

Koordinering i kommunal sektor – systemkoordinator som det organisatoriske limet

En kvalitativ studie av rollen som systemkoordinator i 4 ulike kommuner.

ANNE LENE SYSTAD

VEILEDER

Nadja Sophia B. Kühn

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Forord

Jeg har klatret i kunnskapens tre. Falt ned et par greiner, men klatret nysgjerrig videre for å se hva som kan befinne seg i toppen av treet. Min «klatretur» innen erfaringsbasert ledelse er snart over, og det har vært en lærerik klatretur. Metaforen sier noe om å utfordre seg selv, ikke vite hva som venter, men allikevel ha lyst til å mestre. Takk for inspirerende forelesninger og påfyll av kunnskap. Takk til veileder som på en optimistisk måte fulgt meg gjennom hele skriveprosessen. Takk til den beste heia-gjengen man kan ønske seg i familie, kjæreste, kollegaer og venner! Nå er det fullbrakt.

Hvorfor koordinering? Første gang jeg hørte dette begrepet i jobbsammenheng var i forbindelse med utdanningen min som vernepleier ved Rogaland vernepleierhøgskole i årene 1998-2001. Det var i en av mine praksisperioder hvor jeg oppfattet at det var vanskelig å få to kommunale tjenester til å samarbeide, selv om de fysisk var vegg i vegg. Lite visste jeg den gang at dette skulle oppta meg og bli såpass sentralt i jobben min. Som nyansatt vernepleier i kommune-Norge, ble det etter hvert en erkjennelse fra min side at det var vanskelig å få alle til å dra i samme retning til det beste for brukeren/tjenestemottakeren.

Mitt engasjement for koordinering og samarbeid strekker seg utover min nåværende stilling som avdelingsleder. I 2018 tok jeg initiativ til å skape et samarbeidsarena lokalt for å styrke samarbeidet og ikke minst informasjons-utveksling mellom videregående skole, NAV lokalt, brukerorganisasjoner, arbeidsmarkedsbedrifter og kommunalt dagsenter som sammen gir tjenester til personer med kognitiv funksjonsnedsettelse. Vi møtes fire ganger i året, og hovedtema frem til nå har vært på få på plass en struktur for samarbeid på systemnivå, som kan bidra til å fremme samarbeidet mellom ulike aktører, både privat og offentlig. Med dette som utgangspunkt kom ideen til masteroppgaven, og her er resultatet.

Anne Lene Systad

Arendal, 1. Juni 2021.

SAMMENDRAG

For å sikre god samhandling til brukere med langvarige og sammensatte tjenester, er individuell plan og brukerkoordinator virkemidler i det arbeidet. Formålet med denne studien er å få mer kunnskap om hvordan koordineringen fungerer, sett i lys av rollen til systemkoordinator. Faktorer som fremmer og hemmer koordinering av samhandling rundt individuell plan.

I denne studien er det benyttet kvalitativ metode. Det er utført seks semi-strukturerte intervjuer av seks ansatte som innehar rollen som systemkoordinator fordelt på fire kommuner. Det ble brukt tekstanalyse som verktøy for å kondensere datamateriale klart til videre analyse. Problemstillingen: Koordinering i kommunal sektor, systemkoordinator som det organisatoriske limet?

Sentrale funn i forskningen min er at standardisering av oppgaver er stort sett likt i de aktuelle kommunene, hvor opplæring av koordinatorene står sentralt i arbeidsoppgavene til systemkoordinator. Av motstridende funn kan nevnes at det ble tillagt ulik tyngde hvorvidt systemkoordinator burde ha beslutningsmyndighet eller ikke. Ellers viste studien at fokus endrer seg fra individet til familien, noe som forskriften understøtter. Av perifere funn kan det nevnes at stillingstittelen systemkoordinator var det ingen som hadde, men arbeidsoppgavene var forenelig med det som står i forskriften. Ellers er sammensetningen av koordinerende enhet stort sett bestående av samme variasjon av profesjoner jamfør tverrfaglighet.

Funn kan tyde på at koordinering i offentlig sektor ikke fungerer optimalt sett fra systemkoordinators ståsted. Opplevelsen av koordineringen i forbindelse med IP har forbedringspotensial, spesielt med tanke på organisering og synlighet i kommunen. Gjeldende forskrift og lovverk støtter opp om dette, men organiseringen varierte noe i de aktuelle kommunene. Videre har systemkoordinatorene som ble intervjuet, et positivt syn på utviklingen av prosessen omkring IP. Omgivelsene spiller en stor rolle på hva påvirker koordineringen i offentlig sektor

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Tema og relevans	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.4 Avgrensninger i oppgaven.....	4
1.4.1 Organisasjon	4
1.4.2 Koordinering	5
1.4.3 Forutsetninger og avgrensninger i forskningsprosessen.....	5
1.4 Oppgavens oppbygning.....	5
Kapittel 2. Bakgrunn og case	7
2.2 Begreper	7
2.2.1 Koordinerende enhet.....	7
2.2.2 Individuell plan	7
2.2.3 Systemkoordinator	8
2.2.4 Bruker.....	9
2.2.5 Vedtakskontor	9
2.3 Samhandlingsreformen	10
2.4 Lovgrunnlag.....	10
2.5 Generalistkommuneprinsippet	11
2.6 Relevant forskning.....	12
Kapittel 3. Teoretisk rammeverk	16
3.1 Koordinering.....	16
3.2. Variasjon i koordinering	19
3.2.1 Den strukturelle rammen «Fabrikken».....	19
3.2.2 Human Resource rammen «Familien»	21
3.2.3 Politiske rammen «Jungelen».....	23
3.2.4 Symbolske rammen «Teateret»	24
3.3 Oppsummering a hypoteser	26
Kapittel 4. Data og metode	27
4.1. Forskningsdesign.....	27
4.2 Data og metode.....	28
4.3. Operasjonalisering av variabler.....	30
4.4 Systematisk tekstkondensering	31
4.5 Refleksjoner	32
Kapittel 5 Empiri	33
5.0 Innledning.....	33
5.1 Generelt om organisering og struktur i kommunene	33
5.2 Opplevd koordinering.....	37
5.3 Faktorer som påvirker koordinering.....	41
Kapittel 6 Drøfting	45
6.1 Generelt om organisering og struktur i kommuner	45

6.2	<i>Opplevd koordinering</i>	47
6.3	<i>Variasjon i opplevd koordinering</i>	50
6.3	<i>Oppsummering</i>	53
	<i>Hypotese 1</i>	53
	<i>Hypotese 2</i>	53
	<i>Hypotese 3</i>	54
	<i>Hypotese 4</i>	54
	<i>Hypotese 5</i>	54
Kapittel 7	Konklusjon og videre forskning	55
Referanseliste	57
Figurliste	60
	Tabelliste	61
Vedlegg	62

1. Innledning

«Vi klarer ikke å strukturere oss ut av problemene» kunne lett vært en avisoverskrift hvor offentlig sektor er involvert. Det å organisere offentlig sektor har vært en debatt i mange tiår hvor det er prøvd ulike løsninger som tradisjonelle forvaltningstenkningene som PA (public administration), NPM (new public management) (Baldersheim og Rose, 2014). PA er sektor avhengig og oppfattes som rigid for bruker og opplevelsen at bruker falt imellom sektorer. Etterhvert overtok NPM, for å sette brukeren i sentrum og ga liv til ideen om at bruker selv best koordinere sitt eget team. Dette medførte rettighetstanker om ansvarliggjøring i organisasjoner.

I 2001 fikk personer med koordinerte og langvarige tjenester en rettighet til å få utarbeidet en individuell plan. Samtidig kom også retten til å få en koordinator. Ordningen med individuell plan (kalt IP i resten av oppgaven) blir innført, og koordinatorene treffer et system som sier det er et MÅ punkt å oppnevne en koordinator samtidig som organisasjonen ikke har kvalitetsbevisst forhold til hvordan det ordningen skal fungere. Når rettighetene treffer en praktisk hverdag, ser ting annerledes ut. Uavhengige aktører som har ulike formål og som er beslutningsdyktige i seg selv, mens en koordinatorer sitter og spriker midt i mellom. Da kommer ideen om systemkoordinator, og en rolle som skal koordinere koordinatorene og fungere som et slags lim som holder ordningen sammen.

Denne studien omhandler koordinering i kommunal sektor, mer spesifikt fokuserer den på rollen til systemkoordinator. Formålet med studien er å få større og bredere innsikt i faktorer som kan forklare variasjon i grad av koordinering i kommunal sektor. Konteksten er offentlig sektor hvor jeg har valgt ut 4 kommuner. Videre har jeg valgt bort bruker-perspektivet til sårbare grupper som trenger langvarige sammensatte tjenester (forutsetningen for å få innvilget IP) selv om det kunne tilført forskningen min mer validitet.

1.1 Tema og relevans

Flere og flere oppgaver tilkommer kommunene i form av statlige føringer, som for eksempel samhandlingsreformen (St.meld nr 47, 2008-2009). Måten en kommune er organisert på skifter, og organiseringen må nødvendigvis tilpasses oppgavene som skal løses. Hvert 4 år

blir det aktualisert ved lokale kommune valg. Et eksempel er lovnader fra lokalpolitikere om flere sykehjemsplasser ved å bygge flere sykehjem og kvalitetsforbedring. Når valget er over og hverdagen kommer, kan virkeligheten fortone seg noe annerledes for innbyggerne. Økes ressursene i omsorgssektoren, kan det gå utover for eksempel skolesektoren. Det er et konstant krysspress og viser noe av kompleksiteten av allokering av kommunale ressurser. Et annet utfordringsbilde er sammenslåings-spøkelse i kommune-Norge. Det er i «startgropen» flere steder i vårt langstrakte land, og prosessene er for lengst påbegynt i flere kommuner. Som tjenesteleverandør er jakten på den optimale organisasjonsform der, vil jeg anta.

For å løse offentlige oppgaver har man opp igjennom tidene brukt ulike organisatoriske tilnærminger. Med det menes at forvaltningstenkningen har endret seg fra Public Administration byråkrati til New Public Management (Baldersheim og Rose, 2014), noe som innebar økt fokus på markedsorientering og privatisering av offentlige tjenester. Dette skjedde på midten av 1980 tallet i Norge og er fremdeles tilstede i noen grad. Det siste tiåret har det vokst frem en ny, og parallell retning som heter New Governance (Baldersheim og Rose, 2014). Kompleksiteten i offentlige oppgaver har økt, og som et tilsvarende har NG vokst frem. Det er økt fokus på samarbeid på flere nivåer, for eksempel offentlig, privat og frivillig sektor. Der NPM (New Public Management) hadde et klarere skille mellom politikk og administrasjon, har NG ikke det. Det ligger føringer på åpenhet, samfunns- og medvirkningsstrategier i denne retningen. I utfordringsbildet til offentlig forvaltning må ny teknologi, krav om effektive løsninger på tvers av organisasjonen, økt brukerfokus og nye arbeidsformer være bærende når kvalitet skal måles på tjenestene.

Offentlig tjenesteyting har på mange måter en etablert måte å bli løst på. Oppgavene som skal løses, må stå i forhold til tilgjengelige ressurser, og søkes løst på mest mulig effektiv måte i en NPM inspirert forvaltning. I planleggingen med å løse offentlige oppgaver kan det imidlertid oppstå det som kalles «wicked problems» (Rittel og Webber, 1973). Det finnes ikke gode oversettelser på dette uttrykket på norsk, men kan tolkes som komplekse og sammensatte problemer i en organisasjon. De kjennetegnes ved å være kontinuerlige, vanskelig å implementere og vanskelige å lokalisere og at de ikke har en riktig objektiv løsning. I følge Christensen (2005) har lokale myndigheter fått et større ansvarsområde knyttet til både oppgaver og myndighet fra sentralt hold. Dels på grunn av en antakelse om at

tjenesteproduksjonen blir mer effektiv jo nærmere innbyggeren den leveres, og dels at det er kapasitetsproblemer på sentralt nivå.

Bakgrunnen for innføring av individuell plan og koordinator har sitt utspring fra samhandlingsreformen, hvor hovedutfordringen var samhandling i forvaltningen i offentlig sektor generelt. Individuell plan ble lansert som et virkemiddel for å sette brukers behov i sentrum, uavhengig av tilbud og tilbydere. (St.meld.nr 47 2008-2009). Brukere av tjenestene skal i hovedsak være de med langvarige og sammensatte tjenester. Eksempler på brukere kan være innen feltene psykiatri, psykisk utviklingshemmede og rus.

Å få utarbeidet en individuell plan er en rettighet for personer som trenger koordinerte og langvarige tjenester. Samtidig er det å få oppnevnt en ansvarlig tjenesteyter, eller koordinator en rettighet. Det som ikke er en rettighet eller lovhjemlet, er innholdet i planen. En plan må nødvendigvis inneholde en kartlegging av hvilke behov bruker har. Videre må tjenestene søkes om i de ulike forvaltningsnivåene, og på tvers av sektorer. En koordinators oppgave er å stå i denne prosessen.

En systemkoordinator har ansvar for å følge opp alle koordinatorene i sin organisasjon. Det står i retningslinjene at en systemkoordinator blant annet har ansvaret for opplæring av nye koordinatorene, veiledning og fordeling av koordinatorsaker. Hvorfor valgte jeg systemkoordinatoren å forske på? Fordi jeg anser denne stillingen som en nøkkelrolle i organisasjonen, som trenger oversikt, kompetanse innen ulike fagområder, evne til å trekke å tråder. En form for super-lim i organisasjonen. Det er utgangspunktet for min nysgjerrighet og forskningen min.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven ønsker jeg å utforske hva som påvirker grad av koordinering i kommunal sektor. Måten jeg har løst det på er ved å intervju 6 systemkoordinatorer i 4 ulike kommuner, og dermed søke en dypere forståelse av opplevelsen av koordinering sett fra deres perspektiv. For å starte en forskningsprosess trenger man en klar og presis problemstilling. Halvorsen (1993) peker på at det ikke alltid er mulig, da problemstillingen kan vise seg å være lite relevant ettersom det empiriske materialet er for lite eller at dataene av ulike grunner ikke lar

seg innhente. Problemstillingen i denne oppgaven har endret seg fra begynnelse til nåværende presentert i oppgaven. Oppgavens problemstilling er som følger:

1) Hvordan oppleves koordinering av kommunale tjenester blant systemkoordinatorer?

2) Hva kan forklare variasjon i grad av koordinering?

Hvordan systemkoordinatorer forstår og opplever koordinering i kommunal sektor vil avhenge av ulike faktorer. Ved å identifisere faktorene via intervjuer til jeg i større grad få en forståelse for hva som påvirker i arbeidet med koordinering. Videre tenker jeg at faktorene som blir belyst vil kunne påvirke positivt og negativt med tanke på koordinering.

1.4 Avgrensninger i oppgaven

1.4.1 Organisasjon

«En organisasjon er en planmessig koordinering av flere menneskers aktiviteter for å nå en felles, klart bestemt målsetting gjennom fordeling av arbeid og funksjoner, og gjennom et hierarki av autoritet og ansvar.» (Schein 1983, s 25). Definisjonen peker på planmessighet, felles bestemt mål og autoritet for å oppnå koordinering i en organisasjon. Det kan virke som gode indikatorer og jeg ønsker å se videre i oppgaven i hvilken grad dette er med på å påvirke koordineringen i min forskning.

Ifølge Busch, Dehlin og Vanebo (2010) kan organisasjoner beskrives som åpne system som hele tiden konstitueres i samspill med omgivelsene. Det er de menneskelige handlingene som ligger til grunn for å skape det vi gjenkjenner som organisasjoner, og ikke at man ser på organisasjoner som ting eller systemer. De mener at det grunnleggende element i alle organisasjoner er menneskelig adferd, og det påvirkes spesielt av to forhold: Det som ligger i selve individet og det som reguleres av omgivelsene. Man kan ved hjelp av praksis lære nye ferdigheter, og dermed også endre egenskaper som igjen kan påvirke hvordan man ser på ytre rammer og tilslutt endre syklusen. Et av de mest sentrale spørsmål innen organisasjonsteorien er hvorvidt det er mulig å organisere seg til gode løsninger (Jacobsen og Thorsvik, 2016)

Jeg har valgt kommunen som organisasjon til min forskning. Samtidig ved å forske på koordinering vil også andre aktører bli involvert som fylkeskommune, stat og andre offentlige

instanser. Antall aktører beror på behovet til bruker av IP, hvor mange som trengs å involveres i denne prosessen.

1.4.2 Koordinering

Hensikten med denne studien er å undersøke hvilke opplevelser systemkoordinatorer har med å koordinere i og utenfor sin egen organisasjon. Koordinering som begrep vil i denne sammenheng også ville inkludere samhandling, samarbeid og kommunikasjon. Jeg har valgt å tolke det i denne oppgaven til å inkludere begrepet koordinering. Det kan ansees som uklar begrepsbruk, samtidig ønsker jeg ikke å ekskludere informasjon som måtte komme frem i forbindelse med innhenting av datamateriale.

1.4.3 Forutsetninger og avgrensninger i forskningsprosessen

Jeg har i denne oppgaven aktivt valgt bort brukerperspektivet. Det kan virke snevert, da koordinering skal ha brukers behov og mestring i fokus. Grunnen til at jeg velger å avgrense er at den som innehar rollen som koordinator må sees på som profesjonell i sin tilbakemelding. Det er faktorer som hemmer og fremmer koordineringen som jeg ønsker å forske på i denne omgang. Det er finnes tidligere masteroppgaver som forsker fra brukerperspektivet i koordinatorsaker som jeg fant interessant, men velger å ikke utdype/forske på i denne oppgaven.

Avgrensning/komplikasjon i forskningsprosessen: Et aspekt jeg ønsker å peke på er at det er flere kommunesammenslåinger pågående, og det kan påvirke mitt utvalg av respondenter. Det kan påvirke utfallet av forskningen, da det kan være omorganisering av tjenestene for tiden, og det kan igjen medføre at jeg ikke når frem til riktig person med undersøkelsen. Jeg må derfor gjøre et bevisst utvalg av kommuner utfra dagens, i skrivende stund, sin organisering.

1.4 Oppgavens oppbygning

I hovedsak følger oppgaven den anbefalte strukturen for masteroppgaver innen statsvitenskap og ledelsesfag (Universitetet i Agder, 2020). Første kapittel tar for seg problemstilling, avgrensning av oppgaven og begreper brukt i oppgaven. Videre i kapittel to presenteres aktuell forskning og lovgrunnlag som danner bakgrunnen for valg av tema til oppgaven. Kapittel tre redegjøres det for teoretisk rammeverk for oppgaven, mens kapittel fire vil ta for seg

forskningsdesign og begrunnelsen for valg av metode. Jeg vil redegjør for innsamlet data i kapittel fem. Dette vil være viktig for den videre analysen, da jeg i kapittel seks vil drøfte problemstillingen, hhv. koordinasjon blant systemkoordinatorer. Her vil jeg også koble de gjennomgåtte teoretiske perspektivene med sammen med funn i forskningen. Tilslutt i kapittel sju konkluderes det utfra analyse og drøfting i kapittel fem og seks, og forslag til videre forskning.

Kapittel 2. Bakgrunn og case

I dette kapittelet vil jeg avklare og definere begreper som vil bli sentrale i resten av oppgaven. Videre presenterer jeg lovgrunnlag og annen relevant forskning.

2.2 Begreper

2.2.1 Koordinerende enhet

Koordinerende enhet har et overordnet ansvar for å sikre helhetlige og koordinerte tilbud til pasienter og brukere med stort og langvarig behov for tjenester fra flere fagområder, nivåer og sektorer. Leder av KE skal ha med seg en tverrfaglig gruppe på overordnet nivå, som sammen har det overordnede ansvaret for individuell plan og brukerkoordinatorer. Den skal sikre at det utarbeides rutiner for individuell plan og koordinator, sikre opplæring og veiledning av koordinatorer og ha oversikt over habilitering- og rehabiliteringstiltak. KE har overordnet ansvar for at kommunen legger til rette for brukermedvirkning og mottar meldinger om behov for individuell plan og at kommunen tildeler brukerkoordinator. KE skal være oppnevnt både i kommunen og i spesialisthelsetjenesten, hjemlet i § 7-3, helse og omsorgstjenesteloven (Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator 2013)

Koordinerende enhet skal være oppnevnt i hver kommune ifølge § 7-3 i Lov om helse og omsorgstjenester - 2011 (Lovdata).

Ifølge Helsedirektoratet sin veileder i 2015 skal koordinerende enhet også fungere som et knutepunkt når det gjelder råd og veiledning. Synlighet og informasjon vil da være viktige faktorer i enheten. (Helsedirektoratet, 2015)

I tillegg peker Stortingsmelding 47 på at koordinerende enhet skal via informasjon, kunnskap og god samhandling være til støtte for andre instanser hvor det er aktuelt med individuell plan. Det å samordne brukers arena for å se på ressurser, utjevne ulikhet, er eksempler på hvilke oppgaver som kan tilfalle koordinerende enhet. (Helsedirektoratet, 2015, St.meld. nr.47 (2008-2009)). Det finnes RKE – regional koordinerende enhet, som skal fungere som et knutepunkt mellom kommuner og spesialisthelsetjenestene i regionen. (artikkel NAKU 2018)

2.2.2 Individuell plan

Målsetning med individuell plan er å strukturere tjenestetilbudet for brukeren som har behov for langvarige og sammensatte tjenester, og sette det i en formalisert ramme. Dette forutsetter at tjenestemottakere samarbeider på tvers av etater, organisasjoner, tjenestenivå og profesjoner. Fokuset på tverretattlig, tverrfaglig og tverrprofesjonelt samhandling er blitt nøye påpekt i forbindelse med Samhandlingsreformen, hvor det også presenteres differensiering mellom begrepene (St.meld.nr. 47 2008 – 2009).

Begrepet individuell plan som en lovpålagt tiltak ble vedtatt i 2002. Det skal være med å bidra til at mennesker med langvarige og koordinerte helsetjenester får et helhetlig og individuelt tjenestetilbud. IP er verktøy for å sikre dette. Med vedtaket følger også retten til oppnevning av koordinator, jamfør helse og omsorgstjenesteloven, § 7 -2. Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient eller bruker. Videre i oppgaven vil jeg benytte begrepet bruker, da det oppleves mer naturlig å bruke enn begrepet pasient. Mennesker med sammensatte og behov for koordinerte tjenester finner man i alle sektorer. Det kan være et behov i en periode av livet, eller for de som er født med en type funksjonsnedsettelse og vil trenge koordinert bistand fra det offentlige. Med det offentlige mener jeg staten, fylkeskommunen og kommunen.

2.2.3 Systemkoordinator

Systemkoordinator er en rolle/stilling som har ansvar for å fordele IP-saker til tjenesteytere ut i organisasjonen som har koordinator ansvar. Systemkoordinator har i tillegg ansvar for nødvendig kompetanseheving blant tjenesteytere, slik at de kan utføre jobben som koordinator. Det er viktig for å sikre god kvalitet i tjenesten og for rekruttering av nye koordinatorene. Det ligger ingen føringer på formell kompetansekrav til koordinatorene. Dette vil se ulikt ut i forhold til størrelsen på kommunen. I små kommuner vil ofte systemkoordinator ha en del av koordinatoroppgavene selv, mens i større kommuner er det delegert ut til enhetene hvor bruker oppholder seg eller der de får tjenester. Eksempel kan være på avlastningstilbudet i kommunen det kan være aktuelt med koordinatorene da det som regel innebærer at man kommer inn tidlig i tjenesteforløpet til mennesker som trenger langvarige helse og omsorgstjenester. Når jeg skulle velge respondenter tok jeg utgangspunkt i et minimum antall innbyggere i kommunen slik at det er større sjans for at den utvalgte kommunen har opprettet koordinatorene i tillegg til systemkoordinator. Jeg forklare mer om temaet i metode delen i oppgaven.

Videre har helsedirektoratet (2015) nevnt spesifikt i sin veileder at leder av en koordinerende enhet bør ha god oversikt, kunnskap og innsikt i hvordan forvaltningen fungerer.

(Helsedirektoratet, 2015).

2.2.4 Bruker

Helsedirektoratet viser til at begrepet «bruker» anvendes om en person som ber om eller mottar tjenester som faller inn under helse- og omsorgstjenesteloven, og der tjenestene ikke er å anse som helsehjelp slik dette er definert i bokstav c. Hvis en person pr definisjon trenger nødvendig helsehjelp, blir man omtalt som pasient. Begrepet bruker er benevnelsen på den personen som mottar tilbudet om individuell plan.

Bakgrunnen var blant annet at tjenester i ulike deler av helse og omsorgstjenesten kan oppleves belastende for bruker, for fragmenterte. Dette ble satt i system med samhandlingsreformen som påla alle instanser å samarbeide på tvers av instanser og /eller nivå. (St. meld.nr 47 (2008-2009)). Reformen ble innført for åtte år siden og det er et interessant perspektiv å ha med i oppgaven. I egen kommune er det utviklet prosedyrer for gode pasientforløp og andre kvalitetsforbedrende tiltak. Jeg velger å ikke fokusere på dette temaet videre i oppgaven, men tar høyde for at det kan blir nevnt i intervjuene/datainnsamlingen.

2.2.5 Vedtakskontor

I kommunal forvaltning fungerer vanligvis vedtakskontor som det øverste forvaltningsorganet. Det betyr at alle søknader om kommunale tjenester som kan eller må hjemles i lovverket, vedtas ved denne enheten. For å presisere ytterligere er det søknader om helse- og omsorgstjenester det i hovedsak dreier seg om. Andre kommunale tjenester, som byggesøknader, blir behandlet i enhet hvor man har kompetanse på det. Altså ikke vedtak om IP. I denne oppgaven blir referansen tillagt vedtakskontor for helse- og omsorgstjenester. Andre begrep på vedtakskontor forekommer i denne oppgaven, da kommunene er ulikt organisert. Begrep som bestiller- og tjenestekontor har jeg valgt å tillegge samme funksjon som vedtakskontor.

2.3 Samhandlingsreformen

Når man skal forske på koordinering i kommunal sektor finner jeg det hensiktsmessig å nevne samhandlingsreformen (Meld. St 47). Hensikten med reformen var blant annet å gi kommunene et større ansvar for oppfølging av pasienter, og midler til å gjennomføre oppgavene lokalt. Ved å motta helse- og omsorgstjenester der brukerne bor vil kommunen tilby mer bærekraftig tjeneste og dermed sikre at bruker får rett hjelp til rett tid på rett sted. Ifølge Stortingsmelding 47 (Helse og sosialdepartementet, 2008-2009) skulle det dannes en ny og klarere retning for premissene innen kommunal, fylkeskommunal og statlig samarbeid. Bjarne Håkon Hansen, daværende helseminister (periode 2008-2009), initierte en reform med helt klare føringer for hvordan tjenester innen helse skal leveres. I praksis betyr det at hovedansvaret for koordinering av tjenester til brukere med behov for IP, ligger til kommunen. Dette blir videre utdypet i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. (Helsedirektoratet, 2015)

2.4 Lovgrunnlag

I 2001 kom forskriften habilitering og rehabilitering og det medførte at kommunene ble pålagt å organisere koordinerende enhet, koordinatorene, individuell plan og fatte vedtak som denne rettigheten innebar. I starten (2001-) var både rettigheten og plikten til å få en plan kun hjemlet i helselovgivningen. Etter hvert har IP blitt hjemlet i flere lovverk hvor intensjonen har vært å styrke ordningen gradvis. IP er for personer med langvarige og sammensatte tjenester, hvor målet er at tjenestene som skal gis er individuelle og skreddersydde. På bakgrunn av lov om kommunale helse og omsorgstjenester, kapittel 7 – Individuell plan, koordinator og koordinerende enhet.

§7-1: Kommunen skal utarbeide en individuell plan for pasienter eller brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter lover her. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte.»

Rettighetene utdypes i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator (2011).

§ 1: Formål og virkeområde:

Formålet med forskriften er å sikre at personer som har behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering, tilbys og ytes tjenester som kan bidra til stimulering av egen læring, motivasjon, økt funksjons- og mestringsevne, likeverdighet og deltakelse. Formålet er også å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og pasient og bruker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene.»

Supplerende lovverk som hjemler retten til individuell plan ved andre instanser i offentlig sektor:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 15 (NAV-loven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 28 og § 33
- Lov om barneverntjenester § 3-2a
- Lov om pasient og brukerrettigheter § 2-5
- Lov om psykisk helsevern § 4-1
- Lov om spesialisthelsetjenesten §§ 2-5 og 2-5a

(Lovdata, 2021)

I dette avsnittet har jeg forsøkt å vise lovgrunnlaget vedrørende IP og føringene som ligger til grunn for ordningen og hva den inkluderer. I min forskning har jeg valgt å fokusere på koordineringen som ordningen innebærer i stillingen som systemkoordinator. En systemkoordinators arbeidsoppgaver og rolle blir definert senere i oppgaven.

2.5 Generalistkommuneprinsippet

Konteksten i forskningen min foregår i kommunal sektor. Derfor synes jeg det kan være aktuelt å nevne begrepet generalistkommuneprinsippet. Med det menes at alle kommuner skal, uavhengig av størrelse, innbyggertall og demografi, ivareta de samme oppgaver og demokratiske funksjoner. I tillegg innebærer det også at det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommunene og at lovgivningen gir de samme rammene for den statlige styringen og oppfølgingen av kommunene. (Difi, 2018, s 46.)

Hva har dette med koordinering å gjøre? Vil størrelse på kommunen påvirke koordineringen? Vil koordinering være enklere i en liten kommune vs en stor kommune? Det er umiddelbart

fristende å tenke at små kommuner er enklere å koordinere i da det sier seg selv at det er færre ansatte og færre innbyggere. Ifølge DIFI sin rapport peker den imidlertid på at det kan være krevende for små kommuner å få «stordriftsfordeler» noe som igjen fører til at mange vil profitere på interkommunale samarbeid. Jeg har i oppgaven valgt å begrense utvalget av respondenter til kommunegruppe 13 som innebærer at handlingsrommet og utfordringsbildet er mer jevnt, enn å velge fra andre kommunegrupper. Dette valget er gjort for å kunne ha større mulighet til å sammenligne svarene, enn ved tilfeldig utvalg. På den annen side kunne det vært interessant i denne sammenheng å se på om størrelse har innvirkning på hva som hemmer og fremmer koordinering i en organisasjon. Den faktoren har jeg aktivt valgt bort med å kun satse på kommunegruppe 13. I løpet av forskningsprosessen viste det seg at enkelte av de utvalgte kommunene hadde blitt sammenslått med andre omkringliggende kommuner. Det medførte at utvalget ikke ble som først planlagt, men jeg valgte å fortsette med utvalget på tross av endringene. Hvorvidt det har hatt konsekvenser for utfallet av forskningen eller ikke kan jeg ikke konkludere med.

2.6 Relevant forskning

Den største utfordringen til individuell plan ligger i de organisatoriske forhold, ifølge Holck (2004). Det påstås at de kommunale tjenestene ikke er organisert på en slik måte at det kan tilrettelegges for helhetlige tjenester med tanke på IP. Rollen som koordinator, eller rettere sagt, ansvaret til en koordinator smuldrer opp fordi andre involverte ikke tar sitt ansvar og lager de beste, felles løsninger for bruker. Det kan dermed antas at dette er faktorer som svekker koordinering.

Ifølge Berg (2006) hevdes det at gjensidig respekt, tillit og frihet kan danne grunnlaget for et godt samarbeid. Andre elementer som kan øke sannsynligheten for et godt samarbeid er rolleavklaringer, utvikling av felles metode og forståelse og avklaring av resultatforventninger. Andre faktorer som kan fremme koordinering er for eksempel å bli hørt, ha et lavt konfliktnivå og å kunne spørre hvis man er usikker. Berg mener i tillegg at humor, lite profesjonskamp, god kommunikasjon og faglig trygghet kan være med å fremme eller legge til rette for «god» koordinasjon.

Lauvås & Lauvås (1994) framhever at revirtenking hos fagfolk er det vanligste problemet ved tverrfaglig samarbeid. Det kan komplisere koordineringen, og føre til at løsningene ikke er til

det beste for bruker og det kan virke hemmende. Videre hevder Lauvås & Lauvås (1994) at autonomi kan virke inn på samarbeid i team. Medlemmene må i større grad «innordne» seg faglig. Med det menes man må gi avkall på autonomi for å oppnå et funksjonelt samarbeid på tvers av profesjoner.

Ifølge Levi (2001) bør faggrupper forsøke å bli mer bevisste på oppfatninger de har om andre yrkesgrupper for å kunne eliminere stereotyper. Dette støttes av Parker (1994) som skriver om tema faggrupper. Før god kommunikasjon kan opptre i en faggruppe, må ferdighetene til de andre team-medlemmene verdsettes.

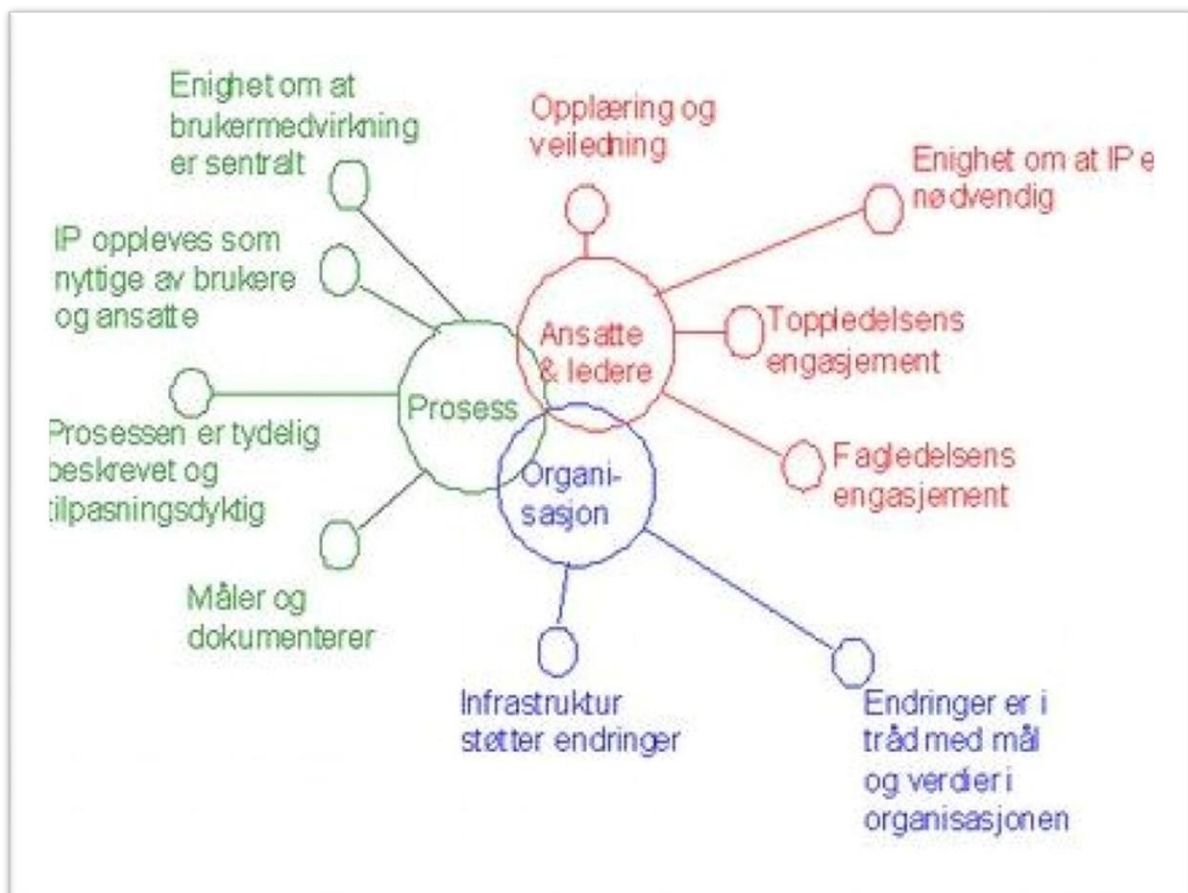
Kommunikasjon og ærlighet peker Kreitner & Kinicki (2001) som viktige «tillits-elementer» i et samarbeid. Videre kan andre elementer som gjensidig forståelse, støtte, nærhet og tilgjengelighet være viktige faktorer når man skal bygge tillit i et samarbeid. Kreitner & Kinicki (2001) nevner i tillegg aktiv lytting som fremmende når man skal øke opplevelsen av tillit hos en annen person.

Videre har rapporten til Rambøll (2010) som tidligere nevnt i oppgaven, pekt på organisering. I denne studien vises det til at KE burde være plassert tett ved «de» som har beslutningsmyndighet for å sikre legitimiteten som en sektorovergripende funksjon som KE skal inneha. Dette vil ifølge rapporten, sikre en større mulighet til å påvirke samarbeidet på tvers av enheter og sektorer. I tillegg anbefaler rapporten at KE skal være et knutepunkt som skal være godt synlig innad i kommunen og samhandle tett med relevante aktører, både internt i kommunen og eksterne samarbeidspartnere. Det ligger forventninger til at KE skal være et bindeledd i denne sammenhengen, og at det skal finnes gode rutiner for samarbeid.

Normann, Sandvin & Thommesen gjennomførte i 2002 et forskningsprosjekt om kommunenes arbeid med individuell plan. Tretten år etter, i 2015 laget de samme forfattere pluss Breimo, en ny forskning på det samme tema, men med nye data. Boken «Individuell plan, samspill og unoter» (2015) gir et innblikk i hvordan individuell plan fungerer. I kapittel sju fremstilles data hentet fra systemnivå i kommunene som deltok i forskningen. Ved innføringen av IP i 2001 viste det seg å være stor variasjon i hvordan kommunene løste det med organisering av koordinerende enhet. I 2012, da helse og omsorgstjenesteloven kom, ble det lagt sterkere føringer for organisering av KE. Føringene inneholdt en anbefaling om at KE burde være en del av vedtakskontor og integreres på ledernivå i organisasjonen. Et annet funn

på systemnivå var fordeler og ulemper ved at rollen til systemkoordinatorene har vedtaksmyndighet. Videre pekes det på at formaliseringen varierte med hensyn til vedtak. Noen kommuner laget enkeltvedtak (lovfestet rettighet i kommunal forvaltning) IP og andre ikke. I forskningsprosjektet kom det også frem at graden av standardisering av IP, varierte stort. Noe av årsaken kan være at det nasjonalt ikke er utarbeidet en mal, men kun ligger føringer på hva en IP skal inneholde. Et annet poeng var at det ikke er alle kommuner som har tilgang til, eller har anskaffet en digital løsning for IP. Det vil kunne påvirke tilgangen for brukerne av planen og øke brukervennligheten, står det i rapporten. (Breimo et al, 2015, kap 7)

Gjennom min utforskning av temaet koordinering, kom jeg over et utviklingsprosjekt «VIP – veien til individuell plan» (2011). Hvor hovedmålet var å utvikle en arbeidsmodell som kan gi personer med sammensatte problemer og deres pårørende et individuelt tilpasset og koordinert tjenestetilbud. Prosjektet gikk over 3 år hvor det ble innhentet og systematisert kunnskap ved samarbeide mellom sykehus og kommune. Det peker blant annet på faktorer som kan virke fremmende på koordineringsprosessen. (Helsedirektoratet, 2008)



Figur 1 (Helsebiblioteket, 2011)

Figuren fremstiller tre hovedområder som er viktige i arbeidet med individuell plan, prosessen med å organisere tilbudet, koordinatorene og lederne, samt organisasjonen. Videre peker prosjektet på avgjørende forutsetninger som understøtter god koordinering under hvert hovedområde. Jeg har valgt ut denne artikkelen fordi den viser til helt konkrete forslag, men også hvor kompleks ordningen omkring IP er.

Kapittel 3 Teoretisk rammeverk

Hvordan kan vi teoretisk studere og forstå koordinering? Jeg skal i dette kapitlet forsøke å vise hvordan det er mulig å tilnærme seg en teoretisk forståelse av koordinering.

Det som presenteres her er den teoretiske rammen som skal brukes til å tolke datamaterialet. Jeg starter med å redegjør for begrepet koordinering. Her fokuserer jeg i hovedsak på Mintzbergs 5 ulike grunnprinsipper for koordinering i en organisasjon. Koordinering er den avhengige variabelen i problemstillingen min. Videre vil jeg analysere koordinering i lys av Bolman og Deal sine 4 ulike perspektiver. Mer spesifikt vil jeg benytte disse til å belyse hvilke faktorer som kan fremme og hemme koordinering.

Jeg mener begge perspektivene blir viktige i analyse av datainnsamlingen fordi jeg ønsker å finne ut mer om hva påvirker koordinering kommunal sektor, sett fra systemkoordinator ståsted. Grunnen til at begge teoriene er viktig er fordi Mintzberg sine 5 ulike grunnprinsipper kan hjelpe til å forstå koordinering teoretisk. Men de 4 ulike perspektivene til Bolman & Deal kan hjelpe til å forstå/tolke hvorfor koordinering kan være utfordrende i organisasjoner.

«Enhver styreform er fylt med verdier. I den norske lokalstyre ordningen er fire verdier særlig fremtredende – frihet, deltagelse, effektivitet og likhet.» (Fimreite og Grindheim, side 117).

Jeg velger å ta med et sitat fra Fimreite og Grindheim sin bok, Offentlig forvaltning som jeg finner interessant. Måten det er interessant på er hvorvidt jeg finner noen av disse verdiene igjen i min forskning om koordinering. Når det koordineres i en organisasjon, som kommunen er, kan verdiene være med å avgjøre om koordineringen hemmer eller fremmer. Det vil bli mer omtalt i neste avsnitt i tolkning av Mintzbergs teori om koordinering.

3.1 Koordinering

Å koordinere betyr å sideordne, sette, plassere (ting, virksomheter eller lignende) i det riktige forhold til hverandre og bringe i samvirkende system. (SNL, juli 2019). Koordinering er et begrep som blir brukt i mange sammenhenger, som gjør seg synlig gjennom konsepter som, «collaborative governance», «the whole of government», «joined-up government», «holistic governance» og «nettverk» (Jacobsen i Trondal, 2017, s. 197). For å motvirke at uforutsigbarheten blir større enn den hva den trenger å være, blir det viktig med koordinering og kommunikasjon. Gjennom koordinering av semi-autonome aktører, kan dette skape

synergier og effekter som gjør det mulig for organisasjoner å realisere stordriftsfordeler og øke effektivitet og tjenestekvalitet (Jacobsen i Trondal, 2017, s. 197).

Ved å studere koordinering som avhengig variabel, viser Jacobsen (2017) til fire elementer som kan si noe om hvor «sterk» koordinering er, eller kan bli. Først vil det være viktig å definere hva som skal koordineres og hva slags problem som skal løses. For det andre bør forventningen om hvem som skal koordinere ressursene eller aktivitetene avklares eller presiseres. Videre vil det også være relevant hvordan koordinasjonen opprettholdes.

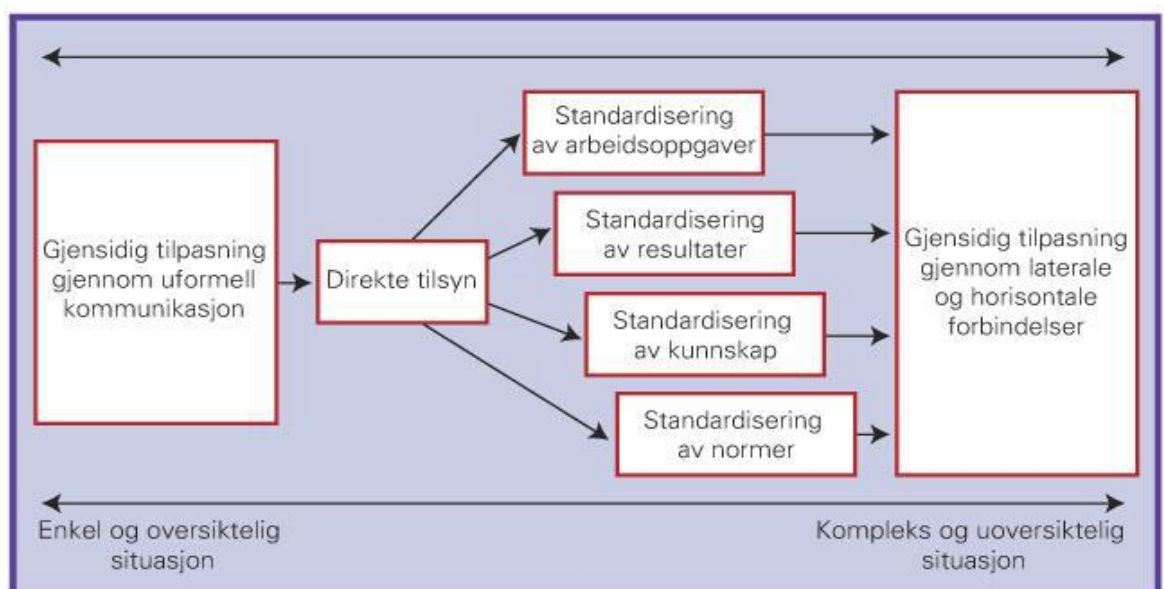
Mekanismene som skaper forventninger må defineres for å kunne opprettholde koordinasjonen. Det siste elementet, ifølge Jacobsen, er at det bør defineres når koordinering finner sted, og hvordan den utvikles over tid. Disse fire elementene kan bidra til å belyse om hvor sterkt koordinert enhetene er (Jacobsen i Trondal, 2017, s. 198).

Hvis en organisasjon skal fungere effektivt, kan det være avgjørende at beslutningene er godt koordinert. I forbindelse med organisering av organisasjoner viser Mintzberg (1979) til følgende 7 grunnformer for koordinering i en organisasjon:

1. Gjensidig tilpasning basert på nærhet og oversiktighet: at koordineringen gjennomføres med uformell kommunikasjon. Det vil da være en forutsetning at organisasjonen er «liten» og oversiktlig og at man har kunnskap om hva kollegaen sin oppgave er, slik at man kan tilpasse.
2. Direkte ordre: at man innfører hierarki med funksjoner som skal lede og/eller gi ordre til andre i organisasjonen. Det vil si at denne koordineringsformen er forbundet med en form for makt og krever at ledere følger opp beslutningene. Ulempen med denne måten å koordinere på er at det kan ta tid før beslutning blir tatt.
3. Standardisering av arbeidsoppgaver: Hensikten med denne måten er at alle skal utføre koordineringen likt med bruk av prosedyrer, regler og skriftlige rutiner. Da unngår man bruk av personlig skjønn og man får en rettfærdig fordeling av goder eller ressurser. Det som kan virke fremmede med denne måten å koordinere på er at man skaper forutsigbarhet og reduserer kostnader knyttet til beslutning og produksjon. Hvis det oppstår utfordringer som ikke innbefattes i de allerede eksisterende regler, prosedyrer og så videre, kan det føre til at evnen til fleksibilitet og omstilling ikke er tilstede, eller at prosessen stopper opp.

4. Standardisering av resultater: at man gjør en spesifisering av resultater som et mål for koordineringen. Det kan på den ene side føre til mer fleksibilitet for selve koordineringsprosessen. Hvis resultat er standardisert, kan mekanismen på den andre side føre til at ansatte utelukkende fokuserer på resultat slik at man ikke tar hensyn til helheten, også kalt målforskyvning.
5. Standardisering av kunnskap: at man tenker at en visse typer kunnskap er best til å løse ulike oppgaver i en gitt situasjon. Fordelen av å standardisere kunnskap kan være at man styrker kompetansen i organisasjonen i sin helhet, og økt fokus på faglig utvikling. Motsatt kan denne mekanismen føre til profesjonskamp og hindre utnyttelse av kompetansen i organisasjonen.
6. Standardisering av normer: at man standardiserer måten ansatte opptrer på vegne av organisasjonen på. Bygge kultur gjennom holdningsskapende arbeid på en systematisk måte kan ha en stor fordel i denne mekanismen. Ulemper kan forekomme som utvikling av «selvgode» kulturer hvor det er lite rom for å opptre og tenke kritisk.

Horisontale ordninger for samarbeid: hensikten med denne ordningen er at kommunikasjonen og koordineringen mellom enheter forbedres ved for eksempel å sette sammen grupper på tvers av avdelinger i ulike prosjekter. (Jacobsen og Thorsvik, side 80-85, 2016)



Figur 2 (Figur 3.5, side 87, Jacobsen og Thorsvik, 2016)

Figuren viser kompleksiteten i koordineringsmekanismene og at en organisasjon bruker alle sju mekanismene, i større eller mindre grad utfra hvilken oppgave som skal løses.

Andre aspekt som kan nevnes til å forklare koordineringsmekanismer er begreper som sentralisering og desentralisering av beslutningsmyndighet i en organisasjon. Hvis beslutninger skal tas i en organisasjon som er sentralisert, vil det innebære at toppleder involveres i alle beslutninger. Den kan føre til at organisasjonen kan miste fleksibilitet, som igjen kan hemme koordinering. På den andre side kan man i organisasjoner med desentralisert beslutningsmyndighet oppleve at ansvarsforholdet ved beslutninger smuldrer opp. (Jacobsen og Thorsvik, 2016).

3.2. Variasjon i koordinering

Jeg antar videre at ulike faktorer vil kunne påvirke grad av koordinering. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Bolman & Deal (2014) fire fortolkningsrammer for å belyse slike faktorer. For å kunne handle i en situasjon eller tolke hva som skjer i en situasjon, kan det være viktig og nyttig med ulike verktøy for å innta flere perspektiver. En situasjon vil alltid fremstå ulik utfra hvilket perspektiv man ser gjennom, og dermed også gi rom for fortolkninger. Bolman og Deal hevder at, for å kunne lede en organisasjon effektivt bør man ha kunnskap om forskjellige verktøy og redskaper. I tillegg må man vite hvordan de skal anvendes gjennom erfaring, og tilpasse fortolkningsrammene etter hvilken oppgave som skal løses i organisasjonen. (Bolman og Deal, 2009).

3.2.1 Den strukturelle rammen «Fabrikken»

I den strukturelle rammen blir organisasjonen sammenlignet med en fabrikk, og Taylorismen (Jacobsen og Thorsvik, 2016) brukes som en referanse. Det innebærer blant annet at strukturen i organisasjonen er tilpasset de oppgavene som skal løses til enhver tid. Individet i en organisasjon ble motivert av blant annet lønn og frykt, og at oppgaver ble definert spesifikt slik at man i liten grad kan utøve noe form for skjønn i beslutninger. Hensiktsmessige former for kontroll og samordning er med på å sikre at organisasjon og ansatte fungerer effektivt, og lederens rolle er preges av administrasjon og kontroll, som igjen sikrer at det jobbes målrettet og effektivt. Struktur blir viktig for å oppnå best resultat.

Det blir viktig med en klar strategi. Ledelse i denne fortolkningsrammen vil bære mer preg av administrator enn av ledelse. Jo mer horisontalt spesialisert nettverket er, desto svakere koordinert er partene. Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling. Hvis man støter på utfordringer i organisasjonen, er botemiddelet omstrukturering og problemløsning. (Bolman og Deal, 2014) I dette perspektivet fremkommer det strukturelle krav til organiseringen. Med det menes betingelser som størrelse og alder, kjerneprosess, omgivelser, strategi og mål, informasjonsteknologi og egenskaper hos menneskene. (Bolman & Deal, 2014, s 89)

I den strukturelle rammen er det seks grunnantakelser som gjelder og er som følger:

1. Organisasjonen eksisterer for å nå fastsatte mål og utforme strategier med sikte på å nå disse målene
2. Organisasjonen øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling
3. Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.
4. Organisasjonen fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring
5. Strukturer er effektive når de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under
6. Når yteevnen svekkes av strukturelle svakheter, er botemiddelet problemløsning og omstrukturering

(Bolman og Deal, 2014)

I tillegg til å løse oppgavene på en mest mulig effektiv måte, er det også et mål i den strukturelle rammen at organisasjonen skal tilpasse seg omgivelsene og markedet. For å finne den rette balansen, kan organisasjonen benytte seg av en «bestiller-utfører» modell. Det innebærer at man produserer tjenester/oppgaver som ikke etterspørres. Når det gjelder offentlig sektor er det lovgrunnlaget som gir grunnlaget for tjenesten, som igjen blir regulert av til enhver tid gjeldende praksis.

Ledelse i den strukturelle rammen innebærer at lederen utøver disiplin slik at man finner en balanse mellom ansatte, omgivelser, teknologi og strukturelle forpliktelser.

Et annet poeng innen den strukturelle rammen ulikheten mellom vertikal og horisontal samordning av oppgaver. (Bolman & Deal, 2014, s. 78).

Teorien peker på at vertikal samordning har sin styrke at det er myndighet fra toppen og ned i organisasjonen, at det å ha ledere eller ansatte i administrative funksjoner er nødvendig for å sikre koordinering eller samordning. I tillegg er regler og retningslinjer, planleggings og kontrollsystemer viktige for å unngå avvik og gjøre arbeidsmetodene effektive og gjennomførbare. Derimot ved horisontal samordning er møter, uformelle og formelle nevnt som en av hjørnesteinene. Det samme er også nettverk, prosjekter og stillinger med samordningsansvar. Det er fordeler og ulemper med begge måter å samordne på. Negativt for vertikal samordning er at det kan i noen grad hindre kreativitet, mens med horisontalt kan det kreves mye tid med møtevirksomhet. (Bolman & Deal, 2014)

Sett i lys den strukturelle rammen har jeg utarbeidet følgende hypoteser som jeg vil forsøke å bekrefte eller avkrefte gjennom min forskning. Den første hypotesen legger vekt på at det finnes en sammenheng mellom høy grad av standardisering og god koordinering. Videre vil jeg med hypotese to søke bekreftelse eller avkrefte av det finnes en sammenheng mellom en kompleks organisasjon og dårlig koordinering.

H1: Det er en positiv sammenheng mellom formelle regler/standardisering og koordinering

H2: Det er en negativ sammenheng mellom kompleksitet i organisasjonen og koordinering

3.2.2 Human Resource rammen «Familien»

Til å forstå Human Resource rammen kan vi innta det humanistiske perspektivet. Det betyr «å lede menneskelige ressurser» og bygger videre på organisasjonspsykologi. Det er menneskene i organisasjonen som de viktigste faktorene og gjensidig tillit mellom de som er en del av organisasjonen. Tillit kan sies å være selve bærebjelken i dette perspektivet. Det er gjennom kunnskap og kompetanse at menneskene er den viktigste ressursen. Som rammen sier er det en familie, hvor alle teller like mye og hvert medlem har sin rolle, liten eller stor. For å nå målene innenfor denne fortolkningsrammen, brukes begrep som myndiggjorte medarbeidere. Med det menes at man opplever en høy grad av involvering, autonomi og at de gode løsninger finnes og at man er en delingskultur i organisasjonen. Målene i organisasjonen må oppleves

som meningsfylte for ansatte, hvis ikke kan det bli negative reaksjoner som tilbaketrekking og motstand. Ifølge Bolman & Deal har dette perspektivet som grunntanke at organisasjonen eksisterer for å oppfylle menneskelige behov og ikke omvendt. Enkeltmennesker trenger hverandre og at ferdigheter, holdninger, energi og engasjement er viktige ressurser. Disse bør anvendes til noe positivt. En ansatt i dette perspektivet er også et menneske, som bringer med seg «sosial bagasje». Ansatte er i ulike livs-faser og kan ha behov for ulik tilrettelegging for utføre jobben på en tilfredsstillende måte.

I dette perspektivet blir Maslows behovshierarki (Bolman & Deal, 2014) nevnt for å peke på hvilke behov som kan være mer grunnleggende enn andre. Hvis man som ansatt sliter med fysiologiske behov, som søvn, kan dette i stor grad gå utover den jobben man er satt til å gjøre. Hvis man derimot anerkjenner behovshierarkiet, og sørger for å dekke fra bunnen og opp, vil motivasjon og opplevelsen av å gjøre en meningsfull jobb være tilstede.



Figur 3, Maslows behovshierarki.(bilde hentet fra nettet)

Lederen i Human Resource rammen fungerer mer som en fasilitator. I denne rammen bygges det videre på medarbeiderens ressurser og kompetanse. Ledelse går i større grad ut på å gi råd enn å ha kontroll som i den strukturelle rammen.

I dette perspektivet har jeg valgt ut begrepet tillit som en variabel for å forske på variasjon av opplevd koordinering. Det finnes mange definisjoner på tillit, og en felles oppfatning er at tillit oppsummert er positive forventninger til andres handlinger selv om man ikke kan kontrollere den ene parten (Mayer, Davis & Schoorman, 1995, s 712). Tillit kan i denne

sammenheng også komme til uttrykk som horisontal og vertikal tillit. Horisontal tillit kan beskrives som tillit mellom kollegaer, mens vertikal tillit beskrives som tillit til ledelsen til overordnede nivåer i organisasjonen. (Graham & Stensaker, 2012). Gjennom møter kan det oppstå horisontal tillit, til kolleger som jobber i samme enhet og fagfelt. Videre kan vertikal tillit i organisasjonen relateres forutsigbarhet, rettferdighet og pålitelighet (Weibel et al., 2016)

I denne rammen har jeg utarbeidet en hypotese hvor høy grad av tillit i en organisasjon kan føre til god koordinering. Vil høy grad tillit mellom ansatte og ledere i organisasjonen påvirke koordineringen i arbeidet med IP?

H3: Det er en positiv sammenheng mellom tillitt (fra ledelsen) og god koordinering

3.2.3 Politiske rammen «Jungelen»

Denne rammen kjennetegnes ved at organisasjoner og politikk påvirkes gjennom konkurranse og konflikt. Maktkamp mellom de som gir oppdrag (politikere) og de som utfører oppdraget (offentlig ansatte) vil til enhver tid handle om ressursknapphet (Karl Marx), eller allokering av ressurser (Bolman & Deal). Videre sier den politiske rammen noe om det å skape allianser/nettverk som igjen kan påvirke beslutninger til å skape fordeler i en organisasjon. Makt og konfliktbegrepene står sentralt i den politiske rammen, og det er spenningen mellom de to begrepene som er interessant med tanke på å skape friksjon som igjen kan være en inspirasjon til innovasjon av tjenestene. Bolman & Deal påstår også at dette perspektivet undervurderer betydningen av rasjonalitet og samarbeidsprosesser, og derfor kan føre til at samarbeidet ikke blir effektivt når den politikk får dominere.

I dette perspektivet fokuseres blant annet på at organisasjoner er koalisjoner av ulike mennesker og interessegrupper. I konteksten kommunal sektor, kan spenningen mellom politikere og ansatte i kommunen være en arena for ulike interessegrupper. Politikere som folkevalgte og representanter for innbyggere, hvor en av de mest sentrale oppgavene er å allokere kommunens ressurser. Kommunalt ansatte skal på den andre side utføre det som blir bestemt, og det kan fra tid til annen skape motsetninger. Sett i lys av koordinering, kan dette skape motsetninger når det gjelder kunnskap, overbevisning, interesser og virkelighetsoppfatninger. (Bolman & Deal, 2014).

Fire vanlige kjennetegn på politisk adferd i organisasjonen er ifølge Bolman & Deal følgende:

1. En koalisjon oppstår på grunn av gjensidig avhengighet mellom koalisjonsmedlemmene, de trenger hverandre, selv om interessene deres kanskje bare delvis harmonerer.
2. Politikken vil være mer synlig og framherskende under uensartede forhold enn under ensartede. Det er lettere å være å være ensartet i en organisasjon når alle har samme verdier og kultur.
3. Knappe ressurser vil føre til mer politisk strid i vanskelige tider.
4. Konflikt og makt er mest synlig når det er konflikt i det politiske spillet.

Dette kan være når makten i organisasjonen sitter på feil sted eller brukes feil. Det politiske spillet er mest synlig i åpne, desentraliserte organisasjoner som legger vekt på uformell kommunikasjon i sin organisasjonsstruktur. Jamfør at systemkoordinator må samarbeide med andre instanser enn kommunal forvaltning. Det kan være både offentlig og privat sektor som er aktuelle å samarbeide med. (Bolman & Deal, 2014). I den politiske rammen har jeg valgt kommunikasjon/åpenhet i hypotesen. Jeg skal forsøke å bekrefte eller avkrefte om høy grad av kommunikasjon/åpenhet vil føre til god koordinering.

H4: Det er en positiv sammenheng mellom stor grad av kommunikasjon/åpenhet og god koordinering.

3.2.4 Symbolske rammen «Teateret»

I en verden fylt av usikkerhet, er hovedfokuset til dette perspektivet å skape forutsigbarhet og mening. Gjennom felleskap bygget på ritualer, historier og myter, trer lederen av «teateret» frem som en inspirator. I denne rammen er verdistyring sentralt og i en verden som være omskiftelig, skal verdiene være en rettesnor gjennom kaoset. Organisasjoner blir sett på som komplekse i den symbolske rammen. Virkemidler for å skape mening er blant annet å utvikle bedriftskultur, rollemodeller og symboler.

Som et eksempel kan omorganiseringer i organisasjonen fremstå som brudd i forutsigbarheten og i den forbindelse kan et «kick-off» arrangement brukes for å skape oppmerksomhet og

mening i kaoset som omorganiseringer kan representere. Altså en seremoni hvor ledelsen viser retning og bruker «store» ord. Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr. «Sett fra et symbolsk perspektiv vurderes organisasjoner like mye ut fra sin fremtreden som ut fra resultat» (sitat s 338, Bolman & Deal, 2014). Vil det være enkeltmennesker i organisasjonen som gir håp og tro?

Ledelse i denne fortolkningsrammen er å skape orden, mening og motivasjon i en kaotisk verden. Det gjøres ved å ta bruk ritualer, seremonier, myter og historier. Bruken av symboler blir viktige elementer for å skape et bilde av fortid, nåtid og fremtid, slik at verdiene i organisasjonen fremstår som rasjonelle i kaoset.

I hypotesen har jeg valgt motivasjon som indikator på koordinering. Ifølge Kaufmann & Kaufmann (2003) defineres motivasjon ofte som biologisk, psykologisk og sosiale faktorer som gir retning til og opprettholder atferd for å oppnå et mål. Videre kan det skilles på indre og ytre motivasjon. Indre motivasjon er hvis en person utfører en handling på grunn av interesse og at det skaper belønning i seg selv. Å være ytre motivert forbindes med at en person utfører en handling utelukkende for å oppnå en belønning. Det blir i denne sammenheng viktig å stille seg spørsmålet hvem som blir motivert. Er det bruker, koordinator, systemkoordinator eller andre samarbeidspartnere? Det kan synes fremmede at en eller flere av partene i koordineringsprosessen er motiverte for samhandlingen. Hypotesen i den symbolske rammen vil jeg søke å avkrefte eller bekrefte at det er en sammenheng mellom høy grad av motivasjon og god koordinering i en organisasjon.

H5: Det er en positiv sammenheng mellom motivasjon og god koordinering.

3.3 Oppsummering a hypoteser

Teoretisk forankring	Hypoteser
Den strukturelle rammen	H1: Det er en positiv sammenheng mellom formelle regler/standardisering og god koordinering H2: Det er en negativ sammenheng mellom kompleksitet i organisasjonen og koordinering
Human Resource rammen	H3: Det er en positiv sammenheng mellom autonomi/tillitt (fra ledelsen) og god koordinering
Den politiske rammen	H4: Det er en positiv sammenheng mellom stor grad av kommunikasjon/åpenhet og god koordinering.
Den symbolske rammen	H5: Det er en positiv sammenheng mellom motivasjon og god koordinering.

Tabell 1, Oppsummering, hypoteser.

Kapittel 4. Data og metode

4.1. Forskningsdesign

For at en forsker skal forstå virkeligheten, er det flere metoder som kan tas i bruk. Det første veiskillet er kvalitativ eller kvantitativ metode. Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke kvalitativ metode som kjennetegnes med at den bygger på teorier om menneskelig erfaring og fortolkning av virkeligheten. Ulike synspunkt, holdninger og svar på ett og samme spørsmål, innebærer at man ser på virkelighet fra ulike perspektiver (Malterud, 2003; Jacobsen, 2005).

I følge Jacobsen (2005) er kvalitative metodeverktøy egnede verktøy når forskere skal undersøkte få enheter, og å få tak i grundig informasjon og beskrivelse av fenomenet.

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet. (Statistisk sentralbyrå, 2021)

For å «finne» informanter til undersøkelsen har jeg tatt utgangspunkt i et av SSB (statistisk sentralbyrå) sitt verktøy for kommuner hvor de kan være sammenlignbare med utvalgte verdier. Jeg skal forske innen feltet helse og omsorgstjenester, og har valgt ut kostragruppe 13 som tilsier at flere faktorer kan sammenlignes, som for eksempel hvor mange årsverk som brukes i tjenester til utviklingshemmede (bemanningfaktor). SSB gjennomfører jevnlige levekårsundersøkelser hvor resultatene er viktige innspill til offentlig sektor når man skal sikre at allokering av ressurser. Når ressurser skal fordeles eller prioriteres, kan levekårsundersøkelser spille inn som en viktig indikator. Det som er et paradoks er at utviklingshemmede sjelden eller aldri deltar selv i slike undersøkelser, og dermed ikke blir regnet med på samme måten slik NAKU peker på i artikkelen om levekår. (NAKU, 2021) Hvorvidt dette er riktig eller feil, skal jeg ikke ta stilling til i denne oppgaven. Grunnen til at jeg nevner dette er kompleksiteten, når jeg som forsker skal ta et utvalg kun basert på statistikk alene. Et annet aspekt, som jeg skriver mer om i metodekapittelet, er etiske hensyn ved å forske på/om en sårbar gruppe i samfunnet.

4.2 Data og metode

Det er en rekke fordeler og ulemper ved kvalitativ forskning. For det første står nærhet, relevans og åpenhet sentralt. Ved å innhente kvalitative data vil man sannsynlig få høy relevans på den måten at de får fram den «riktige» forståelsen. På den annen side oppnår man muligens mer nyansert informasjon. Variasjon og kompleksitet kan komme mye tydeligere fram, og det kan igjen gjøre det lettere å analysere. Ved å forske på komplekse fenomen, som jeg antar at koordinering er vil det være riktig å velge kvalitativ metode. En annen fordel ved metoden er at den er fleksibel. Det vil gi meg muligheten til å utforske ytterligere, for eksempel ved å stille oppfølgingsspørsmål (Jacobsen, 2015, s. 185-192).

På den andre siden kan det å anvende kvalitativ metode kan også medføre ulemper. For det første kan det bli ressurskrevende. Det kan ta lang tid å få tak i respondenter og utvalget kan bli mangelfullt, da det enten ikke passer eller at de utvalgte ikke ønsker å delta i undersøkelsen. Av den grunn valgte jeg ut fire ulike kommuner i håp om at det vil være tilstrekkelig grunnlag. Videre kan metoden by på generaliseringsproblemer. Valget mellom å fokusere på nyanser fremfor enheter kan gi problemer med representativiteten til de utvalgte respondentene. Vil de utvalgte intervjuobjektene være representative for andre enn seg selv? Dette er en svakhet/ulempe ved å kun avgrense til systemkoordinatorer og ikke andre ansatte i organisasjonen. Avslutningsvis risikerer forskeren å miste noe av sin evne til kritisk refleksjon, og bør derfor forsøke å holde seg nøytral. Det er en aspekt jeg har tenkt mye på og søker bevissthet omkring egen rolle som forsker og ikke som fagperson i intervjusituasjonen. Jeg kan komme til å forsvare noe av det respondentene sier i et intervju eller ta standpunkt i en sak, noe som senere kan prege analysen og resultatene av undersøkelsen. Dette er det viktig å være oppmerksom på, da det kan legge føringer for studien og hindre potensiell generalisering (Jacobsen, 2015, s. 185-192).

Dette blir en form for kumulativ forskning, da det finnes tidligere forskning omkring koordinering i ulike kontekster. Jeg har, ved søk i bibsys, funnet 3-4 tidligere masteroppgaver knyttet til tema koordinering og individuell plan. Det har vært ved ulike studieretninger og da med ulike «forskerbriller» på. Jeg håper å kunne bidra med forskning innen feltet som oppleves som relevant.

Som tidligere beskrevet i oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i KOSTRA, kommunegruppe 13 for å gjøre et utvalg av respondenter. Det er styrker og svakheter med å velge utfra statistikk. Ulik måte å rapportere på og å tolke tall på kan være en feilkilde og vil også være en svakhet. Ulike måter å organisere kommunen kan virke som en svakhet ved innrapportering av tallene, at ikke alt blir rapportert. Referanse til generalistkommunen vs små kommuner. Tallene sier mindre om kvalitet på tjenestene, men viser noe om hvordan hver krone blir utnyttet, eller måler effektiviteten. Tallene blir ofte brukt til sammenligning i kommunal sektor.

Jeg anser utvalget som valid fordi tallene kun representerer hvilken gruppe kommunen tilhører. Jeg har gjort et utvalg på 4 kommuner. Konteksten er kommunal sektor, koordinerende enhet med systemkoordinator. Måten jeg innhenter data på er ved å benytte semi-strukturert intervju med 6 utvalgte systemkoordinatorer. Målet var å intervju systemkoordinatorer som har hatt jobben lengre enn 2 år på grunn av kjennskap til både hva arbeidsoppgavene som systemkoordinator går ut på og hvor godt man kjenner organisasjonen sin, men det lykkes ikke. Årsaken er sannsynlig sammensatt av ulike faktorer som tid og pandemi.

Ingen av informantene har stillingstittelen «systemkoordinator». Alle informantene var på en eller annen måte knyttet til KE, men varierte om det var en «fysisk» enhet eller om det var et knutepunkt med møter og ikke en selvstendig enhet. Ingen av informantene hadde jobbet i privat sektor eller hadde relevant arbeidserfaring derfra. 4 av 6 personer jobbet i kommuner hvor kommunen de jobbet i var blitt sammenslått med andre geografisk nær-liggende kommuner. Det virket til å påvirke svarene i noen grad. En annen faktor som påvirket innhenting av intervjuobjekter, var pandemien. Det var 2 kommuner som takket nei på grunn av at ansatte var blitt omdisponert til smittesporing i perioden og ikke hadde anledning til å stille til intervju.

Teknikken fungerte bra. Jeg brukte Teams som digital plattform til alle intervjuer. Det er et system som de fleste norske kommuner benytter seg av. Jeg benyttet både bilde og lyd ved alle intervjuene. Samtlige informanter var på hjemmekontor, og virket vennlig innstilt til å bidra til forskningen min. To av kommunene ville gjerne ha tilsendt masteroppgaven i etterkant. Alle opptrådte engasjert med utfyllende svar på spørsmålene mine. Alle fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd, og det tolker jeg til at det hadde en innvirkning på de utfyllende

svarene jeg fikk i intervjuene. Jeg opplevde en god tone med alle jeg intervjuet, det var en fin og avslappet stemning.

En faktor som kan innvirke på forskningen min er at jeg som forsker selv arbeider i kommunal sektor, har erfaring fra å jobbe med IP og av den grunn avkoder fag-terminologien annerledes enn en forsker som ikke har erfaring fra feltet/kommunal sektor. Jeg velger å tolke det som en fordel, da det er viktig at informantene opplever seg forstått og imøtekommet med å bruke «fag-språk», og det lett kunne ført til at dialogen ikke hadde gått like uanstrengt som den gjorde.

Av informantene er det totalt fire vernepleiere som jobber som systemkoordinatorer, en ergoterapeut og en sykepleier. Alle har over ti års erfaring fra offentlig sektor i ulike nivåer. Det er fylke, stat og kommunal forvaltning. Fem av seks hadde videreutdanning i ulike retninger. På spørsmål om hvor lenge informantene hadde jobbet som systemkoordinator varierte fra en måned til ti år.

4.3. Operasjonalisering av variabler

Den avhengige variabelen i min oppgave er koordinering. Jeg bruker videre Bolman & Deals fire perspektiver for å forklare variasjon i koordinering. Jeg har utarbeidet konkrete spørsmål i en intervjuguide (se vedlegg) som i ulik styrke blir knyttet til hver av de fire fortolkningsrammene.

Jeg søker med min forskning snarere en dypere forståelse for koordinering, enn generalisering. Av den grunn har jeg valgt kvalitativ design på forskningen i denne oppgaven. Hensikten er å finne ut koordinering samt hva som påvirker arbeidet med koordinering av individuell plan.

Når det gjelder koordinering viser litteraturen (Jacobsen & Kiland, 2017) at de elementene vi har valgt ut er relevante for å studere koordinering, gitt definisjonen av begrepet (kap 1). Dette vil sikre intern validitet, som vi vil gå nærmere inn på senere (Midtbø, 2007, s. 25). «Fremmer og hemmer» er vanligvis forbundet med kvantitative elementer, som tall og statistikk. Jeg har derimot svart på problemstillingen ved hjelp av kvalitativ metode. For å kunne sette de fire ulike fortolkningsrammene opp mot hverandre måtte jeg først skape en slags forståelse av hva deltakerne legger i dem (deskriptivt). Særlig når det gjaldt

operasjonaliseringen av de fire fortolkningsrammene var deltakernes fortolkning og operasjonalisering av begrep interessant. Jeg er av den oppfatning av at kvalitativ metode var riktig valg, da «fremmere og hemmere» kan vise seg krevende å operasjonalisere. Derfor ble det viktig for meg å få den nødvendige innsikten i språklige ytringer, så jeg hadde mulighet til å kvalitetssikre og stille oppfølgingsspørsmål ved behov (fordelen ved metoden). Hvis jeg hadde spørreskjema ville jeg ikke hatt muligheten for å kontrollere deltakernes tolkning av spørsmål og svar i samme grad, eller hatt mulighet til å korrigere.

4.4 Systematisk tekstkondensering

Jeg har valgte å bruke Malterud (2011: 99-100) sine fire trinn for gjennomføring av analysen:

1. Helhetsinntrykk
2. Identifisering av meningsbærende enheter
3. Abstrahere innholdet i meningsbærende enheter
4. Sammenfatte betydningen av dette og supplere med sitater

Analysen av datamaterialet i denne oppgaven ble gjennomført i henhold til de fire trinn jeg refererer til. Trinn en vil være å skaffe seg et helhetsinntrykk etter at datamaterialet er transkribert. Når alle intervjuene var ferdig transkribert ble det tilslutt ca førtito sider. Etter å ha lest igjennom, var det hensiktsmessig å identifisere elementer som ikke hadde direkte med besvarelse av problemstillingen å gjøre. Deretter ble meningsbærende elementer ekstrahert for å belyse problemstillingen. Det å trekke ut meningsbærende elementer i data, er ifølge Malterud (2011) dekontekstualisering og reduserer tekstmateriale slik at det skal bli mer forståelig å lese. Ved å gjøre det på denne måten kan forskeren bringe frem deler av datamaterialet uten at det mister sammenheng eller verdi.

Neste trinn var å lage et system hvor de utvalgte elementene ble satt i system etter hva de ga mening eller noen grad bidro til å besvare problemstillingen. Jeg valgte i denne fasen å jobbe med datamaterialet i Excel for å lage fargekoder og sortere på tema. Excel er for meg et kjent verktøy, og jeg prioriterte å ikke lære meg nye verktøy for analyse. Det kan synes snevert, men samtidig var det et bevisst valg fra min side. Alle utdrag fra teksten ble gitt en fargekode og sortert i ulike kategorier. Hver informant hadde en tallkode for å ivareta reliabiliteten. Underveis i kodingen var det behov for å lage andre koder enn opprinnelig antatt. Jeg valgte følgende hoved overskrifter i mitt analyse arbeid:

1. Koordinering i kommunen
2. Opplevd koordinering
3. Variasjon i koordinering

Etter å ha systematisert meningsbærende elementer og sortert under kategoriene nevnt ovenfor, jobbet jeg systematisk med hver enkelt kategori. Malterud (2011) kaller det for rekontekstualisering og at det er forskerens viktigste tiltak for å beholde sammenheng mellom deler og helhet.

Fordelen ved å benytte systematisk tekstkondensering er at forskeren kan identifisere og senere analysere forholdet som ikke ble tiltenkt eller beskrevet i utarbeidelsen av problemstillingen (Malterud, 2011). Min erfaring i denne prosessen var at intervjuguiden kunne vært mer utfyllende i spørsmålene med tanke på besvarelsen av problemstillingen. Samtidig besvarte datamaterialet spørsmål jeg ikke hadde stilt, men som jeg fant interessant og relevant i forskningen.

4.5 Refleksjoner

Ifølge Malterud (2011) skal forskeren være refleksiv med tanke på sin egen rolle og egne refleksjoner ved innsamling og analyse av data. Jeg har hatt samtaler med kilder angående temaet koordinering og individuell plan, i forkant av undersøkelsen, for å spisse hva jeg kan undersøke og lar seg forske på. Det har vært kommunalt ansatte som innehar rollen som systemkoordinator eller har hatt rollen på et tidligere tidspunkt ved innføring av ordningen IP.

Nærhet til det man ønsker å studere styrker validiteten, eller gyldigheten, noe som ofte framheves som en fordel ved kvalitative metoder (Greenhalgh, 2001). Min forforståelse som forsker kan påvirke hvordan datamaterialet blir samlet inn, lest og tolket. På den andre side kan min bakgrunn som vernepleier og avdelingsleder ha påvirket positivt med at jeg har en grunnleggende kunnskap om hvilke arbeidsoppgaver og jobbhverdag informantene står i. Det å skape tillit til informanter kan gjøre datamaterialet mer pålitelig. Jeg har i denne prosessen reflektert med veileder, medstudenter og kollegaer som har bidratt med innsikt og stilt kritiske spørsmål.

5.0 Innledning

I dette kapittelet presenteres resultater av innsamlet data strukturert på følgende måte: generelt om organisering og struktur i kommunene, opplevd koordinering og faktorer som påvirker koordinering. Siste avsnitt handler om funn knyttet opp til hypotesene presentert tidligere i oppgaven i kapittel tre.

5.1 Generelt om organisering og struktur i kommunene

Når det gjelder organisering av Koordinerende enhet (KE) i kommunal sektor, viser datamaterialet at organisasjonsstrukturen varierer. Flere av kommunene blir KE referert til som et team som er sammensatt av tverrfaglig kompetanse, for eksempel demensrådgiver, politi, kreft koordinator. Mens andre kommuner har definert KE som egen enhet, bestående av systemkoordinator og/eller rådgiver. I sistnevnte kommune innkalte man ulike fagområder etter hva slags saker som skulle fordeles. En av informantene var i en prosess hvor det sees på hva lovverket gir av muligheter og begrensninger innenfor organisering og hvor det er mest hensiktsmessig å plassere KE. Ønsket til informanten er at KE kun skal bestå av ledere med tverrfaglig bakgrunn slik at helheten kommer bedre frem og at beslutningsmyndigheten er tilstede.

I tabellen nedenfor viser jeg hvordan stillingen systemkoordinator er organisert i de ulike kommunene. Som det fremgår av tabellen er mesteparten av systemkoordinatorene organisert i forbindelse med et vedtaks kontor.

	Stillingen som systemkoordinator organisert ved vedtaks kontor	Stillingen som systemkoordinator organisert i andre enheter
Informant A		X
Informant B		X
Informant C	X	
Informant D	X	

Informant E	X	
Informant F	X	

Tabell 2, organisering av systemkoordinator.

Videre svarte systemkoordinatorene som hadde ansvaret for innbyggere under 18 år, at de var organisert i kommunalområdet «barnehage». Mens de som hadde ansvaret for oppfølging av innbyggere over 18 år var organisert i seksjon «bolig og tjenestekontor». I en annen kommune eksisterte KE ikke som egen enhet, men en person (les systemkoordinator) fungerte som ansvarlig for innkalling til møter hver 14 dag i KE. Det var ikke en selvstendig enhet, men besto av medlemmer som møtes for å fordele saker. Man blir kun innkalt på møter hvis man har fått tildelt «saken», som for eksempel vedtak om IP til de man har ansvar for.

«På 3 år har jeg [systemkoordinator] vært organisert i 3 ulike enheter, og nå skal KE plasseres enda nærmere kommunedirektøren»

Informant C

«Vi er i endring hele tiden, bare det siste året har vi gjort flere organisatoriske endringer.»

Informant F

Videre når det gjelder organisering av systemkoordinatorer svarte en av informantene at det ble gjennomført kartlegginger i enheten hvor informanten tilhørte. Dette ble gjennomført med den hensikt for å tilpasse oppgaver og optimalisere tjenestene som kommunen skal leverer.

«En om-organisering skal være hensiktsmessig for brukere, ansatte og for økonomien i kommunen.»

Informant A

Ut fra tidligere spørsmål om hvor lenge informantene hadde jobbet som systemkoordinator, varierte svarene her også noe. Dette varierte fra få uker til 10 år. Det kom flere innspill på endringer som var gjort i løpet av den tiden de hadde vært ansatt. Bland annet å systematisere møtene i KE slik at alle instanser som deltar skal bidra på lik linje og ta ansvar i sakene. En svarer at endringene i større grad nå enn tidligere, blir forankret i lovverk, retningslinjer og veiledere (les: NOU).

«Ja, jeg har gjort endringer i stillingen som systemkoordinator siden jeg ble ansatt fordi vi er blitt en større kommune, fått nye fagsystemer og vi er blitt flere» Informant B

En av informantene som hadde innehatt rollen som systemkoordinator lengst, sier at dagens organisering var optimal. Informanten svarer at det er stabilitet i teamet og at ansatte opplever de får brukt kompetanse sin. Over halvparten av informantene som ble intervjuet, svarte ja på om koordinatorene var hensiktsmessig organisert.

«Nå er vi ny-organisert, så det første jeg (systemkoordinator) tok tak i var å definere hvilke oppgaver som KE skal ha opp mot lovverk og forskrifter» Informant A

Når det gjelder synlighet i organisasjonen svarte samtlige informanter at de opplevde seg sett og hørt. Men det ble senere i intervjuene avdekket at det ikke hadde vært en enkel vei til å bli mer sett i organisasjonen. Forklaringen, ifølge informantene, var at KE tidligere organisert på en annen måte og at det var lite hensiktsmessig. Den nåværende plasseringen KE, tettere på administrasjonen var mer riktig utfra oppgavene til en systemkoordinator. En annen av informantene pekte på viktigheten av å bruke ulike arenaer og samarbeidsfora til å bli sett og hørt.

En av systemkoordinatorerne forteller at vedkommende inviterer seg inn i ledergrupper og legger vekt på at koordinatorene ute i tjenesten må få tid av lederen til å utføre koordinatoroppdrag. I tillegg reiser man rundt i de ulike sektorer i kommunen og forteller om stillingen som systemkoordinator. En annen svarer at de har faste treffpunkt for koordinatorene med tema bestemt på forhånd. Under pandemien har deltakelsen økt i gruppene, og informanten tenker det har noe med tilgjengelighet å gjøre. Det å invitere seg inn i ulike bofelleskap for utviklingshemmede for å tilby en gjennomgang av vedtakene var et annet konkret forslag fra en av informantene.

På spørsmål om hvilke oppgaver, plikter og ansvar som systemkoordinatorerne har ansvar for fremstår svarene som ganske entydige. Det er blant annet opplæring og veiledning av koordinatorene. Halvparten av kommunene er langt på vei til å implementere digital felles plattform for IP. Det pekes på at det vil lette rollen som systemkoordinator, da plattformen

skal spesifisere ansvarsområder for systemkoordinatorer og koordinatore. I tillegg vil det bli enklere å følge med når vedtak om IP går ut.

I alle kommunene oppgis at de har skriftlige rutiner for samhandling med ulike samarbeidspartnere, både interne og eksterne. Ut fra svarene som ble gitt på dette spørsmålet kan se ut som det meste av samhandling skjer uformelt, at man tar kontakt med de man trenger for å løse problemet. Den ene gir uttrykk for at det er lettere å samarbeide med koordinatore når man har blitt kjent over tid. Ifølge noen av informantene legges det vekt på at de har etablert faste møter som ligger i kalender og at innholdet eller sakslisten ofte er bestemt på forhånd.

«Det er utfordrende å dele saker med NAV, barnevernet og spesialisthelsetjenesten fordi vi har systemer som ikke snakker sammen. Derfor blir det på papir og det oppleves klønete i 2021».

Informant E

Gode digitale verktøy og systemer som samarbeider på tvers med tanke på at man skal dele sensitiv informasjon med andre samarbeidspartnere eks NAV, sykehus. Hjemmekontor oppleves som mer effektiv hos halvparten av informantene, da de oppgir å ha mer kontroll på arbeidstiden.

Saksgang når det foreligger en søknad, behandles den av Tjenestekontoret eller Vedtakskontoret som igjen fordeler saken til KE. Etter at søknaden er ferdig behandlet, er det forskjeller på hvordan saksgangen arter seg i de ulike kommunene. Et av funnene i dette spørsmålet er at en av kommunene anser muntlig søknad like gjeldende som skriftlig. Samtlige svarer at de starter med en kartleggingssamtale med søker ved oppstart av IP og koordinator. Halvparten av informantene har vedtaksmyndighet, som betyr at de kan fatte vedtak om innvilge tjenesten om IP og koordinator. En av informantene uttrykker «lettelse» over å ikke ha vedtaksmyndighet, mens noen av de andre informanter bekrefter det motsatte. En av informantene hadde systematisk jobbet for at systemkoordinator rollen skulle tillegges vedtaks-myndighet.

«Det blir spennende å se hvordan vi skal håndtere koordineringen hvis vi ikke får god nok forankring eller mandat i den nye kommunen»

Informant A

Henvising av saker foregår for det meste internt fra vedtakskontor eller tjenestekontor til KE. Eksternt oppleves det et påtrykk fra sykehuset med henvisninger til om koordinator og IP, spesielt etter at barnet eller voksne er ferdig utredet. Da kommer det melding via e-link, et system som er et resultat av samhandlingsreformen (2008/2009). Prioritering av saker varierer, men det er ofte de søknadene med de største og mest sammensatte problemstillingene som blir vurdert i KE.

	Vedtaksmyndighet i stillingen som systemkoordinator	Digital IP i bruk
Informant A		
Informant B		
Informant C	X	X
Informant D	X	X
Informant E	X	
Informant F	X	X

Tabell 3, vedtaksmyndighet og digital IP.

5.2 Opplevd koordinering

Det er variasjon i opplevd grad av koordinering hos de ulike informantene. Alle informantene svarer at det i hovedsak er digitale møter som det blir lagt opp til. Årsaken er pandemi og hensyn til smittevernet. På tross av smittevernet gjøres det unntak og avtales fysiske møter, men at det hører til unntakene nå. Tidligere var det ca halvparten, og at det brukes mye tid til å forflytte seg. En informant svarte at den savner å ha et digital IP og at det hadde gjort jobben enda mer effektiv. Dagens ordning er en papirutgave som ikke fungerer. I 3 av 4 kommuner er innføring av digital IP like rundt hjørnet, og at løsningen tilbys på markedet av digitale tjenester.

«Jeg tror mye av frustrasjonen rundt samhandling med IP vil forsvinne når digital IP innføres» Informant E.

En av informantene svarer at møtevirksomheten er i visse perioder ganske omfattende, rundt høstferien og før februar – før innsøking til videregående skole og påfølgende kartleggingssamtaler. Opplever i tillegg at det er færre søknader etter at kommunen kommer inn tidligere med tjenester (forebyggende) og at de har fokus på hele familien, ikke bare den som søker. Videre svarer en av de andre informantene at vedkommende er såpass ny i jobben og derfor er det en del møter for å bli kjent i organisasjonen. Håper at det vil jevne seg ut etterhvert.

«Vi har fått tidfestet møtene inn i kalenderen, vi har laget noen som strukturer som jeg tror vil fungere bra» Informant D

En informant svarer at over halvparten av arbeidstiden går til møter. Noen ganger oppleves det riktig å delta for å få løst utfordringer, og andre ganger kan det virke overflødig å ha møter. Det er samtidig en aksept for å avlyse møter som ikke er hensiktsmessige. En av informantene kom med et konkret forslag til hvordan rollen som systemkoordinator kan bli mer effektiv. En av informantene pekte på potensialet med digitale møter og at det er mye tid spart på å forflytte seg. På den andre side mister man «small talk» i møtene, og det er et minus, ifølge informanten.

De fleste systemkoordinatorer nevner at ved å bruke digitale møteplattformer til møter har gjort noe med møtekulturen. Møtene oppleves som mer effektiv med tanke på hva som skal tas opp og agenda for møte.

Det må også nevnes at kommunikasjonen i 2020 og 2021, da disse intervjuene ble gjort, bar preg av at arbeidshverdagen var endret vesentlig med tanke på smittevern og strenge retningslinjer for fysiske møter. Det meste koordineringsarbeidet er /var lagt over på digitale plattformer som for eksempel Teams og Zoom for møtevirksomhet. Et konkret eksempel på det var at alle koordinatorene «ute på enhetene» var lagt til i en egen gruppe på Teams, og dermed opplevde systemkoordinator at informasjonsflyten ble ivaretatt på en bedre måte. Det var også lettere å få koordinatorene til å stille på møte, da det ikke lenger innebar flytte seg fysisk.

Informantene ble spurt om sin formelle kompetanse i rollen som systemkoordinator. Jeg har valgt å fremstille det i en tabell, men har valgt en annen koding for å sikre anonymisering av informantene.

Eksempler bachelorgrad informanter	Eksempler mastergrad informanter	Tilleggsutdanninger informanter
Vernepleier	Tverrfaglig samarbeid	Psykisk helsearbeid
Sykepleier	Helsefag	Saksbehandling
Ergoterapeut		Personrettet helserett
		Yrkesrettet rehabilitering
		Arbeid med bistand
		Spesialpedagogikk
		Småbarns psykiske helse

Tabell 4, kompetanse systemkoordinatorer.

I overgangen mellom barn og voksen (18 år) må bruker ofte bytte koordinator. Søknader hvor det kun er snakk om koordinator, løses behovet der hvor søker har «størst» behov. Ved for eksempel størst behov innen tjenesten hjemmesykepleie, vil en ansatt i hjemmesykepleien oppnevnes som koordinator. En annen praksis som blir beskrevet av en av informantene, er om det er en haste-sak eller ikke. Det forklares med at noen ganger haster det at noen kommer kjapt inn i saken og blir oppnevnt og at de sakene som oftest havner i KE. Etter hvert som behovet er mer stabilisert, blir saken løftet videre ut i tjenestelinjen, som beskrevet tidligere. Alder er også avgjørende for prioritering og delegering av saker. En av kommunene skilte seg ut med å ikke bruker alder for å delegere, men hvor man som søker befinner seg i livsløpet.

«Ved siden av rutinene våre har vi hjelpetekster inn i saksbehandlingen vår som er bygd på rutinene våre, for å huske å spørre om ting».

Informant B

En av kommunene som var representert svarte at for dem under 18 år var det godt organisert og velfungerende, men at det kunne vært annerledes for de over 18 år. Sakene for dem over 18 år medførte mindre arbeid med familier, mens for de under 18 år oftere omhandlet familier med et stort hjelpebehov. I en av kommunene var plikten å være koordinator hjemlet i et bystyrevedtak og som gjorde jobben som systemkoordinator enklere med tanke på å finne koordinator som er tett på bruker uavhengig av sektor, virksomhet eller avdeling. Det

motsatte ble i av en annen respondent pekt på som en svakhet, ved at skole ikke er like representert som koordinatorene. En annen svakhet med å legge ut koordinatoransvaret på tjenestene er hvis en ansatt bytter navn, flytter eller slutter i jobben. Dette melder samtlige informanter om at kan oppleves som en hemmer for koordinering.

En av informantene har delt stilling 50/50 som systemkoordinator og «vanlig» koordinator, har satt av faste dager i løpet av uken hvor oppgavene som fordeles ettersom stillingen er inndelt. For eksempel faste KE dager 2 dager i uken.

«Ved å innføre digital IP vil gjøre jobben min enda mer effektiv».

Informant C.

En av informantene nevner at det kunne gjort jobben mer effektiv hvis rollen som systemkoordinator innebar en «leder-myndighet», hvor det kan pålegges oppgaver i organisasjonen. Det kan oppleves som frustrerende at ikke alle ansatte er bevisst at koordinator rollen er lovpålagt, og ikke et valg.

En annen informant peker på viktigheten av at alle i organisasjonen gjør oppgavene sine og følger rutiner. Mer fokus på MÅ-oppgaver og BØR-oppgaver, prioritering av oppgaver. For eksempel at ledere oppdaterer «listene» over koordinatorene ved bytte, og at vedtakene blir revurdert innen fristen. Mer kunnskap om koordinator rollen i organisasjonen, hadde gjort jobben som systemkoordinator mer effektiv ifølge informant C.

Informant fra kommune 3 forteller at saksbehandlere er i en prosess hvor de tids estimerer oppgavene og at det skal tilstrebes å fordele sakene mer jevnt. Det er lett å la seg trekke inn i prosjekter, men det gis ikke «slakk» i saksbehandlingen av den grunn. Ellers svarer resten av informantene at de ikke opplever å bli spist opp av andre arbeidsoppgaver enn det som er relevant for stillingen.

Et av spørsmålene som ble stilt til informantene handlet om saker som kommer i retur. Det er stor variasjon i opplevelsen til informantene om årsaken. Enten handler det om at ting ikke fungerer og at «saken» blir tatt opp i KE og at man må tenke andre løsninger og se utfordringene fra flere perspektiver. Eller at en sak kommer i retur kan være positivt slik at man kan få belyst den fra flere sider, og at behov endrer seg hos bruker og familiene involvert.

«Jeg opplever at flere ledere ikke vil ta koordinator oppdrag fordi de vil beskytte sine ansatte som allerede er presset på oppgaver eller har stor arbeidsbelastning» Informant C

En av informantene sier at det kan oppstå diskusjoner om hvem som skal «eie» saken, og uenigheter i tildelingen. Videre pekes det på at utfører av tjenesten ikke er enig i systemkoordinators vurdering av behov.

«Sekken med penger blir tom en gang.» Informant C

5.3 Faktorer som påvirker koordinering

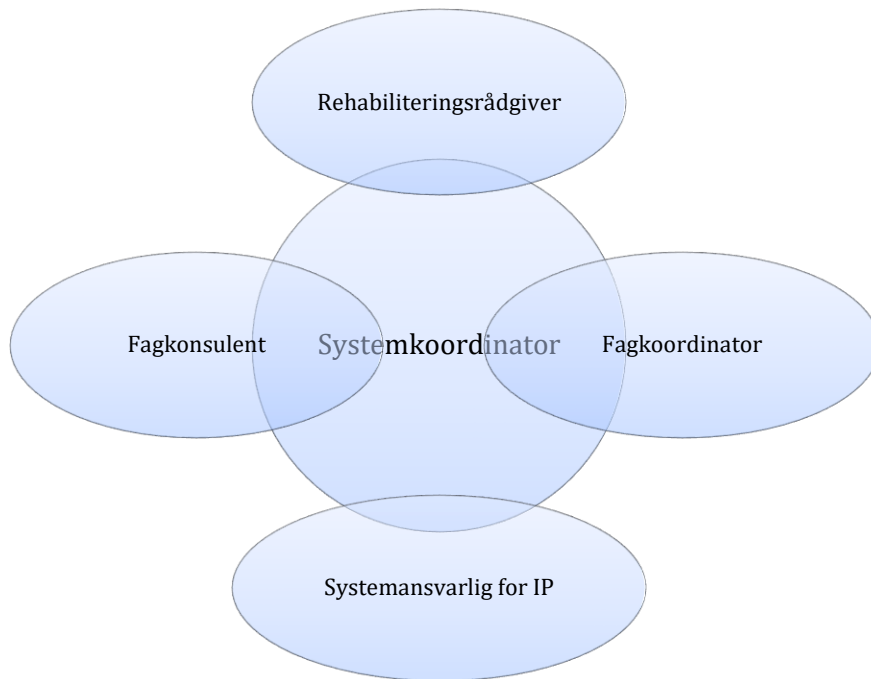
Standardisering av rutiner.

Når det gjelder standardisering av rutiner svarer samtlige informanter svarer ja til at det foreligger gode skriftlige retningslinjer, rutiner og stillingsinstrukser. En kommune rapporterer at de har nettopp vært gjennom en sammenslåing og er i gang med å lage nye rutiner og retningslinjer. En av informantene er i en prosess hvor vedkommende har ansvar for å kvalitet sjekke rutiner og retningslinjer mot hva lovverket og retningslinjene gir av føringer for KE. Ansvar for revidering er det stort sett ledere som har, altså ikke de som nødvendigvis innehar rollen som systemkoordinator. Da det ikke var noen av informantene som hadde rollen som leder i tillegg.

En av kommunene hadde et digitalt system hvor alle rutiner og retningslinjer var, og at det da opplevdes som enkelt å revidere fordi det kom påminnelse pr mail. I en av kommunene var det ansatt en person i full stilling, som kun oppdaterte rutiner og retningslinjer ved administrasjonen. Dette synes min informant var en god avlastning for å slippe å være bekymret for at rutiner og retningslinjer skulle bli utdatert, eller ikke var i tråd med lovverket.

Kompleksitet i organisasjonen.

Funn i studien viser at tittelen til systemkoordinator varierer. Da jeg skulle kontakte informantene for å avtale intervju, ble det klart at stillingstittelen systemkoordinator ikke ble benyttet de kommunene jeg hadde valgt ut. For å vise det visuelt velger jeg å fremstille funnene i figuren nedenfor.



Figur 4, funn stillingstitler.

Tillit.

Når det gjelder tillit svarer mesteparten av systemkoordinatorerne som ble intervjuet at de hadde høy grad av tillit til sine kollegaer, ledere, samarbeidspartnere og brukere. Både vertikal og horisontal tillit er en nøkkelfaktor i koordineringsarbeidet. Funn viser at tillit til at vedtaket som er fattet, er viktig og avgjørende for hvordan det videre arbeidet med IP fungerer.

Det er min jobb som saksbehandler å ta hensyn til ressurser og økonomi når jeg fatter et vedtak. Informant F

Skal vi velge fra øverste hylle eller nøye oss med valg lenger ned i hylle-reolen? Informant D

Et annet funn i undersøkelsen er hva som kan skje når de oppstår mistillit. Flere av informantene opplever at når ledere vil skåne sine ansatte for å være koordinator, og av den grunn sender saken i retur. Det skaper uro for bruker og unødvendig tid går til spille. Det blir stilt spørsmål i organisasjonen om hvorfor «vi» må ta saken og hvorfor NAV ikke kan ta den?

«Slik jeg ser det er vedtaket gjort og da skal ansatte i organisasjonen ta ansvar og gjøre jobben sin/utføre vedtaket». Informant B

Kommunikasjon/åpenhet.

Svar i undersøkelsen viser at samtlige informanter deltok i mange ulike nettverk med ulik grad av samhandling. Eksempler på interne nettverk er alle brukerkoordinatorene som systemkoordinator har ansvar for. Eksempler på eksterne nettverk er RKG, regional koordineringsgruppe som er et nettverk hvor regionen (nord, sør, øst og vest i Norge) møtes jevnlig for å samarbeide. Funn viser at nettverkene eksternt hadde en tydeligere formell struktur enn ved interne nettverk. Kommunikasjonen i nettverkene foregikk i hovedsak formelt, men det kom an på størrelsen på nettverket og hvor ofte man treffes. Et funn som jeg velger å ta med var at flere av informantene ga uttrykk for at de mistet «small-talk» ved digitale møter. «Small-talk» kan være et eksempel på uformell kommunikasjon.

	Eksempler på interne samarbeidspartnere i kommunen for systemkoordinatorer	Eksempler på eksterne samarbeidspartnere i kommunen for systemkoordinatorer
IP under 18 år	Barnehage, grunnskole, helsestasjon, PP-tjenesten, Barnevernet, enhet for avlastning, tjenester for utviklingshemmede	Fastlege, Nav, Rehabiliteringstjenesten for barn og unge,
IP over 18 år	Voksenopplæring, Hjemmebaserte tjenester, tjenester til utviklingshemmede, enhet for rus og psykiatri, boligkontor (les tildeler kommunal bolig),	Fastlege, Nav, videregående skole, rehabiliteringstjenesten for voksne, spesialisthelsetjenesten,

Tabell 5, samarbeidspartnere i forhold til IP.

Motivasjon.

Det som skaper motivasjon i jobben er å få tilbakemeldinger om at tjenestemottaker klarer seg selv og mestrer livet sitt i større grad. Det er en respons fra mottaker, men at det allikevel oppleves som så betydningsfull at det er med på å skape indre motivasjon for å fortsette i jobben som systemkoordinator. En av informantene fra de sammenslåtte kommunene peker på at å bli flere, få større fagmiljø er en stor motivasjon på nåværende tidspunkt. Et par liker variasjonen mellom kontor og å være i direkte kontakt med brukere (les søkere av tjenesten).

*Det er egentlig veldig enkelt fordi jobben i seg selv er motiverende.
Informant C.*

*Jeg opplever å bli motivert av at de fleste har lyst til å samarbeide for å
skape gode løsninger for brukeren. Informant F.*

Kapittel 6 Drøfting

I dette kapittelet vil jeg drøfte funn fra kapittel fem opp mot valgt teori i kapittel tre og relevant forskning fra kapittel to. Jeg har valgt gjøre inndelingen i kapittel fem og seks lik for knytte sammen diskusjonen i dette kapittelet. Tilslutt oppsummerer jeg og søker svar på hypotesene som nevnt i kapittel tre.

6.1 Generelt om organisering og struktur i kommuner

Det finnes mange ulike måter å organisere en kommune på, både store og små kommuner. Det er stort sett de samme oppgavene som skal løses, i større eller mindre omfang alt etter størrelse på kommunen. Generalist kommune prinsippet (DIFI) viser til at kommuner uansett størrelse skal ivareta de samme oppgavene og demokratiske funksjoner uansett størrelse. Det fremkom av svarene at to av fire kommuner som jeg forsket i, nettopp hadde blitt sammenslått med andre kommuner. Når to eller flere kommuner slår seg sammen, må det lages nye eller at det blir bestemt hvilke sett med retningslinjer og regler som skal gjelde for den nye kommunen. Det sammenfaller med svarene fra de informantene som jobbet i kommuner som var sammenslått at det kunne virke hemmende på KE og koordineringen av IP.

Som vist i kapittel fem, varierte organiseringen av KE som enhet i alle kommunene. Det samme gjaldt organiseringen av systemkoordinator som også var ulikt plassert med tanke på organisering. En av informantene trakk frem rapporten fra Rambøll (2010) som blant annet sier noe om plasseringen av KE i organisasjonen. Ifølge rapporten er det erfaringer som viser at det er fremmede å organisere KE så tett til vedtakskontor og øverste administrasjon som mulig. I en sektor hvor det er omorganiseringer, tiltak som kommer og går, gode intensjoner og avsluttede prosjekter, vil det være viktig å holde seg orientert hva som til enhver tid er gjeldene.

Det har vært en kjent problem at samhandling for pasienter med behov for langvarige og sammensatte tjenester, kan være utfordrende for kommuner. Koordinering av de langvarige tjenestene kan oppfattes som et komplekst problem. Funn i studien viser at systemkoordinatorer opplever ulik variasjon av dette sammensatte problemet. Som nevnt i kapittel to, har Rittel & Webber (1973) henvist til som et «wicked problems», problemer som

ikke lar seg løse. De som har behov for koordinator og IP kan ikke kalles for «wicked problems», men at det utfordrer kommunen på en slik måte at det må legges sterke føringer fra staten for å løse utfordringene. I kapittel to nevnte jeg at i 2001 kom den første forskriften (forskrift om habilitering og rehabilitering) som sier noe om hvordan kommunen skal løse utfordringer knyttet til innbyggere som har krav på langvarige og sammensatte tjenester. For å løse utfordringen kom også føringer for organisering av tjenesten koordinerende enhet, koordinatorene og systemkoordinatorer. I tråd med Rambølls rapport (2010) som nevnt i kapittel to, viser funnene her også stor variasjon i organiseringen av tjenestene. Funn i undersøkelsen kan styrke påstanden om at koordinering er et sammensatt problem og at det ikke finnes en optimal løsning eller måte å organisere på for å løse utfordringer.

Velferdstjenestene er organisert slik at man skiller på barn/unge under atten år og voksne over atten år. Det innebærer at systemet får en «overføring» fra barn til voksen. I denne overgangen fra barn til voksen tas avgjørelser som får større eller mindre konsekvenser for resten av livet. Et eksempel kan være valg av utdanning og karriere. Det er et klart skille i forvaltningen ved atten år. Funn i min studie viser at tre av fire kommuner bruker denne måten å organisere tjenestene på i kommunen. Men en av kommunene skiller seg ut med å skille om bruker bor i hjemmet til foreldrene, eller om vedkommende bor for seg selv. Ordningen skiller ikke på alder. Informantene ga uttrykk for at dette var noe de prøvde ut og at de ikke visste om andre kommuner som gjorde det samme. Erfaringen så langt var gode, og at de nok kom til å fortsette med det. Dette samsvarer med intensjonen ved IP og det kan i aller høyeste grad bidra til at koordineringen oppleves positivt.

Ifølge informantene var det et stykke igjen til at koordineringen oppleves som helhetlig og skreddersydd. Holck (2004) hevder at den største utfordringen med tanke på IP ligger i de organisatoriske forhold. Denne påstanden understøttes av Breimo et al (2015) hvor det i forskningsrapporten pekes på organisering som en utfordring for å ivareta IP og helhetlige tjenester. I min forskning opplevde flesteparten av informantene at de var organisert bra med tanke på helheten. På den andre side kom det også frem at det kunne bli bedre med tanke på synlighet i organisasjonen.

Det er staten som legger føringer på hvordan koordineringen skal organiseres, men blir det fulgt opp og til hvilken pris? Som offentlig organisasjon kan vi sammenligne oss med andre kommuner, men det vil være ulike betraktninger som ligger til grunn. Eksempelvis kultur,

organisering, ressurser spiller inn når vi skal sammenligne. I min undersøkelse har jeg tatt utgangspunkt i statistikk ved utvalg av kommuner, basert på tall som er rapportert inn i KOSTRA. Hvorvidt det er sammenlignbart, er og blir en gjetning fra min side som forsker.

Informantene var opptatt av å være organisert høyest mulig i organisasjonen, altså der det er beslutnings-myndighet. Grunnen de oppga var at det er viktig å være synlig i organisasjonen, spesielt internt. Mintzberg hevder at nærhet i organisasjoner, det å vite hva slags oppgaver kollegaen din har, virker fremmende på koordineringsmekanismene i organisasjonen.

Rambøll undersøkte i 2010 fem ulike kommuner i Norge. Funn i forbindelse med organisering var blant annet at det de aktuelle kommunene opplevde det «som et før og etter» med tanke på etableringen av KE. Selv om undersøkelsen er 11 år gammel (i skrivende stund) finner jeg samme bekreftelse i min forskning.

Synlighet gjelder også utenfor organisasjonen. Da jeg skulle finne respondenter til undersøkelsen min, viste det seg at begrepet systemkoordinator nærmest ikke eksisterte. Det kan virke hemmende for koordinering, fordi at de som skal søke på tjenesten ikke kommer frem til rette vedkommende. Ifølge veileder (rehabilitering, habilitering, IP og koordinator, 2018) er rollen systemkoordinator noen kommunen er pålagt å ha. På den andre siden viste funn i undersøkelsen av det var gode rutiner for at søknader havnet dit de skulle.

6.2 Opplevd koordinering

En av informantene svarte at de jobbet med å lage nye rutiner og at det ble lagt inn i dataprogrammer slik at det var enkelt å finne og bruke. Dette kan påvirke koordineringen positivt, men samtidig er man avhengig av at alle ansatte bruker de nye retningslinjene. Det kan virke som høy grad av standardisering er med på å fremme koordineringen i organisasjonen, noe som også stemmer overens med Mintzberg (1979) sine påstander om koordineringsmekanismer. På den andre side kan standardisering minske kreativiteten som av og til må legges til grunn når man skal gi en individuelt tilpasset tjeneste som IP er.

En av informantene pekte på utfordringen med å fordele koordinator-oppdrag i sin organisasjon. Selv om ordningen om IP og koordinator er en lovpålagt tjeneste, kan det være utfordrende å fordele «oppdragene» ut i organisasjonen uten myndighet til å pålegge oppdraget. Et interessant funn i en av kommunene, var at det i tillegg til å være en lovpålagt

tjeneste ble fattet et bystyrevedtak om at alle ansatte var pliktig å påta seg koordinatoroppdrag. Det opplevde systemkoordinator i denne kommunen til hjelp i koordineringsarbeidet, og dermed også en fremmede faktor for koordinering. IP er sterkt forankret i både lovverk, forskrifter og retningslinjer allerede. Et bystyre vedtak kan virke som en god ide, men på sikt kan for mange lover og regler virke forvirrende og skape usikkerhet. Det kan føre til at koordineringen blir svekket på sikt.

En av informantene svarte at det er stabilt i teamet og at det kan tyde på at ansatte trives. Utsagnet kan vitne om at vedkommende opplever at det er godt samarbeid og at det er med på å fremme koordineringen i organisasjonen på en måte som at man finner de gode løsningene sammen. I motsetning til det strukturelle rammen som legger til grunn rasjonelle beslutninger, har mellom-menneskelige relasjoner noe å bety for koordineringsarbeidet. Sett i lys av Human Resorce perspektivet styrker det hypotesen om at tillit er en viktig faktor for å styrke koordineringsarbeidet i organisasjonen. Ifølge Mintzberg (1979) hevdes det at god tilpasning er til gagn for alle parter i et koordineringsarbeid. Med det menes at hvis man kan tilpasse oppgavene utfra kjennskapen til organisasjonen, vil det virke fremmede på koordineringsmekanismene i sin helhet. Innsamlet data kan bekrefte denne påstanden i noen grad, da flere av systemkoordinatorerne som hadde jobbet lengst opplevde at de hadde gjort endringer i stillingen sin siden de inntrodte i den.

Revirtenkning kan tenkes å være en faktor som spiller inn på koordineringen i organisasjonen. Funn i studien viser at alle systemkoordinatorerne har minimum en Bachelor grad pluss en eller flere etter- og videreutdanninger. På den ene siden kan det indikere at man trenger en sammensatt kompetanse for å fylle rollen som systemkoordinator. På den andre side viste ikke data at det stemmer med hva man forventer av kompetanse hos en systemkoordinator. Lauvås & Lauvås (1994) hevder at det kan virke hemmende på koordineringen hvis «medlemmene» i organisasjonen ikke gir avkall på faglig autonomi for å finne de beste løsninger for mottaker av tjenesten. Jacobsen og Thorsvik (2013) påpeker også sammenhengen mellom makt og profesjoner med høy grad av autonomi. Når en systemkoordinator skal samhandle med aktører forbundet med høy grad av autonomi og kunnskap, og det samtidig er knappe ressurser kan det virke hemmende på koordineringsprosessen. Et annet funn som styrker hypotesen er de som søker IP har et sammensatt behov for tjenester, og det betyr at systemkoordinator vil trenge en viss

kompetanse innen mange fagfelt for å finne koordinatorene som passer bruker. Fagfeltene spriker fra rus, utviklingshemming og nevrologiske sykdommer for å nevne noen.

Å sørge for tilstrekkelig kompetanse, likt kunnskapsgrunnlag og like holdninger er viktig for at systemkoordinatorene evner å fordele koordinatorene oppdragene (les utførelsen av vedtakene) på en best mulig måte. Funn viser at det er i hovedsak helsefaglig bakgrunn hos informantene, og at det er grunnleggende for å gjøre starten av koordineringsprosessen best mulig. Det kan bidra til å fremme koordinering i kommunal sektor.

En måte å identifisere koordinerings mekanismer i en organisasjon er gjennom standardisering av arbeidsoppgaver og en viss grad av formalisering av regler. Et eksempel på det kan være ferdig utformede maler på IP, både på papir og digitalt. Det kan fremme koordineringen med at det fremgår i malen hvem som skal kalles inn på møte, hvem som har ansvar for referat og så videre. Når rollene er avklart på forhånd i koordineringsarbeidet rundt bruker, kan det påvirke koordineringen positivt. Ved å ikke standardisere maler for IP kan koordineringen bære preg av tilfeldigheter og ende opp med å ta mer tid og ressurser enn det som i utgangspunktet var nødvendig for å lage en IP. Samtidig kan det virke som at IP kun er et «stykke papir» og ikke er avgjørende ved selve koordineringsarbeidet.

Det fremgår av lovverket (helse og omsorgstjenesteloven) at kommunen skal sørge for at det utarbeides rutiner og prosedyrer for arbeid med individuell plan, og at det skal foreligge rutiner for samhandling på ulike offentlige forvaltningsnivå. Dette er en form for standardisering av samhandling og et virkemiddel for å sikre god koordinering. Funn i forskningen min viser at det til en viss grad fungerer i praksis, men at det har forbedringspotensial. Noe av grunnen til at det ikke fungerer kan være, som Mintzberg (1979) peker på, at man mister fleksibiliteten. Ved standardisering av IP kan det oppleves som for rigid, og dermed droppes det å lage en IP. En mulig konsekvens kan være at mye av koordineringen foregår uformelt, og det er lite dokumentasjon rundt prosessen. Det vil være en hemmende faktor i koordineringsarbeidet.

Graden av koordinering, om det oppleves «sterk» eller «svak» avhenger av flere faktorer. Funn i studien kan tyde på at systemkoordinatorene opplever koordineringen internt som sterkere enn eksternt. Ifølge Jacobsen (2017) er det avhengig av fire faktorer som nevnt i kapittel tre. Det er mitt inntrykk at de som innehar stillingen som systemkoordinator i stor

grad er oppdatert på hva deres arbeidsoppgaver og rolle i samhandlingen er. På den andre side kan det virke som samarbeidspartnere er mer usikre når det kommer til arbeidet omkring IP og hva som forventes av bidrag i koordineringsarbeidet. Dette kan påvirke koordineringen negativt at ikke forventningene i større grad er avklart på forhånd.

6.3 Variasjon i opplevd koordinering

Standardisering:

Funn i studien viser at det er stor grad av standardisering av regler og prosedyrer. All informasjon vedrørende individuell plan, opplæring av koordinatorene og mal for diverse skjema, finnes digitalt. I tillegg er forskrift om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator (2018) en mye brukt referanse til hva som regnes som «god praksis» innen koordinering. Det kan virke som denne forskriften har vært med på å styrke koordineringen i de aktuelle kommunene i studiet. En faktor som påvirker negativt er de ulike fagsystemene som brukes av ulike offentlige instanser. Sykehuset, Nav og kommune har ikke samme system og det påvirker koordineringsarbeidet negativt. Samtidig var det å innføre digital IP sett på som en mulig løsning på denne utfordringen. Det vil også styrke brukers mulighet til å «eie planen» på en bedre måte enn nåværende praksis.

I hypotesen påstås det at stor grad av standardisering kan virke positivt. Dersom det er tilfelle, kan det motsatte føre til at koordineringen påvirkes negativt. Jeg vil trekke frem generalistkommuneprinsippet (DIFI, 2018) som nevnt i kapittel to. Prinsippet handler om at en kommune, uavhengig av størrelse, skal utføre de samme type oppgaver, men i ulik skala. Det vil kunne påvirke koordineringen negativt ved standardisering av IP og systemkoordinator. I en liten kommune vil det ikke være samme volumet av tjenester som en stor kommune. Som betyr at en systemkoordinator i 100 % stilling ikke er økonomisk bærekraftig.

Ikke alle kommunene som ble intervjuet hadde en digital utgave av IP pr dags dato. Det kan bety at det finnes ulike maler på hvordan man skal utforme en IP, og at det kan virke hemmende på koordineringen. Ved to av fire kommuner var det lagt ut på anbud og at innen kort tid var det på plass en løsning som sannsynlig ville gjøre mer effektiv og standardisert. Dermed virke fremmende på koordineringen.

Kompleksitet:

For å peke på kompleksiteten i rollen til systemkoordinator har jeg i analysen vist en figur (figur nr 4) som fremstiller de ulike stillingstitler på informantene. Hvis kommuner benevner rollen til systemkoordinator ulikt, kan det virke hemmende på koordineringen. Mitt inntrykk styrkes av Breimo et. al (2019) som påpeker at kommunene ble gitt for mye frihet under etablering og innføring av ordningen omkring IP. Mulig at det er gamle stillingstitler som «henger igjen» eller at man ikke har funnet plass i organiseringen til systemkoordinator som stillingstittel.

Hva er det som får systemkoordinatorer til å stå i jobben over tid sett i lys av at koordinering er en kompleks oppgave i organisasjonen? Med knappe ressurser, juridiske rammevilkår, pålagt tverrfaglig samarbeid, sømløse tjenester og en organisasjon i stadig endring. Mye tyder på at en systemkoordinator trenger opplevelsen av mening og verdi i rollen sin. I det politiske perspektiv er det ikke hva som skjer, men hva det betyr som er det viktigste ifølge Bolman & Deal (2014). Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet skaper vi symboler som kan hjelpe å skape retning, forankre tro og skape harmoni. I det symbolske rammen sees kulturen som «superlimet» i organisasjonen, som binder sammen og hjelper virksomheter å nå sine mål. Funn i studien kan tyde på at kultur påvirker koordinering, samtidig er det for lite grunnlag til å trekke en konklusjon slik jeg tolker innsamlet data.

Tillit:

Roller som systemkoordinator er ikke ilagt beslutningsmyndighet. Halvparten av informantene hadde vedtaksmyndighet, som innebærer at systemkoordinatorer kan innvilge IP som tjeneste via et enkeltvedtak. Dette må ikke forveksles med beslutningsmyndighet. I koordineringsarbeidet omkring IP forholder man seg til ulike aktører, det kan være fastlege, spesialisthelsetjenesten, skole og annen ekspertise som er nødvendig. Når aktørene skal finne gode løsninger sammen, kan det oppstå en motsetninger med tanke på hvem som «eier» saken, en kjøpslåing og forhandling mellom ulike interessegrupper. Motsetninger og ressursknapphet gjør makt (les beslutningsmyndighet) til en vesentlig ressurs. Det kan virke hemmende på koordineringen at ikke systemkoordinator innehar denne myndigheten. Hvorvidt systemkoordinator skal ha beslutningsmyndighet eller ikke, kan synes irrelevant for forskningen. Allikevel er det med å belyse et viktig aspekt ved kompleksiteten i stillingen og det tilhørende koordineringsarbeidet.

I koordineringsprosesser er det viktig at samarbeidspartene kan stole på hverandre og viser tillit til at oppgaver blir utført. Data tyder på at det knyttes forventninger til rollen som systemkoordinator som har med myndighet å gjøre. Det at ikke systemkoordinator har beslutningsmyndighet har vært til drøfting i forarbeidet til ny forskrift om habilitering rehabilitering. Det er fremmet et forslag om en profesjonalisering av koordinator-rollen og tillegge beslutningsmyndighet for bedre gjennomslag i koordineringsarbeidet. Hvilke konsekvenser det kan ha, nevner jeg i konklusjonen, kapittel sju.

Kommunikasjon/åpenhet:

Stort nettverk kan virke fremmede for koordineringen i en organisasjon. Samtidig kan et stort nettverk også bety at man trenger å kommunisere mer for å oppnå et en viss størrelse på nettverket. I arbeid med mennesker er det viktig å bygge gode og åpne relasjoner mellom kollegaer, ledelse, samarbeidspartnere og brukere. Jeg vil vise til den politiske rammen i Bolman & Deal (2014) for å belyse hvor viktig nettverk og kommunikasjon er. Rammen vil ha det til at det å bygge opp nettverk gjør at ansatte blir mer produktive. Det å være produktiv trenger på den ene siden ikke bety at koordineringen blir påvirket. På den andre siden vil det med et nettverk av den viss størrelse være lettere å ta kontakt for å løse utfordringer.

Funn i analysen kan tyde på at uformell kommunikasjon er en viktig faktor i nettverk. En av informantene påpekte viktigheten av «small-talk» før og etter møtene. Det skapte tillit og større åpenhet i kommunikasjonen mellom aktørene i nettverket. Under pandemien da denne undersøkelsen ble gjennomført, hadde det gjort noe med møtene i nettverket ifølge noen av respondentene. Jeg har ikke gjort funn i litteratur og relevant forskning som understøtter påstanden til respondenten. På den andre side er kan høy grad av uformell kommunikasjon virke uprofesjonelt og aktørene kan miste fokus på hva som er mandatet i nettverket.

Motivasjon:

Et av spørsmålene som ble stilt innbar hvordan informanten motiverer seg for å utføre jobben sin. Det å få tilbakemeldinger om at bruker klarer seg selv og mestrer livet sitt i større grad, er hovedbudskapet på dette spørsmålet. Det er en respons fra mottaker, men at det allikevel oppleves som så betydningsfull at det er med på å skape indre motivasjon for å jobbe som systemkoordinator. Det er nærliggende å tro at hvis systemkoordinatorer er motiverte gjør de en bedre jobb. Vil det motsatte, altså mistriksel og frustrasjon føre til dårlig koordinering i en organisasjon? I Human Resource perspektivet er myndiggjorte medarbeidere trukket frem

som avgjørende for at organisasjonen skal fungere optimalt, og at organisasjoner er til for mennesker og ikke omvendt. Det er når arbeidet er meningsfullt og tilfredsstillende at en organisasjon får effektive ansatte, som yter sitt beste utfra evner og krefter (Bolman & Deal, 2014). Funn i studien kan tyde på at det er en sammenheng mellom opplevd frustrasjon (demotiverende) omkring innføring av digital IP og mindre god koordinering. Opplevelsen blant informantene var at de ventet på et verktøy, digital IP, som skulle gjøre det enklere og føre til høyere motivasjon hos de involverte i samhandlingen. På den annen side er det pålegger lovverket og forskriftene å koordinere uansett verktøy.

6.3 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet forsøkt å drøfte ulike funn gjort i analysen av datamaterialet. Koordinering i kommunen omhandler hvordan organisering og sammenslåtte kommuner påvirker koordineringen. Neste inndeling er opplevd koordinering hvor jeg drøfter hvordan ulike faktorer påvirker opplevelsen informantene formidlet til meg. Avslutningsvis har jeg forsøkt å belyse faktorer som danner grunnlaget for variasjon av koordineringen og knytte det til aktuelt teoretisk rammeverk.

Hypotese 1

Det er en positiv sammenheng mellom standardisering og god koordinering.

Funn i denne studien kan tyde på at det er en klar sammenheng mellom standardisering og god koordinering sett i lys av systemkoordinators opplevelser. Det er i denne sammenheng viktig å vise til at ved for mye standardisering, kan man miste noe av fleksibiliteten i ordningen omkring IP.

Hypotese 2

Det er en negativ sammenheng mellom kompleksitet i organisasjonen og koordinering.

Funn i studien bekrefter at kompleksitet påvirker koordinering negativt retning. Konteksten til denne oppgaven er kommunen som organisasjon, og den består av mange mennesker, mange profesjoner, mange strategier, mange regler og mange lokasjoner. Samtidig skal systemkoordinatorene i denne studien forholde seg til ny struktur i organisasjonen sin ved kommunesammenslåing.

Hypotese 3

Det er en positiv sammenheng mellom tillit og god koordinering.

Funn i studien viser at enkelte systemkoordinatorer mener at det ville vært en styrke å ha beslutningsmyndighet i stillingen. Det gjelder først og fremst i de sakene hvor mange profesjoner skal bidra, og det kan være uenigheter.

Hypotese 4

Det er en positiv sammenheng mellom stor grad av åpenhet og god koordinering.

Funn i studien indikerer en sammenheng mellom åpenhet og koordinering i organisasjonen. Systemkoordinatorne bekrefter viktigheten av både formell og uformell kommunikasjon for å fremme koordinering på tvers av organisasjoner, forvaltningsnivå og mellom sektorer.

Hypotese 5

Det er en positiv sammenheng mellom motivasjon og god koordinering.

Det kan virke som det er en sammenheng mellom motivasjon hos systemkoordinator og god koordinering. Det er ikke nok grunnlag i forskningen til å konkludere, men at det påvirker positivt. Funn i undersøkelsen kan tyde på en av den sterkeste motivasjonsfaktorene for systemkoordinatorne er indre motivert. Eksempelvis når bruker kan klare seg selv etter å ha fått den hjelpen de trengte.

Kapittel 7 Konklusjon og videre forskning

Formålet med denne studien har vært å søke en dypere forståelse av hva som påvirker koordinering i kommunal sektor, både positivt og negativt. For å få innsikt i koordinering i kommunal sektor, valgte jeg å ta utgangspunkt i rollen til systemkoordinatorer. Etableringen av systemkoordinator-rollen ble innført fordi det ikke var god nok koordinering av tjenester til mennesker med sammensatte og langvarige tjenester. Det er ikke utelukkende kommunen alene som har utfordringer på dette feltet, men også statlig og fylkeskommunal sektor, til å få tjenester til å henge sammen på tvers slik at helheten blir best mulig for bruker. I hvilken grad evner offentlig sektor dette etter ca 20 år etter innføring av rollen som systemkoordinator i kommunene?

Organisering av koordinerende enhet i kommunene kan se ut til å ha moderat påvirkning på hvordan koordineringen foregår i arbeidet med individuell plan. Ingen av kommunene i denne undersøkelsen hadde organisert koordinerende enhet i staben til rådmann, men som en del av et vedtaks kontor eller tjenestekontor. Om dette var på grunn av tidligere erfaringer eller praksis ved andre kommuner, kom ikke frem av undersøkelsen. Funn viste at koordinerende enhet hadde ulike profesjoner representert og at deltakere i enheten opplevde det som en styrke. En faktor som bidrar sterkt med på å øke kompleksiteten, er at halvparten av kommunene var nylig blitt større og flere etter sammenslåing. Svarene i disse kommunene bar preg av endring med tanke på organisering.

Jeg var nysgjerrig på opplevelsen til systemkoordinatorerne «som har skoene på» og hvordan deres opplevelser er med tanke på koordinering i kommunene de jobber i.

Faglitteraturen gir ikke entydige svar på hva som er den beste løsningen for å fremme koordinering sett i lys av systemkoordinator. Det er heller ikke min oppgave å finne løsninger, men å belyse problemstillingen med koordinering i offentlig sektor.

Ved å studere koordinering har jeg blitt klokere og mer ydmyk for hvor stor betydning det har i en organisasjon. Graden og variasjonen avhenger av ulike faktorer og kan ikke sees enkeltvis, men er gode verktøy når jeg skulle forske på begrepet. I mitt studie har jeg gjort meg noen refleksjoner til veien videre.

Min påstand er at det er paradoks at stat og kommune ikke klarer å ha et enhetlig lovverk, samtidig som det ligger forventninger at alle instanser skal koordinere tjenestene.

Det kan se ut som det fortsatt er usikkerhet omkring KE, systemkoordinator, IP og koordinator ca 20 år etter innføring av ordningen. Kunnskap om ordningen er fremdeles en barriere for å få til intensjonen med IP. Det er fra Helsedirektoratets side gjort forsøk på å gjøre KE mer synlig i organisasjoner med å gi føringer for hvor KE skal organiseres. Det virker tilfeldig organisert, men det kan ha noe med størrelse på kommunen å gjøre. Det bekrefter tidligere forskning innen IP, KE og koordinator.

Videre viser det seg at fokuset er flyttet fra bruker til familie, som igjen er i tråd med føringene fra staten. Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid var ord og uttrykk som gikk igjen i intervjuene. Ved innføring av IP var det mer fokus på brukervedvirkning og en skriftlig plan. Det kan se ut til å gå i riktig retning med tanke på fokus. Et eksempel på det kan være å legge til rette for at mor eller far får førerkort i en familie hvor barnet har langvarige og sammensatte behov. Er det i tråd med intensjonen ved innføringen av ordningen?

Det kan se ut til å gå i en retning av profesjonalisering av koordinator rollen i flere kommuner. Halvparten av kommunene hadde tatt grep for å profesjonisere rollen med å ansette koordinatore i 100 % stilling som ikke hadde andre arbeidsoppgaver enn å koordinere de vanskeligste sakene. I den forbindelse stiller jeg meg undrende om rollen som systemkoordinator på sikt smuldrer opp med tanke på profesjonalisering av rollen som brukerkoordinator?

Vil man kunne digitalisere arbeidsoppgavene til en systemkoordinator på sikt ved å legge det inn i kvalitetsprogrammet? Standardisering av arbeidsoppgaver og prosedyrer kan virke forlokkende sett i lys av koordinering. Det kan gi oversikt, kontroll og muligheter til å se hvor det svikter i koordineringen. Samtidig er det viktig å huske at det er mennesker vi skal koordinere, ikke maskiner. Et innspill til videre forskning er å finne ut hva som er handlingsrommet for koordinering i tjenestene til mennesker med langvarige og sammensatte tjenester. Hva skal til for å lykkes?

Referanseliste

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (2014) «Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering». Oslo. Fagbokforlaget. 3.utgave. ISBN 978-82-450-1632-1.

Bolman, Lee G & Deal, Terrence E. (2014) «Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse», 5. utgave, 2. opplag. Gyldendal akademiske forlag.

Breimo, Normann, Sandvin og Thommesen. (2015) «Individuell plan, samspill og unoter», 1 utgave, 2 opplag 2019. Gyldendal Norsk Forlag. ISBN 978-82-05-48170-1

Busch, T, Dehlin, E, & Vanebo, J.O. (2010). «Organisasjon og organisering» Oslo: Universitetsforlaget, 6. utgave.

Cameron, Kim S, og Quinn, Robert E. "Identifisering og endring av organisasjonskultur, De konkurrerende verdier" Cappelen Damm Akademisk, 2013.

Christensen, C. M (2005) «The ongoing process of building a theory of disruption» Artikkel publisert: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5885.2005.00180.x>

Fimreite, Anne Lise og Grindheim, Jan Erik. (2007) «Offentlig forvaltning», 2.utgave. Universitetsforlaget,

Graham, W. E. & Stensaker, I. (2012). «Gjenopprettelse av tillit etter konfliktfylte endringsprosesser». 8. 39-48. Oslo: Magma. Hentet fra: <https://www.magma.no/gjenopprettelseav-tillit-etter-konfliktfylte-endringsprosesser>

Greenhalgh, T. (2001). «*How to read a paper. The basics of evidence based medicine*» (2nd). London: BMJ Books.

Halvorsen, Knut (1993): «Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode». Oslo. Bedriftsøkonomenes Forlag A/S. 3. utgave.

Helsedirektoratet (04/2008) «Gjør det så enkelt som mulig, tipshefte om individuell plan». IS-1544. Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (2015). Veileder om rehabilitering, Habilitering, Individuell plan og koordinator. Helsedirektoratet.

Holck, G. (2014) «Kommunenes styring av komplekse oppgaver: kommunal tverretattlig tjenesteyting overfor barn og unge med funksjonsnedsettelse». Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo. Unipub.

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. «Hvordan organisasjoner fungerer» 4 utgave, Fagbokforlaget, 2013.

Jacobsen, Dag Ingvar, (2005): «Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode». 2. utgave. Kristiansand. Høyskoleforlaget.

Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2003): «Psykologi i organisasjon og ledelse».3. Utgave. Bergen, Fagbokforlaget

Statistisk sentralbyrå, 2021: Hentet fra : <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

Lie, I. (1989). «Rehabilitering: prinsipper og praktisk organisering». [Oslo]: Gyldendal.

Malterud, K.(2011) «Kvalitative metoder i medisinsk forskning». Oslo. 2 utgave. Universitetsforlaget.

NAKU, 2021. Hentet fra: <https://naku.no/kunnskapsbanken/koordinerende-enhet-habilitering-og-rehabilitering>

NAKU, 2021. Hentet fra : <https://naku.no/kunnskapsbanken/levet%C3%A5r-offentlig-statistikk-og-forskning>

Rambøll, Gjønnnes Sissel Helsedirektoratet, «Knutepunkt for koordinering», IS-1841, 09/2010.

Rittel, H.W.J & Webber, M.M. «Dilemmas in general theory of planning» 1973. Policy sciences 4.(2). 155-169

Schein, Edgar, “Organisasjonskultur og ledelse, er kulturendring mulig?” Mercuri Libro Forlag, Oslo. 1985.

Schoorman, F.D., Mayer, F.C., & Davis, J.H. (2007). «An integrative model for organizational trust: Past, present and future» Academy of Management Review, 32(2), 344-354.

SNL: <https://snl.no/koordinere>

Stortingsmelding 47 (2008-2009) «Samhandlingsreformen – rett behandling – rett sted – rett tid».

Strand, Torodd, «Ledelse, organisasjon og kultur» 2.utgave, Fagbokforlaget, 2007.

VIP – veien til individuell plan (2011). Helsebiblioteket, <https://www.helsebiblioteket.no/221754.cms>

Vollset: Rapport - «organisasjonsformer i offentlig sektor – en kartlegging».. DIFI. 2018.

Weibel, A., Den Hartog, D.N., Gillespie, N., Searle, R., Six, F., & Skinner, D. (2016) «*How do controls impact employee trust in the employer? Human Resource Management*» 55(3), 437-462

Wikipedia: https://no.wikipedia.org/wiki/Individuell_plan

Figurliste

Figur 1: VIP-veien til individuell plan. Hentet fra Helsebiblioteket, <https://www.helsebiblioteket.no/221754.cms> artikkel av Torill Bakke, 2011.

Figur 2: Koordineringsmekanismer. Hentet fra Jacobsen og Thorsvik «Hvordan organisasjoner fungerer», side 87.

Figur 3: Maslows behovshieraki. Hentet fra nett, ingen sidetall. <https://estudie.no/maslows-behovhierarki/>

Figur 4: Funn stillingstitler, side 40.

Tabelliste

Tabell 1: Oppsummering av hypoteser, side 22

Tabell 2: Organisering av systemkoordinatorer, kap 5, side 29.

Tabell 3: Vedtaksmyndighet og digital IP, kap 5, side 36.

Tabell 4: kompetanse systemkoordinatorer, side 39

Tabell 5: Samarbeidspartnere IP, kap 5, side 41

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide

Vedlegg 2 Informasjonsskjema til respondentene

Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuguide

Jeg er masterstudent ved UiA, innen studiet erfaringsbasert master i ledelse. Jeg har jobbet i kommunal sektor i 20 år innen helserelaterte tjenester, og har på den måten fått erfaring med koordinering, på godt og vondt. Jeg har valgt å skrive master oppgave om **faktorer som fremmer og hemmer koordinering i kommunal sektor**. Måten jeg skal gjøre det på er gjennom intervju med 6 systemkoordinatorer i 4 ulike kommuner. Temaene jeg ønsker å snakke om organisering, koordinering og oppgaver.

Bakgrunn/ Innledende spørsmål:

- Utdannelse, arbeidserfaring (privat vs offentlig)
- Alder
- Hvor lenge har du jobbet som systemkoordinator?
- Stillingsprosent
- Hvis redusert stilling, eller kombinasjon med annen stilling, i hvor stor grad får du løst oppgavene som systemkoordinator innenfor stillingsprosenten din?

Struktur og prosess:

- 1) Hvordan er stillingen som systemkoordinator organisert i din kommune? En del av vedtakskontor eller andre enheter? Eller som selvstendig enhet? Vertikal eller horisontalt orientert.
- 2) Foreligger det skriftlige rutiner med tanke på hvordan du skal utføre jobben som systemkoordinator? Stillingsinstruks? Bli rutinene revidert/oppdatert, og hvem har ansvaret for det?
- 3) Fra hvem/hvor får du bestillinger/ oppdrag fra? Eksternt eller internt?
Hvor i stor grad får du bestillinger fra leder eller avdeling for vedtak? (anslå fordeling)
- 4) Hvem prioriterer saker? Hvordan delegeres nye saker? Hvordan får systemkoordinator greie på hvilke saker som kommer?
- 5) Kan du beskrive saksgang ved søknad om individuell plan, hvordan foregår den i kommunen din? Fra søknad til innvilgelse? Hvem henviser sakene om IP?

6)

Er koordinatorene organisert hensiktsmessig med tanke på stabilitet og hva man kan forvente av en koordinator?

Oppgaver og arbeid

1) I din rolle som systemkoordinator, hvilke oppgaver, plikter og ansvar tillegges din funksjon som koordinator i dagens organisering?

2) Har du tilgang til nødvendig informasjon for å utføre jobben som systemkoordinator? Eventuelt hvordan tilegner du deg det?

3) Har du på bakgrunn av erfaring i stillingen som systemkoordinator, gjort endringer i måten du jobber på fra du inntrådte i stillingen?

4) Hvordan motiverer du seg selv i jobben din som systemkoordinator?

5) Opplever du deg sett og hørt som systemkoordinator i din organisasjon? Kan du utdype, eventuelt komme med eksempler på hvorfor eller hvorfor ikke.

6) Anslagsvis, hvor mye tid bruker du på opplæring i din stilling som systemkoordinator?

7) Hva gjør du som systemkoordinator for å motivere til samhandling på tvers? Kom gjerne med eksempel

8) Opplever du at du «spises» opp av andre arbeidsoppgaver som ikke har direkte med koordinering å gjøre? Hvem genererer «ekstraoppgavene»? horisontalt eller vertikalt?

Koordinering:

1) Møtevirksomhet.

2) Hvem samhandler du med (i kommunen) ilt en arbeidsdag? Horisontalt eller vertikalt.

3) Hvis du står fast i en koordinator sak, hva gjør du da? Hvem involverer du i prosessen?

4) På hvilken måte sikrer man samhandling mellom ulike nivå i tjenesten? Finnes det skriftlige rutiner for det? Formelle og uformelle.

5) I praksis, hvordan samhandles det ved individuell plan? Digitalt? Fysiske møter?

6) Hvor søker du råd ved vanskelige saker? Formelt eller uformelt? Leder eller kollega? Innenfor eller utenfor organisasjonen?

Generelle

- 1) Hva skal til for å gjøre jobben din mer effektiv? Har du et eksempel på når du sist opplevde effektivitet?
- 2) Mener du at det kan gjøres endringer i organiseringen slik at du kan utføre jobben på en mer hensiktsmessig og effektiv måte?
Hender det at saker kommer i retur fra de du har delegert de til, og hva tror du er årsaken til det?

Vedlegg 2 Informasjonsbrev til informanter

Informasjonsbrev

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet:

Koordinering i kommunal sektor, systemkoordinator som det organisatoriske limet?

Bakgrunn og formål:

Mitt prosjekt er en masterstudie ved UiA, fakultet for samfunnsvitenskap, institutt for statsvitenskap og ledelse. Oppgaven min skal belyse faktorer som fremmer og hemmer koordinering i kommunal organisasjon, mer spesifikt koordinerende enhet.

Utvalget er gjort på bakgrunn av at din kommunestørrelse er over 30.000 innbyggere som gjør det mulig å anonymisere funn, og at det vil være å anta at antall individuelle planer er overstiger 30. Studien involverer koordinerende enhet med systemkoordinator. Et annet kriterie for utvalg er at kommunen du jobber i tilhører KOSTRA kommune gruppe 13.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Det vil innebære intervju av systemkoordinator. Tidsrammen for hvert intervju er satt til 1-1,5 timer, og vil følge et strukturert intervjuguide som tilsendes på forhånd. For å til god dokumentasjon i selve intervjusituasjonen, er det ønskelig fra min side å bruke lydopptak.

Hva skjer med informasjonen?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Veileder og student vil ha tilgang til intervjuet. Data vil bli anonymisert slik at kommunen og deg som deltaker ikke vil bli gjenkjent i publikasjonen. Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 1.juli 2021. Opptak og eventuelle notater som omhandler deg direkte vil da bli slettet.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien og kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi grunn til hvorfor du ikke ønsker å delta. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål om studien, ta kontakt:

Student: Anne Lene Systad, tlf: 95 80 40 48, mailadresse: annesy15@uia.no

Veileder: Nadja Sophie Bekkelund Kühn

Studien er meldt til personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta