



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Simon Birkals

Masteroppgave

Formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus

The dissemination process of visual aids in Oslo and Akershus

MPA 7

2014

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket JA NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

Forord

Punktumet på denne oppgavens siste side betyr at selvrealiseringens endestasjon for denne gang er nådd. Det er også avslutningen på et spennende studium i Master of Public Administration (MPA) ved Høgskolen i Hedmark og Universitetet i Karlstad.

Riktignok har jeg blitt litt eldre enn jeg var før avgang, uten at det har resultert i noen synlige grå hår eller nevneverdige rynker. Selvrealiseringen kan således karakteriseres som en skadefri suksess!

Jeg vil gjerne rette en takk til dem som har vært tålmodig med meg under arbeidet med oppgaven, samt alle respondentene for et godt samarbeid. Min gode venn og medstudent Edin Pita takkes for interessante diskusjoner og hyggelig selskap studiet igjennom.

En stor takk sendes også i retning min veileder Hans Christian Høyer for faglige og konstruktive innspill gjennom hele prosessen.

Etter noen år på skolebenken fortsetter nå livets (offentlige) skole.

Punktumet finner du for øvrig på side 71.

Oslo

Mai 2014

Simon Birkals

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
1. INNLEDNING	6
1.1 STUDIETS PROBLEMSTILLING MED AVGRENSNINGER.....	8
1.2 TEORETISK UTGANGSPUNKT.....	9
1.3 DISPONERING AV OPPGAVEN	11
2. TEORI.....	12
2.1 TEORETISKE PERSPEKTIVER	12
2.1.1 <i>Instrumentell teori</i>	13
2.1.2 <i>Institusjonell teori</i>	16
2.2 ROLLETEORI.....	21
2.2.1 <i>Rolleutforming</i>	21
2.2.2 <i>Kompetanse</i>	23
3. METODE	24
3.1 FORSKNINGSDESIGN – VALG AV METODE.....	24
3.2 KVALITATIVT DESIGN.....	24
3.2.1 <i>Intervju som metode</i>	25
3.2.2 <i>Gjennomføringen av intervjuundersøkelsen</i>	25
3.2.3 <i>Etiske refleksjoner</i>	31
3.2.4 <i>Kvalitativ tilnærming – fordeler og ulemper</i>	33
4. RESULTATER OG ANALYSE	35
4.1 RESULTATER	35
4.1.1 <i>Hjelpemiddelformidling</i>	35

4.1.2	<i>Formidlingssystemet</i>	36
4.1.3	<i>Formidlingsprosessen etter de formelle føringene i lovverket</i>	41
4.1.4	<i>Den reelle formidlingsprosessen av synshjelpemidler</i>	44
FIGUR 2	.....	46
4.2	ANALYSE	47
4.2.1	<i>Teoretisk-analytisk diskusjon rundt utformingen av prosessen</i>	47
4.2.2	<i>Den hierarkiske-instrumentelle variantens forklaringskraft på prosessen</i>	47
4.2.3	<i>Den forhandlings-instrumentelle variantens forklaringskraft på prosessen</i>	49
4.2.4	<i>Kulturperspektivets forklaringskraft på prosessen</i>	52
4.2.5	<i>Myteperspektivets forklaringskraft på formidlingsprosessen</i>	54
5.	DRØFTING OG KONKLUSJON	56
5.1	DRØFTING	56
5.1.1	<i>Ulikheter i den formelle og reelle formidlingsprosessen</i>	56
5.1.2	<i>Innfris forventningene til de ulike perspektivene og variantene?</i>	59
5.2	KONKLUSJON	61
5.3	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....	63
LITTERATURLISTE	.....	64
NORSK SAMMENDRAG	.....	66
ABSTRACT	.....	67
VEDLEGG	.....	68
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	.....	69
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE – TIL RESPONDENTEN	.....	70

1. Innledning

Den offentlige rolle- og ansvarsfordeling med samarbeidsflater mellom kommune og stat kan skape gråsoner og uklare skillelinjer om hvor ansvarsområdene starter og slutter. Som resultat ser man gjerne en saksbehandling som er mer arbeids- og tidskrevende enn nødvendig (NOU 2010:5). Denne studien omhandler formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus, en liten men viktig del av de offentlige velferdstjenestene organisert av NAV.

Studiens problemstilling er: *"Hvordan er den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus i forhold til de føringer for dette som gis i det formelle lovverket?"*

NAV står for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning. NAV består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunenes tjenester som inngår i de felles lokale NAV-kontorene. Grunnsteinen for NAV ble lagt av Regjeringen i st.prp. nr. 46 (2004-2005) med blant annet det mål for øye å få en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Med en gjennomgripende endring foreslo regjeringen å samordne og omorganisere de tjenestetilbudene Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten tidligere hadde ansvaret for. Samtidig ville de opprette lokale NAV-kontorer som skulle være brukernes kontaktsted og førstelinje for alle tjenester i forvaltningen. Førstelinjetjenesten skulle baseres på en lovmessig forankring om samarbeidsavtaler og samlokalisering, for på den måten å sørge for et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune.

NAV-reformen, en av de største norske forvaltningsreformene i nyere tid, ble vedtatt i Stortinget våren 2005 og iverksatt 1. juli 2006.

Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som holder i det overordnede ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge, og som har ansvaret for at denne oppfyller de forventninger som stilles til etaten. Direktoratet rapporterer til Arbeidsdepartementet og har ansvaret for den overordnede styringen, ledelse og utviklingen av den statlige arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdstjenestene i Norge er styrt av arbeids- og velferdsetaten, og består av både kommunale og statlige tjenester som styres under tjenestelinjen i NAV. Stat og

kommune skal samarbeide om å finne gode løsninger for brukerne gjennom NAV-kontorene i kommuner og bydeler. Partnerskapet mellom stat og kommune er likeverdig og begge er kun ansvarlig for sine egne tjenester som fastsatt i lovverket. Dette gjelder også for de formelle beslutninger som tas i den respektive kommunale eller statlige styringslinjen. Tjenesteinnholdet ved de individuelle NAV-kontorene kan variere da dette er bestemt i egne avtaler mellom NAV og hver enkelt kommune (nav.no).

Den offentlige rolle- og ansvarsfordeling med samarbeidsflater mellom kommune og stat kan skape gråsoner og uklare skillelinjer som resulterer i en saksbehandling som er mer arbeids- og tidskrevende enn nødvendig (NOU 2010:5). Ikke minst gjelder dette i det komplekse hjelpemiddelområdet hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret. Den praktiske formidlingen av hjelpemidler er lagt til etaten, med en kommunal- og en statlig styringslinje. Innenfor hjelpemiddelformidling har hver av disse styringslinjene egne ansvarsområder i alle ledd i formidlingsprosessen, og hjelpemiddelområdet stiller store krav til tverrfaglig samhandling aktørene mellom. Organiseringen av hjelpemiddelområdet, med ansvarsfordeling mellom kommune og stat, er et system som ikke er en konsekvens av en helhetlig vurdering, men et resultat av enkeltbeslutninger tatt over tid. Samlet sett framstår organiseringen av hjelpemiddelområdet som komplisert og uoversiktlig (NOU 2010:5).

Målet med et hjelpemiddelsystem er å sørge for aktiv deltakelse, likeverd og inkludering for personer med funksjonsnedsettelse i alle situasjoner. Dette er mål som er forankret i verdien om at alle mennesker har samme menneskeverd og således også like rettigheter til personlig utvikling, aktiv deltakelse og livsutfoldelse som samfunnsborgere (NOU 2010:5). Legitimiteten til velferdsordningen er basert på at grunnleggende rettigheter og individuelle forhold ivaretas. Det er også viktig at det er en balanse mellom myndighetsstyringen ovenfra og muligheten for forvaltningen til å utøve skjønn i enkeltsaker. Arbeids- og velferdsforvaltningen er ikke kun en leverandør av tjenester og veileder ovenfor brukerne, men også en myndighetsutøver og forvalter av rettighetsordninger. Dagens rettighetsbaserte formidlingssystem skal sikre at alle brukergruppene mottar nødvendige hjelpemidler. Hvem som har ansvaret for at rettighetene blir møtt er primært hjemlet i folketrygdloven og kommunehelsetjenesteloven, men også andre lovverk og forskrifter kan spille inn.

1.1 Studiets problemstilling med avgrensninger

Studien har en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig forvaltning med samarbeidsflaten mellom kommune og stat, med den rolle- og ansvarsfordelingen som der foreligger, som hovedfokus.

Formålet med studiet er å finne ut i hvilken grad lovtekstene som legger føringer for hjelpemiddelformidling blir fulgt, samt å se på hvordan dette påvirker organiseringen og praktiseringen av den faktiske formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus. Studien forsøker også å sette søkelys på hvordan utformingen av formelle lov- og regelverk er egnet til å styre den faktiske arbeidsfordelingen mellom ulike offentlige etater.

Problemstillingen er som tidligere nevnt: *”Hvordan er den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus i forhold til de føringer for dette som gis i det formelle lovverket?”*

Spørsmålet angående *rolle- og ansvarsfordelingen* mellom stat og kommune i formidlingsprosessen står sentralt i nesten all forvaltning. På et overordnet nivå kan man si at hjelpemiddelområdet omfavner bredt og innehar mange kompetanseområder som er spesialisert. Kommunenes ansvar omfatter alle ledd i hjelpemiddelformidlingen og de har det grunnleggende ansvaret for formidlingen av hjelpemidler til alle sine innbyggere i en kommune. Kommunen skal være formidlingsprosessens førstelinje. I de sakene hvor kommunenes kompetanse på hjelpemiddelområdet ikke strekker til, vil den statlige styringslinjen i større eller mindre grad bidra, eller overta ansvaret. Statens ansvar er primært hjemlet i folketryktdloven og omfatter en rekke ulike virkemidler og tiltak. Et landsdekkende fylkesbasert system med 18 hjelpemiddelsentraler skal fungere som et ressurs- og kompetansesenter i andrelinjen. Hjelpemiddelsentralene skal gi faglig bistand og rådgivning til det øvrige fagapparatet i formidlingssystemet, og sørge for at folketrygdens midler blir benyttet i samsvar med bestemmelsene i folketryktdloven på en mest mulig effektivt måte.

Praktisk arbeidsdeling, ansvarsområder og samarbeid mellom stat og kommune skal fortrinnsvis følge de *føringer som er lagt* i det gjeldende formelle lovverket. Lovverket fastsetter hvilket ansvar for produksjon av tjenester og tiltak som faller på de ulike aktørene i formidlingsprosessen. Kommunen og hjelpemiddelsentralen skal innen sine ansvars- og

kompetanseområder samarbeide for på den måten å finne den beste helhetlige løsningen for den enkelte bruker. Føringer for rolle- og ansvarsfordelingen finner man primært i folketrygdloven og kommunehelsetjenesteloven, men også andre lovverk og bestemmelser kan spille inn på rettigheten til hjelpemidler.

Denne studien omhandler spesifikt *formidlingsprosessen* av synshjelpemidler til synshemmede brukere i Oslo og Akershus. Studien omhandler kun prosessen for formidling av hjelpemidler til voksne mennesker med synshemming. Årsaken til at studiet ikke også omhandler arbeidsliv og barn i skole og barnehage, er at det er andre deler av lovverket som regulerer disse områdene enn de jeg har valgt å se på i denne studien. Omfanget av studien og datainnsamlingen hadde også blitt for stor tatt oppgavens størrelse i betraktning.

Særlig vekt blir det lagt på den første av tre faser i formidlingsprosessen. Denne fasen kalles utredningstid og regnes fra hjelpemiddelbehovet er registrert til en eventuell søknad er satt fram. Fase to og tre, saksbehandlingstid og leveringstid, vil ikke bli vektlagt i stor grad.

Et svar på problemstillingen innebærer et organisasjonsteoretisk fokus på hvordan hjelpemiddelformidlingen i Oslo og Akershus faktisk foregår i dag, og en vurdering av hvilke faktorer som kan påvirke rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i denne prosessen.

1.2 Teoretisk utgangspunkt

Den empiriske analysen tar utgangspunkt i organisasjonsteorier som har ulike svar på studiets problemstilling. Med en organisasjonsteoretisk tilnærming ønsker jeg å analysere en spesifikk offentlig forvaltningsprosess i dette studiet; formidlingsprosessen for synshjelpemidler i Oslo og Akershus. Gjennom de empiriske analysene vil jeg forsøke å gi et svar på problemstillingen, og derved også oppnå en større innsikt i hvor stor grad de organisasjonsteoretiske perspektivene kan forklare prosessen.

Det teoretiske utgangspunkt bygger på to varianter av instrumentell teori og to perspektiver av institusjonell teori hentet fra Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik (2009). I den instrumentelle teorien blir organisasjonen sett på som et redskap eller verktøy som står til

ledelsens disposisjon til å handle innenfor gitte rammer. Handlingsrasjonaliteten er bestemt av den formelle organisasjonsstrukturen som setter klare begrensninger for kontroll og enkeltindividets handlingsvalg. I et institusjonelt teoretisk perspektiv er det derimot organisasjonens egne normer, regler og verdier som styrer og bidrar til en selvstendig beslutningsatferd og handlingsrasjonalitet. Organisasjonens egne uformelle normer og regler overstyrer signalene fra ledelsen (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Innen den instrumentelle teorien vil studien basere seg på en hierarkisk-instrumentell variant, og en forhandlings-instrumentell variant. Den første varianten bygger på en homogen organisasjon og kontroll blant ledelsen. Endringer i organisasjonen er styrt av ledelsen og avspeiler ledelsens mål og verdier. Den andre varianten betrakter organisasjoner som koalisjoner hvor egen interessehevding og forhandlinger styrer aktørene formålsrasjonelt. Enhver endring og omorganisering av koalisjoner kan ses på som et resultat av kjøpeslåing og forhandlinger aktørene imellom (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

De to variantene av instrumentell teori og de to perspektivene av institusjonell teori som benyttes har alle en ulik tilnærming til hvordan studiets problemstilling best kan besvares. I henhold til enkelte teoretiske perspektiv vil det trolig være fullt samsvar mellom den faktiske rolle og ansvarsfordelingen og de formelle føringer som er gitt for dette, mens andre perspektiv muligens åpner for at det ikke nødvendigvis ikke er slik. Ettersom de instrumentelle perspektivene vektlegger formelle strukturer og ser på organisasjoner som et redskap for måloppnåelse, kan man anta at endringer skjer som en direkte konsekvens av bevisste valg og rasjonell tenkning. De to institusjonelle perspektivene legger vekt på en evolusjonær prosess av organisasjonens kultur og verdier formet av uformelle normer og regler i eller rundt organisasjonen. Institusjonaliseringen gir stabilitet ved å definere passende atferd i ulike situasjoner (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

En eller begge variantene av de instrumentelle perspektivene impliserer en tett kobling mellom den faktiske rolle og ansvarsfordelingen og de formelle føringer som er gitt, mens begge de institusjonelle impliserer en løs kobling.

1.3 Disponering av oppgaven

I kapittel 1 har studiets hovedfokus og formål blitt presentert. Problemstillingen med avgrensinger, samt begrepsredegjørelser har blitt presentert. Studiens teoretiske utgangspunkt ble redegjort for, med en kort gjennomgang av de ulike perspektivene dette utgangspunktet bygger på.

I kapittel 2 vil de teoretiske variantene og perspektivene utredes grundigere. Det teoretiske rammeverket til studiet bygger på to instrumentelle varianter og to institusjonelle perspektiver. Hver av de fire teoretiske retningene vil bli presentert grundig, operasjonaliseres og knyttes opp til studiets fokus. I tillegg vil også andre faktorer som rolleteori og kompetanse bli presentert.

I kapittel 3 vil metodene som ble benyttet ved innhenting av studiens empiri bli grundig presentert. I kapittelet vil det redegjøres for studiets valg av metode, reliabilitet, forskningsdesign, datainnsamling og kildebruk.

I kapittel 4 vil først den formelt korrekte formidlingsprosessen bli presentert før de empiriske funnene i studien blir analysert med utgangspunkt den reelle organiseringen av prosessen. Prosessen vil også analyseres i lys av de fire organisasjonsteoretiske variantene og perspektivene presentert i teorikapittelet. Lovverket som regulerer og legger føringer på formidling av hjelpemidler vil også bli redegjort i dette kapittelet.

Kapittel 5 vil omhandle hva de empiriske resultatene og analysen har å si i forhold til den valgte problemstillingen. Kapittelet vil også inneholde en konklusjon og noen avsluttende refleksjoner.

2. Teori

Organisasjonsteori er teorier som brukes til å beskrive og forklare atferd i organisasjoner, og det er et stort teoretisk mangfold å velge i. Teoriene kan blant annet være med på gi svar på hva en organisasjon er, hvordan organisasjoner virker, hvordan de endres (Busch & Vanebo, 1991).

Studien har som mål å forklare hvordan rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus har blitt formet av organisasjonstenkningen fra prosessens sentrale aktører. Rolle- og ansvarsfordelingen i en prosess påvirkes av en rekke ulike faktorer og konkurrerende elementer innad i organisasjonen. Ved å benytte instrumentelle og institusjonelle teoretiske perspektiv har man mulighet til å se på hvordan disse faktorene og konkurrerende elementene påvirker organisasjonen og organiseringen av den. Det teoretiske rammeverket skal fungere som et verktøy for å tolke og analysere funnene i de empiriske undersøkelsene (Busch & Vanebo, 1991).

Organisasjonsteorien vil først bli introdusert generelt før de ulike variantene og perspektivene av instrumentell og institusjonell teori blir presentert grundigere. De instrumentelle og institusjonelle teoriene vil også operasjonaliseres slik at man kan se hvilke forventet påvirkning teoriene kan ha å si for studiens problemstilling.

2.1 Teoretiske perspektiver

For å forstå hvordan offentlige organisasjoner fungerer i praksis må vi trekke veksler på det instrumentelle perspektiv og det institusjonelle. Studiet baserer seg derfor på fire ulike teoretiske tilnærminger innen offentlig organisasjonsteori, to instrumentelle og to institusjonelle hentet fra Christensen, Lægreid, Roness & Røvik (2009).

Et viktig skille mellom instrumentell og institusjonell tilnærming til en organisasjon er at et instrumentelt perspektiv ser på organisasjoner som et instrument eller verktøy som kan brukes for å oppnå bestemte mål utformet av ledelsen. Institusjonelt perspektiv åpner

derimot for at det er organisasjonens egne regler, verdier og normer som styrer virksomheten og beslutningsatferden til organisasjonen.

2.1.1 Instrumentell teori

Innen instrumentell teori ser man på organisasjoner som instrumenter, verktøy eller redskap som står til disposisjon for ledelsen. Ledelsen forventes å handle formålsrasjonelt ved at konsekvensene av alle beslutninger og alternativer blir evaluert, for så å velge den løsningen som gir høyest måloppnåelse. Organisasjonen kan da sies å ha utført sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte, noe som er spesielt vektlagt i offentlige organisasjoner som gjerne ses på som et redskap hvor effektiv koordinering og produksjon av varer og tjenester står høyt. Dette er også organisasjonens kilde til legitimitet¹.

Sentralt i all organisasjonsteori står også hvilken organisasjonsstruktur som styrer organiseringen av virksomheten. Organisasjonsstrukturen bestemmer hvordan organisasjonen er bygget opp og fastsetter blant annet rolle- og ansvarsfordelingen i en organisasjon.

Innen instrumentell organisasjonsteori er organisasjonsstrukturen formell. En formell organisasjonsstruktur er strukturer man jobber mot og som er fastsatt av rutiner, prosedyrer, lover og regler. Ansvarsområder, prosedyrer, framgangsmåter, rettigheter og plikter er alle formelt spesifisert i organisasjonen. Strukturen er upersonlig og legger føringer for hvordan medlemmene i en organisasjon utfører oppgavene sine. Et organisasjonskart viser oppbygningen av den formelle strukturen i organisasjonen (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Sammenhengen mellom den formelle strukturen og den faktiske atferden er svært sterk og sentral i det instrumentelle perspektiv.

Hierarkisk-instrumentell variant

En hierarkisk-instrumentell variant innen instrumentell organisasjonsteori tar utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform hvor den viktigste styringsmekanismen er autoritet.

¹ Hentet fra Hans Chr. Høyers forelesning: *Hvordan bidrar organisasjonsteorien til kunnskap, innsikt og forståelse mot virksomheter i offentlig sektor* den 15.04.2012

Hierarkiet i organisasjonen, med en over- og underordning mellom de ulike nivåene i organisasjonen, står sentralt når man skal analysere strukturen.

Virksomheten i organisasjonen, eller organiseringen av denne, blir sett på viktig da graden av utføring av oppgavene påvirker organisasjonens mulighet til måloppnåelse. Utførelse av oppgaver ses derfor på som viljestyrte valg hvor ledelsens mål er avspeilet etter at rasjonelle mål-middel-analytiske vurderinger er gjort av de ulike alternativene. Ledelsen står i en posisjon hvor de kan forme organisasjonen og gjøre endringer. Aktuelle endringer i organisasjonen skjer kun dersom ledelsen skifter sine målsetninger.

Alle avgjørelser ledelsen tar skal være beviste og rasjonelt tilpasset situasjonen for at de har en grunnleggende legitimitet (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Innen en hierarkisk-instrumentell variant etterstreber alltid organisasjonen å virkeliggjøre de mål som ledelsen har satt for virksomheten. Organisasjonens rolle- og ansvarsutforming utvikler seg som et resultat av nødvendighet for å oppnå dette. Utformingen er kalkulerte, kontrollerte og gjennomført fra ledelsens side etter planer og strategier som følge av en fremover-rettet prosess (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Operasjonalisering av varianten

Forventningene til den hierarkisk-instrumentelle varianten, hvor fokuset ligger på en formell og byråkratisk organisasjonsstruktur, er at det i formidlingsprosessen vil være fullt samsvar mellom den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen og de føringene som er lagt for dette i det formelle lovverket. Den formelle strukturen bærer preg av å være byråkratisk og hierarkisk oppbygget, og med en klar arbeidsfordeling aktørene imellom. Ut fra et instrumentelt perspektiv kan en forvente at aktørenes rolle- og ansvarsfordeling i formidlingsprosessen er knyttet tett opptil den funksjon og de målsetninger som er lagt til grunn i den formelle strukturen for prosessen. Rolle- og ansvarsutformingen i en prosess avspeiler og virkeliggjør de målene som ledelsen har satt seg, og er preget av dennes føring for organisasjons- og prosesstrukturen, lovendringer, rammebetingelser og andre styringsverktøy (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Ut fra et hierarkisk-instrumentell organisasjonsteoretisk variant har jeg forventninger om at formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus vil være organisert etter de formelle lover, regler og rutiner som ansees som gjeldene i statsforvaltningen.

Det vil si at tjenestelinjene skal være i stand til, ressurs- og kompetansemessig, å ta det ansvar som formelt følger hver rolle i formidlingsprosessen. Prioritering og strategiske valg fra ledere i tjenestelinjene skal ikke påvirke hvordan de ulike rollene blir utfylt da dette følger den formelt bestemte malen.

Forhandlings-instrumentell variant

En forhandlings-instrumentell variant innen instrumentell organisasjonsteori tar utgangspunkt i at alle organisasjoner er koalisjoner av aktører, der alle aktørene kun handler formålsrasjonelt i henhold til egne interesser. En aktør er alt fra enkeltmedlemmer eller grupper innenfor en organisasjon, til andre organisasjoner med helt eller delvis motstridende mål og interesser. Aktørene handler etter sin organisatoriske tilknytning og dennes interesser, en handling som igjen er knyttet til organisasjonens mål og målsetninger. Når flere aktører eller organisasjoner handler formålsrasjonelt ut fra en egeninteresse kaller man dette for heterogenitet (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010).

Koalisjonene innad i en organisasjon, eller mellom organisasjoner, handler utelukkende på grunnlag av sine egeninteresser. Interessefordelingen kan til dels være nedfelt i den formelle strukturen innenfor eller mellom aktørene. Kryssende interesser og ulike oppfatninger av hvilke mål som er viktig å oppnå, gjør at forhandlinger og kompromisser står sentralt i prosesser påvirket av den forhandlings-instrumentelle varianten. Endringer i en, eller mellom flere koalisjoner, kan også skje som følge av at den dominerende aktøren velger de handlingsalternativene som gir gjennomslag for sine egne mål og interesser.

Ut fra et forhandlings-instrumentell variant kan det forventes at den aktøren med mest ressurser vil få gjennomslag for sine interesser. Gjennom koalisjoner, forhandlinger og kompromisser vil denne aktøren ha større virkningskraft på beslutningsprosessens utfall.

Operasjonalisering av varianten

Forventningene til en forhandlings-instrumentell variant, hvor fokuset ligger på formålsrasjonelle handlinger, koalisjoner og egeninteresser, er at det i formidlingsprosessen vil være en strukturmessig maktkamp aktørene i mellom. Aktørens rolle i prosessen er i mindre grad kontrollert av ledelsen til tross for den formelle strukturen som ligger under den instrumentelle organisasjonsteorien. Man kan forvente at målinger og evaluering av effektivitet vil bli brukt i den maktkamp som oppstår mellom de ulike aktørene og koalisjoner med konkurrerende interesser i formidlingsprosessen.

Da ingen aktører egenhendig kan oppnå sine mål og ivareta sine interesser vil formidlingsprosessen være påvirket av forhandlinger og kompromisser aktørene i mellom.

Ut fra den forhandlings-instrumentell varianten forventer jeg at de to tjenestelinjene vil prøve å påvirke hvordan formidlingsprosessens roller skal være utformet. Med utgangspunkt i tjenestelinjenes ønske om høy måloppnåelse, forventer jeg å se en uenighet i hvordan ansvars- og arbeidsfordelingen som følger av ulike roller, faktisk fungerer. Endringer i fordelingen vil stille krav til tjenestelinjene om omstilling og forandring til hvordan ressursene blir brukt. Dette fordi det vil kreve tid og ressurser for å opparbeide et høyere kunnskapsnivå som kreves for å kunne fylle de formelt korrekte rollene i formidlingsprosessen.

2.1.2 Institusjonell teori

Institusjonell teoretiske perspektiver vektlegger betydningen de uformelle normene, verdiene og strukturene har på organisasjonen og dens utforming. En utforming og tilpasning som gradvis utvikler seg innen formelle organisasjoner som følge av indre og ytre press. Denne gradvise utviklingen kalles gjerne en institusjonaliseringsprosess og kan ses i sammenheng med at organisasjonsmedlemmene handler ut fra tidligere erfaringer og således får en ”logikk om det passende” (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009). Nye praksiser utenom de formelle rammene oppstår og alle handlinger i virksomheten skjer ut fra hva som oppleves som rimelig og akseptabelt innad i organisasjonen, eller i dennes omgivelser.

Institusjonaliseringsprosessen påvirkes av at organisasjonen følger et regelsett som er innført på et tidlig stadium i utviklingsprosessen, og at disse reglene legger føringer på den videre utviklingen. En slik sti-avhengig utvikling gir stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene som gjør seg gjeldene i en organisasjon. Stabiliteten gjør det lettere for organisasjonsmedlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til og dermed også hva som regnes som passende adferd (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Handlinger som gjentas over tid blir etter hvert tillagt den samme meningen av både den som utfører handlingen og andre. Utførelsen blir etter hvert tatt for gitt og det stilles ikke spørsmål ved handlingen².

Institusjonalisering av organisasjoner gir også virksomheten en egenverdi i form av distinkte identiteter og klare oppfatninger om hva som kan oppfattes som relevante problemer med dertil tilhørende løsninger. Mens en instrumentell organisasjon får legitimitet gjennom hva den gjør, får en institusjonalisert organisasjon legitimitet gjennom hva den er. Institusjonaliseringen kan som tidligere nevnt skje ved at organisasjonen utvikler uformelle normer, verdier og rutiner internt, men også omgivelsenes oppfatning av organisasjonen kan spille inn. Uformelle normer, regler og verdier videreføres til nye medlemmer i organisasjonen via organisasjonskulturen og tradisjoner (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010).

Johan P. Olsens teori om institusjonalisering forteller at en økende grad av enighet av praksiser og prinsipper fører til mindre usikkerhet, tvetydighet og konflikt om hvem som skal gjøre hva og hvordan. Institusjonalisering gir også en økende grad av enighet om hvordan handlingsregler skal fortolkes og rettfærdiggjøres, noe som resulterer i et mindre behov for å begrunne at visse handlingsmønstre er passende og i overensstemmelse med kulturelle normer³.

Kulturperspektivet

Kulturperspektivet innen organisasjonsteori forbindes med de uformelle normene og verdiene som utvikles gjennom institusjonaliseringsprosesser i organisasjoner. Institusjonaliseringsprosesser er uintenderte, evolusjonære utviklingsprosesser formelle organisasjoner naturlig gjennomgår, og som bidrar til at organisasjonen kan tilpasse seg de indre og ytre krav som stilles. De uformelle normene og verdiene avspeiles i regler og rutiner, og identifiserer hva som er passende og korrekte handlinger for organisasjonens ulike medlemmer i forskjellige situasjoner. Ved å følge kulturen for hva som er passende oppfyller aktørene bestemte identiteter og handler i tråd med hva som er forventet av dem (Christensen & Rørvik, 1999).

² ³ Hentet fra forelesningen: *Hvordan ideen om styring og ledelse spres og hvordan de institusjonaliseres* den 20.11.2012

Noen måter å handle og tenke på blir ren automatikk, mens andre måter blir utelukket. Innen kulturperspektivet er det ikke ledelsen som er den dominerende påvirkningskraften når organisasjonskulturen utformes da påvirkningen gjerne kommer nedenfra (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010).

Mens det i en instrumentell handlingslogikk ofte er gitt et mål for virksomheten på forhånd, oppdages gjerne målet i en kulturell handlingslogikk underveis. Parallelt utvikles det også gradvis uformelle normer, regler og identiteter i organisasjonen. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier ved siden av de formelle, får den det som kalles institusjonelle trekk. Slike institusjonaliserte organisasjoner er mindre fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor nye krav om endringer (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Institusjonalisering av normer og verdier i en organisasjon gjør det vanskeligere å få gjennomført formelle endringer da institusjonaliseringen har gitt organisasjonen en egen identitet og kultur. Endringer kan som følge av dette bli sett på som at identiteten er krenket eller truet. Det er derfor viktig å implementere organisasjonskulturen i en eventuell endringsprosess om man ønsker å lykkes (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Operasjonalisering av varianten

Forventningene til det kulturelle perspektivet, hvor fokuset ligger på uformelle normer, regler og rutiner, er at aktørene i formidlingsprosessen har utviklet sin egen identitet som styrer hvordan den reelle rolle- og ansvarsfordelingen skal organiseres. Institusjonelle normer og verdier, organisasjonskultur og tradisjoner vil legge sterke føringer for rolle- og ansvarsfordelingen, og det vil derfor ikke nødvendigvis være full overensstemmelse mellom den fordelingen man formelt kan forvente og den som faktisk forekommer. Organisasjonens medlemmer gjør ikke nødvendigvis det som lønner seg, men heller det som sømmer seg. Organisasjonstenkningen kan sies å være preget av normer og rutiner som de ulike aktørene bringer med seg inn. Perspektivet forventes å legge vekt på normer, regler og rutiner som er gjeldene i offentlig forvaltning, og at deltakelse i forvaltningsprosessen defineres gjennom disse.

Ut fra det kulturelle perspektivet forventer jeg å se at den reelle rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler er formet og styrt etter tjenestelinjenes tradisjoner, normer og rutiner formet i en evolusjonær utvikling. Tjenestelinjene har sammen

altså med tiden utviklet en egen og uformell "løsning" om hvordan formidlingsprosessen best skal være utformet, og hvem som har ansvar for hvilke oppgaver. For at denne teoretiske varianten skal være gjeldene må det være en ulikhet mellom den formelle og den faktiske organiseringen av prosessen.

Myteperspektivet

I likhet med kulturperspektivet vektlegger også myteperspektivet normer og verdier. I motsetning til kulturperspektivets fokus på organisasjonenes gradvise utviklingsprosesser av normene og verdiene, vektlegger myteperspektivet heller de institusjonelle omgivelsenes påvirkning. Med utgangspunkt i en annen forståelse av hvordan institusjonaliseringsprosessen fungerer, er det de institusjonelle omgivelsene som er viktigst i myteperspektivet (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Innen organisasjonsteori er myter sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser og forbindes gjerne med populære organisasjonsideer og ytre press fra omgivelsene. Organisasjoners omgivelser har en skapt norm til hvordan virksomheten bør være utformet og drives for å framstå som effektiv. Effektivitet gir organisasjonen en legitimitet og aksept fra omgivelsene. For å oppnå dette må organisasjonen i tillegg også leve opp til grunnleggende vestlige moderniseringsnormer med fremskritt, fornyelse og rasjonalitet som viktige poeng for å framstå som moderne og tidsriktig. Normene kommer til uttrykk ved på legge føringer for hvordan legitime organisasjoner bør være strukturert og hvilken prosedyrer og rutiner som bør gjelde. En myte er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Dette kalles gjerne for rasjonaliserte myter og styrer alt fra hvordan en organisasjon bør handle, til hvordan den formelle strukturen, prosedyrer og prosesser bør se ut. At en myte er rasjonalisert betyr at det ved hjelp av vitenskapsliknende argumentasjon har blitt skapt en sterk tro på at effektive redskaper skal hjelpe organisasjonen til å oppnå forutbestemte organisatoriske mål.

Der kulturperspektivet legger vekt på den institusjonelle utviklingen av ulikheter, ser myteperspektivet på likhet som et resultat av institusjonaliseringsprosesser. Myter spres raskt og gjennom imitasjon har organisasjoner som vektlegger myter i omgivelsene en tendens til å bli mer lik hverandre. Resultatet er at organisasjoner i samme institusjonelle omgivelser,

og som i utgangspunktet er ulike, over tid fremstår som like. En slik formlikhet kalles isomorfisme⁴.

Myteperspektivet mener at organisasjoner innlemmer mytene fra de institusjonelle omgivelsene i den formelle strukturen uten at disse nødvendigvis er i overensstemmelse med organisasjonens egne effektivitetskriterier. Organisasjonen vil da utvikle en formell og en uformell organisatorisk struktur, hvor kun den uformelle strukturen har betydning for organisasjonens faktiske gjøremål og effektivitetskriterier. På denne måten kan organisasjonen oppnå legitimitet fra omgivelsene ved at den på samme tid som den tar hensyn til de uformelle effektivitetskravene også handler i tråd med hva de institusjonelle omgivelsene anser for å være best (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Operasjonalisering av varianten

Forventningene til myteperspektivet, hvor fokuset ligger på forventninger fra omgivelsene, er at aktørene i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus vil tilpasse sin deltakelse i prosessen etter hva som tilfører organisasjonen mest legitimitet fra omgivelsene. Organisasjonstenkningen bak formidlingsprosessen er ikke en rasjonell kalkulasjon, men gjenspeiler de normer og verdier for hvordan rolle- og ansvarsfordelingen i en slik prosess skal være utformet.

Dette innebærer at den reelle utformingen av formidlingsprosessen og dens aktører er definert på bakgrunn av hva som regnes som legitimt i omgivelsene. Gjennom institusjonalisme har strukturen for formidlingsprosessen, med samarbeidsflaten mellom stat og kommune, med tiden blitt selvfølgegjort og selvbegrunnende.

Ut fra myteperspektivet forventer jeg å finne at tjenestelinjene tilpasser sin egen rolle etter hva de selv mener kan forventes av dem fra omgivelsene. Tjenestelinjene vil altså selv bestemme hvilke ansvars- og arbeidsoppgaver som ligger inn under den rollen de har i formidlingsprosessen, og tilpasse dette for å oppnå legitimitet fra de andre aktørene. Med utgangspunkt i en ”myte” om hvordan ansvars- og arbeidsfordelingen best bør være organisert, forventer jeg å se ulikheter og motsetninger mellom førstelinjen og andrelinjens ”myter”. Disse motsetningene forventer jeg vil komme fram i dybdeintervjuene med respondentene i form av ulikt syn på ansvarsdelingen rundt konkrete arbeidsoppgaver.

⁴ Hentet fra forelesningen: *Institusjonell isomorfisme* den 20.11.2012.

2.2 Rolleteori

I en prosess som strekker seg over flere organisasjoner og forvaltningsnivå er samhandling mellom forskjellige aktører og faggrupper en naturlig del. Hvordan samhandlingen blir organisert bestemmes av rollene til de ulike aktørene i prosessen. En rolle kan defineres som et sett med forventninger og normer som knyttes til en bestemt stilling, faggruppe, posisjon eller funksjon. Forventningene som er knyttet til en rolle stammer hovedsakelig fra omgivelsene, men noen er også skapt av rolle innehaveren selv (Lauvås & Lauvås, 1998).

Normer er formelle eller uformelle regler som implisitt definerer en rolles innhold og rolle innehaverens adferd. Begrepene "forventning" og "norm" er knyttet tett opp til hverandre, og brukes gjerne synonymt. Sosiale forventninger danner først en norm når en bestemt type situasjon utløser samme regelmessighet. Forventningene må ha en bestemt varighet og stabilitet for at de skal bli normer (Lauvås & Lauvås, 1998).

I en prosess med samhandling mellom ulike aktører vil partene stille forventninger til hverandres roller når det gjelder innhold og utforming. Rolle innehaveren har en viss frihet til å utforme rollen sin selv, men de ytre forventningene danner er press til å utforme rolleinnholdet i samsvar med de andre aktørenes forventninger. Forventningene til en rolle innbefatter også et krav til kompetanse. Ikke minst gjelder dette i en prosess som krever at flere roller samhandler (Lauvås & Lauvås, 1998).

2.2.1 Rolleutforming

I en prosess vil utformingen av en rolle og rollens innhold få konsekvenser for de andre rollene i prosessen. Om rolle innehaveren oppfører seg i tråd med forventningene oppstår det sjeldent problemer, men om rolleadferd og rolleforventning ikke stemmer overens kan dette skape usikkerhet og uklarheter. Når en rolle innehaver først har bestemt seg for hvordan rollen skal være uformet, er det viktig å få legitimert rolleadferden. På denne måten rettfærdiggjøres og forklares måten det velges å handle på ovenfor de andre aktørene. For å bevare rollelegitimiteten må man ikke bevege seg utenfor det området hvor ens faglige autoritet er akseptert. Dette gjelder også i prosesser hvor aktørens samhandling er preget av diffuse rolleavklaringer (Lauvås & Lauvås, 1998).

Ansvar og arbeidsfordeling

Formelt sett er ansvars- og arbeidsfordelingen i en prosess nedfelt i lovtekster og avtaler, men uformelt påvirkes dette gjerne gjennom aktørenes roller. Uklare ansvars- og arbeidsoppgaver oppstår når det er forskjeller i hva den enkelte selv mener rollen omfatter, og hva andre aktører mener rollen bør omfatte. I en prosess blir aktørenes rolleutforming hele tiden justert og tilpasset i forhold til hverandre. Det "forhandles" aktørene imellom om hva rollene skal omfatte, og hvilke arbeidsoppgaver som faller innunder rollens ansvarsområde. En slik avklaring omfatter både funksjoner og plikter som ligger under rollen, konkrete arbeidsoppgaver og det ansvar rolleinnhaveren har ovenfor tilstøtende roller (Lauvås & Lauvås, 1998).

I noen tilfeller har man ikke formet klare og entydige skillelinjer mellom rollene. I organisasjoner og prosesser hvor arbeidet er svært spesialisert vil man oppleve "gråsoner" mellom rollenes ansvarsområde. Gråsoner er områder hvor funksjoner i en prosess enten overlapper hverandre eller ikke er klart nok definert til å falle inn under en bestemt rolle (Lauvås & Lauvås, 1998).

Prosesser og rutiner

Prosesser kan defineres som en serie av arbeidsoppgaver som utføres med det formål å produsere en opplevd verdi for brukeren i form av et produkt eller en tjeneste. Prosessen bestemmer hvilke rekkefølge arbeidsoppgavene skal utføres i, da dette er byggeklossene som utgjør prosessaktørenes virksomhet. Prosessen er helt avgjørende for å opprettholde og vedlikeholde virksomheten i organisasjonen (Mikalsen, 1998).

I en prosess som skal resultere i et produkt eller tjeneste skiller man mellom kjerneprosesser, støtteprosesser og ledelsesprosesser. Kjerneprosesser er regnet som summen av de arbeidsoppgavene som inngår for å tilvirke et produkt eller en tjeneste. Støtteprosesser er knyttet til og støtter opp om kjerneprosessene, og er ikke direkte knyttet til det ferdige resultatet. Dette er heller ikke prosesser som går ut av organisasjonen, da de kun er ment å brukers internt som støtte for å drive fram organisasjonens virksomhet. Ledelsesprosessene kalles gjerne også for virksomhetsstyring og strategisk ledelse, og bestemmer føringen for hvordan virksomhetens skal driftes. Kompetanseutvikling faller inn under denne prosessen (Lauvås & Lauvås, 1998).

For arbeidsoppgaver som gjentas ofte, og som henger sammen med andre oppgaver, vil det som oftest bli utarbeidet bestemte regler eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses. Dette kalles en rutine og blir definert som en detaljert beskrivelse for hver enkelt arbeidsoppgave, med forklaring på hvordan oppgaven skal utføres og hvem som skal utføre den. Rutinene skal sikre en riktig og lik utførelse av arbeidsoppgaven (Mikalsen, 1998).

2.2.2 Kompetanse

Kompetanse handler om å være i stand til å mestre oppgaver og å oppnå forhåndsdefinerte mål. I NAV benyttes Lais (2004) definisjon av kompetanse: ”de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål”.

Kompetanse kan deles inn i kategorier som forteller hvor generell eller spesialisert kompetansen er. Basiskompetanse kan forstås som den grunnleggende kompetansen som brukes på tvers av oppgaver og funksjoner innad i organisasjonen. Kjernekompetanse kan forstås som de ferdighetene organisasjonen må ha for å kunne nå sine kortsiktige og langsiktige mål. Dette er kompetanse som kan knyttes direkte opp mot produksjon av de tjenestene organisasjonen leverer, og er derfor også rollespesifikk. Ulike roller har forskjellig kjernekompetanse. Spisskompetanse kan forstås som ferdigheter med høy grad av spesialisering, gjerne bundet opp mot noen få nøkkelpersoner i organisasjonen.

Behovet for kompetanse er til stede i alle organisasjoner, og støtter opp om virksomhetens kjerneprosesser. Riktig og god kompetanse vil sikre at organisasjonen har god kvalitet i prosessutførelsene, en mest mulig effektiv ressursutnyttelse og et godt omdømme.

Rollespesifikke kjernekompetanser blir da spesielt viktig i en organisasjon som driver innen offentlig forvaltning. Fagkompetanse, tjenesteproduktkompetanse, samhandlingskompetanse, prosesskompetanse, datakompetanse og ledelseskompetanse kan nevnes som noen av de ferdighetene en offentlig forvaltningsorganisasjon bør ha intern for å kunne lykkes med virksomheten og nå de overordnede mål.

3. Metode

Dette kapitlet vil redegjøre for de metodiske valgene som er gjort i forbindelse med den konkrete gjennomføringen av de vitenskapelige undersøkelsene i denne studien. Studien er kvalitativ og baserer seg på data hentet fra dybdeintervju.

3.1 Forskningsdesign – Valg av metode

Metoden forteller oss hvordan vi bør gå fram for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap (Dalland, 2007), mens forskningsdesignet skal være en overordnet plan for hvordan problemstillingen best kan besvares. Studien er bygget på en kvalitativ metode med data hentet fra informantintervju. Formålet med et kvalitativt intervju er å se studiets tema fra flere sider ved hjelp av nyanserte beskrivelser (Kvale & Brinkmann, 2010). Ordet ”kvalitet” viser til egenskapene eller karaktertrekkene ved fenomener (Dalland, 2007). Ved å velge kvalitativ metode med dybdeintervju av ulike respondenter i første- og andrelinjen var målsetningen å få en nyansert beskrivelse av formidlingsprosessen fra ulike nivåer i både kommunal og statlig sektor.

3.2 Kvalitativt design

Et overordnet mål for kvalitative forskning er å utvikle forståelsen av fenomener knyttet til personer og situasjoner i deres sosiale virkelighet (Dalen, 2011). Med fokus på en spesifikk prosess og den organisasjonsteoretiske påvirkningen av denne, kan studiet sies å være en casestudie. Ordet case stemmer fra det latinske ordet *casus* som betyr ”hendelse”. Målet med en casestudie er å gå i dybden av og avdekke det spesielle ved konkrete hendelser, fenomen eller en enhet. Et karakteristisk kjennetegn ved casestudier er at den er en empirisk undersøkelse. Dette vil si at forskningen i studiet leder til konkrete data, hvorpå man kan trekke en konklusjon om hendelsen, fenomenet eller enheten (Dalland, 2007).

Studien har rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus som case. Prosessen kan ses på som både en hendelse og som et fenomen, mens aktørene i prosessen regnes som enheter. Ved å se på formidlingsprosessen som en case i dette studiet, er målet å belyse prosessens dynamikk og naturlige samspill aktørene imellom.

Da målet er å fange inn og belyse det unike ved den konkrete hendelsen og fenomenet *formidlingsprosessen* (og ikke prosessens aktører eller enheter) kan studien betegnes som en *enkel* framfor multippel casestudie. Ettersom at dette gjøres ved å benytte ulike teoretiske perspektiver kan studiet også betegnes som en teoretisk fortolkende casestudie (Dalland, 2007).

3.2.1 Intervju som metode

De opplysningene vi samler inn legger grunnlaget for rapporten som skal belyse og besvare problemstillingen i studien. Intervju er den mest anvendte datainnsamlingsmetoden innen de kvalitative tilnæringsmetodene, og formålet er å få tak i respondentens egen beskrivelse av den livssituasjon hun eller han befinner seg i (Dalland, 2007).

Grad av styringen fra forskerens side avgjør om intervjuet er strukturert eller åpent, hvor et semi-strukturert intervju er den mest brukte formen (Dalen, 2011). Ved denne formen for intervju er samtalene fokusert mot bestemte temaer valgt ut av forskeren på forhånd (ibid). Alle prosjekter som anvender intervju som metode vil ha behov for å utarbeide en intervjuguide. Intervjuguiden er særlig påkrev når man anvender semi-strukturert intervju da den styrer intervjusituasjonen i større eller mindre grad samtidig som den åpner for innspill fra respondenten. Ettersom jeg har flere ulike grupper av respondenter fra førstelinjen og fra andrelinjen, blir intervjuformen flerinformantintervju (Dalen, 2011). Ettersom studien omhandler samme formidlingsprosess sett fra ulike nivåer i offentlig forvaltning, har jeg valgt å benytte samme intervjuguide for alle respondentene. Dette til tross for at gruppene også var noe ulikt utformet med tanke på nivå internt i hver av organisasjonene. Hensikten med å benytte flerinformantintervju med identisk intervjuguide og var å belyse perspektiver fra begge tjenestelinjene i forhold til valgte problemstilling. Målet var å oppnå et mer nyansert perspektiv enn fra bare en av respondentgruppene.

3.2.2 Gjennomføringen av intervjuundersøkelsen

Jeg har i mine forberedelser til de empiriske undersøkelsene i form av dybdeintervju av respondenter, valgt å følge Kvaales (2010) modell for systematisering av intervjuprosessen. Modellen består av syv ulike stadier; 1) tematisering, 2) planlegging, 3) gjennomføring, 4) transkribering, 5) analysing, 6) verifisering og 7) rapportering.

Tematisering

Første nivå i modellen deler Kvale (2010) inn i tre ulike stadier; *hva*, *hvorfor* og *hvordan*. *Hva* og *hvorfor* referere til hvilke bakgrunnskunnskaper man har i forholdt til prosjektet, mens *hvordan* refererer til formålet man har med undersøkelsen.

Mitt utgangspunkt for oppgaven var en antakelse om at rollefordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus ikke fungerte som tiltenkt eller formelt beskrevet i lovverkene. I mine øyne var det ikke samsvar mellom formidlingsprosessens roller, slik de var formelt beskrevet, og den faktiske rollefordelingen med tilhørende arbeidsoppgaver. Med en fasinasjon for hvordan organisasjoner virker og hvordan organisasjonsadferd kan forklares med teorier, ønsket jeg å se nærmere på hvordan samarbeidsflatene i formidlingsprosessen var blitt formet. Formålet med undersøkelsen var å få en økt innsikt i hvilke konsekvenser den uformelle organiseringen av prosessen har. Jeg ønsket å få kunnskap hvilke konsekvenser dette har ved å samle inn data fra både fagpersoner og ledere, og fra de to tjenestelinjene i kommunal og statlig sektor.

Planlegging

Det andre punktet i Kvales (2010) modell er *planlegging*, et punkt som skal sikre kvaliteten i forskningsprosjektet. I oppstartsfasen opplevde jeg det på den ene siden som noe utfordrende å finne relevant litteratur i forhold til hjelpemiddelformidling og formidlingsprosessen, mens det på den andre siden ikke var noe problem å finne fag- og teorilitteratur. I utarbeidelsen av intervjuguiden hadde jeg fokus på at spørsmålene skulle være relevante for alle respondentene, uavhengig av rolle og forvaltningsnivå. Jeg hadde også som mål å utarbeide så presise og entydige spørsmål som mulig, slik at respondentene ikke skulle være i tvil om hva spørsmålet omhandlet. Med en gjennomtenkt formulering på spørsmålene ønsket jeg å styre dybdeintervjuene inn på formidlingsprosessens rolle- og arbeidsfordeling, samt formelle og uformelle faktorer som respondentene i større eller mindre grad opplevde kunne påvirke denne fordelingen.

I forkant av datainnsamling som er basert på dybdeintervju, er det viktig å foreta prøveintervju for å finne ut om spørsmålene som er utarbeidet i intervjuguiden er entydige for respondentene. Det er også viktig å undersøke om spørsmålene er for generelle eller for spesielle til at dataen som genereres, kan brukes som empirisk grunnlag videre i forskningsprosjektet. Jeg foretok to prøveintervju av respondenter innen gruppen fagperson i andrelinjen, med justering av spørsmål og begrep i etterkant. Grunnen til at denne gruppen

ble valgt var av praktiske hensyn, men jeg ser i ettertid at jeg med fordel også kunne ha foretatt prøveintervju på ledernivå og innen førstelinjen, da noen av spørsmålene krevde nærmere utdypning og forklaring for disse gruppene.

Jeg opplevde under intervjuene at spørsmålene i den endelige intervjuguiden stort sett var formulert på en måte som var forståelig for alle respondentene.

Gjennomføring

Med tanke på *gjennomføring* av datainnsamlingen ble det i dialog med min veileder tidlig bestemt at respondentene i forskningsprosjektet skulle holdes anonyme. Av hensyn til kravet om anonymitet og usporbar korrespondanse har det i all hovedsak, med få unntar, kun vært telefonisk kontakt i forkant av selve intervjuene.

I forbindelse med forespørselen om muligheten til å benytte vedkommende som respondent i forskningsprosjektet, ga jeg samtidig muntlig informasjon om prosjektet og svarte på eventuelle spørsmål vedkommende hadde. Jeg informert respondenten om anonymitetskravet og at dybdeintervjuet kom til å bli tatt opp på bånd for senere å transkriberes. Respondentene fikk også informasjon om at det under forskningsprosjektet kun var jeg som ville ha tilgang til datamaterialet og at dette ville bli slettet ved forskningsprosjektets slutt.

De to prøveintervjuene, samt fire av de syv dybdeintervjuene foregikk på et møterom på NAV Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus. De resterende tre dybdeintervjuene foregikk av praktiske hensyn på møterom ved respondentenes arbeidssted ute i kommune og bydel. Dybdeintervjuene med respondentene var planlagt å ha en lengde på ca 30 min. til 45 min., noe som i følge litteraturen ville resulterte i 2 t. til 3 t. transkribering. Anslått tidsbruk på intervju og transkribering viste seg å være korrekt.

Transkribering

Transkribering av de syv dybdeintervjuene ble i hovedsak gjort fortløpende etter at intervjuene var avsluttet. Alle intervjuene ble transkribert til bokmål til tross for at flere av respondentene snakket dialekt. Årsaken til dette var å ivareta respondentenes anonymitet. I transkriberingsprosessen har jeg vektlagt å ivareta respondentenes utsagn, noe som ifølge Kvale (2010) er viktig for forskningsprosjektets pålitelighet.

Alle syv respondenter fikk tilbud om å lese gjennom og kvalitetssikre intervjuet når det var ferdig transkribert, noe en av respondentene takket ja til. Respondenten meldte ikke inn noen korreksjoner.

Analysering

Min *analysemetode* består av meningskategorisering (Dalen, 2011) hvor jeg forsøker å trekke ut essensen av det innsamlede datamaterialet, og knytte det opp til hvordan de ulike organisasjonsteoretiske variantene og perspektivene kan ha preget det faktiske arbeidet.

Etter at transkriberingen av alle dybdeintervjuene var ferdig og skrevet ut på papir, startet jeg systematisk å kode materialet. Dalen (2011) kaller dette en aktuell analytisk fremgangsmåte. For å forenkle kodingen valgte jeg å benytte en fargekode for hver av de ulike teoretiske perspektivene og variantene. Ut fra de forventningene jeg på forhånd hadde satt til hvilken påvirkningskraft hvert teoretisk perspektiv eller variant kunne ha på formidlingsprosessen, kategoriserte jeg ved hjelp av fargekodene utsagnene som underbygget forventningene.

Problemstillingen var gjennom hele analysearbeidet styrende for bearbeidingen av datamaterialet.

Verifisering

Verifisering definerer Kvale (2010) som en fellesbetegnelse på reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Forskningsresultatenes grad av gyldighet og pålitelighet er innenfor både kvalitativ og kvantitativ forskning et viktig spørsmål. Noe ulik betydning er det allikevel innen de to teoretiske retningene, da kvantitativ forskning vektlegger objektive vurderinger for å fastslå resultatenes sannhet, gyldighet og pålitelighet, mens kvalitativ forskning vektlegger mer subjektive vurderinger. I mitt forskningsprosjekt har jeg valgt å anvende Kvales (2010) tre begrep i forhold til verifisering, men jeg vil imidlertid også utfylle Kvales begrepsinndelinger ved å referere til Dalen (2011) og Maxwells (1992) ulike kriterier for validering av resultater.

Validitet

Maxwell (1992) deler inn validitetskriterier innenfor den kvalitative forskning i deskriptiv validitet, tolkningsvaliditet, teoretisk validitet og generaliserings- evalueringsvaliditet.

Innenfor både kvantitativ og kvalitativ forskning benyttes begrepet validitet om hvor gyldig resultatene er (Dalen, 2011).

Maxwells (1992) typologi for validitet handler om at vurderingen av validitet må gjøres i lys av formålet med forskningen. Med deskriptiv validitet menes en presis beskrivelse av hva slags data man har samlet inn i forskningsprosjektet, og hvordan innsamlingen foregikk. Hele prosessen omfattes, fra intervjusituasjonen og transkribering av båndopptak, til hvordan presentasjonen av endelig resultat blir fremstilt. Ved å redegjøre for hvordan datainnsamlingen er gjennomført kvalitetssikres også forskningen ved at det legges til rette for en god og nøyaktig tolkning og analyse (Maxwell, 1992). Ved å transkribere respondentenes dybdeintervju så presist som mulig har jeg ivaretatt denne kvalitetssikringen.

Med tolkningsvaliditet menes at alle bakenforliggende meninger i kildematerialet blir tolket i retning av hva respondenten ønsket å formidle. En viktig forutsetning for at jeg som forsker ikke skal misforstå respondentens uttalelser, var at begrepene som anvendes i dybdeintervjuet på forhånd, og i størst mulig grad, var operasjonalisert og konkretisert. Dette for at forståelsen av begrepene skulle bli så homogene som mulig for forsker og alle respondentene. Ut fra erfaringer jeg gjorde under prøveintervjuene valgte jeg før alle dybdeintervjuene å definere begrepene førstelinje, andrelinje, formidlingsprosess, samt formelle og uformelle roller. Defineringen av disse begrepene var nødvendig for å sikre en homogen forståelse og på den måten styrke tolkningsvaliditeten.

Teoretisk validitet handler om samsvaret mellom det som forskningen tar sikte på å måle, og det som faktisk måles. Resultatet av forskningen er kun teoretisk valid dersom det er overensstemmelse mellom den teoretiske definisjonen og den operasjonelle definisjonen. Teoretisk validitet er derfor sterkt knyttet opp til oppgavens problemstilling.

Generaliseringsvaliditet vil jeg komme tilbake til litt senere i kapittelet.

Reliabilitet

At funnene man gjør i en studie har reliabilitet handler om at funnene er troverdige, pålitelige og konsise uavhengig av ytre faktorer. Spørsmålet man gjerne stiller er hvorvidt resultatene kan reproduseres på andre tidspunkt og av andre forskere (Kvale & Brinkmann, 2010), eller om respondentene vil tilpasse sine svar etter hvem som stiller dem. Reliabilitet omfatter alle stadiene i intervjuprosessen, samt under transkribering og analysen.

Under intervjuprosessen prøvde jeg i størst mulig grad å ivareta reliabiliteten ved ikke å stille ledende spørsmål og i minst mulig grad avbryte under dybdeintervjuene for å lede eller påvirke respondenten. Reliabiliteten ble under transkriberingsprosessen styrket ved at jeg

etterstrebet i størst mulig grad å ivareta respondentenes uttalelser. Ikke minst var dette viktig når dialekter eller språklige uttrykksformer ikke lot seg direkte transkribere. En nøye redegjørelse for framgangsmetoden i analyseprosessen er viktig for å styrke reliabiliteten i den delen av oppgaven.

Reliabiliteten vil helt klart kunne ha bli svekket ved at jeg selv jobber i formidlingsprosessens andrelinje, og fordi jeg kjenner flere av respondentene personlig. Reliabiliteten kan ha blitt svekket som følge av min kobling til andrelinjen, da det kan ha hatt en innvirkning på svarene som respondentene ga. Alle respondentene var i forbindelse med forespørsel om å bidra i prosjektet, blir gjort oppmerksom på min posisjon i andrelinjen og formidlingsprosessen.

Generaliserbarhet

All vitenskapelig kunnskap krever generaliserbarhet, men blir ofte knyttet til den kvantitative forskning hvor utvalgene er store. Dersom funnene som er gjort i dybdeintervjuene kan ses på som gyldige, gjenstår spørsmålet om overføringsverdien til andre grupper enn det aktuelle utvalget. Om funnene har en overføringsverdi kan de også innen kvalitativ forskning vurderes som generaliserbare (Kvale & Brinkmann, 2010).

Generaliserbarheten til kvalitativ intervjubasert forskning er ifølge Kvale og Brinkmann (2010) at det er for få respondenter til at resultatet kan ha overføringsverdi til andre. Med syv respondenter i dette studiet vil jeg til tross for et relativt lite utvalg tro at funnene i undersøkelse vil kunne gjenkjennes av andre og dermed betraktes som generaliserbare.

Rapportering

Rapportering er det syvende og siste stadiet i Kvales modell, og står sentralt fordi det handler om hvordan kommunikasjonen foregår mellom leseren og teksten (Kvale & Brinkmann, 2010). Hvordan studiet blir kommunisert til leseren avhenger av fremstillingen, og fremstillingen må følge de krav som ligger til en vitenskapelig forskningsrapport. Dette er krav som omhandler etiske retningslinjer rundt fortrolighet mellom forsker og respondent (Kvale & Brinkmann, 2010). I dette studiet har disse kravene blitt ivaretatt ved at respondentene har blitt anonymisert, og ved at eventuell identifiserbar datamateriale har blitt forkastet. Jeg har også overholdt avtalt taushetsplikt.

Rapporten skal også være strukturert etter bestemte regler og tydeliggjøre hele forskningsprosessen, slik at leseren skal kunne vurdere kvaliteten på arbeidet (Kvale & Brinkmann, 2010). Dette er et krav jeg har ivaretatt ved å benytte Kvales modell.

3.2.3 Ethiske refleksjoner

Forskeren har innen det kvalitative intervju en sentral rolle i alle de ulike trinnene av intervjuprosessen (Dalen, 2011).

I dette studiet tok jeg direkte eller telefonisk kontakt med alle aktuelle personer og inviterte dem muntlig med som respondent. De ble samtidig informert om studien og metoden for studien. De ble også gjort oppmerksom på at de når som helst og uten begrunnelse kunne trekke seg som respondent, hvorpå all innsamlet data om ønskelig ville bli slettet. Alle forespurte personer takket ja til å stille som respondent. I forbindelse med selve dybdeintervjuet ble respondentene igjen informert om rettigheter og muligheten for å trekke seg fra studien.

I samråd med min veileder ble det bestemt at studien ikke skulle meldes inn til Norsk Datavitenskapelig Samfunnstjeneste da respondentene ble anonymisert. All identifiserbar data er også anonymisert eller forkastet. For å ivareta respondentenes anonymitet skulle alle båndopptak i etterkant av prosjektet slettes. I tidsrommet mellom opptaket av dybdeintervjuet og studiens slutt ble båndopptakene oppbevart på en forsvarlig måte slik at andre ikke skulle ha tilgang.

Ettersom utvalget av respondenter i forbindelse med studien kun var på 7 personer, var muligheten for å identifisere respondentene til stede. Respondentene ble i forkant av dybdeintervjuet bedt om på utelate identifiserbar informasjon, og heller benytte seg av generelle uttrykk og beskrivelser. Identifiserbar informasjon som allikevel kom opp i dybdeintervjuene, slik som navn på personer, stedsnavn, utdanning og stillingsopplysninger ble utelatt i transkriberingen.

Da temaet jeg forsker på i studien er noe jeg, som ansatt i andrelinjen, til en viss grad selv er berørt av, er det viktig gjennom hele forskningsprosessen å være veldig bevisst i forholdet til respondentene. I en intervjusituasjon kan man risikere å miste relevant informasjon dersom forholdet til respondenten er for nær eller for fjern.

De svar som ble gitt av respondentene under dybdeintervjuene kan til en viss grad ha vært påvirket av at jeg har en stilling innen andrelinjen. Dette er noe jeg opplevde som et etisk dilemma under arbeidet med oppgaven. Det er vanskelig å gjøre noe med den påvirkning jeg har på de svar som ble gitt, men jeg har etterstrebet å lytte aktivt til det respondentene har formidlet, og distansert meg fra mine egne oppfatninger av temaet. Dette har jeg også informert respondentene om i forkant av intervjuet.

Datainnsamling

Innsamling av data i dette studiet ble gjort ved hjelp av kvalitative dybdeintervju, hvis formål var å få tak i respondentenes egen beskrivelse av den situasjon hun eller han befant seg i. Da denne studien tar for seg rolle og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen er kartlegging av hvor oppgavene ligger essensielt. Detalj-kunnskap og oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som ligger hvor er nødvendig for å kunne forstå og få fram sammenhengen mellom de aktørene og aktivitetene i formidlingsprosessen, for så å kunne sammenligne disse faktiske forholdene opp mot føringene i det formelle lovverket. Denne oppgavekartleggingen bygger på aktørenes egen formening om sin egen rolle og ansvarsområde, og dataene hentes derfor inn gjennom dybdeintervju av sentrale nøkkelpersoner innenfor formidlingsprosessen.

Ved å ta opp sentrale temaer i intervjupersonens "livsverden" kan intervjueren registrerer og tolke meningen med det som ble sagt (Dalland, 2007). Et kvalitativt forskningsintervju er en dialog mellom forsker og respondent. At intervjuet er kvalitativt betyr at kunnskapen hentes inn uttrykt med vanlig språk, og med sikte på å få frem nyanserte beskrivelser på den situasjonen som intervjupersonen befinner seg i. Utfyllende spørsmål kan hjelpe med å få en best mulig dekkende beskrivelser av situasjonen.

Målsettingen for de dybdeintervjuene jeg foretok i forbindelse med studien var å få, i lys av min problemstilling, fram nyanserte beskrivelser av valgte tema fra første og andrelinjen på både fag- og ledernivå. Ved hjelp av intervjuguiden kunne jeg få økt innsikt, samt et relevant og nyansert syn på hvordan organiseringen av formidlingsprosessen oppfattes fra de ulike ståstedene.

Utvalg

I et forskningsprosjekt er utvalget avgrenset av den populasjon man ønsker å undersøke. Populasjon er definert som den målgruppen som man ønsker å undersøke i et bestemt forskningsprosjekt (Dalland, 2007).

I denne studien kan man si at det var to populasjoner jeg ville undersøke: førstelinjen og andrelinjen innen formidling av synshjelpemidler i Oslo og Akershus. I hver av disse populasjonene var det igjen to grupper; fagpersoner og ledere. Utvalget i min undersøkelse bestod totalt av 7 respondenter, 4 respondenter fra førstelinjen (2 fagpersoner og 2 ledere), og 3 respondenter fra andrelinjen (1 fagperson og 2 ledere). Jeg anså alle til å være en representativ nøkkelperson fra sin gruppe.

Mens fagpersoner til daglig ser formidlingsprosessen gjennom sin praktiske yrkesutøvelse, har lederne en mer sentral plassering i organiseringen. Leder i både første- og andrelinjen har således en bedre oversikt over hvordan formidlingsprosessen er organisert og fungerer. Jeg ønsket å ha med begge nivåer fra de to tjenestelinjene for å få et bredere perspektiv på prosessen.

3.2.4 Kvalitativ tilnærming – fordeler og ulemper

Denne studien hadde et utgangspunkt som både kvalitativt og kvantitativt, men etter nøye evaluering og gode innspill fra veilederen ble den kvantitative delen forkastet. Begrunnelsen for dette valget var at en kvantitativ tilnærming til problematikken ville være langt mer tidkrevende som følge av krav om omfattende datainnsamling og et langt antall utvalg respondenter. Tatt oppgavens størrelse i betraktning var derfor dette ikke hensiktsmessig. I tillegg var også studiens problematikk mer egnet for en kvalitativ tilnærming da formålet er å få en bedre forståelse av årsakene bak problematikken, og fordi resultatene vanskelig kunne la seg måle. At studien har en kvalitativ tilnærming har både fordeler og ulemper.

Fordeler

En kvalitativ tilnærming til problematikken har som mål å få fram respondentenes virkelighetsoppfatning av situasjonen, og er således en ”nærmere” metode i den forstand at respondentenes motiver og tenkemåte har betydning for studiens resultat. Denne tilnærmingen er også en mer fleksibel da problemstillingen kan tilpasses og endres ved behov, etter hvert som oppgaven begynner å ta form.

Ulemper

En kvalitativ tilnærming til problematikken er ikke upåvirket av forskeren og således objektiv, da forskeren under hele forskningsprosjektet vil ta mange bevisste eller ubevisste valg som påvirker studien og resultatene. Et av disse valgene som forskeren gjør er eksempelvis i sammensetningen av respondenter i utvalget.

Utvalget kan være ikke-representativt og man kan derfor ofte ikke trekke slutninger fra en kvalitativ studie. Det er også vanskeligere å generalisere resultatene som følge av et for lite eller skjevt utvalg. Forskerens forhold til respondentene vil også kunne påvirke hvilke svar som gis i undersøkelsen. Dette kan være som følge av ledende spørsmål eller at respondenten gir strategiske svar i mangel på anonymitet.

4. Resultater og analyse

Kapittelet vil først presentere formidlingsprosessen slik den formelt sett er organisert etter de lover, regler og avtaler som regulerer området, før de empiriske funnene gjort i dybdeintervjuene av respondenter fra første- og andrelinjen blir presentert. Med utgangspunkt i de fire organisasjonsteoretiske variantene og perspektivene, vil kapittelet så se på ulikheter mellom den formelle og den uformelle/reelle formidlingsprosessen ved å analysere de empiriske resultatene.

4.1 Resultater

4.1.1 Hjelpemiddelformidling

Individer med en nedsatt funksjonsevne skal ha de samme muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse som andre samfunnsborgere. Hjelpemiddelformidlingens verdigrunnlag er forankret i menneskerettighetene som forplikter staten til å gi samme muligheter til alle borgere, og bidra til likestilling og deltakelse. Hjelpemiddelformidlingen støtter opp om sentrale velferdspolitiske mål og utgjør således en viktig del av det norske velferdssamfunnet (Ness, 2011).

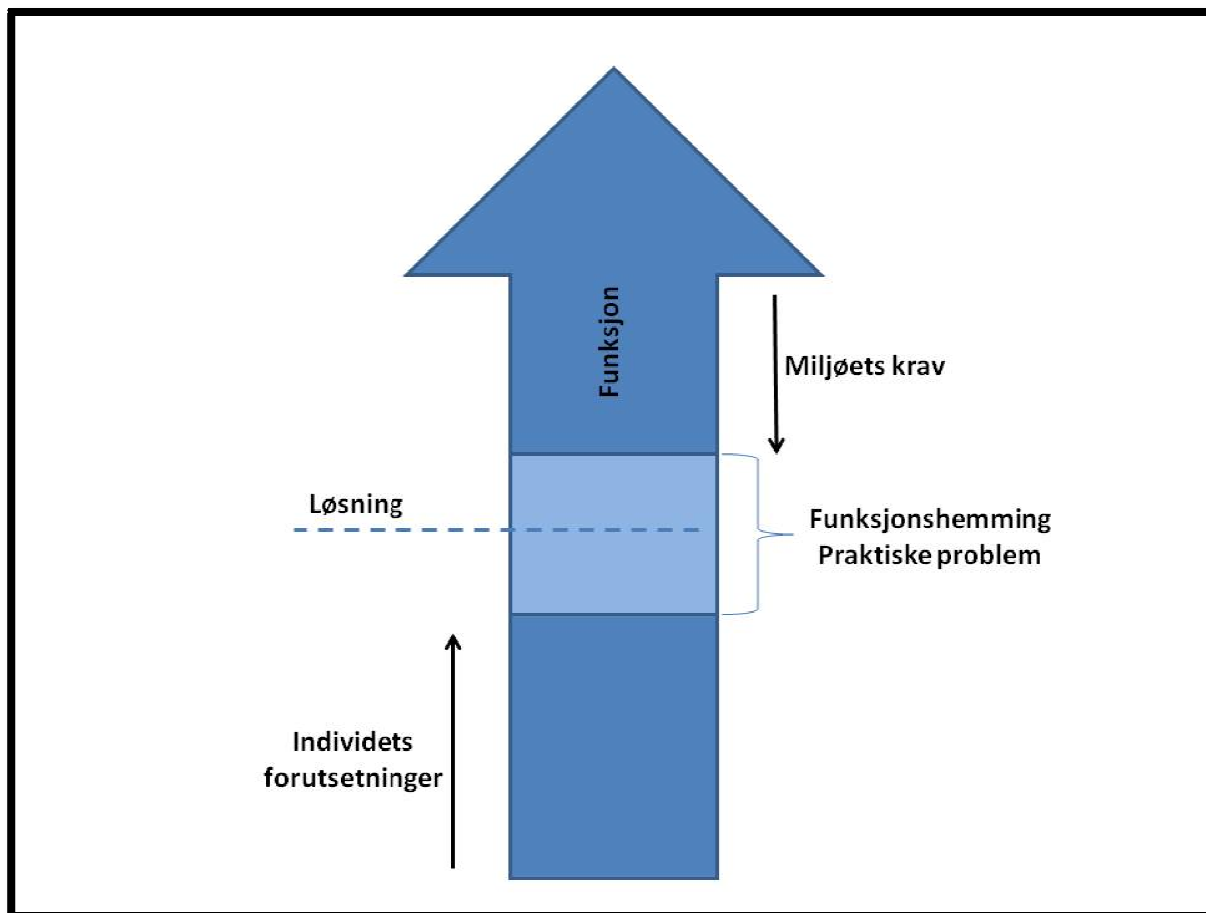
Utgangspunktet for en formidlingsprosess er et praktisk problem som følge av en nedsatt funksjonsevne.

I formidlingsprosessen finner bruker og fagfolk fram til den mest hensiktsmessige løsningen på brukerens praktiske problem. I tillegg kan også hjelpemidler bidra til å forebygge funksjonstap og å opprettholde og bevare funksjoner.

Formidling av hjelpemidler er et resultat av en prosess hvor ulike tiltak har blitt vurdert opp mot brukerens behov, og hvor man har funnet at hjelpemidler er et tiltak som kan fremme brukenes funksjon, aktivitet og samfunnsdeltakelse. Hjelpemidler skal legge til rette for at den enkelte mestrer hverdagen på en selvstendig måte og gi brukeren kontroll over sitt eget liv (Ness, 2011).

En funksjonshemming kan defineres som et misforhold mellom enkeltindividets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlig for selvstendighet og tilværelse. Med en nedsatt funksjonsevne menes tap eller skade av en kroppsfunksjon

eller kroppsdel. En nedsatt funksjonsevne blir først en funksjonshemming når nevnte gap mellom individets forutsetning og miljøets krav oppstår. Personer med en varig eller vesentlig innskrenket funksjonsevne som følge av sykdom, skade eller lyte, kan få hjelpemidler fra folketrygden. Varig og vesentlig er av folketrygden definert til to år (nav.no).



Figur 1

Figur 1 viser funksjonshemming beskrevet som et ”gap” mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon.

4.1.2 Formidlingssystemet

Formidlingssystemet av hjelpemidler i Norge har som mål å gi funksjonshemmede et likeverdig og homogent tilbud over hele landet. Hovedoppgaven er således å sørge for at den enkeltes funksjonsevne blir bedret som følge av hjelpemidlenes funksjonalitet i sammenheng med annen tilrettelegging og habilitering/rehabilitering.

Aktørene i prosessen er mange, men i sammenheng med denne avhandlingen er det samhandlingen mellom kommune og bydel som førstelinje, og hjelpemiddelsentralen som andrelinje som står i fokus. Formidling av hjelpemidler er et delt ansvar mellom statlig og kommunalt nivå. Oppgavefordelingen, og ansvaret for formidlingsfaglig bistand mellom kommunen/bydelen og hjelpemiddelsentralen, er regulert i flere ulike lovtekster. I tillegg er det også egne samarbeidsavtaler i form av ramme- og serviceavtaler nivåene mellom.

Lovtekster

Lovtekster for førstelinjen

For den kommunale førstelinjen er det flere lovtekster som hjemler hvilket ansvar som følger førstelinjerollen. Etter lov om helsetjenester i kommunen av 19. november 1982 nr. 66, har kommunene og bydelene et ansvar for formidling og oppfølging av hjelpemidler. Også Forskrift om habilitering og rehabilitering av 28-06-2001 nr. 765 regulerer kommunens og bydelens ansvar, i tillegg til Sosialtjenesteloven og Pasientrettighetsloven.

Lovtekster for andrelinjen

For hjelpemiddelsentralen som en andrelinje er ansvaret regulert av Forskrift om hjelpemiddelsentralens virksomhet og ansvar av 15. april 1997 med hjemmel i Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 § 20-8. jm. § 20-1 administrative organer, Forskrift nr. 4 til § 20-9.

Lokale ramme- og serviceavtaler

I tillegg til lovteksten som regulerer første- og andrelinjens ansvar, kan hver kommune og bydel i et fylke også ha en frivillig samarbeidsavtale med fylkets hjelpemiddelsentral. Målet med de lokale samarbeidsavtalene er å klargjøre de ulike aktørenes ansvar og oppgaver, slik at forvaltningen og formidlingen av hjelpemidler samordnes på en effektiv, helhetlig og god måte, til det beste for brukerne.

De lokale avtalene blir inngått mellom kommune/bydel og hjelpemiddelsentralen som to likeverdige samarbeidspartnere, og består av to deler; en rammeavtale og en serviceveileder.

Rammeavtalen er tuftet på Forskrift gitt av Sosial- og helsedepartementet den 15. april 1997 med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 20-8. jm. §20-1 administrative organer, Forskrift nr. 4. til § 20-9, samt Lov om helsetjenester i kommunene. Serviceveilederen bygger på rammeavtalen mellom kommune/bydel og Hjelpemiddelsentralen. Avtalen plasserer ansvaret for å løse ulike oppgavene innen

formidlingsprosessen og er derfor et verktøy for alle som jobber med formidling av hjelpemidler i Oslo og Akershus.

Samhandling

Organiseringen av formidlingssystemet, med samarbeidsflater mellom stat og kommune, kan gi et sammensatt og komplekst bilde med uklar ansvarsdelinger og gråsoner som resultat. Slik systemet er organisert nå er ikke et resultat av en helhetlig evaluering, men heller et resultat av en rekke enkeltbeslutninger (NOU 2010:5). Dette kan føre til at forvaltning av hjelpemiddelområdet samlet sett kan framstå som noe uoversiktlig og komplisert. Et viktig hovedtrekk i formidlingssystemet er at kommunene/bydelene fungerer som førstelinjetjeneste og hjelpemiddelsentralene som en andrelinje.

Som førstelinje har kommunen og bydel et basisansvar for den medisinske habilitering og rehabiliteringen hos den enkelte bruker. Under dette ligger også ansvaret for formidling av hjelpemidler og for å tilrettelegge miljøet rundt den enkelte brukeren. Hjelpemidler skal vurderes som et av flere ulike tiltak når man ser på brukerens samlede behov under ett. Kommunen og bydelen skal også henvise brukere videre til andrelinjetjenesten ved behov.

Hjelpemiddelsentralene er en andrelinjetjeneste og skal fungere som et ressurs- og kompetansesenter. Med et forvaltningsansvar for de hjelpemidlene som er folketrygdens eiendom, skal hjelpemiddelsentralen påse at ressursene og hjelpemidlene blir benyttet i samsvar med bestemmelsene i Folketrygdloven. Sentralene har også et overordnet ansvar for å anskaffelse av hjelpemidler og et koordinerende ansvar ovenfor det øvrige fagapparatet i formidlingsprosessen (Ness, 2011).

Det er ikke uvanlig at flere organisasjoner regulerer virksomheten eller yter tjenester for en bestemt brukergruppe, hvor oppgavene og ansvarsområdet grenser nært opp til hverandre. Når det ikke er mulig å løse oppgaver for denne brukergruppen på en hensiktsmessig måte innen en organisasjon eller virksomhet, må derfor organisasjonene samhandle. Samhandlingsproblemer mellom organisasjoner i ulike sektorer eller forvaltningsnivå er ikke uvanlig dersom oppgaver eller ansvarsområder griper inn i hverandre. Om organisasjonene forvalter forskjellig lovverk, har ulik kompetanse eller har motstridene mål og prioriteringer kan dette forverre utfordringen om samhandling partene imellom. Samhandlingsproblemer er

ikke ukjent i offentlig sektor, og mellom stat, fylkeskommune og kommune (Mikalsen, 1998).

Målet med hjelpemiddelformidling er å løse funksjonshemmedes praktiske problemer ved hjelp av tekniske tiltak. Formidlingsprosessen av disse tekniske tiltakene er en utpreget tverrfaglig oppgave som også går over flere offentlige sektorer og forvaltningsnivåer (Ness, 2011).

Kommunale synskontakter er ment å fungere som et bindeledd mellom kommunen/bydelen og hjelpemiddelsentralen i fylket. Synskontaktordningen er frivillig for kommune/bydel. Tittelen synskontakt er et samlebegrep for ansatte som er ment å arbeide noe mer innen området syn enn andre, og er dermed tettere knyttet til formidling av synshjelpemidler. I Oslo og Akershus har synskontaktene en variert yrkesbakgrunn, men oftest er det en kommunalt ansatt fysioterapeut eller ergoterapeut som har denne funksjonen.

Kontaktpersonenes ansvar i forhold til hjelpemidler og tilrettelegging er kun i varierende grad definert i stillingsbeskrivelsen, noe som kan gjøre løsningen sårbar i forhold til omprioriteringer innad i kommune og bydel. Selv om kommune og bydel har et klart ansvar som er hjemlet i forskrift, er det en varierende grad av prioriteringen og satsingen på området (NOU 2010:5).

Roller og ansvarsområder

For at en organisasjons virksomhet skal kunne utføres på en effektiv måte, deles arbeidsoppgavene gjerne opp i enkeltoppgaver slik at man får en spesialisering. Disse enkeltoppgavene henger sammen og må koordineres i forhold til hverandre for at alle aktørene skal kunne utføre sine egne oppgaver på en tilfredsstillende måte. Om noen ikke utfører oppgavene som er forventet vil det få konsekvenser for de andre enkeltoppgavene i virksomheten. En rolle kan derfor defineres som en oppfatning av hvilke forventninger den enkelt har til sitt eget arbeid, men også forventningene til hverandres arbeid.

I forhold til formidling av hjelpemidler er kommunene og bydelenes ansvar i stor grad relatert til ansvaret for habilitering- og rehabilitering i henhold til kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. I følge rehabiliteringsforskriften har

kommune og bydel et basisansvar for habilitering- og rehabilitering, et ansvar som også dekker formidling av hjelpemidler.

I Helsetjenesteloven §1-3 første ledd nr. 3 står det at kommunenes helsetjenester skal omfatte medisinsk habilitering og rehabilitering. I forskrift om habilitering og rehabilitering står det følgende: ”Kommunen skal sørge for formidling av nødvendige hjelpemidler og for å tilrettelegge miljøet rundt den enkelte. Kommunen skal vurdere hjelpemidler som ett av flere alternative tiltak på grunnlag av brukerens samlede behov. Om nødvendig skal kommunen be om bistand fra hjelpemiddelsentralen eller fra andre relevante instanser”. Forskriften omfatter også synshjelpemidler.

I forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar står det i §1 pkt 1: ”Hjelpemiddelsentralen har et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler til funksjonshemmede. De skal bidra til likeverdig og helhetlig problemløsning for funksjonshemmede gjennom tekniske og ergonomiske tiltak og være et ressurs- og kompetansesenter for offentlige instanser og andre som har ansvar for å løse funksjonshemmedes problemer, og hvor tekniske og ergonomiske tiltak kan være aktuelt” ... ”Hjelpemiddelsentralen har en rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor helsetjenester i kommunen og fylkeskommunen på hjelpemiddelområdet”.

Kompetanse

Kompetanse handler som tidligere nevnt om å være i stand til å mestre oppgaver og å oppnå forhåndsdefinerte mål. I NAV benyttes Lais (2004) definisjon av kompetanse: ”de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål”.

I en forvaltningsprosess av synshjelpemidler vil det være et krav og en forventning til alle aktørene om ferdigheter, kunnskaper og kompetanse som ligger til aktørens rolle. Rollens arbeidsoppgaver i prosessen vil i lovtekstene og i de lokale avtalene være tett knyttet opp til forventet kompetanse som er anskaffet gjennom utdanning og erfaring (Mikalsen, 1998).

For at alle ledd i formidlingsprosessen skal kunne foregå på en forsvarlig måte må aktøren ha denne grunnleggende rollespesifikke kompetansen om hjelpemiddelformidling som metode, om forvaltningssystemene og en grunnkunnskap om produkter og løsninger.

At det er forskjellige yrkesgrupper på ulike forvaltningsnivå i prosessen, vil også si ulike rollespesifikk spiss- eller spesialkompetanse. Rollespesifikk kompetanse er knyttet til oppgavene som personen skal utføre i formidlingsprosessen. Kompetansen vil derfor følge rollen og de forventningene de andre aktørene har til denne rollen (Mikalsen, 1998).

Om man ser på formidling av synshjelpemidler i Oslo og Akershus ser man at kommunene og bydelene som førstelinje kun har en grunnleggende basiskompetanse på synsproblematikk og hjelpemidler for synshemmede. Mye av grunnen til dette er at rollen som førstelinjetjeneste i all hovedsak fylles av ergoterapeuter, fysioterapeuter, sykepleiere og hjelpepleiere (Helsedirektoratet, 2009). Dette er yrkesgrupper som har en stor basis- og fagkompetanse på andre områder enn synsproblematikk, og man ser derfor at spisskompetansen på synshjelpemidler er noe man først finner i andrelinjetjenesten med yrkesgrupper som optikere og synspedagoger.

En viktig kompetanse å ha i alle ledd av en formidlingsprosess, er å vite når og hvor man kan etterspørre mer kunnskap når man ser at tilgjengelig kompetanse ikke er tilstrekkelig.

Kompetansehevende tiltak og strategisk kompetansestyring er derfor en viktig del av utviklingsprosessen av hjelpemiddelformidling og de ulike forvaltningsnivå. Kompetanseutviklingen må etableres tett opp mot den hverdagslige praksisen og utførelsen av arbeidsoppgavene for å kunne bidra til å oppnå de overordnede mål.

Hjelpemiddelsentralen er som et ressurs- og kompetansesenter i andrelinjen ansvarlig for å kurse og øke kompetansen til førstelinjen og andre offentlige instanser som jobber med formidling av synshjelpemidler, opp til et forsvarlig nivå i tråd med de formelle rolleforventningene.

4.1.3 Formidlingsprosessen etter de formelle føringene i lovverket

Hjelpemiddelformidling er metodisk å løse funksjonshemmedes praktiske problem ved hjelp av tekniske løsninger. Ut fra brukerens funksjonsevne og de fysiske omgivelsene personen skal fungere, blir det gjort en helhetsvurdering av situasjonen. Formidlingen av hjelpemidler skal foregå på brukerens premisser, og er en prosess som krever et godt samspill både mellom ulike fagfolk og sektorer, men også mellom fagfolk og bruker (Ness, 2011).

Hjelpemiddelformidlingsprosessen omfatter arbeidselementer hvor ansvaret for gjennomføring klart og tydelig ligger på fortrinnsvis enten førstelinjen eller på andrelinjen. Andre arbeidselementer kan igjen ha et delt og/eller uklart ansvarsforhold (NOU 2010:5).

Ved formidling av synshjelpemidler i Oslo og Akershus har jeg valg å dele prosessen inn i følgende arbeidselementer:

1) Oppdage behov

Formidlingsprosessen starter alltid med at det er et behov for hjelpemidler. Brukeren selv, familien eller andre i omgangskretsen oppdager at synet begynner å bli for dårlig til at brukeren kan fungere tilfredsstillende i hverdagen. Dersom kommunens eller bydelens førstelinjehelsetjeneste ikke allerede er inne i saken, er det viktig at de kommer inn på dette punktet for å kunne starte en målrettet prosess som hjelper den synshemmede på en best mulig måte. Det kommunale hjelpeapparatet skal selv også være i stand til å oppdage et behov når situasjonen tilsier det. Som oftest innebærer dette at brukeren benytter seg av andre kommunale tilbud, eller at de bor på en kommunal institusjon.

2) Behovsutredning

Dette arbeidselementet kan også kalles for en ”utredning av totalsituasjonen” eller ”funksjonsutredning”. Alle aspekt som kan ha betydning for utfallet av prosessen skal tas med i utredningen og ses i forhold til hverandre. En utredning av brukers behov for synshjelpemidler starter med en uttalelse fra en øyelege. Dette skal sikre at hjelpemidler ikke erstatter nødvendig medisinsk behandling, og legges til grunn når kravet om hjelpemidler finansiert av folketrygden skal vurderes. For å sikre en korrekt koordinering av tiltak er det viktig at førstelinjen deltar og tar ansvar for hele formidlingsprosessen, også der spesialisthelsetjenesten bistår med hjelp.

Om førstelinjen anser det som nødvendig og hensiktsmessig vil behovsutredningen resultere i en henvisning til andrelinjen.

3) Utprøving

Flere hjelpemidler kan dekke det samme behovet og det er derfor viktig å finne det hjelpemiddelet som fungerer mest hensiktsmessig for bruker til et lavest mulig kostnadsnivå. Brukeren skal ha mulighet til å prøve ut de ulike alternativene før et

endelig valg blir gjort. Brukers egen involvering i valg av hjelpemiddel sikrer også at hjelpemiddelet kommer til å fungere mest mulig hensiktsmessig.

Utprøving av enkle synshjelpemidler foregår i både førstelinjen og andrelinjen, mens utprøving av mer avanserte hjelpemidler hovedsakelig foregår i andrelinjen.

Fagpersoner fra første og andrelinjen foretar i samarbeid med bruker et endelig valg av hvilket hjelpemiddel som vil dekke behovet på en best mulig måte.

4) Søknad

I etterkant av en utprøving med vurdering og valg av hjelpemiddel, utformes det en søknad som skal sendes til hjelpemiddelsentralen for vurdering og vedtak. For at hjelpemiddelsentralens vedtaksavdeling kan foreta en riktig vurdering av brukers rettigheter i forhold til folketrygdloven, og en vurdering av behov i sammenheng med valgte løsning, er det viktig at søknaden er tilstrekkelig og godt begrunnet med alle relevante opplysninger.

De er i hovedsak førstelinjen som er ansvarlig for å bistå bruker med en faglig og sakkyndig søknadsbegrunnelse, men i saker som er kompliserte, eller hvor man ser at man ikke har den nødvendige kompetansen i kommunen, skal man be om bistand fra andrelinjen eller andre relevante instanser.

5) Vedtak, anskaffelse og distribusjon

Vedtak på søknader om hjelpemidler finansiert av folketrygden gjøres av fylkets hjelpemiddelsentral. Inngangsvilkår i folketrygdloven skal være oppfylt, noe som vil si at det skal foreligge en diagnose som synshemmet, og et varig og vesentlig behov for hjelpemidler. Søknaden vurderes i henhold til gjeldene lovverk og det fattes et vedtak. Om hjelpemiddelsentralens vedtaksavdeling godkjenner søknaden får søkeren utlevert hjelpemiddelet. Hjelpemiddelsentralen står også ansvarlig for alle anskaffelser av hjelpemidler som skal finansieres på folketrygden. Distribusjon fra leverandør til bruker er et delt ansvar mellom kommunen/bydelen og hjelpemiddelsentralen forhandlet fram gjennom den lokale ramme- og serviceavtalen.

6) Montering/installasjon og opplæring

Når hjelpemiddelet er utlevert til bruker må det monteres og tilpasses slik at det fungerer som til tenkt. Montering og installering av hjelpemidler er

hjelpemiddelsentralens ansvar, men enklere oppgaver kan utføres av kommunen med bistand og veiledning av hjelpemiddelsentralen ved behov. Opplæring i hjelpemiddelet er kommunens og bydelens ansvar, og også her skal hjelpemiddelsentralen gi bistand og veiledning ved behov.

7) Oppfølging

Brukers funksjonsevne og behov, samt miljøets forutsetninger, forandrer seg fortløpende. Det er derfor viktig å følge opp bruker i etterkant av en formidlingsprosess slik at forandringene fanges opp. Det er samarbeidspartnere i førstelinjen som har det grunnleggende oppfølgingsansvaret.

4.1.4 Den reelle formidlingsprosessen av synshjelpemidler

Kommunens ansvar for formidling av synshjelpemidler er hjemlet i forskrift om habilitering og rehabilitering, på lik linje med andre typer hjelpemidler. De skal ha hovedansvaret for, og være den viktigste koordinerende aktøren i formidlingsprosessen. I forskrift om habilitering og rehabilitering står det at kommunen/bydelen om nødvendig skal be om bistand fra Arbeids- og velferdsetaten eller andre relevante samarbeidspartnere ved kompliserte og sjeldne saker for kommunen/bydelen.

Selv om det kommunale ansvaret for formidling av synshjelpemidler er hjemlet i forskrift, er den faktiske satsningen på området i større eller mindre grad nedfelt i kommunens prioriteringer. For kommuner og bydeler med lite fagkompetanse på hjelpemidler for funksjonshemmede med synsproblemer, ser man at dette gjerne fører til at andre kompetansemiljø, som hjelpemiddelsentralen, må ta et større ansvar. Manglende kompetanse fritar imidlertid ikke helsetjenesten i kommunen for ansvaret de har for disse brukerne (NOU 2010:5).

Ulikhetene mellom den formelle og den reelle/uformelle organiseringen av prosessen ved formidling av synshjelpemidler i Oslo og Akershus er:

1) Oppdage behov

Formelt og uformelt er det ikke store ulikheter i hvordan formidlingsprosessen fungerer for å oppdage og registrere et nyoppstått behov for synshjelpemidler

2) Behovsutredning

Formelt og uformelt er det ikke store ulikheter i hvordan formidlingsprosessen fungerer for å utrede et nyoppstått behov for synshjelpemidler

3) Utprøving

Ved utprøving av hjelpemidler som potensielt sett kan dekke opp om brukers behov for synshjelpemidler, er det nødvendig med fagkompetanse, produktkompetanse og samhandlingskompetanse (NOU 2010:5). Ved utprøving av mer avanserte tekniske og optiske løsninger er dette spisskompetanse det ikke kan forventes at førstelinjen innehar. Ved utprøving av enklere hjelpemidler kan man derimot forvente at førstelinjen har en basiskompetanse på syn og synsproblematikk.

4) Søknad

Ved søknad om enklere synshjelpemidler er det fortrinnsvis førstelinjen som ved behov skal bistå bruker med en faglig søknadsbegrunnelse. Ved søknad om mer avanserte synshjelpemidler eller løsninger, kan førstelinjen ved behov trekke inn andrelinjen som en kompetanseressurs der egen kompetanse ikke strekker til.

Når førstelinjens fag- og produktkompetanse på syn og synshjelpemidler ikke er god nok må andrelinjen med sin spisskompetanse på området ta et større ansvar. Mens det formelt sett er førstelinjens oppgave å bistå bruker med utforming av søknad, er det på grunn av manglende kompetanse en oppgave andrelinjen langt på vei påtar seg til det beste for bruker. Andrelinjen fungerer innen formidling av synshjelpemidler mer som en førstelinje.

5) Vedtak, anskaffelse og distribusjon

Hjelpemiddelsentralen har som tidligere nevnt ansvaret for å vurdere og behandle alle søknader om hjelpemidler som skal finansieres av folketrygden. Formelt sett fungerer dette ved at forvaltningsansvaret ligger hos hjelpemiddelsentralen i fylket.

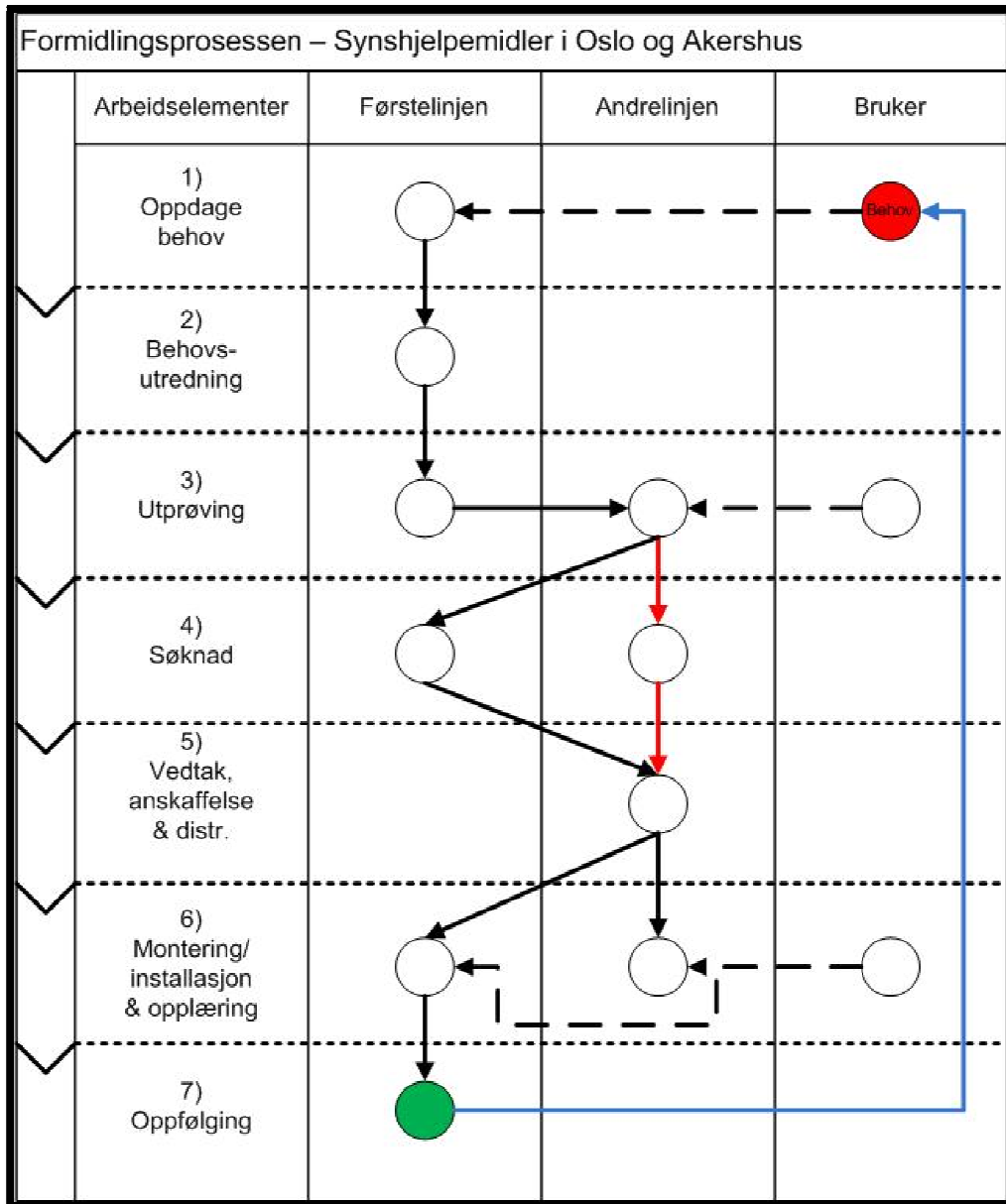
Når andrelinjen innen formidling av synshjelpemidler fungerer mer som en førstelinje resulterer dette i at det er samme instans (hjelpemiddelsentralen) som både utarbeider, begrunner og vurderer søknader fra brukere.

6) Montering/installasjon og opplæring

Formelt og uformelt er det ikke store ulikheter i hvordan formidlingsprosessen fungerer når det gjelder montering/installasjon og opplæring i synshjelpemidler.

7) Oppfølging

Formelt og uformelt er det ikke store ulikheter i hvordan formidlingsprosessen fungerer når det gjelder oppfølging av bruker i etterkant av en avsluttet prosess.



Figur 2

Figur 2 viser flyten av arbeidselementene mellom alle aktørene i formidlingsprosessen i Oslo og Akershus. De sorte pilene viser den formelt korrekte flyten, de røde den reelle/uformelle.

4.2 Analyse

De empiriske funnene gjort i dybdeintervjuene av representanter fra første- og andrelinjen i formidlingsprosessen blir nå knyttet opp til de fire organisasjonsteoretiske variantene og perspektivene. Formålet er å se om ulikhetene som har oppstått mellom den formelle og den reelle organiseringen av formidlingsprosessen kan forklares med organisasjonsteori.

4.2.1 Teoretisk-analytisk diskusjon rundt utformingen av prosessen

For å forklare årsaken til ulikhetene mellom den formelt nedtegnede og den reelle og faktiske organiseringen av formidlingsprosessen, har jeg valgt å benytte meg av organisasjonsteoretiske metoder. Dette er teorier som kan forklare hvordan adferd i en organisasjon påvirkes og formes, og hvordan dette igjen kan ha betydning for det organisasjonsmessige samarbeidet i en prosess hvor flere organisasjoner er delaktige aktører (Mikalsen, 1998).

Studier av offentlige forvaltningsinstitusjoner har vist at forvaltningen ofte er preget av at ulike aktører innenfor samme organisasjon eller enhet jobber mot forskjellige mål bygget inn i den formelle organisasjonsstrukturen (Høyer, 2005). Legger man i tillegg til de uformelle faktorene som kan påvirke organisasjonsstrukturen, kan man få en lite oversiktlig og hensiktsmessig resultat.

De fire ulike teoretiske perspektivene er tidligere blitt presentert i teorikapittelet. Ved å dra vekslers mellom perspektivene og de empiriske data jeg har opparbeidet gjennom syv ulike dybdeintervju håper jeg å kunne komme nærmere et teoretisk svar på hvordan ulikhetene i den formelle og reelle formidlingsprosessen har oppstått.

4.2.2 Den hierarkiske-instrumentelle variantens forklaringskraft på prosessen

Innen instrumentell organisasjonsteori tar den hierarkisk-instrumentelle varianten utgangspunkt i en formell og byråkratisk styringsform med autoritet som den viktigste

styringsmekanismen. Utformingen av organisasjonens rolle og ansvar er formet for å etterstrebe og oppnå de mål som ledelsen har satt (Mikalsen, 1998).

Ut fra den hierarkisk-instrumentelle variantens innvirkning på formidlingen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus, skal det være fullt samsvar mellom den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen og de føringene som er lagt for dette i det formelle lovverket.

I lys av denne teoretiske varianten og de empiriske funnene gjort i dybdeintervjuene, kan man finne uttalelser som støtter forventningen om at organiseringen av formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus kan være påvirket av en hierarkisk-instrumentell organisasjonstenkning.

Fagpersoner i første- og andrelinjen forteller blant annet i dybdeintervjuene at de kjenner godt til de lovverk og avtaler som styrer rolle- og arbeidsfordelingen. De forteller også at oppgavefordelingen i formidlingsprosessen følger de formelle føringene, da disse regulerer hvem som gjør hva ganske detaljert, men at de ikke forholder seg direkte til det formelle lovverket og avtalene i daglig praksis. Fagperson i førstelinjen sier:

”Det er jo skrevet en samarbeidsavtale mellom kommunene i Akershus og Hjelpemiddelsentralen i fylket, men dette er ikke noe jeg forholder meg til hver dag.”

I dybdeintervjuene forteller ledere i første- og andrelinjen at organiseringen av hjelpemiddelformidlingen for dem oppleves å følge de formelle føringene som er lagt i lovverk og forskrifter.

”[...] det finnes jo det som heter en serviceveileder[...] og den regulerer jo ganske detaljert hvem som gjør hva. Og det er jo den alle får beskjed om å lese når de starter opp, og det er den vi forholder oss til.”

Lokal ramme- og serviceavtale for Oslo kommune er ikke gyldig da den i skrivende stund ikke er fornyet fra årsskiftet 2012-2013. Leder i andrelinjen sier:

”Vi har for tiden ikke en gyldig samarbeidsavtale med Oslo, men håper å få den på plass igjen ved årsskiftet. Vi har ikke hatt den i år, men har hatt den tidligere år.”

4.2.3 Den forhandlings-instrumentelle variantens forklaringskraft på prosessen

Innen instrumentell organisasjonsteori tar den forhandlings-instrumentelle varianten utgangspunkt i at organisasjoner består av koalisjoner som kun handler formålsrasjonelt i henhold til egne interesser. Når flere organisasjoner i første- og andrelinjen er involvert i en forvaltningsprosess, vil prosessen også nødvendigvis bestå av flere aktører på både første- og andrelinjesiden som etter den forhandlings-instrumentelle organisasjonstenkningen kun handler formålsrasjonelt.

I forhold til forvaltningsprosessen vil det først og fremst være naturlig å skille førstelinjen og andrelinjen som hver sin koalisjon i prosessen, for deretter å se på interne koalisjoner hos hver av de to aktørene.

Fagpersoner i første- og andrelinjen forteller at rolle- og ansvarsfordelingen går litt i hverandre, og at alle arbeidselementene i formidlingsprosessen i større eller mindre grad utføres av aktører i både første- og andrelinjen. Hvem som utfører hvilke arbeidselementer er en konsekvens av hvem som kompetanse, ressurser og kapasitet. Fagperson fra førstelinjen sier:

”Det går jo litt i hverandre, man gjør vel på en måte grader av alle punkter i både første- og andrelinjen, det kommer jo litt an på hvordan man ser det da.”

Samarbeidet med rolle- og ansvarsfordelingen bestemmes formelt av lover, regler og avtaler. Under dybdeintervjuene forteller flere fagpersoner at de opplever at en tjenestelinje utfører arbeidsoppgaver som formelt sett ikke ligger til denne tjenestelinjen. Det mest omtalte eksempelet på dette er at andrelinjen bistår brukere med å utforme en søknad etter utprøving av synshjelpemidler, en oppgave som formelt ligger til førstelinjen. Fagpersoner fra førstelinjen sier i dybdeintervjuet at arbeidsfordelingen foreløpig er organisert på denne måten fordi det fungerer godt:

”Jeg vet jo at det har vært litt diskutert om man i andrelinjen skal skrive søknader på de hjelpemidlene man kommer fram til. Foreløpig er det sånn at de gjør det, og det tenker jo jeg da er riktig.”

Ledere i første- og andrelinjen forteller i dybdeintervjuene at det i alle år har vært en utfordring å formelt styre samarbeidet og ansvarsfordelingen. Lederne opplever at det ikke er

en direkte kommandolinje mellom tjenestelinjene, fordi første- og andrelinjen er to separate organisasjoner uten noen felles styringslinjer, kun samarbeidslinjer. En leder i førstelinjen har opplevd, og opplever ofte, at hjelpemiddelsentralen prøver å pålegge arbeidselementer til dem noe som formelt sett ikke er mulig da det er to ulike organisasjoner uten styringsrett ovenfor hverandre. Lederen sier:

” [...] det har jo, gjennom alle år, vært en utfordring fordi det ikke er noen direkte kommandolinjer mellom den ene og den andre. Vi er to separate organisasjoner. Og vi har vel ofte opplevd at hjelpemiddelsentralen har pålagt førstelinjen å gjøre ting, men det har de jo ikke noe med fordi de er en annen organisasjon. Det er jo egentlig ikke noen linjer der. Det er bare samarbeidslinjer, ikke noen kommandolinjer.”

I samarbeid med andre tjenestelinjer opplever lederne at utfordringene muligens ligger utenfor deres ansvarsområde slik at det er vanskelig å påvirke til endring direkte, men at man heller må etterspørre. Leder i andrelinjen sier:

”Så det er jo ikke alltid at utfordringene ligger internt, men og i samarbeid med andre og kanskje utenfor vårt ansvarsområde slik at ikke vi direkte kan påvirke dem, men vi kan etterspørre.”

Oppgavefordelingen mellom tjenestelinjene virker som tidligere nevnt i stor grad å være styrt av kompetansen til aktørene. De fleste som jobber med syn i førstelinjen er utdannet ergoterapeuter eller fysioterapeuter og har derfor ikke en formell fagkompetanse om syn og synsproblematikk (NOU 2010:5). Ledere i andrelinjen opplever at den kompetansen bevegelsesområdet innen hjelpemiddelformidlingen har i førstelinjen, helt mangler innen syn. Ledere i andrelinjen uttrykker også bekymring for den manglende kompetansen, en mangel som de påstår har gjort at andrelinjen må ta et mye større ansvar for oppgaver som egentlig er lagt til førstelinjen. En leder i andrelinjen sier:

”Så den førstelinjen som bevegelseshemming har i forhold til kommunen så mangler vi den helt. Det er ergoterapeuter som er inne i den funksjonen som skal råd gi synshemmede brukere”

En annen sier:

”[...] de(kommuner og bydeler) skal jo ha kontaktpersoner [...] som skal ha fått opplæring fra oss [...]. Det er noe vi er bekymret for, at de ikke har kompetanse og at

det er et ensidig fokus på bevegelse. Det har gjort at vi som andrelinje får ta et mye større ansvar for noe som egentlig er lagt til kommunen i utgangspunktet”.

Leder i andrelinjen opplever at et ansvar i offentlig forvaltning er blitt tildelt eller flyttet uten at nødvendig kompetanse har fulgt med. Førstelinjen har på grunn av manglende krav til oppbygging av kompetanse, dermed ikke mulighet til å oppfylle de rolleforventningene de andre aktørene i formidlingsprosessen har til dem. Da blir det opp til de andre aktørene å fylle de hullene som mangler av kompetanse i førstelinjen. Lederne i andrelinjen forteller også i dybdeintervjuene at de ser på denne problematikken som et spørsmål om ressurser som kunne blitt benyttet annerledes internt, i stedet for å dekke mangler i kompetansen hos eksterne organisasjoner. Leder i andrelinjen sier:

”[...] om førstelinjen fylte sin rolle [...] kunne vi ha benyttet ressursene på en litt annen måte. Sånn at det er jo et ønske fra min side å gjøre kommunene i stand til, på en eller annen slags vis, å ivareta sin rolle på en bedre måte sånn at vi også kan ivareta vår rolle igjen.”

Lederne i både første- og andrelinjen er klar på at kompetansebygging og overføring av kompetanse fra andre- til førstelinjetjenesten er en viktig faktor for å gjøre kommunene og bydelene i stand til å fylle sin formelle rolle i formidlingsprosessen. Fagperson i førstelinjen sier:

”Kompetanseoverføring begge veier er viktig, men det er nok viktigst fra andre- til førstelinjen. Vi som sitter ute i kommunen har så innmari masse og veldig mange felter å holde oss oppdatert på. Å få den nedover hele tiden, at det har kommet noe nytt er sånn... helt nødvendig altså.”

Leder i andrelinjen påpeker også at dette vil tilbakeoverføre ansvar fra andrelinjen til førstelinjen:

”[...] startet vi jo et samarbeid på ledernivå for å se og kartlegge hva som finnes av kompetanse på synsområdet ute i førstelinjen, og for å se hvordan kommunene kan ivareta sin rolle bedre.”

Synskontaktordningen blir også nevnt av fagpersoner og ledere i begge tjenestelinjene som en viktig kanal for et bedre samarbeid og et bindeledd mellom tjenestelinjene.

4.2.4 Kulturperspektivets forklaringskraft på prosessen

Innen institusjonell organisasjonsteori tar kulturperspektivet utgangspunkt i at organisasjoner styres av uformelle normer og verdier som er utviklet gjennom institusjonaliseringsprosesser over tid. Det er de uformelle normene og verdiene som bestemmer hva som er den korrekte handlingen for organisasjonens medlemmer i ulike situasjoner (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

En slik utvikling av uformelle normer og verdier parallelt med de formelle, gir organisasjonen et institusjonelt preg som legger sterke føringer for rolle og ansvarsfordeling. Kulturperspektivets organisasjonstenkning kan således sies å prege formidlingsprosessen ved at normene og verdiene de ulike aktørene i første- og andrelinjen tar med seg inni prosessen igjen påvirker oppfattelsen av egen rolle og ansvarsområde.

Fagpersoner som fungerer som synskontakt i førstelinjen forteller i dybdeintervjuene at de ikke har en formell avtale om hva synskontaktrollen innen formidling av synshjelpemidler i Oslo og Akershus skal omfavne, eller hvor stor del av stillingen som skal brukes til denne rollen. Rollen som synskontakt er altså noe de føler er blitt ”pådyttet” dem uten at det har skjedd noe med stillingsbeskrivelsen. Fagperson i førstelinjen forklarer dette slik:

”[...] det er på en måte bare en rolle i stillingen, men ikke formulert i stillingsinstruksen. Jeg er ergoterapeut og tar synssaker på lik linje som jeg tar alle andre saker.”

Synskontaktene opplever også at rollen kan ha veldig ulik betydning for forskjellige samarbeidsparter, samt man gjerne opererer litt ulikt i de forskjellige kommunene og bydelene:

”Ellers kan jo en nedarvet kultur ha en liten påvirkning, også innenfor synskontaktrollen. Rollen kan ha veldig ulik betydning og gjøre at man opererer litt forskjellig i de ulike bydelene og kommunene. Og i og med at det aldri har vært noen forpliktende prosentdel jeg skal bruke til det så blir det litt til at jeg tar det fra sak til sak.”

Fagpersoner i andrelinjen forteller i dybdeintervjuene at de utfører arbeidsoppgaver som formelt sett ligger til rollen som synskontakt i førstelinjen. Hovedsakelig dreier dette seg om å bistå bruker med faglig begrunnelse og utforming av søknad om synshjelpemidler. Årsaken

til at arbeidsfordelingen ikke følger de formelle føringene, opplever respondentene i andrelinjen er at regelverket som sier at det skal finnes kompetanse i førstelinjen ikke blir fulgt. Fagperson i andrelinjen sier:

”[...] (å bistå bruker med å skrive søknad) der er det formelt førstelinjen sin oppgave. Regelverket sier jo at kompetansen skal finnes i førstelinjen, men det gjør den ikke i praksis. Synshjelpemidler er såpass komplisert at vi gjør den biten, selv om det formelt sett ikke er vår oppgave.”

Leder i førstelinjen opplever at samarbeidet mellom de to tjenestelinjene er godt, men at ansvarsfordelingen oppleves som mindre klart. At samarbeidet fungerer godt mener leder i førstelinjen skyldes at tjenestelinjene i praksis er gjensidig avhengig av hverandre, og at begge også har et definert forhold til sin egen rolle i prosessen. Samarbeidet er preget av at det er en aksept og respekt for hverandres roller, og at de rollene passer sammen i formidlingsprosessen. Lederen sier i dybdeintervjuet at hun opplever at man gjennom mange år har funnet ut hva som fungerer med tanke på samarbeidet og ansvarsfordeling:

”Jeg tror at vi har et veldig godt samarbeid og en god ansvarsfordeling fordi vi ser at i praksis trenger vi hverandre. [...] I et samarbeid seg imellom aksepterer en hverandres roller og de rollene passer sammen. Derfor fungerer det greit. [...] Gjensidig behov for hverandre og gjensidig respekt for hverandres roller. Gjennom mange år har en funnet ut hva som fungerer tror jeg.”

Lederne i andrelinjen forteller i dybdeintervjuet at de ikke opplever at førstelinjen har god nok kompetanse til å kunne fylle sin rolle i formidlingsprosessen av synshjelpemidler. Oppgavene som ligger til førstelinjen blir da noe andrelinjen må ta ansvar for. Lederne forteller i dybdeintervjuene at arbeidsmetodene i andrelinjen blir lagt opp og tilpasset slik at behovet som førstelinjen ikke kan ivareta i kommune og bydel, blir dekket. Leder i andrelinjen sier:

”Der det gjelder syn har de ikke ansatt kompetanse godt nok i kommunen, så her må dem jo igjen da vise til oss der dem ikke har kompetansen selv [...] men det er jo ikke noe vi går og irriterer oss over for det er jo sånn det er. Og så har vi lagt opp våre arbeidsmetoder for å ivareta det behovet i og med at kommunen og bydel ikke kan dekke det.”

4.2.5 Myteperspektivets forklaringskraft på formidlingsprosessen

Innen institusjonell organisasjonsteori vektlegger myteperspektivet de institusjonelle omgivelsenes påvirkning på de uformelle normene og verdiene som styrer organisasjonen. Hvordan en organisasjon skal være utformet og drives er påvirket av ytre press fra omgivelsene, med det mål å framstå som effektiv. Effektivitet gir organisasjonen legitimert og aksept fra omgivelsene (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009).

Fagpersoner i første- og andrelinjen forteller i dybdeintervjuene at de er opptatt av at formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus skal oppfattes som effektiv og med brukers beste som hovedfokus. Dagens organisering av prosessen og fordelingen av arbeidsoppgavene aktørene imellom er i følge respondentene i stor grad et resultat av at andrelinjen utførte, og utfører, oppgaver som primært ligger til førstelinjen.

Når andrelinjen jobber som en førstelinje vil påfølgende arbeidsfordeling i prosessen også bli påvirket og ansvar forflyttet. Fagpersoner i andrelinjen forteller at de føler de ”like godt” kan utføre arbeidsoppgaver som formelt ligger til førstelinjen, da de opplever at førstelinjen ikke har tilstrekkelig kompetanse. Uten tilstrekkelig kompetanse i førstelinjen vil en tilbakeføring av ansvar for brukeren bety lengre ventetid, med byråkratisering og en mindre effektiv forvaltningsprosess. Fagperson i andrelinjen sier:

”[...]Hensyn til bruker... det er den store faktoren. Jeg vet at jeg kan sende en rapport til førstelinjen om at de skal skrive søknad, men da vil den saken ligge i lang, lang tid. I tillegg så vil jeg trolig få en telefon tilbake med spørsmål fordi synshjelpemidler er kompliserte. Det er mye detaljer. Det er viktig å gjøre det helt korrekt. Mens jeg sitter likevel med et journalnotat som inneholder alt det jeg trenger [...] også går det veldig raskt for meg og det tar veldig lang tid for førstelinjen. Til syvende og siste er det jo brukers beste som vi er opptatt av.”

Fagpersonene er også opptatt av den samfunnsøkonomiske siden av forvaltningen fordi mangel på oppfølging av brukere som hadde fått formidlet et hjelpemiddel, kunne bety at hjelpemiddelet ikke ble brukt som tiltenkt. Det ble også påpekt at andrelinjen kunne komme til å formidle et mindre egnet hjelpemiddel som følge av lite lokal kunnskap om bruker og brukers behov. Dette er et kunnskapsområde hvor førstelinjen er nærmere enn andrelinjen. Fagperson i førstelinjen:

”[...] den samfunnsøkonomiske siden og oppfølging, at dyre hjelpemidler bare blir liggende, så er det vel så viktig, at vi er med inn og ser hvorfor man valgte dette hjelpemiddelet og da kunne sette det i sammenheng med hjemmet. Det har andrelinjen ikke mulighet til.”

Lederne i begge tjenestelinjene er på lik linje som fagpersonene opptatt av at bruker skal få et best mulig tilbud og resultat av formidlingsprosessen. De forteller at de opplever et krav til at prosessen skal framstå som effektiv, og at et slikt krav i mange tilfeller er positivt og målstyrende. På tross av en uformell arbeidsfordeling på noen områder i formidlingsprosessen er lederne i andrelinjen klar på at det er viktig at rollene på forhånd må være avklart, og at alle kjenner til hva de andre aktørene ser på, og praktisk utfører, av arbeidselementer for å hindre dobbeltarbeid. Leder i andrelinjen sier:

”Alt det som vi gjør er jo basert på at brukeren skal få en så god løsning som mulig så alt vi gjør er jo i retning at vi skal bli ennå bedre for brukeren og våre samarbeidspartnere og utnytte de budsjetttrammene vi har fått på en best mulig måte, smartes mulig og få mest mulig ut av det. Da er det viktig at vi kjenner til hverandres arbeidsområder og ansvarsområder i forhold til de andre samarbeidspartnere ut, så vi ikke driver med dobbeltarbeid eller går i hverandres bed, men at det er avklart hvilken rolle den enkelte har.”

Flere ledere peker også på omdømmebygging som et viktig ledd for å tydeliggjøre prosessens effektivitet. De forteller at bruker har problemer med å skille første- og andrelinjen, og at en dårlig organisert formidlingsprosess derfor vil påvirke begge tjenestelinjenes omdømme negativt. Leder i andrelinjen sier:

”Det som er den store utfordringen er at brukeren ikke klarer å skille mellom første- og andrelinjen. En sak starter gjerne ute i kommunen også er vi i midten før den avsluttes ute i kommunene igjen. [...] Man får sånn ”du og jeg” i stedet for ”vi”, for vi er jo sammen om formidlingsprosessen for brukerne.”

Og

”Omdømmebygging og vår måte å forholde oss til henvendelser og svare på henvendelser, det ser jeg på som veldig viktig. At vi skal være forutsigbar for våre samarbeidspartnere.”

5. Drøfting og Konklusjon

I dette kapittelet vil jeg først drøfte resultatene og funn opp mot tidligere presenterte teori og problemstillingen, før jeg går videre og ser på om forventningene til de teoretiske perspektivene og variantene. Jeg vil så komme med en konklusjon og noen avsluttende refleksjoner.

Studiens problemstilling er: *"Hvordan er den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus i forhold til de føringer for dette som gis i det formelle lovverket?"*

5.1 Drøfting

Å drøfte et fenomen vil si å diskutere temaet med argumentasjoner fra flere sider⁵. I forhold til formidlingsprosessen er det naturlig å se på organiseringen og samarbeidet mellom kommune/bydel som førstelinje og hjelpemiddelsentralen som andrelinje. Til tross for min rolle i som ansatt i andrelinjen har jeg under arbeidet med denne oppgaven hele tiden etterstrebet å være en nøytral og forskende part, med det mål å belyse hvordan organiseringen av formidlingsprosessen oppleves for dem som jobber i begge tjenestelinjene.

5.1.1 Ulikheter i den formelle og reelle formidlingsprosessen

Som presentert under analysen av formidlingsprosessen i forrige kapittel, er det et sprik mellom hvordan den av den formelle og den reelle organiseringen av roller og ansvar er utformet og fungerer. Mitt inntrykk etter dybdeintervjuene med fagpersoner og ledere i begge tjenestelinjene er at alle i utvalget, uavhengig av gruppering, ikke er uenig i innholdet og hvordan den formelle rolle- og ansvarsfordelingen som beskrevet i lovtekster skal tolkes. Det virker også som stor enighet i at deler av formidlingsprosessen i dag følger en uformell organisering som ikke tilsvarer føringene i lovverket.

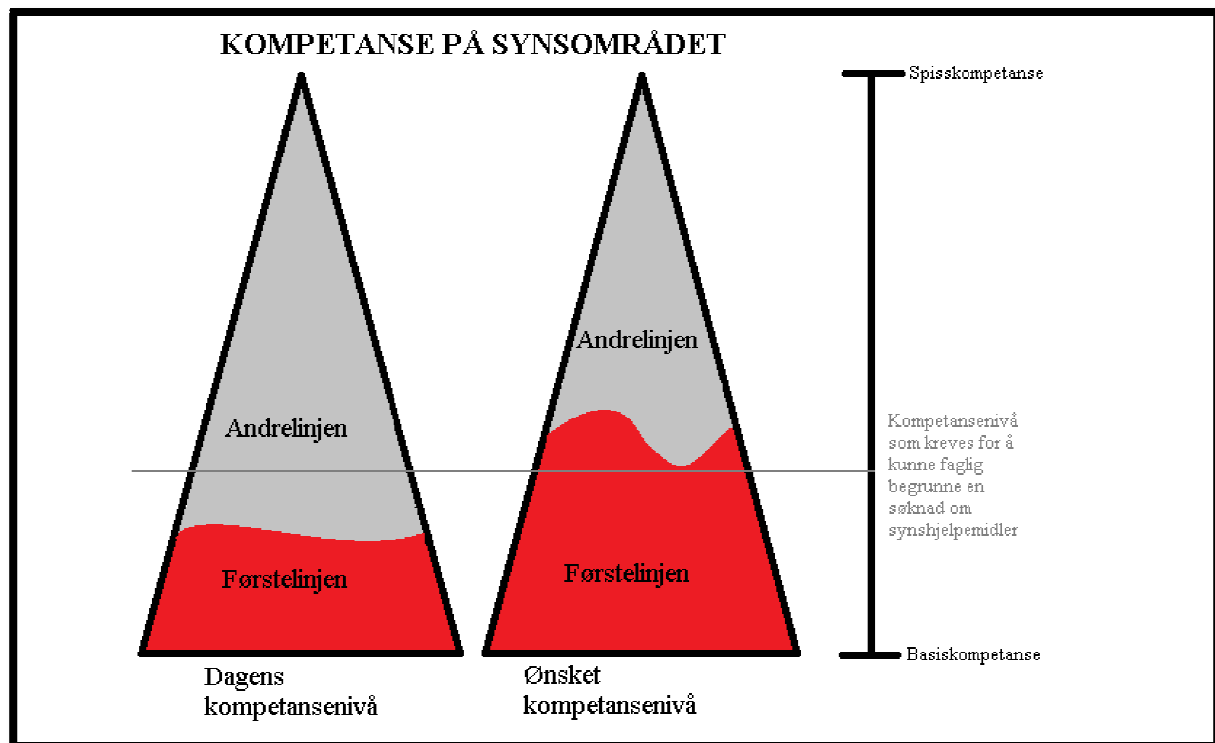
⁵ Hentet fra forelesning av Bent Sofus Tranøy: *Om å skrive fag*. MPA 7, Rena-samling 07.12.11

Om man ser på de ulike arbeidselementene som utgjør formidlingsprosessen er det på de fleste punkt enighet om innhold og rolle- og ansvarsdeling mellom tjenestelinjene. Det tydelige spriket dreier seg hovedsakelig om ansvaret og delen hvor søknad skal utarbeides med en faglig begrunnelse.

På spørsmål om hva respondentene oppfattet som den korrekte rolle- og ansvarsfordelingen ut fra det som formelt er beskrevet i lovverket, var det ingen som opplevde at føringene for dette var uklare eller tvetydige. Ved å se på hvert enkelt arbeidselement i formidlingsprosessen med alle respondentene, fikk jeg også et inntrykk av at det var stor enighet blant alle respondentene i hvordan formidlingsprosessen formelt kunne tolkes.

Jeg fikk også et inntrykk av en stor enighet rundt årsaken til nevnte sprik mellom den formelle og reelle organiseringen av utarbeidelse av søknad i etterkant av en utprøving. Ved flere anledninger ble det påpekt fra fagpersoner og ledere ved begge tjenestelinjene, at hovedårsaken til den uformelle løsningen hvor andrelinjen begrunner søknader om synshjelpemidler, bunner i mangel på kompetanse på området innen førstelinjen.

En leder i andrelinjen påpeker i dybdeintervjuet at en ikke kan forvente at førstelinjen har tilstrekkelig med kompetanse på alle fag- og hjelpemiddelområder. Man kan hovedsakelig ikke forvente at kompetansenivået er høyt nok til å kunne utrede og begrunne søknader innen synsområdet, med komplisert og sammensatt synsproblematikk. Lederen i andrelinjen opplever at førstelinjens kompetansenivå er så lavt at de fleste syns-relaterte sakene må utredes av andrelinjen. Lederen påpeker også at det i følge lovteksten er førstelinjen som skal eie og ha ansvar for søknaden, og at hjelp fra andrelinjen først skal etterspørres ved behov og manglende kompetanse.



Figur 3

Figur 3 viser at kompetansenivået i førstelinjen må heves for at tjenestelinjen skal komme opp på det nivået som kreves for å kunne begrunne en søknad om synshjelpemidler.

Flere fagpersoner i førstelinjen påpeker blant annet at den faglige bakgrunnen som en viktig faktor. De fleste som jobber med synsproblematikk innen førstelinjen har en fagbakgrunn og utdanning som ergoterapeut eller fysioterapeut. Dette er utdannelse som ikke vektlegger å gi fagpersonen en formell kompetanse på syn og synsproblematikk, noe som resulterer i at erfaring blir langt viktigere for å bygge kompetanse.

En annen forklaring til førstelinjens manglende kompetanse til å ivareta sin rolle i formidlingsprosessen, er ledernes prioritering på området. Synshjelpemidler utgjør kun en relativt liten del av det totale antall hjelpemidler som formidles til brukere, noe som gjør konsekvensene ved manglende kompetanse mindre enn ved tilsvarende situasjoner innen andre fagområder. I dybdeintervjuene påpekte både fagpersoner og ledere at mangel på ressurser i førstelinjen var hovedårsaken til nedprioriteringen av kompetansebygging innen syn og synsproblematikk.

Det er flere konsekvensene som følge av at andrelinjen utfører førstelinjens oppgaver i formidlingsprosessen. En av dem er at søknader utformes og vedtas innen den samme instansen. Det er ikke de samme menneskene som utfører begge oppgavene, men nærheten

mellom søknadsbegrunner og beslutningstaker oppfattes av flere av respondentene som uheldig. En annen konsekvens er forskyvning av ressurser mellom tjenestelinjene. Ettersom ansvar og oppgaver blir flyttet fra førstelinjetjenesten til andrelinjetjenesten, og med dem også en økonomisk utgift, vil de tilgjengelige ressursene i begge tjenestelinjene bli påvirket i positiv eller negativ retning. Lederne i andrelinjen påpeker at de ressursene som brukes på oppgaver som egentlig ligger til førstelinjen, kunne ha blitt benyttet på en annen måte dersom førstelinjen var i stand til å ivareta sin rolle innen formidling av synshjelpemidler.

5.1.2 Innfris forventningene til de ulike perspektivene og variantene?

Ved hjelp av de organisasjonsteoretiske perspektivene og variantene som ble presentert i kapittel 2 kan man også drøfte hvorfor organiseringen av formidlingsprosessen ikke følger de formelle føringene som man kan finne for dette i lovtekstene.

Ettersom den *hierarkisk-instrumentelle* varianten forutsetter at alle de formelle føringene i lovverket er møtt, forkaster jeg allerede innledningsvis muligheten for at organiseringen av formidlingsprosessen er styrt ut fra denne varianten. Det er for mange uformelle organisasjonsløsninger i forvaltningsprosessen til at den hierarkisk-instrumentelle varianten skal være gjeldene.

Med utgangspunkt i den *forhandlings-instrumentelle* varianten hvor koalisjoner, egeninteresser og formålsrasjonelle handlinger står sentralt, ville jeg ventet å se et samarbeid og forhold mellom tjenestelinjene preget av en ”maktkamp”. Denne maktkampen kunne man forvente at utartet seg som uenighet og dragkamp mellom første- og andrelinjen om hvor ansvaret for utøvelse av de ulike arbeidselementene i formidlingsprosessen ligger. Den faktiske og praktiske utøvelsen og organiseringen er i følge denne varianten et resultat av forhandlinger og kompromisser hvor ulike hensyn er forsøkt ivaretatt (Høyer, 2005).

I dybdeintervjuene med representanter fra begge tjenestelinjene fikk jeg et inntrykk av at det ikke var noen pågående uenighet eller dragkamp aktørene imellom. Det ble hevdet i flere av dybdeintervjuene at begge tjenestelinjene hadde god kjennskap til, og respekt for de andres arbeidsområder. Fordelingen av arbeidselementene i formidlingsprosessen kan dermed sies å være fordelt etter en uformell mal som alle aktørene med tiden har slått seg til ro med

ettersom dette er en løsning som virker hensiktsmessig for alle parter. Flere respondenter forteller også i dybdeintervjuene at den praktiske utøvelsen av formidlingsprosessen er formet av hensyn til brukers beste. Dette vil si at aktørene seg imellom har forhandlet og slått seg til ro med en uformell arbeids- og ansvarsfordeling som oppfattes til å være en mer effektiv løsning enn den formelt riktige organiseringen.

Det ble påpekt fra ledere i andrelinjen av denne uformelle praksisen er en ”uting” som man skulle bestrebe etter å rette opp i.

Dersom man ved hjelp av det *kulturelle perspektivet* skal prøve å forklare hvorfor den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen ikke følger en formell organisering, må man anta at aktørene har utviklet hvert sitt sett med uformelle normer og verdier som påvirker dette. Aktørene vil handle instinktivt ut fra hva organisasjonskulturen har bestemt skal oppfattes som mest passende og korrekt i ulike situasjoner.

I dybdeintervjuene er det flere respondenter som påpeker at organiseringen av formidlingsprosessen er innarbeidet hos aktørene og at arbeidsmetodene er lagt opp på en slik måte at alle arbeidselementene er ivaretatt, uavhengig av den formelle strukturen. Samarbeidsforholdet blir ifølge en leder i førstelinjen utformet gjennom praksis i brukersaker og som følge av at aktørene har et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre.

Den samme lederen forteller også om en kultur hvor man har et ønske om å hjelpe brukerne på en best mulig måte med de behovene de har. Når kompetansen i førstelinjen ikke er stor nok til å fylle rollen som forventet, vil kulturen bidra til å etterspørre en kompetanseheving. Fram til denne kompetansen er bygget, må førstelinjen henviser videre for å kunne hjelpe bruker.

Leder i andrelinjen forteller i dybdeintervjuet at konsekvensen av denne kompetansemangelen er kjent, men at det ikke er noe man ”går å irriterer seg over”. Formidlingsprosessen kan på denne måten sies å være kulturelt påvirket gjennom organisasjonskultur og prioriteringer hos de ulike aktørene.

Myteperspektivet vektlegger også at det er uformelle normer som styrer hvordan formidlingsprosessen fungerer i praksis, men med omgivelsenes påvirkning i hovedfokus. I forhold til formidlingsprosessen vil ”omgivelsene” bety samarbeidspartnere, bruker og pårørende.

I dybdeintervjuene er det flere av respondentene som forteller at det er ønsket om å bistå mennesker med behov for hjelpemidler på en best mulig måte som for dem står i fokus. Når en formell organisering av formidlingsprosessen av aktørene selv oppfattes som uhensiktsmessig og lite effektiv løsning, har det med tiden vokst fram en uformell løsning for hvordan prosessen best kan organiseres ut fra de forutsetninger som ble lagt til grunn. Ut fra dette kan man anta at aktørene i prosessen har påvirket av omgivelsene til å forandre på, og velge bestemte løsninger for prosessutføringen.

5.2 Konklusjon

Gjennom denne studien har jeg prøvd å se på og forklare til de ulikheter som er mellom den formelle og den faktiske organiseringen av formidlingsprosessen ved hjelp av organisasjonsteori. Gjennom dybdeintervjuer av respondenter fra både første- og andrelinjen, fra fagperson og leder, ønsker jeg å sette søkelyset på hvordan disse menneskene opplever at den praktiske prosessen er organisert i dag, men også hvorfor den er organisert som den er. Og hvordan stemmer denne praktiske og faktiske organiseringen overens med de føringene som er lagt for ansvars- og oppgavefordeling i det formelle lovverket?

Med utgangspunkt i de fire ulike organisasjonsteoretiske variantene og perspektivene, virker dagens organisering av formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus å være et resultat av en nedarvet kultur som alle involverte parter har godtatt, til tross for at den ikke er i tråd med de formelle føringene i lovverket. Oppgaver og ansvar har blitt flyttet fra en tjenestelinje til en annen for å bedre prosessflyten, og skape en helhet i byråkratiet for alle involverte.

Sammenligner man den faktiske og formelle organiseringen vil man finne uoverensstemmelser. Dette er uoverensstemmelser som partene virker å ha godtatt og med tiden tilpasset sine arbeidsrutiner etter. Selv om en uformell organisering virker å ha blitt godtatt og å fungere for alle de involverte partene, har en slik organisering også konsekvenser.

En prosess med flere likeverdige parter fordrer at alle partene har kompetanse og ressurser nok til å fylle sin rolle og ta sin del av ansvaret i prosessen (Mikalsen, 1998). Dersom en av partene ikke har kompetanse eller ressurser nok til å ta ansvar for sin del, må noen av de

andre partene inn og fylle dette hullet. Alternativt vil hele prosessen stoppe opp. Hvilken kompetanse som skal forsterkes og hvordan ressursene skal benyttes, er prioriteringer fra ledelsens side. Med paralleller til formidlingsprosessen og førstelinjens manglende kompetanse på synsområdet, handler dette i stor grad om hvilke prioriteringer som er gjort de seneste årene. En konsekvens av andrelinjens arbeid som en førstelinjetjeneste i formidlingsprosessen, er således at det ikke har vært prioritert å bygge opp og forsterke en synsfaglig kompetanse i førstelinjen. Førstelinjens mulighet og evne til å fylle sin rolle vil trolig ikke endre seg så lenge prioriteringen på området ikke er etterspurt eller påkrevd av samarbeidspartnere, brukere eller på et politisk plan.

Som tidligere nevnt i dette kapitlet vil andrelinjens arbeid som en førstelinje også ha konsekvenser for de ulike partenes bruk av ressurser. Med en oppgaveforskyvning fra en tjenestelinje til en annen uten at ressurser følger med, vil føre til positive eller negative konsekvenser for alle parter. Den uformelle organiseringen fører til at førstelinjen i prinsippet frigjør ressurser slik at de kan ivareta andre og høyere prioriterte oppgaver, mens andrelinjen bruker mer ressurser enn nødvendig på oppgaver som formelt ligger til førstelinjetjenesten. Feilbruk av disse ressursene kan igjen få konsekvenser for andre oppgaver som ligger innenfor andrelinjens daglige drift.

Innen hjelpemiddelformidling finnes det mange ulike typer fagfelt, hvor syn og synsproblematikk kun utgjør en liten del. De formelle føringene for formidlingen av hjelpemidler innen de ulike fagfeltene legger til grunn en ensartet og homogen prosess som i prinsippet skal være lik uavhengig av hvilket fagområde hjelpemiddelet hører inn under. En uformell organisering av formidlingsprosessen for synshjelpemidler resulterer i en prosess som ikke er lik den man finner på andre fagområder.

At den faktiske og den formelle organiseringen av formidlingsprosessen er ulik forstår jeg som et resultat av en evolusjonistisk utvikling hvor partene med tiden har utviklet sin egen identitet og forståelse av hva som forventes av de ulike rollene i prosessen.

Slik prosessen nå er organisert, med oppgaver flyttet etter en uformell mal mellom tjenestelinjene, opplever brukeren en mer effektiv og strømlinjeformet prosess som resulterer i et kjappere vedtak en hva som er mulig etter en formell organisering.

5.3 Avsluttende refleksjoner

I vår massive velferdsstat omhandler denne studien kun om en liten dråpe i et ellers så stort velferdshav. Sammenlignet med andre offentlige oppgaver er fagområdet kanskje snevert og brukerne av tjenestene få. Men om man ser på dem som er avhengig av at tannhjulene i denne lille delen av systemet fungerer optimalt, blir dråpen allikevel viktig.

Målet med denne studien har ikke vært å prøve å finne en løsning på hvordan formidlingsprosessen best kan *endres* eller *omorganiseres* for å være mest mulig i tråd med lovverket. Det har heller ikke vært et mål å kritisere noen for ikke å ta sitt ansvar, eller å utføre sine arbeidsoppgaver i tråd med lover, regler eller lokale avtaler. Med et utgangspunkt i teorier som forklarer hvordan en organisasjon (og prosesser mellom organisasjoner) fungerer har jeg ønsket og etterstrebet å forklare *hvorfor* prosessen i dag er som den er.

Arbeidet med denne oppgaven har gitt meg en ny innsikt i hvordan min egen, men også andres arbeidshverdag er bygget opp, formet og organisert. Jeg har også sett hvordan de ulike arbeidshverdagene omslutter hverandre og lever i en symbiose hvor det opphøyede mål for alle involverte er brukers beste.

Organiseringen av formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus kan i dag kanskje sies å være institusjonalisert og ikke helt i tråd med de formelle føringene som finnes for dette i lovverket, men den fungerer i all hovedsak og lever trolig videre inntil neste reform, effektivisering eller omorganisering på området.

Litteraturliste

Busch, T., Vanebo, J. O. og Dehlin, E. (2010): *Organisasjon og organisering*. OSLO: Universitetsforlaget

Busch, T. og Vanebo, J. O (1991): *Organisasjon, ledelse og motivasjon. 2. utgave*. OSLO: TANO

Christensen, T og Røvik, K.A (1999): *The ambiguity of appropriateness*. OSLO: Scandinavian University Press

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. og Røvik, K. A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. OSLO: Universitetsforlaget

Dalen, M. (2011): *Intervju som forskningsmetode*. OSLO: Universitetsforlaget

Dalland, O, (2007): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Høyer, H. C. (2005): *Den daglige forvaltningspolitikken: en studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge*. Karlstad: Universitetet.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2010): *Det kvalitative forskningsintervju*. OSLO: Gyldendal Norsk Forlag

Maxwell, J. A. (1992): *Understanding and Validity in Qualitative Research*. Artikkel i kompendiet isped. 4010, Vitenskapsteori, forskningsmetode og statistikk, 2007, Universitetet i Oslo

Mikalsen, F. (1998): *Organisasjonsanalyse*. Oslo: Tano Aschehoug

Ness, N. E. (2011): *Hjelpemidler og tilrettelegging for deltakelse. Et kunnskapsbasert grunnlag*. TRONDHEIM: Tapir Akademisk Forlag

Postholm, M. B. (2010): *Kvalitativ metode*. OSLO: Universitetsforlaget

Lauvås, K og Lauvås, P. (1998): *Tverrfaglig samarbeid. Perspektiv og strategi*. OSLO: TANO

Lai, L. (2004): *Strategisk kompetanseledelse*. BERGEN: Fagbokforlaget

Vidje, G. og Rikstrygdeverket (1998): *Hjelpemiddelformidling: en del av et større system: informasjonshefte om hjelpemiddelformidling*. OSLO: Rikstrygdeverket

NOU (2010:5): *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. Oslo: Arbeiderdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (2011): *Samhandlingsreformen - Lovpålagte samarbeidsavtaler mellom kommuner og regionale helseforetak/helseforetak*. Nasjonal veileder

Sørensen, L. B. og Helsedirektoratet (2009): *Undersøkelse blant synshemmede om synskontakter ansatt i kommunen*. OSLO: Helsedirektoratet

Norsk sammendrag

Den offentlige rolle- og ansvarsfordeling med samarbeidsflater mellom kommune og stat kan skape gråsoner og uklare skillelinjer som resulterer i en saksbehandling som er mer arbeids- og tidskrevende enn nødvendig (NOU 2010:5).

Denne studien omhandler organiseringen av formidlingsprosessen for synshjelpemidler i Oslo og Akershus, med fokus på samhandling og rollefordelingen aktørene mellom. Organiseringen av hjelpemiddelområdet, med ansvarsfordeling mellom kommune og stat, er et system som ikke er en konsekvens av en helhetlig vurdering, men et resultat av enkeltbeslutninger tatt over tid. Samlet sett framstår organiseringen av hjelpemiddelområdet som komplisert og uoversiktlig (NOU 2010:5)

Studiets problemstilling er: *"Hvordan er den faktiske rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus i forhold til de føringer for dette som gis i det formelle lovverket?"*

Studien har som mål å forklare hvordan rolle- og ansvarsfordelingen i formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus har blitt formet av organisasjonstenkningen fra prosessens sentrale aktører. Studiet baserer seg derfor på fire ulike teoretiske tilnærminger innen offentlig organisasjonsteori, to instrumentelle og to institusjonelle hentet fra Christensen, Lægreid, Roness og Røvik.

Gjennom de empiriske analysene forsøker studien å gi et svar på problemstillingen, og derved også større innsikt i hvilken grad de organisasjonsteoretiske faktorer kan forklare hvordan prosessen gjennom tiden har blitt påvirket.

Abstract

The public role and responsibilities of cooperation areas between the municipality and the state can create gray areas and blurred boundaries resulting in a procedure which is more labor- and time intensive than necessary (NOU 2010:5).

The theme in is study deals with the organization of the dissemination process of visual aids in Oslo and Akershus, with a focus on interaction and roles between actors. The organization of the aid area, with responsibility between municipal and state, is a system that is not a consequence of an overall assessment, but the result of individual decisions taken over time. Overall emerges organization of aid area as complex and unclear (NOU 2010:5).

The topic of the study is: "What is the actual role and responsibilities in the dissemination process of visual aids in Oslo and Akershus in relation to the guidelines for this given in the formal law".

The study aims to explain the role and responsibilities in the dissemination process of visual aids in Oslo and Akershus has been shaped by the organization of the thinking process key players. The study thus based on four different theoretical approaches within public organization theory, two instrumental and two institutional obtained from Christensen, Lægreid, Roness and Røvik.

Through the empirical analysis attempts tried to give an answer to the problem, and thereby greater insight into the extent to which organizational theory factors actually affect the process.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

- Litt om deg
 - Arbeider du innen første eller andrelinjen?
 - Arbeider du fortrinnsvis innen fag eller koordinering?
 - Hvor godt vil du si du kjenner helheten av formidlingsprosessen?
 - Hvordan vil du beskrive din formelle rolle i formidlingsprosessen?
 - Fortell om dine praktiske arbeidsoppgaver i forhold til formidlingsprosessen.
 - Hvor stor del av stillingsprosenten din bruker du på oppgaver som kan relateres til formidling av synshjelpemidler?

- Førstelinjen
 - Hvordan ville du forklart førstelinjens formelle rolle i formidlingsprosessen til en ny og ukjent bruker?
 - Opplever du at førstelinjen har utviklet eller tilegnet seg kompetansen som kreves for å kunne fylle den formelle rollen de har i formidlingsprosessen?
 - Hvilke konkrete arbeidsoppgaver i formidlingsprosessen vil du si faller inn under førstelinjens ansvarsområde?
 - Tror du førstelinjen opplever å måtte utføre arbeidsoppgaver som ligger utenfor ansvarsområdet du akkurat beskrev? Eventuelt hvilke?

- Andrelinjen
 - Hvordan ville du forklart andrelinjens formelle rolle i formidlingsprosessen til en ny og ukjent bruker?
 - Opplever du at andrelinjen har utviklet eller tilegnet seg kompetansen som kreves for å kunne fylle den formelle rollen de har i formidlingsprosessen?
 - Hvilke konkrete arbeidsoppgaver i formidlingsprosessen vil du si faller inn under andrelinjens ansvarsområde?
 - Tror du andrelinjen opplever å måtte utføre arbeidsoppgaver som ligger utenfor ansvarsområdet du akkurat beskrev? Eventuelt hvilke?

- Samarbeid
 - Hvor godt opplever du at samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom første- og andrelinjen fungerer?
 - Opplever du noen konkrete gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen i samarbeidsflaten mellom første- og andrelinjen?
 - Hvor godt synes du at kompetanseutvekslingen mellom første- og andrelinjen fungerer?
 - Hvor viktig er samarbeidet og kompetanseutvekslingen mellom første- og andrelinjen for din formelle rolleutøvelse?
 - På hvilken måte mener du samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom første- og andrelinjen formelt blir styrt?
 - Tror du det er noen uformelle faktorer som er med på å styre samarbeidet og arbeidsfordelingen? Hvilke?

- Tusen takk for tiden din!

Vedlegg 2: Intervjuguide – til respondentene

Alle spørsmål omhandler formidlingsprosessen av synshjelpemidler i Oslo og Akershus innen dagligliv og voksne.

De delene av formidlingsprosessen vi skal ta for oss:

- Registrere et behov
- Undersøke og kartlegge behov
- Henvise til andre instanser (ved behov)
- Funksjonsutredning
- Utprøving og vurdering av hjelpemidler
- Utarbeidelse og begrunnelse av søknad
- (Vedtak/avslag på søknad)

Kommune/bydel regnes som førstelinje, NAV Hjelpemiddelsentral som andrelinje.

Formelle roller som hver enkelt blir tildelt i organisasjonen/prosessen forteller de andre medlemmene om rollens formelle fullmakter, ansvarsområder og myndighet.

Uformelle roller følger et sett av forventninger fra de andre gruppemedlemmene om at man opptrer på måter som passer til rollen.

- Litt om deg
 - Første- eller andrelinjen
 - Fag eller koordinering
 - Prosessens helhet
 - Din formelle rolle i formidlingsprosessen
 - Dine praktiske arbeidsoppgaver
 - Arbeidstiden/stillingsprosenten
- Førstelinjen
 - Førstelinjens formelle rolle
 - Kompetanse og rolleutøvelse
 - Førstelinjens konkrete arbeidsoppgaver
 - Arbeidsoppgaver utenfor ansvarsområdet
- Andrelinjen
 - Andrelinjens formelle rolle
 - Kompetanse og rolleutøvelse
 - Andrelinjens konkrete arbeidsoppgaver
 - Arbeidsoppgaver utenfor ansvarsområdet

- Samarbeid
 - Erfaringer av samarbeidet
 - Gråsoner
 - Erfaringer av kompetanseutvekslingen
 - Viktigheten av samarbeidet for din rolleutøvelse
 - Formell styring av samarbeidet og arbeidsfordelingen
 - Uformell styring av samarbeidet og arbeidsfordelingen

Der =>