på sine egne kontorer.

Ut fra intervjumaterialet, ser det ut til at den uformelle samhandlingen og samarbeidet blir mindre og mindre for hvert ledd man kommer til oppover i etatene. Arenaene for den uformelle samhandlingen er liten oppover i etasjene. Noen få har derimot en del kontakt med de to andre etatene. Disse er personer som har deltatt i det tverretatlige avklaringsteamet og ledelsen. Noen har også blitt kjent gjennom opplæringssamlinger, men samarbeidet ikke med de andre etaters ansatte utover

det. Dette svarte en av de intervjuede på spørsmålet om hvor mye den samarbeidet med de to andre etatene:

Ikke så mye. Trygdekontoret er jeg i, hva skal jeg si, kontakt med et par ganger i måneden. Sosialkontoret det dobbelte, kanskje. Men i forbindelse med denne omflyttingen og samlokaliseringen, er jeg med i et sånt utvalg som har hatt og skal ha, en rekke opplæringssamlinger sammen med de andre etatene. Så nå ser jeg jo dem ukentlig. Men jobber ikke sammen med de. Nei.

Det ble igangsatt, rett før jeg foretok den andre intervjurunden ett år etter samlokaliseringen, et mer formelt samarbeidsforum mellom trygdekontoret og Aetat, som var en form for en arena for informasjonsutveksling. Dette var ikke noe ny form for møte, men det ble lettere å få til, etter at man ble samlokalisert. Dette forumet er fagrelatert i forhold til saker som ofte går i mellom disse to etatene. Sosialtjenesten er ikke invitert inn i dette forumet. En av de intervjuede var veldig fornøyd med dette forumet:

Det vi har begynt med nå er jo at trygdekontoret kommer, en god del saksbehandlere og et par mellomledere, kommer her en gang i måneden. Og så har vi et felles samarbeidsmøte. Ikke på sak, men på signaler og drøfter samarbeid og tar opp ting som vi kanskje kan gjøre bedre. Og bli kjent rett og slett, sånn at også saksbehandlerne lettere kan ta direkte kontakt og samarbeide. (...) Det er veldig positivt. Og det er klart det er jo ikke noe som har vært til hinder for det før, men det er klart det er mye lettere og vi bruker lite tid å gå fra 4.etasje til 3.etasje. Så det er lettere å få til. Å forflytte 6-7-8 saksbehandlere én gang i måneden, hvis det ikke hadde vært på samme sted, hadde jo brukt mye tid.

Når det gjaldt samarbeidet med sosialtjenesten, var det tydelig at det ikke var alle medarbeiderne i de andre etatene som hadde noe reelt samarbeid med dem: "Du kan si at avdelingen her har ikke noe særlig sånn formelt samarbeid med sosialsentre, for der har vi noe som heter tverrfaglig avklaringsteam, som ikke avdelingen her sitter i da".

Dette betyr at saksbehandlerne hovedsakelig jobbet sammen med sine kollegaer fra tidligere. Det var få samarbeidsfora for tverrfaglig samarbeid. I følge Møller, så var det til og med en informant i hans studie ved Frogner velferds- og jobbsenter, som hadde gitt uttrykk for at samarbeidet hadde blitt dårligere, selv om man hadde kommet nærmere hverandre fysisk. Årsaken til dette, var at de tradisjonelle

møtepunktene med noen felles oppsatte møter, hvor man utvekslet informasjon, ble borte (Møller 2005:21).

En av de intervjuede i min studie, mente også at det manglet et forum for dem i mottaket, da det er de som samarbeider mest tverrfaglig. De kunne også ha nytte av å kunne utveksle informasjon og ta opp faktorer som påvirker deres felles hverdag. Slik beskrev informanten det:

...altså du har jo mange grupper egentlig. Den største gruppen som samarbeider, er jo de som sitter i skranken. Fra trygd, fra sosial og fra oss. De har jo en felles problemstilling. En felles type utfordring de står ovenfor. Og de burde nok hatt et fora hvor de kunne møtes. Det er jo en del mennesker tross alt. Og der burde også lederne for de tre enhetene være tilstede. Og så har jo vi en stor gruppe som sitter i bakland som har et litt annet behov som vi hadde ønsket ble dekket. Som ikke nødvendigvis trenger å deles med de andre, men man kunne gjerne hatt et slags fora for dem som satt der bak også, fra trygd og sosial.

Utover dette hadde lederne jevnlig samarbeidsmøter. Mottaket, inkludert andreleddsmottaket og tilstøtende møterom, var fellesområder for de tre etatene. Lederne hadde jevnlige møter for å diskutere og komme til enighet rundt organisering og samarbeid i mottaket og andre samarbeidsområder.

### **Tverrfaglig avklaringsteam (TAT)**

Det tverretatlige teamet var en sentral del av dette pilotprosjektet, og et av de viktigste formelle bidragene til tverretatlig samarbeid. Etter å ha intervjuet en del av de ansatte, satt jeg igjen med at dette teamet har hatt store utfordringer med hensyn til ulike prioriteringer fra de ulike etatene, og at det manglet forankring blant de andre saksbehandlerne i de respektive etatene. Det var flere av de ansatte som syntes ideen var god i utgangspunktet, men syntes saksgangen i forhold til å sende saker til teamet var omfattende og tidkrevende. En informant fortalte at hun ikke lenger sendte saker til teamet, da hun allikevel måtte gjøre det meste av saksbehandlingen, og at hun ofte måtte ha raskere svar enn det hun kunne få ved å sende det til TAT. Hun fortalte at hennes saker ofte hastet, og det var derfor viktig å få raske avklaringer. Av denne grunn, mente hun det var raskere å ta en telefon til Aetat, slik hun gjorde før samlokaliseringen, og få et svar den veien. Ved å sende saken til TAT,

tok det ofte et par uker (noen ganger mer), og hun måtte allikevel ta hele saksbehandlingen i forkant og i etterkant.

TAT hadde ikke vedtaksmyndighet, men hadde erfarne representanter fra hver etat, slik at man kunne få diskutert sakene. Dette for at de ordinære saksbehandlerne kunne få råd i saker, hvor de var i tvil om fremdriften. Ut fra de opplysningene jeg fikk, var det som regel spørsmål om stønadsmottakerne kunne gå over i aktive tiltak, det vil si tiltak som Aetat forvaltet. Noen ganger kunne det også dreie seg om saker hvor man vurderte om det burde søkes om mer varige ytelser, som uførestønad.

Dette tverrfaglige teamet hadde en del oppstartsproblemer og selve teamet ble midlertidig lagt ned fra årsskiftet 2004/2005, og ble restartet på våren 2005 (Møller 2005:25). Møller nevner noen få årsaker til at teamet ved Frogner velferds- og jobbsenter, midlertidig ble lagt ned. Disse årsakene gikk ut på at den første målgruppen ble for tung å jobbe med, mangelfulle rutiner for arbeidsform, hvordan sakene skulle jobbes med i etterkant, manglende signaler om at man skulle prioritere å sende saker til teamet og at det ikke ble satt inn ekstra personalressurser til teamet fra alle tre etatene (Møller 2005:25).

Møllers bilde samsvarer godt med det de intervjuede i min studie opplyste. Den første målgruppen besto av langtidsklienter, spesielt fra sosialtjenesten. Dette ble en tung gruppe å finne gode løsninger. Den nye målgruppen ble istedenfor dem som hadde mottatt en ytelse i ca. 6 måneder. Dette var et godt tidsperspektiv, i følge flere av de intervjuede, da man unngikk å plukke ut dem som selv klarte å komme tilbake til arbeidslivet på egen hånd, samt at de ikke hadde gått så lenge at det var vanskelig å hjelpe folk tilbake i arbeid uten mer omfattende oppfølging.

Det har fremkommet litt misnøye fra noen av de intervjuede i forhold til at de syntes det var lite og ulik prioritering av ressurser til dette teamet. Dette innebar at etatene hadde ulik prioritering med hensyn til bemanning i teamet. En av de intervjuede forklarte at både sosialtjenesten og trygdekontoret hadde avsatt deler av to stillinger hver til å jobbe med TAT, men ikke hadde frigjort noen stillinger i det hele tatt. Møller beskrev også dette om Frogner velferds- og jobbsenter:

To av de tre etatene la ikke inn ekstra personalressurser i arbeidet med TAT. I utgangspunktet var det kun representanten fra sosialtjenesten som hadde fått frigjort sin stilling til TAT-arbeid. Representanten fra trygdeetaten hadde fått fritak fra noen saker, mens representanten fra Aetat i prinsippet hadde de samme oppgavene som før. For medarbeiderne av de to statsetatene kom TAT-arbeidet derfor mer eller mindre som et tillegg til de oppgavene man hadde fra før. I følge en av informantene skapte dette derfor en ubalanse i samarbeidet og med den følge at det først og fremst var sosialtjenesten som hadde mulighet til å følge opp TAT-saker i sin etat. Det kan derfor også forklare hvorfor de aller første sakene som ble tatt opp i TAT, primært kom fra sosialtjenesten” (Møller:2005:26).

Det var to fra hver etat som møttes fast en halv dag i uka, samt at det forekom noe dialog utenfor dette møtet. Medlemmene av teamet ønsket, i følge en som ble intervjuet, å gjøre teamet mer tilgjengelig for de andre saksbehandlerne, for å stimulere til økt samarbeid. For å få til dette, ønsket de at de fikk et fast rom til å jobbe i dette teamet. Dette fikk de ikke, og medlemmene av teamet fikk oppfattelsen av at dette teamet derfor ble nedprioritert i forhold til andre målbare ting. En av de intervjuede forteller hvordan dette ble opplevd:

Vi formidlet gjennom møter på vårparten til prosjektleder, som han formidlet til ledelsen, at vi ønsket et eget rom her nede, som var til fast bruk til denne jobbinga. Sånn at vi kunne ha ett rom hvor vi kunne treffes for eksempel for saksbehandlere, eller for alle kollegaer for så vidt, på et visst tidspunkt. Istedenfor at det blir sånn at vi må stå på vent. Man må gå og se. Folk er ikke der og så videre. Altså økt tilgjengelighet, ikke sant? Det fikk vi ikke noe respons på. Eller vi fikk en negativ tilbakemelding på det. Vi fikk ikke det, og det hadde ikke behøvd å vært så veldig sånn styr fysisk. Det kunne jo omtrent bare være å lage et skilt på et av disse rommene, ikke sant? Og at dette rommet er reservert til den bruk, altså fra 12 til 3. Én dag i uka. Og det er litt sånn som oppleves... Altså her skal man prioritere og satse. Det er fine ord og fett flesk liksom og så er det, når man kommer ned til realitetene, så er man ikke helt der allikevel. (...) Det er klart at sjefene har selvfølgelig også veldig mange hensyn å ta. Sparing, økonomi, igjen disse måltallene som jeg snakker om, som selger utad. Så det er vel noe... Et problem er vel at det er så mye som skal prioriteres. At man blir litt sånn: Yes. Ja, ja. Vi får ta en ting av gangen da.

I tillegg til at de følte seg nedprioriterte og ikke ble hørt av ledelsen, så følte de også at de fikk urealistiske forventninger rettet mot seg i forhold til hvor mye de skulle klare å avdekke i en sak, ut fra hvor liten tid de faktisk fikk til å utrede og diskutere saken. Når de da i tillegg ikke fikk tilrettelagt forholdene, i deres øyne, for et godt samarbeid,

minket motivasjonen og det oppsto misnøye og frustrasjon. Slik ble denne frustrasjonen uttrykt:

Når det fra ledelsesnivå tas en avgjørelse på at her skal det så og så mange saker i løpet av så og så lang tid, og så skal i tillegg utrede, altså sånn kartlegge situasjonen og det skal tas en avgjørelse i løpet av to dager, så er det... Det blir litt sånn "hallo, hør hva vi sier, istedenfor å be om noe som er helt urealistisk. Altså man kunne lagt til rette. Hvis man ville bedret kommunikasjonen, så kunne de gitt oss et rom. Det er kanskje litt furtent. Det hører jeg selv. Å si litt sånn "vi fikk ikke rom, så da skal ikke vi levere". Det er egentlig ikke det det går på, selv om jeg synes det er litt dårlig, fordi det ville... Skal man bedre et samarbeid som ikke er der fra før, så må man øke tilgjengeligheten.

## 5.5 Tre likestilte ledere

Enhetene hadde egne styringssignaler fra egne overordnede nivå. Selv om Aetat og trygdekontoret begge er statlige enheter, hadde de ulike fylkesledd og direktorat som de forholdt seg til. I tillegg var sosialtjenesten kommunal, og hadde en kommunal ledelse over seg. Ulike styringsledd ga ulike styringssignaler, selv om de overordnede målene i utgangspunktet var det samme. Med de overordnede målene, mener jeg her målene i Stortingsmelding 14 (2001-2002). Etatene prioriterte ulikt i forhold til hva de ble målt på og hvilke tjenester de hadde. Et eksempel på dette ved Frogner velferds- og jobbsenter var at enhetene ga ulikt med ressurser til TAT. Ulike styringslinjer kunne også føre til usikkerhet i forhold til hvordan man skulle organisere et felles mottak. På Frogner velferds- og jobbsenter kom dette godt frem, da det var tre ledere som ledet et felles mottak, samt det tverrfaglige avklaringsteamet. Lederne selv opplyste at de har god kommunikasjon og jevnlig møter. Noe av frustrasjonen fra medlemmene i TAT, kunne også spores til dårlig organisering av TAT og at de fysiske forholdene ikke lå til rette. Det vil si at de opplevde at det var ulik prioritering av teamet i forhold til bemanning og oppmerksomhet fra ledelsen. Mye av frustrasjonen virket som sprang ut fra at det ikke var en bestemt ledelse, som hadde ansvaret for teamet. Det var tre ledere som hadde et felles ansvar for teamet. Av denne grunn kunne det fort bli gitt ulike signaler, samt at det var fare for at ingen tok ansvar, når det var andre som kunne ta det. Informanten som beskrev problemstillingen ovenfor, fortalte at de hadde gitt beskjed til prosjektlederen, som igjen hadde tatt problemstillingen opp med ledelsen. Dette betydde at henvendelsen

gikk til tre likestilte ledere. Dersom man skulle fått gjennomslagskraft for sitt syn, måtte man da sannsynligvis overbevise en eller flere ledere. Veien ble da tung med hensyn til medvirkning og medbestemmelse for de ansatte som jobbet i teamet. De lederne som jeg fikk intervjuet, ga uttrykk for at de var fornøyde med situasjonen og at det ikke var store problemer knyttet til det å samarbeide med de to andre lederne.

I tillegg til at de tre lederne hadde et felles ansvar for TAT, så hadde de også et felles ansvar for mottaket og fellesområdene i 1. etasje. De som jobbet i mottaket, sa at de for så vidt var selvstyrte, og at de av og til ser at de ulike lederne kommer innom. ”Du kan jo si at det er jo en del sånn startproblemer i og med at vi har det fellesarealet nede. Hvem har ansvaret for hva og litt sånn hvordan det skal fungere. Men det har jo gått seg mye til”, ble det opplyst av en informant. De ansatte rapporterte og forholdet seg til sine etater og deres mål og prioriteringer. De tre lederne hadde mange samarbeidsmøter, og de var avhengig av å bli enige om felles tiltak. Allikevel så vi at det hadde forekommet en del ulikheter i forhold til prioriteringer. Aller tydeligst kom dette til uttrykk i de ulike ressursene av personell som ble gitt av etatene til TAT.

Ut fra de intervjuene som ble foretatt i denne undersøkelsen, kom det frem at de fleste av de intervjuede var litt misfornøyde med den informasjonen de hadde fått underveis i forsøket, samt i etterkant etter at de har blitt samlokalisert. Ofte forteller de at de er fornøyde med nærmeste leder og kollegaer, men savner mer overordnet informasjon.

Et annet element som ble nevnt av flere av de intervjuede, var at de følte at de ikke hadde fått en reell medbestemmelse underveis i prosessen med å samlokalisere de tre etatene. De som hadde fått muligheten til å sitte i ulike prosjekter i forbindelse med samlokaliseringen, brukte mye tid på dette, men resultatene de fremla, ble allikevel ikke tatt hensyn til. En av de intervjuede tolket det at de ikke ble hørt, som mistillit fra ledelsen.

I tillegg hadde ikke de tre etatene et felles driftsbudsjett i forhold til områdene hvor de hadde et felles ansvar, som for eksempel mottaksområdet. Dette skapte mye forvirring blant de ansatte om hvor de skulle henvende seg om ting som skulle byttes

eller kjøpes inn. I tillegg måtte ledergruppa diskutere små ting, som de måtte bli enige om.

Men hvis jeg ser på det som ansatt, som jeg selvfølgelig rimeligvis må se det fra, så føler jeg at det er noen enkelte problemstillinger som jeg trodde var for lengst lagt bak oss. For eksempel sånn som driftskostnader når man skal drive et sånt treetatlig sted. På meg så virker det som om det er veldig uklart. Hvem skal betale lypærer? Hvem skal betale blomster? Vaktmestertjenester? Sånne trivielle ting som egentlig burde vært helt tydelig.

Det var tydelig ut fra dette utsagnet, at disse uklarhetene ikke var gunstige, da det skapte usikkerhet rundt hvem som hadde ansvar for hva og hvem de skulle forholde seg til i forhold til utgifter. I tillegg skapte denne treledelses-modellen også uklarheter i forhold til mål og prioriteringer. Da Aetat, trygdekontoret og sosialtjenesten ble samlokalisert på Frogner, hadde de egne krav til måloppnåelse og effektivitet. Det var ikke alltid disse kravene stemmer overens med det de andre etatene hadde som sine mål og prioriteringer. Noen ganger kunne disse kravene være helt motstridende. Det hadde også en betydning at det var to statlige og en kommunal enhet som ble samlokalisert, da de hadde to forskjellige styringslinjer. Det kunne føre til en drakamp om hvem som skulle dekke økonomiske kostnader eller hvem som hadde ansvaret for en brukers sak.

De tre lederne fra de ulike etatene, hadde egne styringsledd med egne mål og disponeringsbrev, som de måtte forholde seg til. Når det gjaldt rapporteringer, så ble de ulike etatskontorene målt hver for seg gjennom statistikk og andre rapporteringsverktøyer. Det betydde at de ikke nødvendigvis ble målt på de samme tingene, da de kunne ha ulike prioriteringer. De etatsinterne mål og prioriteringer, samsvarte nødvendigvis ikke med de andre to etatene. Både lederne og de ansatte fortalte at de opplevde at etatene ofte hadde ulike målsetninger, og at dette ikke var gunstig for deres samarbeid, da det skapte uforutsigbare samarbeidsrammer. En av de intervjuede fortalte at han av denne grunn ønsket seg en koordinator som blant annet tok seg av det administrative:

Det er noen ledere som er veldig flinke til å ivareta de overordnede mål, politiske mål. Mens andre ledere er veldig opptatt av den enkeltes hverdag og at målene kanskje kommer i andre rekke. Og kanskje det er også noe vi merker oss senere. Ledernes ulike måter å prioritere på driftsbudsjettet for

eksempel. En leder kan si at vi skal ha vakt der nede. Vi skal tenke sikkerhet som bare det. Mens andre kanskje vil tenke litt annerledes. Så jeg tror nok at et sånt sted som Frogner jobb- og velferdssenter, burde hatt én administrator/koordinator som tok seg av det administrative med å drive et sånt senter. Så kunne man ha tre fagsjefer, som de tre sjefene som er her nå. Men jeg tror nok at en eller annen burde satt en administrativ overordnet leder på toppen. Det ville være veldig rasjonelt. Det behøver ikke å være en heltidsstilling en gang, men altså ett eller annet organ.

En annen informant mente at etatskontorene hadde hatt ulike mål og at det kunne være en fordel med én ledelse:

...det er klart at hadde man hadde hatt én ledelse, som da kunne definere felles mål. Sånn at man prioriterte det samme på samme tid. Ikke at det er to som definerer to forskjellige mål som ikke går egentlig så veldig godt i hop. Så det er klart. Det hadde vært en stor fordel. For det har vi sett i perioder hvor trygd har sitt mål og Aetat har sitt mål og de klaffer på en måte ikke helt. (...) Vi har ikke akkurat prioritert det som trygd har hatt som sitt mål og da vil det ikke være så lett for trygd å oppnå de målene heller. For de har vært litt avhengige av hva vi gjør videre. Og motsatt. Så det er jo klart. Det er en kjempefordel med en felles ledelse. Sånn toppledelse.

Det å oppnevne en koordinator for de tre etatene, var det flere av de intervjuede som ønsket seg. Det var allikevel en formell barriere for å få gjennomført dette. Denne barrieren lå i lovverket, nærmere bestemt forvaltningsloven. Ut fra denne loven, kunne man ikke delegere personell til andre etater, uten videre (Møller og Flermoen 2004:97). Forvaltningsloven og personvernloven ga også hindringer for å få tilgang til hverandres informasjon fra datasystemene. Frogner velferds- og jobbsenter hadde ikke fått noen dispensasjon i forhold til det å kunne delegere noen oppgaver, eller utveksle dataopplysninger på tvers av etatene eller utenfor etatenes grenser.

## **5.6 Oppfatninger av etatskulturene**

De intervjuede i denne studien, var ikke så opptatt av kulturforskjellene i utgangspunktet. De fleste av de intervjuede trodde ikke at det var kulturforskjellene som var de viktigste utfordringene de hadde. De fleste hadde dessuten et godt inntrykk av hverandre og var positivt innstilt på å samarbeide mer og bli bedre kjent med de ansatte fra de to andre etatene. Forskjellene gikk for det meste ut på at de

hadde forskjellige brukergrupper, lovverk og arbeidsmetoder. Ut fra dette mente flere at de hadde ulike tankemåter, mål og perspektiv i forhold til konkrete saker, som kan vise at det fantes noen kulturforskjeller mellom etatene. Det var noen som hadde erfaringer fra samarbeid med de andre, og hadde bestemte meninger om hvordan de andre tenkte og arbeidet. Noen syntes ulikheten var positiv og at ulikhetene ofte var personavhengig og ikke kulturavhengig. Dette svarte en av de intervjuede på spørsmålet om han syntes kulturene var så forskjellige som han trodde i forkant:

Altså det er forskjellig, men jeg synes den forskjelligheten gjør jo ikke at det blir verre å jobbe sammen. Det tror jeg nok ikke. Eller jobbe sånn med et godt samarbeid. Jeg tror ikke det at de er forskjellige, er så farlig. Jeg tror nok mer det at man har litt kunnskaper om hverandre, er det viktigste her. At man er litt forskjellig og kan vel... Noen ganger så kan man kanskje oppfatte at noen som jobber på trygd, kan være litt rigide, men det er jo også veldig mange som er det motsatte.

Den samme personen fikk oppfølgingsspørsmålet om informanten trodde det var mer personavhengig enn kulturavhengig. Svaret var som følger:

Ja. Det synes jeg absolutt. Det ser man jo når man er mer kjent da, at det er det. Føler at det er en sånn positiv vilje til å samhandle og bli kjent. Det føler jeg. Sånn både herfra og fra trygd. Absolutt. Men det er klart at hverdagen suser av gårde, så det blir jo små drypp. Rett og slett.

Noen andre som ble intervjuet hadde ikke like gode erfaringer og inntrykk. Det opplyses at det kan bli noen drakamper i forhold til at de tre etatene ønsker ting på sin måte. Men her nevnes ressurser og organisering som en mulig årsak til de opplevde ulikhetene:

Det er jo en kultur som er forskjellig. At det er tre nivåer... Jeg merker jo det nå når de skal ha dette prosjektet, hvordan de sliter og drar i hver sin ende og alle vil ha det på sin måte. Så jeg tror nok at det er kulturer ja. Tilgjengelighet og åpenhet for eksempel, det er noe som vi ser på her i hvert fall. Det er min tanke at det er to forskjellige ting. Åpningstider og tilgjengelighet er to forskjellige ting, men det tror jeg ikke de ser på i de to andre etatene i det hele tatt. For eksempel Aetat har jo fått veldig mye kritikk, både fra vår etat og fra sosialetat og fra brukerne, om at de aldri er tilgjengelige. De får aldri tak i folk. Og det opplever vi også. Vi gjør jo ikke det. Men det har jo sikkert noe med ressurser og organisering der å gjøre.

En av de intervjuede mente at kulturforskjellene ikke bare kom av at etatskontorene hadde ulike ressurser og organiseringer. Her hentydes det mer på holdninger til å sitte i mottaket og at de har en annen tone seg i mellom:

Enkelte ting som for meg er naturlig, synes jeg andre gjør jævlig vanskelig. Liksom: "dette kan ikke jeg gjøre" og sånt noe. Hvis det kommer noen innenfor samme etat da, nedi her. For vi sitter fast her. De andre etatene, de bytter egentlig ganske mye på av de som sitter der nede. Og jeg vet ikke om det har litte grann å si, men det er enkelte som ikke vil sitte der nede, har jeg inntrykk av, fra andre etater. Jeg har blitt kjent med alle, jeg, holdt jeg på å si. Vi sitter der jo fast. Og jeg ba om, holdt jeg på å si, om å få sitte der. Det har jo litt med det å gjøre også da, ikke sant? (...) Det er liksom det at de hakker mer på hverandre. "Detta skal ikke jeg gjøre," og alt mulig sånt noe. Mens problemet skal løses. Det er samme faen hvem som gjør det. Har inntrykk av at det er litt vanskeligere, i hvert fall i Aetat. Det er litt spesiell kultur der. Jeg vet ikke hva det kommer av.

Fellesskapsfølelsen i forhold til det å jobbe i et velferds- og jobbsenter, virket mangelfull. Særlig i forhold til tilhørighetsfølelsen til sitt eget etatskontor. Alle informantene benyttet betegnelser som "oss" og "de andre". De var separate enheter innenfor et senter, bortsett fra i mottaket. Men selv de i mottaket, benyttet disse begrepene. Dette tyder på at de anså seg som en ansatt ved enten Aetat, trygdekontoret eller sosialtjenesten, og ikke ved velferds- og jobbsenteret som en helhet. Gruppetilhørigheten og identiteten lå i etatskontoret.

I tillegg til at de ansatte hadde en sterkere gruppetilhørighet til etatskontoret fremfor senteret som helhet, ble det også benyttet ordene "oss" og "dem" innad i etatskontorene, på grunn av at det var store avstander mellom dem som satt i 1. etasje og dem som satt oppover i etasjene. De som satt ved skranken, ble litt avskåret fra kontakten med de oppe. I tillegg satt de ordinære saksbehandlerne også i ulike seksjoner av bygget. Dette førte til at blant annet trygdekontoret satt delt med en trappeoppgang imellom seg, slik at de måtte låse seg inn for å komme til neste seksjon. Da de ansatte viste meg rundt, fikk jeg snakket med dem som satt på begge sider "av gangen", som de kalte det. De fortalte at miljøene ble litt oppdelt og avskåret fra hverandre, selv om det ikke var stor fysisk avstand mellom avdelingene. Det oppsto ulike miljøer, som de sa. En av de intervjuede var bevisst på akkurat dette:

Det blir liksom litt knotete innimellom da, når du sitter i forskjellige etasjer. Det blir litt forskjellige miljøer faktisk av trygdekontoret. Og jeg har faktisk inntrykk av at bare det at de sitter på siden av gangen oppe i fjerde (...) Så har jeg inntrykk av at det faktisk er to forskjellige kulturer der også, altså. Så det er ganske rart. (...) Det blir "dere" og "oss" liksom. Det liker jeg ikke. Vi er "vi". Vi er 37 mennesker og vi har de problemene vi skal jobbe med. Ferdig med det, altså. Det er ikke "dere" eller "dem" på den eller den siden av gangen, altså. Det er helt idiotisk. Jeg merker jeg er veldig lite oppe sånn sett.

Når det gjelder det sosiale, så var det lite sosial omgang mellom etatene. De fleste av de intervjuede svarte at de sosialt sett hadde kontakt med akkurat de samme menneskene på jobben, som det de hadde før sammenslåingen. De fleste spiste lunsj i sin etasje, sammen med sine egne etatskollegaer. De som brukte kantina, satt der kun sammen med sine kollegaer fra sin egen etat. I tillegg var det få sosiale arrangement. Det var få som brukte treningsrommet, men de som gjorde det, trente med sine egne etatskollegaer. Samtidig med dette, møtte de ansatte oppover i etasjene sjeldent de ansatte fra de andre etatene. Allikevel var det bred positiv innstilling fra samtlige om samlokaliseringen og gjennom det få muligheten til økt forståelse av hvordan de andre jobber og til økt samarbeid med dem. En av de intervjuede beskrev den sosiale omgangen med de andre etatene slik:

Vi bruker det treningsrommet til fotballtrening, men da er det bare Aetat. Den er jo ganske liten også da, så det går ikke så mange inn der. Og så bruker vi kantina til dels. Ikke så mye på grunn av at mange tar med seg mat og spiser i etasjen her. Når man bruker kantina, så har jeg ikke sett at det er så veldig stor blanding. At man setter seg sammen med sosialkontoret og trygdekontoret, har jeg ikke sett. Men nå er ikke jeg heller så veldig mye nede i kantina. Men de gangene jeg har vært der nede, så har jeg i hvert fall ikke sett Aetat har blandet seg så mye. Så har vi jo arrangert felles julebord (...) Det er jo en prosess som tar litt tid. Man har jo ofte nesten nok med bare å være sosial med sitt eget kontor. Sånn i den hektiske hverdagen.

En god del av de ansatte hadde fått mye bedre forståelse for de andre ansattes arbeidsmetoder og tankemønstre, ved andre gangs intervjuing i forhold til når de ble intervjuet i forkant av samlokaliseringen. Dette gjaldt spesielt med tanke på dem som samarbeidet mer med de to andre enhetene. En informant fortalte at hun følte at det hadde blitt bedre forståelse mellom etatene, for hverandres rutiner. Dette var "...nye på grunn av at man ikke vet hva som er hverandres rutiner i utgangspunktet, men når vi da kan fortelle litt hvordan det er og snakke sammen om det, så blir det mer forståelse også". Det kan ut fra mine funn i denne studien, se ut til at de har nærmet

seg hverandre i den forstand at de har bedre forståelse for hverandre og at de innser at de ikke var så ulike i utgangspunktet. En del myter ble også avkreftet, og noen ulikheter var også greie å forholde seg til, da de har ulike lover og regler å jobbe ut fra. I tillegg får man forståelse for hvor stor arbeidsmengde de andre enhetene har og at det kan føre til andre arbeidsmetoder. En annen informant beskrev det slik:

Altså det er forskjeller, men jeg tror nok at jeg trodde at de var større før. Før vi har flyttet sammen og snakket litt mer sammen. Det tror jeg nok. Det er jo det at du blir kjent med de forskjellige ledere og saksbehandlere og sånn. Så forskjellen har liksom vært mer, fordi man ikke har kjent hverandre godt og har trodd ting, kanskje.

De ansatte hadde få møtepunkter for å møte ansatte fra de to andre etatene etter samlokaliseringen. I tillegg hadde kommunen valgt å samlokalisere en god del av de kommunale tjenestene, som hjemmetjeneste, bokontor og barnevern i samme bygg. De hadde en annen inngang enn det førstelinjetjenesten til Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten hadde, men de kunne lett gå over til hverandre. Dette kan tyde på at det var for mange instanser å forholde seg til innenfor husets fire vegger, i forhold til å kunne få opparbeide nærhet og samhold med de to etatene som det blir fokusert på. Et par av de intervjuede tok opp på eget initiativ, at det å ha større avstander til sine primære samarbeidspartnere, kunne være uheldig. Et utdrag av et intervju med en ansatt etter samlokaliseringen belyser dette:

...selv om det er nære, så er jo trygdekontoret i 4.etasje over i bygget på den andre siden der. Så det er klart at hadde man vært enda nærmere og det er noe med at de vi trenger på en måte, ikke bydelen og barnevernet og hjemmesykepleie og mye som er i det bydelshuset da. Så at sosial og arbeid og trygd hadde vært tettere plassert, det hadde vært enda større fordel. Tror jeg. Selv om det ikke er langt å gå opp dit, så ser vi de ikke så mye. Møter de ikke i gangen? Nei. Sånne småting som gjør at man jobber tettere.

Et av tiltakene for å føre kulturene sammen, som blant annet ble foreslått i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), var økt kompetanseoverføring mellom etatene. Dette skulle føre til økt forståelse for hverandre og felles fokus. Det ble gjennomført en del slike seminarer, spesielt i starten av prosjektet. På spørsmål om de syntes at kulturene hadde nærmet seg hverandre, var de som samhandlet med de to andre etatene mest positive:

Vi jobber jo for å holde fokus på arbeidslinja og jobb, og ikke sykdom. Så derfor kan du si, blir man likere? Det er klart trygd har mye pensjoner og ytelser som gjelder sykdom og oppfølging der. Som ikke vi har og derfor er det litt to forskjellige verdener da. Noe av det, men som sagt de som jobber mer mot arbeidslinja i trygd, følge opp sykmeldte mot jobb og sånne ting, da føler jeg vel at vi kanskje har nærmet oss noe.

## **Oppsummering**

I dette kapitlet, har jeg beskrevet de empiriske funnene i studien uten å knytte de sterkt opp mot underspørsmålene, for å kunne gi en mest mulig empirinær beskrivelse av det tverretatlige samarbeidet i samordningsforsøket. Disse beskrivelsene viser at det var en økning av det tverretatlige samarbeidet i mottaket, i TAT og i ledelsen. Samarbeidet som foregikk i mottaket, i ledelsen og i det tverretatlige teamet (TAT), ble opplevd som positivt ved at man ble bedre kjent med hverandre og deres tankemåter og arbeidsmetoder. I tillegg fikk de muligheten til å avklare en del saker tidlig både i mottaket og i TAT.

De ordinære saksbehandlerne oppover i etasjene, satt veldig skjermet fra de andre etatene. De satt med låste dører inn til etatskontorene og de hadde ikke nøkkelkort til hverandre. De måtte avtale tid for å møtes, på samme måte som tidligere. Dette viser at hoveddelen av de ansatte, opplevde at det var manglende økt tverretatlig samarbeid. Dette er interessant, da målsetningen med samordningsforsøket var blant annet å øke den tverretatlige samarbeidet.

I neste kapittel skal vi se nærmere på de empiriske funnene, og knytte de opp mot underspørsmålene i denne oppgaven med fokus på bilder og teoretiske rammer.

## **Kapittel 6: Diskusjon av resultatene og analyse**

I innledningen til denne oppgaven presenterte jeg hvilke problemstillinger som dannet utgangspunktet for denne undersøkelsen. I dette kapitlet vil jeg drøfte disse problemstillingene og den teorien jeg presenterte i kapittel 3, opp mot de empiriske funnene jeg fant ved Frogner velferds- og jobbsenter. Jeg vil også trekke inn relevante resultater fra de evalueringer som har blitt foretatt av Telemarksforskning, hovedsaklig ved Møller, som fikk den formelle oppgaven med å evaluere forsøksprosjektene, inkludert Frogner velferds- og jobbsenter. I dette kapitlet vil jeg forsøke å belyse og besvare de fem underspørsmålene som denne undersøkelsen bygger på. I neste kapittel, vil jeg oppsummere hovedtrekkene og knytte disse opp mot hovedproblemstillingen for denne studien.

### **6.1 Besvarelse av problemstillinger**

For å belyse og besvare problemstillingene i denne studien, velger jeg først å se på de fem underspørsmålene jeg la frem i kapittel 1, for deretter å forsøke å se helheten ved å beskrive og analysere hovedspørsmålet som omhandler i hvilken grad det har skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid.

#### **Hvordan opplevde de ansatte det tverretatlige samarbeidet og hvilket inntrykk hadde de av hverandre, før og etter samlokaliseringen?**

De ansatte hadde forholdsvis godt inntrykk av hverandre i forkant av samlokaliseringen. Det forekom noen klisjepregede beskrivelser av hverandre, som kan karakteriseres som stereotyper for de ansatte i de ulike etatene. Disse gikk ut på at de ansatte fra sosialtjenesten var naive og godtroende. En av de intervjuede kalte de litt spøkefullt for "tekoppvarmere", som var hans uttrykk for at de var godtroende og altfor forståelsesfulle. Trygdekontoransatte var litt eldre saksbehandlere, som var veldig regelstyrte og byråkratiske, med lite utdannelse. De ansatte fra Aetat gikk for å være en mer dynamisk og yngre gruppe med høy utdannelse, men vanskelig tilgjengelige. Det med tilgjengeligheten til Aetat, var det de ble mest kritisert for. De skjermet seg mye fra henvendelser, også fra samarbeidspartnere, noe som var

frustrerende for flere av de andre ansatte. Møller fikk også opplysninger om klisjepregede oppfatninger i sin undersøkelse:

Sosialetaten kommer frem til et resultat gjennom samtaler, mens trygdeetaten kommer frem til et resultat ved å ta en beslutning der og da. Aetat befinner seg et sted imellom disse. Vi finner også tilsvarende oppfatninger: at trygdeetaten er regelryttere, at sosialtjenesten er snillister, og at Aetat setter grenser rundt seg selv og bare tenker arbeid” (Møller og Flermoen 2004:99).

Til tross for disse stereotypiene, virket det som om de fikk et bedre inntrykk av hverandre, jo mer de samarbeidet. Flere av de intervjuede som hadde mye samarbeid med representantene fra de to andre etatene, uttrykte at de hadde fått et bedre inntrykk og bedre forståelse av de andre etatsansatte, etter at de ble bedre kjent med dem. Det var gjennomgående at de mente at de kulturelle forskjellene besto mest i at man hadde ulike brukergrupper og lovverk å forholde seg til. Dette finner vi igjen i institusjonell teori, hvor det vektlegges at institusjonen spiller en viktig rolle for de ansattes atferd. March og Olsen argumenterte for at institusjonene former de ansatte og fører til at de ansatte handler mye ut fra institusjonelle plikter og roller (March og Olsen 1989:159, 160 i Nicolaisen 2001:31). Sett de intervjuedes uttalelser i lys av dette, så handlet de ansatte mye ut fra de byråkratiske tradisjonene, styringsformene, rutiner, lovverk, type brukergrupper og etablerte regler.

De fleste av de intervjuede mente også at de opplevde at forskjellene ofte var mer personavhengige enn kulturavhengige. Dette kan hentyde på at de ansatte var mer frie til å handle, enn kun ut fra institusjonelle plikter og roller. Alle de intervjuede virket veldig velvillige og positive til det å skulle samarbeide mer med hverandre. Det var ingen av mine informanter som ikke ønsket å samarbeide mer med de andre medarbeiderne, eller som ikke så nytten av det generelt sett. De fleste opplyste at de trodde at en samordning av de tre etatene, og da gjerne også en samordning av ytelsene og tjenestene til de tre etatene, var gunstig for brukerne. De fleste av de intervjuede, uttrykte at de var veldig opptatt av brukernes interesser og at omorganiseringen først og fremst skulle være til det beste for brukerne. Dette kan tyde på at de hadde en del felles normer og verdier, og et felles fokus på brukerens beste.

Hovedinntrykket fra min studie, er at selv om de ansatte var velvillige til å samarbeide med de ansatte fra de andre etatene, så var det veldig lite formelt og uformelt samarbeid ett år etter samlokaliseringen. I skranken satt de ved siden av hverandre, og ble til en viss grad kjent med hverandre, men det var lite reelt samarbeid. Det var noe kompetanseoverføring, i og med at man lærte av hverandre ut i fra hva man hørte de andre medarbeiderne svarte brukerne i skranken. I tillegg spurte de hverandre om enkle opplysninger. Men dersom en bruker skulle få informasjon eller veiledning, måtte vedkommende trekke kølapp til riktig etat. I andreleddsmottaket, også kalt baklandet, foregikk det en del ad-hoc-samarbeid. Dersom man hadde en bruker hos seg, og man trengte bistand fra en av de andre etatene, kunne man snike i køen hos en av de andre medarbeiderne, og få råd og informasjon. Oppover i etasjene, hos de ordinære saksbehandlerne, foregikk samarbeidet stort sett slik som det gjorde før samlokaliseringen fant sted. Unntaket her var det tverrfaglige teamet og ledelsen. Det tverrfaglige teamet har hatt en del utfordringer, og de opplevde at ledelsen ikke prioriterte nok ressurser til dem. I tillegg mente flere saksbehandlere at det var tungvint å sende sakene sine til teamet, da det tok tid før avklaringen kom, og at de samtidig allikevel måtte gjøre hele saksbehandlingen selv. Noen oppga at de heller tok en telefon til det kontoret de ønsket bistand fra, slik som de gjorde tidligere. Medarbeiderne fra sosialtjenesten var de eneste som syntes det var spesielt nyttig å få sakene opp i teamet. Ledelsene hadde flere samarbeidsmøter enn tidligere, og det kom nok av at de hadde et felles ansvar for Frogner velferds- og jobbsenter. Dette gjaldt spesielt for mottaket og det tverrfaglige teamet.

Svaret på det første delspørsmålet, blir da at noen av de ansatte hadde noen klisjeaktige inntrykk av hverandre, men allikevel var de alle godt innstilt på å samarbeide med hverandre. Alle de intervjuede var opptatt av brukernes beste, og forsto nytten av et tverretatlig samarbeid. Etter samlokaliseringen uttrykte de som samarbeidet mest med de andre etatene, at de hadde fått en bedre forståelse og de kom også med rosende ord, om de ansatte fra de to andre etatene og deres arbeidsoppgaver. Det var ingen som uttalte motvilje til å samarbeide med de to andre etatene, men det var kun i mottaket, i TAT og i ledelsen, at de faktisk hadde fått en reell økning av det tverretatlig samarbeid og en bedre forståelse av hverandre og deres arbeidsmetoder og rutiner. Dette samsvarer godt med Brandths fremstilling av symbolsk interaksjonisme, hvor hun oppgir at menneskene utvikler seg i

samhandling, og åpner for at de kan endre sitt handlingsmønster på grunn av påvirkning av andres tanker og handlinger (Brandth 1996:153). Grunnen til at de ikke hadde samarbeidet mer etter samlokaliseringen, syntes ikke å ha noen stor sammenheng med deres inntrykk av hverandre eller deres nivå av forståelse for hverandre. De fleste oppga at det var andre elementer, slik som høyt arbeidspress, låste dører, ulike lovverk, som førte til at de ikke samarbeidet mer. Dette kan hentyde på at det er strukturelle elementer som hovedsakelig oppleves som hemmende for det tverretatlige samarbeidet.

### **Hvilke elementer påvirker opplevelsen av å samarbeide med de andre etatenes ansatte?**

Mitt underspørsmål nummer to gikk ut på hvilke elementer som påvirket opplevelsen av det å samarbeide med de andre etatenes ansatte. Den fysiske organiseringen hadde både vært hemmende og fremmende i forhold til økt tverrfaglig samarbeid. Elementene ved den fysiske organisasjonen, kan sees på som institusjonalisert kultur og kan påvirke det tverretatlige samarbeidet ved å virke hindrende eller ved å gi muligheter for samhandling mellom de ansatte.

Fordelene ved samordningen var at det var lettere å samarbeide om felles saker. Brukeren fikk kun ett kontor og en rådgiver å forholde seg til og ressursene skulle være der det var mest formålstjenelig for brukerne. Det var kortere avstander mellom saksbehandlerne fra de ulike etatene, og det foregikk en del ad-hoc-samarbeid, spesielt i baklandet (andreleddsmottaket). Her kunne man avklare enkle ting raskt, og dette kunne være hjelpelig for brukeren i den form at man søkte på riktig ytelse til rett tid. I tillegg var det et forum med erfarne representanter fra de tre etatene (TAT). Her diskuterte man saker hvor to eller flere etater var aktuelle for bistand, og kom med en anbefaling om videre fremdrift i saken til saksbehandleren som hadde sendt inn saken. Det var ulike tilbakemeldinger fra de intervjuede, hvorvidt de synes at det var effektivt å sende sakene til TAT. Mye tyder allikevel på at det var en del som benyttet seg av TAT, da en av de intervjuede oppga at de har ressursproblemer i forhold til å få til et kvalitativt godt arbeide med alle de sakene som de mottok. Med tanke på ad-hoc-samarbeidet i 1.etasje og det formelle samarbeidet i TAT, så hadde samlokaliseringen vært nyttig for økt samarbeid mellom etatene.

Den fysiske organiseringen hadde i noen grad vært gunstig for samarbeidet ved noen deler av Frogner velferds- og jobbsenter, men den fysiske organiseringen, har også vært hemmende for økt uformelt samarbeid, da etatene var vanskelig tilgjengelige for hverandre, selv om de hadde beliggenhet i samme bygg. Med dette mener jeg at de var plassert i ulike deler i bygget, i hver sine etasjer med låste dører og et stykke unna mottaket. Dette førte til at de som satt fast i mottaket mistet en del av kontaktflaten de hadde med sine medarbeidere oppover i etasjene, og også til sine egne ledere. Videre var det få møtepunkter for å møte kollegaer fra de andre etatene. Man møttes ikke i gangene, ved heisen, i lunsjen og lignende. I tillegg måtte man avtale tider for å treffes. Dette førte til at man ofte tok en telefon og oppklarte det man ønsket på denne måten. Med andre ord: de ordinære saksbehandlerne samarbeidet som oftest på samme måte som de gjorde før samlokaliseringen. Disse resultatene stemmer godt med Hatchs fremleggelse av betydningen av organisasjonsstruktur. Hun hevdet at den strukturelle organiseringen påvirker kommunikasjonen og informasjonsformidlingen i organisasjonen (Hatch 2001:273). Strukturene er med på å danne grunnlaget for de ansattes handlinger. Når det gjelder organisasjonsgeografien, er samlokaliseringen gunstig, da etatskontorene får en betraktelig nærmere beliggenhet til hverandre. Når det gjelder planløsning av kontorer og felles fasiliteter, kan de virke fremmende for det tverretatlige samarbeidet i mottaket. Allikevel virket den hemmende på kommunikasjonen mellom de som satt fast i mottaket og de øvrige som satt oppover i etasjene. Videre var det hemmende at etatskontorene lå i ulike etasjer, i ulike deler av bygget og med låste dører til hverandre. Den atferdsorienterte tilnæringsmåten fokuserer på denne sammenhengen mellom ansikt-til-ansikt-kommunikasjon og organisasjonens fysiske struktur. (Hatch 2001:277). Avstanden som oppstår ved å plassere ansatte som man ønsker skal samhandle, har en negativ effekt på målsetningen om økt samhandling. Dette stemmer godt med resultatene av denne studien.

En annen grunn til at man fortsatte å samarbeide slik med det man gjorde tidligere, var lov- og regelverk. For det første hadde etatskontorene i henhold til Forvaltningsloven, ikke lov til å delegerer arbeidsoppgaver fra en etat til en annen, noe som førte til at man ikke kunne ta saker for hverandre i mottaket, at en bruker fikk én saksbehandler uansett ytelse eller at én leder kunne ta en beslutning på

vegne av alle de tre etatene som var representert. Videre jobbet alle de ansatte fra de tre etatene ut fra forskjellige lov- og regelverk, som kunne påvirke hvilken innfallsvinkel de hadde i forhold til en sak og hvordan de samarbeidet med sine samarbeidspartnere om den. Noen ganger kunne det føre til det som en av de jeg fikk intervjuet, kalte ”stafettpinnetenkning”.

Men det er klart, det er jo en fare med det sånn som man alltid har jobbet med å dytte problemer over fra den etaten til den andre. (...) kaller det stafettpinnetenkning. At nå har jeg gjort mitt, så nå gir jeg stafettpinnen til deg. Og det er jo det de ikke skal gjøre, for de sammen skal liksom se hvem er det som nå skal gjøre en innsats, eller er det en eller to etater, eller er det tre, eller...

Personvernloven og forvaltningsloven var også barrierer med hensyn til at medarbeiderne skal kunne få tilganger til de to andre etatenes datasystemer. Dette betydde at de ikke kunne få tilgang til saksopplysninger som fantes i de andre etatene, verken i papirform eller i datasystemet. For å kunne få oppgitt informasjon om felles brukere, måtte de derfor innhente fullmakt fra den enkelte bruker. Dette måtte gjøres i selve saksbehandlingen og i forhold til å kunne ta en sak opp i det tverrfaglige teamet (TAT). Rent fysisk førte dette også til at det enkelte etatskontor, måtte skjerme sine opplysninger fra uvedkommende. Dette ble blant annet gjort ved at de måtte låse dørene inn til etatskontorene i etasjene over mottaket, noe som hindret at ansatte fra de andre etatskontorene kunne komme på besøk uten å gjøre en avtale om det på forhånd. Dette var en klar hindring for det uformelle tverretatlige samarbeidet. Dette betyr at det var elementer ved de formelle strukturene, i form av lov og regelverk, som styrte arbeidsfordelingen og styring. Betydningen av den formelle strukturen på de ansattes handlemåter, finner vi igjen hos Fivesdal og Bakka. De definerte en organisasjons formelle struktur, som et sett av regler for arbeidsdeling og styring (Fivesdal og Bakka 1998:42). Disse strukturene ble derfor viktige i forhold til de ansattes atferd i forhold til målsetningen om å øke det tverretatlige samarbeidet, men med en negativ effekt.

I tillegg har det vært få sosiale tiltak og treffpunkter for de ansatte til å møte hverandre. Man har hatt noen få felles arrangementer for de tre etatskontorene, men det har vært for få til at de følte at de hadde blitt kjent med hverandre. I hvert fall gjelder dette når intervjuene ble foretatt ett år etter samlokaliseringen. Dette påvirket

den sosiale strukturen, og siden det var lite effekter av de sosiale treffpunktene, hadde de liten effekt på målsetningen om økning av det tverretatlige samarbeidet. Som Hatch beskrev det: "...forholdene mellom sosiale elementer i en organisasjon bestemmer dens sosiale struktur (...)" (Hatch 2001:269). Den sosiale strukturen vil gi føringer for den kommunikasjonen og samhandlingen, som er viktig for de ansattes atferd og handlingsmønstre og utvikling av en felles kultur.

Andre interne omorganiseringer og mange lov- og rutineendringer internt i de tre etatskontorene, foregikk også samtidig med samlokaliseringen, noe som var ressurskrevende og tidkrevende for de ansatte. Dette tok en del fokus og ressurser bort fra selve pilotprosjektet og dets formål. Med andre ord så fantes strukturelle elementer internt i etatskontorene som virket hemmende på det tverretatlige samarbeidet. Disse omorganiseringene og lov- og rutineendringene, var pålagt etatskontorene ovenfra (fra bakenforliggende styringslinjer), og etatskontorene måtte sette mye av sine ressurser til disse tingene, noe som tok fokuset og en del av ressursene bort fra arbeidet med å få til et økt tverretatlig samarbeid.

Den tredelte ledelsen, som gjorde at man får tredelte signaler, virket også hemmende på det tverretatlige samarbeidet. Det vil si at den fragmenterte ledelsesformen gjorde at hver leder fikk mål og prioriteringer fra sin egen etats styringslinje. Disse signalene om hva man skulle prioritere, behøvde ikke å være tilsvarende det som de to andre etatskontorene skulle prioritere. Samtidig ble de ofte målt på deres måloppnåelse gjennom blant annet statistikker, og det var viktig at saksbehandlingen fulgte normert tid og at man oppfylte de målsetningene som var satt for det enkelte etatskontor. De kunne ha felles overordnede målsetninger fra lovgivernes side, men når disse målene ble omformet og tilpasset til etatskontoret på førstelinjenivå, var målsetningene ikke nødvendigvis samsvarende med de andre etatskontorenes målsetninger. Dette på grunn av at man hadde ansvar for ulike ytelser og tjenester og ble målt på disse. I og med at disse mål og prioriteringene ikke alltid var felles for de tre etatene på førstelinjenivå, kunne dette være til hinder for det tverrfaglige samarbeidet. Igjen så kunne denne stafettpinnetenkningen komme, samt at det kunne skape gnisninger mellom de ansatte. Det var ikke alltid ansatte fra for eksempel Aetat, syntes det var like givende å få alle henvendelsene fra medarbeiderne fra sossialsenteret. De kunne i utgangspunktet være enig i

målsetningen med å få flere fra passive ytelser og over i aktive tiltak, men en henvendelse fra en medarbeider fra sosialsenteret, kunne ofte være tidkrevende for den ansatte fra Aetat. Her ble det en skjevhet i forhold til hvem som ønsket å samarbeide på grunn av hva de opplevde som nytten for de enkelte å samarbeide med de ansatte.

I mange tilfeller tar de to andre etatene kontakt med Aetat, i og med at Aetat har de fleste av de aktive tiltakene. For Aetat betyr derfor ofte en henvendelse angående en konkret sak, at de andre etatene ønsker å overføre en sak til Aetat. De har alle et høyt arbeidspress, og det å få ekstra saker, kan være uønskelig. Målet med å øke det tverretatlige samarbeidet kommer da som et tillegg til de ordinære arbeidsoppgavene, og de ble ofte prioritert høyere, da det var de ordinære arbeidsoppgavene de ble målt på. Ut fra dette kan de enkelte ansatte ha andre mål i forhold til hele organisasjonens mål. Den enkelte setter sine ressurser inn der den opplever at det er nødvendig, og forholder seg til det den blir målt på. Den enkelte har da et virkelig mål om å få unna de pålagte arbeidsoppgavene man blir målt på fremfor de oppgitte målene som organisasjonen ønsker at de ansatte skal arbeide mot. Dette bygger opp under Etzions skille mellom virkelige og oppgitte mål, som vi beskrev i kapittel 3.

I tillegg til at de enkelte ansatte kan se ulik nytte i deres arbeidshverdag i å samarbeide tverretatlig, kunne de være uenige om en sak burde bli overført til Aetat eller ikke. Det kunne blant annet oppstå i tilfeller hvor Aetat mente at brukeren var for syk til å begynne i et aktivt tiltak, mens de andre etatene kunne ønske at brukeren allikevel skulle inn i et aktivt tiltak, med hensyn til avklaring i forhold til andre stønader, som for eksempel uførestønad. Disse ulike innfallsvinklene til felles saker, kunne være uheldig i forhold til å få til et økt tverretatlig samarbeid. Siden det så ut til at det var Aetat som satt med de viktigste virkemidlene i forhold til å hjelpe folk ut i aktivitet, førte dette til en viss skjevhet i forhold til bytteforholdet, som dette samarbeidet anses å være. De andre to etatskontorene ønsket tjenester fra Aetat, mens Aetat hadde lite å hente på dette samarbeidet, bortsett fra at de av og til kunne sende saker tilbake til trygdekontoret i forbindelse med uføresøknader. De hadde en presset hverdag, og ønsket helst de brukerne som de lettest kunne få ut i arbeid igjen. I og med at Aetat var veldig attraktiv for de andre etatsansatte, ble de mer

restriktive med hensyn til sin tilgjengelighet til de to andre etatene. Dette kom tydelig frem i det de ansatte forteller i denne studien.

Informantene fra trygd og sosialtjenesten hadde ingen uttalelser i forhold til at de ofte fikk besøk på døra eller likende, men det gjorde Aetat sine ansatte. Her fikk de stadig besøk, og det var som regel fra sosialtjenesten. Videre opplevde de to andre etatenes ansatte Aetat som lite tilgjengelige. I tillegg var det Aetat som de andre ansatte opplevde ga minst ressurser, blant annet til det tverretatlige avklaringsteamet. En skjevhet i bytteforholdet vises også i forhold til det å prioritere å avgi ressurser til blant annet det tverretatlige avklaringsteamet (TAT). Allikevel virket det som om ansatte fra alle de tre etatene følte at de tre etatene var likestilte i forhold til det å samarbeide i senteret. Det var mer det at det som regel var Aetat som satt med nøkkelen for videre progresjon i de enkelte brukeres saker, i form av aktive tiltak for brukeren, som gjorde dem svært interessante å jobbe med. Aetat hadde ikke like mye igjen for å samarbeide med de to andre etatskontorene, bortsett fra overordnede målsetninger om å få flere i aktive tiltak. Allikevel var det viktig å ha i tankene at mange av sakene ble etter samlokaliseringen, løst eller fikk fremdrift ved hjelp av samarbeid mellom etatene i andreleddsmottaket i 1. etasje. Her var det blitt mye lettere å ta kontakt med blant annet saksbehandlere fra Aetat, og det ble dermed lettere å avverge kasteball-saker, hvor brukerne ble sendt fra den ene etaten til den andre uten at man kom til gode løsninger for den enkelte bruker. I andreleddsmottaket, også kalt baklandet, hadde de muligheten til å avklare hvilke tjenester og ytelser som var mest hensiktsmessige for brukeren. Samtidig som de var klar over at det er de som må finne løsninger, da det ikke fantes andre liknende instanser å henvise brukerne til. Med andre ord så reduserte derfor samlokaliseringen mulighetene for kasteball-effekten gjennom økt samhandling i andreleddsmottaket. Dette kan sees i lys av resultatene som Telemarksforskning kom frem til (Møller og Flermoen 2004). Noen av resultatene ble trukket frem i innstillingen til utvalget som fikk i oppgave å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, ledet av Jørn Rattsø. Utvalget opplyste i sin innstilling at:

Et resultat som klart viser seg allerede tidlig i prosjektet, er at mulighetene til å "kaste ball" mellom etatene reduseres. Brukerne blir oppfattet som et felles

ansvar, og det er ingen andre å skyve krevende brukere over til (NOU 2004: 13:71).

Den tredelte ledelsen var også uheldig i forhold til at den skaper diffuse styringslinjer for deler av Frogner velferds- og jobbsenter. Det var to statlige etater, med statlige styringslinjer, og en kommunal enhet som hadde rådmannen å forholde seg til. Dette ga i følge noen av de intervjuede, ulike signaler til de tre etatskontorene. Dette kom spesielt til uttrykk i de mest sentrale fokusområdene for pilotprosjektet, nemlig det tverretatlige mottaket og det tverretatlige avklaringsteamet. Her måtte de tre lederne bli enige om stort og smått, og det virket som det var uklarheter i forhold til hvem man skulle henvende seg til i enkelte saker. Dette kom blant annet av at man ikke hadde et felles driftsbudsjett. Som en av de intervjuede oppga, var det uklarheter i forhold til enkle ting, som for eksempel hvem som skulle betale for lyspærene i mottaksområdet. I tillegg tok mange av avgjørelsene betraktelig lengre tid enn tidligere, i følge flere av de som ble intervjuet, da de tre ledelsene måtte ta dette opp og bli enige om en felles løsning. Møller kalte denne tredelte lederstrukturen for en "godværsmodell" som kan synes å fungere godt i en del av forsøkene, men "som vil bli problematisk å opprettholde dersom det dukker opp problemer av en slik art at det har utfordret dagenes ledelse (Møller 2005:68). En av årsakene han mener kan forklare at det i en del forsøk hadde fungert med denne tredelte ledelsen, var at lederne hadde hatt stor tro på samordningsidéen (Møller: 2005:68). Han trakk frem at de ansatte ikke hadde opplevd store problemer i forhold til denne tredelte ledelsesformen, men at det allikevel ga utfordringer:

Det noen likevel etterlyser, er mer faste strukturer og rutiner i det daglige arbeidet. I flere forsøk peker ansatte på at det er mye som "flyter". En del av forklaringen ligger nok trolig i at mange av forsøkene på undersøkelsestidspunktet har vært i en oppstarts- og utviklingsfase (Møller 2005:69).

Det Møller kom frem til, stemmer godt med det de intervjuede i denne studien oppga, litt over året etter at de flyttet sammen. Det var noen av de intervjuede som av denne grunn ønsket seg en overordnet koordinator. Dette var ikke forenlig med forvaltningsloven, og Frogner velferds- og jobbsenter hadde ikke fått dispensasjon til å omgå denne lovbestemmelsen. Videre hadde de ulike føringer og organiseringer for hvordan de besatte arbeidsoppgavene i mottaket. Noen hadde faste personer i

mottaket, mens andre hadde denne oppgaven rullende på de ansatte. I tillegg hadde det vært avsatt ulikt med ressurser til det tverretatlige avklaringsteamet. Dette virket frustrerende på flere av de ansatte, samt at medlemmene av TAT ikke følte at de hadde hatt en reell medvirkning eller har fått tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgaven etter dets formål om økt tverretatlig samarbeid. Den tredelte ledelsen virket av denne grunn hemmende for det tverretatlige samarbeidet på grunn av strukturelle faktorer som ulike prioriteringer og målsetninger, ulike rapporteringssystemer, uklare styringslinjer, mangel på felles driftsbudsjett, ulik bemanningsstruktur og på de viktigste samarbeidsarenaene i prosjektet.

En faktor som de intervjuede også oppga som hemmende for økt tverretatlig samarbeid, var deres opplevelse av at de hadde hatt liten medbestemmelse underveis i prosessen. Det var satt ned en prosjektgruppe som skulle utrede hvordan skrankeområdet skulle innredes og liknende. I denne gruppen var det representanter fra alle de tre etatene. Til deres store overraskelse, ble det ikke tatt hensyn til noen av deres forslag, når de kom til det ferdig møblerte senteret på Solli plass (Frogner velferds- og jobbsenter). Som en av de intervjuede opplyste, så følte de som hadde arbeidet i denne gruppen, at ledelsen hadde mistillit ovenfor dem. I tillegg til dette, opplyste mange av de intervjuede at de fikk lite informasjon underveis. Dette virket demotiverende på de enkelte ansatte, i følge et par av de intervjuede, slik at til at de ikke tok initiativ til nye former for å forbedre samarbeidet med de andre etatene. Dette på grunnlag av at de ikke opplevde at de fikk støtte og oppmuntring fra ledelsen til å det.

Som svar på delspørsmål nummer 2, så ser man på uttalelsene til de ansatte at det var mest strukturelle elementer som virket mest hemmende på det tverretatlige samarbeidet. De ansatte endret i liten grad sin atferd med tanke på økt samarbeid, til tross for målsetning om det. I følge Jacobsen, er mange organisasjonsendringer rettet mot resultater og disse endringene kan man kun oppnå ved at de ansatte endrer sin atferd. Siden atferden er vanskelig å endre direkte, forsøker man å påvirke atferden ved å endre de ansattes kontekst, det vil si kulturen, strukturen, systemene og strategiene (Jacobsen 2004:89). Dette kan sees i lys av samordningsprosjektet som denne studien bygger på, som hadde føringer via Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), om at man ønsket en endring av de ansattes atferd i retning mot et økt

samarbeid og en mer enhetlig "administrativ" kultur. Bakgrunnen for dette ønsket var å få til bedre resultater i form av bedre brukertilfredshet og flere personer over i aktivt arbeid. Samordningsprosjektet fikk endret sin kontekst ved å skulle flytte sammen med to andre etater.

Det de intervjuede fortalte virket hemmende på økt samarbeid var for det meste elementer som kan gå inn under begrepene formell struktur og fysisk struktur i organisasjonen. De tok blant annet opp elementer som en tredelt ledelse, mangel på driftsbudsjett, ulike mål på lokalt nivå, ulike lovverk og datasystemer å forholde seg til, som kan plasseres inn under formell struktur. Elementer som avstand til hverandre innenfor bygget, låste dører og få kontaktområder for uformelle møter, kommer inn under den fysiske strukturen i organisasjonen.

### **Blir etatskulturene ved Frogner velferds- og jobbsenter, likere hverandre?**

Mitt tredje underspørsmål i denne oppgaven omhandlet etatskulturene og om de ble likere hverandre etter samlokaliseringen. Om noen av motsetningene ble borte og om man hadde oppnådd en felles tankegang og handlemåte, og hvorfor man i så fall hadde klart eller ikke klart det.

I følge Brandths perspektiv, som vi diskuterte i kapittel 3, utvikler menneskene seg i samhandling med andre og de forholder seg til hverandres handlinger. Menneskene påvirker hverandre. Samhandling kan føre til endring ved at man handler ut fra hva andre tenker og gjør i samme situasjon. (Brandth 1996:153). I lys av dette samhandlet en del av de ansatte ved Frogner velferds- og jobbsenter, regelmessig med hverandre (saksbehandlere i mottaket, i TAT og ledelsen). Disse oppga at de lærte mye av hverandre, og hvilke premisser og muligheter som styrte hverandres tenkemåter. Det å vite hvorfor de andre gjorde som de gjorde, var oppklarende og man fikk en bedre forståelse for hvorfor de handlet som de gjorde. Denne forståelsen kunne igjen føre til at de enkelte ansatte endret sitt eget handlingsmønster. Som en av de intervjuede oppga, så var det å vite hvilke opplysninger de andre medarbeiderne hadde tilgang og ikke tilgang til, viktig for samarbeidet, og man kunne

da levere mer riktig og relevant informasjon ved neste forespørsel til det etatskontoret.

Brandth oppga videre at våre fortolkninger og definisjoner er viktigere i forhold til den enkeltes handling, enn normer, verdier og roller.

...normer, verdier og roller som er viktige for å forklare handling, men våre fortolkninger og definisjoner. Selv om vi handler ut fra forskjellige situasjoner (organisasjoner, kulturer osv.), er det måten vi aktivt tenker om disse situasjonene på, som påvirker hvordan vi handler (Brandth 1996:153).

De som jeg intervjuet, var veldig positive til å samarbeide med de andre etatenes ansatte, og de mente at det i utgangspunktet ikke var store kulturforskjeller mellom de tre etatene. De var alle ansatte i offentlige, byråkratiske organisasjoner, hvor de arbeidet med å gi informasjon og veiledning opp mot brukere, samt forvaltning av lovverk og saksbehandling. De ulikhetene de ansatte opplevde, mente de hadde mest utspring i ulike regelverk og ulike brukergrupper. Noen henviste også til at dette også kunne komme av at de ansatte var ulikt sammensatt i de ulike etatene, både med hensyn til alder og profesjon. I tillegg kan to helt like kontorer, i utgangspunktet, ha ulike kulturer innad. Dette kom til uttrykk også i denne studien, hvor flere informanter forklarte at det nok hadde vært ulike kulturer i de tre sosialkontorene som ble sammenslått i forbindelsen med bydelsreformen. Hun hadde blant annet overhørt at det var noen som hadde reagert på den type humor de hadde på det kontoret hun kom fra. I lys av Brandth, kan man ut fra dette si at de ansatte i de ulike etatskontorene, handlet ut fra forskjellige situasjoner, men at det viktigste her er måten de aktivt tenker om sin situasjon, som igjen påvirker hvordan de handler. I denne studien var det tydelig at de tenkte at de var ansatte og en del av sitt etatskontor. De identifiserte seg med "sine egne" og det var "sine egne" dem samhandlet mest med. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom det at informantene stadig benyttet seg av ordene "de" og "oss" eller "vi" og "dem" når de snakket om samhandlingen i Frogner velferds- og jobbsenter. Med "de" og "dem" mente de ansatte fra de andre to etatene. Med "vi" og "oss" mente de ansatte fra sitt eget etatskontor. Dette gjaldt uansett om de jobbet i mottaket fast eller om de var saksbehandlere som satt oppover i etasjene.

Samhandlingen var viktig i organisasjonen, i følge Brandth, da den kunne åpne for at individene kunne endre sitt handlingsmønster på grunn av påvirkning fra andres tanker og handlinger (Brandth1996:153). Det var med utgangspunkt i samhandlingen, at individene kunne endre sitt handlingsmønster og derfor også kunne samfunnet som helhet endre seg. I Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), la de vekt på at det er viktig at de ansatte fra de tre etatene måtte utvikle en felles bevissthet og en felles kultur, slik at de på denne måten kunne yte en enhetlig bistand opp mot brukerne som trengte bistand fra mer enn én etat (Stortingsmelding nr. 14:kap.9.11). På bakgrunn av dette, kunne man se samhandlingen mellom de tre etatenes ansatte som en forutsetning for at de skulle kunne oppnå en felles bevissthet og en felles kultur. Dette samsvarer også med det Sørhaug (1996) og Bang (1995) la i sine kulturbegrep. De la vekt på at kultur dreier seg om hvordan normer, verdier, kunnskaper og virkelighetsoppfatninger deles, vedlikeholdes og utvikles gjennom samhandling med hverandre og omgivelsene innenfor en gitt ramme. Scheins definisjon av kultur, la også vekt på at utvikling av en felles kultur er en prosess som trenger tid til å utvikle seg (Schein 1985 i Hatch 2001). Allikevel er det viktig å ha med i tankene, i henhold til Hatch (2001) og Alvesson (2002) at det vil eksistere individuelle tankemønstre og at man kan oppleve ting ulikt, til tross for at man handler likt og at kulturen derfor blir rammen for hvordan de ansatte tilnærmer seg hverandre.

Da jeg gjennomførte mine intervjuer av ansatte fra de tre etatene litt over ett år etter samlokaliseringen, var det tydelig at noen, som tidligere nevnt, samhandlet mye. Men bortsett fra dette, samhandlet de fleste med de andre etatene på linje med det de gjorde før de ble samlokalisert. Ut fra dette kan man si at det ikke var nok økning av samhandling, for at de ansatte skulle kunne opparbeide en felles bevissthet og også en felles kultur. Det skinte igjennom i de fleste av utsagnene til de intervjuede at det var manglende økt samhandling blant hoveddelen av saksbehandlerne. Dette kom til uttrykk gjennom at de anså at de var samlokalisert på lik linje med butikker i et kjøpesenter. De var mer tilgjengelige for brukerne med hensyn til én felles dør, en skranke hvor de ansatte kan lære av hverandre, et andreleddsmottak hvor man kunne diskutere enkle problemstillinger og et tverrfaglig team som kunne diskutere felles saker og komme med en anbefaling til videre fremdrift i saken. Utover dette, var det lite som tydet på at de hadde en felles bevissthet og en felles kultur. I tillegg

er det slik at de fleste saksbehandlerne kunne fortsatt lite om hvordan de andre tenkte og arbeidet med saker og brukere. De visste også lite om hvilke opplysninger de andre satt med og i noen tilfeller hva de andre hadde av ytelser og tjenester. I tillegg hadde de interne omorganiseringer som tok mye fokus bort fra de nye "eksterne" kollegaene, og mot nye "interne" kollegaer. To av etatskontorene hadde interne sammenslåinger rett før samlokaliseringen. Ut fra dette, kan man si at det på det tidspunktet som undersøkelsen fant sted, lå ikke forholdene helt til rette for at man skulle få økt samhandling blant de ordinære saksbehandlerne. Dette skulle igjen føre til felles bevissthet og felles kultur, og til en samordnet og enhetlig offentlig forvaltning med et helhetlig tilbud til brukerne. Men samtidig førte samlokaliseringen til en økt samhandling i mottaket, både ved skranken og i baklandet (andreleddsmottaket), noe som fremmet prosessen mot en felles bevissthet og en felles kultur, selv om de ikke hadde kommet til det punktet at de opplevde at de var en del av en felles enhet ennå. I de delene av Frogner velferds- og jobbsenter som hadde økt samhandling, var det rom for å dele, vedlikeholde og utvikle en felles kultur. Ut fra de intervjuedes utsagn, var prosessen i disse delene av samordningsforsøket, påbegynt og at den muligens trenger tid til å utvikle seg. I de andre delene av senteret, så var det manglende økt tverretattlig samarbeid.

Til tross for at samlokaliseringen ikke førte til noe merkbar økning av samhandling mellom hoveddelen av de ansatte, så er det viktig å ha i tankene at mange av de intervjuede opplevde kulturforskjellene mer som personavhengige enn kulturavhengige. I tillegg kunne disse ulikhetene også oppfattes som noe positivt. Møller oppgir dette i sin arbeidsrapport som er en del av evalueringen av pilotprosjektene, herunder Frogner velferds- og jobbsenter:

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

styringssystemer og virkemidler, som at det har noe å gjøre med den enkelte saksbehandlers personlige holdninger eller væremåte. (Møller 2005:16).

Alle de tre etatene hadde sterke, byråkratiske kulturer og de ansatte virket genuint interessert i å samhandle mer med de andre etatenes ansatte, da de mente dette var gunstig for brukerne. Grunnen til at det allikevel ikke ble økt samhandling, var ikke store kulturforskjeller mellom etatene, i følge de intervjuedes beskrivelse. Det gikk mer på rutiner, ressurser og lignende. I lys av dette kan en mulig tolkning være at det var elementer ved organiseringen, som hemmet utviklingen av et økt tverretatlig samarbeid, fremfor at de ansatte opplevde at det var kulturforskjellene som hemmet økningen av det tverretatlige samarbeidet. Igjen stemmer dette godt overens med det Telemarksforskning tidlig fant i sin undersøkelse av forsøkene:

...mye av det som omtales som kulturforskjeller, har sin rot i ulike metoder og målsettinger de tre etatene er bærere av. På mange måter dreier dette seg derfor om noe mer enn kulturforskjeller. Det dreier seg om politiske mål- og prioriteringer, om styringssystemer for å oppnå disse målene og sist men ikke minst om bruk av ulike typer metodeverktøy i arbeidet med brukere. Å fremstille alt dette som kulturforskjeller, kan derfor bli for enkelt. Ikke minst kan det føre til at man velger feil virkemidler dersom det er et mål å fjerne disse "kulturforskjellene" (Møller og Flermoen 2004:99).

De tre etatskontorene er preget av tradisjoner, byråkratiske hierarkier og regler. I følge et institusjonelt perspektiv, handler de ansatte like mye ut fra institusjonelle plikter og roller, som av kalkulerede egeninteresser (March og Olsen 1989:159,160 i Nicolaisen 2001:31). Dette er rammer som de ansatte handler innenfor. Disse rammene ble ikke merkbart endret for hoveddelen av de ansatte, da de fortsatte å sitte i sine egne etatskontorer med liten endring av sine arbeidsoppgaver. Dette medførte at de ansatte sto mindre fritt til å handle utenfor disse rammene og de fikk begrensninger i forhold til å endre sin atferd med tanke på økt samhandling med de andre etatenes ansatte. Samhandlingen i seg selv er viktig for å kunne oppnå ønsket om en felles kultur. Ved å samhandle med andre kan individene endre sitt handlingsmønster på grunn av påvirkning av andres tanker og handlinger (Brandth 1996:153).

Til tross for at det ikke er indisier for at kulturene har blitt noe særlig likere hverandre, opplevde de ansatte ikke at kulturforskjellene forårsaket noen større problemer. Flere

mente at forskjellene man opplevde, oppsto mer på grunn av at man hadde ulike lov- og regelverk, og dermed ulike arbeidsmetoder. Videre mente flere at ulikhetene ofte var mer personavhengig enn etatsavhengig. Noen av informantene opplevde også at disse kulturforskjellene var positive, og gledet seg til større samordningsprosjekter som de hadde fått signaler om (den NAV-reformen som nå implementeres).

I tillegg kan det være slik at endringen av kulturen trenger mer tid i sin prosessutvikling, enn det ene året som jeg fulgte dette samordningsprosjektet. Kanskje spesielt her med tanke på at det var en viss skjevhet i interessen for å sette inn ressurser til det tverretatlige samarbeidet. Den ene etaten satt oftest med løsningen og virkemidlene som var attraktive for de andre, og de skjermet seg derfor litt ovenfor de andre etatene. Denne skjevheten er med på å hemme en felles kultur, felles bevissthet og tankemønstre, da dette må oppnås gjennom samhandling mellom aktørene.

Men siden utvikling av en felles kultur, for å kunne oppnå en enhetlig offentlig forvaltning, var en av målsetningene ved samlokaliseringen, så kan man si at dette ikke helt hadde lyktes for alle ansatte ved Frogner velferds- og jobbsenter, litt over ett år etter at de faktisk ble samlokalisert. Ut fra hva jeg fant i denne studien, var det lederne, og til dels de i TAT og i mottaket, som hadde økt samhandling og hadde lært de andre å kjenne og utviklet seg med tanke på økt forståelse for de andre etatenes tankemønstre og arbeidsmetoder. De vanlige saksbehandlerne opp i etasjene, hadde lite samhandling med de andre etatene og opplevde vel sin verden ganske lik den de hadde før samlokaliseringen. Med andre ord: samlokalisering i seg selv fører ikke til økt samhandling og derigjennom til en felles kultur. Dette stemmer godt overens med det Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) selv sier i forhold til samlokalisering:

Samlokalisering vil kun redusere den fysiske avstanden mellom kontorene, ikke fjerne etatsgrensene. Fortsatt vil en ha etater med sine organisatoriske grenser, med bestemte ansvarsforhold, virkemidler og systemer. (Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003):kap.7).

Møller (2006) fant også i sin studie at de i samordningsforsøket ikke klarte å forene de tre kulturene til én, felles kultur. Samtidig ble ikke de kulturforskjellene man fant, opplevd som noe stor hindring for det tverretatlige samarbeidet. Av denne grunn

hevdet Møller at man derfor muligens burde fokusere på å skape en gjensidig aksept for at det finnes kulturforskjeller i samhandlingen mellom etatene.

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 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 (Møller 2006:165).

Svaret på delspørsmål 3, blir da at samordningsforsøket ikke oppnådde å forene de tre kulturene, men at kulturforklaringen på manglende økning av det tverretatlige samarbeidet synes å være svakere enn forklaringen som går på de strukturelle elementenes betydning for samarbeidet.

### **Klarer de ansatte fra de ulike etatene å jobbe mot felles mål?**

Mitt fjerde underspørsmål gikk ut på om de ansatte fra de ulike etatene klarte å jobbe mot felles mål. Ut fra det jeg fant i denne studien, så jobbet de ansatte ut fra tankegangen om å få flere ut i arbeid og aktivitet. Det overordnede målet var de seg bevisst. Allikevel så jeg at etatsskillene gjorde at de hadde ulike målsetninger og prioriteringer i det daglige arbeidet. De tre etatene hadde ulike styringslinjer med ulike måltall. Møller og Flermoen tok også dette temaet opp i en av de første rapportene om forsøksprosjektene:

Det er flere informanter i samordningsforsøkene som trekker frem mangelfull sentral koordinering som en viktig barriere mot økt samordning av tjenestene. Et argument som går igjen, er at Aetat og trygdeetaten har ulike måltall de må forholde seg til, og som kan komme i konflikt med mål og arbeidsprosesser i forsøkene (...) Generelt sett pekes det på at slike etatsvise styringsinstrumenter kan legge betydelige føringer på virksomheten i forsøkene, og lede oppmerksomheten bort fra å se etatene som en helhet (Møller og Flermoen 2004:105).

Disse målene førte blant annet til at de prioriterte ulikt med hensyn til å gi ressurser til det tverretatlige avklaringsteamet (TAT) og at de hadde avgrensede saksområder ut fra hvilken etat man jobbet i, slik at de ansatte kunne forsøke å sende saken over til den andre etaten, dersom den enkelte ansatt selv opplevde at det var riktig. Et eksempel på dette, var når en saksbehandler fra sosialtjenesten eller trygdeetaten

mente at en person burde komme over på aktive tiltak som Aetat forvalter, men Aetat hevder at personen er for syk til å klare å gjennomføre selve tiltaket. Det var her dette tverretatlige avklaringsteamet skulle hjelpe saksbehandlerne med forslag til videre fremdrift i saken. Samhandlingen mellom de ordinære saksbehandlerne oppover i etatene, som ikke er deltakere i TAT, hadde ikke økt noe særlig utover det de gjorde før samlokaliseringen. I tillegg hadde medbestemmelse for de ansatte blitt opplevd som mangelfull, samt at de tre lederne kunne gi ulike signaler til sine medarbeidere, da de hadde ulike styringsledd og rapporteringslinjer over seg. Dette førte til at forankringen av felles mål og prioriteringer, var vanskelig å oppnå det første året ved dette samordningsforsøket. Faren med det er at det kan medføre at man fortsatt får en kasteballsituasjon av brukere mellom etatene innenfor samme senter med én dør, i likhet med den man hadde før samlokaliseringen med tre kontorer og tre dører. Denne faren forsøkte allikevel andreleddsmottaket å forminske ved å diskutere saker med hverandre etter behov.

Dersom man skal følge ressursene som blir avsatt til konkrete mål, som Etzioni (1978:17) argumenterer for, kan vi i dette tilfellet se at det var ulike virkelige mål. Flere av de intervjuede oppga at etatene ga ulike ressurser til de prioriterte områdene i samordningsprosjektet, nemlig mottaket og det tverretatlige avklaringsteamet (TAT). Dette kan tyde på at etatskontorene hadde i utgangspunktet like oppgitte mål, men når vi følger hva som blir tildelt av ressurser, kan vi se at etatskontorene hadde ulike virkelige mål. De oppgitte målene vil her være økt tverretatlig samhandling i disse prioritert områdene av prosjektet, mens etatskontorene har tildelt disse områdene ulike ressurser. Blant annet vises det i ulikheten av bruk av ressurser i hvor mye etatskontorene satte av personalressurser til TAT. Her er Aetats ressursbruk betydelig lavere enn det sosialtjenesten har bevilget. De virkelige målene blir i Aetats tilfelle her, de interne arbeidsoppgavene som de er tildelt fra sin etat.

Svaret på delspørsmål tre, blir dermed at de tre etatskontorene har felles overordnede mål for sitt forsøk, men at de har ulike, og noen ganger motstridende, målsetninger på lokalt nivå. I tillegg var det ikke satt konkrete og ensartede mål for hvilke ressurser som skulle avsettes til det tverretatlige samarbeidet fra hvert etatskontor.

## **Blir problemet med at det er en kommunal del og to statlige deler et hinder for samarbeid og utførelse av arbeidsoppgavene?**

Det femte og siste underspørsmålet i forhold till denne studien gikk ut om graden av det tverretatlige samarbeidet ble hemmet av at det var en kommunal del og to statlige deler i dette samordningsforsøket.

De ulike styringslinjene, førte til ulik prioritering i forhold til det å avgi ressurser til de ulike samhandlingsarenaene. Det at det er ulike styringslinjer, ulike rapporteringssystemer, ulike mål og prioriteringer (med ulike måltall) og ulike driftsbudsjetter, har vi sett har vært hemmende på det tverretatlige samarbeidet. I tillegg hadde den kommunale delen også den politiske styringslinjen i kommunen å ta hensyn til. I følge Telemarksforskning ved Møller og Flermoen, som henviser til Peters (1998), kunne koordineringsproblemet ha like mye med politikktutforming på sentralt nivå å gjøre, som problemene på lokalt nivå:

En leder som skal koordinere politikken på det lokale plan, vil i mangel av sentral koordinering måtte utforme oppgavene slik at de blir kompatible med andre organisasjoners ansvar og oppgaver, samtidig som lederen skal overholde sin egen etats regler og retningslinjer. Dette er som regel en vanskelig oppgave (Møller og Flermoen 2004:104).

Dette skaper også problemer i forhold til lov- og regelverk med hensyn til hva de kan delegerer av arbeidsoppgaver mellom etatene og hvilken informasjon de har eller ikke har tilgang til hos de andre etatene. Ut fra de tilbakemeldingene jeg fikk, var det tydelig at dette opplevdes som barrierer for det daglige samarbeidet og deres utførelse av arbeidsoppgavene. De måtte blant annet ha fullmakt fra brukerne, som tidligere, for å kunne diskutere dens sak og dermed dele informasjon, med den etaten man ønsket å samarbeide med. Dette førte også til at samhandlingsarenaene ble snevret inn, ved at man måtte ha låste dører inn til de ulike etatskontorene oppover i etasjene. I mottaket var det et en del praktiske problemer med utformingen av selve skranken, men samhandlingen økte. Noe av de praktiske problemene besto i at det ikke fantes et felles driftsbudsjett og at de tre etatslederne måtte bli enige om alt som skulle tas beslutning over. I tillegg førte personvernloven til at sosialtjenesten måtte sette opp en pleksiglassvegg på selve skranken. Dette førte til at medarbeideren fra sosialtjenesten ble skjernet fra de andre etatenes ansatte. Dette skapte en del frustrasjoner blant alle de ansatte, da den var uhensiktsmessig for

samarbeidet. mellom etatene, den var i følge mange veldig stygg og de to andre etatene mistet del av oversikten over resten av lokalet. Når det gjelder oppover i etasjene, førte disse hindringene til at man fortsatt stort sett fortsatte å arbeide slik man gjorde før samlokaliseringen. Disse elementene sprang ut av at det var tre ulike etater som delte den felles førstelinjetjenesten, og ikke spesifikt at den besto av enheter som hadde kommunal og statlig styringslinjer. De som ble intervjuet, opplevde ikke at forholdet mellom den kommunale delen og de to andre statlige etatene, hemmet samarbeidet mer enn de andre strukturelle elementene som ble nevnt.

Det positive ved senteret var alle de ansattes positive holdninger til det å samarbeide med de andre, selv om det var en del elementer som virket hemmende på samarbeidet. I tillegg var de alle positivt innstilt til det å samlokaliseres og til visjonen og målsetningene ved prosjektet. Mange gledet seg også til at det skulle komme større prosjekter med mer sammenslåinger av etatene, slik at mange av de praktiske barrierene skulle bli borte. Noen håpet til og med at de tre etatene skulle sammenslås, slik at man unngikk problemene knyttet til flere styringslinjer og at det var både kommunal og statlige styringslinjer innblandet i den lokale ledelsen.

Som svar på delspørsmål 5, så kan man si at det å ha to statlige og én kommunal del, kan virke hemmende på økning av det tverretatlige samarbeidet. Grunnen til dette er fragmentert ledelse og ulike styrings- og rapporteringslinjer, som medfører ulike driftsbudsjett og ulike målsettinger på lokalt nivå. Dette har blitt omtalt som en "godværsmodell", da det kan fungere bra når ledelsen er samstemte, men at problemene dukker opp dersom man ikke er enige.

## **Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg sett på de fem underspørsmålene, og knyttet de opp mot teoretiske perspektiver og andre evalueringer av det samme fenomenet. Denne fremstillingen har vist at de intervjuede i denne studien stort sett jobbet som de gjorde før de ble samlokalisert, og at interne omorganiseringer, en tredelt ledelse, få samhandlingsarenaer og få sosiale tiltak, gir utfordringer i forhold til å få en felles kultur. Allikevel var samtlige av de veldig positive til å samarbeide mer med de to

etatene. Det var en økning av det tverretatlige samarbeidet i mottaket, i TAT og i ledelsen. Men for hoveddelen av de ansatte, var det manglende økt tverretatlig samarbeid. Dette er interessant i seg selv.

I neste kapittel, vil jeg oppsummere hovedtrekkene og knytte disse opp mot hovedproblemstillingen for denne studien. I tillegg vil jeg avslutningsvis komme med tre mulige tolkninger for å forstå resultatene i denne oppgaven.

## **Kapittel 7: Sammenfatning**

I dette kapitlet vil jeg forsøke å besvare hovedspørsmålet som denne studien tar utgangspunkt i, knyttet opp mot teoretiske perspektiver og andre relevante evalueringer. Etter dette vil jeg oppsummere hovedtrekkene og komme med tre mulige tolkninger for å forstå resultatene av denne studien.

### **7.1 Besvarelse av hovedproblemstilling: i hvilken grad har det skjedd endringer i retning av tverretatlig samarbeid?**

Formålet med denne studien var å se i hvilken grad samlokaliseringen hadde ført til endringer av det tverretatlige samarbeidet. Jeg satte spesielt fokus på hvordan de ansatte, i Frogner velferds- og jobbsenter, opplevde det å samarbeide sammen med de andre etatene i en felles førstelinjetjeneste, og hva som fremmet eller hemmet dette samarbeidet. Jeg var interessert i hvilke faktorer som var gunstige eller som var barrierer for hvordan de ansatte opplevde dette samarbeidet. Jeg ønsket å fokusere på om etatene kunne forene sine etatskulturer og få felles bevissthet og felles målsetninger, og hvordan de strukturelle elementene påvirket samarbeidet.

Mine resultater av studien har vært at det ser ut til at de ansatte opplever at det er positivt å samarbeide med de to andre etatene og at de ser at dette er gunstig for brukerne. Selve samlokaliseringen har ført til at en del av de ansatte har blitt bedre kjent med hverandre og hverandres tankemønstre, arbeidsmetoder, hvilke opplysninger man sitter med og hvilken innfallsvinkel de har mot en sak. Dette gjelder primært de som sitter i mottaket (skranken og baklandet), de i det tverrfaglige avklaringssteamet og ledelsen. Men de ansatte opplever også at det er en del praktiske barrierer for å kunne få til økt samhandling mellom de andre medarbeiderne. Disse barrierene er blant annet lov- og regelverk, tredelt ledelse, interne omorganiseringer rett før eller samtidig med samlokaliseringen, mangel på medvirkning blant de ansatte, manglende felles driftsbudsjett, ulike styringsledd bak seg med ulike mål og prioriteringer og rapporteringssystemer, manglende uformelle samhandlingsarenaer, få sosiale tiltak og arenaer, at man ikke har tilgang til

hverandres datasystemer eller kontorlokaler og at det lite kompetanseoverføring mellom saksbehandlerne oppover i etasjene.

Så svaret på mitt hovedspørsmål i denne studien, blir derfor at det ser ut til at de ansatte opplever det å samarbeide med de to andre etatenes ansatte som noe positivt, men at det på grunn av en del praktiske barrierer har blitt mindre reelt samarbeid enn det som var ønsket, ett år etter samlokaliseringen fant sted. De fleste saksbehandlerne har ikke endret sin atferd i forhold til økt tverretatlig samarbeid. Vi kan se positive endringer i forhold til mer kjennskap til hverandre, lettere tilgjengelighet til hverandre og økt samarbeid i mottak, i ledelsen og i det tverretatlige avklaringsteamet. Det er hovedsakelig lovverk og organisasjonsmessige faktorer som hinder ytterligere samarbeid enn det som foregikk på undersøkelsestidspunktet. De ansatte hadde ikke fått en felles og enhetlig kultur, men kulturforskjellene opplevdes ikke som noe problem av betydning i forhold til det å skulle samarbeide. Noen opplevde det til og med som noe positivt og gledet seg til mer omfattende sammenslåinger av etatene. Med andre ord står de strukturelle forklaringene sterkere i forhold til å forklare den manglende økningen av det tverretatlige samarbeide blant hoveddelen av de ansatte, enn de kulturelle forklaringene gjør.

## **7.2 Oppsummering og mulige tolkninger**

Resultatene av denne studien kan oppsummeres kort ved at det var manglende grad av endring i det tverretatlige samarbeidet blant de fleste av de ordinære saksbehandlerne. Det er to tilnæringsmåter til å forklare hvorfor det oppsto manglende grad av endring. Den ene går ut å forklare de ansattes handlingsmønstre ut fra strukturelle elementer, mens den andre forklarer resultatene ut fra et kulturperspektiv som ikke omfatter strukturer og liknende. Hensikten med samordningsprosjektet var å endre de formelle og de fysiske strukturene, for å påvirke de ansatte i den retningen av at de ville endre sin atferd og øke sin tverretatlige samarbeid. De ønsket eksplisitt at de ansatte fra de tre etatskontorene skulle bli likere hverandre i kultur, for å kunne utøve en mer enhetlig og helhetlig service til sine brukere. Allikevel utviklet det seg ikke slik at det ble noen stor endring i forhold mer tverretatlig samarbeid mellom saksbehandlerne som ikke jobbet i

mottaket (første- og andreledd i mottaket). Jeg vil her fremlegge tre mulige tolkninger for manglende resultatoppgåelse i forhold til økt grad av tverretatlig samarbeid.

**Tolkning 1: Organiseringen vanskeliggjør at samhandling blir omfattende, og dermed også vanskeliggjør at det oppstår en ny felles kultur.**

Denne tolkningen går ut på at de formelle strukturene, som for eksempel den tredelte ledelsen, arbeidsfordeling, lov- og regelverk, hemmer de ansatte i å kunne utveksle informasjon med hverandre og delegerer oppgaver mellom etatene. De fysiske strukturene hemmer også de uformelle kommunikasjonsmønstrene, da det er få møtearenaer i bygget for å møte de andre medarbeiderne. Siden en felles kultur med felles tradisjoner, tenkemåter, verdier, mål og bevissthet, oppnås ved at aktørene samhandler med hverandre, kan man argumentere for at de strukturelle elementene begrenser mulighetene for at de ansatte fra de tre etatene kan møtes for formell og uformell samhandling.

**Tolkning 2: Organiseringen uttrykker en institusjonsartet kultur i etatskontorene, i tillegg til den strukturelle organiseringen, som er sterkere enn den ønskede kulturen.**

Dette er tolkningen som forklarer den manglende endringen av samarbeidsmønsteret til de ansatte, ut fra et kulturelt perspektiv. Her er det ikke strukturene som hemmer det tverretatlige samarbeidet, men etatskulturene i seg selv som motstrider denne endringen. Dette kan være for eksempel når etatskulturenes autonomi blir utfordret, slik at de ansatte ikke ønsker å øke sitt samarbeid. I denne studien kom det frem at de ansatte ikke opplevde store kulturelle ulikheter mellom de tre enhetene i samordningsprosjektet, og at de i utgangspunktet ønsket å etablere en økning av det tverretatlige samarbeidet. Allikevel kom det frem at det er ulikheter i forhold til "administrativ kultur", som var begrepet som ble benyttet til Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). Etatene har ulike tradisjoner, rutiner, lovverk og brukergrupper å forholde seg til. For at de ulike kulturene skulle nærme seg hverandre, er det viktig at de tre etatene ser nytten av det i det daglige arbeidet. Ut fra de intervjuede utsagn, fremkom det at de tre etatskontorene hadde like overordnede, oppgitte, mål. Men på lokalt nivå, når vi så på ulikheter i forhold til å avgi ressurser til å arbeide mot de oppgitte målene, så vi at ikke alle etatene hadde like sterke virkelige mål i forhold til det tverretatlige samarbeidet. Det var en skjevhet i forhold til hvor mye ressurser man

satte av og hvem som var attraktive for samarbeid og hvem som satte igjen med merarbeidet i forhold til å få flere saker overført til sin etat. Slike skjevheter kan vanskeliggjøre at de ansatte fra de ulike etatskontorene blir samstemte, og kan utvikle og dele en felles kultur. Når enhetenes autonomi trues, blir det viktig at de enkelte ansatte ser nytten av de oppgitte målene. Men i et institusjonelt perspektiv, handler de ansatte like mye ut fra institusjonelle plikter og roller, som av kalkulerede egeninteresser (March og Olsen 1989:159,160 i Nicolaisen 2001:31). Tradisjonene, byråkratiske hierarkier og regler, kan forstås som rammer hvor de ansatte handler innenfor. Disse rammene ble ikke merkbart endret for hoveddelen av de ansatte, og kan derfor føre til at de ansatte sto mindre fritt til å handle utenfor disse rammene og lage nye betingelser for samhandling. I tillegg kan det også være slik at endringen av kulturen trenger mer tid i sin prosessutvikling, enn det ene året som jeg fulgte dette samordningsprosjektet.

### **Tolkning 3: Det var et for tynt opplegg/prosjektoppsett, for å skape en ny kultur**

Denne tolkningen tar utgangspunkt i at man ikke hadde spesifikk nok mål i forhold til gjennomføringen av prosjektet, eller at man ikke satt inn nok ressurser eller feilplasserte ressursene. Det er ikke nok bare det å ønske å få et bedre tverretattlig samarbeid, men man må sette ned spesifikk mål i forhold til hvordan man skal kunne oppnå dette. Målene for planløsningen, felles fasiliteter og etatskontorenes plassering i dette samordningsforsøket, kan se ut til ikke var godt nok gjennomtenkt med tanke på måloppnåelse, eller det kan være andre grunner til at organiseringen ble utformet slik den ble, som ikke vi har fanget opp i denne studien. Om man hadde reelle valg i forhold til de fysiske forholdene, er usikkert. Det er også usikkert hvilke andre alternativer man hadde i forhold til å endre de formelle strukturene som blant annet ledelseskulturen, reglene og arbeidsfordelingen.

Sentralt her er om elementenes organisering i form av formell og fysisk struktur forklarer den manglende graden av tverretattlig samarbeid, eller om det er de tre etatskulturene i en mer snever forstand, som forklarer den manglende graden av tverretattlig samarbeid. Konklusjonen blir ut fra diskusjonen av de tre tolkningene av studiens resultater, at de formelle og fysiske strukturene har stått sterkere enn den ønskede kulturen. Gitt et kulturbegrep som ikke omfatter struktur, så er det ikke ulikhetene i etatskulturene som forklarer den manglende økningen av det tverretattlige

samarbeidet. Gitt at man utvider kulturbegrepet til å omfatte strukturene, så kan man si at det var en del organisatoriske elementer knyttet til formell og fysisk struktur, som var hemmende for ytterligere tverretatlig samarbeid. Med dette mener jeg at det var organisasjonsmessige faktorer som de ansatte opplevde, som var de største opplevde hindringene for å kunne utvide sitt samarbeid med de ansatte i de to andre etatene. De viktigste strukturelle faktorene som innvirket var blant annet den tredelte ledelsen, etatskontorenes beliggenhet i forhold til hverandre i bygget (ulike etasjer og deler av bygget), låste dører til etatskontorene, få og lite brukte felles fasiliteter, manglende felles driftsbudsjett, og ulike rutiner. Organisasjonsstrukturene ved samordningsprosjektet kan sies å være en materialisering av visse kulturelle ønsker. Dette impliserer en kultur som er sterkere innarbeidet enn den ønskede kultur. Ved å benytte en mer snever betydning av kulturbegrepet, som ikke omfatter strukturene, så er det min vurdering at kulturen ikke var den viktigste forklaringen for den manglende økningen i det tverretatlige samarbeidet.

Avslutningsvis kan man dermed si at samlokaliseringen på undersøkelsestidspunktet, førte til mye godt ad-hoc-samarbeid i mottaket, samt i det tverretatlige teamet og på ledelsesnivå. Resten av de ansatte fortsatte å jobbe tilnærmet slik de gjorde før samlokaliseringen. Det var oppgitt nye mål, men de gamle styringsrutinene ble stort sett opprettholdt. De ansatte opplevde hovedsakelig at det var strukturelle elementer som satte begrensninger for å oppnå en økning av det tverretatlige samarbeid. De ansatte var positive og så nytten av å samarbeide, og kulturforskjellene opplevdes ikke som noen større hindring for samarbeid i dette tilfellet. Konklusjonen blir i dette tilfellet at de strukturelle forklaringene sto sterkere i denne studien, i forhold til å forklare den manglende økningen av det tverretatlige samarbeidet, enn det kulturforklaringene gjorde. I vid forstand kan man si at den sterkeste kulturen i dette tilfellet er den institusjonaliserte som innbefatter romfordeling, ledelsesstrukturen og at arbeidsmåtene er regelstyrt. Til tross for nye oppgitte mål, opprettholdes de fleste av de gamle strukturene. En kulturforklaring med en mer snever betydning av kulturbegrepet, som omhandler det å påvirke normene til de ansatte, gir en mindre fruktbar forklaring på det manglende tverretatlige samarbeidet.

## Litteraturliste

Alvesson, Mats (2002): *Organisasjonskultur og ledelse*. 3. utg. Abstrakt forlag as

Andersen, Fred Sigve (2001): *Den meningssskapte organisasjon. Et fortolkende perspektiv på organisasjon, kultur og endring*. Universitetsforlaget

Bang, Henning (1995): *Organisasjonskultur*. 3. utg. TANO A.S.

Brandth, Berit (1996): "Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst" i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (145-165). Oslo: Universitetsforlaget

Creswell, John W. (1998): *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications

Egil Fivesdal og Jørgen Frode Bakka (1998): *Organisasjonsteori – Struktur, kultur, prosesser*. 3. utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

Etzioni, Amitai (1978): *Moderne organisasjoner*. Oslo: Forlaget Tanum-Norli A/S

Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Bind 1. Den konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag

Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (73-108). Oslo: Universitetsforlaget

Gustavsen, Bjørn (1990): *Strategier for utvikling i arbeidslivet*. Oslo: TANO

Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Abstrakt Forlag as for den norske utgaven.

- Holter, Harriet (1996): Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning” i  
Holter, H. og Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (9-25).  
Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen:  
Fagbokforlaget
- Kvåle, Gro (2001): *Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk  
identitetsdanning i trygdeetaten*. HBO-rapport 3/2001. Høgskolen i Bodø.
- Mats Alvesson og Kaj Sköldbberg (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi  
och kvalitativ metod*. Sweden: Studentlitteratur.
- Møller, Geir og Solveig Flermoen (2004): *Evaluering av samordningsforsøkene  
mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige  
betragtninger*. Arbeidsrapport nr.9, Telemarksforskning-Bø
- Møller, Geir (2005): *Evaluering av samordningsforsøkene. Fjerde delrapport*.  
Arbeidsrapport nr. 21, Telemarksforskning-Bø.
- Møller, Geir (2006): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat,  
trygdeetaten, og sosialtjenesten. Sluttrapport*. Rapport nr.231,  
Telemarksforskning-Bø
- Nicolaisen, Heidi (2001): *Normalarbeidsdagen: i utvikling eller avvikling?* Fafo-rapport  
nr. 362.
- Pedersen, Jan Tore (1996): *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om  
etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Ragin, Charles C. (1994): *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of  
Method*. California: Pine Forge Press

Sørhaug, Tian (1996): *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Thompson, Paul & David McHugh (2002): *Work Organisations. A Critical Introduction*. 3. utg. New York: Palgrave

Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Wadel, Cato (1991): *Feltarbeid i egen kultur: en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK A/S

### **Offentlige dokumenter**

Arbeid og velferd Nr. 3/2007: Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

NOU 2004: 1, Modernisert folketrygd

NOU 2004: 13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Prosjektplan for Frogner velferds- og jobbsenter. Revidert prosjektplan for 2004.  
Dato: 01.03.04. Upublisert rapport/notat

Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Stortingsproposisjon nr. 46 (Kortversjonen): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

## **Elektroniske kilder**

Fredriksen, Dennis og Stølen, Nils Martin (2001): Sterk vekst i folketrygdens utgifter.

Statistisk sentralbyrå

<http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/10/valgaktuelt/2001/art-2001-09-07-01.html>

NAV: <http://www.nav.no> (Lesedato 24.03.09)

Schou, Ingjerd (2003): Sosialministerens innlegg i stortingsdebatten om SATS.

Tale/artikkel, publisert 13.05.03. Arbeids- og sosialdepartementet (Regjeringen Bondevik II).

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sos/267176/267177/Sosialministerens-innlegg-i-stortingsdebatten-om-SATS.html?id=423631>

Antall ord i denne oppgaven: 39570

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

# Vedlegg 1: Intervjuguide før samlokalisering

## Informasjon:

Informere informantene om at jeg er en hovedfagsstudent i sosiologi og hva denne undersøkelsen skal brukes til. I tillegg til dette skal jeg informere informantene om at de vil være anonyme under hele undersøkelsen.

## Informantenes bakgrunnsdata:

- alder
- kjønn
- utdanning

## Informantenes plass i organisasjonen:

(Hvilken etat jobber du i?)

Hvor lenge har du jobbet i etaten?

Har du tidligere jobbet i en av de andre etatene? Eventuelt hvilke?

## Stilling og arbeidsoppgaver:

Hvilken stilling har du i dag?

Hva er dine arbeidsoppgaver?

Trives du med disse arbeidsoppgavene?

## Opplevelse av egen etat:

Hvordan opplever du det å jobbe i denne etaten?

Hvordan vil du beskrive din arbeidsplass?

Er det en god tone mellom de ansatte?

Hvis du kunne forandre på noe i egen etat, hva skulle det i så fall være?

## Tanker om de to andre etatene:

Har du noen forestillinger om de andre etatene?

Har du noen tanker om hvordan de andre etatene jobber?

Synes du etatene jobber på ulik måte? I så fall: hva mener du er forskjellene mellom de ulike etatenes tankegang og arbeidsmetoder?

**Samarbeid:**

Samarbeider dere med noen av de to andre etatene?

Hva slags samarbeid er det snakk om? (hva dreier det seg om?)

Finnes det spesielle rutiner for samarbeidet?

Hvor ofte samarbeider dere? (daglig/ukentlig eller liknende)

Hvordan opplever dere på kontoret å samarbeide med de to andre etatene?

Hva synes du om samarbeidet? Hva er din erfaring ut fra ditt arbeidsfelt og dine kontakter i de andre etatene?

Opplever du at dere samarbeider ulikt med de to andre etatene? I så fall, hva er forskjellene?

Er det noen områder du synes kunne være bedre, som i dag ikke fungerer så greit?

På hvilken måte. Kan du presisere det?

**Kulturer:**

Opplever du at dere har ulike holdninger i etatene?

Ser dere på saker på ulik måte/arbeider dere annerledes? Utdyp.

Hvordan vil du beskrive kommunikasjonen mellom dere i de ulike etatene?

Tror du at dere har ulike type kulturer i etatene? Utdyp.

Hvordan tror du de andre etatene oppfatter din etat og hvordan dere jobber på?

Føler du at de tre etatene er likestilte?

**Tanker om fremtidig sammenslåing:**

Hvordan tror du en sammenslåing med de to andre etatene vil bli? (Tanker rundt det som kanskje kommer til å skje)

Hvordan vil organiseringen se ut?

Er det noe du tror/mener kan bli bedre ved en sammenslåing. Alternativt "håper på" kan bli bedre.

Har du tanker om mulige problemer ved en sammenslåing/et nærmere samarbeid?

Hvordan tror du dette samarbeidet vil påvirke dine arbeidsoppgaver?

Tror at du en sammenslåing vil ha noe innvirkning på arbeidsmiljøet?

**Grupperinger:**

Hvem har du mest med å gjøre med på kontoret – arbeidsmessig?

Hvem har du mest å gjøre med sosialt?

**Sluttkommentarer:**

Er det noe annet du har lyst til å gi uttrykk for som det ikke har blitt spurt om?

## **Vedlegg 2: Intervjuguide etter samlokalisering**

### **Informasjon:**

Informere informantene om at jeg er en hovedfagsstudent i sosiologi og hva denne undersøkelsen skal brukes til. I tillegg til dette skal jeg informere informantene om at de vil være anonyme under hele undersøkelsen.

### **Informantenes bakgrunnsdata:**

- alder
- kjønn
- utdanning

### **Informantenes plass i organisasjonen:**

(Hvilken etat jobber du i?)

Hvor lenge har du jobbet i etaten?

Har du tidligere jobbet i en av de andre etatene? Eventuelt hvilke?

### **Stilling og arbeidsoppgaver:**

Hvilken stilling har du i dag?

Hva er dine arbeidsoppgaver?

### **Opplevelser**

Hvordan opplevde du å komme sammen med de to andre etatene? Hvordan opplevde du prosessen?

Har det skjedd noen forandringer mht arbeidsoppgavene internt?

Hvordan er det å jobbe i et slik velferds- og jobbsenter?

Er det en god tone mellom de ansatte nå?

### **Tanker om de to andre etatene:**

Hvilke inntrykk har du av de to andre etatene nå?

Har du fått et endret inntrykk av de andre etatene?

Synes du etatene jobber på ulik måte? I så fall: hva mener du er forskjellene mellom de ulike etatenes tankegang og arbeidsmetoder?

**Samarbeid:**

Hvordan samarbeider dere i dag med de andre etatene?

Finnes det spesielle rutiner for samarbeidet?

Hvor ofte samarbeider dere? (daglig/ukentlig liknende)

Hvordan opplever dere på kontoret å samarbeide med de to andre etatene?

Hva synes du om samarbeidet? Hva er din erfaring ut fra ditt arbeidsfelt og dine kontakter i de andre etatene?

Opplever du at dere samarbeider ulikt med de to andre etatene? I så fall, hva er forskjellene?

Hvis du kunne forandre på noe mht til velferds- og jobbsenteret, hva skulle i så fall det være?

Er det noe du synes fungerer bedre nå enn tidligere når dere ikke hadde felles lokaler?

Er det noen områder du synes kunne være bedre, som i dag ikke fungerer så greit?

På hvilken måte. Kan du presisere det?

Er det noen hindringer som gjør at dere ikke får samarbeidet så godt som dere skulle ønske?

Har forventningene innfridd til dette nye samarbeidet?

**Kulturer:**

Opplever du at dere har ulike holdninger i etatene i dag?

Opplever du at etatene har ulike mål og prioriteringer?

Ser dere på saker på ulik måte/arbeider dere annerledes? Utdyp.

Hvordan vil du beskrive kommunikasjonen mellom dere i de ulike etatene?

Tror du at dere har ulike type kulturer i etatene? Utdyp.

Hvordan tror du de andre etatene oppfatter din etat og hvordan dere jobber på?

Føler du at de tre etatene er likestilte i dag?

Opplever du at samordningen har hatt noe innvirkning på arbeidsmiljøet?

Opplever du at du har fått en bedre forståelse av de andre etatene nå enn du hadde før dette prosjektet?

**Tanker om fremtiden:**

Hvordan tror du samarbeidet med de to andre etatene vil bli fremover? (Tanker rundt det som kanskje kommer til å skje videre)

**Grupperinger:**

Hvem har du mest med å gjøre med på kontoret – arbeidsmessig?

Hvem har du mest å gjøre med sosialt?

Har dere mer kontakt med de ansatte i de andre etatene enn før – arbeidsmessig?

Har dere mer kontakt med de ansatte i de andre etatene enn før – sosialt sett?

**Sluttkommentarer:**

Er det noe annet du har lyst til å gi uttrykk for som det ikke har blitt spurt om?