

EVALUERING AV SAMORDNINGS- FORSØKENE

Første delrapport om brukernes erfaringer med økt samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten.

*Av
Geir Møller*

Arbeidsrapport nr. 1/ 2005

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2005
Arbeidsrapport nr. 1
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 200,-

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

FORORD

Dette er den tredje delrapporten fra Sosial- og helsedirektoratets forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat (Samordningsforsøkene). Opprinnelig startet forsøket opp i 13 kommuner, men har senere blitt utvidet til i alt 17 kommuner.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse brukernes erfaringer med forsøksvirksomheten. Undersøkelsen baserer seg på en spørreundersøkelse som ble gjennomført ved årsskiftet 2004-2005, og som omfatter brukere i følgende forsøk: Moss, Nittedal, Kristiansand, Verdal, Løten, Dønna og Lødingen. Foreløpig baserer undersøkelsen seg på et relativt lite utvalg og resultatene må derfor tolkes med en viss forsiktighet.

Per dags dato befinner forsøkene seg i ulike utviklingsfaser dels fordi de har kommet inn i forsøket på ulike tidspunkt og dels fordi planleggingsfasen har variert mellom dem. De 7 forsøkene som denne rapporten tar for seg, er de som på undersøkelsestidspunktet hadde hatt lengst erfaring med forsøksvirksomheten.

Bø i Telemark 31.1.2005

Geir Møller
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	1
2	UNDERSØKELSE SOPPLEGG OG UTVALG	5
3	GENERELL BRUKERTILFREDSHET	8
3.1	Er brukerne i samordningsforsøkene mer fornøyd enn andre?.....	8
3.2	Hvilke sider ved servicen er brukerne fornøyd eller misfornøyd med?	13
3.3	Oppsummering	17
4	FÅR BRUKERNE DEN HJELPEN DE TRENGER?	18
4.1	Hva er brukernes behov?.....	18
4.2	Hvor god eller dårlig er hjelpen?	22
4.3	Aktivisering, skreddersøm og økte forventninger	26
4.4	Avklaring, oppfølging og bruk av tiltak	28
4.5	Oppsummering	30
5	KASTEBALLPROBLEMATIKK	32
5.1	Subjektiv oppfatning av seg selv som kasteball	32
5.2	Kasteball mellom hvilken etat?	37
5.3	Kasteballproblematikk og innelåsing	38
5.4	Hvilke utfordringer har ”kasteballene”?	41
5.5	Oppsummering	43
6	HAR FLERBRUKERNE FÅTT BEDRE TJENESTER?	45
7	BETYR BRUKERMEDVIRKNING NOE?	49
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	55

VEDLEGG	59
Vedlegg til kapittel 2	59
Vedlegg til kapittel 3	61
Vedlegg til kapittel 4	66
Vedlegg til kapittel 5	68
Vedlegg til kapittel 6	69
Vedlegg til kapittel 7	70
REFERANSER	73

SAMMENDRAG

I denne rapporten har vi presentert de første resultatene fra brukerundersøkelsen i Samordningsforsøkene. De forsøkene som inngår i undersøkelsen har eksistert lengst av de 17 forsøkene og omfatter forsøket i Moss, Nittedal, Løten, Kristiansand, Verdal, Dønna og Lødingen. I tillegg har vi også gjennomført en tilsvarende undersøkelse i seks sammenligningskommuner. Hensikten har vært å undersøke hvorvidt brukerne i forsøkene er mer fornøyd med tjenestene enn brukerne i sammenligningskommunene.

Undersøkelsen består av fire sett av spørsmål:

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

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

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

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

på tiltakssiden derfor kanskje har vært mer opptatt av kvantitet (få flere ut i tiltak) enn kvalitet.

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

Som antydnet over, er det lite som tyder på at det er blitt færre kasteballer i forsøkene. Vi finner imidlertid resultater som tyder på at dette ikke dreier seg om de ”klassiske” kasteballene mellom de tre etatene, men heller nye former for kasteballer. Bl.a. dreier dette seg om kasteballer mellom ulike saksbehandlere (i ett og samme forsøk) og kasteballer mellom forsøk og moderetatene. Samtidig finner vi i forsøkene at det er færre som opplever å ha vært kasteball mellom trygdeetaten og Aetat, men desto flere som opplever å være det mellom sosialtjenesten og Aetat. Dette kan igjen tyde på at forsøkene har blitt bedre til å løse grenseoppgangene mellom trygdeetaten og Aetat, men kanskje ikke i like stor grad grenseoppgangene mellom sosialtjenesten og Aetat.

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

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

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

1 INNLEDNING

Denne rapporten er den tredje underveisrapporten fra evalueringen av samordningsforsøkene. Rapporten omfatter de første resultatene fra en spørreundersøkelse rettet mot brukerne av noen utvalgte forsøk. Formålet med brukerundersøkelsen har vært å finne ut hvorvidt forsøksvirksomheten har bidratt til mer tilfredse brukere, spesielt brukere med sammensatte problemer.

Undersøkelsen omfatter brukere av forsøkene som har lengst forsøks erfaring. Dette gjelder forsøkene i Kristiansand, Verdal, Nittedal, Løten, Lødingen, Dønna og Moss. Siden det ikke er gjennomført sammenlignbare studier før forsøkene startet opp, slik at vi eventuelt kunne studert endring over tid, har vi valgt å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse overfor en sammenlignbar gruppe brukere i seks liknende kommuner. Sammenligningskommunene er Tønsberg, Namsos, Frogn, Lillesand, Tinn og Storfjord.

Hovedproblemstillingen, slik den er formulert i mandatet for evalueringen, er knyttet til målet om en mer brukervennlig forvaltning. Opprinnelig var formålet med brukerundersøkelsen å belyse kasteballproblematikken, i tråd med målene for evalueringen. Underveis har imidlertid denne målsettingen blitt justert og fått en mer generell karakter. I Sosial- og arbeidsdepartementets styringsdokument overfor forsøkene er det formulert følgende overordnede målsettinger med samordningen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten:

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

Denne undersøkelsen berører to av målsettingene med Samordningsforsøkene. For det første berører det målet om effektivitet siden vi ikke kan snakke om effektivitet uten også å ta hensyn til kvalitet.¹ Brukerundersøkelsen har således ambisjoner om å måle kvalitetsaspektet ved ”produksjonen” i forsøkene. Vi kan imidlertid ikke uten videre sette likhetstegn mellom kvalitativt gode tjenester og fornøyde brukere. Faktisk kan det være slik at lav brukertilfredshet sammenfaller med høy skåre på andre kvaliteter ved tjenestene. For eksempel vil vilkårssetting kunne bidra til at flere stimuleres til å komme i jobb, men samtidig kan dette være upopulære virkemidler blant brukerne og dermed reduseres brukertilfredsheten.

¹ Johannesen og Løyland (2001) definerer begrepet kostnadseffektivitet som ”den potensielt laveste kostnad som en gitt produktmengde til gitt kvalitet kan fremstilles ved”.

For det andre berører også undersøkelsen målet om en brukerrettet velferdsforvaltning. Siden dette målet er formulert mer generelt enn det målet som ble formulert i mandatet for evalueringen, kan det være grunn til å gå nærmere inn på hva som legges i begrepet brukerrettet forvaltning og hvilke aspekter ved dette begrepet som kan belyses ved hjelp av en brukerundersøkelse.

En utdyping av begrepet brukerretting finner vi i St.meld. 14 (2002-2003) og i et av styringsdokumentene for forsøkene (Fellesdokumentet for fokusområdene). I St.meld. 14 defineres brukerretting som:

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

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

Det legges her vekt på deltakelse og innflytelse i egen sak. Dette kan betraktes som et mål i seg selv, men kan også betraktes som: a) en metode for å oppnå større effektivitet (jf. aktørmodellen og empowerment) og b) et virkemiddel for å oppnå et tjenestetilbud som er mer i samsvar med den enkelte brukers behov og interesser (opplevelse og erfaring).

I det første tilfellet forstås brukerretting først og fremst som en metode der brukerne i større grad involveres i beslutningsprosesser. Her er målet ikke nødvendigvis at det skal gi mer fornøyde brukere, men heller mer effektiv tjeneste. Ved hjelp av en brukerundersøkelse kan vi riktignok måle graden av brukermedvirkning, men ikke om brukermedvirkningen gir noe bedret effekt. Det er heller ikke nødvendigvis noen sammenheng her mellom brukermedvirkning og brukertilfredshet. Tvert imot kan det tenkes at det å legge vekt på brukermedvirkning kan lede til ansvarsfraskrivelse og lav brukertilfredshet.

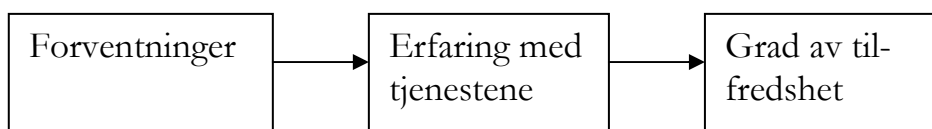
Den andre formen for brukerretting dreier seg mer om å tilpasse tjenestetilbudet til den enkelte bruker, uavhengig av brukerens medvirkning eller ikke. Her vil vi dermed anta at det er mer samsvar mellom hvordan tjenestene tilpasses den enkelte og hvor fornøyd brukerne er. Denne brukerundersøkelsen kan derfor først og fremst belyse dette forholdet.

I tillegg til spørsmålet om hva vi ønsker å måle ved hjelp av en brukerundersøkelse, er et annet relevant spørsmål om vi måler det vi faktisk er ute etter å måle.

Et forhold her er et skille Rolland (2004) trekker mellom det viktige og det trivielle. I den forbindelse peker han på at brukerundersøkelser tradisjonelt har overfokuset ”serviceaspektet” (det trivielle) på bekostning av selve ”behandlingen” (det viktige). Videre viser han til at brukeren kanskje har forutsetninger for å vurdere ”serviceaspektet”, men nødvendigvis ikke ”behandlingen”. Det betyr med andre ord at kvaliteten på tjenestene kan være god, uten at dette kommer til uttrykk gjennom en brukerundersøkelse. Videre betyr det at en brukerundersøkelse kan være et godt mål på kvaliteten til de trivielle aspektene ved tjenestene, men nødvendigvis ikke de viktige aspektene (dvs. ”behandlingen”).

Et annet metodisk forhold er at de svarene som brukerne oppgir i et spørreskjema, ikke nødvendigvis gjenspeiler erfaringer med tjenestetilbudet. Brukere med ulik bakgrunn og erfaringer vil ofte ha ulike holdninger og forventninger til de offentlige tjenestene. I forbindelse med en analyse av brukertilfredshet med kommunale tjenester har Telemarksforskning tidligere konstruert en uavhengig ”stemningsindikator” som langt på vei forklarte brukernes fornøydhet med det kommunale tjenestetilbudet (Dræge et al 1997, Ringstad 2000). Med andre ord kan det være andre forhold som påvirker svarene enn brukernes erfaringer med de aktuelle tjenestene vi ønsker å måle.

Vi kan heller ikke se bort fra at forsøkene i seg selv kan påvirke denne stemningsindikatoren, i form av at forsøkene i seg selv kan skape visse forventninger hos brukerne. Satt på spissen kan vi si at jo større forventninger som skapes, desto mindre tilfredse brukere får vi. Selv om tilbudet objektivt sett har blitt bedre, kan man da risikere at brukertilfredsheten går ned dersom forventningene har økt mer enn proporsjonalt med forbedringene av tjenestetilbudet. Forholdet kan illustreres ved følgende modell:



Et tilsvarende forhold som trekkes frem i en evaluering av Jobcentre Plus, er at forbedringer av tilbudet for enkelte brukere kan bidra til forventingsringvirkninger i form av at andre brukere forventer det samme tilbudet (eller samme oppmerksomhet). Med andre ord kan det her tenkes at selv om tilbudet forbed-

res for en gruppe brukere, kan brukertilfredsheten samlet sett likevel gå ned som følge av at andre brukere forventer å få et like godt tilbud (Dowson 2004).

For å unngå de fallgruver som er omtalt over, har vi i undersøkelsen forsøkt å fange opp både de ”trivielle” og ”viktige” spørsmålene. Videre har vi som nevnt over, en referansegruppe som vi måler brukertilfredsheten i forhold til. Det primære blir således ikke hvor fornøyd brukerne er i absolutt forstand, men heller hvor fornøyd de er sammenlignet med referansegruppen. Dette designet vil ta hensyn til problemet med at brukertilfredsheten påvirkes av brukernes forventninger, men bare i den grad forventningen er likt fordelt mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Dersom forsøkene i seg selv har bidratt til å påvirke brukernes forventninger i positiv retning, risikerer vi å undervurdere den faktiske kvaliteten ved forsøkene. Med andre ord kan vi risikere at selv om forsøkene objektivt sett har et bedre tilbud, vil ikke brukerundersøkelsen vise dette fordi forsøkene også har bidratt til å heve forventningene hos brukerne.

Spørsmålene i undersøkelsen er delt i fire:

1. Spørsmål som omhandler ulike sider ved servicen.
2. Mer spesifikke spørsmål knyttet til de behovene brukerne har, dvs. til selve ”behandlingen”.
3. Spørsmål som omhandler avklaring, oppfølging og tiltaksbruk.
4. Spørsmål som omhandler problemstillingen omkring innelåsning og kasteballproblematikk.

2 UNDERSØKELSE SOPPLEGG OG UTVALG

Formålet med denne undersøkelsen er å finne ut om brukerne har blitt mer fornøyd etter at forsøkene ble startet opp. For å besvare dette spørsmålet har vi gjennomført en parallell brukerundersøkelse i forsøkene og i noen utvalgte sammenligningskommuner. En metodisk utfordring her er å finne identiske utvalg i sammenligningskommunene. Siden vi vet at brukertilfredsheten kan variere avhengig av bosted, alder, kjønn, tjenestebehov etc. har vi først valgt ut for hver av forsøkskommunene en sammenligningskommune som er mest mulig lik forsøkskommunen. Forsøkene som inngår i denne undersøkelsen med respektive sammenligningskommuner er presentert i tabellen under.

Tabell 2.1 Forsøk og sammenligningskommuner som inngår i undersøkelsen.

Forsøkskommuner	Sammenligningskommuner
Lødingen	Tinn
Dønna	Storfjord
Verdal	Namsos
Løten	Lillesand
Nittedal	Frogn
Kristiansand	Tønsberg
Moss	(ingen)

Valg av sammenligningskommunene er basert på en analyse av demografiske og sosiale indikatorer. Detaljene omkring dette er beskrevet i vedlegget. Siden forsøket i Moss har en spesielt definert målgruppe, har vi valgt å ikke ta med en egen sammenligningskommune for dette forsøket.

Selve undersøkelsen ble gjennomført i to trinn og på liknende måte i både forsøks- og sammenligningskommunene. Først ba vi forsøkene og sammenligningskommunene om å levere ut et registreringsskjema til alle brukerne som innenfor en gitt tidsperiode, hadde (fysisk) kontakt med forsøket eller de respektive etatene i sammenligningskommunene. Her ble brukerne bedt om å oppgi navn og adresse. Registreringsskjemaene ble returnert samlet til Telemarksforskning som så sendte ut et spørreskjema til hver enkelt registrert bruker. Selv om prosedyrene for hvordan dette skulle gjennomføres var beskrevet i et vedlegg til forsøkene/etatene i sammenligningskommunene, ble disse prosedyrene ikke alltid fulgt like godt. Enkelte steder ble skjemaene liggende ute i mottaket eller hos saksbehandlerne uten at brukerne aktivt ble spurt om å delta. Bl.a. har dette sammenheng med periodevis stort arbeidspress blant saksbehandlere og skrankepersonalet. Vi har også fått opplyst at det var en del brukere som ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Hvor mange dette dreier seg om har vi imidlertid ikke

opplysninger om. Opprinnelig var planen at registreringen skulle foregå i løpet av to uker, men i enkelte kommuner måtte vi forlenge denne fristen som følge av at vi fikk registrert for få brukere. I en av sammenligningskommunene fikk vi heller ikke noe svar fra to av etatene. Som følge av dette, var det en viss sannsynlighet for at utvalgene i forsøkene og sammenligningskommunene ikke ble så like som vi opprinnelig hadde håpet på.

Det har også vært en utfordring å finne like prosedyrer for å registrere brukere i forsøkene og sammenligningskommunene som følge av den måten forsøkene har organisert seg på og fordi enkelte forsøk har prioritert visse målgrupper. Spesielt har det vært en utfordring å få en lik registreringsprosedyre i forsøk og sammenligningskommuner der Aetat ikke har eget lokalkontor. I Nittedal, Løten og Lødingen (som alle har representanter fra Aetat i forsøkene) har vi forsøkt å løse dette ved å finne sammenlignbare kommuner der Aetat har et avdelingskontor. I Dønna er dette løst ved at Aetat har bistått med utsending av skjema direkte til Aetats brukere. Tilsvarende prosedyre er gjort for sammenligningskommunen til Dønna. I forsøket i Nittedal ble utvalget også plukket ut noe forskjellig fra de øvrige forsøkene. Det har sammenheng med at forsøket i Nittedal har definert en egen målgruppe som det arbeides spesielt med. Her ble det derfor delt ut registreringsskjema både i mottaket (til brukere generelt) og sendt ut skjema til de registrerte brukerne i forsøket.

Det designet vi har benyttet er basert på at utvalget er likt i forsøkene og sammenligningsgruppene. Av ulike årsaker viser det seg at dette ikke er tilfellet. Denne skjevheten blir håndtert på to måter. For det første har vi foretatt en veiing av utvalget fra sammenligningskommunene. Hensikten med dette er å justere for de største forskjellene som er relatert til alder. Konkret betyr det at svarene til de yngste respondentene i sammenligningskommunene veier relativt sett mer enn svarene til de eldste. Dette er nærmere spesifisert i vedlegg. Men selv om vi foretar en justering av utvalget i form av en veieprosedyre, kan utvalgene i forsøks- og sammenligningskommunene likevel være forskjellige. I tillegg til å veie utvalget, analyseres derfor materialet ved bruk av regresjonsmodeller der vi kontrollerer for eventuelle andre forskjeller (for eksempel kjønn, alder, etatstilknytning etc.). Hensikten med disse analysemodellene vil være å isolere eller rendyrke forsøkseffekten fra eventuelle utvalgsskjevheter som kan påvirke resultatene. I vedlegget har vi også presentert en analyse som viser hvordan utvalget i forsøkene skiller seg fra utvalget i sammenligningskommunene.

Vi har benyttet fem ulike analysemodeller i rapporten med benevnelse fra modell 0 til modell 4. De fem modellene har samme benevnelse i alle tabellene. I den første modellen (modell 0) inngår kun en variabel som indikerer om respondenter er knyttet til en forsøkskommune eller sammenligningskommunen. Resulta-

tene som fremgår i denne tabellen tilsvarer det vi finner i en enkelt krysstabell. I den andre modellen (modell 1) har vi i tillegg kontrollert for eventuelle forskjeller i forhold til individuelle bakgrunnskjennetegn som alder, kjønn, sivilstatus og utdannelse. Spesielt i forhold til forsøket i Kristiansand er det relevant å kontrollere for alder. Dette fordi målgruppen her er under 26 år og fordi vi vet at yngre brukere normalt er mindre fornøyd i slike undersøkelser enn eldre. I den tredje modellen (modell 2) inngår i tillegg informasjon om brukernes status på undersøkelsestidspunktet, dvs. hvorvidt brukeren var i jobb, var arbeidsledig, hjemmeverende etc. Denne variabelen er tatt med ut fra antagelsen om at den aktuelle livssituasjonen på undersøkelsestidspunktet kan påvirke hvordan respondentene svarer. I den fjerde modellen (modell 3) har vi lagt inn informasjon om hvilken etat respondentene har vært i kontakt med. Dette er gjort ut fra kjennskap til at brukertilfredsheten normalt varierer avhengig av hvilken tjeneste man har vært i kontakt med. Et problem med denne variabelen er imidlertid at forsøket i seg selv kan påvirke hvilke tjenester brukerne har vært i kontakt med. Dersom dette er tilfelle (at forsøkene påvirker hvilke tjenester de benytter), vil vi risikere at denne variabelen ikke kontrollerer for forskjeller i utvalgene, men fanger opp forskjeller som skyldes forsøksvirksomheten. Når modellene tolkes bør dette tas med i betraktning. I den siste modellen (modell 4) har vi lagt inn informasjon om hvorvidt brukerne er prosjektdeltakere i forsøkene i Moss eller Nittedal. Bakgrunnen for dette er at disse brukerne er spesielt plukket ut i forbindelse med forsøket, noe som dermed skiller dem fra andre brukere. I Moss utgjør dette samtlige brukere, mens i Nittedal utgjør de i underkant av 40% av utvalget.

I alt fikk vi inn 982 registreringsskjema hvorav 454 fra forsøkene og 528 fra sammenligningskommunene. Av disse svarte 67% i forsøkene og 66% i sammenligningskommunene. Her må det imidlertid legges til at det i følge forsøkene/etatene har vært en del brukere som i utgangspunktet også har svart at de ikke ønsker å være med i undersøkelsen. I tillegg til disse kommer også forsøket i Moss hvor det ble sendt ut et skjema direkte til 127 brukere. Av disse fikk vi svar fra 53, dvs. en svarprosent på 42%. Ellers varierte svarprosenten fra 53% i Kristiansand til 75% i Verdal.

3 GENERELL BRUKERTILFREDSHET

I det første spørsmålet i spørreundersøkelsen ba vi respondentene svare på hvor fornøyd eller misfornøyd de var med tjenestene samlet sett. Hensikten med dette spørsmålet var å få et førsteinntrykk som ikke var påvirket av de øvrige spørsmålene i skjemaet. Et slikt spørsmål gir imidlertid lite informasjon om hva brukerne eventuelt er fornøyd eller misfornøyd med, og i tillegg stilte vi derfor mer detaljerte spørsmål omkring ulike sider ved servicen. Med service tenker vi da på forhold rundt selve tjenesten som for eksempel tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets adferd.

3.1 Er brukerne i samordningsforsøkene mer fornøyd enn andre?

I dette avsnittet har vi tatt for oss spørsmålet om brukernes samlede tilfredshet med tjenestene. Svarfordelingen i henholdsvis forsøkene og sammenligningskommunene er gjengitt i tabell 3.1.

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

	Sammenligningskommuner	Forsøkskommune
Meget fornøyd	20	20
Ganske fornøyd	36	41
Verken eller	31	25
Ganske misfornøyd	9	9
Meget misfornøyd	4	6
Totalt	100	100

Tabell 3.1 viser at det er små forskjeller i den samlede brukertilfredsheten mellom respondentene i forsøkene og sammenligningskommunene. Andelen som svarer at de er meget fornøyd er på 20 % i begge utvalgene. Ser vi på forholdet mellom de som svarer ”ganske fornøyd” og ”verken fornøyd eller misfornøyd”, ser vi likevel antydninger til at brukerne i forsøkene er en anelse mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene. Nederst i tabellen ser vi på den annen side at det er en anelse flere i forsøkene som svarer at det er meget misfornøyd. Dette antyder at det er en noe større polarisering i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

For å unngå at eventuelle skjevheter mellom utvalgene skal påvirke resultatet, har vi også analysert spørsmålet ved hjelp av ulike regresjonsmodeller (se tabell 4 i vedlegg). Det viser seg her at de forskjellene vi ser i tabellen over, ikke er store nok til at resultatene blir signifikante, dvs. at vi kan trekke konklusjoner om at det er forskjeller i populasjonen av alle brukere. Selv når vi kontrollerer for skjevheter i utvalgene, finner vi ingen signifikant forskjell mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Med andre ord er det lite som tyder på at brukerne i forsøkene er vesentlig mer fornøyd med tjenestene samlet sett enn brukerne i sammenligningskommunene.

Det kan være flere forklaringer på at forsøkene ikke har oppnådd bedre resultater enn sammenligningskommunene. En forklaring kan være at resultatene varierer mellom forsøkene og at eventuelle positive resultater ikke kommer til syne i en samlet analyse. Vi har derfor nedenfor presentert en analyse der vi undersøker hvorvidt noen av forsøkene skiller seg ut i positiv eller negativ retning i forhold til sammenligningsgruppen. På samme måte som over måler vi her den samlede brukertilfredsheten. Siden vi opererer med relativt små utvalg i hvert av forsøkene kan det imidlertid være en del usikkerhet forbundet med disse resultatene.

I den første modellen i tabell 3.2 (modell 0) har vi kun lagt inn en såkalt dummyvariabel for hvert av forsøkene. Sammenligningsgrunnlaget er alle sammenligningskommunene som har et gjennomsnitt lik konstantleddet i modellen (dvs omtrent 3,6 på en skala fra 1 til 5). Estimater for hvert av forsøkene utgjør dermed en økning eller reduksjon i gjennomsnittet i forhold til gjennomsnittet for sammenligningskommunene (konstantleddet). I de øvrige modellene har vi lagt til suksessivt ulike bolker med kontrollvariabler (individuelle kjennetegn, status på undersøkelsestidspunktet og hvilken etat respondentene har vært i kontakt med). Til slutt i modellen har vi også lagt inn en indikator for om respondenten er prosjektdeltaker i forsøket i Nittedal (se variabeldefinisjon i vedlegg). Stjernene i tabellen viser hvorvidt forskjellen er signifikant på henholdsvis 10%- (en stjerne), 5%- (to stjerner) og 1 %-nivå (tre stjerner).²

² Jo lavere signifikansnivå, desto mer sikre er resultatene.

Tabell 3.2 Estimering av samlet brukertilfredshet i forsøkskommunene. Kommunevise forsøkseffekter. OLS regresjon.

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Konstant)	3,582	2,823	3,114	2,731	2,721
Sammenligningskommuner (referanse)	,000	,000	,000	,000	,000
Dønna	-,068	-,213	-,183	-,189	-,190
Kristiansand	-,347**	,068	,067	,091	,096
Lødingen	1,039***	,745***	,759***	,866***	,862***
Løten	,218	-,064	-,064	-,086	-,089
Nittedal	-,307**	-,273**	-,273**	-,308**	-,345**
Verdal	,112	,034	,027	-,064	-,065
Moss	,030	,164	,169	,211	,213
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,237***	,251***	,209***	,209***
Alder		,021***	,017***	,013***	,013***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,031	-,033	-,069	-,068
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		-,198**	-,166**	-,019	-,022
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)			,000	,000	,000
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,168	-,186	-,183
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,113	-,164	-,164
Status: Attføring/attføringstiltak			-,173	-,110	-,108
Status: Uføretrygd			-,112	-,075	-,075
Status: I ordinær utdanning			-,142	-,097	-,101
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,258**	-,164	-,163
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-,035	-,044	-,044
Status: Pensjonist			,233	,159	,154
Status: Annet			-,628*	-,524	-,522
Kontakt med: bare sosial (referanse)				,000	,000
Kontakt med: bare trygdeetaten				,824***	,825***
Kontakt med: bare Aetat				,586***	,586***
Kontakt med: sosial/trygd				,312	,319
Kontakt med: sosial/Aetat				,257	,254
Kontakt med: trygd/Aetat				,569***	,567***
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat				,363**	,363**
Prosjektdeltakere i Nittedal (referanse: alle andre)					,084
R2	,062	,181	,195	,228	,228

Tabell 3.2 viser at det er to forsøk som skiller seg ut i henholdsvis positiv (Lødingen) og negativ retning (Nittedal). Selv om estimatet på den samlede brukertilfredsheten i Lødingen reduseres noe når vi kontrollerer for andre bakgrunns-

variabler, skiller dette forsøket seg klart ut i positiv retning.³ Forsøket i Nittedal ser vi har signifikant lavere skåre enn sammenligningskommunene. Selv når vi kontrollerer for om respondenten er prosjektdeltaker eller ikke, endrer ikke dette forholdet seg (modell 4).

I modell 0 ser vi også at brukertilfredsheten i Kristiansand er signifikant lavere enn i sammenligningskommunene. Dette skyldes imidlertid at brukerne her er yngre og når vi kontrollerer for alder i modell 1 blir estimatet faktisk positivt. Noe av det samme ser vi også i Moss. I modell 0 ser vi at brukertilfredsheten i Moss er omtrent på nivå med sammenligningskommunene. Når vi kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler, ser vi imidlertid at estimatet øker en del. Med andre ord, når vi tar hensyn til de spesielle målgruppene i Kristiansand og Moss, finner vi at brukerne er mer fornøyd her enn i sammenligningskommunene (ikke signifikant). Den motsatte tendensen ser vi i Dønna, Verdal og Løten der brukertilfredsheten reduseres når vi kontrollerer for sammensetningen av brukere. Ingen av disse forsøkene er imidlertid signifikant forskjellige fra sammenligningskommunene. Resultatene her må imidlertid tolkes med forsiktighet siden vi opererer med relativt små utvalg i hvert av forsøkene.

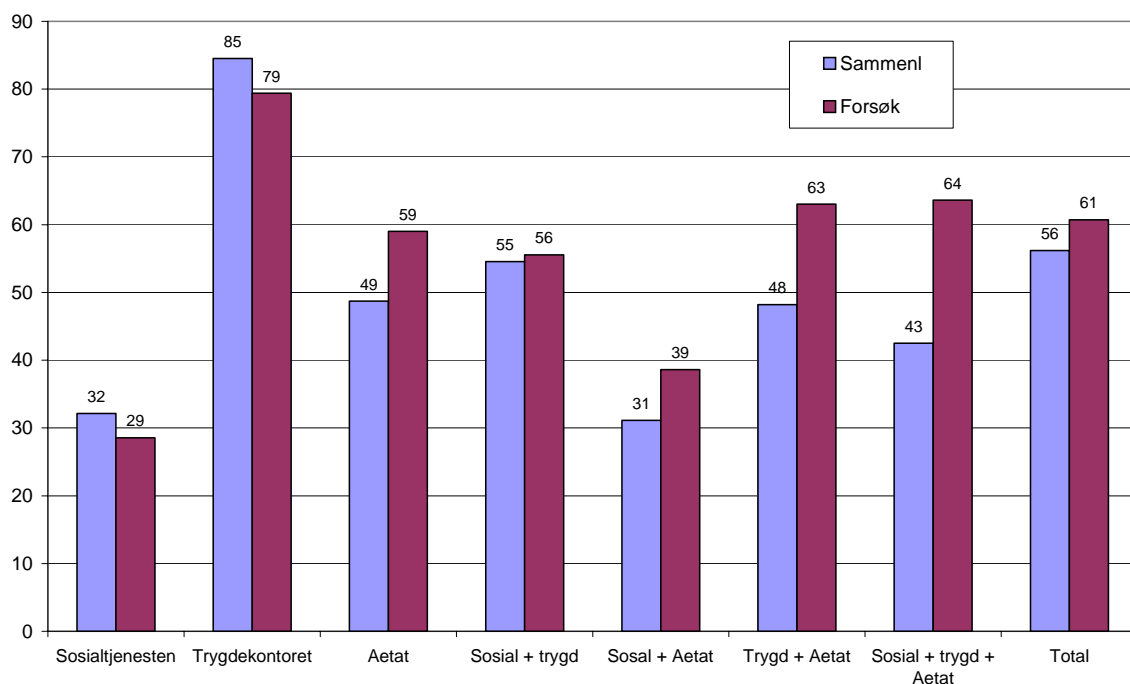
I tabell 3.2 ser vi ellers hvilke faktorer som påvirker brukertilfredsheten. Her finner vi at forhold som kjønn og alder spiller en forholdsvis stor rolle. Kvinner er gjennomgående mer fornøyd enn menn og eldre mer fornøyd enn yngre. Videre ser vi at enslige (sivilstatus) er mindre fornøyd enn personer som lever i parforhold. Den sistnevnte effekten forsvinner imidlertid når vi kontrollerer for hvilken etat respondentene har vært i kontakt med. Det har sammenheng med at enslige i større grad har kontakt med sosialkontoret.

Tabell 3.2 viser videre hvilken betydning ulike statusgrupper har i forhold til den samlede brukertilfredsheten (modell 2). Siden referansekategori her er personer i fulltidsarbeid, er det kanskje naturlig at estimatene for de øvrige statusgruppene, blir negative. Det er imidlertid bare statusgruppen ”arbeidsledig/arbeidssøkere” som er signifikant mindre fornøyd enn brukere i fulltidsarbeid. Ellers har vi en liten gruppe som har oppgitt ”annen status”, og som er relativt misfornøyd med tjenestene. Dette dreier seg om personer i fødselspermisjon, personer som befinner seg i en søknadsfase (hovedsakelig til uførepensjon eller sosialhjelp) eller som har vanskelig for å finne seg til rette i noen kategori slik følgende informant uttrykker det: ”Ingen vet hvor jeg hører hjemme - i Aetat, sosial eller trygdekontoret”.

³ Tar vi utgangspunkt i modell 3, ser vi at skåren for brukertilfredshet, for en gitt referanseperson, ligger på 2,7 i sammenligningskommunene mens det i Lødingen ligger på 3,6 (2,73+0,87). Nivået på skåren her er tilfeldig valgt.

Den tredje modellen i tabell 3.2 viser også at det er klare forskjeller i brukertilfredsheten avhengig av hvilken etat brukerne har vært i kontakt med. Her er referanse-kategorien de som bare har vært i kontakt med sosialkontoret. Sammenlignet med disse, ser vi at de som bare har vært i kontakt med trygdeetaten, er mest fornøyd. Dernest finner vi at de som bare har vært i kontakt med Aetat eller brukerne av både Aetat og trygdeetaten, er relativt godt fornøyd.

Det er for øvrig interessant å observere at de som har vært i kontakt med alle tre etatene, er signifikant mer fornøyd enn de som bare har vært i kontakt med sosialtjenesten. Dette ser vi gjelder mer i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Av de som har vært i kontakt med alle tre etatene, er det en større andel misfornøyd i sammenligningskommunene enn i forsøkskommunene. Den sammenhengende tendensen finner vi også i forhold til brukere av både Aetat og trygdeetaten (se figur 3.1 og tabell 5 i vedlegg). Siden utvalgene blir relativt små når vi bryter ned datamaterialet på denne måten, bør vi imidlertid være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner.



Figur 3.1 Andelen av brukerne som oppgir at de er fornøyd med tjenestene samlet sett, fordelt på hvilke etater brukerne har vært i kontakt med og på forsøks- og sammenligningskommuner.

3.2 Hvilke sider ved servicen er brukerne fornøyd eller misfornøyd med?

Resultatene over gir kun svar på om brukerne generelt sett er fornøyd eller ikke. Det fremgår ikke hva brukerne eventuelt er fornøyd eller misfornøyd med. I undersøkelsen stilte vi derfor noen mer detaljerte spørsmål om ulike sider ved servicenivået til forsøkene/etatene. Resultatene fremgår av tabell 3.3. De to første kolonnene av tabellen viser andelen som svarer at de er fornøyd med tjenestene (ganske og meget fornøyd).⁴ I de tre neste kolonnene har vi presentert resultatet fra en regresjonsmodell der vi estimerer forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene på det aktuelle spørsmålet (forsøkseffekten). Positive tall indikerer at forsøkene har høyere skåre (estimat) enn sammenligningskommunene og negative tall at forsøkene skårer lavere.

Formålet med regresjonsmodellene er på samme måte som over, å kontrollere for om forsøkseffekten (dvs. forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene) skyldes skjevheter i utvalget. De tre siste kolonnene representerer således tre modeller hvor vi kontrollerer for ulike sett av variabler. I den første modellen (kolonne 3) har vi ikke kontrollert for andre bakgrunnsvariabler. Det vil si at resultatene tilsvare det vi finner i en enkelt krysstabell. I den andre modellen har vi kontrollert for individuelle kjennetegn (alder, kjønn, sivilstatus og utdanning), hva slags status brukerne har i dag (i arbeid, arbeidsledig, uføretrygdet, hjemmeværende etc) og hvilken etatstilknytning brukerne har hatt. I den siste modellen har vi også lagt inn en kontrollvariabel for prosjektdeltakerne i Moss og noen brukere i Nittedal.⁵

⁴ I spørreskjemaet er det benyttet følgende fempunkts skala: meget fornøyd, ganske fornøyd, verken eller, ganske misfornøyd og meget misfornøyd. I tabell 3.3 utgjør prosentandelene den andelen som svarer at det er meget eller ganske fornøyd. Dette kan i enkelte tilfeller gi et noe misvisende resultat siden vi ikke får frem hele skalaen. I regresjonsmodellene i de tre siste kolonnene av tabellen er hele skalaen benyttet.

⁵ Dette har sammenheng med at disse gruppene er spesielt definerte brukere av forsøkene og har i så måte deltatt i undersøkelsen på andre premisser enn de øvrige deltakerne. For at ikke disse brukerne skal kunne påvirke forsøkseffektene, har vi derfor valgt å legge inn en såkalt dummyvariabel som indikerer hvorvidt respondenten inngår i forsøket i Moss (som i utgangspunktet er definerte flerbrukere) eller er definerte prosjektdeltakere i Nittedal.

Tabell 3.3 Brukernes tilfredshet med tilgjengelighet, lokaler, ventetid og personalets service. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i % og estimater på forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner).

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Mål på forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner (b-verdier og signifikansnivå)		
	Sammenl.	Forsøk	B-verdi (modell 0)	B-verdi (modell 3)	B-verdi (modell 4)
Å finne frem til de tjenestene du har behov for	66	68	,065	,061	,077
Åpningstidene	63	68	,109	,099	,196***
Å nå frem på telefon	54	51	-,156*	-,173*	-,110
Utformingen av lokalene	65	65	-,035	-,065	-,048
Ventetid ved skranken	72	60	-,304***	-,308***	-,392***
Ventetid for samtale med saksbehandler	57	56	-,096	-,096	-,152*
Ventetid for behandling av søknad	48	42	-,232**	-,179*	-,215**
Personalets måte å behandle deg på	71	68	-,036	-,032	-,036
Personalets kunnskap om din sak	53	54	-,066	-,080	-,136
Personalets oppfølging av din sak	56	53	-,048	-,060	-,088
Informasjon du har mottatt i forhold til de tjenestene du har hatt behov for	43	51	,102	,113	,055
Din mulighet til å få snakke uforstyrret med saksbehandler	73	70	-,057	-,092	-,145*
Muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak	45	51	,163*	,150*	,148

På samme måte som i forrige avsnitt, viser tabell 3.3 at det også her er gjennomgående små forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene. Det er kun i forhold til to aspekter ved tjenestene at vi finner at forsøkene skårer signifikant høyere enn sammenligningskommunene. Dette gjelder ”åpningstidene” og mulighetene til å ”påvirke veivalg eller løsning i forhold til egen sak”.

Når det gjelder åpningstidene ser vi at forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene bare er signifikant i kontrollmodell 4. Som nevnt har vi i denne modellen lagt inn en såkalt dummyvariabel som indikerer hvorvidt respondenten er prosjektdeltaker i Moss eller Nittedal. Årsaken til at forsøkseffekten øker når vi kontrollerer for denne variabelen, er at prosjektdeltakerne i de to nevnte forsøkene er spesielt misfornøyd med åpningstidene. Med andre ord, dersom vi ser bort fra disse brukerne, er de øvrige brukerne i forsøkskommunene klart mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene. Ser vi bort fra flerbrukerne i disse to forsøkene er andelen fornøyd brukere i forsøkene på 75%.

Vi kan imidlertid ikke uten videre se bort fra flerbrukerne i Moss og Nittedal. Gjør vi det, risikerer vi å overestimere effekten av forsøket. Samtidig må vi gå ut fra at de spesielle utvalgene som er trukket i Moss og Nittedal skaper en viss utvalgsskjevhet. Det er derfor rimelig å anta at sammenligningsgrunnlaget ligger et sted mellom estimatet i modell 3 og estimatet i modell 4. Vi kan med andre ord si at det er en positiv forsøkseffekt her, men at det er noe usikkert hvor sterk denne er.

Nå kan vi si at åpningstidene kanskje er et mer trivielt aspekt ved tjenestetilbudet. Men det andre tjenesteaspektet som forsøkene skårer høyt på er kanskje av mer substansiell betydning, nemlig muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til egen sak. Her ser vi at forsøkene skårer svakt høyere enn sammenligningskommunene. Forskjellen er imidlertid bare signifikant i de to første modellene (signifikant på 10%-nivå). Når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal (modell 4), påvirker ikke disse forsøkseffekten vesentlig.

Et siste aspekt ved tjenestene som viser positive resultater i favør av forsøkene, er informasjonen brukerne har mottatt. Her er det 51% i forsøkene som svarer at de er fornøyd, mens det er 43% i sammenligningskommunene som er fornøyd. Selv om dette tilsynelatende er en forholdsvis stor forskjell, viser likevel kontrollmodellene at forskjellene ikke er signifikant. Dette har sammenheng med at tabellen over ikke viser tendensen til at svarfordelingen i forsøkene har større spredning enn svarene i sammenligningskommunene (både flere fornøyde og flere misfornøyde brukere).

Tabell 3.3 viser at det er tre tjenesteaspekt hvor forsøkene skårer lavere enn sammenligningskommunene. Dette gjelder spesielt ”ventetid ved skranken” og ”ventetid for behandling av søknad”. I tillegg ser vi også en tendens til at forsøkene skårer lavere i forhold til ”ventetid for å snakke med saksbehandler” (ikke signifikant) og tilgjengeligheten på telefon. Samlet sett tyder resultatene på at brukerne i forsøkene opplever å ha lengre ventetider enn brukerne i sammenligningskommunene. Dette gjelder spesielt i mottaket, men også i forhold til saksbehandlingen i fagland.

Sammenligner vi resultatene i modell 3 og modell 4, ser vi at den negative effekten har en tendens til å bli forsterket når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal. Dette gjelder både spørsmål om ”ventetid ved skranken”, ”ventetid for samtale med saksbehandler” og ”ventetid for behandling av søknad”. Årsaken til dette er at prosjektdeltakerne spesielt i Moss er mer fornøyd enn tilsvarende brukere i andre forsøk. Når vi ser bort fra den positive responsen til prosjektdeltakerne i Moss, blir det dermed større negative forskjeller mellom de øvrige brukere i forsøkene og brukerne i sammenligningskommunene.

I forhold til spørsmålet om å nå frem på telefon og åpningstidene, ser vi videre at resultatene blir bedre i forsøkene når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal. I det første tilfellet blir den negative effekten svakere og i det andre tilfellet blir den positive effekten forsterket. Dette har sammenheng med at prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal er spesielt misfornøyd i forhold til disse to aspektene ved tjenesten. Når vi holder disse brukerne utenfor, bedres med andre ord resultatet for forsøkene.

På spørsmålet om ”personalets kunnskap om din sak” viser resultatene i tabell 3.3 et noe underlig resultat. I frekvenstabellen ser vi at det er en svakt større andel fornøyde i forsøkene enn i sammenligningskommunene. I regresjonsmodellene finner vi derimot at estimatene blir negative. Årsaken til dette er på samme måte som nevnt over, at det er en større spredning av svarene i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Med andre ord har forsøkene også her både flere fornøyde og misfornøyde brukere enn i sammenligningskommunene.

I vedlegget (tabell 6) har vi også presentert estimatene for hvert enkelt forsøk i forhold til spørsmålene i tabell 3.3. Siden det er relativt små utvalg i hvert av forsøkene, er det imidlertid usikkerhet knyttet til disse resultatene.

Som antydning over, viser analysen av de enkelte forsøkene at Lødingen skårer høyt på de aller fleste tjenesteområdene, bortsett fra å nå frem på telefon. Vi finner også tendenser til at forsøket i Moss skårer høyt på flere tjenesteområder. Dette gjelder spesielt personalets oppfølging, informasjon til brukerne og brukernes mulighet til å påvirke egen sak. Tendensen her er imidlertid ikke like entydig positiv som i Lødingen.

I forhold til spørsmålet om ventetid, er det spesielt forsøkene i Kristiansand, Nittedal og Verdal som kommer dårligst ut. Når det gjelder spørsmålet om personalets oppfølging, behandling av og kunnskap om brukerne, skiller forsøkene i Kristiansand og Nittedal seg ut i negativ retning. I Nittedal finner vi også en spesielt lav skåre i forhold til det å nå frem på telefon.

Forsøkene i Dønna og Løten skiller seg i mindre grad fra sammenligningskommunene. Vi ser likevel en tendens i Dønna til at brukerne her er mer misfornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene. Spesielt gjelder dette i forhold til spørsmålene om å finne frem til tjenestene og personalets kunnskaper. I Løten er resultatene mer blandet. I positiv retning kan vi her trekke frem brukernes tilfredshet med personalets oppfølging av sakene.

3.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på brukernes tilfredshet med tjenestene samlet sett og på ulike aspekter ved forsøkene servicenivå. Med service mener vi forhold som tilgjengelighet, lokaler, ventetid, personalets adferd etc.

Det viser seg å være små eller ubetydelige forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene i forhold til brukernes samlede tilfredshet med tjenestene. Dette varierer imidlertid noe fra forsøk til forsøk. Brukerne i Lødingen viser seg å være klart mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene (og de øvrige forsøkene), mens brukerne i Nittedal har en tendens til å være mindre fornøyd. Ellers finner vi at de brukerne som har vært i kontakt med alle tre etatene har en tendens til å være mer fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

Vi har også sett nærmere på hvilke aspekter ved servicen brukerne har vært mer eller mindre fornøyd med. Her viser det seg at brukerne i forsøkene er klart mindre fornøyd med ventetiden enn brukerne i sammenligningskommunene. Dette gjelder spesielt ventetid i skranken og ventetid i forhold til søknadsbehandling. Brukerne i forsøkene er derimot mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene når det gjelder brukermedvirkning (muligheten til å påvirke saken sin).

Det er også noe variasjon mellom forsøkene med hensyn til hvor fornøyd brukerne er med de ulike aspektene ved tjenestene. Som antydnet over kommer forsøket i Lødingen godt ut i forhold til de fleste tjenesteaspektene. Vi finner også at brukerne i Moss er spesielt fornøyd med oppfølgingen, informasjonen og muligheten til å påvirke saken sin. På den andre siden er det spesielt i Kristiansand, Verdal og Nittedal at brukerne er misfornøyd med lange ventetider. Når det gjelder forsøkene i Løten og Dønna skiller disse to seg ikke vesentlig fra sammenligningskommunene.

4 FÅR BRUKERNE DEN HJELPEN DE TRENGER?

Forrige kapittel omhandlet brukernes tilfredshet med det vi har omtalt som ”servicen” (lokaler, åpningstider, ventetid ved skranken osv). Selv om disse forholdene kan være viktige nok, sier de ikke nødvendigvis noe om brukerne har fått den hjelpen de har behov for eller ikke. I dette kapitlet har vi derfor sett nærmere på hvor fornøyd brukerne er i forhold til det eller de tjenestebehov den enkelte brukeren har. Hensikten er med andre ord i større grad å rette oppmerksomheten mot de aspektene ved tjenestene som antas å ha større relevans for den enkelte bruker. Avslutningsvis i kapitlet ser vi også på hvor fornøyd brukerne er med avklaring, oppfølging og eventuelle tiltak de har deltatt på.

4.1 *Hva er brukernes behov?*

En av de sentrale målsettingene i forsøkene har vært å få flere i arbeid og aktivitet og færre på passive ytelser. I den grad forsøkene har orientert seg mot denne målsettingen, er det å forvente at flere i forsøkskommunene også vil ha behov for arbeidsrelaterte tjenester. Tabell 4.1 viser hvordan respondentene fordeler seg i forhold til ulike tjenestebehov de selv opplever å ha, fordelt på forsøks- og sammenligningskommunene.

Tabellen underbygger langt på vei antagelsene om at flere i forsøkene enn i sammenligningskommunene har behov for arbeidsrelaterte tjenester (til jobbsøking og arbeidstrening/arbeidspraksis). Det kan her se ut som at brukerne i forsøkene i større grad oppgir kombinasjoner av arbeidsrelaterte tjenester, noe som kan være en konsekvens av at forsøkene har hatt fokus på arbeidslinja for en større gruppe brukere. Men vi finner også at en større andel i forsøkene oppgir å ha behov for bistand til å fremme søknad om enten rehabiliteringspenger eller uførestønad. Dette kan gjenspeile en annen effekt av forsøket, nemlig at samarbeidet mellom de tre etatene også har dreid seg om å avklare langtids sosialklienter i forhold til om de har rettigheter i trygdesystemet. Det er imidlertid noe vanskeligere å forklare hvorfor flere i forsøkene oppgir at de har behov for å få dekket reiseutgifter, utgifter til medisiner etc.

Tabell 4.1 Andelen av informantene som svarer bekreftende på at de aktuelle tjenestebehov har vært aktuelle for dem, fordelt på forsøks- og sammenligningskommuner (i %).

	Sammenl.	Forsøk	Totalt
Jeg har hatt behov for hjelp til å mestre eller bli frisk fra en lidelse/sykdom.	36	38	37
Jeg har hatt behov for utdanning/kurs som kvalifiserer for jobb.	36	37	36
Jeg har hatt behov for arbeidstrening/arbeidspraksis.	26	33	29
Jeg har hatt behov for hjelp til å tilrettelegge min arbeidsplass slik at jeg kan beholde jobben.	12	12	12
Jeg har hatt behov for hjelp til å søke jobb (skrive søknader, lage CV, intervju trening etc).	16	24	20
Jeg har hatt behov for å finne en fast jobb eller komme tilbake i en fast jobb.	43	42	43
Jeg har hatt et behov for økonomisk hjelp til livsopphold.	49	54	51
Jeg har hatt behov for hjelp til å fremme en søknad om rehabiliteringspenger/uførestønad.	21	30	26
Jeg har hatt behov for å få dekket reiseutgifter og utgifter til medisiner/helsetjenester etc.	39	47	43
Jeg har hatt behov for å søke overgangsstønad eller stønad til enslig forsørger	12	11	11

Det som kanskje er mest interessant i tabell 4.1, er at brukerne i forsøkene oppgir å ha flere tjenestebehov enn brukerne i sammenligningskommunene. Resultatene i tabellen kan dermed tyde på at det ikke først og fremst har skjedd en dreining i tjenestebehovet, men heller at tjenestebehovet har økt. I forsøkene er det i alt 58% som krysser av for mer enn 2 tjenester, mens tilsvarende i sammenligningskommunene er 49%. Et sentralt spørsmål her blir da hva som forklarer denne forskjellen.

Her kan det være to hovedforklaringer: a) at forskjellene skyldes skjevheter i utvalget og b) at forskjellene skyldes at forsøkene i seg selv har bidratt til å avdekke eller skape nye behov hos brukerne. Den sistnevnte hovedforklaringen kan være en følge av at samordningsprosessen i seg selv har bidratt til at flere reelle tjenestebehov er avdekket eller at det gjennom forsøksvirksomheten er skapt økte og kanskje urealistiske forventninger hos brukerne. Dersom forklaringen er at samordningen har bidratt til at flere behov har blitt avdekt, fremstår resultatene som positive fordi en bedre avklaring vil gi bedre mulighet til å finne riktige tiltak raskere. Men dersom resultatene kun er en effekt av økte forventninger, er det mer betenkelig. Ikke bare fordi vi risikerer at brukerne blir mer misfornøyd, men for-

di de økte forventningene også kan dreie seg om at brukerne overlater for mye av ansvaret for den situasjonen de er oppe i til hjelperne.

Før vi går nærmere inn på disse forklaringene, kan det imidlertid være hensiktsmessig først å undersøke om forskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommunene kan ha en metodisk forklaring (dvs. om det skyldes forskjeller i utvalgene).

Tabell 4.2 Estimering av antall tjenester brukerne har behov for. Samlede forsøks-effekter. OLS regresjon.

	Modell 0	Modell 3	Modell 4
Konstant	2,872	3,624	3,595
Forsøk (forsøk=1 og sammenl.=0)	,417***	,344***	,248*
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		-,173	-,181
Alder		-,014**	-,013**
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		,043	,047
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)		,462***	,423***
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)			
Status: Ordinært arbeid, deltid		,362*	,397**
Status: Sykmeldt/på rehabilitering		,330	,347
Status: Attføring/attføringstiltak		1,346***	1,396***
Status: Uføretrygd		,502*	,540**
Status: I ordinær utdanning		1,319***	1,330***
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker		,437**	,460**
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)		-,565	-,532
Status: Pensjonist		-,093	-,085
Status: Annet		,831	,850
Kontakt med: bare sosial (referanse)			
Kontakt med: bare trygdeetaten		-1,883***	-1,867***
Kontakt med: bare Aetat		-1,322***	-1,315***
Kontakt med: sosial/trygd		-,879**	-,819**
Kontakt med: sosial/Aetat		,127	,098
Kontakt med: trygd/Aetat		-,990***	-1,032***
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat		,233	,187
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal (referanse: alle andre)			,424*

For å teste om forskjellen i tjenestebehov skyldes utvalgskjevheter, har vi estimert antall behov respondentene har oppgitt ved hjelp av en lineær regresjonsmodell. Tabell 4.2 viser at selv når vi kontrollerer for individuelle bakgrunns-

kjennetegn, livssituasjon og hvilke tjenester de har vært i kontakt med, har brukerne i forsøkene likevel signifikant flere tjenestebehov enn brukerne i sammenligningskommunene. Det er først når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal at forskjellen blir vesentlig mindre (modell 4a). Med andre ord kan vi si at mye av forskjellen skyldes en overrepresentasjon av brukere med flere tjenestebehov i Moss og Nittedal. Men selv etter å ha kontrollert for dette, finner vi likevel en signifikant forskjell mellom forsøkene og sammenligningskommunene (10%-nivå).

Samtidig må det legges til at selv om prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal kan forklare mye av forskjellen i tjenestebehovet mellom forsøkene og sammenligningskommunene, kan vi ikke konkludere med at dette kun skyldes utvalgsskjevheter. Det er heller en kombinasjon av en forsøkseffekt og en utvalgseffekt, noe som betyr at forskjellen mellom forsøkene og sammenligningskommunene, kontrollert for andre forhold i modellen, ligger et sted mellom estimatet i modell 3 og modell 4.

Datamaterialet gir oss med andre ord en viss støtte for at forskjellene i tjenestebehovet er en effekt av forsøksvirksomheten. En forklaring på at brukerne oppgir å ha et mer omfattende tjenestebehov er sannsynligvis at flere brukere blir aktivisert i forhold til målet om jobb og derigjennom i større grad opplever å ha behov for flere av Aetatens tjenester (i tillegg til sosialtjenesten og tjenester i trykdeetaten), noe vi så tendenser til i tabell 4.1. Dette gjelder både sosialklienter, enslige forsørgere, sykmeldte som prøves ut tidligere i sykepengeperiode samt reaktivisering av uføretrygdede.

Et annet forhold som det pekes på i den kvalitative delen av evalueringen, er at det for mange brukere nå har blitt lettere å oppsøke sosialtjenesten enn det var tidligere, bl.a. fordi det gis bedre informasjon om denne tjenesten fra de øvrige etatene og at det oppleves som mindre stigmatiserende å oppsøke sosialtjenesten i forsøkene (Møller, Flermoen og Bergsgard 2004). En saksbehandler hevder bl.a.:

”Mange eldre får nå bedre hjelp til eventuelt å få supplerende på sosial. De sier at de tidligere har nektet å gå på sosialkontoret, men når de kommer hit til mottaket er det ikke så farlig fordi da opplever de at de forholder seg til trykdeetaten.”

Dette kan med andre ord tyde på at det økte tjenestebehovet har sammenheng med at man i forsøkene enten avdekker et tidligere udekket behov eller ser muligheter for å utnytte de tre etatenes tjenestespekter bedre, bl.a. gjennom å ufarliggjøre sosialtjenesten.

4.2 Hvor god eller dårlig er hjelpen?

I det forrige kapitlet stilte vi spørsmål om brukernes tilfredshet med det vi omtaler som ”servicen”. Dette er aspekter ved tjenestene som alle mer eller mindre er berørt av, men som ikke nødvendigvis sier noe om hvor fornøyd den enkelte er i forhold til sitt eget tjenestebehov. I dette avsnittet har vi derfor rettet spørsmålet mer direkte mot de tjenestene brukeren opplever å ha behov for.

På samme måte som for spørsmålet om tilfredsheten med ”servicen”, finner vi her små forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. På en skala fra 1 til 6 (der 1 betyr at de har fått svært dårlig hjelp og 6 at de har fått svært god hjelp) ligger gjennomsnittet for forsøkene på 3,8, mens det i sammenligningskommunene er på 3,7. Dette varierer imidlertid fra tjenestebehov til tjenestebehov og i tabell 4.3 har vi presentert resultatene for de 10 tjenestebehovene som ble oppgitt i spørreskjemaet. På samme måte som i forrige kapittel, viser de to første kolonnene andelen som har svart at de er ganske eller meget fornøyd med tjenestene og de tre siste kolonnene estimerte forsøkseffekter (dvs. forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner etter at vi har kontrollert for ulike bakgrunnsvariabler).

Tabell 4.3 Virkningen av Samordningsforsøkene på brukernes tilfredshet med ulike aspekter ved tjenestetilbudet (andel brukere som er ganske eller meget fornøyd og estimater for forsøkseffekter)

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Mål på forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner (b-verdier og signifikansnivå)		
	Sammenl.	Forsøk	Kontrollmodell 0	Kontrollmodell 3	Kontrollmodell 4
Jeg har hatt behov for hjelp til å mestre eller bli frisk fra en lidelse/sykdom.	59	48	-,137	-,101	-,202
Jeg har hatt behov for utdanning/kurs som kvalifiserer for jobb.	36	41	,292	,071	-,249
Jeg har hatt behov for arbeidstrening/ arbeidspraksis.	54	52	,039	,036	-,276
Jeg har hatt behov for hjelp til å tilrettelegge min arbeidsplass slik at jeg kan beholde jobben.	34	16	-,167	-,759	-,859*
Jeg har hatt behov for hjelp til å søke jobb (skrive søknader, lage CV, intervjuuttrening etc).	29	48	,744***	,597***	,254
Jeg har hatt behov for å finne en fast jobb eller komme tilbake i en fast jobb.	27	29	,071	-,011	-,160
Jeg har hatt et behov for økonomisk hjelp til livsopphold.	58	46	-,237	-,276	-,150
Jeg har hatt behov for hjelp til å fremme en søknad om rehabiliteringspenger/uførestønad.	58	54	-,117	-,081	-,151
Jeg har hatt behov for å få dekket reiseutgifter og utgifter til medisiner/helsetjenester etc.	72	71	,083	-,099	-,006
Jeg har hatt behov for å søke overgangsstønad eller stønad til enslig forsørger	55	59	,380	,336	,173

I tabell 4.3 ser vi at det er forholdsvis stor forskjell i frekvensen mellom forsøks- og sammenligningsgruppen, samtidig som resultatene av modellberegningene (i de tre siste kolonnene) viser at det er få signifikante forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. Årsaken til dette er todelt. For det første opererer vi her med mindre delutvalg og færre enheter i analysen, hvilket krever større forskjeller for at resultatene skal bli signifikante. For det andre kan resultatene i de to første kolonnene være misvisende fordi prosentandelen her bare viser summen av de som har svart at de er fornøyd (fra 4-6 på en skala fra 1-6) og ikke svarfordelingen på hele skalaen. Dersom vi ser hvordan svarene fordeler seg på alle svaralternativene, finner vi nemlig en større spredning i svarene fra forsøke-

ne enn fra sammenligningskommunene (dvs. at det både er flere svært misfornøyde og flere svært fornøyde).

Den klareste effekten i tabell 4.3 er at flere i forsøkene enn i sammenligningskommunene opplever at de har fått god hjelp til å søke jobb. Riktignok viser den siste modellen (modell 4) en ikke-signifikant positiv tendens, noe som betyr at det er prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal som kan tilskrives mye av resultatet i de to foregående modellene. Men det at vi kan knytte mye av effekten til disse to forsøkene, betyr ikke at det samlede resultatet skyldes utvalgsskjevheter. Det er heller slik at den forsøkeeffekten vi finner, spesielt gjelder prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal.⁶

Vi ser ellers at brukerne i forsøkene har en tendens til å være mer fornøyd i forhold til å få utdanning/kurs som kvalifiserer for jobb. Denne forskjellen er imidlertid ikke signifikant, og når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal finner vi faktisk en negativ tendens. Men på samme måte som over, viser dette bare at den positive tendensen spesielt er knyttet til prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal (dvs. teamsamarbeid).

Vi ser også en tendens til at forsøkene skårer høyere enn sammenligningskommunene i forhold til de som har behov for overgangsstønad eller andre stønader til enslige forsørgere. Men også her ser vi at mye av den positive tendensen skyldes prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal.

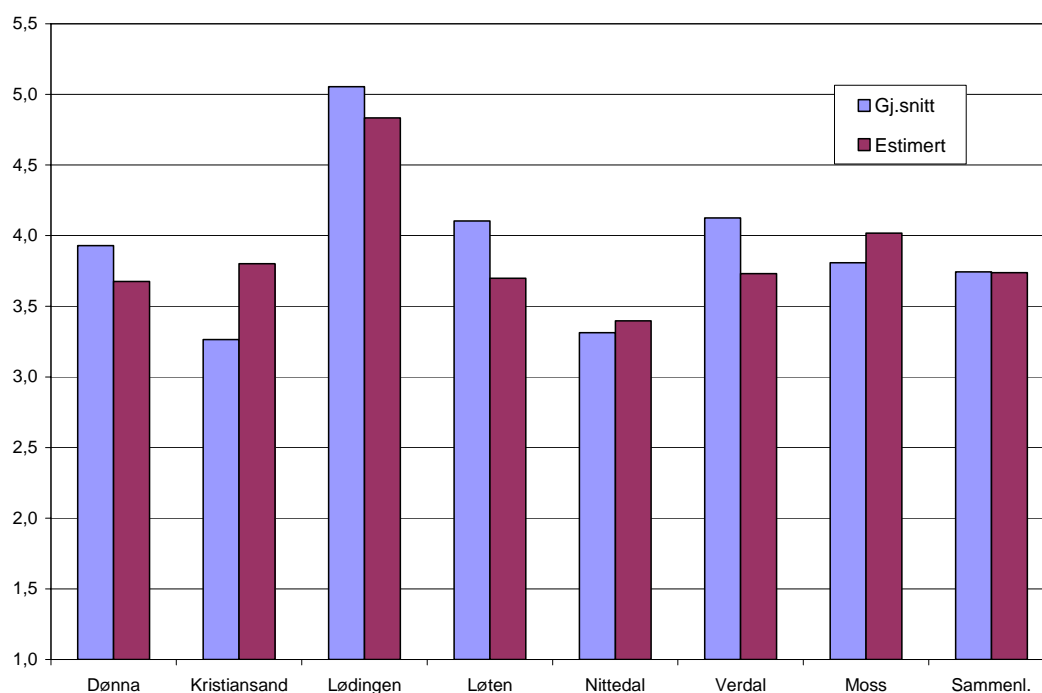
Den tydeligste negative tendensen finner vi i forhold til de som har behov for tilrettelegging av sin arbeidsplass (dvs. de som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet). Her er det imidlertid forholdsvis få respondenter, spesielt i forsøkene, noe som tilsier at resultatene må tolkes med forsiktighet. Tendensen er likevel ganske klar og påvirkes i liten grad av prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal. Selv om vi her må være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner basert på dette resultatet, kan vi likevel antyde at det henger sammen med at forsøkene til nå har vært mest opptatt av den interne samhandlingen og at oppfølgingsarbeidet overfor sykmeldte kanskje ikke har blitt like høyt prioritert.

Vi ser ellers en tendens til at respondentene i forsøkene opplever å ha fått noe dårligere hjelp i forhold til sitt sykdomsforløp, til å få økonomisk hjelp til livsopphold og til å fremme en søknad om rehabilitering/uførestønad. Selv om det

⁶ Dette fordi prosjektdeltakerne i de to forsøkene normalt er mindre fornøyd enn andre brukergrupper. Dersom vi hadde sett at estimatet hadde økt når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i de to forsøkene, er det mer rimelig å anta at resultatene skyldes utvalgsskjevheter. Dette fordi en økning i estimatet ville indikere at brukerne her er mer misfornøyd og trekker gjennomsnittsverdien for forsøkene ned. Som en tommelfingerregel kan vi med andre ord si at dersom estimatet i modell 4 øker i forhold til modell 3, er det grunn til å stole på resultatet i modell 4. Men dersom estimatet reduseres, er det heller grunn til å stole på estimatet i modell 3.

er svært små forskjeller her, kan vi likevel ikke se bort fra at dette også er uttrykk for en viss fokus eller prioritering i forsøkene. Resultatet kan med andre ord gjenspeile fokus på den delen av arbeidslinja som retter seg mot å få ledige over i aktivitet og arbeid, og i mindre grad rettet mot å unngå utstøting fra arbeidslivet og på tidligere oppfølging i sykepengeperioden. Dette må imidlertid ses i forhold til hvilke forsøk som er med i denne runden. Både Moss, Nittedal og Kristiansand har rettet sin oppmerksomhet mot spesielle grupper der det nok er mer aktuelt å fokusere på fasen fra ledighet til arbeid og i mindre grad fra arbeidsliv og over i trykkesystemet.

Siden størrelsen på utvalget i hvert av forsøkene er forholdsvis små, har vi valgt å ikke presentere noen egne analyser av de enkelte tjenesteområdene for hvert av forsøkene. For likevel å fange opp variasjoner mellom forsøkene, har vi imidlertid sett på gjennomsnittlig brukertilfredshet for alle de 10 tjenestebehovene som inngikk i spørreskjemaet.



Figur 4.1 Brukenes vurdering av hjelpen de har fått i forhold til sitt behov for tjenester. Gjennomsnitt og estimerte effekter.

I figur 4.1 ser vi gjennomsnittsskåren for det enkelte forsøket og den estimerte skåren etter å ha kontrollert for bakgrunnsvariablene (modell 4). De to siste søylene i figuren viser gjennomsnittet for sammenligningskommunene og kan dermed stå som referanseramme for de enkelte forsøkene. Det forsøket som skiller seg klart fra de øvrige er Lødingen. Lavest skåre får forsøket i Nittedal. Videre ser vi at forsøk som Dønna, Løten og Verdal har relativt høye gjennomsnittsskå-

re, men når vi kontrollerer for bakgrunnsvariablene (estimerte tall) reduseres effekten noe. Det betyr at de ikke skiller seg vesentlig fra sammenligningskommunene. Forsøkene i Kristiansand og Moss ser vi går andre veien, dvs. at forsøkseffekten øker når vi kontrollerer for bakgrunnsvariablene. I Kristiansand skyldes dette hovedsakelig alderssammensetningen og i Moss den selekterte brukergruppen som normalt er en mindre fornøyd gruppe enn gjennomsnittsbrukeren. Resultatene her viser med andre ord den samme tendensen som i forrige kapittel, nemlig at Lødingen skiller seg positivt ut, mens Nittedal har en noe lavere skåre enn de øvrige forsøkene.⁷

4.3 Aktivisering, skreddersøm og økte forventninger

Resultatene av analysen over viste at brukerne i forsøkene opplever å ha et større tjenestebehov enn brukerne i sammenligningskommunene. Men samtidig er det lite som tyder på at brukerne i forsøkene er spesielt mer fornøyd med å få dekket sitt tjenestebehov, bortsett fra i Lødingen og bortsett fra de som oppgir å ha behov for bistand til jobbsøking. Likevel står resultatene her i noe kontrast til det enkelte av saksbehandlerne i forsøkene har antydnet, nemlig at det først og fremst har vært brukerne som så langt har sett gevinsten av samordningen mellom de tre etatene.

Vi kan her antyde minst to forklaringer på hvorfor brukerne i forsøkene ikke er mer fornøyd med tjenestene enn i sammenligningskommunene. Den ene forklaringen er knyttet til at flere brukere tilsynelatende blir aktivisert i forhold til målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på passive ytelser. Sammenlignet med å motta en passiv ytelse betyr det at tjenestene blir mindre standardisert, noe som igjen kan bidra til å komplisere forholdet mellom brukere og forvaltning. Dette er også en av konklusjonene fra en tilsvarende britisk undersøkelse av Jobcentre Plus (Dowson m.fl. 2004):

"The customers whose circumstances and needs were relatively straightforward tended to have infrequent direct contact with the service and tended to be satisfied. On the other hand, those with more complex, 'non-standard' needs tended to have more frequent contact and reported more problem in terms of both the extent to which they felt their needs were being addressed and inconsistency in the way they were treated and therefore tended to be more dissatisfied."

I lys av både de resultatene vi har funnet i forsøkene og erfaringene fra Storbritannia, er det derfor rimelig å anta at en aktivisering av brukerne vil gjøre brukernes kontaktflate mer omfattende, individuell og komplisert. I kjølvannet av

⁷ For Nittedal sin del bidrar prosjektdeltakerne til å trekke opp gjennomsnittet. Det betyr at dersom vi hadde holdt prosjektdeltakerne utenfor, ville resultatet i Nittedal vært noe lavere.

dette er det også en større sjanse for at flere brukere blir misfornøyd med tjenestene de mottar. Når kontaktflaten med forvaltningen blir bredere, er det også større sjanse for at det dukker opp situasjoner man er misfornøyd med. Den britiske undersøkelsen peker i den forbindelse på brukernes opplevelse av å få inkonsistent behandling som en følge av at tjenestene blir mindre standardisert og mer individuelt tilpasset hver enkelt bruker. I den sammenheng kan det også være på sin plass å trekke frem undersøkelsen til Terum (2003) som tydelig viser hvordan den individuelle og skjønnsmessige saksbehandlingen kan resultere i svært ulike utfall for ellers like brukerne.

Denne forklaringen kan også knyttes opp til den neste, nemlig at forsøkene i seg selv eller aktiviseringen av brukerne, skaper større forventninger hos brukerne enn det som er mulig å realisere. Dette kan illustreres med et eksempel fra Kristiansand der enkelte saksbehandlere viser til at man i starten kanskje hadde gått ut med informasjon som ga brukerne for store forhåpninger. Dette underbygges også av en bruker som kommenterer i spørreskjemaet at han var spesielt misfornøyd med: *”At de lover at de skal få oss i jobb innen 6 måneder, men det har ikke skjedd.”*

Et tilsvarende eksempel finner vi også fra den britiske evalueringen:

”Some younger JSA customers indicated that they had high expectations of careers advice and appropriate training leading to a good job, but these expectations had not been met because of eligibility rules in relation to training. Whilst they were appreciative of the help provided by staff, they were ultimately dissatisfied with the overall outcome.”

Med andre ord betyr det at aktivisering ikke bare kan skape en bredere og mindre standardisert kontaktflate mellom saksbehandler og bruker, det kan også bidra til å øke brukernes forventninger til utfallet av aktiviseringen. Dersom forventningene overgår det lovverket tillater eller det som ellers er mulig å hjelpe med, er det rimelig at brukerne blir mer skuffet enn det de opprinnelig var. I lys av dette kan det derfor være avgjørende for brukernes tilfredshet hva slags informasjon de får om hva de kan forvente av tjenester og utfall.

En tredje konklusjon fra den britiske undersøkelsen er at mer individuelt tilpassede tjenester også kan skape en ringvirkningseffekt i den forstand at brukenes forventninger skrur opp i forhold til det man hører at andre brukere har fått av tjenester eller ytelser:

”There is evidence from the research of the significance of word-of-mouth communications; in several focus groups customers indicated that there is extensive sharing of experiences between friends and acquaintances and that instances of inconsistent treatment can have a strong influ-

ence (for example, where other people in similar circumstances receive different assessments of benefit entitlement).”

I følge forfatterne kan dette bety at uavhengig av hvor godt brukerne blir informert om de tjenestene de kan forvente, vil det likevel verre en risiko for at denne informasjonen kan undergraves av at tjenestene blir individuelt tilpasset den enkelte (skreddersøm) og av informasjonsflyten mellom brukerne. Med andre ord betyr det at informasjonsflyten mellom brukere kan bety mer for brukernes forventninger enn den informasjonen som flyter fra forvaltningen til den enkelte bruker.

Det siste eksemplet angår dermed den såkalte ”skreddersøm-metodikken” som det blir lagt stor vekt på i forsøkene. Skreddersøm innebærer et tilpasset opplegg til hver enkelt. Sett i lys av erfaringene fra Storbritannia og resultatene i denne undersøkelsen, kan metodikken med andre ord resultere i at brukernes forventninger justeres eller tilpasses nivået til de brukere som får best/mest tjenester. Spesielt kan dette tenkes oppstå i forsøk med teammodeller der det kun er utvalgte brukere som kommer inn i ”varmen”. Dette kan dermed også være med på å forklare hvorfor brukerne i Nittedal gjennomgående er mer misfornøyd enn brukene i de øvrige forsøkene.⁸

4.4 Avklaring, oppfølging og bruk av tiltak

I dette avsnittet har vi tatt for oss spørsmål knyttet til brukernes møte med forsøkene i form av avklaringsmøter, oppfølgingsmøter og tiltak.

⁸ Når vi sammenligner prosjektdeltakerne i Nittedal med andre brukere i Nittedal er prosjektdeltakerne gjennomgående mindre fornøyd enn andre brukere. Dette har imidlertid sammenheng med at det dreier seg om to ulike brukergrupper. Gruppen av prosjektdeltakere har kjennetegn som tilsier at de normalt vil være mindre fornøyd enn de andre brukerne i Nittedal. De er bl.a. yngre, har bakgrunn fra sosialtjenesten og har et større tjenestebehov enn andre brukere. Når vi kontrollerer for disse forskjellene, viser det seg imidlertid at prosjektdeltakerne er mer fornøyd enn andre brukere i Nittedal (dvs. at prosjektdeltakerne er mer fornøyd og andre brukere mindre fornøyd enn sine respektive likemenn i andre kommuner).

Tabell 4.4 Andel som har deltatt på et avklaringsmøte, en oppfølgingsamtale og på aktive arbeidsmarkedstiltak, sammenligning av forsøk og sammenligningskommuner.

		Sammen- ligning	Forsøk	total
Avklaringsmøte	flere ganger	26	32	29
	en gang	29	26	27
	Totalt	55	58	56
Oppfølgingsamtale	flere ganger	17	21	19
	en gang	23	21	22
	Totalt	40	42	41
Arbeidsmarkedstiltak	Totalt	23	30	27

Vi ser av tabell 4.4 at det ikke er vesentlig forskjeller i andelen som har gjennomført et avklaringsmøte eller oppfølgingsmøte med en eller flere av de tre etatene. Derimot ser vi en vesentlig forskjell mellom forsøks- og sammenligningskommunene i andelen som har deltatt i et arbeidsmarkedstiltak. Det viser seg imidlertid at en vesentlig del av denne forskjellen kan tilskrives forsøkene i Moss, Nittedal og Kristiansand. Når vi tar hensyn til alderssammensetningen i Kristiansand, finner vi at det ikke er noe signifikant mer tiltaksbruk her enn i sammenligningskommunene (se tabell 8 i vedlegg). Hvorvidt den økte tiltaksbruken blant prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal skyldes prosjektet, eller at vi her har med en spesielt utvalgt gruppe, er vanskelig å si. Dette vil imidlertid kunne belyses bedre gjennom en registerbasert undersøkelse. Det sentrale her er imidlertid ikke å belyse tiltaksbruken i seg selv, men heller hvor fornøyd brukerne er med tiltakene de er tilbudt.

Tabell 4.5 Brukernes tilfredshet med avklaringsmøte, oppfølgingsamtale og arbeidsmarkedstiltak (andel brukere som er ganske eller meget fornøyd og estimerer Andeler fornøyde brukere og estimerer for forsøkseffekter, OLS-regresjon)

	Sammen- ligning	Forsøk	Kontroll- modell 0	Kontroll- modell 3	Kontroll- modell 4
Avklaringsmøte	53	62	,160	,168	,063
Oppfølgingsamtale	56	67	,235**	,217*	,181
Arbeidsmarkedstiltak	73	61	-,459***	-,473***	-,786***

Tabell 4.5 viser at det er en større andel i forsøkene som har vært fornøyd med avklaringen og oppfølgingsamtalene. Det er imidlertid bare i forhold til oppfølgingsamtalene at forskjellene er signifikante. Dette har sammenheng med at vi

benytter hele skalaen når vi estimerer forsøkseffektene og at det er en større spredning i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Forskjellene reduseres imidlertid når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal. Det betyr at tilfredsheten i forsøkene med avklaringsmøtene til en viss grad kan tilskrives brukerne av teamene i Moss og Nittedal (dvs. at brukerne her er mer tilfreds enn tilsvarende brukere i andre forsøk).

Når det gjelder tilfredsheten med tiltakene, finner vi derimot at deltakerne i sammenligningsgruppen er langt mer tilfreds enn tiltaksdeltakerne i forsøkene. Denne forskjellen endres ikke selv om vi kontrollerer for forskjeller i utvalgene. Paradoksalt nok viser disse resultatene at brukerne i forsøkene er mindre fornøyd enn i sammenligningskommunene til tross for at flere i forsøkene får tilbud om å delta på tiltak.

Det kan også fremstå som et paradoks at brukerne i forsøkene på den ene siden har en tendens til å være mer fornøyd med avklaringen, men mindre fornøyd med tiltaket de har vært på. Dette kan ha flere forklaringer. En forklaring kan være at det meste av oppmerksomheten så langt har vært rettet inn mot å få de interne rutinene på plass og at mindre fokus har vært rettet mot tiltaksdelen. I en slik situasjon kan det være en fare for at man i bestrebelsene på å få aktivisere flere brukere, skaper en ny ”kasteballsituasjon” mellom forvaltningen og mindre gode eller mindre godt tilpassede tiltak. En annen forklaring kan også være at man i forsøkene benytter tiltak som vilkår for økonomiske stønader i større grad enn i sammenligningskommunene. Flere i forsøkene vil dermed kunne føle seg tvunget ut i et tiltaksløp. I Aetat har man i større grad hatt tradisjon for frivillig tiltaksdeltakelse (jf. aktørmodellen), noe som naturlig nok vil innebære at flere er fornøyd med det tiltaket de er på. En tredje forklaring, som vi har vært inne på over, kan også være at det er skapt større forventninger hos brukerne i forsøkene. Spesielt kan dette være tilfelle dersom det er gitt signaler fra forsøket om at tiltakene skal resultere i jobber for deltakerne (jf. tidligere sitat).

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på brukertilfredsheten med utgangspunkt i det eller de tjenestebehov brukerne oppgir å ha. Her fant vi for det første at brukerne i forsøkene oppga å ha langt flere tjenestebehov enn brukerne i sammenligningskommunene. En rimelig forklaring på dette er at forsøkene i større grad har aktivisert flere brukere og i kjølvannet av dette skapt et større tjenestebehov hos brukerne.

På spørsmålet om hvor god eller dårlig hjelp brukene har fått, er det samlet sett lite som skiller forsøkene fra sammenligningskommunene. Her finner vi imidlertid to unntak. Det ene er forsøket i Lødingen og delvis forsøket i Moss der brukerne opplever å ha fått bedre hjelp enn i de øvrige forsøkene og sammenligningskommunene. Det andre gjelder brukerne som svarer at de har hatt behov for hjelp til jobbsøking. I forsøkene er disse langt mer fornøyd med hjelpen de har fått enn tilsvarende gruppe i sammenligningskommunene. Denne effekten kan til en viss grad knyttes til teammodellene som vi finner i Moss og Nittedal.

Resultatene viser med andre ord at brukerne i forsøkene har behov for flere typer tjenester, men er ikke vesentlig mer fornøyd med tjenestene enn det brukerne i sammenligningskommunene er. Det kan være to forklaringer på dette. For det første peker vi på at forsøkene tilsynelatende har aktivisert flere passive brukere og at flere brukere av den grunn må forholde seg til et mindre standardisert (stønader) og mer skjønnsmessig tjenestetilbud. I kjølvannet av dette er det også større sjanse for at flere blir misfornøyd med tjenestene. Den andre forklaringen kan være at aktiviseringen av flere passive brukere har bidratt til at brukene har større forventninger til tjenestene i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Bl.a. kan det oppstå økte forventninger blant brukere generelt som en følge av at noen brukere får ”spesialbehandling”. Her skal vi heller ikke se bort fra at medieomtale av forsøkene kan ha bidratt til å skru opp brukernes forventninger.

I dette kapittelet har vi også sett på brukernes vurdering av avklaringsmøtene, oppfølgingssamtalene og tiltaksbruken. Her finner vi at brukerne i forsøkene er noe mer fornøyd med avklaringsmøtene og klart mer fornøyd med oppfølgingssamtalene. På den annen side er de klart mindre fornøyd med tiltakene de har vært på enn brukerne i sammenligningskommunene. En forklaring på dette kan være at forsøkene så langt har vært mer opptatt av å få på plass rutiner omkring avklaring og oppfølging og at mindre fokus har vært på selve tiltaksapparatet. En annen forklaring kan være at forsøkene i større grad benytter tiltak som vilkår for utbetaling av økonomiske ytelser, noe som dermed fører til at færre deltar frivillig på tiltak. En tredje forklaring kan være at det er skapt større forventninger til tiltakene i forsøkene, bl.a. som en følge av markedsføringen av forsøket.

5 KASTEBALLPROBLEMATIKK

En viktig begrunnelse for å samordne virksomheten til Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten har vært å unngå såkalte kasteballsituasjoner mellom etatene. I undersøkelsen stilte vi derfor flere ulike spørsmål som omhandlet denne problematikken. I spørreskjemaet definerte vi kasteball som ”å bli henvist mellom ulike etater uten å få avklart sin situasjon eller få den hjelpen man trenger”. Når vi skal tolke resultatene her er det imidlertid viktig å ta hensyn til at ulike respondenter kan ha lagt ulike tolkninger til grunn for sine svar. Vi vil likevel anta at de aller fleste vil legge noe negativt i begrepet.

5.1 *Subjektiv oppfatning av seg selv som kasteball*

Det første spørsmålet som omhandlet kasteballproblematikken var om brukerne ”hadde opplevd å bli ’kasteball’ mellom de tre etatene.” Spørsmålet ble ikke direkte knyttet til det aktuelle forsøket. Hensikten med dette var at vi ønsket et helt likelydende spørsmål i både forsøks- og sammenligningskommunene. Ulempen med dette er imidlertid at respondentene i forsøkene kan knytte spørsmålet til erfaringer de har hatt tidligere og før forsøkene kom i stand. Siden forsøkene på undersøkelsestidspunktet hadde vært i virksomhet omtrent ett år eller mer, vil vi likevel anta at det hovedsakelig er erfaringer fra denne perioden som påvirker brukernes svar.

Tabell 5.1 Andel som opplever å ha blitt kasteball mellom etatene (i %)

	Sammenl	Forsøk	Total
Nei, aldri	66	62	64
Ja, men i liten grad	17	18	17
Ja, i noen grad	14	12	13
Ja, i stor grad	3	8	6
Total	100	100	100

Resultatet i tabell 5.1 viser faktisk en motsatt tendens enn det vi skulle forventet. I alt er det 20% av respondentene i forsøkskommunene som svarer at de i noen eller stor grad har opplevd å bli kasteball, mens tilsvarende for sammenligningskommunen er på 17%. Denne forskjellen viser seg også å være signifikant (10%-nivå).

Som vi har antydnet tidligere, kan svarene her skyldes flere forhold:

- at forsøkene ikke har lyktes,

- at forskjellene skyldes erfaringer brukerne har hatt før forsøkene.
- at forskjellene skyldes skjevheter i utvalget

Den siste forklaringen innebærer at resultatene skyldes utvalgsskjevheter. Det betyr i så fall at vi har fått et utvalg i forsøkene som i utgangspunktet er mer utsatt for kasteballsituasjoner enn utvalget i sammenligningskommunene. Slike skjevheter har vi forsøkt å kontrollere for i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Estimering av brukernes opplevelse av å bli kasteball mellom etatene. Samlede forsøkseffekter. OLS-regresjon.

	Modell 0	Modell 2	Modell 3	Modell 4a	Modell 4b
(Constant)	1,545	1,628	1,848	1,847	1,754
Forsøk (forsøk=1 og sammenl.=0)	,126**	,110*	,117*	,112	,063
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		-,020	-,001	-,001	-,019
Alder		-,010***	-,006**	-,006**	-,006**
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		,004	,025	,025	,022
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)		,257***	,077	,075	,048
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)					
Status: Ordinært arbeid, deltid		-,095	-,072	-,070	-,038
Status: Sykmeldt/på rehabilitering		,161	,171	,172	,137
Status: Attføring/attføringstiltak		,409***	,287**	,290**	,198
Status: Uføretrygd		,157	,111	,113	,168
Status: I ordinær utdanning		,309	,263	,264	,193
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker		,243**	,172	,174	,179*
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)		-,304*	-,284*	-,283	-,215
Status: Pensjonist		,065	,089	,090	,118
Status: Annet		,593*	,491	,493	,431
Kontakt med: bare sosial (referanse)					
Kontakt med: bare trygdeetaten			-,548***	-,547***	-,457***
Kontakt med: bare Aetat			-,528***	-,527***	-,451***
Kontakt med: sosial/trygd			-,089	-,086	-,102
Kontakt med: sosial/Aetat			,013	,012	-,071
Kontakt med: trygd/Aetat			-,340**	-,342**	-,358**
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat			,176	,174	,102
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal (referanse: alle andre)				,021	
Behov for samordnet bistand					,368***
R2	,005	,139	,201	,202	,227

I tabell 5.2. har vi kontrollert for de samme variablene som tidligere: individuelle bakgrunnskjennetegn, status og etatstilknytning, samt om utvalget i forsøkene

preges av prosjektdeltakerne i Nittedal og Moss. I tillegg har vi her også kontrollert for utvalgsskjevheter i forhold til brukernes egen oppfatning av å ha et samordningsbehov.⁹

I den første modellen (modell 0) har vi kun tatt med forsøksvariabelen, dvs. om respondenten hører til et av forsøkene eller til en av sammenligningskommunene. Det er med andre ord effekten av denne variabelen vi ønsker å teste ut. I de to neste modellene (modell 2 og 3) har vi i tillegg kontrollert for individuelle kjennetegn, status og etatstilknytning. Vi ser her at forsøkseffekten svekkes noe, men den er fremdeles signifikant. I den tredje modellen (modell 4a) har vi kontrollert for skjevheter som skyldes prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal. Siden estimatet til variabelen ”forsøk” ikke endres nevneverdig, betyr det at denne gruppen ikke har opplevd å være mer kasteball enn andre brukere. I den siste modellen (modell 4b) har vi kontrollert for en mer generelle variabel som indikerer hvorvidt brukerne opplever å ha behov for samordnede tjenester. Når vi kontrollerer for den sistnevnte variabelen, ser vi mye av forsøkeeffekten forsvinner. Med andre ord betyr dette at omfanget av kasteballproblematikk i forsøkene (slik brukerne selv oppfatter det) har sammenheng med at det her er flere som opplever å ha behov for samordnede tjenester mellom de tre etatene.

Den forskjellen vi i utgangspunktet fant mellom forsøkene og sammenligningskommunene kan dermed skyldes utvalgsskjevheter. Men selv etter å ha kontrollert for dette, finner vi en svak tendens til at brukerne i forsøkene opplever mer kasteballproblematikk enn sine likesinnede i sammenligningskommunene. I det minste kan vi si at brukerne i forsøkene ikke opplever mindre kasteballproblematikk enn i sammenligningskommunene.

Den andre forklaringen vi var inne på over, var at respondentene kan ha svart i forhold til tidligere erfaringer og ikke med utgangspunkt i erfaringene de har fra forsøksvirksomheten. Det er vanskelig å teste dette ved hjelp av datamaterialet og vi har derfor heller sett nærmere på noen av kommentarene til brukerne. Her fremgår det av et par kommentarer at de åpenbart refererer til tidligere erfaringer og at forholdene har blitt bedre etter at forsøket kom i stand:

”Før jeg ble henvist til Ung-etat ble jeg kastet rundt som en kasteball. Jeg ble sendt rundt på tlf opptil 7-8 forskjellige plasser. Det viktigste jeg er misfornøyd med er økonomien. Det er vanskelig å leve med det jeg får utbetalt.”

⁹ Denne variabelen baserer seg på et av spørsmålene i spørreskjemaet. Spørsmålet ble stilt på følgende måte: ”Har du i løpet av det siste året hatt behov for samordnede tjenester fra trygdekontoret, Aetat og/eller sosialtjenesten? (Med samordnede tjenester mener vi at to eller alle tre etatene samarbeider for å finne en løsning i forhold til dine behov).”

”Jeg har vært meget godt fornøyd med den bistanden jeg har fått på Fokus Jobb. Før jeg ble henvist til Fokus Jobb måtte jeg vente i over 8 uker på sosialkontoret.”

”Jeg må si at separat er disse kontorene ikke verdt lokalene de er i engang. Men Fokus Jobb har gitt meg et helt annet inntrykk. De hjelper når de sier de skal. Kjempe bra!”

Disse sitatene kan med andre ord tyde på at noe av det vi måler her, skyldes forhold brukerne har erfart før forsøkene kom i gang.

Dette utelukker imidlertid ikke at de noe nedslående resultatene også kan skyldes at forsøkene ikke helt har lyktes med å redusere kasteballproblematikken. Bl.a. ser vi en tendens til at flere opplever seg som kasteball i de forsøkene hvor Aetat kun har utsendte medarbeidere og ikke eget lokalkontor (spesielt i Nittedal). Siden mange brukere likevel må kontakte Aetats lokalkontor, kan tilstedeværelsen av Aetats representant ha skapt forventninger som ikke er innfridd. Dette underbygges av enkelte brukere som uttrykker misnøye med følgende:

”At jeg må dra mellom Aetat Lillestrøm og Aetat Nittedal”

”At Aetat i min kommune, Nittedal, ikke er åpent alle dager og at det er forskjellig saksbehandler for hver gang”

Men vi finner også at relativt mange oppfatter seg som kasteballer i Kristiansand. Av brukernes kommentarer fremgår det her at det ikke nødvendigvis er snakk om kasteballer mellom etater, men kasteballer internt i forsøket og mellom ulike saksbehandlere. To av informantene antyder noe slikt:

”At man blir sendt videre til andre saksbehandlere eller etater! Når man spør om hjelp eller søker noen så blir man bedt om å vente og så sitter man der i en halvtime og mer...”

”At jeg måtte bytte saksbehandler for å føle meg verdig, selv om jeg er i en veldig vanskelig tid, og at de bruker lang tid med behandlingstiden og at du må mase for å få ut noen penger.”

At de tre etatene nå sitter i samme lokaler kan dermed ha skapt forventninger blant brukerne om at de skal få løst alle sine problemer hos én og samme saksbehandler. I en tidligere rapport har vi imidlertid vært inne på at en slik modell er vanskelig å få til i praksis (Møller, Flermoen og Bergsgard 2004).

Et siste eksempel på kasteballproblematikk finner vi i Moss. Her er forsøket som tidligere nevnt, organisert som et eget prosjektteam i egne lokaler. For brukerne kan dette imidlertid fremstå som en fjerde etat og skape en ny kasteballsituasjon mellom moderetatene og prosjektet, noe en av respondentene gir uttrykk for:

”Jeg ble sendt opp til Fokus Jobb. Der følte jeg at ingen visste hva de drev med, og ingen skjønte eller hørte på hva jeg ville - bortsett fra én. Er spesielt misfornøyd med at jeg ble sendt opp dit. Hadde ingenting der å gjøre når man tenker på de andre som var der.”

Disse eksemplene kan tyde på – til tross for at de tre etatene samarbeider tettere i forsøkene – at enkelte brukere fremdeles kan oppfatte seg som kasteballer. Det er imidlertid ikke snakk om den klassiske kasteballproblematikken mellom tre uavhengige etater (noe som flere av brukerne i sammenligningskommunene antyder i sine kommentarer), men heller nye former som oppstår internt i forsøkene eller i grenseflaten mellom forsøkene og moderetatene.

Kommentarene over gir her visse antydninger om at de nye formene for kasteballer spesielt vil oppstå i enkelte forsøk. Vi har derfor også sammenlignet de enkelte forsøkene for å få bekreftet dette (se tabell 9 i vedlegg). Her finner vi at det spesielt i Kristiansand og delvis i Nittedal er relativt sett flere som opplever å ha vært kasteball. Det er derimot ingen av forsøkene som utmerker seg i forhold til å ha vesentlig færre kasteballer enn sammenligningskommunene. Men når vi kontrollerer for om brukerne har hatt behov for samordnet bistand, finner vi faktisk at det i Moss er relativt sett færre som opplever seg som kasteballer. Siden det i utgangspunktet er relativt få personer som oppgir at de har blitt kasteballer, er det imidlertid en viss usikkerhet forbundet med disse resultatene.

I henhold til kommentarene over, kan vi likevel reflektere litt over resultatene. Dersom den geografiske avstanden mellom Aetat lokalkontor og det lokale forsøket bidrar til å skape kasteballer, skulle vi også forvente å finn dette i et forsøk som Lødingen. Dette er imidlertid ikke tilfelle. I forhold til det direkte spørsmålet om brukerne har erfart å bli kasteball, skiller Lødingen seg ikke ut, verken i positiv eller negativ retning. En forklaring kan være at kasteballproblematikken normalt vil være av mindre omfang i små og mer oversiktlige kommuner.

Når det gjelder eksemplet med interne kasteballer fra Kristiansand, kan resultatene av analysen tyde på at dette dreier seg om mer enn enkeltstående eksempler. Men vi finner ikke tilsvarende eksempler eller tendenser i datamaterialet fra Verdalen som er det andre store fullskalaforsøket i datamaterialet. Dette betyr at vi heller ikke kan generalisere ut fra eksemplene og tendensene vi finner i Kristiansand.

Som nevnt over, er det knyttet en viss usikkerhet til resultatene når vi sammenligner de enkelte forsøkene. I tillegg er det også knyttet en viss usikkerhet til om vi med dette spørsmålet måler forhold som har skjedd før forsøkene kom i gang eller etter. Vi må derfor ta visse forbehold når vi konkluderer med at forsøkene

ikke har klart å redusere brukernes opplevelse av å være kasteballer. Samtidig må det legges til at kasteballproblematikken i forsøkene synes å være noe annet enn den klassiske kasteballproblematikken mellom de tre etatene.

5.2 Kasteball mellom hvilken etat?

I tillegg til å spørre brukerne om de har opplevd å bli kasteball, stilte vi også et oppfølgingsspørsmål om hvilke etater de har opplevd å bli kasteball mellom.

Tabell 5.2 Mellom hvilke etater opplever brukerne å bli kasteballer? Sammenligning av forsøk og sammenligningskommuner

	Sammenl	Forsøk	Total
Trygdekontoret og Aetat	34	18	26
Trygdekontoret og sosialtjenesten	21	17	19
Aetat og sosialtjenesten	25	36	31
Alle tre etatene	20	29	25
Totalt	100	100	100

Tabell 5.2 viser forholdsvis klare forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene i forhold til hvilke etater de opplever å ha vært kasteball mellom. I forsøkene ser vi at det i første rekke dreier seg om forholdet mellom Aetat og sosialtjenesten eller mellom alle tre etatene. Mens det er 65% som befinner seg innenfor disse to gruppene i forsøkene, er tilsvarende for sammenligningskommunene bare 45%. I sammenligningskommunene er det med andre ord en større andel som opplever kasteballproblematikk mellom spesielt trygdekontoret og Aetat og delvis mellom trygdekontoret og sosialtjenesten.

En rimelig forklaring på at en mindre andel opplever seg som kasteball mellom Aetat og trygdekontoret i forsøkene, kan være at arbeidsdelingen mellom trygdeetaten og Aetat i utgangspunktet er forholdsvis klart definert, og at de problemene som eventuelt oppstår mellom de to etatene (forsinkelser og at søknader om attføring sendes frem og tilbake) lettere blir løst når saksbehandlerne i de to etatene har daglig kontakt. Det samme kan i og for seg gjelde i forhold til klienter som beveger seg mellom trygdekontor og sosialtjenesten. Flere av saksbehandlerne vi har intervjuet har bl.a. hevdet at det å sitte sammen har gjort det lettere å få til en dialog mellom sosialkuratorer og trygdekonsulenter i forhold til å avklare sosialklienter med rettigheter innenfor trygdesystemet. Det er ellers verdt å merke seg at i begge disse tilfellene er det snakk om å vurdere klienter i forhold til rettighetsbaserte ytelser og tjenester, noe som sannsynligvis bidrar til at samarbeidet blir enklere.

Klienter som beveger seg i grenselandet mellom sosialtjenesten og Aetat er derimot gjenstand for mer skjønnsbasert vurdering av behov og egnethet. Dette kan dermed være en forklaring på hvorfor flere av disse brukene oppfatter seg som kasterballer. Det er også rimelig å anta at forsøkene i større grad enn i sammenligningskommunene har forsøkt å aktivisere denne gruppen brukere, bl.a. med bruk av vilkårssetting. De tilsynelatende nedslående resultatene kan således forklares ved at forsøkene i større grad har mobilisert en ellers passiv brukergruppe. Det betyr at samlokalisering eller samorganiseringen ikke nødvendigvis har vært mislykket i forhold til kasterballproblematikken, men at kravet om større aktivitet har bidratt til å øke potensialet for at flere opplever seg som kasterball. Noen av kommentarene til de som har opplevd å være kasterball kan tolkes i den retningen:

”Det er ikke alltid de forstår deg. De er litt fæle med å presse grensene litt for mye. Det er derfor ikke alltid det går som jeg eller de vil.”

Den forskjellen vi finner i tabell 5.2 mellom forsøkene og sammenligningskommunene kan med andre ord bety at forsøkene har bidratt til å redusere kasterballproblematikken på enkelte områder (mellom Aetat og trygdeetaten), men samtidig skapt nye kasterballer i kjølvannet av aktiviseringen av tidligere passive sosialklienter (Aetat og sosialtjenesten).

5.3 Kasterballproblematikk og innelåsning

Som nevnt over kan det være et problem at enkelte brukere oppfatter det direkte spørsmålet om de har blitt kasterball ulikt. Ved å stille spørsmålet på en så direkte måte, risikerer vi å fange opp andre forhold enn det vi egentlig er opptatt av å måle. Vi har derfor også angrepet denne problemstillingen fra en annen vinkel, nemlig ved hjelp av et sett med spørsmål (spørrebatteri) som til sammen forventes å gi mer nyansert bilde av brukernes møte med forvaltningen. Vi har her fokusert på spesielt to aspekter: a) opplevelsen av å måtte forholde seg til flere personer/kontor for å få hjelp/ikke få hjelp og b) opplevelsen av å måtte vente på å få hjelp. I tillegg til disse to aspektene har vi også lagt inn to påstander om henholdsvis brukernes rettigheter og saksbehandlerens forståelse av brukerens behov.

Tabell 5.3 Andelen som er helt eller delvis enig i ulike påstander knyttet til kasteballproblematikk og innelåsningseffekter. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (prosentandeler som svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden og estimerte forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner)

	Prosentandel fornøyd med tjenesten		Mål på forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner (b-verdier og signifikansnivå)		
	Sammenl.	Forsøk	Kontrollmodell 0	Kontrollmodell 3	Kontrollmodell 4
Jeg synes at mine rettigheter har blitt ivare tatt på en god måte	65	65	,046	,057	,026
Jeg har opplevd å bli sendt fra kontor til kontor uten å få den hjelpen jeg trenger	22	27	,129	,121	,185*
Jeg får som regel utført de tjenestene jeg har behov for på ett og samme sted	51	69	,497***	,512***	,583***
Jeg må ofte oppgi opplysninger om meg selv til flere forskjellige saksbehandlere	39	46	,080	,109	,185
Jeg synes saksbehandlerne har god forståelse for hvilke tjenester jeg har behov for	53	54	,085	,118	,085
Jeg har opplevd å måtte vente lenge på å få den hjelpen jeg trenger	33	39	,157	,183*	,250**
Jeg får som regel rask hjelp hos den eller de saksbehandlerne jeg oppsøker	58	53	-,083	-,040	-,112
Ingen etat eller saksbehandler har klart å gi meg den hjelpen jeg trenger	11	16	,014	,010	,065

Resultatene i tabell 5.3 viser som tidligere små forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene. Det er imidlertid én av påstandene hvor forsøkene skiller seg positivt ut fra sammenligningskommunene. Dette gjelder påstanden om at respondentene som regel får utført tjenestene de har behov for på ett og samme sted. Dette resultatet er imidlertid ikke spesielt overraskende og gjenspeiler det faktum at de fleste tjenestene i forsøkene er samlokalisert.

Når det gjelder de øvrige påstandene som retter seg mer mot samordningen av tjenestene, er forskjellene derimot mindre. Vi ser likevel en tendens til at brukerne i forsøkene opplever å måtte vente lengre på å få den hjelpen de trenger (signifikant forskjell). Dette samsvarer også med resultatene vi har kommet frem til ovenfor. Vi ser også en tendens til at brukerne i forsøkene opplever å ha blitt sendt fra kontor til kontor uten å få den hjelpen de trenger. Også dette resultatet samsvarer med noe av det vi har kommet frem til over.

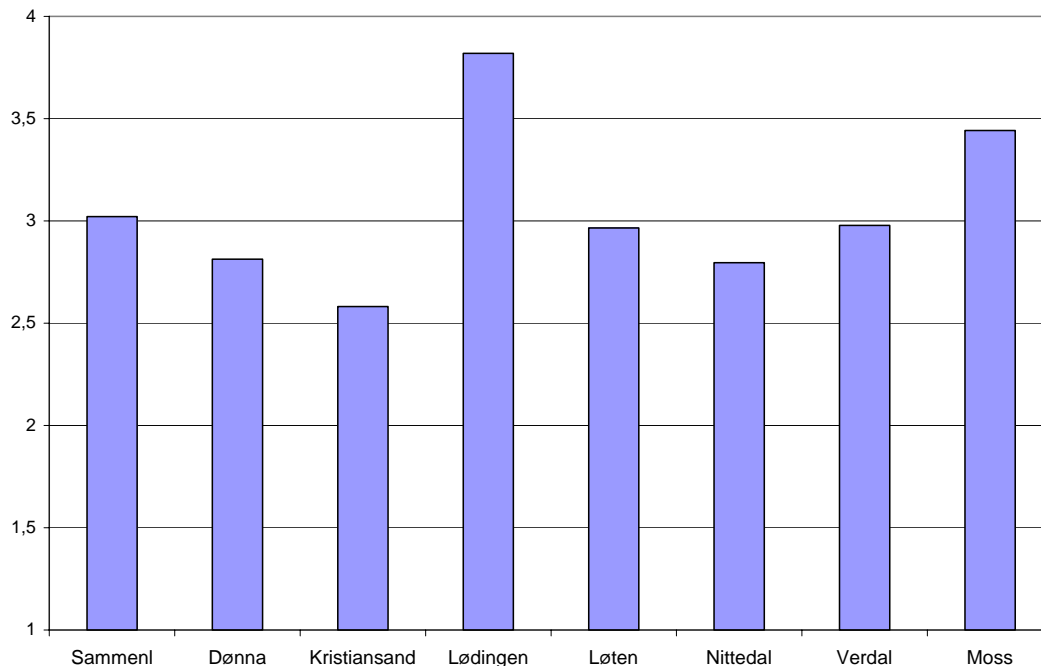
Det at brukerne i forsøkene har en tendens til å oppleve å måtte vente lengre på å få den hjelpen de trenger, gjenspiler også funn fra den kvalitative delen av evalueringen. Her har vi tidligere påpekt at samordningen oppfattes som ressurskrevende og lett kan gå ut over den tradisjonelle produksjonen til etatene. I den forrige evalueringsrapporten så vi også en tendens til at man la mer vekt på å få ned ventelistene i de to statsetatene på bekostning av samarbeidet omkring sosialklientene.

For å oppsummere resultatene i tabellen kan vi si at forsøkene har bidratt til at flere opplever å få utført sine tjenester på ett og samme sted, men at brukerne nødvendigvis ikke opplever å få mer samordnede tjenester av den grunn. Dette underbygger også det vi tidligere har vært inne på, nemlig at samlokalisering ikke nødvendigvis gir bedre og mer samordnede tjenester. Det vi imidlertid kunne se konturene av i forrige avsnitt, var at samordningen på enkelte områder var blitt bedre, mens det i kjølvannet av at flere brukere blir aktivisert i forsøkene, kan oppstå nye former for kasteballer (i det minste sett fra brukernes ståsted).

På samme måte som over, skal vi her være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner. Resultatene som fremkommer kan ha ulike metodiske forklaringer. Et forhold er at resultatene kan være en effekt av utvalgsskjevheter (at vi har fått et skjevt og mer misfornøyd utvalg i forsøkene). Dette har vi imidlertid forsøkt å kontrollere for ved bruk av regresjonsmodeller.

Et annet problem er at resultatene reflekterer historien før forsøket ble startet opp (for eksempel spørsmålet om at de har måttet vente lenge for å få den hjelpen de trenger). Selv om kommentarene fra enkelte respondenter kan tyde på dette er tilfelle, burde vi likevel forvente at erfaringene fra den perioden forsøkene har eksistert ville overskygge eventuelle tidligere negative erfaringer. Det er også slik at tendensen i svarene på ulike spørsmål er forholdsvis like og en uheldig spørsmålsformulering kan derfor neppe være en hovedforklaring.

Vi står da igjen med den siste forklaringen, nemlig at forsøkene ennå ikke helt har lyktes med å redusere brukernes opplevelse av innlåsing eller det å være kasteball mellom etatene. For å belyse dette ytterligere har vi sett nærmere på om vi finner variasjonen mellom forsøkene. Her har vi tatt utgangspunkt i en indeks basert på alle spørsmålene i tabell 5.3. En høy skåre på denne indeksen tilsier dermed at brukeren er godt fornøyd med tjenestene og i liten grad opplever kasteballsproblematikk.



Figur 5.1 Forsøkernes skåre på en indeks basert på ulike indikatorer for kasteballproblematikk og innelåsing (estimer)

I figur 5.1 har vi sammenlignet de ulike forsøkene og sammenligningskommunene (samlet) i forhold til den nevnte indeksvariabelen (kontrollmodell 3). Her er det spesielt forsøkene i Moss og Lødingen som utmerker seg positivt. På den andre siden finner vi at forsøkene i Kristiansand, Dønna og Nittedal har en skåre som ligger lavere enn sammenligningskommunene. Resultatene viser dermed noe av den samme tendensen som vi fant når vi stilte et mer direkte spørsmål om brukerne hadde opplevd å bli kasteballer.

5.4 Hvilke utfordringer har ”kasteballene”?

Vi har tidligere vært inne på at brukernes opplevelse av å være kasteball kan arte seg på forskjellige måter fra sak til sak. For å få et innblikk i hva slags saker ”kasteballene” er opptatt av, har vi derfor gått gjennom kommentarene til de brukerne som oppgir at de i stor eller noen grad har opplevd å bli kasteball mellom etatene.

Et forhold som går igjen i flere av kommentarene, er ventetiden for å få avgjort saken sin. Dette kan illustreres ved følgende fire kommentarer:

”Har ventet ca 1 år på et tiltak. Har blitt kasteball mellom Aetat og skolen frem til i dag.”

”Jeg venter på tester pga dysleksi og tilrettelegging for yrkeslivet.”

”Svært misfornøyd med Aetat i Lillestrøm som brukte 1 1/2 år på å behandle søknad om attføringspenger.”

”Ting tar altfor lang tid. Har nå ventet i 3 uker på penger fra sosialen. Har ikke en krone og trenger penger til medisiner og liknende.”

Som det går frem av kommentarene dreier det seg her om at klientene tilsynelatende går i lange uavklarte venteperioder i forhold til både økonomiske ytelser, avklaring av arbeidsevne og i påvente av tiltak.

Et nærliggende tema som går igjen i flere av kommentarene omhandler kvaliteten på tjenestene. Dette dreier seg først og fremst om dårlig behandling av brukerne og feilinformering fra saksbehandlernes side. En av informantene påpeker i den forbindelse at det som gjøres ikke nødvendigvis er godt nok:

”Er misfornøyd med hele greia. Ikke oppfølging og lite hjelp å få. Bare de gjør noe tror de at det er bra nok.”

I forhold til de økonomiske ytelsene er det ikke bare saksbehandlingstiden mange brukerne er misfornøyd med. Det er også enkelte som påpeker at samordningen av de økonomiske ytelsene kunne vært bedre. Dette synes først og fremst å gjelde forholdet mellom Aetats ytelser og sosialhjelpen:

”Jeg er misfornøyd fordi i henhold til nye regler fra Aetat betaler de ikke husleie og jeg må få hjelp til husleie fra sosial som jeg ikke liker fordi sosial presser meg og gjør meg dårlig”

En annen av respondentene påpeker også at det ligger visse forventninger her om å få økonomisk støtte i forhold til skolegang og jobbsøking:

”Vi hadde en sammenslåing av sosial, Aetat og trygd. De ville ikke hjelpe meg med økonomisk støtte når jeg skulle på skolen eller finne jobb. De ba meg ta opp lån. De fulgte ikke opp.”

De to siste kommentarene illustrerer også et generelt inntrykk av at mange brukere tilsynelatende har en uavklart økonomisk situasjon i tillegg til forventninger om at etatene skal løse den vanskelige økonomiske situasjonen de er oppe i.

Ellers er det flere informanter som også peker på mangler ved oppfølgingen:

”Ingen oppfølging verken fra Aetat eller kommunen da ikke tilbud om relevant arbeid ble tilbudt.”

Som vi ser her kommer misnøyen blant ”kasteballene” i forsøkene til uttrykk på mange ulike måter. Det er få her som gir uttrykk for direkte misnøye med samarbeidet mellom de tre etatene. I sammenligningskommunene er det derimot flere som kommenterer at de er misfornøyd med samarbeidet mellom de tre etatene. Følgende tre sitater fra respondenter i sammenligningskommunene illustrerer dette:

”En vis grad av ansvarsforskyvelse fra den ene etaten til den andre som etter min oppfatning var et resultat av manglende kunnskap.”

”Trygdekontoret har ingen plikt til å hjelpe så lenge saken min ikke er ferdigbehandlet hos Aetat og Aetat sa det samme når saken min var under behandling hos trygdekontoret. Jeg måtte derfor gå på sosialen.”

”Er spesielt misfornøyd med sosialkontoret og samarbeidet mellom sosialkontoret og Aetat. Det er stor forskjell mellom saksbehandlere hos sosialkontoret og i Aetat.”

Som vi har vist over, finner vi også kommentarer fra forsøkene som knyttes til kasteballproblematikken. Men til forskjell fra kommentarene i sammenligningskommunene er de ikke i like stor grad rettet mot samarbeidet mellom de tre etatene.

5.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss fenomenet ”kasteballer”. Dette er målt på ulike måter (direkte og indirekte), men uansett målemetode er hovedkonklusjonen at det ikke har blitt færre som opplever seg som kasteballer i forsøkene enn i sammenligningskommunene. En forklaring på dette kan være målefeil, dvs. at brukerne i forsøkene refererer til forhold som har skjedd før forsøkene kom i stand. Enkelte kommentarer fra de som har svart på undersøkelsen, kan tyde på dette. Men dette er neppe noen hovedforklaring på at forsøkene tilsynelatende ikke har klart å redusere kasteballproblematikken. Brukernes kommentarer tyder heller på at ”kasteballer” er noe annet i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Mens flere i sammenligningskommunene refererer til det klassiske samarbeidet mellom de tre etatene, finner vi ikke tilsvarende kommentarer i forsøkene.

I forsøkene går kommentarene i større grad ut på ”kasteballsituasjoner” mellom saksbehandlere eller mellom forsøk og moderetatene. Det første tilfellet her viser

at det like godt kan oppstå kasteballsituasjoner mellom spesialister innenfor én og samme etat som mellom spesialister i ulike etater. I det andre tilfellet finner vi to varianter. Den ene finner vi i forsøk der Aetat ikke er lokalisert i forsøkskommunen og der kasteballproblematikken oppstår mellom det lokale forsøket og Aetat. Den andre varianten finner vi der forsøket er etablert som en egen enhet utenfor de tre etatene og der kasteballsituasjonen kan oppstå mellom en av moderetatene og forsøket.

Når vi sammenligner hvilken etat brukerne opplever å være kasteball mellom, er det klare forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. I sammenligningskommunene finner vi at de fordeler seg mellom alle tre etatene, men med en viss overvekt av kasteballer mellom trygdekontor og Aetat. I forsøkene finner vi derimot at det er langt færre som opplever seg som kasteball mellom trygdekontor og Aetat og noe færre mellom trygdekontor og sosial, men klart flere mellom sosialkontor og Aetat (samt mellom alle tre etatene).

Med andre ord kan vi si at forsøkene har blitt bedre og dårligere på samme tid. De har blitt bedre i forhold til de klassiske kasteballsituasjonene mellom trygdekontoret på den ene siden og Aetat eller sosialkontoret på den andre siden. Forsøkene er derimot ikke bedre i forhold til kasteballene mellom sosialkontoret og Aetat. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at forsøkene i større grad enn sammenligningskommunene har mobilisert flere brukere som tidligere kun har mottatt passiv stønad. I kjølvannet av dette kan det oppstå situasjoner hvor enkelte brukere kan oppleve seg som kasteballer. En annen forklaring kan være at forholdet mellom Aetat og sosialtjenesten dreier seg mye om skjønnsbasert saksbehandling, mens forholdet mellom trygd og de to øvrige etatene dreier seg mer om rettighetsbasert saksbehandling. Det er også rimelig at en mer skjønnsbasert saksbehandling kan skape situasjoner der brukerne opplever seg som kasteball.

I dette kapitlet har vi også sett nærmere på hva ”kasteballene” i forsøkene har vært spesielt misfornøyd med. Det som går igjen her er ventetid på avklaring av sakene og at mange brukere åpenbart har en uavklart økonomisk situasjon. I sammenligningskommunen er det derimot flere kommentarer som retter seg mer direkte mot samarbeidet mellom disse tre etatene. Dette finner vi ikke blant kommentarene til brukerne i forsøkene.

6 HAR FLERBRUKERNE FÅTT BEDRE TJENESTER?

I kapittel 3 så vi at brukerne i forsøkene som hadde hatt kontakt med både trygdeetaten og Aetat, samt de som hadde hatt kontakt med alle tre etatene, var mer fornøyd med servicen enn tilsvarende brukere i sammenligningskommunene. Dette kan med andre ord tyde på at forsøkene har forbedret servicen spesielt for flerbrukerne. Brukere med sammensatte behov har også vært en sentral målgruppe for forsøkene. Med tanke på å identifisere denne gruppen spesielt, stilte vi derfor et spørsmål om brukerne selv opplevde å ha behov for samordnede tjenester fra de tre etatene og eventuelt hvilke etater.

Tabell 6.1 Brukernes oppfatning av (om de selv har) behov for samordnede tjenester (i %).

	Sammenligningskommune	Forsøkskommune	Totalt
Nei, ikke behov	63	44	53
Vet ikke	5	11	8
Trygd og Aetat	14	11	12
Trygd og sosial	4	5	4
Aetat og sosial	9	17	13
Alle tre etatene	6	13	10
Totalt	100%	100%	100%

I tabell 6.1 ser vi at det er klare forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene i forhold til brukernes behov for samordnede tjenester. For det første ser vi at det er en mindre andel i forsøkskommunene som svarer at de ikke har behov for samordnede tjenester. En forklaring på dette kan være at flere passive brukere har blitt aktivisert i et tverretatlig samarbeid og dermed endret brukernes oppfatning av sine behov. Dette underbygges av at det er en større andel i forsøkene som oppgir at det har vært et samordningsbehov mellom Aetat og sosialtjenesten samt mellom alle tre etatene.

Men igjen er vi her stilt overfor spørsmålet om hva som er effekten av selve forsøket og hva som er et resultat av selve utvalgsprosedyrene. Forskjellene mellom forsøkene og sammenligningskommunene kan på den ene siden forklares ut fra at forsøkene har skapt et større (tverretatlig) behov hos brukerne. På den andre siden vet vi at prosjektdeltakerne i Moss og Nittedal er spesielt utplukkede personer. Videre er forsøket i Kristiansand avgrenset til unge brukere. Når vi kontrollerer for prosjektdeltakerne i Kristiansand, Moss og Nittedal, finner vi at forskjellene i all hovedsak kan tilskrives det spesielle utvalget av brukere vi har i

Moss og Nittedal. Det betyr samtidig at vi ikke kan si noe sikkert om forskjellene i tabellen over skyldes utvalgsskjevheter eller effekter av forsøksvirksomheten.

Det sentrale spørsmålet her er imidlertid ikke hvor mange som har behov for samordnede tjenester, men heller hvor fornøyde brukerne er med etatenes evne til å samarbeide omkring deres behov.

Tabell 6.2 Brukernes fornøydhetsgrad med etatenes evne til å samarbeide om deres sak (utvalg: de som selv opplever å ha et samordningsbehov).

	Sammenl	Forsøk	Totalt
Meget fornøyd	15	21	18
Ganske fornøyd	28	32	30
Verken eller	27	26	27
Ganske misfornøyd	19	13	15
Meget misfornøyd	12	8	10
Totalt	100	100	100

Tabell 6.2 viser at blant de med behov for samordnede tjenester, er det faktisk en større andel fornøyde brukere i forsøkskommunene enn i sammenligningskommunene. I alt er det 53% av respondentene i forsøkene som svarer at de er ganske eller meget fornøyde med etatenes evne til å samarbeide om sin sak. Tilsvarende for sammenligningskommunene er 43%. På samme måte som i de andre analysene, har vi også her kontrollert for eventuelle skjevheter i utvalget ved hjelp av en regresjonsmodell (tabell 10 i vedlegg). Det viser seg at selv når vi kontrollerer for individuelle bakgrunnskjennetegn, status på undersøkelsestidspunktet og etatstilknypning, er denne forskjellen signifikant. Når vi kontrollerer for de spesielle utvalgene i Moss og Nittedal, forsvinner imidlertid mye av effekten. Dette skyldes at brukerne av teamene i disse to forsøkene gjennomgående er mer fornøyd enn tilsvarende flerbrukere i andre forsøk. Med andre ord kan den positive effekten her langt på vei tilskrives teamarbeidet i disse to forsøkene.

Det kan her fremstå som motsigende at det ikke har blitt færre kasteballer i forsøkene samtidig som vi ser en tendens til at de som oppgir å ha behov for samordnede tjenester, er mer fornøyd i forsøkene. En gjennomgang av kommentarer og datamaterialet viser at det kan være minst to forklaringer på dette.

- a) at forsøkene skaper flere kasteballer uten at brukerne selv opplever å ha et samordningsbehov
- b) at brukerne er fornøyd med de samordnede tjenestene i forsøksvirksomheten, men opplever samtidig å bli kasteball i forhold til moderatene.

Den første forklaringen innebærer at brukere i kjølvannet av aktiviseringen, kan oppleve å bli kasteballer uten at de selv opplever å ha et samordningsbehov. For eksempel kan økt bruk av vilkårssettingen bidra til at enkelte føler seg tvunget over fra en tilstand med passive ytelser til en tilstand med aktiv oppfølging og tiltak fra etatenes side, uten at de selv føler å ha behov for dette. Den misnøyen disse gir uttrykk for, kommer derfor bare til uttrykk ved at de opplever seg som kasteballer, og ikke i form av misnøye med etatenes evne til å samarbeide om deres sak (fordi de svarer nei på spørsmålet om de har et samordningsbehov). Et sitat fra en bruker som oppgir å ikke har behov for samordnet bistand, kan illustreres ved et av de tidligere refererte sitatene:

”Jeg ble sendt opp til FJ. Der følte jeg at ingen visste hva de drev med, og ingen skjønnte eller hørte på hva jeg ville. Bortsett fra én. Spesielt misfornøyd med at jeg ble sendt opp dit. Hadde ingenting der å gjøre når man tenker på de andre som var der.”

Som respondenten over viser, kan man med andre ord oppleve å bli kasteball uten at man selv opplever å ha behov for samordnet bistand. Det betyr også at det kan være en del misnøye i forhold til kasteballproblematikken som ikke kommer til uttrykk blant de som svarer at de har et samordningsbehov.

Spesielt kan dette gjelde brukere som primært er opptatt av å få sikret økonomiske ytelser, men som i kjølvannet av forsøket opplever at saksbehandlerne har fokus rettet mot jobb og arbeidsmarked. Dette kan vi se antydninger til hos følgende informanter som uttrykker misnøye med:

”... rettighetene vi har krav på som de ikke forteller om. Saksbehandlingstiden er lang og de snakker nedlatende til oss som er i en vanskelig livssituasjon. De har ingen respekt som medmenneske og det tar lang tid å få penger.”

”... innkalling til møte i Aetat som var 2 bortkastede timer. Ikke relevant når jeg ikke har krav på dagpenger.”

Spenningsforholdet mellom det å ha fokus på økonomiske ytelser og arbeid har også vært et viktig diskusjonstema i utformingen av Jobcentre Plus i Storbritannia. Samtidig viser også evalueringer herfra at flere brukere som selv ikke opplever å være klare for arbeidsmarkedet, opplever den jobbfokuserte tilnærmingen som problematisk (Møller 2004).

Det er dermed en mulighet for at enkelte i forsøkene opplever nærmest en motsatt kasteballproblematikk, nemlig at man mer eller mindre motvillig blir pådyttet eller presset over i aktivitet uten selv å oppleve å ha behov for det.

Den andre forklaringen på at flere er fornøyd med de samordnede tjenestene uten at det er blitt færre kasterbatter, kan være at brukerne skiller mellom tjenestene internt i forsøket og andre tjenester i moderetatene. Dette har sammenheng med at forsøkene som er med i undersøkelsen, enten har preg av å være et prosjekt på siden av den ordinære virksomheten til de tre etatene eller at forsøket befinner seg i kommuner hvor Aetat ikke er lokalisert. Som vi har vært inne på tidligere kan dette medføre at brukere opplever seg som kasterbatter mellom forsøksvirksomheten og moderetatene:

”Noen saker må inn til hovedkontorene - i mitt tilfelle spesielt sosialkontoret. Og der er servicen i skranken forholdsvis god, men på kontoret absolutt ikke. Man er liten når en ber om hjelp. Trenger ikke å bli mindre når en går ut igjen!!”

”[Er misfornøyd med:] at jeg må dra mellom Aetat Lillestrøm og Aetat Nittedal.”

Det er med andre ord ikke noe i veien for at man kan oppleve kasterballproblematikken mellom forsøket og de respektive moderetatene samtidig som man opplever at forsøket i seg selv bidrar positivt til å samordne tjenestene (begge kommentarene over er hentet fra personer som oppgir at de er fornøyd med etatenes evne til å samarbeide om deres sak).

Disse resultatene tyder med andre på at brukerne kan oppleve forsøksvirksomheten som både positiv og negativ. Det at vi ikke ser vesentlig forskjeller i brukertilfredsheten mellom forsøkene og sammenligningskommunene kan således forklares ved at forsøkene har blitt bedre på noen områder eller overfor noen grupper, men dårligere i forhold til andre (sett ut fra brukernes ståsted).

Selv om vi her ser at forsøkene samlet sett har blitt bedre i forhold til de som selv opplever å ha et samordningsbehov, viser kommentarene også at det ikke alltid er samsvar mellom hva brukerne opplever av behov og hva saksbehandlerne mener er nødvendig. Dette kan skyldes to forhold. For det første kan det ha sammenheng med at saksbehandlerne har vanskelig for å forstå brukernes behov og situasjon. Det er flere kommentarer fra brukerne hvor det uttrykkes misnøye med saksbehandlerens forståelse for brukerens situasjon, spesielt knyttet til økonomiske forhold. For det andre kan krav om aktivitet og vilkårssetting skape en følelse av tvang og dermed misnøye blant brukerne. Det siste vil her lett komme i konflikt med målet om en brukervennlig forvaltning.

7 BETYR BRUKERMEDVIRKNING NOE?

Et av hovedmålene med Samordningsforsøkene har vært å skape en mer brukerrettet forvaltning. Som vist i kapittel 2 er brukermedvirkning et sentralt element i definisjonen av brukerretting. Tidligere har vi også vist at brukerne i forsøkene i noe større grad enn i sammenligningskommunene har vært fornøyd med muligheten for å påvirke veivalg eller løsninger i forhold til egen sak (kapittel 3). Selv om brukermedvirkning kan betraktes som et mål i seg selv, kan det også betraktes som et virkemiddel for å tilpasse tjenestene bedre til brukernes behov. I dette kapittelet har vi derfor sett nærmere på sammenhengen mellom brukermedvirkning og hvor fornøyd brukerne er med tjenestene.

Tabell 7.1 Brukernes tilfredshet med muligheten for å påvirke veivalg eller løsninger i forhold til egen sak. Sammenligning av forsøks- og sammenligningskommuner (i prosent)

	Sammenligningskommune	Forsøkskommune	Totalt
Meget fornøyd	15	17	16
Ganske fornøyd	31	34	33
Verken eller	33	33	33
Ganske misfornøyd	14	11	13
Meget misfornøyd	7	5	6
Totalt	100%	100%	100%

I tabell 7.1 har vi først presentert svarfordelingen på spørsmålet om brukermedvirkning. Denne viser som vi var inne på i kapittel 3, en svak, men entydig tendens til at brukerne i forsøkene er mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene.

Spørsmålet her er imidlertid om brukermedvirkning i seg selv har en positiv betydning for tjenestene og om dette slår spesielt godt ut i forsøkene. Dette kan vi teste ut ved å se på sammenhengen mellom brukernes opplevelse av å få medvirke i egen sak og brukernes opplevelse av å få de tjenestene de har behov for.

Når vi skal sammenligne ulike spørsmål der brukerne gir uttrykk for sine subjektive oppfatninger, står vi imidlertid overfor det metodiske problemet at noen er gjennomgående positive og noen gjennomgående negative, uavhengig av spørsmålene som stilles og de erfaringene brukerne har. I kapittel 2 omtalte vi dette som stemningsindikatoren. Vi risikerer med andre ord at de sammenhengene vi finner er et resultat av personlige egenskaper hos respondentene og ikke erfaringer brukerne har med tjenestene. For å unngå dette har vi lagt inn i analyse-

modellen brukernes samlede tilfredshet med servicen (jf. kapittel 3) som et forsøk på å kontrollere for en slik stemningseffekt.

Tabell 7.2 Estimering av brukernes samlede oppfatning av hvor god hjelp de har fått. Samlede forsøks effekter, betydning av brukermedvirkning og samspill mellom forsøk og brukermedvirkning. OLS-regresjon (X-ene i tabellen indikerer at disse variablene er med i modellberegningen).

	Modell 0	Modell 0b	Modell 0c	Modell 0d	Modell 4
(Constant)	3,649	1,381	1,774	,618	1,552
Forsøksdummy	,110	-,020	-,903**	-,804**	-,618*
Brukermedvirkning		,692***	,572***	,212***	,212***
Interaksjon (brukermedvirkning * forsøk)			,261***	,228**	,163*
Samlet brukertilfredshet (stemningsindikator)				,683***	,598***
Individkjennetegn					X
Status					X
Etatstilknytning					X
Dummy for prosjektdeltakere i Nittedal og Moss					X

Tabell 7.2 viser en klar sammenheng mellom hvor fornøyd brukerne har vært med muligheten til å påvirke sin egen sak og hvor fornøyd de er med den hjelpen de har fått (modell 0b). Dette er interessant i seg selv, men vår interesse er først og fremst knyttet til forsøkene. Spørsmålet er da om den formen for brukermedvirkning som praktiseres i forsøkene er mer virkningsfull enn den brukermedvirkningen som praktiseres i sammenligningskommunene. For å undersøke dette har vi i modell 0c lagt inn en såkalt interaksjonsvariabel som innebærer at vi måler betydningen av brukermedvirkning spesielt i forsøkene.¹⁰ Som vi ser av tabellen, finner vi her en klar positiv sammenheng. Resultatene viser med andre ord ikke bare at brukermedvirkning betyr noe, men også at brukermedvirkningen i forsøkene har større betydning enn brukermedvirkningen i sammenligningskommunene.

I modell 0c har vi kontrollert for den såkalte stemningsindikatoren. Som forventet finner vi da at effekten av brukertilfredshet svekkes. Men estimatene er fremdeles klart positive, både estimatet til brukertilfredsheten og estimatet til interaksjonsleddet. Vi ser også at sammenhengene er signifikante selv om vi kontrollerer

¹⁰ Interaksjonsvariabelen får vi frem ved å multiplisere forsøksvariabelen med spørsmålet om brukermedvirkning. Interaksjonsvariabelen indikerer dermed om brukermedvirkning påvirker brukertilfredsheten mer i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

rer for andre bakgrunnsvariabler (modell 4). Det betyr at vi med en viss trygghet kan si at brukervedvirkning har en betydning for brukernes opplevelse av å få den hjelpen de trenger, og spesielt i forsøkene (se også tabell 11 i vedlegg).

På bakgrunn av resultatene over, skulle vi forventet at brukerne i forsøkene opplevde å få bedre hjelp enn brukerne i sammenligningskommunene. Men som vi så i kapittel 4, var det samlet sett ingen vesentlig forskjell her. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål om hvorfor ikke brukerne i forsøkene opplever å ha fått bedre hjelp enn brukerne i sammenligningskommunene når de samtidig rapporterer om at brukervedvirkningen er så god. Når forsøkene er så gode på brukervedvirkning uten at det bidrar til at brukerne totalt sett er mer fornøyd med hjelpen de får, så må det også være noe forsøkene er spesielt dårlige på.

I kapittel 3 pekte vi på noen slike faktorer ved servicen. Her viste det seg at brukerne i forsøkene hadde en tendens til å være mindre fornøyd med ventetiden både i skranken og i forhold til søknadsbehandlingen. Videre så vi også antydninger til at brukerne var mindre fornøyd med tilgjengeligheten på telefon og muligheten til å snakke uforstyrret med saksbehandler. Riktignok betyr disse forholdene noe for hvor god hjelp brukerne opplever å få, men det betyr ikke noe mer i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det er også slik at når vi kontrollerer for stemningsindikatoren, så forsvinner mye av effekten her (bortsett fra ventetid på søknad).

Det er med andre ord vanskelig å finne noe konkret som påvirker forsøkene i negativ retning. En variabel har imidlertid klart negativ betydning for den hjelpen brukerne får i forsøkene. Det viser seg nemlig at brukerne som har en ytelse fra Aetat, er spesielt misfornøyd med den hjelpen de har fått. Denne variabelen betyr ikke noe når vi tar med alle brukerne under ett, men som vi ser av tabellen under, er den for forsøkene sin del klart negativ. Med andre ord er det klare forskjeller blant brukerne med ytelse fra Aetat i deres opplevelse å få hjelp i henholdsvis forsøkene og sammenligningskommunene).

Tabell 7.3 Estimering av hvor god hjelp brukerne har fått. Samlede forsøkeffekter, betydning av brukermedvirkning (+samspillseffekt med forsøk) og betydningen av å ha en ytelse fra Aetat (+samspillseffekt med forsøk). OLS-regresjon.

	Modell 0c	Modell 0d	Modell 0c	Modell 0d	Modell 4
(Constant)	1,774	1,803	1,732	,572	1,445
Forsøksdummy	-,935***	-,896***	-,674***	-,611*	-,392
Brukermedvirkning	,572***	,576***	,566***	,205***	,204***
Interaksjon (brukermedvirkning * forsøk)	,267***	,259**	,260***	,234***	,167*
Ytelser fra Aetat		-,164	,234	,262*	,234
Interaksjon (ytelser fra Aetat * forsøk)			-,761***	-,733***	-,738***
Samlet brukertilfredshet (stemningsindikator)				,682***	,600***
Individkjennetegn					X
Status					X
Etatstilknytning					X
Dummy for prosjektdeltakere i Nittedal og Moss					X

Tabell 7.3 viser som over, at det er en positiv sammenheng mellom brukermedvirkning og brukernes opplevelse av hvor god hjelp de har fått, og at dette gjelder spesielt i forsøkene (modell 0c). Med andre ord kan vi si at mye av den hjelpen brukerne opplever å få i forsøkene, kan tilskrives den relativt gode brukermedvirkningen vi finner her. Dersom brukermedvirkningen i forsøkene hadde vært dårligere, kunne vi også ut fra disse resultatene estimert at brukerne ville vært mindre fornøyd med hjelpen de hadde fått.

Når vi videre tar med variabelen ”ytelse fra Aetat”, ser vi først at denne i seg selv har liten betydning for hjelpen brukerne får. Interaksjonsleddet mellom det å ha ytelse fra Aetat og det å være bruker i et forsøk slår imidlertid klart negativt ut. Det betyr at de brukerne som har ytelse fra Aetat og som befinner seg i forsøkene, opplever å få dårligere hjelp enn tilsvarende brukere i sammenligningskommunene (se også tabell 12 i vedlegget). Dette gjelder også selv om vi kontrollerer for stemningsindikatoren og andre bakgrunnsvariabler.

I forsøkene finner vi med andre ord to sentrale faktorer som påvirker brukernes oppfatning av den hjelpen de har fått. Den ene er brukermedvirkning som påvirker i positiv retning. Den andre som påvirker i negativ retning, er mer uidentifiserbar, men kan knyttes til de brukerne som har ytelse fra Aetat.

Det er imidlertid et åpent spørsmål hvorfor brukere med ytelser fra Aetat er så mye mer misfornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommune. Vi har derfor sett nærmere på hvilke ytelser dette gjelder og det går klart frem at det spesielt gjelder personer med dagpenger, men i noen grad også personer som oppgir at de har kursstønad eller andre ytelser fra Aetat (se tabell 13 og 14 i vedlegget).¹¹ De som har attføringspenger er derimot mer fornøyd med hjelpen i forsøkene enn i sammenligningskommunene (se tabell 15 i vedlegg).

På bakgrunn av disse funnene kan vi antyde minst to forklaringer på hvorfor personer med ytelser i Aetat trekker brukertilfredsheten ned i forsøkene (dvs. vurderingen av den hjelpen brukerne opplever å ha fått). Siden de med dagpenger er spesielt misfornøyd og de med attføringspenger er spesielt godt fornøyd, kan en forklaring ligge i de prioriteringene forsøkene har gjort. Som et utgangspunkt kan vi skille mellom tre brukergrupper i Aetat: de med attføringspenger, de med dagpenger og de som har individstønad. På den ene siden har vi de med attføringspenger som prioriteres høyt i Aetat. I forhold til denne gruppen har Aetat klare målkrav samtidig som det enkelte fylke/arbeidskontor har økonomiske incentiver til å prioritere denne gruppen.¹² På den andre siden har forsøkene vært opptatt av å prioritere flerbrukerne. Foruten attføringssøkerne, omfatter dette i stor grad sosialhjelpsmottakere som vil motta individstønad når de er på tiltak i Aetat. Dette kan således bety at de ordinære arbeidssøkerne med dagpenger bevisst eller ubevisst har blitt nedprioritert i forsøkene, noe som dermed kommer til uttrykk ved at de i liten grad opplever å ha fått hjelp.

En annen forklaring kan også være at aktiviseringen av tidligere passive brukere fra trygdeetaten og sosialtjenesten har bidratt til det er en mer sammensatt gruppe brukere som er tilknyttet Aetat i forsøkene. Som vi har vært inne på tidligere, kan resultatene i brukerundersøkelsen dermed forklares ved: a) at forsøkene har en annen sammensetning av brukere, b) at brukernes kontakt med saksbehandlerne blir hyppigere og dermed også sjansene for å oppleve situasjoner de er misfornøyd med, samt c) at aktiviseringen i seg selv bidrar til økt misnøye blant brukerne (aktivisering under press). Vi kan heller ikke se bort fra at misnøyen også kan skyldes at tilbudet i Aetat ikke er godt nok tilpasset den klientgruppen som er aktivisert i forsøkene eller at det er skapt større forventninger enn det forsøkene/Aetat klarer å innfri.

Et utgangspunkt for dette kapittelet var at brukerne i forsøkene ikke opplevde å få noe bedre hjelp enn brukerne i sammenligningskommunene. Innledningsvis i

¹¹ Her antar vi at vi fanger opp brukere med individstønad fra Aetat.

¹² Samtidig med Samordningsforsøkene har Aetat gjennomført etatsinterne forsøk med incentivbaserte finansieringssystemer. Et av disse forsøkene går ut på å stykkprisfinansiere avklaring av attføringssøkere (Møller 2004).

kapitlet fant vi imidlertid at forsøkene tilsynelatende har vært bedre på brukermedvirkning enn sammenligningskommunene. Når vi samtidig fant at brukermedvirkning påvirker brukertilfredsheten positivt, var det derfor underlig at ikke brukerne i forsøkene var mer fornøyd med hjelpen de hadde fått. Siden forsøkene har vært bedre på brukermedvirkning, men likevel ikke gir bedre hjelp til brukerne enn sammenligningskommunene, er det naturlig å tenke seg at det er noe forsøkene ikke er gode på. I søken etter svaret på dette fant vi at det spesielt var brukere med ytelser fra Aetat som var misfornøyd med hjelpen de hadde fått i forsøkene. Dette gjaldt spesielt de med dagpenger og i noen grad de med kursstønad/andre ytelser. Forklaringen på dette kan dels være at de med dagpenger har blitt nedprioritert og dels at de ”nye” brukerne i Aetat er mer misfornøyd, enten som en følge av den historien de har vært gjennom, som følge av økt kontakt med etatene eller rett og slett ved at de har blitt aktivisert fra en passiv tilværelse på sosialstønad (eventuelt passiv trygdeytelse).

En konklusjon vi kan trekke av dette er at vi ikke uten videre kan si at forsøkene har mislykkes i å samordne tjenestene. I dette kapitlet har vi vist til at de både har blitt bedre i forhold til brukermedvirkning generelt og i forhold til attføringsklienter spesielt. På den annen side kan det også være at det i kjølvannet av bestrebelsene på å få ”flere i jobb og færre på passive ytelser”, nødvendigvis må bli flere misfornøyde brukere, enten i form av at det skapes for store forventninger eller ved at aktiviseringen i seg selv nødvendigvis må bli en ”smertefull” prosess for den enkelte bruker (jf. forklaringene over). Dette leder oss også over til den målkonflikten som kan oppstå mellom det å få flere i jobb/færre på passive ytelser og det å ha en brukervennlig forvaltning. Det er mulig her at forsøkene som resultat av at flere tidligere passive brukere aktiviseres, er i ferd med å oppnå det første målet, men da på bekostning av det andre.

Men samtidig kan vi ikke se bort fra at misnøyen som kommer frem i forsøkene, skyldes at man har prioritert annerledes i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Det at misnøyen først og fremst kommer til uttrykk blant personer på dagpenger fra Aetat, underbygger dette. Også dette resultatet leder oss dermed over på en utfordring for forsøkene, nemlig at det kan være nødvendig å prioritere mellom ulike brukergrupper (mellom de gruppene som opplever å ha behov på tvers av etatene flerbrukere og de gruppene som kun har enkle tjenestebehov).

8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Denne undersøkelsen har tatt for seg resultatene fra en brukerundersøkelse gjennomført i 7 av Samordningsforsøkene. Resultatene fra undersøkelsen er sammenlignet med seks tilsvarende kommuner uten organisert samordning mellom sosialtjenesten, trygdekontoret og Aetat. Foreløpig baserer undersøkelsen seg på et relativt lite utvalg og resultatene må derfor tolkes med en viss forsiktighet.

Undersøkelsen har fokusert på følgende fire typer spørsmål:

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

Det viser seg å være små eller ubetydelige forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene i forhold til brukernes samlede tilfredshet med tjenestene. Dette varierer imidlertid noe fra forsøk til forsøk. Ellers finner vi at de brukerne som har vært i kontakt med alle tre etatene har en tendens til å være mer fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

Vi har også sett nærmere på hvilke aspekter ved servicen brukerne har vært mer eller mindre fornøyd med. Her viser det seg at brukene i forsøkene er klart mindre fornøyd med ventetiden enn brukerne i sammenligningskommunene. Dette gjelder spesielt ventetid i skranken og ventetid i forhold til søknadsbehandling. Brukerne i forsøkene er derimot mer fornøyd enn brukerne i sammenligningskommunene når det gjelder brukermedvirkning (muligheten til å påvirke saken sin).

På spørsmålet om hvor god eller dårlig hjelp brukene har fått, var det samlet sett lite som skilte forsøkene fra sammenligningskommunene. Vi fant imidlertid at de brukerne som svarte at de har hatt behov for hjelp til jobbsøking, var klart mer fornøyd i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Ellers fant vi også at brukerne i forsøkene oppga at de hadde klart flere tjenestebehov enn brukerne i sammenligningskommunene.

Resultatene viser med andre ord at brukerne i forsøkene har behov for flere typer tjenester, men er ikke vesentlig mer fornøyd med tjenestene enn det brukerne i sammenligningskommunene er. Det kan være to forklaringer på dette. For det første peker vi på at forsøkene tilsynelatende har aktivisert flere passive bru-

kere og at flere brukere av den grunn må forholde seg til et mindre standardisert og mer skjønnsmessig tjenestetilbud. I kjølvannet av dette er det også større sjanse for at flere blir misfornøyde med tjenestene. Den andre forklaringen kan være at aktiviseringen av flere passive brukere har bidratt til at brukerne har større forventninger til tjenestene i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Vi kan heller ikke se bort fra at medieomtale av forsøkene kan ha bidratt til å skru opp brukernes forventninger.

Forsøkene skiller seg derimot klarere fra sammenligningskommunene når det gjelder erfaringene med avklaringsmøter, oppfølgingssamtaler og tiltaksbruk. Her finner vi at brukerne i forsøkene er noe mer fornøyd med avklaringsmøtene og klart mer fornøyd med oppfølgingssamtalene. På den annen side er brukerne i forsøkene klart mindre fornøyd med tiltakene de har vært på. En forklaring på dette kan være at forsøkene så langt har vært mer opptatt av å få på plass rutiner omkring avklaring og oppfølging og at mindre fokus har vært på selve tiltaksapparatet. En annen forklaring kan være at forsøkene i større grad benytter tiltak som vilkår for utbetaling av økonomiske ytelser, noe som dermed fører til at færre deltar frivillig på tiltak.

Spørsmålet om kasteballer er målt på ulike måter i undersøkelsen. Men uansett målemetode er hovedkonklusjonen at det ikke har blitt færre som opplever seg som kasteballer i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Brukernes kommentarer i spørreskjemaet kan imidlertid tyde på at ”kasteballer” dreier seg om noe annet i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Basert på disse kommentarene kan vi antyde at det dreier seg om minst to former:

- at man blir kasteball mellom ulike saksbehandlere
- at man blir kasteball mellom forsøket og en eller flere av moderetatene

Det første tilfellet her viser at det like godt kan oppstå kasteballsituasjoner mellom spesialister innenfor én og samme etat som mellom spesialister i ulike etater. I det andre tilfellet finner vi to varianter. Den ene finner vi i forsøk der Aetat ikke er lokalisert i forsøkskommunen og der kasteballproblematikken oppstår mellom det lokale forsøket og Aetat. Den andre varianten finner vi der forsøket er etablert som en egen enhet utenfor de tre etatene og der kasteballsituasjonen kan oppstå mellom en av moderetatene og forsøket.

Når vi sammenligner hvilken etat brukerne opplever å være kasteball mellom, er det klare forskjeller mellom forsøkene og sammenligningskommunene. I sammenligningskommunene finner vi at de fordeler seg mellom alle tre etatene, men kanskje spesielt mellom trygdekontor og Aetat. I forsøkene finner vi derimot at

det er langt færre som opplever å være kasteball mellom trygdekontor og Aetat og klart flere mellom sosialkontor og Aetat eller mellom alle tre etatene.

Det kan være flere forklaringer på disse forskjellene. En forklaring kan være at forsøkene i større grad enn sammenligningskommunene har aktivisert flere brukere som tidligere kun har mottatt passiv stønad. I kjølvannet av dette kan det oppstå situasjoner hvor enkelte brukere kan oppleve seg som kasteballer. En annen forklaring kan være at det lettere oppstår kasteballsituasjoner med den mer skjønnsbaserte saksbehandlingen som foregår mellom Aetat og sosialtjenesten, enn med den mer rettighetsbaserte saksbehandlingen som kjennetegner forholdet mellom trygdeetaten og Aetat.

Til tross for at det ikke er færre som oppgir at de er kasteballer i forsøkene, er det likevel en større andel fornøyde brukere med behov for samordnede tjenester i forsøkene enn i sammenligningskommunene. Dette kan fremstå som motstridende resultater, men kan forklares ved at vi finner brukere som opplever å bli kasteball uten at de selv opplever å ha behov for samordnede tjenester. En annen forklaring er at brukere kan oppleve å få samordnede tjenester internt i forsøket, men likevel oppleve å bli kasteball mellom forsøket og en av moderetatene.

Disse resultatene tyder med andre ord på at brukerne kan oppleve forsøksvirksomheten som både mer positiv og negativ. Det at vi ikke ser vesentlige forskjeller i brukertilfredsheten mellom forsøkene og sammenligningskommunene, kan således forklares ved at forsøkene har blitt bedre på noen områder eller overfor noen grupper, men dårligere i forhold til andre. Den gruppen som synes å være minst fornøyd med tjenesten i forsøkene er ordinære arbeidssøkere med dagpenger. Sammenlignet med dagpengemottakerne i sammenligningskommunene er dagpengemottakerne i forsøkene klart mindre fornøyd med hjelpen de har mottatt.

Dette viser at vi her sannsynligvis står ovenfor en omprioritering av innsatsen i forsøkene, fra de enkle brukerne til de mer kompliserte brukerne. Selv om noe av intensjonen med forsøket var å prioritere brukere med sammensatte behov, kan det likevel være grunn til å stille spørsmål om ikke nedprioritering av andre brukere kan bli en utilsiktet konsekvens av forsøkene.

Selv om resultatene her ikke viser at forsøkene samlet sett kommer vesentlig bedre ut enn sammenligningskommunene, kan vi ikke uten videre trekke den konklusjon at forsøkene ikke har lyktes med å samordne de tre etatenes tjenester. For det første viser det seg at forsøkene kommer bedre ut enn sammenligningskommunene på flere områder og i forhold til enkelte brukergrupper. For

det andre kan det være at det i kjølvannet av bestrebelsene på å få ”flere i jobb og færre på passive ytelser”, naturlig blir flere misfornøyde brukere, enten i form av at det skapes for store forventninger eller ved at aktiviseringen i seg selv nødvendigvis blir en ”smertefull” prosess for enkelte brukere. Dette leder oss også over til målkonflikten som kan oppstå mellom det å få flere i jobb/færre på passive ytelser og det å ha en brukervennlig forvaltning. Det er mulig her at forsøkene, som resultat av at flere tidligere passive brukere aktiviseres, er i ferd med å oppnå det første målet, men da på bekostning av det andre.

VEDLEGG

Vedlegg til kapittel 2

Valg av sammenligningskommuner

Sammenligningskommunene er plukket ut på bakgrunn av en analyse av demografiske og sosiale data om alle kommunene i Norge, samt i forhold til lokalisering av Aetat i de aktuelle kommunene. Dette ble gjort i to trinn. Først plukket vi ut et sett av aktuelle sammenligningskommuner for hver av forsøkskommunene, basert på informasjon om demografiske og sosiale forhold. I forhold til de forsøkene hvor Aetat hadde en eller flere representanter, men hvor Aetat ikke var lokalisert i kommunen, plukket vi ut sammenligningskommuner hvor Aetat var lokalisert med et distriktskontor.

Prosedyrer for registrering av utvalg

Utvalget ble innhentet ved at de enkelte kontorene ble bedt om å levere ut et registreringskjema til alle brukere som i løpet av 14 dager var innom forsøket eller et av kontorene i sammenligningskommunene. Både i forsøkene og i de respektive etatene i sammenligningskommunene ble de bedt om å levere ut et skjema til alle som var i lokalene den aktuelle perioden.

Veiling av utvalget

Som følge av at forsøkene retter seg mot en spesiell målgruppe, har utvalgsprosedyrerne bidratt til visse skjevheter i utvalget. En slik skjevhet er knyttet til alder. Dette har sammenheng med at forsøkene dels retter seg mot yngre og dels at yngre er mobilisert i større grad enn eldre. Vi har derfor valgt å veie utvalget i forhold til alder.

Gjennomsnittsalderen i forsøkene var på 38 år og gjennomsnittsalderen i forsøkene på 46 år. Forskjellen skyldes bl.a. at det generelt er registrert flere trygdebrukere og spesielt pensjonister i sammenligningsgruppene, samt at forsøket i Kristiansand per definisjon retter seg mot de yngste og at vi har et selektert utvalg i Moss og Nittedal som gjennomgående er yngre enn gjennomsnittsbrukeren.

Siden alder har en tilbøyelighet til å påvirke brukertilfredsheten (elder er mer fornøyd enn yngre) har vi valgt å veie utvalget i sammenligningskommunene slik at aldersfordelingen i de to utvalgene blir så lik som mulig. Som det fremgår av

tabellen under er aldersfordelingen i sammenligningskommunene justert etter aldersfordelingen i forsøkskommunene. Det betyr at svarene fra de yngste aldersgruppene (opp til 29 år) i sammenligningskommunene betyr relativt sett mer enn de eldste aldersgruppene.

Tabell 1 Aldersfordeling på utvalget, før og etter veiing

Alder	Aldersfordeling før veiing			Aldersfordeling etter veiing		
	Sammen- ligning	Forsøk	Total	Sammen- ligning	Forsøk	Total
Opp tom 19	3	7	5	7	7	7
20-29 år	14	32	23	32	32	32
30-39 år	20	17	19	18	17	18
40-49 år	21	17	19	17	17	17
50-59 år	20	15	17	15	15	15
60-66 år	10	5	7	5	5	5
67 og over	12	7	10	7	7	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Vedlegg til kapittel 3

Tabell 2 Variabeldefinisjoner

Variabelnavn	Forklaring
Kj_kvinne	Dummy for om respondenten er kvinne (kvinne = 1, mann = 0)
Alder	Alder (kontinuerlig variabel)
Utdannelse	Utdannelse, tre kategorier: grunnskole (1), videregående skole (2) og høyskole/univ. (3)
Ugift/skilt/separert	Dummy for om respondenten er enslig (ugift/skilt/separert = 1, gift/samboer = 0)
Ordinært arbeid, heltid	Dummy for om respondenten er i heltidsarbeid (heltidsarbeid = 1, alle andre = 0). <i>Brukes som referansekategori i analysemodellene.</i>
Ordinært arbeid, deltid	Dummy for om respondenten er i deltidarbeid (deltidsarbeid = 1, alle andre = 0)
Sykmeldt/på rehabilitering	Dummy for om respondenten er sykmeldt/på rehabilitering (sykmelding/rehabilitering = 1, alle andre = 0)
Attføring/attføringstiltak	Dummy for om respondenten er på attføring (attføring = 1, alle andre = 0)
Uføretrygd	Dummy for om respondenten er uføretrygdet (uføretrygdet = 1, alle andre = 0)
I ordinær utdanning	Dummy for om respondenten er i ordinær utdanning (ordinær utdanning = 1, alle andre = 0)
Arbeidsledig/arbeidssøker	Dummy for om respondenten er arbeidsledig/arbeidssøker (arbeidsledig/arbeidssøker = 1, alle andre = 0)
Hjemmeværende (inkl fødselsperm)	Dummy for om respondenten er hjemmeværende (hjemmeværende = 1, alle andre = 0)
Pensjonist	Dummy for om respondenten er i pensjonist (pensjonist = 1, alle andre = 0)
Annet	Dummy for om respondenten har annen status (annen status = 1, alle andre = 0)
Kontakt med: bare sosialkontor	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare sosialkontor (kontakt med bare sosialkontor = 1, alle andre = 0). <i>Brukes som referansekategori i analysemodellene.</i>
Kontakt med: bare trygdeetaten	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare trygdeetaten (kontakt med trygdeetaten = 1, kontakt med bare sosialkontor = 0)
Kontakt med: bare Aetat	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare Aetat (kontakt med Aetat = 1, kontakt med bare sosialkontor = 0)
Kontakt med: sosial/trygd	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare sosialkontor og trygdekontor (kontakt med sosial/trygd = 1, kontakt med bare sosialkontor = 0)
Kontakt med: sosial/Aetat	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare trygdeetaten (kontakt med trygdeetaten = 1, alle andre = 0)
Kontakt med: trygd/Aetat	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare trygdeetaten (kontakt med trygdeetaten = 1, alle andre = 0)
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat	Dummy for om respondenten har vært i kontakt med bare trygdeetaten (kontakt med trygdeetaten = 1, alle andre = 0)
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal	Dummy for om respondenten inngår som registrert bruker i prosjektet i Moss eller Nittedal. Variabelen omfatter alle brukere i Moss og deler av utvalget i Nittedal (prosjektdeltaker = 1, alle andre respondenter = 0)
Prosjektdeltakere i Nittedal	Dummy for om respondenten inngår som registrert bruker i prosjektet i Nittedal (prosjektdeltaker = 1, alle andre respondenter = 0)
Behov for fleretatlig bistand	Dummy for om respondenten oppgir å ha behov for tverretatlig bistand (ja = 1, nei/vet ikke = 0)

Tabell 3 Estimering av forskjeller mellom bakgrunnen til utvalget i forsøkene og sammenligningskommunene (forsøk = 1 og sammenl. = 0). Logistisk regresjon.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstant	,911	,878	,443	,168
Kjønn: kvinne (referanse: mann)	-,015	,052	,054	,000
Alder	-,003	,003	,004	,002
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)	-,358***	-,356***	-,366***	-,369***
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)	-,167	-,248	-,233	-,316
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)				
Status: Ordinært arbeid, deltid		-,438*	-,491**	-,395
Status: Sykmeldt/på rehabilitering		-,439*	-,309	-,392
Status: Attføring/attføringstiltak		-,173	-,144	-,359
Status: Uføretrygd		-,055	,080	,217
Status: I ordinær utdanning		,649	,845	,678
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker		,082	,076	,103
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)		-,323	-,184	,012
Status: Pensjonist		-,634	-,600	-,487
Status: Annet		-,230	-,132	-,279
Kontakt med: bare sosial (referanse)				
Kontakt med: bare trygdeetaten			,357	,598
Kontakt med: bare Aetat			,711*	,901**
Kontakt med: sosial/trygd			,081	-,035
Kontakt med: sosial/Aetat			,604*	,378
Kontakt med: trygd/Aetat			,063	,012
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat			,425	,232
Behov for fleretatlig bistand				,935***
Nagelkerke R2	,020	,041	,056	,097

Tabell 4 Estimering av brukernes samlede tilfredshet med tjenestetilbudet (spørsmål 2). Samlede forsøkseffekter. OLS-regresjon.

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstant	3,582	2,789	3,078	2,733	2,732
Forsøk (forsøk=1 og sammenl.=0)	,017	,019	,025	,016	,011
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,228***	,236***	,197***	,197***
Alder		,022***	,017***	,014***	,014***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,035	-,035	-,067	-,066
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)		-,186**	-,151*	-,039	-,041
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)				,000	,000
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,142	-,155	-,153
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,105	-,169	-,168
Status: Attføring/attførings tiltak			-,118	-,069	-,067
Status: Uføretrygd			-,078	-,052	-,051
Status: I ordinær utdanning			-,138	-,112	-,111
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,277**	-,184	-,183
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-,071	-,111	-,110
Status: Pensjonist			,250	,181	,182
Status: Annet			-,631*	-,531	-,529
Kontakt med: bare sosial (referanse)				,000	,000
Kontakt med: bare trygdeetaten				,744***	,745***
Kontakt med: bare Aetat				,478***	,479***
Kontakt med: sosial/trygd				,351	,354*
Kontakt med: sosial/Aetat				,251	,250
Kontakt med: trygd/Aetat				,504***	,502***
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat				,425**	,423**
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal (referanse: alle andre)					,020
R2	,000	,149	,163	,188	,188

Tabell 5 Estimering av brukernes samlede tilfredshet med tjenestetilbudet. Samlede forsøks effekter og samspill effekter mellom etatstilkn ytning og forsøk. OLS-regresjon.

	Modell 3i	Modell 4i
Konstant	2,812	2,813
Forsøk (fors�k=1 og sammenl.=0)	-,165	-,148
Kjønn: kvinne (referanse: mann)	,193**	,194**
Alder	,014***	,014***
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, h�ysk)	-,077	-,078
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)	-,049	-,043
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)		
Status: Ordinært arbeid, deltid	-,138	-,142
Status: Sykmeldt/på rehabilitering	-,153	-,155
Status: Attføring/attføringstiltak	-,037	-,043
Status: Uføretrygd	-,030	-,034
Status: I ordinær utdanning	-,124	-,127
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker	-,167	-,169
Status: Hjemnev�rende (inkl fødselsperm)	-,061	-,065
Status: Pensjonist	,191	,190
Status: Annet	-,456	-,462
Kontakt med: bare sosial (referanse)		
Kontakt med: bare trygdeetaten	,743***	,748***
Kontakt med: bare Aetat	,433*	,436*
Kontakt med: sosial/trygd	,361	,360
Kontakt med: sosial/Aetat	,206	,206
Kontakt med: trygd/Aetat	,299	,304
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat	,185	,186
- interaksjonsledd 1 (fors�ksdumme * kontakt med bare trygdeetaten)	,025	,010
- interaksjonsledd 2 (fors�ksdummy * kontakt med bare Aetat)	,133	,124
- interaksjonsledd 3 (fors�ksdummy * kontakt med både sosial og trygd)	,003	-,013
- interaksjonsledd 4 (fors�ksdummy * kontakt med både sosial og Aetat)	,136	,141
- interaksjonsledd 5 (fors�ksdummy * kontakt med både trygd og Aetat)	,476	,479
- interaksjonsledd 6 (fors�ksdummy * kontakt med både sosial, trygd og Aetat)	,492	,500
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal (referanse: alle andre)		-,056
R2	,196	,196

Tabell 6 Estimering av brukertilfreds med ulike sider ved servicen (spørsmål 3). Kommunevise forsøkeffekter. OLS-regresjon.

	Dønna	Kr.sand	Lødingen	Løten	Nittedal	Verdal	Moss
Å finne frem til de tjenestene du har behov for	-,305*	,134	,597***	-,037	-,184	,202*	,120
Åpningstidene	,032	,143	,519***	,156	-,152	,363***	-,253*
Å nå frem på telefon	,063	-,201	,006	,032	-,568***	-,075	-,155
Utformingen av lokaler	-,237	,166	,312*	-,006	-,272**	-,112	-,092
Ventetid ved skranken	-,122	-1,092***	,353*	,084	-,314***	-,519**	,003
Ventetid for samtale med saksbehandler	-,029	-,270	,609***	-,101	-,241*	-,428***	,252
Ventetid for behandling av søknad	-,195	-,516***	,502**	-,074	-,388**	-,267	,095
Personalets måte å behandle deg på	-,285	-,134	,624***	,017	-,298**	,021	,110
Personalets kunnskap om din sak	-,344*	-,388**	,685***	-,004	-,222	-,155	,187
Personalets oppfølging av din sak	-,128	-,548***	,945***	,233	-,533***	-,046	,299*
Informasjon du har mottatt i forhold til de tjenestene du har hatt behov for	-,234	,094	,793***	,143	-,288*	,209	,367**
Din mulighet til å få snakke uforstyrret med saksbehandler	-,065	-,398*	,589***	-,146	-,053	-,264*	,417
Muligheten for å påvirke veivalg eller løsning i forhold til din egen sak	,053	,024	,877***	,043	-,127	,203	,623*

Vedlegg til kapittel 4

Tabell 7 Estimering av brukenes vurdering av hjelpen de har fått i forhold til sitt behov for tjenester. Kommunevise forsøkeffekter. OLS-regresjon.

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Konstant)	3,734	3,009	3,757	3,717	3,669
Sammenligningskommuner (referanse)					
Dønna	,245	,014	,027	,029	,022
Kristiansand	-,470**	-,003	,017	,050	,071
Lødingen	1,321***	,972***	,992***	1,119***	1,098***
Løten	,371	,029	,035	-,025	-,039
Nittedal	-,441**	-,412**	-,309	-,348*	-,538**
Verdal	,393*	,221	,170	,012	,008
Moss	,074	,227	,241	,290	,301
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,357***	,295**	,239**	,240**
Alder		,021***	,009*	,003	,004
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		,035	,035	-,005	-,000
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		-,526***	-,441***	-,268**	-,282**
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)					
Status: Ordinært arbeid, deltid			-,003	-,088	-,073
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,176	-,193	-,186
Status: Attføring/attføringstiltak			-,236	-,141	-,129
Status: Uføretrygd			-,226	-,250	-,247
Status: I ordinær utdanning			-,129	,019	,005
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,811***	-,696***	-,685***
Status: Hjemmeværende (inkl fødsels- perm)			-,410	-,376	-,391
Status: Pensjonist			,680*	,498	,483
Status: Annet			-,235	-,196	-,181
Kontakt med: bare sosial (referanse)					
Kontakt med: bare trygdeetaten				,860***	,864***
Kontakt med: bare Aetat				,390	,389
Kontakt med: sosial/trygd				-,315	-,284
Kontakt med: sosial/Aetat				-,168	-,180
Kontakt med: trygd/Aetat				,179	,171
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat				,220	,215
Flerbrukere i Nittedal (referanse: alle and- re)					,394
R2 (forklart varians)	,061	,165	,212	,253	,254

Tabell 8 Estimering av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak (spørsmål 7a). Kommunevise forsøks effekter. Logistisk regresjon.

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Konstant)	-1,214	,257	-,791	-,589	-,619
Sammenligningskommuner (referanse)					
Dønna	,079	,508	,316	,225	,219
Kristiansand	,762***	,004	-,083	,017	,026
Lødingen	-,354**	-,326	-,003	-,100	-,111
Løten	-1,619**	-1,081	-1,076	-,986	-,991
Nittedal	,649**	,564*	,934***	,973**	,833
Verdal	-,207	-,022	-,066	,068	,067
Moss	1,586***	1,418***	1,399***	1,048**	1,050***
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,069	,062	,162	,162
Alder		-,042***	-,030***	-,013	-,012
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,307**	-,351**	-,379**	-,376**
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		,851***	,788***	,672***	,663***
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)					
Status: Ordinært arbeid, deltid			,857***	,700*	,710**
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,907**	-,691	-,686
Status: Attføring/attførings tiltak			2,147***	1,735***	1,741***
Status: Uføretrygd			-,719	-,734	-,728
Status: I ordinær utdanning			,726	,736	,732
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			,924***	,547	,558
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-1,734	-1,441	-1,457
Status: Annet			1,015	,739	,750
Kontakt med: bare sosial (referanse)					
Kontakt med: bare trygdeetaten				-2,28***	-2,28***
Kontakt med: bare Aetat				-,651	-,649
Kontakt med: sosial/trygd				-2,99***	-2,97***
Kontakt med: sosial/Aetat				,260	,257
Kontakt med: trygd/Aetat				-,323	-,324
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat				,095	,095
Flerbrukere i Nittedal (referanse: alle andre)					,231
Nagelkerke R2	,096	,238	,374	,442	,443

Vedlegg til kapittel 5

Tabell 9 Estimering av brukernes opplevelse av å bli kasteball mellom etatene. Kommunevise forsøks effekter. OLS regresjon

	Modell 0	Modell 2	Modell 3	Modell 4a	Modell 4b
(Constant)	1,545	1,600	1,816	1,771	1,719
Sammenligningskommuner (referanse)					
Dønna	-,045	,054	,074	,068	,059
Kr.sand	,547***	,253*	,242*	,263**	,179
Løding	-,010	,113	-,064	-,080	-,102
Løten	-,101	,052	,119	,106	,053
Nitted	,252**	,229**	,283**	,109	,171
Verdal	-,101	-,005	,103	,100	,134
Moss	,189	,046	-,088	-,076	-,241*
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		-,026	-,005	-,004	-,021
Alder		-,009***	-,005	-,004	-,005*
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		,002	,026	,032	,025
Sivilstatus: Ugift/skilt/separert (referanse: gift/samboer)		,256***	,079	,065	,054
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)					
Ordinært arbeid, deltid		-,081	-,060	-,049	-,037
Sykmeldt/på rehabilitering		,155	,156	,158	,116
Attføring/attføringstiltak		,413***	,282**	,290**	,172
Uføretrygd		,150	,102	,101	,153
I ordinær utdanning		,293	,233	,215	,148
Arbeidsledig/arbeidssøker		,216**	,140	,148	,149
Hjemmeværende (inkl fødselsperm)		-,298*	-,316*	-,314*	-,257
Pensjonist		,025	,059	,038	,092
Annet		,590*	,489	,500	,423
Kontakt med: bare sosial (referanse)					
kontakt med: bare trygdeetaten			-,567***	-,563***	-,481***
kontakt med: bare Aetat			-,541***	-,542***	-,470***
kontakt med: sosial/trygd			-,098	-,067	-,123
kontakt med: sosial/Aetat			,018	,006	-,070
kontakt med: trygd/Aetat			-,337**	-,344**	-,353**
kontakt med: sosial/trygd/Aetat			,227	,225	,153
Prosjektdeltakere i Nittedal (referanse: alle andre)				,398*	
Behov for samordnet bistand					,399***

Vedlegg til kapittel 6

Tabell 10 Estimering av flerbrukernes tilfredshet med etatenes evne til å samarbeide om deres sak. Samlet forsøkseffekt. OLS-regresjon.

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstant	3,155	2,557	2,676	2,481	2,430
Forsøk (forsøk=1 og sammenl.=0)	,292**	,345**	,379**	,343**	,173
Kjønn: kvinne (referanse: mann)		,101	,111	,064	,045
Alder		,015**	,017**	,016**	,016**
Utdannelse (gr.sk., v.g.s, høysk)		-,002	-,040	-,059	-,042
Sivilstatus: enslig (referanse: gift/samboer)		,032	,068	,121	,063
Status: ordinært arbeid, heltid (referanse)					
Status: Ordinært arbeid, deltid			,026	-,011	,068
Status: Sykmeldt/på rehabilitering			-,053	-,065	-,015
Status: Attføring/attføringsiltak			-,060	-,101	-,008
Status: Uføretrygd			-,242	-,201	-,081
Status: I ordinær utdanning			,161	,225	,292
Status: Arbeidsledig/arbeidssøker			-,317	-,306	-,259
Status: Hjemmeværende (inkl fødselsperm)			-1,185*	-1,253*	-1,257*
Status: Pensjonist			-1,102	-1,093	-1,062
Status: Annet			-,167	-,186	-,072
Kontakt med: bare sosial (referanse)					
Kontakt med: bare trygdeetaten				,657	,689*
Kontakt med: bare Aetat				,466	,513
Kontakt med: sosial/trygd				-,012	,081
Kontakt med: sosial/Aetat				,242	,252
Kontakt med: trygd/Aetat				,349	,288
Kontakt med: sosial/trygd/Aetat				,282	,223
Prosjektdeltakere i Moss og Nittedal (referanse: alle andre)					,386*
R2	,014	,036	,065	,082	,094

Vedlegg til kapittel 7

Tabell 11 Sammenhengen mellom brukermedvirkning og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de trenger, fordelt på forsøk og sammenligningskommuner.

		Hjelp til de tjenestene du har hatt behov for			
		”Dårlig hjelp”	”Verken eller”	”God hjelp”	Totalt
Sammenligningskommuner	Dårlig/middels brukermedvirkning	50 (71)	31 (75)	19 (27)	100% (55%)
	<u>God brukermedvirkning</u>	<u>25</u> (29)	<u>13</u> (25)	<u>62</u> (73)	100% (45%)
	Totalt	39 (100%)	23 (100%)	38 (100%)	100%
Forsøkskommuner	Dårlig/middels brukermedvirkning	63 (79)	20 (53)	17 (20)	100% (50%)
	<u>God brukermedvirkning</u>	<u>17</u> (21)	<u>18</u> (47)	<u>66</u> (80)	100% (50%)
	Totalt	40 (100%)	19 (100%)	41 (100%)	100%

Tabell 11 viser for det første at brukerne i forsøkene i noe større grad opplever at de har hatt innflytelse over egen sak (brukermedvirkning). For det andre viser tabellen at det er en sammenheng mellom brukermedvirkning og hvor fornøyd brukerne har vært med den hjelpen de har fått. For det tredje viser tabellen at sammenhengen mellom brukermedvirkning og hjelpen brukerne har fått er sterkere i forsøkene enn i sammenligningskommunene.

Tabell 12 Sammenhengen mellom ytelser brukerne har (alle ytelser fra Aetat) og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de trenger, fordelt på forsøk og sammenligningskommuner

		Hjelp til de tjenestene du har hatt behov for			
		”Dårlig hjelp”	”Verken eller”	”God hjelp”	Totalt
Sammenligningskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	40	19	41	100%
	<u>Ytelser fra Aetat (alle)</u>	<u>26</u>	<u>32</u>	<u>42</u>	<u>100%</u>
	Totalt	37	22	41	100%
Forsøkskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	32	19	49	100%
	<u>Ytelser fra Aetat (alle)</u>	<u>51</u>	<u>16</u>	<u>33</u>	<u>100%</u>
	Totalt	38	18	44	100%

Tabell 12 viser at brukere med ytelser fra Aetat er klart mindre fornøyd med den hjelpen de har fått i forsøkene sammenlignet med tilsvarende brukere i sammenligningskommunene.

Tabell 13 Sammenhengen mellom ytelser brukerne har (dagpenger) og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de trenger, fordelt på forsøk og sammenligningskommuner

		Hjelp til de tjenestene du har hatt behov for			
		”Dårlig hjelp”	”Verken eller”	”God hjelp”	Totalt
Sammenligningskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	37	21	42	100%
	<u>Dagpenger fra Aetat</u>	<u>33</u>	<u>29</u>	<u>38</u>	<u>100%</u>
	Totalt	37	22	41	100%
Forsøkskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	34	18	49	100%
	<u>Dagpenger fra Aetat</u>	<u>56</u>	<u>22</u>	<u>22</u>	<u>100%</u>
	Totalt	38	18	44	100%

Tabell 13 viser at brukere med dagpenger fra Aetat er klart mindre fornøyd med den hjelpen de har fått i forsøkene sammenlignet med tilsvarende brukere i sammenligningskommunene.

Tabell 14 Sammenhengen mellom ytelser brukerne har (kursstønad og andre ytelser) og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de trenger, fordelt på forsøk og sammenligningskommuner

		Hjelp til de tjenestene du har hatt behov for			
		”Dårlig hjelp”	”Verken eller”	”God hjelp”	Totalt
Sammenligningskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	37	22	41	100%
	<u>Kursstønad og andre ytelser i Aetat</u>	<u>43</u>	<u>14</u>	<u>43</u>	<u>100%</u>
	Totalt	37	22	41	100%
Forsøkskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	36	19	45	100%
	<u>Kursstønad og andre ytelser i Aetat</u>	<u>53</u>	<u>10</u>	<u>37</u>	<u>100%</u>
	Totalt	38	18	44	100%

Tabell 14 viser at brukere med kursstønad og andre ytelser i Aetat er noe mindre fornøyd med den hjelpen de har fått i forsøkene sammenlignet med tilsvarende brukere i sammenligningskommunene.

Tabell 15 Sammenhengen mellom ytelser brukerne har (attføringspenger) og brukernes opplevelse av å ha fått den hjelpen de trengte, fordelt på forsøk og sammenlikningskommuner

		Hjelp til de tjenestene du har hatt behov for			
		”Dårlig hjelp”	”Verken eller”	”God hjelp”	Totalt
Sammenlikningskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	40	19	41	100%
	<u>Attføringspenger</u>	<u>22</u>	<u>36</u>	<u>42</u>	<u>100%</u>
	Totalt	37	22	41	100%
Forsøkskommuner	Andre ytelser/ ikke ytelser	41	19	40	100%
	<u>Attføringspenger</u>	<u>25</u>	<u>13</u>	<u>62</u>	<u>100%</u>
	Totalt	38	18	44	100%

Tabell 14 viser at brukere med attføringspenger i er mer fornøyd med hjelpen de har fått i forsøkene sammenlignet med tilsvarende brukere i sammenlikningskommunene.

REFERANSER

Johannesen og Løyland (2001): "Effektivitet i offentlig og privat virksomhet", Telemarksforsking-Bø, Rapport 185.

Møller, Flermoen og Bergsgard (2004): "Evaluering av Samordningsforsøkene. Andre underveisevaluering". Arbeidsrapport nr. 26/2004.

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

Møller (2004): "Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Foreløpige vurderinger". Arbeidsrapport nr. 20/2004. Telemarksforsking-Bø.

Dowson, House and Sanderson (2004): "Jobcentre Plus Customer Satisfaction 2003". DWP Research Report 192.

Ringstad, Vidar (2000): "Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser", Sosialøkonomen 8/2000.

Rolland, Asle m.fl. (2003): "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser". Hovedrapport. SSB og BI.

Terum, Lars Inge (2003): "Portvakt i Velferdsstaten", Kommuneforlaget.