



Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune

Rapport 2018 - 01

Proba-rapport nr. 01/18, Prosjekt nr. 17067
ISSN: 1891-8093
TT/PDS, TB, HK, AG 12.01.2018

--
Offentlig

Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune

Utarbeidet for Husbanken og IMDi

Rapport 2018 - 01

Forord

På oppdrag for Husbanken og IMDi har Proba samfunnsanalyse undersøkt erfaringer med forsøk med velferdsrab i Asker kommune. Undersøkelsen er hovedsakelig basert på intervjuer med ansatte i velferdstjenestene i Asker og med innbyggere som har fått tjenester gjennom velferdsrab. Datainnsamlingen foregikk i november og desember 2017.

Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder for undersøkelsen. Pia Dybvik Staalesen, Tonje Bentzen og Hilde Kullerud har vært prosjektmedarbeidere. Audun Gleinsvik har vært kvalitetssikrer.

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn for etablering av velferdsrab	6
1.2 Problemstilling	7
1.3 Metode.....	8
1.3.1 Dokumentgjennomgang.....	8
1.3.2 Intervjuer med innbyggere som har fått tjenester.....	8
1.3.3 Intervjuer med ansatte	8
1.4 Nasjonale og kommunale føringer for velferdstjenestene.....	9
2 VELFERDSLAB – HVA ER DET?	13
2.1 Modell.....	13
2.2 Organisering av velferdsrab i Asker	14
2.3 Velferdsrab sett i forhold til ordinære tjenestetilbud	16
2.4 Velferdsrab sammenlignet med Case Management	19
2.4.1 Velferdsrab og Case Management.....	21
2.4.2 Ressursperspektiv og inkludering av miljøet rundt.....	21
2.4.3 Samarbeid i team og koordinatorrollen	22
3 HVEM ER INNBYGGERNE SOM FÅR TJENESTER FRA VELFERDSLAB?.....	24
4 MØTENE I VELFERDSLAB	26
4.1 Sammensetning av investeringsteamene	26
4.2 Gjennomføring av møtene	26
4.3 Hvordan opplever innbyggerne å bli møtt i velferdsrab?	31
4.4 Medvirkning, ansvarliggjøring og mestring	32
4.5 Investeringsleders rolle i velferdsrabmøtene.....	36
4.6 Oppsummering	37
5 TILTAK OG TJENESTER GJENNOM VELFERDSLAB	40
5.1 Hvilke tjenester og tiltak er gitt i velferdsrab?	40
5.2 Utvikling hos innbyggerne i velferdsrab.....	42
5.3 Innbyggernes erfaringer.....	43
5.4 Oppsummering	46
6 SAMARBEID MELLOM TJENESTENE I VELFERDSLAB	48
6.1 Kjennskap til velferdsrab før teamdeltakelse.....	48
6.2 Ansattes erfaringer fra samarbeid i investeringsteamene.....	48
6.3 Utdfordringer i velferdsrab.....	50
6.4 Myndighetsrom	52
6.5 Andre samarbeidsformer sammenlignet med velferdsrab.....	53
6.6 Ringvirkninger for andre brukere	54
6.7 Konsekvenser for egen arbeidsdag	55
6.8 Oppsummering	56

7	ER DET SIDER VED MODELLEN SOM BØR ENDRES, OG HVILKE BRUKERGRUPPER EGNER MODELLEN SEG FOR?	58
7.1	Behov for å justere modellen?	58
7.2	Hvilke brukergrupper egner modellen seg for	60

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Husbanken og IMDi oppsummert erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune.

Asker kommune ble i 2013 spurt av Husbanken om å være pilotkommune for å teste ut tjenstedesignmetodikk i utformingen av boligsosiale tjenester. Tjenstedesignprosjektet konkluderte med at en del av brukerne av boligsosiale tjenester hadde behov for flere ulike velferdstjenester, og at det var behov for en organisering som innebar at brukerne fikk en mer helhetlig bistand. I 2013/2014 ble velferdsrab etablert som et svar på dette behovet.

Forsøket skal blant annet bidra til utvikling av kunnskap om og erfaring med tjenesteinnovasjon i utvikling av brukerorienterte boligsosiale tjenester samt prøve ut investeringstenkning i en kommunal kontekst. Modellen skal gi bedre koordinerte tjenester, og innebærer økte krav til brukerne om medvirkning til å forbedre egen livssituasjon.

Modellen for velferdsrab innebærer at hver familie eller innbygger som blir tatt inn i prosjektet får et investeringsteam de forholder seg til. Dette teamet består av ansatte i de tjenestene som er relevante for å løse innbyggerens problemer. Deltakerne i teamet skal ha myndighet til å kunne ta avgjørelser som gjelder tjenester og tiltak slik at utfordringer løses raskt. Målgruppene for velferdsrab har så langt vært familier med barn med nedsatt funksjonsevne, familier med levekårsutfordringer og ungdom. Per november 2017 var det totalt 20 innbyggere/familier som hadde fått bistand gjennom velferdsrab.

Innbyggerne som får bistand gjennom velferdsrab skal ha sammensatte behov og nytte av en langsiktig plan med mål og tiltak. Innbyggerne samtykker til å oppheve taushetsplikten mellom tjenestene, og forplikter seg til å bidra til å finne løsninger.

I starten gjennomføres en bred kartlegging av innbyggerens/familiens livssituasjon, og det utformes en investeringsplan som består av resultat- og effektmål. Utviklingen i brukernes situasjon beskrives som en investeringsferd i fire faser; forebygging, stabilisering, utvikling og bærekraftig livssituasjon.

Problemstilling og metode

Hovedmålet med undersøkelsen har vært å innhente erfaringer hos ledere og andre ansatte som er involvert i forvaltning av velferdsytelser og blant brukere som har vært i kontakt med velferdsrab.

Vi har vurdert hvordan de ansatte opplever velferdstjenestene i velferdsrab, herunder hvordan samarbeid og flyt mellom ulike instanser fungerer, hvilke

endringer velferdsrab har ført til for brukerne, om modellen har ringvirkninger for andre brukere og om de ansattes arbeidsdag er endret som følge av velferdsrab.

Vi har vurdert hvordan brukerne opplever møtet med velferdsrab, herunder hvilken bistand de opplever å få, om denne skiller seg fra tidligere bistand og om modellen bidrar til at de får bedre muligheter til å forbedre egen livssituasjon.

Dessuten har vi vurdert om det er trekk ved modellen som bør endres og hvilke brukere modellen bør brukes overfor.

Vi har også sammenlignet velferdsrab med andre Case management-modeller.

Vår undersøkelse er basert på dokumentstudier og intervjuer med innbyggere som er blitt inkludert i velferdsrab, med innbyggers støttepersoner og med ansatte fra kommunale og statlige enheter som har deltatt i velferdsrab.

Våre funn

Møtene

Vi finner at møtene i velferdsrab fungerer godt, og at innbyggerne i all hovedsak synes de blir møtt på en god måte av investeringsteamet. Innbyggerne er positive til at situasjonen deres kartlegges og belyses fra flere sider. Arbeidsduken som brukes til kartlegging og til å notere tiltak og mål bidrar til brukermedvirkning. Kravene til hva bruker selv skal følge opp og bidra med tilpasses den enkeltes helse og generelle situasjon. Vi finner at møtene i stor grad tilpasses innbyggernes utfordringer og behov. Særlig investeringslederne tar mye ansvar for å sikre god brukermedvirkning i møtene. Investeringsleder sørger for å involvere bruker og sammenfatte og forklare informasjonen fra de ulike tjenestene og å bistå bruker i å formidle behov.

Inntrykket vårt er videre at tiltakene er tilpasset innbyggers situasjon og ønsker, at det kommer tydelig frem at det er innbyggers egen plan og at innbygger må medvirke. En styrke ved modellen som særlig innbyggerne trekker frem, er at de føler seg trygge på at velferdsrab ikke slipper dem, men følger dem opp så lenge det er behov, dvs. til de langsiktige målene nås.

Innbyggerne føler i all hovedsak at investeringsteamet vil dem vel. Enkelte, både brukere og ansatte i tjenestene, påpeker imidlertid at bruker får mange forventninger mot seg når mange tjenester samles i velferdsrab. Vi finner at i noen situasjoner kan modellen føre til at innbyggerne opplever det krevende å være en selvstendig aktør i møtene, og videre at forventningen om raske løsninger i noen tilfeller gjør at man går for fort frem. Flere av brukerne er svake i norsk, og i noen tilfeller er dette et hinder for å få god forståelse av muligheter og forpliktelser.

Våre funn tyder på at velferdsrab fungerer best både for innbyggeren og investeringsteamet når det ikke er for mange deltakere i møtene. Det er også viktig å vurdere hvor mange som trenger all informasjon som blir delt i møtene.

Tiltak og tjenester

Innbyggerne har fått et bredt spekter av tiltak gjennom velferdsrab. Eksempler er bistand til å sikre en mer forutsigbar økonomi, bistand til å skaffe bolig, aktiviteter på dagtid og tiltak knyttet til barna, som støttekontakt eller avlastning. Flere av ungdommene har fått hjelp til å skaffe skole- eller lærlingeplass.

Vi finner at innbyggerne som regel ikke får flere eller andre tjenester enn det de ellers ville hatt krav på, men når aktører fra mange tjenester møtes og hele situasjonen blir belyst, blir det synliggjort hva innbyggerne har behov for og rett til. Det gir mer helhetlige og tilpassede tjenester. Det er eksempler på at brukere har fått tjenester som vanligvis ikke ytes. Dette er ikke kostbare tjenester, men viser at investeringsteamet tenker kreativt.

Både ansatte og innbyggere erfarer at det går raskere å gjennomføre tiltak gjennom velferdsrab enn ellers. Erfaringen til de ansatte er at det går relativt raskt å stabilisere situasjonen til en innbygger gjennom velferdsrab, for eksempel ved å skaffe en passende bolig og sikre en mer forutsigbar økonomi. Å få innbygger til å bli selvhjulpen tar lenger tid.

Nær alle innbyggerne vi intervjuet formidlet at de satte veldig stor pris på tjenestene de har fått gjennom velferdsrab. De opplevde det som svært praktisk å møte alle tjenestene samtidig, og at det førte til at de fikk flere og mer helhetlige tjenester.

Samarbeid

De ansatte fra ulike tjenester som har deltatt i investeringsteamene vurderer velferdsrab som en konstruktiv arbeidsform. Det er nyttig å møte andre instanser og muligheten for å utløse samtidige tiltak fremheves som en styrke ved modellen. Samarbeidsformen oppleves som forpliktende. Mange opplever dessuten at de har fått bedre kjennskap til andre tjenester gjennom velferdsrab.

Det er et mål at ansatte som møter i investeringsteamene har med seg delegert myndighet og frihet til å kunne bruke midler. I de fleste tilfellene har ansatte tilstrekkelig handlingsrom, men det er en erfaring at enkelte instanser har større utfordringer enn andre når det gjelder å sørge for at de som stiller i møter har tilstrekkelig myndighet. Vi finner at de ansatte som deltar i teamene ikke har vesentlig andre fullmakter enn i andre saker, men at det er vesentlig at ansatte som møter i velferdsrab har svært god kjennskap til egne tjenester og regelverk slik at de kan skissere hva som er mulig og foreslå alternative tiltak hvis det foreligger begrensninger eller en ytelse ikke vil kunne innvilges.

Velferdsrab som modell legger til rette for raske og helhetlige løsninger der innbyggernes ønsker i stor grad tas hensyn til. Samtidig har vi sett at det har oppstått noen utfordringer i samarbeidet.

Vi finner at i enkelte tilfeller har det vært uenighet om hva som er innbyggernes utfordringer. Det er svært viktig å gjennomføre kartleggingen slik at det skapes et felles målbilde og enighet om hva som er utfordringene. I enkelte tilfeller har det

vært uenighet om finansiering av tiltak. Dette har dreid seg om kostbare tiltak og viser at det er vanskelig å bryte ned de økonomiske siloene mellom tjenestene.

Vi ser også at et tar tid å implementere tenkemåten i velferdsrab i tjenestene. Arbeidsform og tenkemåte er ikke tilstrekkelig forankret hos alle medarbeidere og ledere. Både de som deltar i investeringsteam og andre trenger mer informasjon om modellen. I dag bruker dessuten investeringslederne svært mye tid på å følge opp at andre ansatte gjør det de er blitt enige om.

Vi finner at velferdsrab foreløpig ikke har hatt store konsekvenser for arbeidshverdagen til ansatte i de ulike tjenestene. Det har sammenheng med at de fleste har deltatt i et fåtall investeringsteam. Noen forteller at de bruker arbeidsmåten i velferdsrab også i andre saker.

Behov for endringer og justeringer

Vi oppfatter at modellen for velferdsrab er blitt justert i løpet av forsøksperioden, og også at modellen i noen grad tilpasses ulike innbygges behov. Etter vår oppfatning er det viktig at velferdsrab gjennomføres fleksibelt ved at den tilpasses innbyggerne den skal brukes overfor. Det er viktig at oppfølgingen fortsetter så lenge innbyggren har behov for det. Generelt egner en modell som velferdsrab seg for personer eller familier med sammensatte og komplekse utfordringer. Det er de som vil profitere på en helhetlig oppfølging der ulike instanser involveres, og som kan ha nytte av at hele familiens behov vurderes under ett. Vår vurdering er at under forutsetning av at man tilrettelegger og tilpasser modellen til den enkelte innbygger er det mange brukergrupper som kan inkluderes. Det vesentlige må være at innbyggeren har alvorlig og omfattende sammensatt problematikk og at vedkommende selv ønsker å medvirke for å få en bedre livssituasjon.

Anbefalinger

Vår vurdering er ikke at selve modellen bør justeres, men følgende bør tas hensyn til i den videre implementeringen.

Overfor brukerne

- Det er viktig å ta hensyn til brukernes sårbarhet og vurdere nøye hvem, og hvor mange som bør delta i investeringsteam.
- Det er viktig å ha fokus på mestring også når brukerne har omfattende bistandsbehov.
- I noen situasjoner er det svært viktig at tiltakene kommer raskt på plass, mens i andre situasjoner er det viktig at innbyggeren få tid til å tenke over hva som er riktige tiltak.
- En del av innbyggerne i velferdsrab har innvandrerbakgrunn. For noen er det vanskelig å forstå alt som blir drøftet møtene. Vi mener at det vil være fordelaktig å bruke tolk oftere enn det man gjør i dag.
- Være bevisste på at barn og foreldre i en familie kan ha motstridende interesser og behov.

I samarbeidet

- Det bør jobbes videre med opplæring og informasjon til medarbeidere og ledere på ulike nivåer. Å sikre lederforankring på alle nivåer er essensielt for å lykkes med modellen.
- Tydeliggjøre betydningen av at teammedarbeiderne tar ansvar for å utføre det som er besluttet og gir tilbakemelding til investeringsleder.
- Instansene må sørge for at ansatte som deltar i investeringsteam har tilstrekkelig myndighet. Dersom det ikke er mulig å delegere til medarbeidere, bør ledere delta.
- Det er viktig å sørge for at kartleggingen av innbyggernes situasjon er tilstrekkelig grundig til at ansatte som deltar blir omforente i synet på hva som er utfordringer og behov for tiltak.
- Det bør jobbes videre med å involvere frivillighet, næringsliv og sosialt nettverk i teamene.
- I tilfeller som krever kostbare tiltak er det fortsatt silotenkning når det gjelder økonomi og budsjetter. Det må jobbes videre med å lage løsninger som bidrar til å endre denne tenkemåten.

1 Innledning

Proba samfunnsanalyse har oppsummert erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune. Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag for Husbanken og IMDi. Asker velferdsrab er et nasjonalt læringsprosjekt under strategien "Bolig for velferd, nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)". Strategien skal samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet slik at de både fr et godt sted å bo og settes i stand til å mestre boforholdet. Som et ledd i gjennomføring av strategien er det etablert flere læringsprosjekter knyttet til implementering av strategien på kommunenivå.

1.1 Bakgrunn for etablering av velferdsrab

Asker kommune ble i 2013 spurt av Husbanken om å være pilotkommune for å teste ut tjenstedesignmetodikk i utformingen av boligsosiale tjenester. Prosjektet var finansiert av Husbanken og prosjekteier var DOGA¹. Hensikten med prosjektet var å skape ny retning innenfor boligsosiale tjenester og skape «Fremtidens boligkontor». Gjennom dialog med innbyggerne og ansatte i innsiktsfasen av prosjektet, ble det tydelig at det opprinnelige omfanget for prosjektet var for snevert. Innbyggere med komplekse bo- og livssituasjoner uttrykte at de ofte ikke fikk dekket sine behov. Ansatte i kommunen uttrykte på sin side at de ikke opplevde å få utført sitt arbeid på en hensiktsmessig måte.

Tjenstedesignprosjektet konkluderte med at en del av brukerne av boligsosiale tjenester hadde behov for flere ulike velferdsytelser, og at det var behov for en organisering som innebar at brukerne fikk en mer helhetlig bistand. Tjenstedesignprosjektet resulterte også i føringer for hvordan forvalterne skal tenke om, mte og samhandle med brukerne. I 2013/2014 ble velferdsrab etablert som et svar på dette behovet. Velferdsrab skal være et tjenstekonsept basert på en investeringstankegang i stedet for en forvaltningstankegang. Et sentralt prinsipp er at tidlig investering i mennesker skal gi samfunnsøkonomiske gevinster på sikt.

Prosjektet skal blant annet bidra til utvikling av kunnskap om, og erfaring med, tjensteinnovasjon i utvikling av brukerorienterte boligsosiale tjenester, samt prøve ut investeringstenkning i en kommunal kontekst. Det innebærer at velferdstjenestene skal tenke som en investor, ikke bare som forvalter av et

¹ Tjenstedesignbyret Livework i samarbeid med SoCentral, sto for leveransene rundt brukermedvirkning, konseptutvikling og design.

lovverk. Velferdsrab tester ut nye samarbeidsformer mellom ulike enheter i velferdsforvaltningen og det fokuseres i større grad på familien, og ikke på enkeltindivider som mottakere av velferdstjenester. Modellen skal gi bedre koordinerte tjenester, men også innebære økte krav til brukerne om medvirkning til utforming av tjenestetilbudet til dem selv, og til å utnytte muligheter for å forbedre egen livssituasjon.

Velferdsrab ble tatt opp som læringsprosjekt i Bolig for velferd i 2015. Tiltaksplanen til Bolig for Velferd omfatter innsatser som er sentrale for måloppnåelse i strategien. Disse skal gi grunnlag for læring for andre kommuner, og gi kunnskapsgrunnlag for en bedre måloppnåelse i velferdspolitikken. Velferdsrab er et av tiltakene og beskrives i tiltaksplanen som et helhetlig tjenestekonsept som skal skape bærekraftige bo- og livssituasjoner for innbyggere i Asker kommune.

Forsøket med Asker velferdsrab har vært inndelt i faser. Fase 1 omfattet undersøkelse av behov for tjenester og utarbeiding av forslag til modell mens fase 2 omfattet etablering og implementering av forsøk med velferdsrab. Fase 3 startet opp høsten 2017, og innebar en utvidelse av forsøket. Det er behov for å systematisere erfaringene som er gjort så langt, blant annet for å vurdere om det er behov for endringer i opplegget i fase 3.

1.2 Problemstilling

Hovedmålet med undersøkelsen har vært å innhente erfaringer hos ledere og andre ansatte som er involvert i forvaltning av velferdsytelser, og blant brukere som har vært i kontakt med velferdsrab. Vi har vurdert følgende spørsmål:

- Hvordan opplever de ansatte i velferdstjenestene velferdsrab?
 - Er arbeidshverdagen endret og i så fall på hvilken måte?
 - Hvordan er flyten mellom de ulike instansene?
 - Fører velferdsrab til endringer i måten de ansatte møter brukerne?
 - Hvilke endringer har velferdsrab ført til for brukernes livssituasjon?
 - Er det endringer i ytelse?
 - Har modellen hatt ringvirkninger for arbeidet med andre brukere?
 - Er det dilemmaer knyttet til oppfyllelse av rettigheter og helhetstenkningen og koordinering av innsatsen i velferdsrab.

- Hvordan opplever brukerne møtet med velferdsrab?
 - Hvilken bistand opplever de at de får?
 - Er det annerledes enn tidligere?
 - Bidrar modellen til at de får bedre muligheter til å forbedre egen livssituasjon?
 - Hva synes de er bra og hva ville de gjerne ha endret?

- Er det trekk ved modellen som bør endres?

- Hvilke brukere bør modellen bør brukes overfor?

Vi har også sammenlignet velferdsrab med andre "case management"-modeller.

1.3 Metode

Vårt prosjekt er basert på dokumentstudier og intervjuer med innbyggere som er blitt inkludert i velferdsrab, med innbyggerses støttepersoner og med ansatte fra kommunale og statlige enheter som har deltatt i velferdsrab.

1.3.1 Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom dokumentasjon som beskriver forsøket med velferdsrab, og dokumentasjon som beskriver lignende modeller, herunder Case management-modellen, som har vært til inspirasjon for utforming av velferdsrab.

Vi har også gått gjennom dokumenter som beskriver nasjonale og kommunale føringer på velferdsfeltet.

1.3.2 Intervjuer med innbyggere som har fått tjenester

Vi ønsket å intervju flest mulig av de som har fått tjenester gjennom velferdsrab. Helst skulle de vi intervjuet ha mottatt tjenester over noe tid, slik at de hadde en viss erfaring med modellen. Vi la derfor opp til å intervju personer som hadde fått tjenester gjennom velferdsrab i minst seks måneder. Totalt gjaldt dette 14 innbyggere/familier. Av disse sa 10 ja til å la seg intervju. Blant de som ikke ønsket å bli intervjuet er det flest ungdommer. Denne målgruppa er derfor svakere dekket enn andre i intervjuene. I tillegg til intervjuer med personer som har fått tjenester har vi intervjuet to støttepersoner.

Tema for disse intervjuene var familiene/innbyggernes erfaringer. Vi spurte blant annet om de opplever at de får tjenester som er satt i sammenheng, på hvilken måte tjenestene de mottar skiller seg fra tjenester de har mottatt tidligere, hvilken opplevelse de har av møtet med velferdsrab og på hvilken måte de er blitt involvert i å finne løsninger. Videre spurte vi deltakerne om hvilke virkninger deltakelse i velferdsrab har hatt for dem, herunder om de opplever bedre levekår/økt livskvalitet.

Intervjuene ble gjennomført personlig. I ett av intervjuene med innbyggere brukte vi tolk.

Vi har også vært til stede som observatør ved to møter i investeringsteam.

1.3.3 Intervjuer med ansatte

Vi har intervjuet et utvalg ansatte som har deltatt i investeringsteam i velferdsrab om deres erfaringer. Tema for intervjuene var blant annet hvordan arbeidet skiller seg fra måten de jobber på i andre sammenhenger, hvordan de samarbeider i teamet og hva gjør de for å involvere familiene. Videre spurte vi om de opplever at de har tilgang på de tiltak og ressurser som er nødvendige, hva som er konsekvensene av å delta i velferdsrab for innbyggerne som får tjenester og

hvilke brukergrupper som har best nytte av tjenestene. Vi spurte også om hvilke muligheter og utfordringer de ansatte mener ligger i modellen. Totalt har vi intervjuet i underkant av 30 ansatte i ulike kommunale og statlige enheter. Blant disse var fire ledere som ikke selv hadde deltatt i investeringsteam. De øvrige hadde erfaring fra å delta i ett eller flere team. Blant de ansatte vi har intervjuet varierer det svært mye hvor mye erfaring de har fra velferdsrab. Det er særlig investeringslederne som har omfattende erfaring, og dermed et godt grunnlag for å generalisere erfaringene med velferdsrab. Vi har intervjuet alle de fire som var investeringsledere høsten 2017.

Lederne vi intervjuet deltar i styringsgruppa for prosjektet. Temaer for disse intervjuene var bl.a. hvordan modellen fungerer for organisasjonen som helhet, hvilke konsekvenser den har for ressursbruk og hvilke brukere modellen er beste egnet for.

Vi har gjennomført to gruppeintervjuer med ansatte. De øvrige intervjuene er gjennomført enkeltvis. Enkelte av intervjuene er gjennomført på telefon.

1.4 Nasjonale og kommunale føringer for velferdstjenestene

I Primærhelsemeldingen, St. Meld. 26 (2014-2015), fremholder regjeringen at samfunnsutviklingen stiller større krav til samarbeid innenfor helse- og omsorgssektorene, og at det er behov for innovasjon og utvikling av samtidige tjenester, også der tjenester ytes over lang tid. Regjeringen ønsker at det rettes fokus mot å skape "pasientens helsetjeneste" tilpasset brukere med ulike behov, fra de med tidvis og forbigående behov til brukere med sammensatte og langvarige behov som trenger spesiell tilrettelegging. For å oppnå dette skisserer primærhelsemeldingen en proaktiv oppfølging og utvikling av koordinerte og helhetlige forløp for brukerne. Ressursene skal rettes mot de som trenger det mest, og det skal satses på forebygging og tidlig innsats. Regjeringen ønsker videre en helse- og omsorgstjeneste der pasienten står i sentrum, der "ingen beslutninger om meg, tas uten meg". Brukermedvirkningen skal sikres ved at beslutninger fattes i samråd med brukerne, ansatte i tjenestene skal være opptatt av hva som er brukernes mål, behov og ønsker for eget liv, og utforme tjenestene deretter. Det skal satses på forebygging og tidlig innsats.

Primærhelsemeldingen viser videre til at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal yte helsetjenester i tradisjonell forstand, men også

"...fremme sosial trygghet, bedre levevilkår for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer og sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre." (Meld St.26 side 18)

Primærhelsemeldingen har dermed relevans også for andre sektorer enn helse. Primærhelsemeldingen påpeker at brukernes behov tilsier at organisatoriske skiller mellom ulike helse- og omsorgstjenester bør bygges ned. Det ønskes mer

teambasert tjenesteyting som en motvekt til silotenkning. Samlokalisering av tjenester, primærhelseteam og oppfølgingsteam for brukere med store og sammensatte behov nevnes som varianter av dette. Det påpekes at samarbeid eksisterer i mange kommuner, men at team i stor grad utløses ved gitte diagnoser. Det ønskes i større grad at man tilnærmer seg brukere ut fra brukerens funksjon og behov.

Primærhelsemeldingen ønsker proaktivitet i arbeidet:

”For å sikre en fremtidsrettet og pasientorientert tjeneste må samfunnsoppdraget i sterkere grad enn i dag legge vekt på brukermedvirkning, forebygging, proaktiv oppfølging og gode forløp. Fra å ha et perspektiv der tjenesten bare responderer på individuell etterspørsel, må tjenestene forutsettes også å ha et aktivt forhold til den populasjonen de har ansvar for. Målet er å nå personer som i for liten grad etterspør tjenester, og rette ressursene mot dem med de største behovene...” (Meld. St.26 side 12)

Med bakgrunn i Primærhelsemeldingen, samt andre overordnede politiske føringer, har Asker kommune utviklet sin strategi på området, ”Helse og omsorg – strategi 2020”. Her skisseres et paradigmeskifte hvor ressursinnsats i helse- og omsorgstjenesten skal snus fra reparasjon og behandling til forebyggende arbeid og tidlig innsats. Dette skal oppnås gjennom flere satsingsområder. Det skal blant annet satses på å styrke, videreutvikle og samle de forebyggende helsetjenestene med spesiell oppmerksomhet på helhet og tilgjengelighet. Videre skal det satses på en aktiv brukerrolle, å sikre kvalitet, kompetanse og tilstrekkelig personell med nødvendig kompetanse, og å sikre innovasjon.

Det kan trekkes flere linjer fra Primærhelsemeldingen og fra ”Helse og omsorg – strategi 2020” til velferdslabs modell. Velferdslab kan betraktes som en pilotmodell av typen oppfølgingsteam, som beskrives som team for brukere med sammensatte behov. Som påpekt i Primærhelsemeldingen eksisterer teambasert arbeid i mange former rundt i kommunene. velferdslab er et forsøk på innovativ tjenesteutvikling ved at tverrfaglige team skal bistå familier og enkeltpersoner uavhengig av diagnose, med en helhetlig tilnærming til hele familien, og med et langtidsperspektiv. Det er lagt vekt på resultatmåling i form av endringsprosesser, ved at det blir sett på om tjenestene som helhet bidrar til endring i livssituasjon og om de gir samfunnsøkonomiske gevinster på sikt. Teamets fokus på helhets-situasjonen skal motvirke det som Primærhelsemeldingen omtaler som siloorganisering og dermed fragmenterte tjenester. Modellen legger også, i tråd med politiske føringer, vekt på opplæring og kompetanse hos medarbeidere: Investeringsledere er utvalgte medarbeidere med lang erfaring på feltet, og alle medarbeidere skal gjennomgå en opplæring i prinsippene for arbeidet i velferdslab. Opplæringen innebærer en tre-timers presentasjon av hva arbeidet i et investeringsteam består i. Videre er prinsippene om brukermedvirkning tatt inn gjennom en aktiv brukerrolle. Det blir brukt verktøy i veiledningen som skal ansvarliggjøre og tydeliggjøre både kommunens og den enkeltes ansvar, og det er forventet at deltakere i prosjektet ”investerer” i seg selv og aktivt deltar for å endre sin situasjon.

Asker kommune har fokus på innovasjon innenfor sine tjenesteområder og har en kommunal innovasjonsstrategi for perioden 2017-2020, som skal bidra til at kommunen tenker nytt rundt sine tjenestetilbud. Innovasjon anses som viktig for å kunne imøtekomme hva kommunen betrakter som fire hovedutfordringer for sine tjenester i årene som kommer (og som det også vises til i Handlingsprogrammet 2017-2020):

- Forebygging og tidlig innsats
- God helhet og samhandling
- God kvalitet
- Nødvendig kompetanse
- Samskaping og medborgerskap

Kommunen ønsker å rette oppmerksomhet mot disse fem for å kunne leve opp til sin visjon om å være "mulighetenes kommune", der innbyggerne får muligheten til å lykkes med sine ambisjoner, ønsker og behov. Innovasjonsstrategien legger blant annet til grunn at medarbeidere er myndiggjorte og innehar riktig kompetanse. Strategien legger videre opp til en kommunepraksis der kommunen samhandler med innbyggerne som et samarbeidende fellesskap, i motsetning til tidligere tiders formynderrolle eller servicerolle.

Nasjonale føringer rundt satsing på barn og unge og kommunens Innovasjonsstrategi må videre ses i sammenheng med kommunens mål- og verdidokumentet "Strategi for kvalitet i oppvekst 2025", som skal sikre at barn og unge i Asker får en best mulig oppvekst. I dette dokumentet legges det vekt på god samhandling, videreutvikling av et helhetlig tjenestetilbud og godt system for forebygging og tidlig innsats. Dokumentet legger fokus på ulike prioriterte områder; knallstart, læringslivet, nabolaget mitt, bygge broer, sikkerhetsnett og Asker i verden, verden i Asker. Disse omfatter ulike områder som har relevans for barn og unges oppvekst. De ulike områdene har sine underliggende delmål, og noen gjennomgående temaer er brukermedvirkning og samarbeid, ansvarsbevisste ansatte, respekt for brukere, kompetanse og kvalitet, og fokus på muligheter og løsninger fremfor begrensninger.

Velferdslabs målgrupper passer godt inn i kommunens strategier. Velferdsrab konsentrerer seg om godt samarbeid rundt kommunens barn og unge, og med fokus på tidlig innsats. Man skal blant annet unngå formynderrollen, involvere innbyggerne i å mobilisere rundt egne liv, arbeide for at ansatte tar ansvar og foretar beslutninger for å møte innbyggernes behov, og gis rom til å tenke kreativt og nytenkende.

Velferdsrab ble tatt opp som læringsprosjekt i Bolig for velferd i 2015. Bolig for velferd (2014-2020) skal bidra til at det boligsosiale arbeidet står på dagsorden i stat, kommune og hos samarbeidspartnere. Et godt boligsosialt arbeid skal få positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering. Strategien tar utgangspunkt i at samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er avgjørende for å lykkes. De boligsosiale virkemidlene skal sees i sammenheng med andre velferdspolitiske tiltak innenfor arbeid, sosiale

tjenester, hese- og omsorgstjenester og barnevern. Strategien legger opp til en særlig innsats overfor barnefamilier og unge. Det skal legges til rette for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i det boligsosiale arbeidet. Nytenkning og sektorovergripende tiltak skal gi løsninger som har vært vanskelige å få til innenfor etablerte forvaltningsstrukturer. Velferdsrab er et av tiltakene og beskrives i tiltaksplanen som et helhetlig tjenestekonsept som skal skape bærekraftige bo- og livssituasjoner for innbyggere i Asker kommune.

2 Velferdsrab – hva er det?

I dette kapitlet beskriver vi modellen for velferdsrab, hvilke tilpasninger som er gjort og hvordan arbeidet er organisert i Asker kommune. Videre redegjor vi kort for lignende samarbeidsformer og sammenligner velferdsrab med Case Manager modellen. Kapitlet er basert på dokumentstudier og intervjuer med ansatte i Asker kommune.

2.1 Modell

Velferdsrab bygger på en investeringstenkning. Det vil si at investering og lønnsomhet brukes som metaforer for å vise at det lønner seg både for den enkelte, kommunen og samfunnet å bruke ressurser på tiltak til innbyggere som har behov for omfattende bistand slik at de på sikt kan bli mer selvhjulpne. Det er også et mål at man i større grad skal se de kommunale ressursene under ett, og skape forståelse for at dersom en sektor investerer mye i en innbygger i dag kan det være ressursbesparende for en annen sektor om noen år, og dermed være god kommuneøkonomi.

I tråd med investeringstankegangen er teamene som skal yte tjenester kalt for investeringsteam og teamlederne er investeringsledere. Brukerne får utformet en investeringsplan som beskriver mål, samt hvilke tjenester og tiltak som er relevante for å nå målene.

Hver person eller familie som blir tatt inn i velferdsrab får et team som de forholder seg til. Dette teamet skal bestå av ansatte i tjenestene som er relevante for å løse innbyggerens problemer. Deltakerne i investeringsteamene skal ha myndighetsrom. De skal kunne ta avgjørelser som gjelder tjenester og tiltak slik at utfordringer løses raskt. Teamet kan også bestå av andre som er relevante for bruker som for eksempel arbeidsgiver. I tillegg oppfordres innbygger til å ta med støttepersoner, for eksempel en slektning. Hvert investeringsteam ledes av en investeringsleder. Vedkommende har ansvar for å lede møtene, koordinere og følge opp de tiltakene som drøftes i investeringsteamene.

I den opprinnelige modellen var det lagt opp til at investeringsteamet skulle bestå av et fast team som tok over når det ble besluttet at familien/innbyggeren skulle få bistand fra velferdsrab. Disse skulle utgjøre en form for ekspertteam og være spesialtrente i investeringstankegangen. Erfaringene var imidlertid at dette var uhensiktsmessig, og at det var viktig at de som kjenner personene det gjelder fra før, deltar. Den opprinnelige organiseringsformen innebar dessuten at informasjon måtte viderebringes i flere ledd. Det ble derfor bestemt at vedkommende som har vært saksbehandler(e) i for personene tidligere skal delta i teamet.

Velferdsrab presenteres for brukerne som et spesielt tilbud som ikke gis til alle, og det legges vekt på at brukerne må forplikte seg til å samarbeide. Innbyggerne som sier ja til å bli med i velferdsrab skriver under på et samtykke slik at de ulike instansene kan samarbeide. Opprinnelig ble det beskrevet at brukerne skulle

forplikte seg til deltakelsen gjennom å undertegne en investeringsavtale. Avtalen skulle inneholde mål og tiltak, og være en forpliktelse for begge parter. Dette har man gått bort fra, blant annet fordi svært mange av ytelser/tjenester den enkelte får er rettighetsbaserte, det er derfor ikke mulig å fjerne dem. I stedet utformes det en investeringsplan.

På det første møtet med innbygger gjennomføres en såkalt 360 graders kartlegging av innbyggerens livssituasjon. Basert på kartleggingen utarbeides mål på kort og lang sikt. I dette arbeidet brukes en arbeidsduk. Dette er et stort ark inndelt i ulike tematiske områder, og brukes til å notere utfordringer, tiltak og mål. Arbeidsduken har en mindre byråkratisk form enn andre saksbehandlingsverktøy og målet er at den aktivt skal involvere brukeren.

Resultatet av det som skrives på duken kalles en investeringsplan. Denne utformes av investeringsleder og består av resultat og effektmål. Brukernes situasjon beskrives som en investeringsferd i fire faser. Forebygging, stabilisering, utvikling og bærekraftig livssituasjon.

Innbyggeren/familien vil være i en av de to første fasene ved oppstart, for eksempel ved at de er uten egnet bolig, har lite nettverk, ikke har aktivitet på dagtid og/eller er i en krevende økonomisk situasjon. Gjennom velferdsrab er målet at de skal over i en stabil situasjon, for eksempel ved at de går over i aktivitet på dagtid og har riktig oppfølging fra hjelpeapparatet. Neste steg, en bærekraftig situasjon, kjennetegnes ved at deltakere kun trenger sporadisk eller lite oppfølging fra hjelpeapparatet. I motsetning til en tradisjonell rapportering på *hvilke* tiltak som er satt i gang, er det i velferdsrab lagt vekt på effekter av tiltakene i form av endringer i livssituasjon. Samtidig tydeliggjøres samfunnsøkonomiske gevinster på sikt: Når deltakere kommer over i en stabil situasjon skal oppfølgingen fra hjelpeapparatet være godt tilpasset reelt behov, og i en bærekraftig situasjon vil det ikke lengre være behov for omfattende hjelp.

2.2 Organisering av velferdsrab i Asker

Velferdsrab er organisert som et prosjekt, men lagt i linja. Dette er gjort for å implementere modellen samtidig som den prøves ut. Planen er å bygge modellen ut til gradvis å gjelde flere brukergrupper. Velferdsrab prøves ut og det gjøres endringer i modellen basert på erfaringer om hva som fungerer og hva som skaper utfordringer.

Velferdsrab har en prosjektleder som har ansvar for fremdrift og leveranse. Prosjektet styres av en styringsgruppe som består av direktørene for enhetene Oppvekst, Helse- og omsorg og Utvikling, samt enhetsledere for Brukertorget og Barne- og familieenheten. I tillegg deltar en representant for de ansatte. Det er ikke brukerrepresentanter i styringsgruppa. Begrunnelsen for dette er at det kan være krevende å sitte som eneste brukerrepresentant i en slik styringsgruppe. I stedet legger styringsgruppen frem erfaringer og spørsmål for å få innspill fra brukerråd underveis i prosessen. Styringsgruppa tar retningsgivende valg. For eksempel når det gjelder målgrupper, modell for teamsammensetning og budsjettmodell.

Asker kommune har som mål at arbeidsformen og tenkemåten i velferdsrab skal spres slik at den blir gjeldende også i saker som ikke er i velferdsrab. Det er et ønske om at de som deltar i teamene skal bidra til at tankegangen implementeres også på andre områder.

Målgrupper for velferdsrab

Målgruppene er familier med barn med nedsatt funksjonsevne, familier med levekårsutfordringer og ungdom. De tre målgruppene ble valgt fordi dette var grupper der kommunen erfarte at det kunne være en opphopning av sammensatte problemer. En annen grunn til at disse gruppene ble valgt var at tidlig investering i barn og unge vil ha forebyggende effekt på sosiale problemer, og i slik sett være ressursbesparende på sikt.

Investeringsledere

Fra oppstart av forsøket har det vært fire personer som har hatt ansvar som investeringsledere. Disse jobber mellom 40 og 50 prosent av arbeidstiden sin som investeringsledere og er ansatt i henholdsvis Barne- og familieenheten, Brukertorget, Oppvekst og NAV. Kommunen har nylig valgt ut ytterligere fem personer som skal bli investeringsledere. Disse kommer fra de samme enhetene, og i tillegg er det en fra flyktningetjenesten.

De fire investeringslederne utgjør et kjerneteam. Teamet vurderer bistandsbehovet til hver enkelt innbygger/familie som er foreslått.

Det er kjerneteamet som består av de fire investeringslederne som avgjør om innbyggerne/familiene er aktuelle for velferdsrab, og som diskuterer hva som kan gjøres og hvem som kan være aktuelle for å delta i investeringsteamet. Ut fra de/den enkeltes utfordringer bestemmer de hvem som skal være investeringsleder.

Deretter har investeringsleder/team et møte med den det gjelder og avklarer om vedkommende ønsker å få bistand gjennom velferdsrab og hvem som skal være med i teamet. Det blir ansett som viktig at teamet ikke inkluderer for mange personer, og at alle som deltar skal ha oppgaver og ansvar når det gjelder ytelser og tjenester til innbyggere som mottar tjenester. Investeringslederne legger vekt på at de har tro på aktuelle brukere, og at de mener velferdsrab vil fungere godt for dem.

Når investeringslederne har valgt ut innbyggere/familier til velferdsrab, har følgende vært viktige kriterier:

- Personen eller familien ønsker endring og vil forplikte seg til å medvirke til dette
- Personen eller familien opphever taushetsplikten mellom tjenestene
- Personen eller familien har sammensatte behov, og behov for ulike fagkompetanse
- Det er hensiktsmessig å jobbe etter en langsiktig plan med mål og tiltak

Kjerneteamet vurderer også om det er behov for å trekke inn andre instanser, utenfor kommunen. Andre deltakere kan være arbeidsgiver, idrettsleder, friskvernklinikken, fastlege. Det er en erfaring at i de fleste team er det med en eller flere som ikke er ansatte i kommune eller stat.

I de tilfellene som er foreslått for velferdsrab, men hvor man ikke har startet opp er det fordi det har vist seg å ikke være behov for bistand fra flere tjenester, det vil si innbyggerne har ikke vært i en veldig kompleks situasjon.

Opplæring og informasjon

Asker kommune har hatt en tre-timers innføring i velferdsrab for mange av de ansatte. I de kommunale tjenestene har det dessuten vært informert om velferdsrab ved flere anledninger. Prosjektleder har informert og mellomledere har fått informasjon fra sine ledere. Investeringslederne har også reist rundt til tjenestene for å informere. Det er blant annet arrangert workshops.

2.3 Velferdsrab sett i forhold til ordinære tjenestetilbud

Den mest vanlige organiseringen av velferdsforvaltningen i Norge innebærer at ulike deler av forvaltningen har hvert sitt sett av tiltak som de forvalter hver for seg og at et eventuelt samarbeid enten kun skjer på overordnet (strategisk) nivå og/eller på ad hoc-basis mellom veiledere i ulike basis i utvalgte enkeltsaker. Det varierer hvor mye systematisk samarbeid det er.

Personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan, jf pasient og brukerrettighetsloven § 2-5. Rambøl (2010) finner mange utfordringer knyttet til bruken av individuell plan. Det kan være utfordrende å få ansatte til å ta rollen som koordinator for individuell plan, det er ulike oppfatninger av ansvar i forskjellige kommunale sektorer og å etablere samarbeid med tjenester utenom de tradisjonelle helsepleie og omsorgstjenestene er utfordringer det pekes på. Mange med rettigheter til individuell plan har det ikke.

Når det gjelder brukere med sammensatt problematikk er det vanlig å ha samarbeid i form av ansvarsgrupper. Dette er en gruppe som i samarbeid med bruker, eller eventuelt foresatt, planlegger, iverksetter og følger opp støttetiltak rundt personer med omfattende sammensatte behov for hjelp fra flere instanser. Samhandlingen er ofte knyttet til en individuell plan. Hensikten med å ha en ansvarsgruppe er å sikre et tverrfaglig samarbeid, informasjonsflyt og koordinerte tjenester, der deltakerne er fastere forpliktet enn om de ulike tjenesteyterne kun kontaktes ved behov. Det er gjennomført lite forskning på ansvarsgrupper, men en undersøkelse av Sæbjørnsen (2017) av ungdommers syn på deltakelse i ansvarsgrupper viste at det er store sprik i hvordan gruppene oppleves. Suksessfaktorer ser blant annet ut til å være at det er en tillitsfull relasjon mellom ungdommen og minst en voksenperson som har myndighet i ansvarsgruppen. I tillegg kommer at ungdommen opplever seg anerkjent, hørt og får innflytelse på egen situasjon (ibid). En undersøkelse av Holum og Toverud

(2013) av bruken av individuell plan for unge med langvarige og sammensatte behov for tjenester og behandling viser at planprosessene fungerer best der det oppstår få utfordringer knyttet til ansvarsfordeling om økonomi, tiltak og behandling. At koordinator er stabil, har legitimitet og en god relasjon til bruker er viktig for å oppnå en velfungerende plan. Undersøkelsen konkluderer med at det bør tenkes nytt om plassering av beslutningsmyndighet og ansvar.

En studie av Fløtten og Grødem (2014) søker å finne gode eksempler på arbeidsmåter som gir gode resultater i arbeid med lavinntektsfamilier. Rapporten viser til at problemene den enkelte familien har, kan være sammensatte og inkludere manglende jobbtilknytning, begrensede kvalifikasjoner, helseproblemer, gjeldsproblemer og boligproblemer. Studien finner likevel at det er få tiltak i Norge rettet mot lavinntektsfamilier som kan karakteriseres som helhetlige. Studien finner at følgende momenter har betydning for å få resultater: tett oppfølging, gjerne med en enkelt kontaktperson som har hatt ansvar for å koordinere de andre aktørene som er involvert i familien eller barnet, myndiggjøring og medvirkning av brukerne, kompetanse og egnethet, god koordinering og samarbeid på tjenestesiden, en helhetlig tilnærming.

Vi kjenner ikke til kommuner hvor det er etablert samarbeidsavtaler mellom ulike instanser om en helhetlig arbeidsform tilsvarende velferdsrab, bortsett fra på forsøksbasis. Et eksempel på systematisk helhetlig tilnærming er forsøket "Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT)". Dette var et forsøk innenfor Kvalifiseringsprogrammet og innebar helhetlig oppfølging av individer, ikke hele familier. Forsøket ble evaluert (Malmberg-Heimonen, 2014), og konklusjonen var overveiende positiv, men også at modellen kunne forbedres. Delvis basert på erfaringene med HPMT, ble det etablert et nytt og større forsøk - Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Forsøket pågår og følgeevalueres. Første evalueringsrapport foreligger (Malmberg-Heimonen, 2016).

I tillegg er det mange instanser som tar et koordinerende ansvar når de gir tjenester til en bruker. Eksempelvis at de som forvalter sosialhjelp eller som leder arbeid med fleksible program-pregede tiltak (som for eksempel KVP og Jobbsjansen) tar initiativ for å løse brukers utfordringer på andre områder enn arbeid. Tanken bak dette er at for at deltakerne i disse arbeidsrettede programmene skal kunne konsentrere seg om arbeidsrettede aktiviteter, må de bli kvitt en del andre bekymringer, gjerne knyttet til barnas situasjon, økonomiske problemer, bolig, helse, mv. De som forvalter sosialhjelpen, KVP eller Jobbsjansen påtar seg da en koordineringsrolle for velferdstjenestene.

Et annet offentlig program hvor det er lagt vekt på helhetlig oppfølging er Introduksjonsprogrammet, som har som mål å styrke nyankomne flyktingers muligheter for jobb og/eller utdanning. Programmet organiseres vanligvis ved at nyankomne får en kontaktperson i kommunen, en programrådgiver, som skal koordinere kvalifiseringstiltak og gi veiledning. Ettersom de fleste nyankomne har mindre kjennskap til norske systemer og begrenset norskkunnskaper, bistår

kontaktperson i kontakten med en rekke tjenester, bl.a. innen skole, bolig og helse, og har en koordinatorrolle ovenfor disse. Resten av deltakers familie kan også bli delvis oppfulgt ved at kontaktperson f.eks. hjelper til med å søke barnehageplass eller finner frivillige tiltak for barn i familien, men i hvilken grad hele familien blir trukket med varierer mellom kommunene.

Velferdsrab er eksempel på en helhetlig modell hvor store deler av forvaltningen setter seg sammen og i fellesskap utvikler tilbudet til hver familie. Dette er en form for systematisk samordning som er uvanlig både i Norge og i andre land², men som har fellestrekk med HPMT og HOLF. Velferdsrab har imidlertid også elementer som ikke finnes i de andre forsøkene. Vi tenker her på den systematiske investeringstenkningen og på unike arbeidsmetoder og -verktøy som er utviklet for og i velferdsrab. Dette inkluderer "arbeidsduken" og bruk av langsiktige, helhetlige planer for en hel familie.

Sosial investeringspolitikk

Tradisjonell sosialpolitikk har gjerne primært vært lindrende ved at ytelsene har erstattet goder som mottakerne – i motsetning til de fleste andre - ikke har hatt ressurser til å skaffe til veie på egenhånd. Samtidig er mange ytelser innrettet mot at mottakerne skal bli selvhjulpne. Ikke minst gjelder dette for behovsprøvde velferdsytelser. Det kan sies å være en form for sosial investeringspolitikk. Som en helhetlig modell er likevel sosial investeringspolitikk en relativt ny retning³.

Sosial investeringspolitikk er blitt framhevet som et godt virkemiddel for økonomisk vekst ved at den bidrar til å øke samfunnets produksjonskapasitet ved at den gjør at flere tilbyr sin arbeidskraft. På den andre siden kritiseres modellen fordi den gjerne innebærer reduserte ytelser til mottakere som ikke tar imot tilbudet om investering. Kritikere mener politikken fungerer best overfor de mest ressurssterke blant dem som omfattes.

Det er imidlertid mulig å implementere modellen slik at man oppnår de fleste positive virkningene, samtidig som man unngår det meste av de negative virkningene. De nordiske landene framheves av enkelte som de som har lyktes best med å avveie de ulike hensynene ved utforming av velferdstilbudet opp mot hverandre (op cit).

Utfordringer med koordinering

Mange velferdsytelser er rettighetsbasert. Det er regelverk og vurdering av vilkår som avgjør hvem som får ulike ytelser. Avgjørelsen er lagt til instanser som har myndighet til å forvalte lovverket. Virksomhetsstyring av forvaltningen er ofte bygget opp rundt forvaltning av rettighetsbaserte ytelser og tjenester. Forvaltningen måles ofte ikke på virkninger av forvaltningen for målgruppen, men på om reglene er korrekt implementert.

² Jf. Fløtten, T. & A.S. Grødem: "Helhetlige tiltak mot barnefattigdom". Fafo-rapport 2014:18.

³ Se f.eks. Dahl, E., H. Bergsli og A. van der Wel: "Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt", <http://www.hioa.no/Forskning-og-utvikling/Hva-forsker-HiOA-paa/Forskning-og-utvikling-ved-Fakultet-for-samfunnsvitenskap/Sosialforsk/Sosiale-ulikheter-i-helse/Hovedrapport-i-hovedversjon>

Helhetlig tenkning i velferdsrab er basert på et verdisyn der man bygger på familien/innbyggerens ressurser og muligheter og hvor kommunen, sammen med ulike relevante offentlige og andre instanser skal finne løsninger. Lovverket som ligger under skal følges, men kommunen skal i tillegg til å forvalte lovverket tenke som en investor som investerer i sine innbyggere. Det skal være fokus på "Hva slags tiltak og vilkår er best egnet for å forbedre individenes eller familienes situasjon på sikt?" og ikke "Hvilke rettigheter har de?". Velferdsrab kan dermed framstå nytenkende i forhold til eksisterende arbeidsmåter og tenkning omkring tildeling av ytelse.

2.4 Velferdsrab sammenlignet med Case Management

Asker velferdsrab er inspirert av Case management-metoden (CM) som går ut på å sikre god samhandling mellom tjenester for personer med stort bistandsbehov. Målet er å bedre tilgjengelighet, kvalitet og koordinering av tjenestene. (Rambøll u.å.; National Association of Social Workers, 2013). Formålet Individuell plan er sammenfallende med målet for CM.

CM kan defineres som "en samarbeidsprosess for å vurdere, planlegge, legge til rette for og koordinere tjenester slik at de møter behovene til individer og familier med omfattende omsorgsbehov"⁴. Dette skal skje i tett dialog med personen og familien som omfattes av tjenestene. Arbeidet ledes av en Case Manager, det vil si en form for kontaktperson, som gjerne er en med god kjennskap til saken og som har tillit hos personen/familien. Det dannes gjerne et team bestående av tjenester en person trenger, f.eks. innen bolig, helse og arbeid, og Case Manager har ansvaret for å sikre god koordinering av disse tjenestene. Det er et mål at fremgangsmåten skal være samfunnsøkonomisk lønnsom ved å legge vekt på forebygging og å hindre at utfordringer vokser seg større enn nødvendig. (Ross m.fl., 2011).

Det er ikke én klar modell for CM, den blir forstått og tatt i bruk ulikt. Tradisjonelt har modellen vært mest brukt innen helsevesen og psykiatri, og innen helsefeltet i Norge er blant annet ACT (Assertive community treatment) basert på CM-modellen. Gjennom ACT blir det gitt oppsøkende, samtidig og helhetlige tjenester til personer med alvorlige psykiske lidelse, og modellen har vist til gode resultater.⁵ Ettersom CM er mest brukt innen helsefeltet er det også her vi finner mest litteratur og forskning. I en litteraturgjennomgang fra 2011 er det gjennomgått hva forskning viser er suksessfaktorer for bruk av modellen innen helse. En del av disse faktorene kan tenkes å gjelde også innen andre offentlige tjenester: Det blir påpekt at det er vesentlig å sikre at Case Managers (kontaktpersonene) har riktig kompetanse – De må ha god kjennskap til mulige tilbud og kompetanse om tjenestene slik at de kan jobbe effektivt og godt som koordinator. Videre må det være klarhet i rollen til Case Managers og de må ha en begrenset saksmengde for å sikre høy kvalitet på oppfølgingen. Andre

⁴ Case Management Society of America – oversatt fra engelsk. Jf. Ross m.fl., 2011

⁵ <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/act-og-fact-team>

suksessfaktorer som trekkes fram er støtte til selvstendigjøring slik at den det gjelder kan ta tak i egen situasjon, fremme den enkeltes ressurser og sikre kontinuitet i tilbud og kontakt. (Ross m.fl. 2011).

Vårt inntrykk er at det finnes lite forskning på bruk av CM innen sosiale tjenester, men den nasjonale foreningen for sosialarbeidere i USA, National Association of Social Workers (NASW), har utarbeidet en standard for bruk av modellen i sosialt arbeid. De fremhever noen strategier for å oppnå målet om at innbygger skal motta koordinerte tjenester av høy kvalitet: Det bør bli lagt vekt på å støtte innbyggers evne til å håndtere og løse problemer og til å delta i sine lokalmiljøer. NASW tar opp at det finnes er lang rekke programmer, titler og mål innen CM, og trekker fram faktorer som karakteriserer bruk av CM innen sosiale tjenester:

- **Tjenestene er personsentrerte:** Case Manager skal involverer innbygger, og der relevant også familie, i hele prosessen og tjenester skal tilpasses innbyggers behov, preferanser og mål.
- **Vektlegging av innbygger-kontaktperson relasjonen:** At det er tillit eller en slags allianse mellom innbygger og Case Manager er helt nødvendig for at innbygger skal oppnå sine mål.
- **Person som del av et miljø:** Case Manager har kunnskap om at hver person inngår i et forhold til sine omgivelser og ikke kan bli forstått uten å inkludere dette. Perspektivet anerkjenner at mangler eller ulik behandling i offentlige tjenester er en viktig del av utfordringer innbygger opplever.
- **Ressursperspektiv:** I stedet for å vektlegge avvik eller destruktiv oppførsel, skal Case Manager fremme, støtte og bygge opp innbygger. En må her se på om miljøet rundt bidrar til å styrke eller svekke innbygger.
- **Samarbeid i team:** Case Manager skal samarbeide med andre relevante tjenester, også innen andre fagområder og sektor, og dette samarbeidet er grunnleggende for CM prosessen.
- **Intervensjon på mikro, meso og makro-nivå:** Case Manager bruker varierte metoder for å skape endring hos den enkelte, familier, grupper, lokalmiljøer, organisasjoner, systemer og i sosialpolitikk (social policy). Det å være pådriver for endringer av systemer spiller en sentral rolle.

Et eksempel på bruk av CM for sosiale tjenester er "Hjemløsestrategien" i Danmark, hvor målgruppen er innbyggere (borgere) med komplekse problemer og et langvarig behov for flere tjenester, deriblant bostedsløse. Case Manageren fungerer i prosjektet som kontaktperson for innbygger og skal utrede og planlegge innsats og koordinere støtte- og behandlingstilbud. I praksis betyr dette at Case Manager skal utarbeide en langsiktig plan sammen med innbyggeren, holde løpende kontakt med innbygger og sikre kontakten med relevante enheter/tjenester. Case Manager er også gitt en "fortalerrolle", altså at de skal tale innbyggers sak overfor andre tjenester og bidra til dialog. Bakgrunnen for dette er at mange innbyggere i prosjektet har dårlige erfaringer med sosiale tjenester fra tidligere. Et viktig element er at innsatsen tar utgangspunkt i innbyggers behov for støtte, fram for at adgangen er avhengig av at de oppfyller bestemte krav slik som avholdenhet eller lignende.

2.4.1 Velferdsrab og Case Management

Velferdsrab er basert på prinsipper fra CM, og er inspirert av blant annet prosjektet i Danmark.

Som i CM har velferdsrab som mål å koordinere tjenester for innbyggere for at de skal få en bedre opplevelse og for å forebygge større utfordringer på sikt. Velferdsrab har også mål om å gi samfunnsøkonomiske gevinster på lang sikt, og har tydeliggjort dette gjennom sin investortankegang. Blant prinsippene for velferdsrab er "å ta risikoen med tidlig investering for å få samfunnsøkonomiske gevinster på lang sikt". Investeringstenkningen snur ressursinnsatsen fra reparasjon til forebygging, og vektlegger at "å investere er å ta seg råd til forebygging og tidlig innsats" (Asker velferdsrab, PPT-presentasjon). Investorbegreper vil være fremmed for mange innen sosiale tjenester, og informantene i vår undersøkelse sier det var ulike meninger om investorkonseptet ved utforming av prosjektet. Tanken bak begrepene er å tydeliggjøre, ikke minst for politikere og kommuneledelse, at det å satse på helhetlig og kvalitativ god oppfølging av innbyggere ikke kun er til nytte for den enkelte, men er også samfunnsøkonomisk nyttig. I prosjektet er det påpekt at tidlig og helhetlig innsats vil kunne gi gevinster for kommunen i form av økt skatteinntang, mer effektiv saksbehandling (økt kapasitet) og økt kvalitet i oppfølgingen (Asker velferdsrab, PPT-presentasjon). Gevinster for samfunnet vil også kunne være økt skatteinntang, og i tillegg redusert produksjonstap og reduserte kostnader til ytelse.

For å fange slike gevinster har prosjektet utviklet resultatmåling basert på endringer i deltakeres livssituasjon. Dette blir kalt investeringsferden og består av fire forskjellige situasjoner: Uholdbar, utsatt, stabil og bærekraftig. Rapporteringen synliggjør dermed prinsippene i CM om å bedre situasjonen for den enkelte.

2.4.2 Ressursperspektiv og inkludering av miljøet rundt

I Investorbegrepet er også prinsippet om selvstendigjøring fra CM tatt inn. Tjenestene skal investere i innbyggerne, men innbyggeren blir også ansett som medinvestorer som skal være delaktig i alle trinn i prosessen, etter prinsipp om at "ingen avgjørelser om meg tas uten meg" (Asker velferdsrab, PPT-presentasjon). Det skal tas hensyn til og vises respekt for den enkeltes verdier, ønsker og mål. Som i prosjektet i Danmark blir det altså lagt vekt på å skape dialog og tillit. Dette skal sikres gjennom opplæringen av medarbeidere som inngår i teamene i velferdsrab. I prosessen skal det videre bli lagt vekt på innbygger og familiens ressurser, som også er sentralt i CM. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom bruk av arbeidsduken og investeringsplan. Her får innbygger mulighet til å gi uttrykk for sine drømmer for fremtiden og tenke stort. På denne måten blir det åpnet for å snakke om muligheter for fremtiden og ressurser for å få det til, heller enn hindre. Velferdsrab skriver om arbeidsduken at den "er et viktig redskap som hjelper oss å fokusere på det som er viktig for innbyggerne, og deres ressurser, målsettinger og drømmer. Den hjelper oss å

tenke som en investor” (Asker velferdsrab, PPT-presentasjon). Mål og drømmer skal så konkretiseres i investeringsplanen og koordinator skal påse god samordning under gjennomføringen av planen. Investeringsplanen har mange felles trekk med Individuell plan. Vi forstår imidlertid Individuell plan mer som et verktøy som kan organiseres gjennom CM, enn som et hovedprinsipp i CM-modellen.

I velferdsrab investeres det ikke kun i den enkelte bruker, men det blir sett på hele familiens situasjon. Dette er som nevnt et sentralt prinsipp i CM, som skiller modellen fra tradisjonell oppfølging fra sosiale tjenester. I velferdsrab skal alle deltakere i prosjektet få ha med en støtteperson på møtene om de ønsker det, og hele familien involveres i prosessen. Tanken er at det er vanskelig å få til endring i individet dersom det er elementer i familiestrukturen som er til hinder. Om en deltaker ønsker å komme i jobb, men ektefellen er skeptisk vil det være vanskelig å nå målet uten å også inkludere ektefellen i prosessen. Det er også gjerne tilfellet at ektefelle og/eller barna har utfordringer som gjør at familiens situasjon som helhet er ustabil eller utsatt, og det er behov for å samordne tiltakene for familiemedlemmene så de trekker i samme retning.

I Velferdsrab er det i tillegg mål om å utnytte mulighetene i frivilligheten, næringsliv og lokalsamfunnet for støtte. Dette har blitt gjort i mindre grad i de første fasene av programmet, men det er mål om å gjøre dette i større grad framover. Det er for eksempel forslått å prøve ut nettverkssamlinger og lete etter tillitspersoner i familiens/innbyggers nettverk.

2.4.3 Samarbeid i team og koordinatorrollen

Velferdsrab er bygget på prinsippet i CM om at tjenesten skal møtes i team og samarbeide for å få på plass helhetlige og koordinerte tjenester. Det er valgt ut Case Managers (investeringsledere) med lang erfaring og høy kompetanse på tjenestene, som er viktige elementer i CM. Det blir også jobbet med å sikre god kompetanse gjennom opplæringen av medarbeiderne i investeringsteamene.

Samtidig skiller velferdsrabs teamorganisering og investeringslederens rolle seg noe fra modellen av CM beskrevet overfor. I prosjektet i Danmark og i standarden fra NASW er det én kontaktperson som har mye av kontakten med innbygger uten at alle relevante tjenester alltid er med på alle møter.

Velferdsrab skiller seg i tillegg fra modellene beskrevet tidligere ved at investeringsleder har det helhetlige ansvaret for koordinering, men ikke nødvendigvis er den innbygger kontakten mellom møtene. Innbygger kontakten gjerne en de har tillit til i de aktuelle tjenestene om de har spørsmål mellom møtene, men disse trenger ikke ha en uttalt rolle som kontaktperson eller koordinator. I de andre modellene er det tydeligere uttalt at innbyggere skal ha én bestemt kontaktperson som da også har rollen som Case Manager med helhetlig koordineringsansvar. Strukturen i velferdsrab kan tenkes å sikre noe større grad av stabilitet og kompetanse i teamene, ved at investeringsledere er noen få utvalgte og faste medarbeidere med høy kompetanse. Kontaktpersoner, som gjerne er saksbehandler fra tjenestene, kan tenkes å hyppigere bli skiftet ut en disse investeringslederne. I tillegg gir det innbygger større frihet til å velge

hvem i teamet de vil forholde seg mest til uten at det påvirker ledelse av teamet. En mulig ulempe kan være at det blir et ekstra ledd i prosessen, som kan forsinke informasjonsutveksling og igangsetting av tiltak. Det vil også være en ulempe dersom det oppstår uklarhet rundt rollen til investeringsledere, ettersom rolleklarhet er en suksessfaktor for CM. Det er imidlertid ikke noe i vår undersøkelse som indikerer at dette er tilfellet i velferdsrab.

I NASW sin standard for bruk av CM i sosiale tjenester er det beskrevet at Case Manager har en pådriverrolle. Dette er også tydelig i prosjektet i Danmark hvor dette blir kalt "fortallerrolle", som skal tale innbyggers sak og bidra til å skape dialog og tillit. I velferdsrab er det ikke definert at Case Manager skal ha en slik rolle. Likevel har rollen noen elementer fra "fortallerrollen" ved at det blir lagt vekt på at innbygger skal få tillit til Case Manager og til tjenestene, og Case manager skal jobbe for å skape endring for den enkelte og familien. I NASWs standarder er også meso- og makro nivå inkludert ved at Case Manager skal bidra til endring av lokalmiljøer, organisasjoner og politikk. Dette er ikke inkludert i velferdsrab. Prosjektet som helhet har likevel en form for pådriverrolle ved å bidra til nytenkning om oppfølging av personer med omfattende tjenestebehov, og ved at det er lagt vekt på å forankre modellen i politisk ledelse i kommune. Dette blir likevel en mer implisitt pådriverrolle enn det som er beskrevet i de andre modellene.

3 Hvem er innbyggerne som får tjenester fra velferdsrab?

I velferdsrabs pilotfase har det vært tre målgrupper: Familier med barn med funksjonsnedsettelse, familier med levekårsutfordringer og ungdommer. Det har så langt (november 2017) vært 20 innbyggere/familier som har fått bistand gjennom velferdsrab. Av disse har seks innbyggere/familier blitt tatt inn høsten 2017 i forbindelse med utvidelse av forsøket. De øvrige har vært i velferdsrab i en lengre periode. Så langt har ingen avsluttet kontakten med velferdsrab.

De fleste familiene og enkeltpersonene som har vært med har vært kjente for hjelpeapparatet fra før. Det er ulike tjenester i kommunen som har meldt inn saker til velferdsrab, men de fleste kommer fra helse og omsorg, oppvekst eller NAV.

Informantene som vi snakket med var i ulike situasjoner da de først kom i kontakt med velferdsrab. I familiene er det gjerne mange barn, noen av barna har helsemessige utfordringer. De bor trangt. Mor eller far er gjerne utenfor arbeidsmarkedet. De har store utfordringer med å få økonomien til å gå rundt, og det er vanskelig for dem å få en større bolig. Et par av informantene er alene med omsorg for barn. Ungdommene i velferdsrab har droppet ut av videregående opplæring, og har typisk utfordringer knyttet til psykisk helse og rus. Noen av dem står helt på bar bakke, i en veldig kaotisk situasjon.

Det er ulikt hvor mye hjelp og kontakt informantene har hatt med ulike instanser før de kom inn i velferdsrab. Noen har hatt hjelp fra NAV, vært i barnevernet, eller fått ulike former for behandling. En fortalte at han var på møter med ti ulike instanser hver måned – eller slik føltes det i alle fall. Slik vi forstår det, er det også en del av informantene som har hatt få eller ingen tjenester tidligere. De forteller at de har forsøkt å kontakte NAV eller kommunen, men opplevd å bli avvist eller at det var vanskelig å få hjelp. De har også hatt lite oversikt over hvilke rettigheter de har og hvilke hjelpeinstanser som er aktuelle.

Historiene under er fiktive, men illustrerer hva situasjonen til innbyggerne kan være når de kommer i kontakt med velferdsrab.

Eksempel 1

Dana og Shamiran har fire barn. Det yngste barnet har autisme. I barnehagen er det satt inn ekstra tiltak for å hjelpe barnet, men familien får ikke ellers hjelp i hverdagen. Dana har i flere år slitt med angst og depresjon, men ikke vært i behandling for dette. Hun har ikke fullført norskprøver som følge av psykiske helseutfordringer.

Shamiran har vært i fast deltidsjobb de siste årene. Dana har vært i ulike tiltak for å komme i jobb. Hun har prøvd seg på ulike arbeidsplasser, men både helsemessige og språklige utfordringer har ført til at hun ikke har fått noe fast. Hun har tidligere søkt AAP, men ikke fått dette innvilget.

Familien på seks eier boligen sin, en blokkleilighet på 65 kvadratmeter. De ønsker seg bedre plass, men får ikke lån til en større bolig så lenge mor ikke har inntekt. Dana og Shamiran kom i kontakt med velferdsrab gjennom boligkontoret i kommunen.

Eksempel 2

Jonas er 21 år. Han flyttet hjemmefra da han var 16, etter å ha hatt mye konflikter med mor. Han fikk støtte fra Barnevernet til å leie en leilighet, og i starten fikk han noe oppfølging derfra. Jonas startet som lærling, men fikk ikke fortsette fordi han hadde for mye fravær. Jonas har tidligere hatt utfordringer knyttet til rus. Han har i flere omganger vært til utredning på BUP, men oppfølgingen derfra ble avsluttet da han ikke møtte til timene.

Han har tidligere forsøkt å kontakte kommunen og NAV for å få hjelp, men synes det har vært vanskelig å vite hvor han skulle henvende seg. XXX satte Jonas i kontakt med velferdsrab. Da han kom til første møte var han uten bolig, uten inntekt og hadde mye gjeld.

Informantene fikk forslag om å være med i velferdsrab fra ulike tjenester – gjennom NAV, helsesøster, barne- og familieenheten eller boligkontoret i kommunen.

Når investeringslederne presenterer velferdsrab for aktuelle brukere, presenterer de det litt høytidelig og legger vekt på at bruker får noe som ikke alle får og at de har tenkt på hele familien. Videre forteller de om hvilke forpliktelser det innebærer å få tjenestene og hvordan arbeidet i velferdsrab foregår. De spør brukerne om de ønsker å gå inn i dette endringsarbeidet. Erfaringen er at de får positiv respons på dette, særlig når det gjelder familier. For ungdom blir erfaringsmessig første fase litt annerledes, noen må gå flere runder før de er klare til å forplikte seg. Investeringslederne tilpasser formen og fremgangsmåten til ungdommer som er aktuelle for velferdsrab.

4 Møtene i velferdsrab

I dette kapitlet beskriver vi gjennomføringen av møtene i velferdsrab, erfaringer med kartleggingsarbeidet og oppfølgingsfasen, samt erfaringer med bruk av arbeidsduken. Vi drøfter også brukermødvirkning og ansvarliggjøring av bruker i modellen, og brukernes erfaringer fra møtene og hvordan de blir møtt i velferdsrab. Kapitlet bygger på intervjuer med ansatte i de ulike investeringsteamene og innbyggere i velferdsrab, samt observasjon av to velferdsrab-møter.

4.1 Sammensetning av investeringsteamene

Investeringsteamene varierer i størrelse, avhengig av innbyggerens livssituasjon og utfordringer. Eksempler på tjenester som er med er NAV, fastlege, fysioterapeut eller behandler i spesialisthelsetjenesten, barnehage, psykisk helse og rus, tiltaksarrangør, barnevern, familievern, boligkontoret, representanter for fritidsaktiviteter/aktiviteter på dagtid og PP-tjeneste eller andre tjenester som følger opp barna. I investeringsteamene der innbygger er ung, er ofte representanter fra skole eller oppfølgingstjenesten med. Investeringsteamene varierer i størrelse fra 7-8 personer til 3-4 personer, inkludert investeringsleder.

Teamene kan tilpasses underveis i oppfølgingsløpet. I én av sakene startet man med at mange tjenester var representert i teamet, men etter hvert som tiltak kom på plass eller nødvendig informasjon fra tjenester var kartlagt, gikk noen tjenester ut av investeringsteamet. Teamet kan også få nye medlemmer etter hvert. Et eksempel på dette er gjeldsrådgivere som er tatt inn etter at det er kommet frem at innbygger har mye gjeld.

Investeringsleder spør dessuten alltid om innbyggerne har en støtteperson de vil ha med seg. Dette kan være forelder, andre slektninger eller nærstående. En del av innbyggerne vi snakket med, har hatt med seg en støtteperson eller en i familien på møtene. I familier i velferdsrab der mor og far er sammen, har begge to deltatt på møtene. Blant de vi har intervjuet som er eneforsørgere, har ikke eksmann/ekskone vært involvert i velferdsrab. I enkelte tilfeller har barn vært med på møtene, men dette er ikke vanlig.

Brukerne skal i utgangspunktet forholde seg til saksbehandlerne for de ulike tjenestene, men ettersom det går frem av duken og møtene når brukerne skal få svar på ulike spørsmål, er det en erfaring at det ikke er så stort behov for å kontakte de forskjellige instansene.

4.2 Gjennomføring av møtene

Når det er bestemt hvem som skal delta i investeringsteamet, kalles det inn til møte og hver enkelt blir gjort kjent med rollen sin.

I møtene er det ikke tillatt å bruke PC og adgangen til å ta notater er svært begrenset. Arbeidsduken skal være felles referat. I tillegg må den enkelte deltaker

sikre dokumentasjon i eget fagsystem. Opprinnelig var det et mål å ha felles datasystem, men velferdsrab har ikke myndighet til å opprette et slikt system.

Mange av innbyggerne vi intervjuet fortalte at de var veldig spente i forkant av det første møtet. De hadde fått informasjon om velferdsrab, men flere skjønnte ikke helt hva det dreide seg om før etter det eller de første møtene. De aller fleste syntes det første møtet gikk veldig fint, at de ble møtt på en god måte og fikk fortalt hva de trengte hjelp til. En ung jente sier:

”Det var litt skummelt i starten, jeg skjønnte at jeg kom til å måtte forholde meg til mange nye mennesker. Jeg følte at det ble vanskelig, men jeg var også veldig spent og lurte på om det kom til å bli noe positivt ut av det. I starten var jeg veldig anspent. Mye fokus på meg og mine mål. Vi snakket om det negative i livet mitt, men det var jo for å finne en løsning.”

Investeringslederne vektlegger å stille åpne spørsmål og forsøker å også få frem brukernes ressurser. Det er et mål å balansere slik at brukerne opplever mestring. Det er ønskelig at brukerne skal oppleve mest mulig jevnbyrdighet i møtene.

Det settes av god tid, gjerne to timer, til de første møtene. Etter hvert tilpasses møtetiden, avhengig av hvor mange temaer som skal tas opp. I starten møtes også investeringsteamet hyppigere (omtrent hver 4. – 6.uke), enn hva de gjør etter hvert. Inntrykket vårt fra intervjuene med både ansatte og innbyggere er at det settes av tilstrekkelig med tid i møtene og at møtefrekvensen er passe.

Kartlegging

I det første møtet kartlegges innbyggerens situasjon – såkalt 360 graders kartlegging. Temaene er blant annet økonomi, psykisk og fysisk helse, arbeid, bolig, familiens situasjon og trivsel. Innbyggeren selv setter ord på hva han eller hun trenger bistand til. Tjenestene supplerer med informasjon om hvordan de ser situasjonen. Videre diskuterer innbygger og velferdsteamet hva som er årsakene til problemene, og hva som skal til for å løse dem. De bruker arbeidsduken til å notere utfordringer, tiltak og mål.

Selve duken er et stort ark inndelt i ulike tematiske områder, og skal være et arbeidsverktøy for å kunne foreta en mer helhetlig kartlegging. Arbeidsduken er også et verktøy for å strukturere samtalen.

Illustrasjonsbilde, arbeidsduken som brukes i velferdsrab

	Dagens situasjon	Det vi skal gjøre nå	På kort sikt innen _____	På lang sikt innen _____	
Det jeg er <u>god</u> på	Jobb	_____	_____	_____	Det jeg <u>drømmer</u> om
	Bosituasjon	_____	_____	_____	
	Fysisk helse	_____	_____	_____	
	Psykisk helse	_____	_____	_____	
Det som er <u>vanskelig</u>	Økonomi	_____	_____	_____	
	Skole & utdanning	_____	_____	_____	
	Fritid	_____	_____	_____	
	Frivillighet	_____	_____	_____	
	Rus	_____	_____	_____	



PLANEN TIL _____
 DATO _____
 TILSTEDE _____

Det skal kartlegges hva som er utfordringer og hva som bør gjøres på kort og lang sikt. En beskrivelse av nåsituasjonen skrives ned, samt tiltak og langsiktige mål. Et tema er dessuten drømmer - hva ønsker den enkelte seg på lang sikt. Duken tas med i hvert møte, og ny informasjon skrives ned på duken.

Informantene hadde stort sett god erfaring med kartleggingen. Et par av informantene fortalte at de syntes det ble veldig negativt, fordi alt de sliter med ble så synlig. Men etter det første møtet opplevde de at det ble det mer fokus på det som fungerer og på målene. Én sier:

”Etter hvert har vi fokusert mer på det som fungerer bra nå, vi snakker om fremtiden og målene. Det som er her og nå, det er fokus på det. Hvordan opprettholde det gode som er nå, holde det i sjakk.”

Et par av informantene syntes det var positivt at tjenestene som allerede kjente til hva som var utfordringene deres, bidro med synspunkter. Særlig gjaldt dette tilfeller der barna har utfordringer. En mor sa at hun var glad for at fagpersoner kunne forklare hvilke problemer sønnen har. Selv var det vanskelig for henne å sette ord på, uten at det ble veldig følelsesladet. Hun følte også at mange trodde hun overdrev utfordringene sønnen har.

Kartlegging av barnas situasjon

I velferdsrab er det lagt vekt på at hele familiens situasjon skal kartlegges. Barna i en familie er imidlertid sjelden med på møtene. Det har blant annet sammenheng med at det ikke vurderes som riktig å involvere barna i alle utfordringene familien har, for eksempel kan det være uheldig for barna å bli for sterkt involvert i familiens økonomiske problemer. Barnas situasjon blir i stedet kartlagt gjennom det foreldrene forteller og ved at ansatte i barnehage, skole og PPT, helsetjenester eller andre, informerer fra de kartleggingene de har gjennomført.

Planer og mål

Innbyggerne blir også spurt om hva de ønsker å ha som mål for sin egen situasjon, og hva de drømmer om. Det lages planer for ganske langt frem i tid, tre år er ganske vanlig. Det kan for eksempel lages en plan om at innbygger skal ha egen bolig om tre år. Det lages imidlertid ikke planer for arbeidsoppgaver langt frem i tid. De fleste arbeidsoppgavene er fram til neste møte, noen er lenger – for eksempel et halvt år frem i tid.

Det er litt ulikt hvordan innbyggerne vektlegger dette med å ha et langsiktig mål. Flere syntes det var uvant å tenke langt fremover, og turte ikke helt å formulere hva de ønsket seg. Noen syntes det var vanskelig å se for seg hva som skulle være den langsiktige planen i det første møtet. Én av informantene oppfattet at det var uklart hva som var planen, og uoversiktlig hvordan målene skulle nås. Ellers synes innbyggerne stort sett at det er fint med delmål og mer langsiktige mål, som disse informantene:

På de første møtene var det vanskelig å tenke langsiktig. Sikkert veldig lurt med en langsiktig plan. Greit å tenke litt gjennom situasjonen og hva som kan være mulig.

En langsiktig plan, det er veldig viktig og forutsigbart for meg å ha en såpass langsiktig plan. Da vet jeg hva jeg skal gjøre for å nå målet. Når man har et mål så er det litt vanskeligere å komme unna.

De ansatte vi intervjuet var opptatt av at det å snakke om drømmer motiverer innbyggeren. "Det skal være lov å satse høyt", uttalte én av investeringslederne. Fokus på drømmer og det å tenke stort kunne ifølge de ansatte ha en positiv virkning ved at innbyggeren opplevde å bli sett. Flere støttet perspektivet om at denne vinklingen signaliserte til innbyggerne at instansene ønsket dem vel, ønsket at vedkommende skulle nå sine mål og drømmer og ikke arbeidet mot dem. For enkelte av de ansatte var det imidlertid uvant å innlemme drømmer i planleggingen, de var mer vant til at målsettingene skulle være realistiske.

Arbeidsduken skal være med på alle møtene i velferdsrab, for å minne om mål og hva som er avtalt. Både tiltak og mål revideres også underveis. For eksempel er det et par av innbyggerne som har utsatt mål om å komme i jobb fordi de har fått diagnoser underveis og dermed trenger mer tid. På arbeidsduken noteres

også hvem som har ansvar for hvilke oppgaver. Nær alle innbyggerne vi intervjuet, oppfattet at det var tydelig hvem som skulle gjøre hvilke oppgaver.

Erfaringer med arbeidsduken

De ansatte vi intervjuet hadde noe ulik erfaring med bruk av arbeidsduken. Noen ansatte hadde ikke vært til stede i utformingen av planen, fordi de kom inn på et senere tidspunkt. Det varierer litt hvordan duken blir brukt. Den brukes ofte mest i starten, og i noen tilfeller er den et mer aktivt arbeidsverktøy enn i andre. I et tilfelle ble den lite brukt da innbyggeren stadig endret planer, noe som vanskeliggjorde bruken.

De ansatte fremhevet flere positive momenter ved arbeidsduken. Det er et konkret arbeidsverktøy, og utgjør et samlingspunkt i møtene. Når alle er til stede i utformingen og det som nedtegnes blir stående, sikrer man at alle kan stå inne for innholdet. Flere fremhevet at innbyggere med mindre IT-ferdigheter kan streve med digitale verktøy, og duken kan være en fordel for dem. Det å skrive for hånd kan også bidra til eierskap og et mer personlig forhold til innholdet.

Flere av de ansatte synes at dukens oppsett sikrer en helhetlig gjennomgang av familiens situasjon. Det er også et greit verktøy for å fordele ansvar. Arbeidsmetodikken tydeliggjør at innbyggeren må bidra i å sette mål.

En annen fordel som ble nevnt er at duken bidrar til mental tilstedeværelse, fremfor at ansatte ble opptatt med å skrive og dokumentere. Det generelle inntrykket er at duken fungerer godt, og at det er lett for alle å se hva som er status og hva som er neste steg.

Det ble også nevnt enkelte utfordringer ved bruk av duken. Den er vanskelig å arkivere, og må brettes og låses inn. Videre finnes den kun i ett eksemplar, og er dermed utilgjengelig for andre enn investeringsleder utenfor møtene. Enkelte stilte spørsmål rundt rettsikkerhet når informasjonen blir nedtegnet i stikkordsmessig form med håndskrift. Det ble også påpekt at det utover i prosessen kan bli et vanskelig pedagogisk verktøy. Duken blir tettekrevet, og det blir nær umulig å se hva som faktisk står nedtegnet på den. En ansatt beskrev at hun nesten ble svimmel av å se på den. Når duken ligger på bordet blir den også opp-ned for enkelte deltakere, noe som gjør at de ikke kan lese hva som står skrevet. Et forslag var å henge duken opp på veggen.

De fleste innbyggerne har ikke sterke synspunkter på arbeidsduken og hvordan den fungerer, men synes det er greit å bruke den. En av informant beskriver duken som en veldig bra løsning:

Det er som et tankekart. Man ser hvor man endte sist – og går videre derfra. Jeg følger ofte med på duken og hva som står der.

Flere synes også det er positivt å bli minnet om tiltak og mål. Et par av informantene sier:

”Fint at det er om konkrete ting som vi har slitt med de siste årene. Vi laget en plan om hva vi sliter med, hva som er årsakene, hvordan behandle eller

sette i gang tiltak til problemene. Og så på hvert møte så snakket vi om ett og ett problem og prøvde finne en løsning.”

”Arbeidsduken gir god oversikt, starter med å snakke om problemer, hva er planen på det. Snakket om hvor lenge vi skal jobbe med det og når det skulle være resultat. Vi var veldig imponert over at de stort sett gjorde det vi avtalte, det gikk veldig raskt. Vi var veldig heldige.”

4.3 Hvordan opplever innbyggerne å bli møtt i velferdsrab?

Det er litt ulikt hvor raskt informantene oppfatter at investeringsteamet er blitt kjent med dem og behovene de har. Et par forteller at de følte at investeringsteamet forstod behovet med en gang, og at de følte seg veldig godt forstått i første møtet. Andre har opplevd at det tok litt tid før investeringsteamet forstod behovene deres. Behovene kan også endre seg underveis.

”I starten så skjønnte vi ikke hverandre helt: De skjønnte ikke helt hvor syk jeg var og satte litt for høye krav i starten, men det ble fikset ganske raskt. (Støtteperson) har passet på. Selv trodde jeg at jeg fikk til mer, enn hva jeg faktisk gjorde.”

Slik vi forstår informantene, føler de seg forstått av investeringsteamet, og synes de blir tatt på alvor. Investeringsteamet og særlig investeringsleder har tilpasset seg den enkelte og deres behov. Eksempler på dette er at en del forteller at de har hatt mange møter med de enkelte tjenestene, mellom velferdsrab-møtene. Enkelte forteller imidlertid at det bare har vært møtene i velferdsrab, og at søknader for eksempel til NAV er blitt fylt ut i møtet. Inntrykket er at dette er brukere som vanskelig kan forholde seg til mange tjenester og tiltak som skal skje samtidig, og at velferdsrab har tilpasset seg dette og laget en mer smidig løsning for dem. I ett av tilfellene ble søknadsskjemaer og lister lagt helt bort, fordi bruker raskt blir sliten eller melder seg ut når det blir mange skjemaer. En støtteperson forteller:

”De lot henne styre samtalen og tempo, måten de snakker med henne på. De tok vekk papirer og skjemaer. Så an hva hun syntes kunne fungere. Tenker at de traff henne der hvor hun er. Det hadde den effekten at de fikk frem hva hun ønsker. Det har ikke andre tjenester spurt om på en måte som har gitt noe ordentlig svar. Her opplevde hun at det var muligheter for en vei videre. Har vært mange tjenester inne tidligere. Hun har hatt noen nedturer med det, hun har åpnet seg for noen og gitt dem tillit, også trekker de seg ut fordi de er ferdige med sitt løp.”

Brukerne vi har snakket med formidler også at de er blitt spesielt godt ivaretatt av investeringsleder. De synes investeringsleder har møtt dem på en god måte, og er glade for at investeringsleder bistår dem under møtet. Et par trakk frem at investeringsleder setter ord på hvordan de som brukere føler seg i møtet med mange tjenester. Som for eksempel at de kan skamme seg over å trenge så mye

hjelp. Flere har inntrykk av, eller vet at investeringsleder har kontakt med de andre tjenestene mellom møtene i velferdsrab. Én av informantene sier:

”Investeringslederen er veldig bra. Jeg kan ikke pushe dem, men det kan hun gjøre. Får de til å strekke seg. Spør meg hele tiden hva jeg føler og hva jeg tenker, hva jeg ønsker. Det rører meg, veldig til hjelp. Hvis jeg hadde møtt dem på egen hånd, tror ikke de ville bry seg like mye. De må vise de andre hva de har gjort fra gang til gang.”

Også ansatte vi intervjuet, oppfattet at innbyggerne i velferdsrab har en følelse av å bli sett, hørt og tatt på alvor. I én av sakene var nettopp dette intensjonen med å foreslå en person til velferdsrab – at en mor skulle få kjenne på at tjenestene så henne og ønsket å hjelpe.

4.4 Medvirkning, ansvarliggjøring og mestring

Et av de sentrale prinsippene i velferdsrab er at innbyggerne skal betraktes som en medinvestor, én som bidrar aktivt til sin egen fremtid. I dette ligger at innbyggeren skal medvirke til å sette mål og utarbeide planer og tiltak som må til for å nå målet. Innbyggeren selv må også ta ansvar for å gjennomføre og følge opp det som blir avtalt. Når arbeidsduken skal fylles ut kartlegges ikke bare det som er utfordringer for familiene og innbyggerne, men prosessen skal også ha fokus på hva de får til og hva som fungerer.

Investeringsstakegangen innebærer at kommunen og innbyggeren/familien skal investere og satse for å skape en endring/bedring i familiens/innbyggerens livssituasjon, og at denne investeringen vil gi kommunen avkastning på lengre sikt utover å være til hjelp for innbyggeren. Samtidig er det ikke slik at innbyggeren som får tjenester gjennom velferdsrab risikerer å miste tiltakene ettersom det i stor grad er rettighetsbaserte ytelser og tjenester som gis. Vedkommende risikerer først og fremst å miste muligheten til å få bistand gjennom velferdsrab. Det vil si at innbyggerne ikke er en investor i den forstand at vedkommende løper en risiko, men de kan oppleve at de er i en svært utsatt situasjon hvor mye står på spill.

Filosofien er også å være bevisste på å legge til side eventuelle forhåndsopfatninger, forutinntattheter og hypoteser teamet måtte ha om familiene og man skal stille åpne, nysgjerrige spørsmål. Ettersom innbyggerne som tas inn i velferdsrab som regel har vært i kontakt med det kommunale tiltaksapparatet tidligere, er de ofte kjente for de ansatte. I velferdsrab forsøker man å begynne med ny frisk og nye øyne, og starter med å la innbyggerne selv få beskrive sin situasjon.

Som beskrevet, er møtet lagt opp slik at innbyggeren selv, med sin beskrivelse av situasjon og behov, står i sentrum. Møtene innledes med at innbygger beskriver situasjonen, hva som fungerer bra og hva han eller hun trenger hjelp til. Når de ulike punktene på arbeidsduken fylles ut, blir innbyggeren selv ansvarlig for sin egen plan og for å bidra til å løse egne vansker. Bruken av arbeidsduken bidrar til medvirkning, og også til å synliggjøre hva innbygger selv har ansvar for å gjennomføre.

Medvirkning i praksis

Så godt som alle informantene sier at de har vært enige i tiltakene som har vært gjort gjennom velferdsrab. Et par forteller at det var tiltak knyttet til egen økonomi som de først ikke var enige i, men som de i ettertid ser at var nødvendige for å få kontroll over blant annet høy gjeld. Møtene er lagt opp slik at bruker som regel uttaler seg først om et tema. Flere av informantene forteller at de får mange spørsmål om hva de selv ønsker, og hva de synes om forslagene. Noen sier de synes det er utrolig at de selv kan ønske, og at velferdsrab er positive og lytter til det de sier at de vil. Så godt som alle trekker frem at det er viktig for dem å medvirke til løsninger for sitt eget liv. Sitatet under illustrerer:

”Det som jeg synes er bra er at når du skal få hjelp, er det du som best vet hva du trenger hjelp til, ikke de som jobber i forvaltningen. Folk har forskjellige ønsker. Noen ønsker å være hjemme, andre har andre ambisjoner, noen ønsker å få hjelp på andre måter. Så vi kom med innspill med det vi trenger hjelp til, og det var veldig bra. At vi er med på å bygge grunnmuren og oppover. Et prosjekt vi begge er involvert i. Vi tenker vi også da vil ta større ansvar. Det er forskjell i å være involvert, og det å be om hjelp. Vi synes ikke vi ber om hjelp nå, og det er bra.”

Informantene sier at det har vært viktig for dem å selv definere hva som er en god løsning for dem. Slik vi oppfatter det, er det likevel litt ulikt hvilken forståelse innbyggerne har av hvilke alternativer som finnes, og hvilke konsekvenser som følger av ulike valg.

Én av grunnene er at flere av brukerne i velferdsrab er svake i norsk. Enkelte møter foregår på engelsk, med innslag av norsk. Vårt inntrykk er at ansatte fra de ulike tjenestene tilpasser språk og begreper til brukers nivå. Fra observasjoner av møter i velferdsrab har vi sett at det likevel er vanskelig for dem å følge med på alle diskusjoner mellom tjenestene.

Vi erfarer at det sjelden brukes tolk i velferdsrab. Begrunnelsen er stort sett at bruker selv ikke ønsker det. En tolk blir et mellomledd som gjør at samtalen flyter mindre naturlig enn uten tolk. Samtidig mener vi ut fra observasjonene at det er en fordel å bruke tolk i enkelte av velferdsrabmøtene, for at bruker skal få en ordentlig forståelse av rettigheter og forpliktelser.

Vi finner at det i velferdsrab er stort fokus rettet mot å ivareta brukers behov og ønsker, og at innbyggerne i stor grad opplever at de sammen er med på å komme fram til løsninger.

Samtidig kan det være en ubalanse i møtene, når én bruker eller en familie møter mange hjelpere og brukerne opplever at mye står på spill i livssituasjonen deres. Det å møte mange instanser, med ulike krav, regelverk og hensikter samtidig, kan påvirke hvordan innbyggeren opptrer i møtet, hvordan brukers ønsker og behov kommer frem, og hvilke tiltak bruker går med på eller formidler ønske om. Et par informanter blant brukerne har påpekt dette, og noen av tjenestene som har vært involvert deler bekymringen. Én representant fra helsevesenet sier:

”Det er en ubalanse, det er mange hjelpere og én bruker. Det skal ryggrad til for bruker å være en selvstendig aktør oppi dette. (...) Mange brukere vil gjerne oppfylle forventningene til alle hjelperne, men det kan bli for mye. Vanskelig å stå i mot. Jeg skjønner at man kan føle seg utrygg. Det handler ofte om grunnleggende ting, økonomi, omsorg for barn. Det skaper noen sperrer, gir redsel for hva som skal skje med en.”

Én av informantene syntes at særlig det første møtet var veldig ubehagelig. Hun uttrykte at hun følte seg liten i møte med alle tjenestene, og at hun fikk en følelse av at de var ute etter å ”ta” henne. Hun følte seg svak i situasjonen, og at det var mange viktige ting på spill, blant annet økonomi. Selv uttrykker hun det slik:

”Man er så svak i den situasjonen og alle lurte på hvordan kom du i den situasjonen. Mangler en psykolog i dette opplegget. Trenger mennesker som forstår. Mange av de som jobber med det er åpne og lyttende. Intensjonene virket veldig gode. Men det er problemer som er dype og vanskelige, det er sensitivt.

Jeg kunne si fra om hva jeg mente, men jeg greide ikke å snakke for meg. De var veldig mange der i perioder, mens jeg var en. Jeg hadde ikke med noen støtteperson, kan være jeg fikk tilbud om det.”

En annen informant sier følgende:

Det første møtet var skummelt. Det var veldig mye å brette ut på et bord. Vi har de og de problemene, ikke så lett. Fortalt alt for at alle skulle få hele bildet, om barna, huset, økonomien, hvordan vi har det som familie. Men det var verdt det.

Det er et mål at velferdsrab skal jobbe raskt. En av de ansatte som har vært med i velferdsrab, var imidlertid bekymret for at det ble for raske løsninger i velferdsrab. Selv om velferdsrab har bidratt til mange positive tiltak, kan det at man skal finne raske løsninger stresse innbyggeren og i verste fall gjøre at man trår feil. Informanten mener at velferdsrab i større grad bør legge opp til at det er rom for å tenke seg om. Videre mener hun at det er viktigere å gi info om ulike muligheter og betydning/konsekvenser av ulike valg, enn å treffe beslutninger der og da.

For andre brukere kan det være viktig akkurat det å få avklart med en gang. En mor sier:

Det gir en følelse av å bli hørt og bli tatt på alvor. Ingen som sier nei hvis det er noe han sier at han vil gjøre. Ok, hvis det er det du er motivert for så gjør vi det. Han er ung og umiddelbar, det er viktig å vite at dette går – NÅ.

Vi finner altså at velferdsrab som modell legger til rette for raske og helhetlige løsninger der innbyggernes ønsker i stor grad tas hensyn til, samtidig kan modellen i noen situasjoner føre til at innbyggerne opplever det krevende å være en selvstendig aktør i møtene og videre at forventningen om raske løsninger i noen tilfeller gjør at man går for fort frem.

Langsiktige planer og mestring

Det er individuelt hvilken betydning det har å ha langsiktige mål. De fleste informantene synes det er fint å ha noe å se frem mot, og at de får muligheten for å tenke på hva de drømmer om. Men noen kan føle at det blir overveldende eller stressende å se så langt fremover, og det blir synlig hvor langt de er fra drømmen når de fyller ut duken. For dem er det viktigere å konsentrere seg om små steg. Én av innbyggerne i velferdsrab gruet seg flere uker i forkant av neste møte, fordi han var redd for at investeringsteamet skulle "presse ham i jobb" på neste møte. Det skapte et negativt stress at arbeid var et av de langsiktige målene.

Noen av de ansatte som har vært med i investeringsteam nevnte at ved å skrive ned langsiktige mål og drømmer, blir nederlaget desto større hvis innbyggeren ikke klarer å etterleve det. Det kunne også skje at innbyggeren, i et ønske om å leve opp til noen forventninger fra hjelpeinstanser, endte opp med større og flere mål enn det som var realistisk. En ansatt var videre opptatt av at investeringsteamet må vurdere innbyggerens evne til struktur i sammenheng med eventuelle drømmer, slik at man bistår innbyggeren med å gi retning og en plan for delmål for å unngå at det ble for mange sidespor og valgskifter.

Til tross for intensjonen med mestring og drømmer, var det ansatte som formidlet at mestringsfokus i noen tilfeller ble mindre fremtredende. En ansatt hadde opplevd at en innbygger så på arbeidsduken med alle områdene der det var utfordringer og innbyggeren hadde blitt nedslått og tenkt han/hun ikke klarte å ta seg av egne barn. Andre påpekte at mestringsfokus kunne være situasjonsbetinget. Hvis enheter i investeringsteamet ønsker at enkelte instanser skal sette inn tiltak, og de må formidle nødvendigheten av disse for å legge press på instansen, blir fokuset gjerne på det som ikke fungerer og mindre på innbyggerens ressurser. En annen viste til de mekanismene som inntreer hvis en mulig ytelse som for eksempel uføretrygd trer inn. Da kan også fokus bli på det vedkommende ikke klarer fremfor det som fungerer.

Det kan også skape stress dersom innbyggeren er usikker på hva som skal skje på møtet med velferdsrab. Et forslag fra en av informantene er at det lages en kort agenda for møtene slik at bruker kan forberede seg, og et kort referat som viser hva bruker skal følge opp til neste møte, samt hva tjenestene skal følge opp.

Krav til innbyggerne?

Både investeringslederne og andre ansatte som har deltatt i teamene, oppfatter at det ligger krav til innbyggeren i selve modellen velferdsrab. Ved å si ja til å være med, forplikter innbyggeren seg til å bidra selv. Selve arbeidsmåten, med utfylling av duken, ansvarliggjør innbyggeren. Flere oppfatter at duken og formen i møtene tydeliggjør at kommunen investerer, men at innbygger må bidra. Det blir også beskrevet eksplisitt hva innbygger selv må gjøre, og dette oppfattes som en viktig del av det å bli selvstendig. Investeringslederne fremhever at innbygger må være involvert om modellen skal fungere.

Enkelte av de ansatte som har vært med i velferdsrab, har imidlertid satt spørsmålsteqn ved hvorvidt modellen flytter ansvar fra innbygger til tjenestene. Når så mange tjenester er koblet på, kan det også føre til at innbygger tar mindre ansvar – de vet at noen følger dem opp uansett.

Inntrykket vårt er at kravene til den enkelte, i stor grad tilpasses den enkelte og hva han eller hun kan klare. Noen innbyggere har ganske mange forhold de selv skal følge opp mellom møtene, mens for andre ligger kravet mer i at de skal stille opp på møtene og bidra til å finne løsninger. Eksempler viser at for én innbygger har "alt" blitt ordnet i velferdsrabmøtene, og bruker har vært på få møter med instansene utenom disse. De har for eksempel fylt ut søknader om sosialstønad i møtet. For en annen har det vært viktig at det ikke er for mye skjemaer – da "faller hun av." velferdsrab har bistått i å fylle ut nødvendige papirer utenom møtene, og gjennom velferdsrab har de også tilpasset kravene til for eksempel å sende inn meldekort.

I enkelte tilfeller har vi inntrykk av at det er vanskelig å stille krav eller at innbyggeren selv ikke er motivert nok til endring. Det kan ha sammenheng med helseproblematikk. Helseutfordringer, diagnoser eller andre utfordringer som dukker opp etter hvert som velferdsteamet får mer informasjon, kan også hindre at innbyggeren har fremgang i en periode.

Informantene har litt ulike oppfatninger av om det stilles krav til dem som brukere i velferdsrab. Noen oppfatter ikke at det stilles krav, mens andre formidler at det å være med i velferdsrab i seg selv innebærer noen krav, som for eksempel å stille på alle møtene i velferdsrab, og gjennomføre sin del av forpliktelsene som ligger i tiltak og ordninger de kommer frem til. Andre igjen har en tydelig oppfatning av hva de selv har måttet bidra med:

"velferdsrab har stilt krav til meg, det har vært en stor innsats fra min side også for at det skulle fungere. De har stilt krav om at jeg må komme på møtene, ikke bruke mer penger enn hva jeg har. At jeg har tatt kontakt med forskjellige personer for å få lærlingplass. Jeg tenker at det har vært greit. Har vært godt å ha noen som pusher litt."

Innbyggerne vi har snakket med, mener det er riktig at velferdsrab stiller krav til dem, og at det er viktig at de selv er delaktige og tar ansvar.

Det er viktig å se den det gjelder, virkelig sette seg inn i hva den personen trenger av hjelp. Ikke sette for høye krav. Det er viktig med krav, men kan være vanskelig for en ungdom som ikke vet hva en vil.

4.5 Investeringsslederens rolle i velferdsrabmøtene

Investeringssleder har et overordnet ansvar for finne muligheter og løsninger, og for å sikre fremdrift og måloppnåelse. Vi finner at måten investeringsslederne utformer rollen sin på har stor betydning for at velferdsrabmøtene fungerer.

Fra observasjon av møtene i velferdsrab, oppfatter vi at investeringssleder tar mye ansvar for å bistå bruker slik at de forstår rettigheter og forpliktelser og hva det

innebærer for dem, og at de medvirker til løsninger og planer. Investeringsleder må også bidra til å tydeliggjøre hva som er brukerens ansvar.

Inntrykket fra observasjon i velferdsrabmøter er at investeringsleder aktivt forsøker å involvere bruker i diskusjonene. Eksempler på dette er at investeringsleder oppsummerer diskusjonen mellom ansatte fra ulike tjenester, og tydeliggjør overfor bruker hva som er viktig for dem eller hvilke valg de har. Investeringsleder bistår også i å tolke det bruker ytrer behov for, eller sjekke ut at teamet forstår behovene riktig. Flere ganger i løpet av møtene vi observerte, spurte investeringsleder om brukers synspunkter, og hva de ønsker. I tilfeller der investeringsleder er brukers kontaktpunkt, snakker de også med bruker mellom møtene.

Investeringsleder tar mange ulike roller, også innenfor et velferdsrab-møte. Alt etter hvordan møtet utvikler seg, hvilken informasjon og diskusjoner som kommer opp, så veksler investeringsleder mellom å være ordstyrer, tolke og forklare det som blir sagt og sørge for at alle tjenester belyser et problemområde, være brukerens "advokat", eller motivere bruker til aktivitet. Investeringsleder forsøker også å være kreativ i å finne løsninger for bruker, og utfordrer tjenestene underveis i møtene til å tenke på andre måter enn de vanligvis gjør. I tillegg bidrar investeringsleder til å realitetsorientere brukerne på hva de kan forvente og hva som er kravene til dem.

Slik vi oppfatter det, bidrar også investeringsleder til å sette ord på det som kan være vanskelig for brukerne selv å si i møtene. Et eksempel er en mor som følte skam knyttet til å måtte motta mye hjelp fra flere tjenester. Etter at investeringsleder sa dette til de andre tjenestene, opplevde mor det som mindre belastende å være i møtene:

Første gang var det greit, etter hvert følte jeg litt skam. Men jeg har vært ærlig hele tiden. Jeg var lei meg fordi de må jobbe så mye. Men vi har satt ord på det i møtet, da gikk det bedre. Jeg føler meg liten når jeg snakker om meg selv. Men når jeg snakker om følelsene mine, da føler folk at jeg trenger hjelp, de skjønner det. De vil at vi skal få et trygt og godt liv.

På slutten av møtet oppsummerer investeringsleder hva de har kommet frem til, og hva den enkelte skal jobbe med frem til neste møte. De avtaler også når de skal sees igjen.

4.6 Oppsummering

Investeringssteamene settes sammen ut fra hva man antar at bruker har behov for. Hvilke tjenester som er representert i teamet og hvor mange deltakere det er, avhenger av brukers situasjon. Teamet kan også tilpasses utover i oppfølgingsløpet. Den helhetlige kartleggingen av innbyggerens situasjon er en viktig del av velferdsrab. Tjenestene får informasjon på tvers, noe som er av betydning for å gi riktige tiltak og på rett tidspunkt. Det er jevnlig møter i velferdsrab for å følge opp hvordan det går med bruker, hva som fungerer bra og

hva han eller hun trenger ytterligere hjelp til. Vi finner at møtene i all hovedsak fungerer veldig bra. Enkelte ansatte ønsker at det er en agenda for møtene, og at det skrives referat.

Slik vi oppfatter innbyggerne vi har snakket med, var nesten alle veldig spent og noen ganske usikre før det første møtet i velferdsrab. De var imidlertid positive til å prøve, for å se hva som kunne komme ut av det. Inntrykket vårt er at innbyggerne synes de blir møtt på en god måte av investeringsteamet, og at særlig investeringsleder ivaretar dem og tilpasser møtene etter innbyggers behov.

Innbyggerne er positive til at situasjonen deres kartlegges og belyses fra flere sider. De oppfatter at investeringsteamet er lydhøre, og får stort sett forklart det som er viktig for dem. Selv om det er utfordrende å tenke langsiktig for enkelte brukere, verdsetter de fleste å ha et mål og at tiltakene bygger opp under målet.

Arbeidsduken som brukes til kartlegging og til å notere tiltak og mål bidrar til brukermedvirkning. Temaene og spørsmålene som er nevnt på arbeidsduken synliggjør at det skal være fokus på hva som er bra i livet til innbyggeren, og hva som er løsninger. Inntrykket vårt er videre at tiltakene tar utgangspunkt i innbyggers situasjon og ønsker, og det kommer tydelig frem at det er innbyggers egen plan og at innbygger må medvirke. Kravene til hva bruker selv skal følge opp og bidra med, tilpasses til den enkeltes helse og generelle situasjon.

Innbyggerne føler i all hovedsak at investeringsteamet vil dem vel. Enkelte, både brukere og ansatte i tjenestene, påpeker imidlertid at brukere får mange forventninger rettet mot seg når mange tjenester samles i velferdsrab. Når innbyggeren kommer inn i velferdsrab er ofte situasjonen kaotisk, og grunnleggende ting som økonomi og omsorg for barn kan stå på spill. Formen på møtene, hvor brukere er "alene" kan påvirke hva brukeren formidler eller samtykker til. En annen innvending går på at det bør være tydeligere at brukere kan få tid til å tenke seg om, at ikke alle beslutninger og planer bør avtales i selve møtet. Flere av brukerne er også svake i norsk, og i noen av tilfeller er dette et hinder for å få god forståelse av muligheter og forpliktelser. Vi mener at investeringsteamene bør vurdere å bruke tolk oftere enn hva som er tilfellet i dag.

Investeringsleders rolle er vesentlig for å sikre god brukermedvirkning i møtene. Investeringsleder sørger for å involvere brukere, ved å stille spørsmål rettet til brukere, sammenfatte og forklare informasjonen fra de ulike tjenestene og bistå brukere i å formidle behov.

Som modell legger velferdsrab til rette for raske og helhetlige løsninger der innbyggernes ønsker i stor grad tas hensyn til, samtidig kan modellen i noen situasjoner føre til at forventningen om raske løsninger blir for stort. Vi finner også at innbyggernes oppfatning av om det stilles krav til dem varierer. Innbyggerne kan i begrenset grad defineres som medinvestorer ettersom de som regel ikke risikerer å miste iverksatte tiltak, men de kan miste muligheten til å få den helhetlige bistanden og støtten som de får gjennom velferdsrab.

5 Tiltak og tjenester gjennom velferdsrab

I dette kapitlet beskriver vi hvilke tiltak og tjenester som er gitt gjennom velferdsrab, samt ansattes erfaring med tjenestetildeling gjennom velferdsrab sett i forhold til i andre saker. Vi viser også hva innbyggerne synes om tjenestene som er gitt og hva velferdsrab har bidratt til. Kapitlet er hovedsakelig basert på intervjuer med ansatte og innbyggere.

5.1 Hvilke tjenester og tiltak er gitt i velferdsrab?

Det er satt i gang et bredt spekter av tiltak og hjelp gjennom velferdsrab. De fleste av innbyggerne har fått hjelp til å sikre en forutsigbar økonomi. Mange har fått avklart rettigheter til stønader fra NAV og fått arbeidsrettet bistand. Noen har fått gjeldsrådgivning eller økonomisk verge gjennom velferdsrab. De har også fått hjelp til hvordan de kan kombinere stønad med hensiktsmessig aktivitet – som utdanning, kurs, trening, behandling eller andre aktiviteter på dagtid. Noen har fått bistand til å skaffe lærlingplass. Rundt halvparten har fått hjelp til å skaffe seg bolig. Noen leier bolig med bostøtte, andre har fått hjelp til å søke lån hos Husbanken for å få en større bolig til familien. Flere har også fått praktisk hjelp knyttet til boligen, som å tilpasse bolig til barn med ulike behov, eller å bedre forholdene for familie i en trang bolig.

De ansatte som deltar i investeringsteamene mener at tiltakene som innbyggerne får gjennom velferdsrab i hovedsak er de samme tiltakene som de ellers ville hatt rett til. Forskjellen er at når behovene drøftes i velferdsrab og innbyggernes/familiens situasjon belyses fra flere sider, så får tjenestene mer informasjon enn de ville gjort gjennom søknadsskjemaer eller enkeltmøter med brukerne. Kompleksiteten i utfordringene og totalen av vansker som innbyggerne har blir synlige. Noen av brukerne har fått innvilget ytelse de ikke hadde tidligere fordi man gjennom å legge fram situasjonen i velferdsrab har vist at rettighetene er oppfylt. Det gjelder for eksempel tilfeller med AAP. To eksempler:

Får brukerne andre tjenester enn de ellers ville fått? Ja, på sett og vis. Men jeg tror det har med at når vi sitter som helhetlig team får innbyggeren en større kartlegging, flere kan komme med sine syn på utfordringene, vi ser at de har behov for det. En innbygger som ikke er i velferdsrab får det kanskje ikke, fordi det ikke er så mange instanser i saken.

Jeg er glad for den helhetlige tankegangen. Ofte ser vi ikke hvorfor ikke mor kan jobbe med funksjonshemmet barn hjemme – vi ser ikke at en sfo-plass er det som kunne fått kabalen til å gå opp hos familien. Det er små enkle ting som de fra andre land ikke ser selv, men som vi kan endre veldig fort. Det er den største gevinsten, vi ordner sånt kjapt når vi møtes.

Investeringslederne mener at brukerne hittil i liten grad har fått mer omfattende ytelse eller tiltak enn de ellers ville fått. Det er samtidig eksempler på at tjenestene strekker seg litt lenger i velferdsrab enn ellers. Et eksempel er at en familie er innvilget mellomfinansiering fra Husbanken, noe som gjøres sjelden ellers. Formålet var å hjelpe en familie til å kjøpe seg en større bolig. Et annet

eksempel på at velferdsrab har lagt seg mer i selen for å få til løsninger, er i en situasjon der det var vanskelig for bruker å skaffe lærlingplass. Investeringsleder gikk i dialog med arbeidsgiver og sa at velferdsrab ville bistå med tett oppfølging og hjelpe arbeidsgiver om noe skulle oppstå. Et par av de ansatte sier:

Tjenestene sitter nok litt løsere vil jeg si. Vi har fått beskjed om å spare på støttekontakt, men hvis de er i velferdsrab gjelder ikke den stoppen lenger. Det kan være litt urettferdig da. Hvis man skal se helt som - noe av det med tjenestetildelingen skal ivareta er lik behandling for samme behov, skal ikke være fordi du kan argumentere godt for deg osv. men at du fyller noen kriterier.

Forskjellsbehandling er man redd for i offentlige tjenester. Men det er faktisk slik at forskjeller skaper mer likhet ofte, at noen gis mulighet som ikke ellers kommer opp.

I enkelte tilfeller har innbyggere fått ytelse som tjenestene vanligvis ikke gir, men det har ikke vært kostbare innsatser. Et eksempel er støtte til førerkort. Det ble gitt for å gjøre innbyggeren bedre rustet til å komme i jobb.

Inntrykket vårt er at investeringsteamene forsøker å skreddersy tjenestene til bruker. I stedet for å fokusere på byråkratiske regler, tar man utgangspunkt i brukers behov. Det er også eksempler på fremgangsmåter som ikke ville vært benyttet i ordinære tilfeller, slik historien under illustrerer.

Eksempel 3

Den første kvinnen jeg fulgte opp i velferdsrab har aldri vært i jobb og snakket lite norsk. Da jeg kom inn var hun veldig sliten, ingen ting fungerte. Det kom mange saker fra mannen også, men vi lot dem ligge. Jeg ble med henne til fastlegen, fikk legeerklæring, skjønnte at hun hadde hatt alvorlig sykdom og skulle opereres, og annet. Jeg så at det var naturlig å søke AAP, og gjennom velferdsrab fikk vi en strukturert samlet måte å gjøre det på. Det hadde aldri blitt gjort uten prosjektet. Fant også ut at de bodde fire stykker i leilighet med ett soverom. Alle fire sov i én seng, to barn fast og en var der annenhver uke. Jeg måtte dra hjem til dem for å oppdage dette. Dro hjem på hjemmebesøk og kartla at hvis vi flyttet skap ut av soverommet kunne vi sette inn køyeseng. Krevde nyskapning å tenke sånn. De kunne ikke flytte skapet selv. Fikk en som jobber for Arbeid for sosialhjelp til å gjøre det, og jeg var der i mens for å gi henne trygghet.

I velferdsrab blir det mer synlig at og hvordan tjenestene må samvirke. Mange av tjenestene har liten eller ingen effekt dersom de ikke kommer samtidig. Eller motsatt – at et tiltak må gjennomføres først, før det neste er aktuelt.

Her jobber man sammen om å nå samme målet, helt fra starten av. I andre saker jobber fastlegen litt med sine ting, andre med sine, snakker sporadisk men drar ikke alltid i samme retning.

Vi finner også at når en innbygger får bistand gjennom velferdslab tar investeringsleder et ansvar som gjør at det blir press på å få oppfylt et vedtak som ikke er effektivt. I noen tilfeller bruker investeringsleder relativt mye tid på å følge opp at tjenestene – og innbygger – gjør det som er avtalt.

Hvilken betydning det har hatt at innbyggeren/familien har fått bistand gjennom velferdslab og ikke fulgt et ordinært løp, varierer. I enkelte tilfeller opplever ikke deltakerne at velferdslab har hatt stor betydning. Det har særlig sammenheng med at utfordringene ikke har krevd innsats fra mange tjenester.

Tror egentlig ikke det har hatt så mye å si denne saken. Eller litt, i forhold til barna og at det ble ordnet skoleplass.

5.2 Utvikling hos innbyggerne i velferdslab

Flere av brukerhistoriene illustrerer at det har skjedd store endringer i situasjonen til innbyggere som er i velferdslab. Selv om det ikke er mulig å si hva som ville skjedd uten velferdslab, har behandlingen i velferdslab i flere tilfeller ført til veldig rask fremdrift på områder som det tidligere har tatt svært lang tid å løse.

Både innbyggere og ansatte forteller at noen hadde livssituasjoner preget av kaos og store uløste utfordringer ved oppstart, det vil si at innbygger var uten egnet bolig, lite nettverk, levde under fattigdomsgrensen og/eller hadde mye gjeld, samt hadde utfordringer knyttet til rus og helse. I denne gruppen hadde innbyggeren få eller ingen tjenester fra hjelpeapparatet. Denne gruppen var i det velferdslab beskriver som en "uholdbar" situasjon da de fikk et investeringsteam. I andre saker har en del ting vært på plass, for eksempel avlastning, tilrettelegging i barnehage osv, mens det har vært andre forhold som har vært i fokus i velferdslab, som økonomi, jobb/aktivitet på dagtid og en mer stabil bo-situasjon. Velferdslab karakteriserer situasjonen for "utsatt."

Målet er at innbyggere i velferdslab skal bevege seg over til en mer "stabil" situasjon, det vil si at de for eksempel har en egnet bolig, er i aktivitet på dagtid, avklart helse- og økonomisk situasjon og mottar riktig oppfølging, og så til en bærekraftig situasjon hvor de har egnet bolig, stabil økonomi, nettverk, deltar i aktiviteter og får sporadisk eller lite oppfølging fra hjelpeapparatet. Ifølge velferdslabs egne oversikter (PP-presentasjon, Asker velferdslab fase 2) er syv av de første 13 av innbyggerne/familiene over i en stabil situasjon. For noen av disse er målet en bærekraftig situasjon, men dette er ikke realistisk for alle. Noen vil ha behov for en del tjenester fra hjelpeapparatet i lang tid fremover. Fire har beveget seg fra en uholdbar situasjon, til en utsatt situasjon.

Erfaringen til de ansatte, og fra de brukerhistoriene vi kjenner, er at å få stabilisert situasjonen (bolig, økonomi, helse/behandling) går relativt greit i velferdslab. Dette kan for eksempel være hjelp til bolig, støttekontakt, stønad eller tiltak via Nav eller andre. Intervjuene tyder på at situasjonen endrer seg relativt raskt fra å være uholdbar til utsatt/stabil. Å komme videre slik at innbyggerne blir selvhjulpne, er langt mer krevende. I de fleste sakene er det også utfordringer som vedvarer eller som det er vanskeligere å finne løsninger på. Dette kan være utfordringer knyttet til helse, eller det å få en jobb. Det påpekes at det er brukere

med svært kompleks problematikk som får bistand gjennom velferdsrab. Det er sammensatte og vanskelige utfordringer som det kan ta tid å løse selv om de er i velferdsrab. I noen tilfeller trengs det tid til å behandle helseproblemer før det er aktuelt å komme i jobb. De som er aktuelle for arbeid, må forholde seg til arbeidsmarkedet og dets krav, noe tjenestene i velferdsrab i mindre grad kan påvirke. Velferdsrab anser det imidlertid som realistisk at et flertall av innbyggerne/familiene vil befinne seg i en stabil eller bærekraftig situasjon i løpet av to-tre år.

En viktig side ved velferdsrab, ifølge informantene, er at velferdsrab ikke slipper brukerne på samme måte som i det ordinære systemet. En av ungdommene har nå bolig og jobb, men situasjonen er skjør og han har veldig lite nettverk. velferdsrab bruker derfor fortsatt tid på ham for å sikre seg at det går bra. I en slik situasjon ville hjelpeapparatet vanligvis trukket seg ut.

Flere av brukerne vi intervjuet, formidlet at det har stor betydning for dem at bistanden fra velferdsrab ikke er tidsbegrenset. Brukerne har inntrykk av at velferdsrab ikke kommer til å slippe dem før alt er på plass. En del trekker frem dette som en av de viktige fordelene med velferdsrab. Andre tjenester de har erfaring med, trekker seg ut når de har levert en tjeneste, foretatt en utredning eller behandlet en søknad. En av ungdommene sa:

Jeg håper at de vil være der til jeg sier at jeg ikke trenger dem mer!

I og med at bistanden fra velferdsrab ikke er tidsbegrenset, er det også mulig å sette mål som innbygger ikke er klar for nå, men gjennom bistand i velferdsrab kan en legge grunnlaget for at det kan oppnås på sikt. Som for eksempel å etablere seg i egen bolig:

I og med at hun er gjeldfri kan hun søke om Startlån. Hun er ikke mentalt klar for det nå, men det ligger der og vi kan minne henne om at det er mulig. Hun kan nå dette på sikt.

Vi erfarer at den langsiktige planleggingen som er en del av investeringstenkningen virker hensiktsmessig. Det innebærer at tjenestene kan sette langsiktige mål som forutsetter at innbyggerne har kommet i en endret situasjon før nye konkrete tiltak settes i verk. Både for innbyggerne og de ansatte er dette en meningsfull og hensiktsmessig måte å jobbe på.

5.3 Innbyggernes erfaringer

Inntrykket vårt er at flere av ungdommene som hadde mange utfordringer da de kom i velferdsrab, har hatt veldig positiv utvikling i løpet av tiden de har fått hjelp fra velferdsrab. De var i en situasjon der lite var i orden, uten bolig, de hadde ikke fullført utdanning og hadde ikke jobb. Flere hadde gjeldsproblemer, og alle helseutfordringer. I løpet av tiden i velferdsrab har mye falt på plass: Bolig, økonomi/stønad, aktivitet som utdanning, behandling og annen aktivitet på dagtid er i gang.

Informantene vi har snakket med i denne gruppen forteller at de er imponerte og takknemlige over at så mye har falt på plass i løpet av kort tid. "Livet mitt nå kan ikke sammenliknes med hvordan det var for et år siden", var et utsagn som gikk igjen. En annen sier:

Nå føler jeg at ting er veldig bra, selv om det fortsatt er mye å jobbe med. Men jeg har aldri hatt det så bra som jeg har det nå.

Flere av ungdommene oppfatter at de egentlig ikke har fått noen hjelp før velferdslab. Flere forteller også at ting de ikke trodde var mulig å få til, har de fått hjelp til.

Jeg vil gjøre ferdig lærlingetida mi, jobbe noen år og kjøpe egen bolig. Det så helt umulig ut for ett år siden, helt utenkelig!

Ungdommene forteller at det ville vært utfordrende for dem å skulle kontakte alle instansene på egen hånd, og vite hvilken hjelp de hadde krav på. Én av dem sier:

"På det første møtet, der fikk vi ordnet veldig mye. Det er kommet noe ut av hvert møte. Det har vært veldig godt. De sier at vi kan skrive søknad med en gang, trenger ikke gå ned på NAV etterpå. De tar det i mot der og da, rask behandling av søknader. Det som er blitt bestemt der og da, det blir bestemt. De må ikke ta det videre til sine sjefer. Det har fungert utrolig bra. Mange av målene gikk i orden veldig fort, det tok bare et par måneder."

Barnefamiliene vi har møtt, har hatt utfordringer med barn som trenger ekstra oppfølging. I tillegg har flere hatt utfordringer knyttet til økonomi og bolig, og at en eller begge foreldrene har vært utenfor arbeid og/eller hatt helseproblemer.

Gjennom velferdslab har de fått synliggjort behovet for blant annet avlastning, eller tilrettelagt bolig for barna. Flere av barna hadde tiltak før familien kom i velferdslab, som for eksempel assistent i barnehagen, behandling, spesialpedagogisk hjelp eller støttekontakt. Gjennom velferdslab blir imidlertid tjenestene sett mer i sammenheng med familiens behov, for eksempel at avlastning blir tilpasset til tider hvor det er hensiktsmessig for familien. Noen har også fått nye tiltak knyttet til barna gjennom velferdslab. Eksemplet under, fra en av informantene, illustrerer:

Eksempel 4

Det var en kritisk situasjon i familien, vi slet med psykiske problemer i familien, depresjon, fysiske skader og barn med nedsatt funksjonsevne. Og økonomiske problemer. Økonomien kollapset nesten. Situasjonen ble verre og verre. Vi hadde problemer med å få en større leilighet, fikk ikke lån i banken. Vi har søkt før, men fikk nei og vi mistet håpet, men fikk hjelp til å søke på nytt i velferdslab. Sønnen vår har fått behandling og støtte i hverdagen. Nå som de tingene er på plass så er vi utrolig fornøyde. Men siste problemet er å få en jobb som passer.

Dagene tidligere ble veldig tunge. Stort sett har vi løst det nå, vi har fått mye på plass i velferdslab.

Rundt halvparten av de vi intervjuet har fått hjelp til å finne (ny) bolig. De har fått hjelp i form av økonomisk støtte eller Husbanklån, og noen har fått bistand til å finne aktuelle leiligheter. En ung jente fortalte at hun fikk en liste fra en i investeringsteamet over huseiere som hadde utleieleiligheter innenfor hennes budsjett, som hun selv tok kontakt med og gikk på visning hos. Hun sa at det var viktig for henne å få hjelp til det første steget, og at det forpliktet henne mer til å følge opp når noen hadde laget en oversikt til henne.

Noen av foreldrene i velferdsrab fortalte også at de har fått hjelp til å starte i norskkurs (og eventuelt fått dekket utgifter til norskkurs), for å være bedre rustet på arbeidsmarkedet. Andre har også fått hjelp til å finne aktiviteter på dagtid.

Flere har fått bistand fra velferdsrab til å søke stønad fra NAV (AAP eller sosialhjelp) for å stabilisere økonomien, eller hjelp til å søke sosialhjelp til utstyr. I noen tilfeller har som nevnt også investeringsleder koordinert praktisk hjelp og utstyr i boligen.

Nær alle vi intervjuet formidlet at de setter svært stor pris på tjenestene som de har fått gjennom velferdsrab. Noen var veldig overveldet over at de hadde et team som er der kun for *dem*, og som hjelper dem med det de sier at de har behov for. Flere uttrykte at de føler seg heldige, og skulle ønske at flere kan få samme tilbudet. Det er også flere av innbyggerne som var imponerte over at tiltakene er kommet raskt på plass – i mange tilfeller også innenfor fristene som teamet i velferdsrab har satt. Noen fortalte at de ble overrasket over at NAV har ringt og tatt initiativ til møte etter at de kom i velferdsrab. De hadde hørt fra andre at dette vanligvis tar veldig lang tid. Et par synes imidlertid at det har tatt tid å få avgjørelser i noen av instansene som er involvert i velferdsrab.

Slik vi oppfatter informantene, synes de at de får helhetlige tjenester gjennom velferdsrab. En del har ikke hatt så mange tjenester tidligere, og kan ikke sammenlikne med situasjonen før. Andre har opplevd at det har vært mange instanser tidligere, som har gjennomført og avsluttet hvert sitt opplegg. En pårørende sier:

”For meg var det en veldig lettelse at noen gikk inn og tok ansvar. Jeg har holdt på i mange år. I perioder har det vært veldig vanskelig, begynte å bli slutt på mine krefter. Han har vært utredet, men så er det ferdig med det. Hatt samtaler i Barne- og familieenheten. Ungdomsteamet i NAV. Det var veldig fragmentert.”

På velferdsrabmøtene som vi har observert, var det tydelig at investeringsleder forsøker å få til helhetlige tjenester, og å involvere innbyggeren slik at han eller hun også kan vurdere hvordan tjenestene passer sammen.

Også brukerne trekker frem at det er viktig for dem at investeringsteamet er der for dem over tid, i motsetning til andre tjenester som trekker seg ut når et tiltak er gjennomført.

Forskjellen er at de har virkelig stått på. Jeg har egentlig ikke fått hjelp før nå. Velferdsrab har faktisk hjulpet meg. Holdt det gående. De har ikke bare

tenkt at nå er det i orden, nå avslutter vi. Jeg håper at de vil være der til jeg ikke trenger dem mer.

Brukerne vi har snakket med er i all hovedsak veldig fornøyde med tjenestene de har fått gjennom velferdsrab. De trekker frem at de har fått hjelp veldig fort, og at de aldri før har fått så mye hjelp. Flere sier at de er fornøyde med at de kan møte alle tjenestene samlet. Noen forteller også at det er lettere å tenke fremover, å legge planer, når situasjonen er mer stabil. Noen sitater illustrerer:

Ting har gått utrolig fort. Men det tror jeg også kommer an på personen selv. Jeg har stått på, jeg også. Nå føler jeg at ting er veldig bra, selv om det fortsatt er mye å jobbe med. Men aldri hatt det så bra som jeg har det nå.

Mye bedre organisert og mye mer stabilt enn hva det har vært før. Jeg føler at det er forutsigbart. Stabilitet i hverdagen. Man får en annen ro, vet hva som skal foregå hele tiden. At man er økonomisk trygg. Vet at noen passer på at vedtak ikke går ut. Du slipper å ha det ansvaret selv. For meg har det vært viktig.

Møtene de går bra. Ellers skulle vi gått til hver av dem for å snakke, det er idiotisk, vi har ikke tid til å gå til alle. De har alt av papirer allerede, vi har hatt mange møter med tjenestene i 10 år. Vi og de sparer tid nå i forhold til før.

Jeg er imponert over velferdsrab, som er så enkelt. Alt det som var veldig vanskelig for oss om som vi ikke fikk svar på - alt kom på bordet der. Fikk ting på plass. Noen ganger diskuterer de som er der med hverandre. Vi kommer med problemer og de kommer med forslag og også hva vi må gjøre.

Flere av informantene uttrykker stor takknemlighet over at de har fått bistand gjennom velferdsrab. En innbygger oppsummerer hva velferdsrab har betydd for familien:

Økonomien er reddet og vi har beholdt huset. Barna har det fint og vi har ikke gått fra hverandre.

5.4 Oppsummering

Innbyggerne har fått et bredt spekter av tiltak gjennom velferdsrab. Eksempler er å sikre en mer forutsigbar økonomi, bistand til å skaffe (ny) bolig, aktiviteter på dagtid, tiltak knyttet til barna som støttekontakt eller avlastning. Noen av ungdommene har fått hjelp til å skaffe skole- eller lærlingeplass.

Selv om innbyggerne ikke får flere eller andre tjenester enn de normalt sett har krav på, blir totalen av vansker mer synlige når alle tjenestene møtes og belyser den enkeltes situasjon. All informasjonen synliggjør hva brukere har behov for og rett til, og gir mer helhetlige og skreddersydde tjenester. Det er også eksempler på at enkelte brukere har fått tjenester som vanligvis ikke ytes. Dette er ikke

kostbare tjenester, men viser at investeringsteamet tenker kreativt og forsøker å bidra til at små flaskehalsen i hverdagen fjernes.

Både ansatte og innbyggere erfarer at det går raskere å gjennomføre tiltak gjennom velferdsrab enn ellers. Erfaringen til de ansatte er at det går relativt raskt å stabilisere situasjonen til en innbygger gjennom velferdsrab, det vil si å for eksempel skaffe en passende bolig og sikre en mer forutsigbar økonomi. Å få innbygger til å bli selvhjulpen tar imidlertid lenger tid. Noen har helseutfordringer som det tar tid å behandle, og det å komme i jobb tar også tid for mange.

Vi finner at den langsiktige planleggingen som er en del av investeringstenkningen virker hensiktsmessig. Det kan settes langsiktige mål som forutsetter at innbyggerne har kommet i en endret situasjon før nye konkrete tiltak settes i verk. Innbyggerne opplever at velferdsrab innebærer at tjenestene ikke slipper dem før alt er på plass.

Nær alle innbyggerne vi intervjuet formidlet at de setter veldig stor pris på tjenestene som de har fått gjennom velferdsrab. Noen var veldig overveldet over at de hadde et team som er der kun for *dem*, og som hjelper dem med det de sier at de har behov for. De trakk også frem at det er praktisk for dem å møte alle tjenestene samtidig, og at de får flere og mer helhetlige tjenester på den måten.

6 Samarbeid mellom tjenestene i velferdsrab

Dette kapitlet handler om erfaringer og refleksjoner fra ansatte som på ulike måter har vært involvert i investeringsteam. Hvordan fungerer samarbeidet og flyten mellom tjenestene? Hvordan har arbeidshverdagen til ansatte endret seg som følge av velferdsrab? Kapitlet er basert på intervjuer med ansatte i tjenestene. Som tidligere beskrevet varierer det hvor mye erfaring de ansatte har fra å delta i investeringsteam og hvor involverte de har vært. Dette har vi forsøkt å ta hensyn til i fremstillingen av erfaringer.

6.1 Kjennskap til velferdsrab før teamdeltakelse

De fleste vi har intervjuet hadde fått noe informasjon og opplæring om velferdsrab i forkant av deltakelsen i investeringsteamene, men enkelte hadde ikke hatt fått noen form for opplæring eller informasjon om velferdsrabs mandat, og savnet dette. Noen forteller at de har brukt mye tid på å forstå hva velferdsrab skal være, og hvordan velferdsrab skiller seg fra andre former for samarbeid. Noen har også gitt tilbakemelding om at opplæringen foregikk i et stort forum der det var vanskelig å stille spørsmål, de hadde ønsket seg opplæring i mindre grupper.

6.2 Ansattes erfaringer fra samarbeid i investeringsteamene

Alle de ansatte vi har intervjuet har vært positive til velferdsrab. Det er særlig muligheten for iverksettelse av samtidig tiltak, raske beslutninger, og et helhetlig perspektiv som trekkes fram som positive elementer. Men selv om de er positive, har mange også opplevd enkelte utfordringer i samarbeidet. Det varierer også hvor annerledes de opplever samarbeidet i velferdsrab sammenlignet med samarbeid i andre tilfeller. Noen opplever arbeidet i velferdsrab som en radikal forbedring, mens andre påpeker at de også i andre saker jobber tverrfaglig og opplever at de har et vidt mandat for å finne løsninger.

Samtidighet

Velferdsrab fremheves som en konstruktiv samarbeidsform fordi alle instanser som yter tjenester og fatter vedtak er på møtene samtidig. Innbyggeren kan fremme sine søknader og behov i ett møte, fremfor å måtte kontakte hver instans for seg, noe som er svært arbeids- og tidsbesparende for innbyggerne. *Samtidigheten* blir derfor fremhevet som en stor styrke ved velferdsrab, og som en motvekt til en type "kjedeledsforvaltning".

En ansatt:

Jeg har jobbet i 35 år med ungdom og vært på utallige møter, og det som frustrerer så ofte, som saksbehandlere: Ungdommen sitter på den ene siden av bordet og saksbehandlerne på den andre, og de sier "dette må

jeg ta opp internt, ta opp med min leder” – det forvitrer rundt. Nå kan du si at ”ja, vi gjør det slik.”

De ansatte som har deltatt i investeringsteam opplever at de fleste som deltar har tilstrekkelig myndighet til å vurdere saker og at beslutningene går langt raskere enn i andre tilfeller.

Det er ikke nødvendig å konsultere overordnede før vedtak. Kan selvfølgelig hende man må konsultere overordnede da det jo er kompliserte saker. Eller at det er noe som dukket opp på møtet som man ikke hadde tenkt på forhånd, men da sjekker man det ut.

Noen mener at lover og regler i andre sammenhenger ofte tolkes på en innskrenkende måte. Det gjøres mindre i velferdsrab fordi det er fokus på bruker, og ikke på systemet.

Jeg opplever at de som sitter der er genuint interessert i å jobbe der, og med noe som skaper retning og resultat. Opplever også at når det kommer inn eksterne er de imponert over at det er mulig å få til så mye på kort tid.

Enkelte har tidligere opplevd å bruke svært lang tid på å få kontakt med andre tjenester, og nærmest følt at de har stanget hodet i veggen fordi det har vært så vanskelig å få kontakt med relevante instanser. Enkelte forteller at de har opplevd å bli motløse fordi det har vært så vanskelig å få gjort det de skulle ønske. I noen av tilfellene har behandlingen i velferdsrab ført til veldig rask fremdrift på områder som det tidligere har tatt svært lang tid å løse.

Alt det jeg har prøvd å gjøre i tre år – her fikk jeg gjort det i løpet av tre måneder.

Helhetsperspektiv

En annen styrke er *helhetsperspektivet* rundt innbyggeren og familien. Mange opplever at velferdsrab fører til at de i større grad får sett helheten i en sak og mer enn eget fagfelt.

Ny informasjon i møtene har ført til endrede vurderinger, for eksempel at en ansatt fra NAV har sagt at dersom situasjonen er slik som beskrevet, fyller innbygger likevel krav til AAP selv om dette tidligere er avslått.

Når en innbygger/familie får bistand gjennom velferdsrab blir det synlig hvilke instanser som må samarbeide om å løse problemene:

Et møte i velferdsrab kan føre til at en fra NAV, innbygger og en fra økonomi (i kommunen) avtaler at de møtes dagen etterpå for å gjennomgå alt av inntekter og utgifter for å få en forståelse av hva som skal gjøres

Det ble også fremhevet at velferdsrab motvirker at taushetsplikten blir et hinder for samarbeid. Samtykke fra bruker til informasjonsdeling gjør det enklere å diskutere ulike tema åpent. Flere har opplevd taushetsplikten som et hinder i andre sammenhenger.

Tettere samarbeid

Det blir også påpekt at en fordel med velferdsrab er at de ansatte får noen å sparre med, og at de får støtte fra investeringsleder.

De ansatte påpeker at det de gjør eller lar være å gjøre blir mer synlig enn i andre arbeidssituasjoner. Det oppleves som forpliktende at noe skal sjekkes ut til neste møte. Dersom det ikke er gjort blir det veldig synlig overfor de andre.

En erfaring er også at hjelpeapparatet ofte skyver henvendelser videre, fordi det ikke tilhører eget ansvarsområde. Det er ikke mulig å gjøre i velferdsrab. I den sammenheng påpekes det at velferdsrab også handler om en endret tenkemåte, "du skal ikke gi deg før det er løst". Det er et mål å tenke løsninger sammen med familier og ansatte på tvers av tjenester. Det påpekes imidlertid også at noen allerede jobber slik uavhengig av Velferdsrab.

Enkelte instanser oppfattes av noen som vanskelig og tidkrevende å komme i kontakt med, både for andre kommunalt ansatte og innbyggere. Flere påpeker at de gjennom velferdsrab får en e-postadresse eller telefonnummer til noen de kan kontakte i en annen tjeneste.

Flere påpeker også at når de får bistand gjennom velferdsrab opplever brukerne at de blir tatt på alvor, og at de får en opplevelse av at tjenestene vil deg vel og at de er støttende, og ikke er i mot deg.

Noe av det psykologiske er også at innbyggeren blir tatt på alvor. "Jøss, nå skjer det noe", og måtte slippe å løpe fra kontor til kontor.

Mer informasjon om andre tjenester

Mange mener at velferdsrab har medført at de har fått økt kjennskap og forståelse for andre tjenester. Eksemplene som gis er mer kunnskap om NAV, om kommunens bolig- og økonomienheter, om hva barne- og familieetaten gjør, om lærlingplasser/praksisplasser, skolesektor og muligheter og framgangsmåte for eksempelvis å få redusert treningsavgift. En ansatt beskriver hva hun har lært:

JA! Skriv det med store bokstaver! Dette er store kommuner, det er utrolig mange kommunale tjenester, kontorer og lovverk, og ved at vi jobber slik vi jobber får jeg vite om noe jeg ikke ante noe om, andre forvaltningssystemer... Det skaper en voldsom drive – man ser at man er i en setting som skaper en del ting.

6.3 Utfordringer i velferdsrab

Alle vi har intervjuet oppfatter velferdsrab som en god modell, men de erfarer også ulike utfordringer.

For investeringslederne er den største utfordringen å få andre teamdeltakere til følge opp det som er besluttet i velferdsrab. Det vil si at de utfører oppgaver i tide og gir beskjed til investeringsleder når oppgaven er utført, eller anslår tidspunkter for når et tiltak kommer i orden. Investeringslederne opplever at de bruker svært

mye tid på å følge opp andre instanser og koordinere, noe som begrenser hvor mange saker de kan ha.

Blant investeringslederne er det også et ønske om større interesse for, og myndighet til, å kunne velge mer kreative løsninger rundt tiltaksvalg. En erfaring fra flere tilfeller i velferdsrab er at i noen situasjoner er det ingen instanser som har egnede tiltak. De har opplevd at det er lite kreativitet for å komme fram til en løsning. I stedet for å søke alternative løsninger, fraskrev deltakerne seg ansvar ettersom deres instans ikke hadde riktig tiltak.

I noen tilfeller har det vært hyppig utskifting av hvilke personer som møter, dette er uheldig. Den som møter har ikke blitt tilstrekkelig orientert om innbyggers situasjon i forkant, noe som har gjort det vanskelig å foreta beslutninger.

I noen tilfeller har det vært uklare ansvarsfordelinger rundt hvem som skal gjøre hva, spesielt for ansatte som i egne stillinger har en type koordinatorrolle (blant annet Brukertorget, NAV). Det har ikke alltid vært klart hva de skal gjøre og hva investeringsleder skal gjøre.

Det er gunstig å se familiens behov under ett, men i enkelte tilfeller er det ikke samsvar mellom hva som er barnas behov og hva som er foreldrenes. Et eksempel er foreldre som ønsker mer samvær med barna som er under barnevernets omsorg. Det er ikke et spørsmål som bør tas opp i velferdsrab. Barnas beste og foreldrenes beste sammenfaller ikke nødvendigvis i en slik sak.

I enkelte investeringssaker har det vært uenighet om hva som vurderes å være utfordringene. Det fører igjen til uenighet om hva som bør settes inn av tiltak, og omfang av tiltakene. Det er svært viktig å gjennomføre kartleggingen slik at det skapes et felles målbilde og enighet om hva som er utfordringene.

I noen tilfeller har vi inntrykk av at velferdsrab har ført til en for stor iver etter å iverksette tiltak. Det kan ha sammenheng med at investeringsmodellen innebærer stor vekt på å satse på tidlig innsats. Enkelte formidler at de kan oppleve at det foreslås og innvilges tiltak uten at situasjonen til innbygger er tilstrekkelig kartlagt. Et eksempel kan være oppstart i et opplegg som krevde bedre norskferdigheter enn det innbyggeren hadde. I andre tilfeller har enkelte opplevd at andre deltakere foreslår tiltak eller tjenester innenfor deres områder, og som de selv mener er lite hensiktsmessige. I noen situasjoner har de opplevd å føle seg presset til å gå med på å innvilge tiltak som de ikke selv er enige i.

I noen tilfeller der det har vært uenighet, har denne blitt svært tydelig i møtene. Det påpekes at det er lite konstruktivt for familiene som deltar å oppleve denne uenigheten, og i noen tilfeller har enkelte aktører hatt egne møter for å avklare slik uenighet.

Hvem skal delta?

Det er et mål i velferdsrab at ansatte som deltar skal ha en rolle overfor innbygger, og at det ikke deltar for mange i møtene. Vi finner at det kan være en utfordring

å sette sammen investeringsteam som både sikrer at relevante instanser er representert samtidig som det ikke blir for mange til stede.

Dette kan særlig kan være utfordrende for instanser som har spesialiserte arbeidsområder, som for eksempel NAV der forvaltning av dagpenger, arbeidsrettede tiltak, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og uføretrygd kan høre inn under ulike avdelinger i NAV, samt at flere av ordningene har kompliserte regelverk. Vi forstår det slik at i begynnelsen stilte samtlige fagansvarlige for de ulike fagområdene på møtene, men dette gikk man etterhvert bort fra. Nå blir fagansvarlige i NAV kontaktet i nye tilfeller, de foretar en vurdering av hvem som er riktig fagperson å ha i møtene og fordeler deretter ansvaret for oppfølging.

Det er også viktig å hele tiden være oppmerksom på at innbyggernes situasjon blottlegges i møtene og at det derfor ikke bør være andre til stede enn de som trenger informasjon. En deltaker påpekte at ”jeg trenger ikke vite alt” for å yte den tjenesten han har ansvar for.

Økonomisk flyt

I de fleste sakene som er tatt i velferdsrab har det vært enighet om hvilke tiltak og tjenester som er relevante og nødvendige for innbyggerne, og det har vært lite diskusjoner om hvilken instans som skal finansiere ulike tiltak. Men i noen tilfeller har det vært uenighet, og denne har blitt svært tydelig i møtene.

Vi ser at i tilfeller der det har vært uenighet har det dreid seg om personer som har trengt spesielt mye bistand. Disse tilfellene viser at det er vanskelig å bryte ned de økonomiske siloene. Virksomhetslederne har budsjettammer og blir målt på om de greier å holde budsjettene sine. Dette er utfordringer som velferdsrab må løse. Investeringstenkningen som fordrer at virksomhetenes budsjetter hver for seg, men ser på kommunens ressurser samlet, er ikke på plass.

I prosjektet ønsker man å utvikle en beregningsmodell som viser at dersom noen instanser som for eksempel skole og PPT setter i verk tiltak, så vil andre tjenester som for eksempel NAV, på sikt spare.

6.4 Myndighetsrom

De lederne vi har intervjuet legger vekt på at det er helt essensielt at ansatte som møter i investeringsteamene har med seg delegert myndighet og frihet til å kunne bruke midler. Ansatte skal ikke være nødt til å konsultere sine ledere før beslutninger fattes.

Vi finner imidlertid ikke at de ansatte som deltar i velferdsrab har vesentlig andre fullmakter enn i andre saker. Det handler mer om at de stoler på egen vurderingsevne og kjenner eget saksfelt godt. Det er viktig at de ikke behøver å rådføre seg med andre og at de har mulighet til å prioritere personer som er i velferdsrab.

Vi forstår det slik at vedtak ikke blir fattet på selve møtene, men at ulike tiltak diskuteres på møtene der saksbehandlerne gir innspill og forklarer hva som er

mulig. Innbyggeren kan for eksempel fylle ut søknad om en ytelse på møtet, som saksbehandleren fra gjeldende instans så tar med seg. Selve beslutningen blir fattet etterpå, men uten at søknaden blir liggende nederst i en bunke og tar lang tid å behandle.

Et annet moment som ligger implisitt i myndighetsrommet er at den ansatte ser hvilke muligheter som eksisterer innenfor sitt fagområde, og kan foreslå alternative tiltak hvis det foreligger begrensninger eller en ytelse ikke vil kunne innvilges.

Hva som ligger i begrepet "myndighet" avhenger videre av hvilken instans den ansatte jobber i og vedkommendes arbeidsoppgaver. Delegering av myndighet har større praktisk betydning for noen enheter enn andre. Ved noen enheter rår ikke ansatte over midler eller økonomiske ytelser og fatter ikke vedtak, men er utførere av det andre har besluttet, de har først og fremst myndighet over forvaltning av egen tid. Eksempler på slike instanser er Barne- og familieenheten og enhet for rus og psykiatri.

I andre enheter har saksbehandlere fullmakt til å fatte vedtak på egenhånd på mange områder, men det er andre som effektuerer vedtaket. Det gjør at det likevel kan ta tid å få gjennomført tiltak selv om beslutningen skjer raskt, blant annet fordi tiltakene som er vedtatt ikke er mulig å etablere på kort varsel. Et eksempel er avlastningstiltak, det er avhengig av at det eksisterer et tiltak som fyller kravene til avlastning i det enkelte tilfellet.

På andre områder er det ikke mulig for saksbehandlerne som møter å fatte vedtak. Det gjelder for eksempel søknader om uførepensjon som ikke fattes av NAV lokal, men av forvaltningsenhetene. I disse tilfellene kan deltakeren fra NAV orientere om vilkår og gi sin vurdering av om innbygger fyller vilkårene. På andre områder, som for eksempel sosialhjelp, er det stort rom for skjønn, og ansattes vurdering av behov vil være avgjørende. Vedkommende som møter i velferdsrab vil ha stor innflytelse på beslutningen.

Vårt inntrykk er at de ansatte stort sett har tilstrekkelig myndighet og beslutningsmuligheter, men det erfarer at enkelte instanser har større utfordringer enn andre når det gjelder å sørge for at de ansatte som stiller har den rette myndigheten. I noen tilfeller har deltakere fra enkelte tjenester ikke kunnet foreta beslutninger om tiltak, men har måttet formidle saken til overordnede som tar beslutningen uten å ha vært til stede i møtene. I disse tilfellene har investeringsleder bedt om at de som stiller har myndighet, eventuelt at leder kommer på møtet. Dette har man tilsynelatende ikke lyktes med.

6.5 Andre samarbeidsformer sammenlignet med velferdsrab

De fleste av de ansatte vi har intervjuet er vant til å delta i ansvarsgrupper, dette er en form for samarbeid som har mange felles trekk med velferdsrab.

En vesentlig forskjell på velferdslabs møter og ordinære ansvarsgruppemøter er at ansvarsgrupper handler om en enkelt bruker, enten et barn eller voksen. I velferdsrab derimot foretar man en bred kartlegging av familiens helhetlige situasjon, og hvordan situasjonen er for familien og familiens medlemmer på ulike områder som helse, arbeidssituasjon og økonomi. Det ble fremhevet at særlig fokus på økonomi og bolig var annerledes fra ansvarsgrupper. Ansatte formidlet at velferdslabs tilnærming kunne medføre at informasjon på denne måten kunne komme frem som ikke tidligere var kjent for instansene, og som ville kunne bidra til et bredere og grundigere grunnlag for riktige beslutninger. Det ville også i større grad sikre at instansene arbeidet mot samme mål.

En annen viktig forskjell er at i velferdsrab har alle en forhåndsoppnevnt fast koordinator i investeringslederen, som har et klart mandat om å delegerer oppgaver, skape framdrift og sikre at deltakerne følger opp. I ansvarsgruppemøter vil det variere hvem som holder møtene og er koordinator. Det varierer mye fra person til person hvordan oppgaven gjennomføres.

En annen oppfatning var at kun relevante instanser/saksbehandlere - de som faktisk hadde en rolle overfor bruker – i større grad deltok på velferdslabs møter enn i ansvarsgruppemøter. Flere nevnte at de ble trukket inn på møter når de selv hadde en rolle å spille, og at møtesammensetningen dermed kunne variere fra gang til gang avhengig av tematikk. Dette i motsetning til ansvarsgruppemøter der det kunne delta personer som ikke hadde en spesifikk rolle.

Andre forskjeller som ble nevnt var at bruk av arbeidsduken gjorde møtene i velferdsrab mer konkrete enn ansvarsgruppemøter. Videre ble velferdslabs møter presentert som mer fremoverlente, der deltakerne hadde et genuint engasjement for å få til endring, vilje til å ta ansvar og et eierskap til investerings sakene. Det ble således mindre grad av ansvarsfraskrivelse fra deltakerne av typen ”noen burde ta tak i dette...”. Det ble også fremhevet at kommunen var tydelige på at velferdsrabmøtene har prioritet og at det forventes at ansatte deltar på disse.

6.6 Ringvirkninger for andre brukere

En konsekvens av å bli kjent med ansatte fra andre tjenester i velferdsrab, er at ansatte tar kontakt med hverandre også i saker som ikke er i velferdsrab.

Jeg får henvendelser fra kommunen om andre saker som ikke er labsaker og som ikke ville visst om meg hvis jeg ikke hadde møtt dem tidligere.

Det ble også vist til at man i flere andre saker har jobbet på noe tilsvarende måter som velferdsrabs sakene, og de ble omtalt som ”velferdsrab light”, der flere hadde hatt eksempelvis ett møte der mye ble avklart og avgjort på kort tid, og videre oppfølging sikret.

Innbyggere som får bistand i velferdsrab skal prioriteres. Når en innbygger får bistand gjennom velferdsrab innebærer det at vedkommende har større behov enn andre. Fra kommunens side legges det vekt på at når det settes inn ressurser i disse tilfellene er det viktig å lykkes med tiltakene, og for å lykkes er det svært viktig å jobbe samtidig.

Blant de ansatte er det noe ulike synspunkter på en slik prioritering. Noen mener det er rom for å gjøre prioriteringer og påpeker at det er riktig for å sørge for løsninger i vanskelige tilfeller. Andre er opptatt av at det er andre som også burde hatt like omfattende oppfølging og at det er urimelig at enkelte blir forfordelt. Det er få som mener at den prioriteringen som er gjort har gått utover andre brukere, men at det kan skje dersom det blir mange saker i velferdsrab.

Noen mener at dersom det blir mange velferdsrabsaker kan det få uheldige konsekvenser for andre brukere fordi det vil kunne få konsekvenser for saksbehandlørkapasiteten. Andre mente det kunne være en fordel for andre brukere fordi de fikk frigjort tid ettersom de bruker mindre tid på å "lete" etter riktige instans eller person, og hadde gode samarbeidsrelasjoner med andre instanser.

6.7 Konsekvenser for egen arbeidsdag

De fleste som har deltatt i investeringsteam har som tidligere beskrevet erfaring fra å delta i et begrenset antall team i velferdsrab. For noen har deltakelse i velferdsrab ført til at de jobber mer helhetlig med andre brukere også, og mange sier som nevnt at de er blitt bedre kjent med andre tjenester og at det er enklere å ta kontakt i andre tilfeller. Men de fleste (med unntak for investeringsledere) opplever nok foreløpig at arbeidsdagen deres i begrenset grad er preget av velferdsrab.

Når det gjelder tidsbruk i saker i velferdsrab er det delte oppfatninger. Det er særlig noen som tidligere har brukt svært mye tid på å få kontakt med andre instanser som opplever at velferdsrab har vært veldig tidsbesparende. De fleste vi har intervjuet erfarte at velferdsrabs modell innebar mindre arbeid for egen del. De brukte mindre tid på å få kontakt med andre instanser og mindre tid på å få andre til å gjøre det de skulle. Noen brukte også mindre tid fordi mer ble ivarett av andre tjenester. Det gjaldt særlig arbeid med koordinering. Investeringslederne har overtatt en del av koordineringsansvaret, og de formidler at det å følge opp andre fagpersoner er svært tidkrevende.

Noen opplever likevel at arbeidet i velferdsrab er mer tidkrevende enn andre saker fordi sakene er prioriterte og det er hyppigere møter. Noen opplever også at de bruker tid på møter uten at dette har direkte relevans for egne oppgaver. Andre begrunner det at de bruker mer tid med at modellen er ny, de mener at med mer erfaring vil arbeidet være mindre tidkrevende. Det var også enighet om at tidlig og omfattende innsats formodentlig kan føre til at innbyggerne blir mer selvstendige, og at det igjen på sikt vil være arbeidsbesparende.

Foreløpig varierer det hvor involverte de ulike kommunale enhetene har vært i velferdsrab, og det varierer hvor mye kjennskap de har til modellen. Enheter som barne- og familieenheten, og NAV har vært involvert i mange saker og har også fått mest informasjon om modellen. Til dels har dette sammenheng med at personer i målgruppene ofte har behov fra bistand fra disse instansene, at kommunen har måttet prioritere hvor mye informasjon de har hatt ressurser til å

gi om velferdsrab og til dels med at organiseringen blant noen enheter i Oppvekst som skoler og barnehager, er organisert på en annen måte. Skole og barnehage omfatter mange enheter og det er et fåtall av barna som kommer fra familier med sammensatte behov. De ansatte er dessuten bundet av tid og har mindre mulighet til å delta på møter.

6.8 Oppsummering

Vi finner at det varierer hvor mye opplæring og informasjon deltakerne i investeringsteamet har fått før møtene i velferdsrab.

De ansatte fra ulike tjenester som har deltatt i investeringsteamene, vurderer velferdsrab som en konstruktiv samarbeidsform. Det er nyttig å møte alle instanser, og samtidigheten fremheves som en styrke ved modellen. Det er stort fokus på tidlig innsats i velferdsrab, noe som er i tråd med investeringsmodellen. En annen fordel er helhetsperspektivet. Gjennom velferdsrab får tjenestene se mer enn eget fagfelt. Mange har fått bedre kjennskap til andre tjenester og økt forståelse for hvordan de jobber. Gjennom velferdsrab motvirker man også at taushetsplikten blir et hinder for samarbeid.

Samarbeidsformen som velferdsrab representerer, oppleves som forpliktende. De ansatte påpeker at det de gjør eller lar være å gjøre blir mer synlig enn i andre arbeidssituasjoner.

Vi mener det er viktig for både innbyggeren og for at investeringsteamet skal være effektivt, at det ikke er for mange som deltar i møtene. Man må også vurdere hvor mange instanser som skal ha "all" informasjon om innbygger. Vi finner at det er utfordrende å sette sammen team som sikrer at de relevante rollene er representert, men at man stadig vurderer sammensetning og utvider/reducerer antallet ved behov. Ansatte i noen instanser, som for eksempel NAV, kan være spesialiserte og det er behov for å bytte saksbehandler når innbygger for eksempel går over på en ny ytelse. Ved slike utskiftninger er det viktig at ny deltaker i investeringsteamet får god informasjon om rollen han eller hun skal ha i velferdsrab.

Det er et mål at ansatte som møter i investeringsteamene har med seg delegert myndighet og frihet til å kunne bruke midler. Vi finner imidlertid at deltakerne i teamene ikke har vesentlig andre fullmakter enn i andre saker. Det viktige er at de som møter i velferdsrab har svært god kjennskap til egne tjenester og regelverk, at de kan skissere hva som er mulig og foreslå alternative tiltak hvis det foreligger begrensninger eller en ytelse ikke vil kunne innvilges.

En erfaring er at enkelte instanser har større utfordringer enn andre når det gjelder å sørge for at som stiller i møter har tilstrekkelig myndighet. I noen tilfeller har dessuten hyppig bytte av saksbehandlere som møter skapt utfordringer.

I enkelte tilfeller har det vært uenighet om finansiering av tiltak. Dette har dreid seg om kostbare tiltak og viser at det er vanskelig å bryte ned de økonomiske siloene. Investeringsstenkningen som fordrer at virksomhetenes budsjetter hver for seg, men ser på kommunens ressurser samlet, er ikke på plass.

I enkelte investeringssaker har det vært uenighet om hva som vurderes å være innbyggernes utfordringer. Det er svært viktig å gjennomføre kartleggingen slik at det skapes et felles målbilde og enighet om hva som er utfordringene. Det kan være at investeringsmodellen som innebærer stor vekt på å satse på tidlig innsats, i noen tilfeller har medført at man i velferdsrab har blitt for ivrige i å iverksette tiltak.

Velferdsrab har ikke hatt store konsekvenser for arbeidshverdagen til ansatte i de ulike tjenestene. I enkeltsaker der én tjeneste har brukt mye tid for å finne en løsning før velferdsrab, oppfatter de organiseringen som tidsbesparende. Andre tjenester kan ha fått flere eller nye oppgaver i en sak. Noen av de ansatte forteller at arbeidsmåten har overføringsverdi i andre saker, mens andre har jobbet på liknende måte også før velferdsrab.

7 Er det sider ved modellen som bør endres, og hvilke brukergrupper egner modellen seg for?

Oppsummert finner vi at velferdsrab har fungert bra for de innbyggerne som har fått tjenester. Innbyggerne har fått et bredt spekter av tiltak gjennom velferdsrab. Inntrykket vårt er at innbyggerne synes de blir møtt på en god måte av investeringsteamet, og at særlig investeringsleder ivaretar dem og tilpasser møtene etter innbyggers behov. Inntrykket vårt er videre at tiltakene tar utgangspunkt i innbyggers situasjon og ønsker, og det kommer tydelig frem at det er innbyggers egen plan og at innbygger må medvirke. En styrke ved modellen som særlig innbyggerne trekker frem, er at de føler seg trygge på at velferdsrab ikke slipper dem, men følger dem opp så lenge det er behov. En felles kartlegging av innbyggers situasjon er med på å synliggjøre hva innbygger har behov for, hvilke rettigheter vedkommende har, og det fører til mer helhetlige og skreddersydde tjenester. Både ansatte og innbyggere erfarer at det går raskere å gjennomføre tiltak gjennom velferdsrab enn ellers. Samtidig har vi erfart at det har oppstått noen utfordringer i samarbeidet.

Investeringstenkningen som innebærer langsiktig planlegging og fokus på tidlig innsats gjenspeiler seg i de tjenestene velferdsrab yter. Innbyggerne er medinvestorer i den forstand at de medvirker til å sette mål og utarbeide planer og tiltak som må til for å nå målet. Innbyggeren selv må også ta ansvar for å gjennomføre og følge opp det som blir avtalt.

Vi ser også at et tar tid å implementere tenkemåten i velferdsrab i tjenestene. Vi erfarer at arbeidsform og tenkemåte ikke er tilstrekkelig forankret hos alle medarbeidere og ledere. Både de som deltar i investeringsteam og andre trenger mer informasjon om modellen.

En investeringstenkning som innebærer at virksomhetenes budsjetter ikke sees hver for seg, men at kommunens ressurser sees samlet, er foreløpig ikke implementert.

7.1 Behov for å justere modellen?

Vi oppfatter at modellen for velferdsrab er blitt justert i løpet av forsøksperioden, og også at modellen i noen grad tilpasses ulike innbyggers behov. Tilpasningen gjelder særlig kravene til hva bruker selv skal følge opp og bidra med. Dette tilpasses til den enkeltes helse og generelle situasjon.

Vi mener det er essensielt at velferdsrab ikke oppfattes som en statisk modell, men at den tilpasses innbyggerne den skal brukes overfor. Det vil si at investeringsteamenes måte å jobbe på, så vel som investeringsleders rolle tilpasses de enkelte innbyggerne som får bistand gjennom velferdsrab.

Vår vurdering er ikke at selve modellen bør justeres, men våre funn viser at det er noen erfarte utfordringer som bør tas hensyn til i den videre implementeringen.

Viktig å ta hensyn til:

Overfor brukerne

- Det er viktig å ta hensyn til brukernes sårbarhet, for noen brukere kan det være svært belastende å møte mange fagpersoner i et team. Det er viktig å vurdere nøye hvem, og hvor mange som bør delta i investeringsteam. Hvem bør delta fast og hvem kan tilkalles når det er spesielle tema som skal tas opp? I noen tilfeller kan kanskje én kontaktperson ha mye av kontakten med innbygger uten at alle relevante tjenester alltid er med på alle møter. Å få helhetlig informasjon om innbyggerne er nyttig for tjenestene, men alle instanser trenger ikke nødvendigvis all informasjon. Det er viktig å være bevisst dette i møtene.
- Det er viktig å ha fokus på mestring også når brukerne har omfattende bistandsbehov. I noen situasjoner er det svært viktig at tiltakene kommer raskt på plass, mens i andre situasjoner er det viktig at teamet tar seg tid til, og også lar innbyggeren få tid til, å tenke over hva som er riktige tiltak.
- En del av innbyggerne i velferdsrab har innvandrerbakgrunn. Vi erfarer at for noen kan det være vanskelig å forstå alt som blir drøftet og besluttet i møtene. Vi mener at det vil være fordelaktig å bruke tolk oftere enn det man gjør i dag.
- Være bevisste på at barn og foreldre i en familie kan ha motstridende interesser og behov

I samarbeidet

- Det er viktig å jobbe videre med opplæring og informasjon til medarbeidere og ledere på ulike nivåer. Å sikre lederforankring på alle nivåer er essensielt for å lykkes med modellen. Dette er i tråd med vedtak i styringsgruppen høsten 2017 om satsingsområde for fase 3.
- Det er behov for å tydeliggjøre viktigheten av at teammedarbeiderne tar ansvar for å utføre det som er besluttet og gir tilbakemelding til investeringsleder. I dag bruker investeringslederne svært mye tid på å følge opp at andre ansatte gjør det de er blitt enige om.
- Det er viktig at instansene sørger for at de som deltar har tilstrekkelig myndighet. Dersom det ikke er mulig å delegere til medarbeidere, bør ledere delta. Også av ressurs hensyn er det viktig å tenke på hvem som skal delta.
- Det er viktig å sørge for at kartleggingen av innbyggernes situasjon er tilstrekkelig grundig til at ansatte som deltar blir omforente i synet på hva

som er utfordringer og behov for tiltak. Det er også viktig at alle ansattes oppfatninger og vurderinger blir hørt. Investeringssteam/leder har ikke myndighet over andre tjenester

- Det bør jobbes videre med å involvere frivillighet, næringsliv og sosialt nettverk i teamene. Dette er i tråd med vedtak i styringsgruppen høsten 2017 om satsingsområde for fase 3.
- Det kan være behov for å vurdere om det er tilstrekkelig informasjonsflyt til ansatte som deltar i team. Noen etterlyser mer informasjon om status på tiltakene som er besluttet/drøftet i møtene.
- I tilfeller som krever kostbare tiltak er det fortsatt silotenkning når det gjelder økonomi og budsjetter. Det må jobbes videre med å lage løsninger som bidrar til å endre denne tenkemåten.

7.2 Hvilke brukergrupper egner modellen seg for

I velferdslabs pilotfase har det vært fokus på tre brukergrupper; henholdsvis familier med barn med funksjonsnedsettelse, ungdom og barnefamilier med levekårsutfordringer. Hvor godt egner disse gruppene seg for velferdsrab? Og hvilke andre grupper egner seg?

Generelt egner en modell som velferdsrab seg for personer eller familier med sammensatte og komplekse utfordringer. Det er de som vil profitere på en helhetlig oppfølging der ulike instanser involveres, og som kan ha nytte av at hele familiens behov vurderes under ett. For disse personene kan det være vesentlig at det settes inn tiltak raskt slik at omfanget av problemer ikke vokser ytterligere. Innbyggere som har store og sammensatte belastninger i sitt liv må ofte bruke mye tid på å ta kontakt med offentlige instanser, håndtere søknadsprosedyrer og orientere seg i et komplisert forvaltningssystem.

Vårt inntrykk er at de fleste blant de personene som hittil er valgt ut til velferdsrab har hatt en problematikk som har gjort at velferdsrab har vært en god løsning for dem. I enkelte tilfeller har det kanskje ikke vært nødvendig å ha velferdsrab, innbyggerne kunne greid seg med en enklere variant. Erfaringene viser at de ungdommene som har vært i velferdsrab har brukt lenger tid på å bestemme seg for å delta og til dels er mindre motiverte for å delta enn andre målgrupper. Samtidig ser det ut til at når de først er i velferdsrab har de stor nytte av å delta. Vi ser også at møtehyppighet og form på møter, er tilpasset ungdommenes behov.

I tillegg til sammensatt og omfattende problematikk er det viktig at innbyggerne er motiverte for selv å bidra til at livssituasjonen deres skal endre seg. Deltakelsen forutsetter samtykke og aktiv medvirkning. Det gjør at enkelte brukere, som for eksempel personer med store rusproblemer, kanskje ikke egner seg til velferdsrab.

Noen av de ansatte mener at en forutsetning for deltakelse er at innbyggeren har en viss kjennskap til norsk velferdssystem og kultur. Uten en slik forståelse er det vanskelig å forstå meningen med drømmer og mål. Det blir også påpekt at det kan være vanskelig for sårbare personer å delta i møter med mange fagpersoner.

Vår vurdering er at en fleksibel implementering av modellen er essensielt og at dersom man tilrettelegger og tilpasser modellen til den enkelte innbygger er det mange brukergrupper som kan inkluderes. Det vesentlige må være at innbyggeren har alvorlig og omfattende sammensatt problematikk og at vedkommende selv ønsker å medvirke for å få en bedre livssituasjon.

Litteraturliste

Asker kommune (2013) Helse og omsorg. Strategi 2020. Hentet fra <https://www.asker.kommune.no/contentassets/4cc9446485654004aa175f984699262e/helse-og-omsorg-strategi-2020.pdf>

Asker kommune (u.å.). Innovasjonsstrategi 2015-2018. Blikk for muligheter! Hentet fra <https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/strategiske-planer/innovasjonsstrategi-2015-2018.pdf>

Asker kommune (2015). Strategi for kvalitet i oppvekst 2025. Kompetanse for fremtiden. Trygghet skaper utvikling! (2015) Hentet fra <https://www.asker.kommune.no/contentassets/06e4fabda12b455a83ec02d3ca43953c/strategi-for-kvalitet-11-august-2015.pdf>

Asker velferdsrab (u.å.) *Asker velferdsrab fase 2. Et praktisk eksempel på hvordan velferdstjenester kan gå fra saker til mennesker.*

Dahl, E., Bergsli, H. og van der Wel, K. (2014). "Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt". Fakultet for samfunnsfag Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra: <http://www.hioa.no/Forskning-og-utvikling/Hva-forsker-HiOA-paa/Forskning-og-utvikling-ved-Fakultet-for-samfunnsvitenskap/Sosialforsk/Sosiale-ulikheter-i-helse/Hovedrapport>

Fløtten, T., Grødem, A. S. m.fl (2014) *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering.* Fafo Rapport 2014:18 Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2014/20365.pdf>

Holum, L. C. og Toverud, R. (2013) *Kan individuell plan bidra til bedre koordinerte tiltak for unge med psykiske vansker?* FONTENE Forskning 1/13.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Strategi. Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Malmberg-Heimonen, I., et al. (2014): "Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet". Evaluering av "Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming" (HPMT). En klynge-randomisert studie. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus

Malmberg-Heimonen, I., et.al. (2016) "Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveisrapport". Oslo: AFI-rapport 2016:11

National Association of Social Workers (2013) *NASW Standards for Social Work Case Management*. Hentet fra: http://www.courts.state.ny.us/reporter/webdocs/nasw_standards_socialwork_casemgmt.htm [Lest 18.12.17].

Rambøll Management Consulting A/S (u.å.) *Metodebeskrivelse: Individual Case Management (ICM)*. Hentet fra: <http://hjemlosestrategien.ramboll.dk/metoderne/individual%20case%20management> [Lest 18.12.17].

Sæbjørnsen, S. og A. Ødegård (2017) *Adolescents subjective view about interprofessional team participation: a methodological study*.

Rambøl (2010) *Kartlegging av individuelle planer i landets kommuner*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Ross, S., Curry, N. og Goodwin, N. (2011). "Case management. What it is and how it can best be implemented." The Kings fund. London. Hentet fra: https://commed.vcu.edu/IntroPH/Primary_Care/2012/case-management.pdf

St. meld. nr 47 2014-2015 (2014) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse- og omsorgsdepartementet

Innovasjonsstrategi 2015-2018 Blikk for muligheter

Strategi for kvalitet i oppvekst 2025 Kompetanse for fremtiden, Trygghet skaper utvikling

