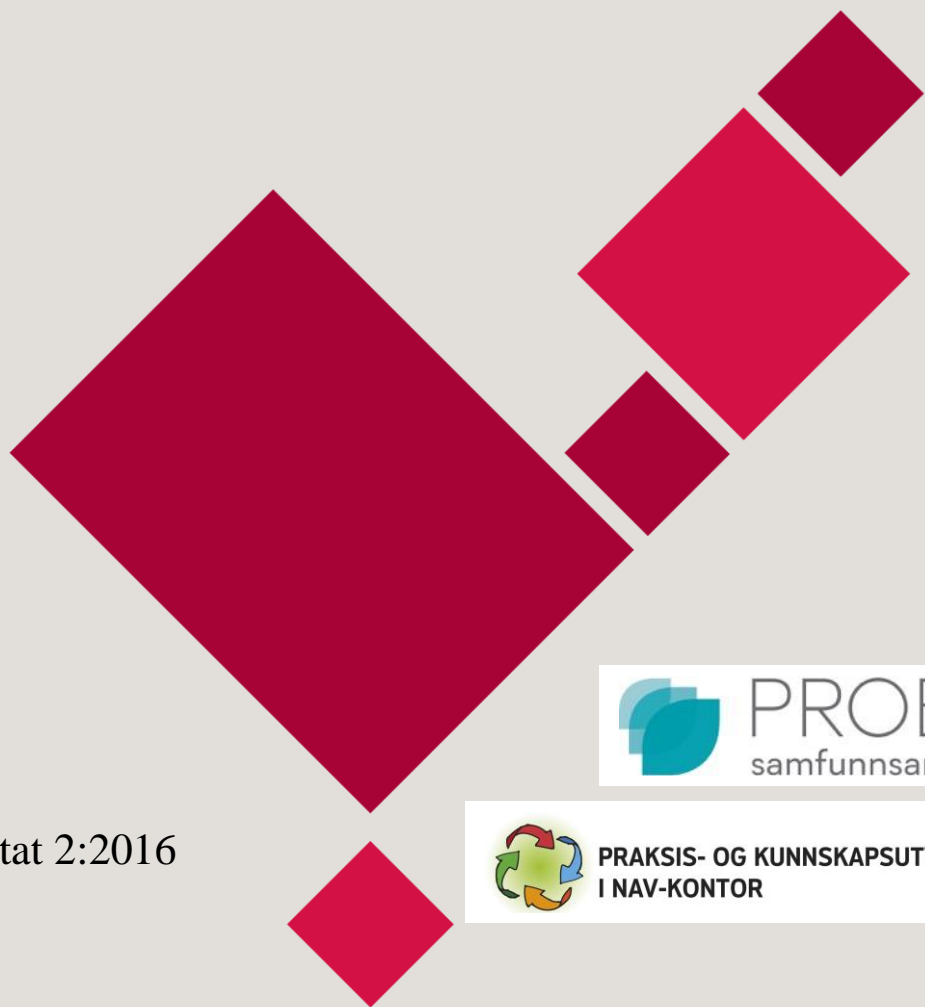


Evaluering av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor»

Delrapport 1 - en deskriptiv gjennomgang av prosjektene

Eric Breit, Marianne Inèz Lien, Eirin Pedersen og
Trude Thorbjørnsrud



FoU-resultat 2:2016



PRAKSIS- OG KUNNSKAPSUTVIKLING
I NAV-KONTOR

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTAT

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016

© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, 2016

© Forfatter(e)/Author(s), 2016

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshaver-nes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

E-post: postmottak@afi.hioa.no

Webadresse: www.afi.no

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Forord

Denne delrapporten fra evalueringen av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» bygger blant annet på intervjuer med deltagere i forsøket. Deltagerne inkluderer veiledere ved NAV-kontor, ansatte ved NAV Fylke, forskere fra universitet eller høyskole, brukerrepresentanter, og representanter for Fylkesmannsembetet. I tillegg har vi intervjuet representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi ønsker å takke våre informanter som villig har stilt opp og delt sine erfaringer med oss.

Delrapporten er gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høyskolen i Oslo og Akershus i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse. Eric Breit og Eirin Pedersen (AFI) og Marianne Inèz Lien og Trude Thorbjørnsrud (Proba). Knut Fossetøl (AFI) har fungert som kvalitetssikrer.

Arbeidsforskningsinstituttet, januar 2016.

Eric Breit, prosjektleder

Innhold

Forord

1	Introduksjon	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Evalueringen av forsøket	6
1.3	Delrapportens oppbygning	11
2	Fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud: «KLAR»-prosjektet	12
2.1	Bakgrunn og målsetninger	12
2.2	Utprøvingsarenaene	12
2.3	Prosjektorganisering	15
2.4	Læringssystem	17
2.5	Samarbeid mellom praksis og forskning	18
2.6	Brukermedvirkning	19
2.7	Erfaringer med prosjektet	20
3	Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag	22
3.1	Bakgrunn og målsetninger	22
3.2	Utprøvingsarenaene	23
3.3	Prosjektorganisering	26
3.4	Læringssystem	28
3.5	Samarbeid mellom forskning og praksis	29
3.6	Brukermedvirkning	29
3.7	Erfaringer med prosjektet	30
4	Fylkesprosjektet i Rogaland: «Ung@jobb»	32
4.1	Bakgrunn og målsetninger	32
4.2	Utprøvingsarenaene	32
4.3	Prosjektorganisering	35
4.4	Læringssystem	36
4.5	Samarbeid mellom praksis og forskning	37
4.6	Brukermedvirkning	38
4.7	Erfaringer med prosjektet	38
5	Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle	41
5.1	Forsøkets organisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet	41
5.2	Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinering av forsøket	41
5.3	Spenninger og dilemmaer	42
5.4	Oppsummering	45
6	Innspill til videre utvikling av forsøket	46
6.1	Variasjon mellom utprøvingene	46
6.2	Organisering av prosjektene	47
6.3	Involvering fra prosjekteierne	48
6.4	Læringssystem	49
6.5	Forhold mellom praksis og forskning	50
6.6	Brukerinvolvering	51
6.7	Oppsummering	51

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Høsten 2012 ga daværende Arbeidsdepartementet Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å planlegge og iverksette forsøket «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontorene». Varigheten for dette forsøket er 2013-2016. Midlene ble hentet fra det tidligere HUSK-forsøket (Høgskole- og universitets-sosialkontor) som hadde pågått i perioden 2006-2011.¹

Arbeidsdepartementet la en rekke føringer for forsøket. Disse inkluderer blant annet følgende:²

- Hovedformålet med denne satsingen skal være å bidra til god kompetanse og kvalitet i det samlede tjenestetilbudet ved NAV-kontorene, herunder både statlige og kommunale ansvarsområder og oppgaver.
- NAV-kontorenes oppfølging av personer med sammensatte behov skal ha et særskilt fokus. I tillegg til svak eller manglende tilknytning til arbeid kan denne gruppen ha behov for bistand til bolig, økonomi, fysisk eller psykisk helse, rusmiddelproblemer, utdanning og sosial mestring. Satsingen skal bidra til at personer med sammensatte behov mottar en helhetlig bistand med inkludering i arbeid og samfunnsliv som mål.
- Satsingen skal bygge videre på erfaringer fra HUSK-forsøket, og bidra til kunnskapsbasert praksis og nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere, både på nasjonalt, fylkes- og lokalt nivå.
- Det skal legges noen sentrale rammer og føringer for å sikre god forankring på alle nivå og derigjennom senere muligheter for spredning av erfaringene. Det skal samtidig gis rom for prosjekter initiert ut fra lokale behov. Dette for å stimulere til innovasjon og nytenkning.
- Direktoratet skal ha et koordineringsansvar for satsingen, herunder ansvar for å følge opp [de fylkesvise prosjektene], oppsummere og spre erfaringer, mv.
- Eierskapet til utviklingsarbeidet skal først og fremst ligge på fylkesnivå, hvor NAV Fylke og Fylkesmannen vil være sentrale samarbeidspartnere i gjennomføringen med Fylkesmannen som hovedansvarlig.
- Det legges opp til en avgrensning geografisk, da midlene ikke vil strekke til en nasjonal satsing.

Mot dette bakteppet er en sentral idé i forsøket å stimulere til prosjekter initiert ut fra lokale behov og forutsetninger. Disse prosjektene skal utvikle nye metoder og ny kunnskapsbasert praksis gjennom et likeverdig samarbeid mellom forskning, utdanning, praksis og brukere. Hensikten har vært å la aktørene selv finne fram til nye fremgangsmåter og oppfølgingsmetoder inn mot målgruppen.

Denne tenkningen bygger delvis på erfaringene fra HUSK-forsøket, dvs. med å utvikle nye metoder og ny kunnskapsbasert praksis i samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren.¹ Forsøket er imidlertid ikke en videreføring av HUSK. Dette innebærer blant annet at forsøket er knyttet opp til NAVs samlede tjenestetilbud til brukere med sammensatte behov, og ikke bare til det kommunale tjenestetilbudet, slik det var i HUSK.

¹ Se for eksempel Gjernes og Bliksvær (2011). Nye samarbeidsformer – nye læringsformer. Nordlandsforskning.

² Jfr. Brev av 5.9.2012 til Arbeids- og velferdsdepartementet.

I henhold til føringene har Arbeids- og velferdsdirektoratet et «koordineringsansvar» for forsøket. Dette innebærer i utgangspunktet en tilbaketrukket rolle – knyttet opp mot veiledning og tilrettelegging av de fylkesvise prosjektene, og hvor sentrale styringsvirkemidler er dialog og forhandlinger, snarere enn sanksjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratets mandat kan derfor forstås som en form for «nettverksstyring».³ En slik styringsmodell bygger blant annet på en forståelse av at ulike institusjonelle aktører besitter lokal kunnskap; med andre ord at prosjektene primært skal drives av lokale krefter, og ikke fra sentralt hold.

Basert på føringene fra Arbeidsdepartementet utviklet Arbeids- og velferdsdirektoratet en nasjonal utlysning, der Fylkesmannen og NAV Fylke i samarbeid med aktuelle NAV-kontor ble invitert til å søke om deltagelse. Utlysningen omfattet et rammedokument som inkluderer sentrale føringer knyttet til utviklingen av de fylkesvise utprøvingene. En overordnet føring er at utprøvingene i prosjektene skal være etterprøvbare. Dette innebærer at de gir pålitelig og dokumentert kunnskap om hvorvidt utprøvingen har ført til måloppnåelse, og at de identifiserer hva i selve utprøvingen som førte til eventuell resultatoppnåelse, basert på relevant teori og kunnskap om målgruppen, metoder, og de praktiske erfaringene i NAV-kontoret. Nærmere bestemt fremheves fire føringer i rammedokumentet (s. 1-2), som siteres nedenfor:

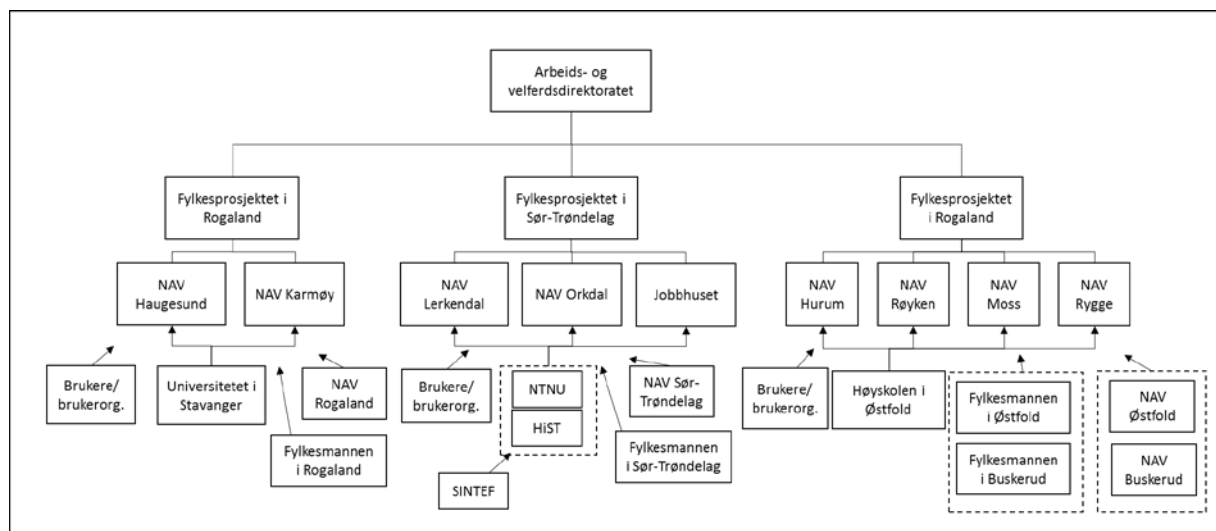
- *Arbeidsinkludering*: Utprøvingen i NAV-kontorene retter seg mot «brukere med sammensatte behov/nedsatt arbeidsevne, som har behov for tett individuell oppfølging med arbeide som mål» (fra utlysningsteksten). Andre mål kan inngå i tillegg som eksempelvis sosial inkludering. Utdanning kan også være et relevant mål overfor målgruppen ungdom. Målene bør operasjonaliseres og fremstå som tydelige.
- *Utprøving av fremgangsmåte*: Det skal utformes en bestemt fremgangsmåte overfor en definert målgruppe for å nå målet om arbeidstilknytning. Fremgangsmåten må baseres på relevant teori og kunnskap om målgruppen, egnede metoder og de praktiske erfaringene i NAV-kontoret. Dette konstruksjonsarbeidet fordrer et tett samarbeid særlig mellom forskningen, utøvende aktører i NAV-kontoret og brukerne.
- *Kunnskap, kompetanse og ferdigheter*: De ansatte som deltar i utprøvingen må tilføres relevant kunnskap, kompetanse og ferdigheter. Det må utarbeides læringsmetoder og etableres læringsarenaer for å tilføre og utvikle relevant kunnskap og kompetanse. Her vil aktører innenfor utdanningssektoren spille en sentral rolle.
- *Lærings- og utviklingssystem*: Det skal utvikles og etableres et system på ulike nivåer rundt selve utprøvingen. Forsøket skal forankres og organisasjonsmessig tilpasses i NAV-kontoret for å sikre gode rammebetingelser for selve utprøvingen. Det skal utformes en organisasjon med egnede strukturer, arenaer og virkemidler hvor alle involverte aktører skal medvirke i utviklingen av fylkesprosjektet.

Som en del av dette skal prosjektene og utprøvingene utvikles med bakgrunn i en konkret fremgangsmåte eller oppfølgingsmetode (for eksempel Supported Employment). Fremgangsmåten eller oppfølgingsmetoden skal utprøves med grunnlag i et robust forskningsdesign som gir mulighet for å studere effekter og/eller måloppnåelse. Utprøvingene skal som en del av dette gi en beskrivelse av situasjonen

³ Se Christensen, T. og Lægred, P. (2007) «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform» Public Administration Review (November/December): 1059-1066; og Røiseland, A og Vabo, S.I. (2012) Styring og samstyring – governance på norsk. Oslo, Fagbokforlaget.

ved oppstart, med andre ord «baseline», eller T0. Dette vil være et utgangspunkt for å studere endringer i forhold til T0 ved ulike tidspunkter i utprøvsperioden (T1, T2, mv.).

Åtte søknader ble mottatt i første runde, noe som etter hvert ble til tre prosjekter som inngår i forsøket: Rogaland, Sør-Trøndelag, og Østfold/Buskerud. Hvert av disse prosjektene har flere lokale utprøvsarenaer, eller delprosjekter, som i de fleste tilfellene er knyttet opp til lokale NAV-kontor. Prosjektene gjennomføres i samarbeid med høgskoler og/eller universitet i de respektive fylkene/regionene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke vært med i utvelgelsen av de lokale utprøvsarenaene, dem er det prosjektene selv som har valgt ut. Figur 1 oppsummerer de ulike aktørene i forsøket.



Figur 1: Oversikt over aktørene i forsøket

1.2 Evalueringen av forsøket

Våren 2015 fikk Høgskolen i Oslo og Akershus ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i samarbeid med Proba samfunnsanalyse i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere forsøket. Gitt forsøkets oppstart i 2013, skal evalueringen derfor følge forsøket fra om lag halvgått løp til dets utløp ved utgangen av 2016.

1.2.1 Bakgrunn og formål

Formålet med evalueringen er å vurdere forsøkets måloppnåelse, identifisere suksesskriterier og eventuelle risikofaktorer. Evalueringen skal belyse i hvilken grad og på hvilken måte forsøket har bidratt til ny kunnskap om praksis og metoder som bidrar til bedre oppfølging av brukere i NAV, og i hvilken grad denne kunnskapen er egnet for overføring og spredning til andre NAV-kontor.

Evalueringen er todelt og består av en resultatevaluering og en prosessevaluering. Resultatvalueringen skal vurdere i hvilken grad den overordnede målsetningen for prosjektet er oppnådd. Prosessevalueringen er orientert mot de formative og prosessuelle aspektene i forsøket, dvs. den innsikt, forståelse og læring som foregår. Denne delen av evalueringen skal gi en fremstilling av hvilke organisatoriske løsninger og modeller som synes å være best egnet for å nå målsetningene for forsøket.

Denne evalueringen skal ikke vurdere resultatene fra de lokale utprøvingene. Evaluering av utprøvingene gjøres av de involverte høgskoler og/eller universitet i de respektive prosjektene.

Dette er den første av to rapporteringer fra prosessevalueringen. I tillegg til de to delrapportene vil det i midten av 2017 publiseres en sluttrapport som også inkluderer erfaringene fra resultatevalueringen.

1.2.2 Tema og problemstillinger i evalueringen

Evalueringen omfatter tre temaområder: organisering, læringssystem, og samarbeid. Disse temaområdene vil være sentrale kategorier både i gjennomgangen av de fylkesvise prosjektene (kapittel 2-4) og av forsøket som helhet.

Det første temaområder handler om hvordan de fylkesvise prosjektene er *organisert*. Prosjektene er av betydelig størrelse, med mange og til dels ulike involverte aktører, og går over relativt langt tid. De kan derfor sees som (midlertidige) organisasjoner i seg selv – med andre ord som *prosjektorganisasjoner*.

En sentral antagelse i evalueringen er således at organiseringen av slike prosjekter spiller en viktig rolle for måloppnåelsen – både når det gjelder fordeling av arbeid og ansvar mellom ulike aktører, men også når det gjelder utviklingen av prosjektorganisasjonene. Dette innebærer på den ene siden formell arbeids- og oppgavefordeling, grensesnitt, og ledelse, og på den andre siden om mer uformelle aspekter som sosiale og kulturelle forståelser av prosjektene og relasjonene mellom aktørene.

Sentrale problemstillinger vedrørende organisering er:

- Hvordan har Arbeids- og velferdsdirektoratets fulgt opp og koordinert prosjektene?
- Hvordan er eierskapet håndtert av NAV Fylke og Fylkesmannen, og hva er hensiktsmessigheten i modellen for det fylkesvise eierskapet?
- Hvordan er de de fylkesvise prosjektene forankret hos henholdsvis Fylkesmannen, NAV Fylke, universitet eller høyskole, og NAV-kontor?
- Hvordan ser organisasjonsmodellen som er valgt i de ulike prosjektene ut? Hvordan ble de ulike rollene utøvd, og hvordan har dette påvirket gjennomføringen?

Det andre temaområdet er *læring og læringssystemer*. I henhold til føringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal det i hvert av prosjektene utvikles et læringssystem, dvs. et system for utvikling og spredning av kunnskap, som involverer alle aktørene. Det er opp til hver enkelt prosjekt å utvikle dette læringssystemet i tråd med lokale forutsetninger og behov. Det skal bidra til bærekraftig og likeverdig samarbeid mellom aktørene, og med dette at kunnskap og praksis både utvikles *med* aktørene og *for* aktørene. Med andre skal læringssystemet sikre at utprøvelsene baseres på dokumentert kunnskap, og at denne dokumenterte kunnskapen kommer andre til gode.

Den sentrale antagelsen her er utviklingen av mer robuste systemer for læring er en bedre forutsetning for læring enn om den primært foregår i de lokale utprøvingsarenaene. Ikke minst er antagelsen knyttet til at selve *læringssystemene* vil ha en viktig overføringsverdi utover prosjektene og forsøket.

Sentrale problemstillinger vedrørende læring og læringssystemer er:

- Hvordan ser læringssystemene i og på tvers av aktørene i forsøket ut? Hvilke læringsarenaer er tatt i bruk?
- Hvilke læringsprosesser og –metoder er tatt i bruk? Hva er aktørenes utbytte av denne læringen?
- Hvilken ny kunnskap er skapt, og hvilke nye ferdigheter har aktørene tilegnet seg og tatt i bruk?
- På hvilken måte og i hvilken grad er læringssystemet organisasjonsmessig integrert og bærekraftig?
- I hvilken grad har Arbeids- og velferdsdirektoratets tilrettelegging for utvikling og læring mellom aktørene vært hensiktsmessig og satt i system gjennom forsøksperioden?

Det tredje temaområdet er *samarbeid mellom aktørene*. Dette handler til dels om samarbeidsformer mellom aktørene, på lokalt, fylkes- og nasjonalt nivå. Det handler også om ulike betingelser og beskrankninger for samarbeid mellom aktørene – både formelt sett i form av organisering og tilrettelegging for samarbeid, men også mer uformelt i form av kulturelle og interaktive prosesser i samhandlingen. Ikke minst handler dette temaområdet om likeverdighet mellom aktørene i dette samarbeidet, samt involvering av brukerne i utformingen og gjennomføringen av prosjektene.

Sentrale problemstillinger vedrørende samarbeid mellom aktørene er:

- Hva er hensiktsmessige samarbeidsformer mellom aktørene innenfor forskning, utdanning, praksis og brukere, på nasjonalt, fylkes- og lokalt nivå.
- Hva hemmer og fremmer samhandling mellom aktørene?
- I hvilken grad ble samarbeidet basert på likeverdighet mellom aktørene?
- I hvilken grad ble brukerne involvert i utformingen og gjennomføringen av fylkesprosjektene? Hva er gode modeller for brukerinvolvering?

Samlet sett gir disse problemstillingene et empirisk grunnlag for å beskrive og vurdere kunnskaps- og kompetanseutviklingen mellom aktørene i forsøket. De gir videre et grunnlag for å analysere sentrale utfordringer og betingelser for organiseringen og utviklingen av slike former for innovasjon og læring.

1.2.3 Evalueringens perspektiv

Evalueringen tar primært et organisatorisk perspektiv. Dette innebærer at vi ser på forsøket og prosjektene primært som organisatoriske virkemidler for å oppnå læring og innovasjon.

Et aspekt i dette perspektivet er organisatorisk læring, definert her som en prosess hvor organisasjoner og deres underenheter endrer seg som resultat av erfaring.⁴ Slik læring omhandler systemer og prosesser for overføring av kunnskap, erfaringer, rutiner/operasjoner og praksis mellom ulike organisatoriske enheter, både horisontalt og vertikalt. Organisatorisk læring fokuserer ikke bare på den læringen som ansatte skal tilegne seg (individuell nivå) men også den læringen som kommer organisasjonen til gode, gjennom institusjonalisert praksis og kunnskap (organisatorisk nivå).

Nærmere bestemt kan vi skille mellom ulike læringsløyper, med utgangspunkt i NAV-kontorene:⁵

- Mellom ulike deler av hvert enkelt NAV-kontor, f.eks. mellom ulike team og avdelinger innenfor kontoret, og mellom ulike grupper ansatte, for eksempel kommunalt og statlig ansatte og den erfaringsbakgrunnen og kompetansen de har.
- Mellom NAV-kontorene og eksterne aktører som høyskole- og universitetsutdanningene og brukerne, som nevnt over.
- Mellom NAV-kontorene og sine overordnede, gjennom styringslinjene. Dette vil handle om relasjonen til den statlige og kommunale eier.
- Mellom NAV-kontorene. Dette vil særlig være relevant der ett lokalkontor (eller flere kontorer i en region) har utviklet en ny praksis og andre lokalkontorer søker å lære av denne. I den grad metodene og systemene som forsøkes utviklet i fylkesprosjektene er vellykkede er utfordringen for NAV å sikre overføring og spredning av dem til andre fylker og NAV-kontor.

⁴ Arghote, L. og Ophir, R. 2002. Intraorganizational learning. I J.A.C. Baum (red.) *The Blackwell Companion to Organizations*. Oxford, Blackwell.

⁵ For en mer utfyllende gjennomgang, se Bay, A.-H., Breit, E., Fosseth, K., Grødem, A.S. og Terum, L.I. 2015. *NAV som lærende organisasjon*. Institutt for Samfunnsforskning: Rapport 2015:06.

Et annet sentralt moment er en vurdering av programteorien bak forsøket. Med dette menes hvilke mekanismer som i størst mulig grad synes å være hensiktsmessig for å oppnå målene med forsøket – og dermed med lignende forsøk i framtiden. En slik vurdering handler til dels om å beskrive variasjonen mellom prosjektene (slik vi vil gjøre det i denne delrapporten). Til dels handler den om å analysere hvilke mekanismer som forklarer denne variasjonen, og som dermed vil kunne overføres til andre kontekster.

Selve modellen for innovasjon/utvikling i forsøket er å anse som svært ambisiøs, ikke minst da det er mange og ulike interesser som skal kobles. For det første skal forsøket innebære kunnskapsutvikling og -flyt mellom fire parter – forskning, brukere, utdanning, praksis – parter som vi har vist målbærer og forvalte til dels svært ulike interesser og synspunkter.

For det andre innebærer forsøket et todelt eierskap mellom NAV fylke og Fylkesmannen; dvs. en partnerskapsmodell, på noenlunde lik linje som styringen av NAV-kontorene. Det er med andre ord to ulike eiere, med (vidt) forskjellige mandater, styringsmodeller, profesjonell kunnskap, etc. som sammen skal sørge for utviklingen i forsøket og prosjektene. Erfaringer av deler av HUSK-prosjektet – som også framkommer gjennom NAV-evalueringen⁶ – er at partnerskapet mellom stat og kommune mange steder representerer en utfordring. Det handler om to eiere, to sett av arbeidsgivere, om ulike administrative systemer, og om ulike fag- og forvaltningstradisjoner. Den statlige styringen har i tillegg vært sterk, og oppleves på mange kontor, særlig av kommunalt ansatte, å gå på bekostning av lokal autonomi, skjønnsutøvelse og «kommunale» brukergrupper. En sentral del av denne evalueringen vil være knyttet til å identifisere og forklare slike beskrankninger.

Samtidig er det også en sentral antagelse i dette forsøket – og i NAV som helhet – at det nettopp i disse partnerskapene at det finnes muligheter for innovasjon og utvikling. Partnerskapet ligger som premiss for hele NAV-reformen, og ikke minst som bakteppe for utviklingen av helhetlige tjenester – dvs. tjenester som trekker både på (tradisjonell) sosialfaglig kompetanse og som omfavner arbeidsmålet – til brukere som trenger dette. Uten denne partnerskapsmodellen i forsøket er det derfor liten grunn til å tro at prosjektene vil klare å utvikle praksis som å så måte innebærer «hele» kontoret.

På den måten representerer «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» et viktig forsøk som gjennom sin vektlegging på organisatorisk forankring, og på utvikling av felles læringssystemer på tvers av tradisjonelle grenser, vil kunne gi viktig kunnskap om organisatoriske betingelser for helhetlig tjenestetying og forutsetninger for likeverdig samarbeid mellom selvstendige partnere.

1.2.4 Om delrapport 1

Delrapport 1 er først og fremst en deskriptiv beskrivelse av forsøket og prosjektene. Hovedhensikten med delrapporten er å få frem en faktisk beskrivelse av forsøket og prosjektene så langt, så vel som variasjonen i ulike synspunkter og fortolkninger av prosjektene slik de har utviklet seg så langt i forsøket. Dette innebærer at delrapporten i liten grad fokuserer på måloppnåelse i forsøket.

Delrapporten inneholder primært en beskrivelse av forsøket og de fylkesvise prosjektene. Dette gjøres med utgangspunkt i de tre tematiske områdene som skissert over – organisering, samarbeid og læringssystem. En viktig målsetning er å beskrive variasjonen mellom de tre fylkesvise prosjektene på disse områdene.

⁶ Se Fossestøl, K., Breit, E., Borg, E. 2014. NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. AFI rapport 13/2014; Fossestøl, K., Alm Andreassen, T, Breit, E, Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*.

Vi vil kun i begrenset omfang gjøre analytiske vurderinger av forsøket og prosjektene så langt. Vi har vært opptatt av å unngå «premature» vurderinger og tilbakemeldinger, og har på den måten tatt hensyn til at prosjektene på langt nær er ferdige. En mer utfyllende analyse vil komme i sluttrapporten.

1.2.5 Data og metode

I denne delrapporten bygger vi på fire datakilder: rapporteringer fra prosjektene/forsøket, casebesøk i hvert av de tre fylkesvise prosjektene, deltagelse på to nettverkssamlinger, og intervjuer med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁷

Vi har gått igjennom sentrale dokumenter knyttet til rapportering fra de fylkesvise prosjektene. Disse dokumentene omhandler blant annet prosjektsøknadene, og årvisse rapporteringer fra prosjektene (inkludert fra hvert enkelt delprosjekt). Disse dokumentene har gitt informasjon om bakgrunnen for forsøkene, hvilken utprøving som er valgt i de ulike (del-)prosjektene, og om utviklingen i (del-)prosjektene. I tillegg har vi gått igjennom sentrale dokumenter knyttet til utviklingen og beskrivelsen av forsøket som helhet. Sistnevnte dokumenter har primært fungert som bakgrunnsmateriale i denne delrapporten.

Casebesøkene⁸ ble gjennomført i august og september 2015. I casebesøkene intervjuet vi ulike aktører som var involvert i prosjektene. Besøkene besto av intervjuer med følgende aktører og sentrale temaområder:

- Intervju med prosjektleder – om ledelsen av prosjektet og de ledelsesmessige utfordringene og erfaringene.
- Gruppeintervju med leder og medarbeidere på delprosjektet på to utvalgte NAV-kontor – om metoden, rolle- og arbeidsfordeling på kontoret, refleksjon og læring, og relasjonen til universitets- og høyskolesystemet.
- Intervju/gruppeintervju med representanter for forskerne på universitet/høgskole – om metoden(e), forskningsmessige erfaringer og synspunkter, samarbeid mellom NAV og de respektive utdanningene, og effekter for undervisningen/utdanningen.
- Intervju med representant for Fylkesmannen – om Fylkesmannens eierskap, og relasjon med NAV Fylke.
- Intervju med representant for NAV Fylke – om NAV Fylkes eierskap, og relasjon med Fylkesmannen.⁹
- Intervju med brukerrepresentanter – om vurderinger av involvering av brukere.¹⁰

To forskere gjennomførte intervjuene (med unntak av telefonintervjuene). Det ble gjort opptak av alle intervjuer, og på basis av disse og av notater ble det skrevet ut utskrift fra hvert enkelt intervju/gruppeintervju. I etterkant av hvert casebesøk ble det skrevet en ca. 10-siders rapport, med både deskriptive og analytiske vurderinger. Disse rapportene har vært viktige bidrag i utviklingen av denne delrapporten.

Vi har også deltatt på to nettverkssamlinger for forsøket. Til dels har disse samlingene gitt informasjon om prosjektene, ved å observere deltagerens beskrivelser i plenum og gjennom uformelle samtaler

⁷ I tillegg til disse materialene vil vi senere gjennomføre en spørreundersøkelse i to omganger – våren 2016 og våren 2017.

⁸ Dette er det første av totalt tre casebesøk. De resterende to besøkene vil gjennomføres henholdsvis høsten 2016 og våren 2017.

⁹ I Rogaland ble intervjuene gjennomført per telefon.

¹⁰ I Østfold/Buskerud og Sør-Trøndelag ble intervjuene gjennomført per telefon.

med deltagerne. Til dels har samlingene også gitt oss mulighet til å observere læringen som foregår mellom aktørene i praksis.

Til slutt har vi også gjennomført intervjuer med representanter for prosjektgruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette ble gjort i etterkant av casebesøkene. Hensikten med disse intervjuene var til dels å få en god forståelse av de ulike forsøksprosjektene, målgruppe, organisering og hvilke aktører som er involvert. Til dels var det også å forstå prosjektgruppens synspunkter på forsøket og de ulike prosjektene.

På bakgrunn av informasjonen har vi skrevet casebeskrivelser av fylkesprosjektene. Disse casebeskrivelsene er gjennomgått og kvalitetssikret i de respektive prosjektene.

1.3 Delrapportens oppbygning

De påfølgende tre kapitlene (kapittel 2-4) er en deskriptiv gjennomgang av de tre fylkesprosjektene. De er strukturert på noenlunde samme måte, og omhandler seks temaer: Bakgrunn for prosjektet; beskrivelse av utprøvingene og utprøvingsarenaene; organiseringen av prosjektet; oppbygging av læringsystemet; samarbeidet mellom de ulike aktørene; brukermedvirkningen; og til slutt en beskrivelse av aktørenes erfaringer med de respektive prosjektene så langt. På bakgrunn av dette beskriver vi i kapittel 5 hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet har håndtert sin «koordinator»-rolle samt sentrale utfordringer og dilemmaer knyttet til dette. Til slutt gjør vi i kapittel 6 en foreløpig sammenfatning av de tre prosjektene på noen utvalgte kriterier, og gjør noen analytiske betraktninger vedrørende forsøket så langt.

2 Fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud: «KLAR»-prosjektet

2.1 Bakgrunn og målsetninger

Prosjektet i Østfold og Buskerud er et samarbeidsprosjekt mellom de to fylkene, men der Fylkesmannen i Østfold har et overordnet ansvar. Utviklingen av prosjektet startet i utgangspunktet i Østfold, men fordi Arbeids- og velferdsdirektoratet i utlysningen ga uttrykk for at de ville prioritere større prosjekter ønsket Østfold å slå seg sammen med et annet fylke. Dette fylket ble etter hvert Buskerud. Det er Høyskolen i Østfold som representerer forskermiljøet i hele prosjektet. Prosjektet har fire lokale utprøvsarenaer, to i hvert fylke: NAV Moss og NAV Rygge i Østfold, og NAV Røyken og NAV Hurum i Buskerud.

Prosjektet har fire målsetninger. For det første skal prosjektet utforme og implementere et lærings-system med mål om systematisk kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og kunnskapsspredning mellom NAV-kontorene på lokalt nivå, nasjonalt nivå og mellom NAV-kontor og høgskolen/forskning og brukerorganisasjonene.

For det andre skal prosjektet kunnskapsbasere og kvalitetsforbedre praksis i NAV-kontorene. Dette gjøres blant annet gjennom opplæring og veiledning av NAV-ansatte. Det gjøres også gjennom etablering av såkalte «fagringer» (kunnskapssirkler), som er en møteplass mellom NAV-veiledere, forskere og brukere.

For det tredje skal prosjektet gjennomføre utprøving av nye metoder for arbeidsinkludering. Dette innebærer opplæring i Supported Employment-metodikk (SE), samt utprøving og implementering av denne metodikken. Grunnen til at SE ble valgt ut som temaområde for målsetningene var blant annet at NAV Rygge hadde planer om aktiviteter knyttet til SE-metodikken, og ønsket å ha med metodikken i prosjektet. De tre andre NAV-kontorene hadde også interesse av SE¹¹.

For det fjerde skal prosjektet etablere nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis, brukere og samarbeidspartnere. Dette innebærer samarbeidskontrakter, samarbeidsarenaer – herunder etablering av partnerskap med representantene i arbeidslivet –, FoU-samarbeid (praksisprosjekter), gjensidig kunnskapsutveksling, samt publisering og konferanser.

Prosjektet arbeider i hovedsak parallelt med disse fire målsetningene. Dette innebærer at utprøvingen av SE-metodikken skjer noenlunde samtidig og overlappende med utprøvingen og implementering av læringsystem, kunnskapsbasering av praksis, og etablering av nye samarbeidsformer.

2.2 Utprøvsarenaene¹²

I motsetning til de to andre fylkesvise prosjektene er alle utprøvsarenaene i Østfold og Buskerud involvert i samme utprøving. Derfor beskriver vi først de sentrale bestanddelene i utprøvingene, og dernest hvordan de gjennomføres.

Når det gjelder utprøving av SE-metodikken gjennomføres dette som en randomisert kontrollstudie (RKT). I praksis består denne utprøvingen i at brukere som sier seg villige til å delta i prosjektet blir

¹¹ Den opprinnelige søknaden fokuserte også på IPS (Individual placement and support), men prosjektet fokuserer i hovedsak på SE. IPS kan forstås som en variant av SE, men tettere knyttet opp til oppfølging av brukere med psykiske helseutfordringer.

¹² Vi har så langt i evalueringen bare besøkt NAV Moss og NAV Røyken. Vi avgrensner beskrivelsen av utprøvsarenaene til disse to kontorene.

trukket ut av forskerne på Høgskolen i Østfold. Dette uttrekket foregår randomisert, der et dataprogram plasserer dem i henholdsvis en testgruppe eller en intern kontrollgruppe. I henhold til målgruppe er det formelt tre krav som stilles: Det skal være behov for tett oppfølging (dvs. brukeren skal ha ned-satt arbeidsevne), det skal være sammensatte behov,¹³ og ikke minst skal brukeren være motivert for å komme i jobb. Rekruttering av brukere gjøres primært via andre veiledere i henhold til definert målgruppe.

Brukere som havner i testgruppa får oppfølging av jobbveiledere i prosjektet. De skal følge opp brukerne i henhold til en standardisert femtrinnsprosess for SE.¹⁴ Denne prosessen består av (1) innledende kontakt og samarbeidsavtale, (2) yrkeskartlegging og karriereplanlegging, (3) finne en passende jobb, (4) samarbeide med arbeidsgiver, og (5) opplæring og trening på arbeidsplassen. Jobbveilederne skal ha betydelig færre brukere enn det «ordinære» veiledere skal ha. Den sentrale programteorien i denne metodikken er derfor knyttet ikke bare til tettere oppfølging, men at oppfølgingen primært foregår i ordinær virksomhet, i henhold til en «place-train»-logikk.¹⁵ Brukere som havner i kontrollgruppa får ordinær oppfølging fra NAV. I tillegg er det også en ekstern kontrollgruppe, som består av brukere fra tre referansekontorer.

Den sentrale ideen i RKT-studien består av å identifisere eventuelle forskjeller i sannsynligheten for å komme i arbeid mellom brukerne som fikk SE-oppfølging, og brukere som ikke fikk det, både på kontoret (intern kontrollgruppe) og i NAV generelt (ekstern kontrollgruppe). Her vil det imidlertid kunne være en svakhet ved at det ikke kun er forskjeller i metodikk som undersøkes, men også forskjeller i antall brukere mellom Jobbveilederne i prosjektet og andre veiledere ved NAV-kontoret. For å kontrollere for dette benytter forskerne seg også av logging av jobbveilederne knyttet til hva slags oppfølging som har blitt gjort av hver enkelt bruker, og deres vurdering av oppfølgingen og resultatene.¹⁶ Dette gjøres blant annet for å kontrollere for eventuelle forskjeller i oppfølgingen, samt for å identifisere eventuelle hvilke av de fem trinnene i SE-prosessen som i større eller mindre grad synes egnet for formålet.

2.2.1 NAV Moss

NAV Moss er et relativt stort kontor, med om lag 80 ansatte. Kontoret er/har vært inne i en omstillingsprosess, men var på det tidspunktet vi besøkte dem organisert i tre avdelinger: Et publikumsmottak, og to oppfølgingsavdelinger («oppfølging 1» og «oppfølging 2»). Oppfølging 1 driver primært med sykefraværsoppfølging, markedsarbeid, og dagpenger, det vil si i hovedsak oppfølging av personer med relativt lette bistandsbehov. Oppfølging 2 har i hovedsak ansvar for brukere som har arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad, og mottakere av økonomisk sosialhjelp. Med andre ord følger de opp brukere med sammensatte bistandsbehov, og knyttet til helhetlig oppfølging.

Utprøvingene på NAV Moss er organisert i et team – et såkalt «KLAR-team» – som formelt er en del av Oppfølging 2-avdelingen på kontoret. KLAR-teamet består av to jobbveiledere, som begge er ansatt i hver sin 100%-stilling. I tillegg har teamet også en tredje stilling, som primært er lokalisert hos NAV Østfold, men som også har kontorplass på NAV Moss. De to jobbveilederne ble ansatt særskilt for prosjektet, av totalt 70 søkere. Den ene veilederen har sosialfaglig bakgrunn (sosionom), men har også jobbet med statlige ytelser, spesielt arbeidsavklaringspenger og supplerende sosialhjelp. Den andre

¹³ Jfr. NOU: 2012/6 «Arbeidsrettede tiltak».

¹⁴ Prosessen er utviklet av European Union of Supported Employment (EUSE)

¹⁵ Se for eksempel Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. 2014. Inkluderingskompetanse. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹⁶ Blant er det utarbeidet et eget loggdokument, der alle kontaktpunkter med brukerne skal dokumenteres, inkludert hver samtale/SMS, i tillegg til den ordinære journalføringen som gjøres i Arena.

jobbveilederen har sosiologutdannelse, og har tidligere jobbet med arbeidsavklaringspenger og sykepenger.

Slik utprøvingen praktiseres på kontoret jobber de to jobbveilederne tett sammen; de deler kontor og har inngående kunnskap om hverandres brukere. På denne måten kan de dra nytte av hverandres kompetanse i oppfølgingen, og få innspill ved behov. Begge jobbveilederne har om lag 10 brukere hver på intervjutidspunktet. Dette gir dem mulighet til å bruke mye av tiden sin på kontakt med brukerne, og med ledere og ansatte i virksomheter, jamført med andre veiledere på kontoret. Jobbveilederne har også fått egen mobiltelefon, slik at de er tilgjengelig hele tiden, i noen grad også utenfor arbeidstid.

Både ledelse og de ansatte som er involvert i KLAR-prosjektet oppfatter det som positivt. Fra ledelsen uttrykkes det blant annet et ønske om å jobbe slik på hele kontoret – dvs. knyttet til SE-metodikken. Jobbveilederne selv er også positive til arbeidsformen og metodikken. Dette synes ikke bare å ha sammenheng med at de har færre brukere enn det som er vanlig, og dermed mer tid til individuell oppfølging, men også med grunntanken om oppfølging hos arbeidsgiver – altså «place-train»-logikken.

En effekt av KLAR-prosjektet på NAV Moss oppgis å være at jobbveilederne i praksis fungerer som «avlaster» for noen av de tyngre (men motiverte) brukerne på kontoret, slik at de andre veilederne kan bruke mer tid på brukere som står tettere på arbeid. På den måten kan prosjektet spille en viktig rolle knyttet til fordelingen av andre og mer komplekse arbeidsoppgaver på kontoret. En annen effekt er at KLAR-gruppen (over)oppfyller fylkets målkrav knyttet til oppfølging/kontakt med arbeidsgiver for hele avdelingen.

En mer prinsipiell utfordring for denne typen prosjekter at de ikke skal være «satellitter» som holder på med en praksis som er for adskilt fra resten av kontoret. Det faktum at det for alle praktiske formål er to jobbveiledere, som begge jobber 100 % med prosjektet, vil kunne føre til store avstander mellom den praksis som etableres i prosjektet, og den som foregår i resten av kontoret. Jo større disse avstandene er ved prosjektets slutt, jo vanskeligere vil det være å implementere dem på kontoret – eller på andre kontorer. Det fortelles i noen grad om «delte oppfatninger» om teamet og arbeidsmåten på kontoret; noen ønsker å jobbe slik, og noen er misunnelige, mens andre mener de vet best selv. For jobbveilederne innebærer dette i noen grad at de «må gå stille i dørene».

Ledelsen og de ansatte på kontoret synes imidlertid å være oppmerksomme på denne problematikken. Kontoret har over en periode på to år systematisk jobbet med gruppeveiledning hvor 48 ansatte deltar hver tredje uke. Det er en målsetning for kontoret å benytte disse etablerte gruppene for ytterligere kunnskapsutvikling, kompetanseheving og kunnskapsdeling.

2.2.2 NAV Røyken

NAV Røyken er mellomstort kontor med 33 ansatte, hvorav 14,7 statlige årsverk. Kontoret er organisert etter det man kan kalle en radikal generalistmodell: I tillegg til publikumsmottaket og et eget SYFO-team har de datorfordelte oppfølgingsteam, der de jobber med både arbeidsavklaringspenger, og oppfølging av brukere på sosialstønad. «Her har vi alltid vært generalister», sier informanten.

Viktige grunn til at det ble søkt fra kontoret var at de hadde holdt på med SE-arbeid på kontoret og ønsket mer kompetanse på dette, og at de fikk muligheten til å få inn friske midler til å tilsette folk til å drive med dette arbeidet i prosjektperioden. Ikke minst var det et ønske fra kontorleder om å gjøre mer av oppfølgingsarbeid selv, internt i NAV. En viktig målsetning for kontoret beskrives som å kunne levere resultater som er like gode som tiltaksleverandørene, og de må ha like mange brukere. Til nå har kontorlederen vært tett på prosjektet, som delprosjektleder.

På kontoret er prosjektet tilknyttet satsingen vedrørende kvalifiseringsprogrammet (KVP). Kontoret har en veileder som er dedikert til KVP, og som har vært primus motor for prosjektet på kontoret. Per dags dato er det formelt 2,6 stilling på kontoret som driver med prosjektet – KVP-veilederen, en jobbveileder i 60 prosent stilling, og en nyansatt avdelingsleder som skal ta over prosjektlederansvaret fra kontorleder. Jobbveilederne har om lag 12-13 brukere hver. Når det gjelder målgruppe, jobber de etter en «zero-exclusion»-filosofi: Alle som ønsker jobb og som har sammensatte behov. Sammensatte behov beskrives som det samme som spesielt tilpasset innsats. Dette inkluderer blant annet psykiatri, rus, lite utdanning, erfaring, og manglende språkkunnskaper.

Også i NAV Røyken synes jobbveilederne i det store og hele å være fornøyd med det utprøvningsarbeidet som gjøres i prosjektet. Vi blir fortalt at det var en del diskusjoner i starten, blant annet om målgruppe (skulle de bare fokusere på ungdom) og metode (skulle de ha test og kontrollgruppe), men at disse diskusjonene ikke føres lenger. Erfaringene fra prosjektet så langt er videreformidlet av jobbveilederne gjennom interne opplæringsaktiviteter. Dette er eksempelvis samtaleteknikk med arbeidsgivere.

Samtidig synes det å være utfordringer knyttet til prosjektets forankring på kontoret. For det første handler mye om ressurstilgang, og leder er redd for at prosjektet havner i skuffen «som alle andre prosjekter» når det er over. En grunn til dette er at kontoret har ikke ressurser til å gi alle veilederne på kontoret SE-utdanning. En av jobbveilederne har heller ikke fått rett til SE-utdanning da vedkommende har en alternativ utdanning som ikke godkjennes for opptak til studiet. Da er det per dags dato kun en person ved kontoret som har SE-utdanning, og dette oppleves som en for skjør konstruksjon.

En annen utfordring for kontoret har vært knyttet til høy turnover. To har sluttet i 2014, det har kommet inn en ny, og sommeren 2015 ble det ansatt en ny prosjektleder som tok over ansvaret fra NAV-leder. Slike rokkeringer er alltid utfordrende, ikke minst fordi det tar tid å lære opp nye ansatte og ledere.

En tredje utfordring er at veilederne opplever det kreves for mye dokumentasjon. Dette inkluderer blant annet SE-logger og logging i Arena, og i tillegg har enkelte av veilederne også utviklet egne dokumenter, for å holde oversikt. Veiledere opplever dette som veldig utfordrende – for de opplever at dokumentasjonen går på bekostning av oppfølgingsarbeidet.

2.3 Prosjektorganisering

2.3.1 Organisasjonsmodell

I henhold til føringene i utlysningen er det Fylkesmannen i Østfold og i Buskerud som i samarbeid med NAV Østfold og NAV Buskerud er formelle «eiere» av prosjektet. Det er Fylkesmannen i Østfold som er formelt budsjettansvarlig, og som på vegne av AVDir representerer oppdragsgiver for prosjektet. AVDir har en koordinatorrolle.

Prosjektet styres/eies formelt av styringsgruppa, som er øverste ansvarlige for fremdriften i prosjektet. Styringsgruppa ledes av Fylkesmannen i Østfold (Assisterende direktør, helse og sosial), som øverste fylkesvise «eier». Gruppa består også av representanter for Fylkesmannen i Buskerud, NAV Østfold, NAV Buskerud, Høgskolen i Østfold, sentrale brukerorganisasjoner, samt LO.

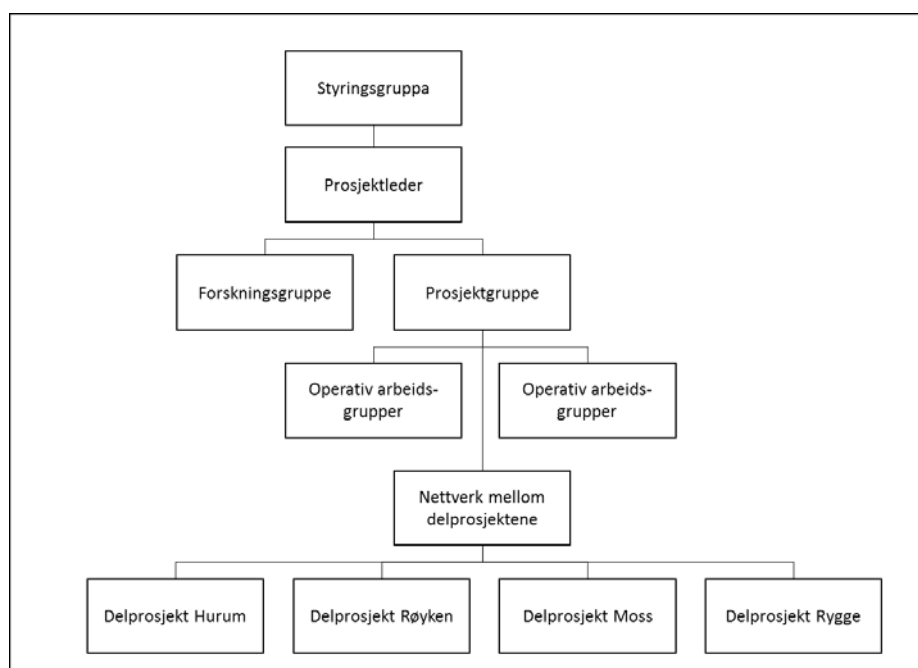
Prosjektledelsen ligger hos Høgskolen i Østfold. Prosjektleder leder også prosjektgruppa, som består av NAV-ledere, representanter for forskerne, og representanter for brukerne. Prosjektgruppa tar alle beslutninger knyttet til den daglige driften av prosjektet. Det var et sentralt premiss i utformingen av prosjektet, både i NAV Østfold/Buskerud og hos Fylkesmannen i Østfold/Buskerud, at prosjektledelsen

skulle ligge i Høgskolen. Et viktig argument for denne plasseringen av prosjektledelse var ønsket om forskningstrykk på utviklingsaktivitetene, og herunder en forskningsmessig frihet «utenfor linja» i NAV.

Videre finnes det en operativ arbeidsgruppe. En av disse er operativ for prosjektgruppa, og består av prosjektleder, og de fire representantene for henholdsvis fylkesmannsembetene og NAV Fylke, i tillegg til to brukerrepresentanter. I tillegg har de opprettet arbeidsgrupper etter behov, for eksempel knyttet til utvikling av et læringssystem. Denne arbeidsgruppen har bestått av en jobbveileder fra hvert delprosjekt, sammen med en representant fra et av fylkesmannsembetene og en forsker fra Høgskolen.

De lokale utprøvingsarenaene har ressurser tilsvarende tre stillinger. De skal ha en egen delprosjektleder som er ansatt ved kontoret. Utprøvingsarenaene samordnes på tvers av et nettverk mellom delprosjektlederne og prosjektleder.

Organisasjonsmodellen er illustrert i figur 2.



Figur 2: Formell organisering av prosjektet i Østfold og Buskerud

Selve føringene som lå i utlysningen – blant annet med fire ulike store aktører, og med eierskap hos Fylkesmann og NAV Fylke – var ambisiøse, og la til rette for store og til dels komplekse prosjektorganisasjoner. Denne prosjektorganisasjonen brukte mye tid på å «sette» seg og på å avklare forventninger, roller og ansvar knyttet til de ulike målene i prosjektet. Blant annet var det utstrakt møtevirksomhet de første årene – og de brukte tid på å komme i gang med de konkrete utprøvingene. Denne tiden brukt i starten av prosjektet fremheves av mange som positivt, da de aller fleste nå synes å ha klare oppfatninger om mål, roller og ansvar.

Basert på den informasjonen vi har så langt, synes den organisasjonsmodellen som er valgt å være hensiktsmessig for å oppnå målene i prosjektet, gitt føringene i utlysningen. Det er mange aktører inne, fra både forskning/utdanning, praksis og brukere; men til tross for mange aktører synes det å være relativt få avstander mellom de ulike aktørene – både geografisk og kulturelt. Blant annet synes det ikke å være uenigheter eller konflikter som preger prosjektet. Som nevnt tidligere er avstandene mellom de fire delprosjektene også relativt liten, gitt at prøver ut den samme metoden, og slik sett danner et bredere fellesskap.

2.3.2 Styring og ledelse

Organiseringen av prosjektet handler ikke bare om formell organisering eller valg av organisasjonsmodell, men om (daglig) styring og ledelse av prosjektet.

Når det gjelder styring er det formelt Fylkesmannen og NAV Fylke i henholdsvis Buskerud og Østfold som er øverste eiere. Utøvelsen av dette eierskapet oppfattes av mange av prosjektdeltagerne som å være en form for «armlengdes avstand». Verken Fylkesmannsembetene eller NAV Østfold eller Buskerud¹⁷ har ønsket å komme med tydelige styringssignaler av prosjektet, men har snarere sett på seg selv som ressurser i prosjektet. Dette innebærer at de ikke skal være aktører knyttet til utprøvningsarenaene. Snarere ønsker de å være drivere og tilretteleggere, blant annet ved å invitere på samtaler og samlinger.

Det faktum at det er to fylker som samarbeider om prosjektet gjør dette prosjektet i utgangspunktet mer komplisert enn de to andre. Ikke minst er dette knyttet til store avstander mellom fylkene. Imidlertid oppleves ikke dette å medføre store utfordringer i styringen av prosjektet. For eksempel er Fylkesmannen i Østfold kontaktperson for begge fylkesmannsembetene. Denne arbeidsdelingen er delvis knyttet til at representanten fra Buskerud er forholdsvis ny, men også til at de ønsker å framstå som én eier. Samtidig synes det å være lite praktisk samarbeid mellom fylkesmannsembetene, annet enn kontaktpunktet mellom representantene.

Fra NAV Fylkes (Østfolds) side har noe av forklaringen på styringsavstanden vært at de har hatt relativt få ressurser inne i prosjektet (én person i deltidsstilling), i tillegg til at de har nedbemannet mye i organisasjonen. Et resultat har vært at representanten for NAV Østfold har hatt mange ulike arbeidsoppgaver. Ønsket fra NAV Østfolds side er å kunne koble erfaringene fra prosjektet enda tettere på de læringssystemene som allerede finnes i fylkeslinja. Ikke minst er dette knyttet til selve tenkningen rundt fagutvikling og lokale utprøvinger.

Basert på den informasjonen vi har synes styringsmodellen som er valgt i hovedsak å støtte oppunder arbeidet som gjøres i forsøket. Også prosjektledelsen synes å fungere på en hensiktsmessig måte.

2.4 Læringssystem

Utprøving og implementering av læringssystem er et av de fire hovedmålene for prosjektet. Med andre ord er det en prioritert prosess i prosjektet, som går parallelt med de andre utprøvingene som nevnt tidligere.

Selve utviklingen av et læringssystem har blitt gjennomført av en egen arbeidsgruppe. Denne har bestått av en jobbveileder fra hvert NAV-kontor (delprosjekt) i prosjektet, sammen med en representant fra ett av fylkesmannsembetene og en representant fra Høgskolen i Østfold. Arbeidet har i første rekke blitt gjennomført med utgangspunkt i NAV Røyken, og er blitt dokumentert i en rapport. Erfaringene implementeres på resten av NAV-kontorene fra høsten 2015.

Læringssystemet skal bidra til å sikre kunnskapsbasering av praksis, som også er et eget delmål i prosjektet. Kunnskapsbasering av praksis skjer gjennom samarbeid mellom de fire partene i prosjektet, gjennom opplæring av ansatte i metodikken som utprøves, og gjennom ulik aktivitet i læringssystemet.

I tillegg er det gjennomført et arbeid med utprøving av det som etter hvert er blitt kalt «Kunnskapssirkel». Dette består blant annet av et samarbeid mellom arbeidssøkere, jobbveiledere, og Høgskolen i Østfold. Metoden er en videreutvikling av en metode de tidligere hadde som het «Fagring». Der var

¹⁷ VI har ikke snakket med representant for NAV Buskerud ennå.

hovederfaringene at det var vanskelig å få med brukerne på en hensiktsmessig måte. Ideen bak «Kunnskapssirkelen» er derfor at den kan være en metode, eller struktur, slik at ulike aktører kan inngå avhengig av målsetning og problemstilling. I tillegg er den en viktig samarbeidsform mellom de ulike aktørene i prosjektet, i henhold til den fjerde målsetningen for prosjektet (etablering av nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis, brukere og samarbeidspartnere).

Utover dette har de opprettet en rekke møteplasser, som på ulike måter fungerer som læringsarenaer. Dette inkluderer blant annet møtevirksomhet i de ulike gruppene i prosjektet (prosjektgruppa, arbeidsgrupper, nettverket for delprosjektlederne), i tillegg til regionale og nasjonale samlinger. Særlig relevant her er virksomheten i en egen arbeidsgruppe for utvikling av læringssystemet.

Oppsummert har utviklingen av et læringssystem vært et prioritert innsatsområde i KLAR-prosjektet. Mye tyder på at prosjektet har kommet relativt langt med dette arbeidet, ikke minst fordi det synes å være en sentral del av tenkningen omkring utprøvingene, og ikke minst omkring forholdet/samarbeidet mellom forskerne, praksisfeltet og brukerne. Det uttrykkes stolthet over arbeidet med læringssystemet blant våre informanter – det er som regel det som trekkes fram når informantene bes om å beskrive hva de er mest fornøyde med i prosjektet så langt.

Samtidig pekes det også på utfordringer. For det første uttrykker mange at det er vanskelig å forstå hva som ligger i begrepet «læringssystem». De har hatt mange diskusjoner i prosjektet, og brukte langt tid på å definere en ramme for det. Det var utfordringer knyttet til dette, da delprosjektene var rastløse etter å komme i gang. Usikkerheten handler ikke minst om en oversikt over hvem i prosjektet som skal kunne hva. Men som nevnt tidligere er det gode erfaringer med at de i prosjektet brukte lang tid på definisjonsfasen, noe som av enkelte blir omtalt som et «suksesskriterium» for å få til denne typen prosesser.

Videre synes det utfordrende å spre kunnskapen/praksisen til resten av kontorene. Det er kun utvalgte veiledere som får SE-opplæring, og så langt synes det meste av kunnskapsdeling på kontorene å være gjennom uformelle samtaler om konkrete brukere, samt om SE-metodikk. Noe av dette kan skyldes at det er varierende legitimitet til SE-metodikken blant andre ansatte på kontorene, som nevnt tidligere. Og da er det utfordrende for NAV-kontorene å koble seg på det overordnede problemstillingene.

2.5 Samarbeid mellom praksis og forskning

Jevnt over omtales forholdet mellom praksis og forskningsfeltet som godt av de involverte aktørene. Det synes ikke å være noen uenigheter som har betydning for (fram)driften av prosjektet, og de aller fleste opplever at fremdriften på prosjektet er slik den bør være. Flere faktorer bidrar til dette samarbeidsklimaet.

En faktor er at det i prosjektet kun er ett forskermiljø inne, bestående av tre forskere fra Høgskolen i Østfold (inkludert prosjektleder). Dette gjør linjene mellom forskerne og prosjektledelsen korte. De tre forskerne har samarbeidet mye tidligere, og var også sentrale i utviklingen av prosjektet. På denne måten har er prosjektet også – i hvert fall delvis – et resultat av deres forskningsinteresser. Ingen av forskerne har erfaring fra forskning «på» eller «med» NAV før, men har betydelig forskningskompetanse på skjæringsområdet mellom forskning og praksis. I særlig grad var forskerne drevet av et ønske om å «matche behovet der ute», dvs. å gjøre utdanningene mer forskningsbasert og relevante for praksisfeltet.

En grunn til at det kun er ett forskermiljø inne i prosjektet er at det kun er Høgskolen i Østfold som har alle ABSV-utdanningene. Dette har ikke Høgskolen i Buskerud og Vestfold, som er et annet miljø det

kunne ha vært aktuelt å trekke inn siden prosjektet involverer to fylker. Det kan imidlertid synes å være en fordel med et lite og «tett» forskermiljø, med relativt korte avstander til de involverte aktørene, i istedenfor et stort antall forskere med ulike tilhørigheter og interesser.

En annen faktor er at forskerne på Høgskolen ikke var involvert i HUSK-prosjektet. En av våre informanter nevnte for eksempel at det i utviklingsfasen var viktig å få prosjektledelsen til Høgskolen, og ikke til NAV. En grunn til dette var at det i HUSK-forsøket ble oppfattet at NAV ikke har tid til å styre prosjektene på en hensiktsmessig måte – at det er for stor lojalitet til styringslinja og der tilhørende krav om leveranser. De ville med andre ord ikke trække i de samme grøftene knyttet til samarbeidet mellom forskning og praksis som HUSK-forsøket hadde gjort.

Samtidig blir det også beskrevet at NAV og forskerne på Høgskolen i Østfold var på «forskjellige planeter» i starten av prosjektet, knyttet i særlig grad til forståelse av oppgaven. Fra NAVs side blir forskerne omtalt som veldig abstrakte i starten – de snakket veldig teoretisk, og dette ble oppfattet som et hinder at alle stemmer kom fram, spesielt brukernes stemme. I tillegg opplevde enkelte av jobbveilederne forskerne som «lite nysgjerrige» på NAV, og begrunner dette med at de ikke var ute i NAV-kontorene før etter seks måneder.

Samtidig poengteres det også at til tross for forskernes manglende kunnskaper om NAV og om SE-metodikken, ble det brukt mye tid å på å finne et felles språk som alle aktørgruppene kunne kjenne seg igjen i. Dette arbeidet synes i stor grad å ha blitt opplevd som fruktbart. I tillegg var ikke forskerne «bundet» av styringssignalene fra NAV-linja, noe som innebar at de brukte lenger tid på definisjonsfasen enn det NAV-systemet i utgangspunktet ville legge opp til.

Denne organiseringen med en slags «armlengdes avstand» også til NAV-linja oppfattes som utfordrende for NAV fylke. I denne organiseringen blir representantene for NAV fylke nødt til å drive mer «lobbyvirksomhet» opp mot egen organisasjon, for å opprettholde oppmerksomheten, slik en informant beskriver det. Den sentrale årsaken er at Nav fylke ikke er vant til prosjektstyring delvis utenfra, slik det foregår her, men er vant til å utføre ordre i linja. På denne måten er dette grensesnittet mellom NAVs hierarkiske styring og prosjektets organisering «utenfor» NAV en svært viktig oppgave å håndtere for representantene fra NAV Fylke.

2.6 Brukermedvirkning

I prosjektet er det brukermedvirkning på to nivåer. På et individuelt nivå er brukermedvirkning en sentral del av SE-metodikken, blant annet ved at bruker selv skal ta del i beslutninger omkring planlegging, gjennomføring og vurdering av den hjelpen de får fra NAV. Denne medvirkningen ivaretas av jobbveilederne i forbindelse med oppfølgingen av brukerne.

På et annet nivå har prosjektet en brukerrepresentasjon på systemnivå i prosjektorganisasjonen.¹⁸ Brukerrepresentantene skal altså ikke «snakke egen sak», slik de skal på et individuelt nivå i SE-metodikken, men skal representere brukerne som gruppe. Denne formen for medvirkning på systemnivå er også en institusjonalisert del av NAV, og det finnes arenaer for brukermedvirkning på ulike nivåer i forvaltningen.

¹⁸ Denne formen for brukermedvirkning kalles også for «kollektiv» eller «representerende» brukermedvirkning (Alm Andreassen, 2009: 27), noe som peker at brukerne involveres som et kollektiv og ikke som enkeltindivider.

I prosjektet er det representantene fra ulike brukerorganisasjoner: Mental helse (MH), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO). Representanter fra disse organisasjonene er plassert i ulike grupper i prosjektet. Følgende er en oversikt:

- Prosjektgruppa: Tre brukerrepresentanter (MH, FFO Buskerud, RIO)
- Operativ arbeidsgruppe: Tre representanter (MH, FFO Buskerud, RIO)
- Forskningsgruppa: To representanter (i praksis bare FFO).
- Nettverk delprosjekt: To representanter (FFO Østfold, FFO Buskerud)
- Styringsgruppa: To representanter (RIO Norge, FFO Buskerud).

På denne måten er brukerne representert ved *deltagelse* i de ulike beslutningsarenaene i prosjektet. De har slik en stemme inn i både operative og strategiske diskusjoner i prosjektet. Våre intervjuer så langt tyder på at dette oppleves som positivt av brukerrepresentantene. Denne måten å organisere brukermedvirkningen på er imidlertid forskjellig fra de to andre fylkesprosjektene, som har opprettet egne brukerutvalg. Vi vil komme tilbake til denne forskjellen senere.

Prosjektledelsen synes å ha vært opptatt av å få med brukernes stemme. Det har blitt gjennomført ulike aktiviteter og tiltak for å få brukerne representert på best mulig måte – ikke bare gjennom den institusjonelle representasjonen i prosjektet, men også gjennom utviklingen av nye læringsarenaer mellom brukere, praksis (jobbveiledere) og forskere. En prioritert læringsarena har vært den såkalte «Kunnskapssirkelen», der arbeidssøkere i delprosjektene er blitt invitert til å delta i utprøvingen denne arenaen.

Så langt er imidlertid erfaringene fra forskerne at det har vært utfordrende å få til fruktbare diskusjoner i denne arenaen. En utfordring handler om rekruttering av brukermedvirkere, da de primært ønsker å komme i jobb, og ikke å arbeide med brukermedvirkning. En annen utfordring handler ifølge forskerne om vansker med å få brukerne til å medvirke på systemnivå, dvs. å representere en bredere brukergruppe, og dermed ikke bare «snakke egen sak». Dette er imidlertid ikke bare knyttet til dette prosjektet, men speiler en generell problemstilling vedrørende brukermedvirkningsarbeid i NAV (Alm Andreassen, 2009). En tredje grunn er at det i prosjektet oppleves at det kan være en utfordring for brukerrepresentantene å ha fokus på utvikling av nye metoder i NAV, uten at det forstyrres av et fokus på egne negative erfaringer med NAV.

2.7 Erfaringer med prosjektet

Jevnt over gir aktørene i prosjektet uttrykk for at de er fornøyd med utviklingen i prosjektet. Det synes å være enighet om prosjektet er i en «driftsfase», ved at det er få eller ingen prinsipiell diskusjoner knyttet til prosjektorganisering, definisjoner, eller metode. Snarere synes det å være en felles forståelse av målene med prosjektet, ikke minst knyttet til de ulike utprøvingene og til metoden som benyttes for å innhente data til utprøvingen av SE-metodikken. Det synes med andre ord ikke å være noen grunnleggende utfordringer vedrørende utviklingen av prosjektet.

Et gjennomgående trekk er at det er stor entusiasme knyttet til selve utprøvingene. Jobbveilederne mener generelt sett at de har gode forhold i utprøvingene og i forhold til brukerne, og de opplever å være i rute med prosjektet. Ikke minst er denne entusiasmen knyttet til at de har færre brukere enn vanlig/resten av kontoret, og dermed får avklart bedre og får bedre tid til oppfølging på arbeidsplass. Den er også knyttet til at de får opplæring i SE, og mulighet til jobbe relativt systematisk med metodikken.

Imidlertid er det utfordringer lokalt. Disse er knyttet blant annet til en usikkerhet om hvordan praksisen som utvikles av jobbveilederne skal overføres til andre ansatte på NAV-kontorene som jobber med like brukergrupper, for å hindre at praksisen forvitrer etter prosjektets utløp. Denne usikkerheten synes i særlig grad å handle om betydelige forskjeller mellom den ressurstilgangen jobbveilederne jobber under og den de vil møte ved prosjektets utløp. Usikkerheten handler også i noen grad om skepsis blant andre ansatte mot denne måten å jobbe tett på arbeidsmålet (dvs. «place-train») – en skepsis som tradisjonelt målbæres av en (konservativ) sosialfaglig tenkning som ikke eller i liten grad omfavner dette arbeidsmålet i NAV.¹⁹ Det synes derfor å være en utfordring for prosjektet å sørge for at større deler av NAV-kontorene blir koblet på den praksis som utvikles.

Når det gjelder organiseringen av prosjektet synes det å være få utfordringer. Prosjektet synes ikke å lide under at det består av to fylker, og samarbeidet mellom fylkesmannsembetene og NAV Fylke synes å være uproblematisk. Det ble nevnt av enkelte av våre informanter fra Buskerud at prosjektet i starten var «Østfold-tungt», siden ledelsen satt der, men dette synes heller ikke å være en fremtredende problemstilling.

Imidlertid er det en utfordring knyttet til omfanget av prosjektorganisasjonen. Det er mange involverte i prosjektet, og det oppfattes av enkelte – særlig på utprøvningsarenaene – som vanskelig å få oversikt over de ulike aktørene og rollene i prosjektet. Det hevdes også at denne kompleksiteten delvis henger sammen med et stort antall delmål og/eller et sprik mellom delmålene. Det oppleves som utfordrende å se sammenhengene mellom delmålene i det daglige arbeidet i prosjektet.

Disse utfordringene er på den ene siden vanskelige å unngå i dette og de andre prosjektene, da organiseringen blant annet svarer på premissene om samarbeid mellom fire parter – forskning, utdanning, brukere, praksis – som lå til grunn for prosjektene. På den andre siden er det en viktig oppgave for prosjektet å sørge for at aktørene, spesielt lenger «ute» i prosjektet har nødvendig oversikt over helheten i prosjektet. Dette er ikke minst knyttet til målet om erfaringsutveksling mellom NAV-kontor. Jo mindre oversikt aktører har over sitt eget prosjekt, jo vanskeligere vil det være for dem å koble seg på den praksisen som utvikles andre steder.

Når det gjelder læringssystemet synes prosjektet å være i rute. Dette skyldes ikke minst at begrepet ikke har vært definert på forhånd, og at prosjektene selv har skullet utvikle det basert på lokale behov og forutsetninger. I løpet av 2015 har prosjektet gått over fra en utviklingsfase til en utprøvningsfase av læringssystemet. Dette innebærer at de fremdeles har tid til å teste ut om, og eventuelt på hvilken måte, læringssystemet fungerer på de ulike utprøvningsarenaene. Det innebærer også at det er betydelig mindre usikkerhet om hva de grunnleggende bestanddelene i læringssystemet skal bestå av jamført med de to andre prosjektene. Jobbveilederne mener jevnt over at utviklingen av læringssystemet fungerer godt, og at kan stå seg for fremtiden.

Til slutt, når det gjelder likeverdig samarbeid mellom partene synes samarbeidet mellom forskerne og jobbveilederne å fungere godt, og delprosjektene i begge fylker synes å være ivaretatt på lik måte. En utfordring for prosjektet er involveringen av brukerne. Selv om det formelt er representasjon av brukerne på de ulike nivåene i prosjektorganisasjonen, oppleves det som utfordrende å koble brukerne på den mer aktive erfaringsutvekslingen som skal foregå, særlig i utprøvingen av «Kunnskapssirkelen». En annen utfordring er involveringen av NAV Fylke (her: Østfold), som ikke får vært så involvert som de ønsker på grunn av andre arbeidsoppgaver.

¹⁹ Se Fossetøl, K.F., Breit, E. og Borg, E. 2016. Betingelser for sosialt arbeid: En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer. AFI-rapport.

3 Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag

3.1 Bakgrunn og målsetninger

Målet for prosjektet i Sør-Trøndelag er å bidra til et tettere samarbeid mellom NAV og næringsliv, og å samle erfaringer og kunnskap fra dette samarbeidet. I de lokale utprøvingene skal det utvikles effektive læringssystemer og virksomme møteplasser og samarbeidsarenaer. Forsøket handler om å finne frem til nye og bedre måter å dokumentere og formidle ny kunnskap på, slik at kunnskapen skal kunne tas i bruk av andre enheter utover de kontorene som har deltatt i forsøket. Samarbeidet mellom forskere, praksisfeltet, brukere og utdanningene skal frembringe nye og oppdaterte undervisningstilbud og praksisstudier for studenter i relevante helse- og sosialutdanninger.²⁰

Målgruppen for hele prosjektet er ungdom/unge voksne. Prosjektet i Sør-Trøndelag skal utvikle ny kunnskap og prøve ut alternative organisasjons- og arbeidsformer i arbeidet med ungdom. Det er et mål at ungdommer innenfor tre prioriterte temaområder skal få bedre avklaring, kortere løp mot arbeid og en mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Brukerne som deltar i prosjektet skal i større grad enn andre i samme situasjon oppleve brukermedvirkning og bedre tilfredshet med tjenestene.

Når det gjelder målgruppa ungdom²¹ er følgende temaområder prioritert:

- Ungdom med sammensatte behov
- Ungdom/unge voksne med nedsatt funksjonsevne
- Minoritetsungdom

Temaområdene ble valgt på grunnlag av at Trondheim kommune har utfordringer med ungdomsledighet hvor rus, psykiatri og atferdsproblemer er viktige forklaringsfaktorer. Denne brukergruppa har ofte kognitive vansker og sammensatte behov og sysselsettingsraten blant ungdom/unge voksne med nedsatt funksjonsevne blir vurdert som bekymringsverdig lav. NAV Lerkendal har også inkludert en gruppe unge (18-30 år) med fysisk funksjonsnedsettelse, unge døve. Erfaringene fra NAV Lerkendal, som har by-ansvar for unge med tegnspråk som førstespråk, var at mange unge i denne gruppa havner på uførestønad.

Minoritetsungdom er valgt som en tredje målgruppe. Kommunens erfaringer er at mange ungdommer med minoritetsbakgrunn har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, og lite nettverk. NAV Orkdal og Jobbhuset har et særskilt fokus på minoriteter og samarbeider med forskere som har fagkunnskap på feltet.

Prosjektet består av to delprosjekter. Delprosjekt 1 (omtales som «forprosjektet») er en kartlegging av status for oppfølging av ungdom i fylket utført av Sintef i 2014. Kartleggingen består av intervjuer med ansatte ved alle 24 NAV-kontor i fylket, intervjuer med representanter fra NAV fylke og med oppfølgingstjenesten i fylket. I tillegg er fem arbeidsgivere og fem videregående skoler inkludert i studien. SINTEF gjorde også en brukerundersøkelse i fylket blant 600 unge under 30 år. Resultatene er publisert i rapporten «Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag» (Ose mfl. 2014).

Kunnskap fra SINTEF-rapporten har dannet grunnlag for prioriteringer og utvikling av forsøk i delprosjekt 2 (utprøvinger og forløpsstudie). Forskningsaktivitetene ved utprøvingsarenaene skjer i regi av NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), i nært samarbeid med de lokale arenaene. Delprosjekt 2

²⁰ Hentet fra rapportering fra praksis og kunnskapsutvikling i Sør-Trøndelag for 2014, s. 10.

²¹ Ved NAV Lerkendal deltar aldersgruppa 18-30 år i forsøket. Dvs. At man definerer målgruppa ungdom relativt bredt.

omfatter selve utprøvingene av arbeidsmetoder for oppfølging av ungdom med sammensatte behov, og skal inneholde en forløpsstudie av alle i målgruppa på de tre arenaene.

3.2 Utprøvingensarenaene

I søknadsprosessen ble det bestemt at gjennomføringen av PKU-prosjektet skulle ha basis i tre NAV-kontor i Trondheim kommune: NAV Lerkendal samt Jobbhuset, som er i regi av NAV Midtbyen og NAV Østbyen. NAV Orkdal ble videre invitert til å delta, slik at prosjektet også skulle favne et distriktskontor. NAV Orkdal har spesielle utfordringer med ledighet i ungdomsgruppa og minoritetsungdommer som de mener bør få tettere oppfølging.

3.2.1 NAV Lerkendal

Ansvar for utprøvingene ved NAV Lerkendal er lagt til teamet som arbeider med tett individuell oppfølging (TIO) av personer som trenger særlig bistand til å nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak. TIO-teamets oppgaver i utprøvingene er å fremme og utvikle metoder for individuell oppfølging, og å styrke og utvikle modeller for samarbeid mellom bruker, NAV og andre tjenesteytere. TIO-teamet består av ti veiledere, og er plassert under avdeling for «oppfølging uten arbeid». Blant annet er Kvalifiseringsprogrammet lagt til dette teamet. I teamet arbeider det to veiledere med kompetanse på unge døve som jobber spesielt med den delen av utprøvingen som rettes mot døve brukere.

Med prosjektet så NAV Lerkendal en mulighet for å prøve ut metoder for å yte bedre hjelp slik at flere unge kommer seg ut i ordinær utdanning eller jobb og får en god stabil livssituasjon.²² Det er tre personer som formelt sett er inne i prosjektet (til sammen utgjør dette en heltidsstilling). Resten av prosjektmidlene i forsøket er spredt på de andre ansatte i TIO-teamet. Hensikten med spredningen er å sikre læring i hele teamet, og å unngå at utprøvingen blir en satellitt ved kontoret.

Hovedmålgruppe for utprøvingene er mottakere av arbeidsavklaringspenger mellom 18-30 år som har behov for spesielt tilpasset innsats, har uavklarte behov eller behov for karriereveiledning. Lerkendal har som nevnt et spesielt fokus på hørselshemmede (unge). NAV Lerkendal har i samarbeid med HiST laget en kunnskapsoversikt om hva som fremmer arbeidsinkludering for unge tegnspråkbrukere. Resultatene ble brukt som et kunnskapsgrunnlag for utprøvingene som inkluderer døve brukere.²³

I utprøvingene på Lerkendal bruker veilederne motiverende intervju (MI) i alle utprøvingene. Metoden er en del av veilederes grunnkompetanse, og ikke en egen del av utprøvingen. MI er en brukersentrert og samarbeidende samtalestil hvor målsettingen er endring på brukernes egne vilkår. MI er en rådgivningstilnærming som brukes for å få til endring i levevaner og er mye brukt innenfor rus og psykiatri. Svært mange NAV-veiledere på Lerkendal og andre NAV-kontor har opplæring i denne samtalemotoden.

Det er flere ulike forsøk som prøves ut på dette kontoret:

Det første forsøket er en utprøving for å få til bedre avklaring og overganger mellom kartlegging og tiltak. Før utprøvingen var oppgavene knyttet til mottak og oppfølging av ungdom delt mellom to ulike avdelinger, og man så et behov for å bedre kommunikasjonen mellom avdelingene for å unngå feilsøk til tiltak.

²² Hentet fra Lokal prosjektplan for utviklingsarena NAV Lerkendal. Oppdatert juni 2015.

²³ Jacobsen og Carstensen (2015) *Virksomme virkemidler når unge med tegnspråk skal bistås til arbeid – en kunnskapsoversikt*. Senter for helsefremmende forskning HiST/NTNU. Rapport 2015/02.

Det andre forsøket er å prøve ut karriereveiledning som en del av arbeidsevnevurderingen for unge døve. Brukerne kartlegges ved hjelp av kartleggingsverktøy som et ledd i arbeidsevnevurderingen, og brukerne bidrar inn med egenvurdering. Målet er å unngå dødtid og klare å få flere døve ungdommer inn på riktig tiltak.

Det tredje forsøket innebærer å utvikle bedre samhandlingskompetanse blant NAV-veiledere i møtet med bruker og andre tjenesteytere. Målsettingen med utprøvingen er å sikre rett bistand til riktig tid, og bedre koordinering av eksterne instanser for å oppnå en helhetlig plan bak de tiltakene ungdommene får. Utprøvingen omfatter aktiviteter som skal bidra til å øke NAV-veilederes samhandlingskompetanse i tverretatlige møter der møteledelse og brukermedvirkning er prioriteringsområder. I tverretatlige møter samhandler NAV med barnevern, skole, PPT, fastlege og spesialisthelsetjenesten mfl.

I utprøvingen arbeider veilederne tett sammen med forskere fra NTNU. Kontoret vil prøve ut om motiverende intervju (MI) bidrar til å styrke NAV-veilederes kommunikative ferdigheter i møter og samtaler med andre tjenesteytere. Forskere fra HiST/NTNU har gjort en kartlegging av status per i dag når det gjelder NAVs rolle i de store møtene. Selve utprøvingen startet opp høsten 2015.

Det fjerde forsøket går ut på å styrke brukermedvirkning fra ungdom ved å etablere et eget brukerråd for ungdom.

De ansatte ved NAV Lerkendal opplever at utprøvingene fungerer bra, og det er mye entusiasme i prosjektene. Når det gjelder utprøvingen med brukerråd har det vært noen utfordringer med å få ungdommene til å møte opp. Planen videre er å fortsette rekrutteringen av ungdommer inn i brukerrådet, og koble brukerne til de øvrige utprøvingene slik at de kan bidra inn med kunnskap om unges erfaringer.

3.2.2 Jobbhuset (NAV Østbyen og NAV Midtbyen)

Jobbhuset er en del av NAV Sør-Trøndelag sitt prosjekt «Ungdom i NAV – gode grep på veien mot arbeid og aktivitet». Alle ungdommer mellom 18-25 år som søker sosialstønad i NAV må innom Jobbhuset før de kan sende søknad. Jobbhuset er organisert under NAV Midtbyen/Østbyen, men er lokalisert i egne lokaler.²⁴

Ved Jobbhuset er det etablert en full stilling som koordinator som skal sikre koblingen til ledelsen for de to kontorene, og den daglige driften. Tre andre involverte veiledere deltar i utprøvingen. Det er samme person som har koordinatorstillingen og lederansvaret for daglig drift.

Jobbhuset ble med i forsøket fordi de har gode erfaringer med gruppeprosesser og ønsket å prøve ut om kursopplegget og arbeidsmetoden fungerer for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Innenfor ordinær drift er Jobbhusets målgruppe ungdom mellom 18-24 år som mottar sosialhjelp. Forsøket i utprøvingen er å teste ut om kursopplegget og oppfølgingen de har utviklet for unge sosialhjelpsmottakere også er en fruktbar metode i arbeidet med målgruppa unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Både generelt, og i forsøket, har Jobbhuset særlig fokus på å inkludere minoritetsungdom.

Jobbhuset har hatt gode erfaringer med å inkludere tidligere brukere som lønnede assistenter. Dette er videreført i prosjektet. Disse brukerassistenter involveres i ulike arbeidsmøter, i tillegg til har de en viktig rolle med å snakke med ungdommer som deltar på kurs.

²⁴ Jobbhuset og ungdomssatsningen er et samarbeidsprosjekt mellom NAV Østbyen og NAV Midtbyen. Jobbhuset Øst er en del av NAV-kontoret for bydelene Østbyen og Midtbyen. NAV Heimdal og NAV Lerkendal er knyttet til Jobbhuset Sør som er lokalisert på Heimdal. Hentet fra <https://www.nav.no/no/Lokalt/Sor-Trondelag/Nyttig+a+vite/Jobbhuset+ØstbyenMidtbyen.+Hjelper+ungdommen+videre..404713.cms> Hentdato: 19.10.2015.

Jobbhuset har utviklet en egen «hybrid» av metodikker fra AI (anerkjennende intervju, styrkefokus), Løft-metoder, ressursfokus og «mirakelspørsmål» og drømmer, samt bruk av motiverende intervju. Jobbmatch er en sentral komponent i opplegget, og Jobbhuset har et nært samarbeid med næringslivet. Kursene skjer i grupper og assistentene (tidligere deltakere) har en viktig rolle i dette.

Hensikten er at ungdommene skal være medskapere av innholdet i kurset. Ungdommer kan besøke Jobbhuset også utenom kursene og slik møte andre i samme situasjon. En del av metoden er å i større grad eksponere ungdommene for det som er potensielt angstfylt enn det som er vanlig i NAV-veilederes en-til-en kontakt med ungdom. Kursene skal resultere i en individuell aktivitetsplan for den enkelte ungdom. Formålet er at ungdommene kommer i eller nærmere jobb, aktivitet eller utdanning.

Jobbhuset har fått nasjonal og internasjonal medieoppmerksomhet omkring arbeidet med unge som står utenfor utdannings- og arbeidslivet. En rekke NAV-kontor har hospitert ved huset for å lære om deres arbeid med ungdom. De ansatte ved Jobbhuset har stor tro på at deres metode fungerer og håper at forskningen som skjer i forbindelse med utprøvingen skal dokumentere resultater og beskrive metoder og tilnærminger.

3.2.3 NAV Orkdal²⁵ – «Alle kan»

Utprøvingen ved NAV Orkdal er et gruppebasert tilbud til ungdom som går under betegnelsen «Alle kan». Kursene skjer i regi av tre ansatte i et ungdomsteam ved kontoret. Ungdomsteamet ble etablert spesielt for dette prosjektet, og består av en avdelingsleder, en ungdomskontakt og en veileder. Veilederen har relevant kunnskap og erfaring fra mottaksteamet, og har arbeidet med brukere med minoritetsbakgrunn. Ungdomskontakten i teamet hadde mye erfaring med gruppebasert arbeid fra før.

Hovedmålgruppa er alle ungdommer mellom 18-25 år som står uten tilbud om aktivitet, uavhengig av ytelse og innsatsbehov. Kontoret har som mål å inkludere minoritetsungdom i forsøket siden denne gruppa opplever spesielt store barrierer knyttet til å komme ut i aktivitet. Målet er at ungdommene som deltar i utprøvingen skal få en bedre avklaring, tidlig i oppfølgingsløpet, noe som skal lede til en mer stabil tilknytning til arbeid eller utdanning. Hensikten er å etablere en god relasjon mellom bruker og veileder og legge til rette for medbestemmelse ved at ungdommene selv bidrar til å utvikle en aktivitetsplan.

Brukerne deltar på fire ukers kurs i grupper og er med på å evaluere disse kursene i etterkant. Kursene inneholder ulike elementer, jobbsøking er en sentral aktivitet. Kursene inneholder også fysisk aktivitet. Etter endt kurs skal NAV-veileder bruke motiverende intervju under individuelle oppfølgingsamtaler med ungdommen.

NAV Orkdal skiller seg fra Jobbhuset ved at de har kurslokalet i et ordinært NAV-kontor. Da kontoret ble med i prosjektet hadde de ikke en helt klar oppfatning av hvordan de skulle utforme forsøket, men de ønsket å lage gruppebaserte kurs for ungdom. Hele ungdomsteamet hadde tidlig i prosessen møter med kursholdere ved jobbhuset. Veiledere fra ungdomsteamet har også hospitert på Jobbhuset for å lære mer om gruppebaserte kurs. Kontoret har imidlertid ikke hatt mulighet til å kjøre samme opplegget for ungdom som Jobbhuset, ettersom NAV Orkdal ikke har den samme autonomien knyttet til å utforme opplegg verken i ordinær drift eller i utprøving av forsøk som Jobbhuset har. Hensikten i NAV Orkdal har vært å lage et tilbud som ethvert NAV-kontor kan gjennomføre.

Erfaringene så langt hos ungdomsteamet er at innsatsen bidrar til at ungdommene får god avklaring og kommer raskere ut i aktivitet. Det er imidlertid ikke så godt oppmøte på kursene som de ønsker.

²⁵ Basert på telefonintervju/rapporter.

Det har også vært en utfordring å få rekruttert minoritetsungdom til å delta i utprøvingen. Ungdomsteamet får imidlertid gode tilbakemeldinger fra brukerne som deltar i opplegget. Brukerne evaluerer (anonymt, muntlig og/eller skriftlig) på siste kursdag.

Midlene kontoret har fått tilført gjennom prosjektet tilsvarer omtrent en full stilling. Kontoret bruker minimalt med tildelte ressurser til stillinger (drift). Teamet har i stedet prioritert aktivitetene for ungdom, og midlene har i hovedsak gått til innkjøp av mat, teknisk utstyr som pc, og til andre utgifter som følger av det nye kursopplegget. Hensikten med denne prioriteringen er å gjøre det mulig å videreføre tilbudet etter at prosjektperioden er avsluttet.

Erfaringene er at det er relativt store kostnader knyttet til å gjennomføre prosjektet. For veilederne oppleves arbeidet intensivt og krevende de dagene de holder kurs, men den totale arbeidsbelastningen er ikke mer utfordrende enn at de klarer å gjennomføre kurs. Det har imidlertid vært noe frustrasjon knyttet til at det ikke er avlastning på kontoret for de ekstra brukerne kurslederne får, og kurslederne antyder at det er slitasje blant veiledere som jobber i prosjektet. På grunn av den økte arbeidsbyrden for involverte veiledere, vegrer andre medarbeidere seg for å delta i prosjektet.

Videre beskrives dialogen mellom koordinator for PKU-prosjektet ved Jobbhuset og koordinator ved NAV Orkdal som tett og god. De har løpende kontakt og utveksler erfaringer om konkrete utfordringer som oppstår. Det er imidlertid lite kontakt mellom NAV Orkdal og NAV Lerkendal utenom nettverksamlingene og arbeidsgruppemøtene. Vi har inntrykk av at det er mindre kunnskapsutveksling mellom Jobbhuset og NAV Lerkendal.

3.3 Prosjektorganisering

Sør-Trøndelag skiller seg fra de to andre fylkene ved at prosjektledelsen ble lagt til NAV fylke. Noe av bakgrunnen for dette var at man ønsket å sikre at utviklingsarbeidet var relatert til de behov som NAV hadde, samt sikre implementering av tiltak som ga gode resultater. Prosjektledelsen lå i NAV-fylke frem til høsten 2015, da ble det inngått avtale om delt prosjektlederansvar mellom NAV-fylke og Høyskolen i Sør-Trøndelag.

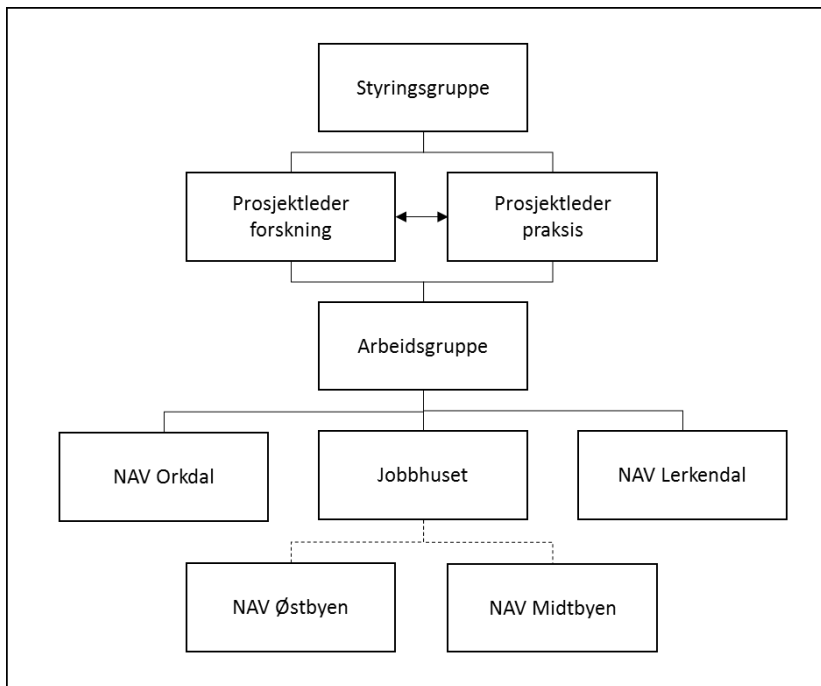
Aktørene som er involvert i prosjektet er prosjektmedarbeidere på NAV-kontor, forskere fra ulike institusjoner, NAV fylke og Fylkesmannen. Prosjektet styres gjennom en styringsgruppe med deltakere fra prosjekteierne, en representant for kommunene, forskningsfaglig ansvarlig fra HiST, et brukerombud, en brukerrepresentant, en representant for HIST og en fra NTNU. Eierskapet er delt mellom NAV fylke og Fylkesmannen. En person fra Fylkesmannen har oppgaver som koordinator og sekretær for styringsgruppa.

I prosjektets arbeidsgruppe deltar prosjektleder(e) og delprosjektleder, kontaktpersoner for forskning og tre prosjektkoordinatorer fra Jobbhuset, NAV Orkdal og NAV Lerkendal. Det er fire avdelingsledere/koordinatorer ved de utvalgte utprøvingsarenaene.

Følgende forskningsinstitusjoner er eller har vært involvert i prosjektet:

- SINTEF teknologi og samfunn, avdeling helse (ansvar for forstudien, delprosjekt 1)
- NTNU Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap og Institutt for samfunnsøkonomi
- NTNU Samfunnsforskning
 - HiST (Helsefaghøyskolen i Sør-Trøndelag), representert ved ergoterapeututdanningen, sosionomutdanningen, og Masterutdanning samt etter- og videreutdanningene
- Handelshøyskolen i Trondheim (HiST)

Prosjektet har en bred prosjektledelse og det er mange aktører involvert. Dette har sammenheng med at det skjer mange utprøvinger. I prosessen med å lage prosjektplaner ble praksisfeltet gitt stort rom for å komme med forslag til ulike utprøvinger. Det kom inn svært mange ulike forslag til prosjekter fra de lokale arenaene, som alle ble godkjent. En stor prosjektgruppe og mange og ulike utprøvinger og aktører med ulike interesser, har imidlertid ført til at prosjektorganisasjonen er kompleks, ledelsen av prosjektet er tidkrevende, og samarbeidet mellom partene oppleves som utfordrende. Se figur 3 for en oversikt over prosjektet.



Figur 3: Oversikt over organiseringen av fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag

Vårt inntrykk er at det er brukt mye tid på møter og å koordinere og følge opp de ulike aktivitetene i prosjektet. Særlig har dette vært knyttet til rolle- og arbeidsfordeling mellom prosjektleder og forskere. Selv om det formelle ansvaret til prosjektleder har vært tydelig, blant annet gjennom beskrivelser i prosjektutlysningen, har det vært uenigheter om arbeidsfordelingen mellom prosjektleder og forskningsledelsen. For de involverte har dette vært tid- og ressurskrevende.

Noen av diskusjonene har, så langt vi kjenner til, gått på hva som skal være forskernes bidrag og leveranser underveis, og rollekonflikt med at NAV hadde prosjektlederrollen og oppgaven med å etterspørre avtalte forskningsbidrag. En sentral utfordring har vært at arbeidet med den kvantitative forløpsstudien er blitt svært forsinket, noe som blant annet handler om misforståelser mellom NAV fylke og forskerne om eierskapet og tilgangen til dataene. Ambisjonene knyttet til forløpsstudien er nå nedjustert på grunn av forsinkelsene.

Et resultat av uenighetene har vært at prosjektet har gått fra én prosjektleder til to, slik det fremkommer av figur 3. Tanken bak denne omorganiseringen er at en delt prosjektledelse mellom forskning og praksis kan bidra til en bedre rolle- og ansvarsfordeling og samarbeid fremover. En delt prosjektledelse medfører imidlertid at styringsgruppa får et større ansvar for å følge opp avtalte bidrag fra partene og sikre helhet og styring av prosjektet.

3.4 Læringssystem

Ambisjonen om å utvikle et læringssystem i prosjektet har tilsynelatende vært krevende å oppfylle. Dette synes å ha sammenheng med at det er mange ulike utprøvinger som er spredt på tre arenaer, samt mange aktører inne – både fra forsker, bruker, og praksis-siden. Det synes også å ha sammenheng med at det ikke er tilstrekkelig fellesnevner mellom forsøkene i fylkesprosjektet. Til tross for felles målgruppe (unge voksne/ungdom) ser man ikke på lokalt nivå sammenhenger mellom de utprøvingene som foregår.

Samtidig er det enkelte læringsprosesser som foregår. I tillegg til nettverkssamlinger, er tiltak som felles brukerråd, forskningsgruppe, arbeidsgruppe og felles informasjonssystem iverksatt for å dele erfaringer mellom NAV-kontorene og de andre aktørene. Men det synes å være lite felles samarbeid mellom kontorene knyttet til utviklingen av et felles læringssystem. Det er imidlertid tettere kontakt mellom NAV Orkdal og Jobbhuset, og det er sannsynligvis et resultat av at NAV Orkdal har valgt å bruke noe av den samme metodikken som Jobbhuset har etablert. NAV Orkdal har også hospitert hos Jobbhuset for å lære av dem.

Til tross for tilsynelatende lite læring mellom utprøvingsarenaene er det arenaer og systemer for læring *innad* i de ulike utprøvingene. Ett eksempel er å finne ved NAV Lerkendal, der fordeles midlene til ulike stillinger for å sikre at kunnskap fra prosjektet blir spredt på kontoret. Det er et uttalt mål at delprosjektet ikke skal bli en «satellitt» på kontoret. Ved dette kontoret har de også erfaringer med prosjekt- og utprøvningsarbeid fra tidligere, og kontoret hadde før forsøkene etablert møtearenaer mellom veiledere og forskere/utdanninger. Videre er det ved NAV Lerkendal fagsamlinger hvor forskerne presenterer funn for gruppa som deltar i forsøket. Her har de laget et opplegg for fagmøter avsatt til kunnskapsutvikling, og disse møtene skal være en felles læringsarena. I fagmøtene legger forskerne frem noen av dataene de har samlet fra brukere og samarbeidspartnere. Det er også lagt opp til å presentere kunnskap fra prosjektet overfor studenter fra helse- og sosialutdanninger. For NAV Lerkendal internt har det vært viktig å benytte arenaer for kunnskapsutveksling som allerede er etablert på kontoret.

Samarbeidet mellom praksis og utdanning ser ut til å fungere godt mellom HiST/NTNU og NAV Lerkendal. Dette har sannsynligvis sammenheng med at NAV Lerkendal har tradisjon for å ta imot studenter fra de sosialfaglige utdanningene. Kontoret er i tillegg vant med å gjøre utprøvinger og arbeide prosjektrettet. Jobbhuset har erfaring fra samarbeid med utdanning og forskning. NAV Orkdal ikke har faste etablerte møteplasser og tradisjoner for systematisk samarbeid mellom forskning/utdanning og praksis og har fått nye erfaringer med samarbeid med forskning/utdanning.

Fra deler av utdanningsfeltet hører vi at samarbeidet mellom praksis og utdanning er basert på etablerte, personlige relasjoner som hadde fungert på samme måte, uavhengig av forsøket. Positive erfaringer av samarbeidet mellom utdanning og praksis på Lerkendal er et eksempel på at man bygger videre på tidligere prosjektarbeid.

3.5 Samarbeid mellom forskning og praksis

Det gjennomføres jevnlig møter mellom forskning og praksis. Forskere har deltatt på både lokale og nasjonale nettverkssamlinger, arbeidsgruppemøter med representanter for hver av utviklingsarenaene og forskermøter. Forskere har bidratt med ulike presentasjoner på nettverkssamlingene og kommet med innspill på arbeidsgruppemøter og fagdager o.l. på de ulike arenaene.

Ved NAV Orkdal har forskerne intervjuet kursdeltakere, hatt fokusintervju med ansatte, intervjuet et utvalg arbeidsgivere og NAV-leder i Orkdal. Ved NAV Orkdal har forsker deltatt på siste kursdag hvor de observerer hvordan kurset oppsummeres. Forsker har også deltatt og gjort observasjonsnotater under fire kursdager høsten 2015. De dokumenterer tilbakemeldingene fra brukerrepresentanter og ungdommer. Forskerne har deltatt i diskusjoner omkring kursinnhold. I starten var det i hovedsak samtaler og intervjuer. En av forskerne har spesialisert kunnskap om minoriteter. Samme forskeren følger også utprøvingen ved Jobbhuset.

Ved NAV Lerkendal er det forsker(e) inne fra som intervjuer ungdom som deltar prosjektet. Forskere fra HiST/NTNU har dessuten gjort en kartlegging av praksis når NAV-veiledere deltar i såkalte «stormøter» med eksterne aktører og samarbeidspartnere tilstede. Videre er det i utprøvingen som inkluderer døve brukere en forsker inne fra ergoterapi-utdanningen ved HiST. Kontoret prøver som nevnt ut ulike tiltak for å bygge bro mellom mottak og karriereveiledning for å få til gode og tidlige avklaringer for målgruppa. Veiledere ved kontoret og forskere fra HiST og NTNU utarbeidet i 2014 en kartlegging av behovene til unge tegnspråkbrukere og laget en kunnskapsoppsummering om forskning på dette feltet.

Forskerne følger utprøvingen på Lerkendal gjennom intervjuer med ansatte, samarbeidspartnere (andre tjenesteytere) og brukere. Forskerne gjennomfører også evalueringsmøter med ansatte og intervjuer brukere. Tilbakemeldingene fra TIO-teamet på NAV Lerkendal tyder på at de har fått til et nært og godt samarbeid med de kvalitative forskerne de samarbeider med. Faglige forelesninger og dialog om hverdagslige utfordringer løftes frem som positivt. Veilederne har også vært med på å utarbeide intervjuguider. I prosjektplanen deres er de åpnet opp for at veiledere kan bidra inn i vitenskapelige artikler og rapporter.

Veiledere og forskere også vært på samling i Nederland og presentert de fire prosjektene (utprøvingene). Vårt inntrykk er at forskernes sosialfaglige bakgrunn matcher godt med NAV-veiledernes kompetanse. Felles faglig forankring kan ha medvirket til det gode samarbeidet. NAV Lerkendal har også bred erfaring fra prosjektarbeid, og mange ansatte ved kontoret har vært med på utprøvinger tidligere.

Ved Jobbhuset følger kvalitative forskere utprøvingen ved at de intervjuer fokusgrupper med brukere og ansatte. De ansatte fører logg over brukerevalueringen, som sammen med intervjuene utgjør grunnlagsdokumenter for forskningen. Det var kjent for forskere ved HiST og NTNU at Jobbhuset hadde gode resultater i arbeidet med oppfølging av ungdom. Jobbhuset ønsket på sin side å få systematisert og dokumentert sine erfaringer.

3.6 Brukermedvirkning

I Sør-Trøndelag har man brukt tid på å rekruttere ungdommer til å være brukerrepresentanter. I 2014 og 2015 deltok brukerrepresentant for brukerrådet og brukerombudet i Trondheim kommune i styringsgruppemøter. Det er opprettet et eget brukerråd som består av seks personer (nåværende og tidligere brukere hos NAV). Brukerrådet har egne møter sammen med brukerombudet, og brukerrepresentanter deltar på alle nettverkssamlingene.

Brukerrepresentantene til styringsgruppa ble rekruttert via NAV-veiledere. I prosjektets startfase var det mye utskiftning av brukere og man fikk utfordringer med å sikre kontinuitet i brukergruppa. Ikke alle fellesmøtene fungerte like godt, og det har vært en utfordring å finne en møteform som var inkluderende for alle de fire partene i prosjektet. For eksempel hevder enkelte at det var krevende å oppnå målet med en likeverdig dialog mellom brukerne og de øvrige partene. Det ble derfor opprettet et særskilt brukerråd uten andre aktører involvert, og hvor også brukerombudet i Trondheim kommune deltar. Siste halvdel av 2015 har også forsker, kontaktperson fra NAV Lerkendal og representant for NAV fylke deltatt i brukerrådsmøtene.

Brukerforum og involvering av brukerombudet i styringsgruppemøter oppleves som positivt av våre informanter. Prosjektet synes nå å ha funnet en god form for involvering av brukere, men erkjenner samtidig at det fortsatt er barrierer knyttet til å få til et likeverdig samarbeid mellom partene.

De ansatte på utprøvingsarenaene vi har intervjuet opplever at brukermedvirkningen fungerer hensiktsmessig. Både Jobbhuset, NAV Lerkendal og NAV Orkdal har et særskilt fokus på brukermedvirkning og brukerevaluering. NAV Lerkendal har som beskrevet tidligere etablert et brukerråd for ungdom som en egen utprøving. Dette brukerrådet består av brukerrepresentanter fra alle utviklingsarenaene og skal representere prosjektet som en helhet.

Ved Jobbhuset er ungdommene med på å utforme innholdet i kursene. Ungdommer som deltar på kurs får mulighet til å evaluere kurset. Brukerevalueringen skjer i smågrupper og plenum, eventuelt i en samtale. Etter ca. to måneder blir kursdeltakere invitert til et eget brukerevalueringssmøte. Eventuelle forslag til endringer fra ungdommene får direkte innflytelse på opplegget. Blant annet har Jobbhuset utvidet kurset med en uke ettersom forsøksgruppa (mottakere av arbeidsavklaringspenger) argumenterte for at de hadde behov for mer tid. Det er flere uformelle møtepunkter mellom de ansatte og ungdommene på Jobbhuset.

Ved Jobbhuset er det også tilknyttet tidligere kursdeltakere som fungerer som assistent for kursdeltakere. De ansatte trekker frem en potensiell utfordring i at brukerasistenten underveis får seg annet arbeid og slik får problemer med å komme på møtene.

Begrepet «medforsker» ble benyttet i søknaden. Vårt inntrykk er at det har vært flere diskusjoner om hva dette begrepet innebærer, og hvordan et likeverdig partnerskap mellom brukerrepresentantene, forskerne og de ansatte på NAV-kontorene gjøres i praksis.

3.7 Erfaringer med prosjektet

Til tross for en del utfordringer på overordnet nivå, synes de lokale utprøvingene å gå sin gang, og de ansatte ved utprøvingsarenaene er motiverte og entusiastiske. Tilbakemeldingene fra utprøvingsarenaene er at samarbeidet med forskerne fungerer hensiktsmessig. I særlig grad har NAV Lerkendal tilsynelatende et nært og fruktbart samarbeid med forskerne. Dette synes å henge sammen med at det er en dedikert forsker på NAV Lerkendal som både har samlet data og gjennomført workshops og samlinger med de ansatte. Det synes imidlertid å være et økende samarbeid mellom forskere og de to øvrige arenaene.

Det er gode erfaringer med modellen for brukermedvirkning som er gjennomført i prosjektet. De fleste av våre informanter peker nettopp på brukermedvirkningen i prosjektet som det aspektet som har fungert best så langt. I særlig grad pekes det på opprettelsen av et eget brukerråd, med deltagelse fra brukerrådet i Trondheim kommune. Dette gir brukerne et eget rom for diskusjoner knyttet til prosjektet, i tillegg til faglig støtte og koordinering.

Utviklingen av læringssystemet har kommet relativt kort, så langt. Vårt inntrykk så langt er at det på flere nivåer har vært usikkerhet omkring hvordan begrepet læringssystem skal tolkes og utformes. For eksempel er en tilbakemelding fra praksisfeltet at siden de ikke enda vet hva som "virker", så kan de ikke sette denne kunnskapen i system. Dette kan tyde på at de i prosjektet har tenkt læring primært «etter» prosjektet, og ikke som en integrert del av prosjektet. Imidlertid må det fremheves at det foregår viktige læringsprosesser sentralt på utviklingsarenaene, for eksempel på Lerkendal der prosjektmedarbeiderne informerer andre ansatte på kontoret om erfaringene så langt.

Det er som nevnt spenninger på det overordnede nivået i prosjektet, noe som blant annet er synliggjort i en ny organisasjonsmodell der det nå er delt ledelse mellom forskerne og NAV. Prosjektledelsen synes imidlertid å ha klart å håndtere og isolere disse spenningene på det overordnede nivået, slik at ikke utprøvingene har blitt påvirket. Samtidig er det problematisk for fremdriften i prosjektet at forløpsstudien ikke ennå har blitt igangsatt. Dette er det noe misnøye med blant hos enkelte av utprøvingsarenaene, da de er interessert i å få mer metodologisk «robuste» tilbakemeldinger på i hvilken grad metodene de anvender synes å fungere etter hensikten.

En mer prinsipiell utfordring for prosjektet er knyttet til antall aktører og utprøvinger, og dermed til størrelsen og omfanget av prosjektorganisasjonen. Bare på forskersiden er det som tidligere nevnt et betydelig antall deltagere inne fra forskjellige forskningsinstitusjoner, og disse er koblet på de ulike utprøvingsarenaene på ulike måter. Det er i utgangspunktet ingen enkel jobb for prosjektledelsen å koordinere disse aktørene. Når i tillegg NAV og forskningsmiljøene har hatt ulike interesser og synspunkter på prosjektet, har ledelsesutfordringene økt.

Vi vil ikke gå nærmere inn på årsakene til disse spenningene, annet enn å konstatere at ulike faglige ståsteder har betydning for de forventningene NAV og deler av forskningsfeltet har knyttet til måloppnåelse, kunnskapsutvikling og forskning i prosjektet. Deler av forskergruppa er kvantitativt orientert og forankret innenfor en tradisjon med effektmåling og evidensbasert praksis i NAV. Andre deler av forskergruppa, som også deltok i å skrive søknaden, arbeider innenfor et sosialfaglig teoretisk ståsted, og er orientert mot perspektiver om erfaringsbasert og/eller evidensbasert praksis, og med brukermedvirkning som et viktig kunnskapsgrunnlag. På et generelt grunnlag er tradisjonene for kunnskapsutvikling og kunnskapssystemer mellom NAV og sosialfaglig forskning relativt forskjellige.

4 Fylkesprosjektet i Rogaland: «Ung@jobb»

4.1 Bakgrunn og målsetninger

Prosjektet «ung@jobb» har som mål å styrke kvalitet og kompetanse i NAV for å redusere tilfanget av unge uføre, unngå passiv stønad og å bidra til at ungdom med sammensatte behov kommer i arbeid eller aktivitet. På bakgrunn av dette har prosjektets mål vært å ha færre unge uføre, få flere unge brukere i arbeid, flere unge brukere i positiv aktivitet, skape bedret livsmestring og livskvalitet, og skape større tilfredshet blant unge brukere i møte med NAV. Utprøvingsarenaene er i NAV-kontorene i Haugesund og Karmøy, og forskningen gjennomføres av Universitetet i Stavanger.

Målsetningen ble valgt på grunnlag av at det var en betydelig høyere andel unge som ble uføretrygdet nord i fylket, sammenlignet med sør i fylket. Prosjektets målsetning ble definert av NAV Rogaland, mens metodene som utprøves ble valgt av NAV-kontorene i Haugesund og Karmøy. De to kontorene prøver ut hvert sitt metodeverktøy, henholdsvis KOR (Klient- og resultatstyrt praksis) og Endringsorientert kartlegging.

For å støtte opp under målsetningen om færre uføre er det opprettet to delprosjekter i tillegg til utprøvingen i kontorene, organisert av Universitetet i Stavanger. Det første delprosjektet, med tittelen «Styrke brukerinvolvering», har som formål å fremme mulighetene for et likeverdig samarbeid mellom partene. Det skal også sikre at brukeres kunnskap blir en del av praksis- og kunnskapsutvikling. Dette gjøres gjennom å legge til rette for strukturer og samarbeidsformer som på sikt kan bidra til økt brukermedvirkning, både individuelt og på systemnivå ved NAV-kontorene.

Det andre delprosjektet, «Styrke samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt», har som målsetning å bidra til fornying av undervisningen ved universitetet og styrke kunnskapsbasen i praksisfeltet. Dette gjøres gjennom etablering av nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste og brukere.

4.2 Utprøvingsarenaene

4.2.1 Utprøvingsarena NAV Haugesund – Klient- og resultatstyrt praksis

NAV Haugesund har ca. 70 ansatte og har vært i drift siden 2007. Kontoret er organisert i tre store team som er tverrfaglig sammensatt. Ett av disse er mottaket. De to oppfølgingsteamene jobber med henholdsvis sykefraværsoppfølging, arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, og kvalifiseringsprogrammet. Det er ca. 20 personer i hvert team. Innenfor hvert oppfølgingsteam er det dedikerte fagteam som har ansvaret for sosialhjelp og sykefraværsoppfølging, på tvers av de andre teamene. Brukerne er datofordelt. I tillegg har kontoret drevet en ungdomssatsning siden 2009.

Prosjektet har tre jobbveiledere, i tillegg til prosjektkoordinator. Jobbveilederne tilhører oppfølgingsteamene, men jobber fulltid i prosjektet. Fra kontorets side har det blitt lagt vekt på at jobbveilederne skal delta på møter i eget team og ha tilhørighet til teamet. Teamlederne er også tilstede ved prosjektmøtene på kontoret. Hensikten har vært å sikre prosjektet god forankring i kontoret.

Jobbveilederne har bakgrunn som sosionom og vernepleier, mens prosjektkoordinator er utdannet barnevernspedagog. Jobbveilederne er rekruttert internt på kontoret, og har jobbet med ulike områder i NAV, blant annet ungdom, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Prosjektkoordinatoren ble rekruttert fra en stilling i konfliktrådet, og er kommunalt ansatt.

NAV Haugesund prøver ut metoden KOR (Klient- og resultatstyrt praksis). Dette er et *tilbakemeldingsverktøy* som er mye brukt innenfor psykisk helsearbeid og familievernkontor, og er basert på at brukeren skal få innflytelse over behandling og behandlingsmåte. NAV-leder i Haugesund kjente til KOR, og ønsket å prøve ut om metoden kunne være nyttig i brukeroppfølging i NAV. Et viktig mål i utprøvingen har vært å finne ut om KOR-metoden har en effekt på oppfølgingen av unge brukere i NAV.

KOR baserer seg på to korte selvrapporterings skjemaer som brukeren skal fylle ut for å gi en tilbakemelding til veileder. Hensikten med metoden er at brukeren skal kunne kommunisere tilbakemelding til veilederen på en enkel måte, at veileder får mål på hvordan veilednings samtalen har gått, og at planen som utarbeides i større grad skal være et fellesprosjekt mellom veileder og bruker. Nærmere bestemt skal brukerne gi en tilbakemelding på hvordan de har det, og på hvordan de opplever møtet med veileder. Hver samtale med veileder blir evaluert av brukeren ved hjelp av et skjema hvor brukeren krysser av for hvordan han/hun mener samtalen har forløpt. Dette skjemaet skal så være utgangspunkt for en dialog mellom veileder og bruker, om hvordan brukeren opplever at veilederen har møtt dem, om de er lyttende osv.

I tillegg til at veilederne bruker KOR-verktøyet for tilbakemelding, får brukerne i prosjektet individuell oppfølging avhengig av den enkeltes behov. Veilederne forteller at mens tett individuell oppfølging ellers i NAV kan være en samtale hver tredje måned, kan det i prosjektet være ukentlig eller når bruker trenger det. Veilederne har også tatt i bruk mobiltelefon i oppfølgingen, for å kunne være lett tilgjengelige og ha tettere kontakt med brukerne. Bruker i prosjektet skal bare ha én veileder som følger dem i hele løpet, uavhengig av lovverk, ytelse og tiltak.

Veilederne beskriver at en vesentlig forskjell med å jobbe med KOR i forhold til andre NAV-metoder, er at metoden sikrer at veileder har fokus på brukeren i hele løpet. Målet er arbeid eller aktivitet, men dette fordrer i KOR også et stort fokus på det enkelte mennesket, og deres ønsker og kapasitet. KOR-verktøyet er også ment å skape grunnlag for mer oppriktige samtaler, der veilederne er opptatt av å få frem hvordan brukerne har det.

Målgruppa for prosjektet er unge mellom 18 og 29 år som står i fare for å bli uføre. Det er ca. 80 brukere som deltar i prosjektet. Alle får tilbud om å benytte KOR, ved årsskiftet 2015/16 er det 66 av disse KOR anvendes i forhold til. I 2014 var det ca. 5 prosent som takket nei fordi de allerede var i behandlingsopplegg der KOR benyttes. Ifølge prosjektets årsrapport av 2014, fordelte deltakerne seg ved årsskiftet slik: 46 av 84 er menn (54, 8 prosent), 38 av 84 er kvinner (45, 2 prosent). I aldersgruppen 18-24 år er det 43 brukere (51,2 prosent), I aldersgruppen 25-29 år er det 41 brukere (48,8 prosent).

NAV-kontoret har erfart at ufør-risiko er knyttet til ikke-fullført videregående skole, psykiske helseproblemer og liten arbeidserfaring. Mange har blitt kartlagt til å ha spesielt tilpasset innsatsbehov i NAV. Kriteriene for å velge deltakere til prosjektet var i utgangspunktet at de ikke hadde fullført videregående skole.

NAV-kontoret har imidlertid hatt flere brukere som oppfylte disse kriteriene enn det har vært plass til i prosjektet. Inntakskravene til prosjektet ble derfor skjerpet. I starten ble deltakerne i prosjektet valgt ut tilfeldig blant de aktuelle brukerne. Etter hvert har man i økende grad fokusert på brukere som i tillegg til ikke-fullført videregående skole har andre store livsutfordringer. Dette blir gjort fordi det er disse brukerne som anses å mest trenge den bistanden prosjektet tilbyr. En utfordring er imidlertid at de som velges ut til å delta i prosjektet er de som står lengst fra å ha mulighet til å komme i arbeid eller utdanning, og er de i målgruppa som har høyest sannsynlighet for å bli uføretrygdet.

Deltakerne har mange sammensatte vansker. For noen av brukerne er det behov for samarbeid med flere samarbeidspartnere parallelt, for eksempel DPS, barnevern, lege, kriminalomsorg og psykiatrisk

ungdomsteam. Det kan også være nødvendig å etablere samarbeidsteam som for eksempel ansvarsgruppe. En del av brukerne har Individuell plan. Mange av deltakerne har helsemessige plager og andre begrensninger som gjør det vanskelig å være i arbeidsrettet tiltak. Noen forsøkes ut i graderte stillingsstørrelser og noen må over i aktiv behandling før videre arbeidsretting.

Veilederne har ca. 20 brukere hver. I utgangspunktet var det et mål at veilederne skulle ha 60 brukere hver. Etterhvert ble tydelig for kontoret at veilederne ikke kom til å ha kapasitet til å følge opp så mange. Det har både sammenheng med den tette oppfølgingen som gis, og at prosjektet medfører omfattende krav til dokumentasjonsarbeid fra veilederne.

Når det gjelder erfaringer fra prosjektet så langt syne det å være en økning i tilfredsheten blant brukerne knyttet til deres møte med NAV. Våre informanter fremhever at utprøvingen av KOR og underprosjektet om brukermedvirkning har gitt gode erfaringer knyttet til verdien av brukeres innspill på egen oppfølging i NAV-systemet. Både forskere og medarbeidere legger vekt på at prosjektet i Hauge-sund har bidratt til økt kunnskap om målgruppa. De påpeker at NAV ofte har hatt svært begrenset informasjon om tidligere løp hos unge som står i fare for å bli uføretrygdet.

Imidlertid har ikke utprøvingen nådd målsetningen om et lavere antall uføre – det har heller vært en liten økning i antall unge uføre. Veilederne i prosjektet mener dette resultatet kommer av at noen av brukerne som har deltatt i prosjektet har omfattende problematikk, og at disse ville blitt uføretrygdet uansett. Samtidig har KOR-verktøyet gitt en raskere avklaring av faktiske behov for uføretrygd. Som veilederne sier, er raskere avklaring et gode for de brukerne det gjelder.

4.2.2 Utprøvningsarena NAV Karmøy – endringsorientert kartlegging

NAV Karmøy ble etablert i 2009. Kontoret har 73 ansatte, og er organisert i to avdelinger – en avdeling for langtidsoppfølging (primært arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram, introduksjonsprogram, langtids sosial). Den andre har korttidsoppfølging (primært sykefraværsoppfølging og sosialhjelp). Denne organiseringen går på tvers av kommune og stat. Kontoret har også en stab som arbeider med merkantile oppgaver.

Utprøvingen av metoden er lagt til et eget team på kontoret, som opererer på siden av den øvrige organisasjonen. Prosjektteamet har bestått av en prosjektkoordinator og en prosjektmedarbeider, som har jobbet tett. Prosjektkoordinator har en mastergrad i pedagogikk, og prosjektmedarbeider har politifaglig bakgrunn. Prosjektkoordinator har hatt hovedansvaret for dokumentasjon og tilpasning av metoden, og begge har jobbet med kartlegging og oppfølging.

Kontoret har hatt flere utskiftninger i prosjektperioden, både i ledelse og av prosjektkoordinator. Det kom inn ny kontorleder på kontoret i januar 2015, den tredje lederen på kontoret siden prosjektet startet i 2013. Ny prosjektkoordinator begynte august 2015. Utprøvingen av endringsorientert kartlegging har blitt utsatt på grunn av skifte av prosjektkoordinator.

Endringsfokusert kartlegging dreier seg om å gi brukerne en grundigere kartlegging, ved bruk av Verktøyet BrukerPlan. Dette verktøyet er særlig brukt i rusforebygging, blant annet ved Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Stavanger (KORFOR). Som en del av utprøvingen i NAV Karmøy har verktøyet blitt tilpasset til bruk i NAV-kontor. Siktemålet er ikke primært rusforebygging, men en grundigere kartlegging av brukeren enn det som vanligvis gjøres i NAV. Dette innebærer også en høyere grad av medvirkning fra brukeren.

Kartleggingen gjøres i løpet av tre møter som skjer med en ukes mellomrom. I første samtale gjennomgås brukers kompetanse, bakgrunn, utfordringer og livssituasjon. Dette gjøres gjennom dialog mellom bruker og veileder, noe som gjør at veileder vil kunne få kjennskap til omgivelsesfaktorer, i tillegg til at

det ofte etableres en samtaleform som styrker brukerens autonomi. I andre samtale tas det i bruk et tankekart, hvor målet er å få til en dialog om tanker og drømmer, hva bruker kan tenke seg å jobbe med, ønsker om utdanning osv. I tredje samtale oppsummeres veileder og bruker i fellesskap, og de utarbeider en plan («kjøleskapslapp») for videre aktivitet.

Videre oppfølging skjer i henhold til planen. Oppfølgingen skal være individuelt tilpasset og fleksibel. Bruk av mobil er også et viktig verktøy i brukeropfølgingen. Å kunne nå brukerne via melding, og at brukerne kan ta kontakt når de ønsker det, gjør det lettere å få og å opprettholde kontakt med brukerne.

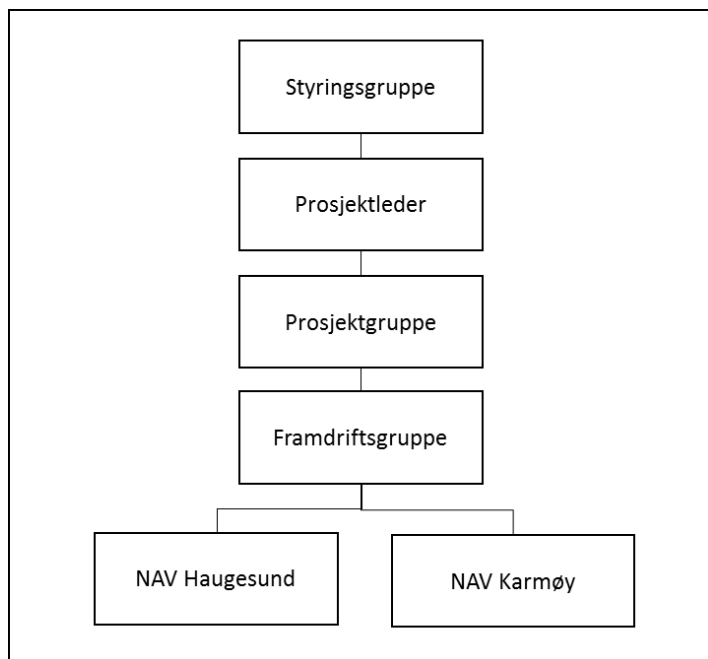
Målgruppa for prosjektet er definert til å være unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette utvalget ble gjort for å få brukere som allerede hadde etablert inntektssikring og bruk av tiltak. Denne målgruppa har passet med antall brukere det var plass til i prosjektet, slik at det ikke har vært nødvendig å utforme flere kriterier for målgruppen.

Erfaringen med utprøvingen av Endringsorientert kartlegging i Karmøy viser at det er stort rom for å bedre brukerkartleggingen blant ungdom i NAV-systemet, og at bedre kartlegging gir gode resultater hos de brukerne som er med i utprøvingen. Utprøvingen oppleves å være godt egnet til å gi bedre kunnskap om hvordan NAV kan kartlegge og veilede unge brukere på en bedre måte.

Resultatene i form av overgang til arbeid er så langt begrensede, men i prosjektet har de stor tiltro til at de vil oppnå gode resultater. De finner foreløpig manglende kunnskap om brukerplan hos brukerne før de blir med i prosjektet, og finner også at tidligere kartlegging av de brukerne som blir en del av prosjektet har vært svært mangelfull. Tilpasset oppfølging, særlig med bruk av mobiltelefon, har også vist seg svært nyttig for å etablere og opprettholde kontakt med utsatte brukere. Utprøvingen viser at det er et stort potensiale for forbedring i NAVs kartlegging av unge med risiko for uførhet.

4.3 Prosjektorganisering

Prosjektet består av grupper: styringsgruppe, prosjektgruppe og fremdriftsgruppe. *Styringsgruppen* består av avdelingsdirektøren fra Fylkesmannen, Fylkesdirektør i NAV, rådmannen i Haugesund, rådmannen i Karmøy, Instituttleder fra UiS og to brukerrepresentanter. De har tre møter i året. *Prosjektgruppen* består av NAV-ledere, avdelingsledere og brukerrepresentanter fra Haugesund og Karmøy, representant fra Fylkesmannen, representanten fra Fylkesdirektøren og forsker fra UiS. Denne gruppen møtes fire ganger i året. *Framdriftsgruppen* har hatt møter annenhver måned, og består av prosjektleder, prosjektkoordinator, brukerrepresentanter fra Haugesund og Karmøy og prosjektmedarbeidere. I tillegg har Haugesund og Karmøy hver sin prosjektgruppe, og brukerforum, som møtes jevnlig. Se figur 5 for en oversikt.



Figur 4: Oversikt over organisasjonsmodellen i Rogaland

Aktørene involvert i utøvelsen av prosjektet er seks prosjektmedarbeidere i Haugesund og Karmøy, tre forskere ved UiS, og mellom fire og åtte brukerrepresentanter (dette har variert, men brukerrepresentantene i Haugesund har vært mest stabile med ca. fire representanter). I tillegg til praksis, forskning og brukere, er også NAV fylke og Fylkesmannen involvert, som eiere og drivere av prosjektet.

Prosjekt og prosjektleder hører til under Institutt for sosialfag på Universitetet i Stavanger. Dette instituttet har lang erfaring fra HUSK, som de var involvert i fra 2006 til 2011. I årene etterpå har det vært mindre aktivitet på instituttet, men PKU prosjektet har skapt ny forskningsaktivitet.

Prosjekteierskapet ligger hos fylkesmannen og NAV fylke. Fylkesmannen og assisterende fylkesdirektør i NAV har vært pådrivere i søknads- og oppstartsprosessen.

Prosjektorganiseringen blir av prosjektdeltakerne sett på som omfattende, med mye møtevirksomhet særlig i oppstarten og i riggingen av prosjektet. Flere av informantene våre påpeker at den geografiske avstanden mellom prosjektleder/prosjekteiere i Stavanger og utprøvningsarenaene i Haugesund og Karmøy har vært en utfordring for tett samarbeid.

4.4 Læringssystem

Så langt synes prosjektet i liten grad å ha utviklet et felles læringssystem, som blant annet omfatter begge utprøvningsarenaene. Det meste av denne utviklingen synes så langt å ha skjedd ved NAV Haugesund. På NAV Karmøy har erfaringer fra prosjektet først og fremst blitt formidlet i uformelle sammenhenger. Dette skyldes blant annet at utprøvingen har blitt utsatt på grunn av skifte av prosjektkoordinator. Generelt i prosjektet har det ikke blitt utviklet noen rapport eller materiell knyttet til læringssystem.

Når det gjelder NAV Haugesund synes læringssystemet primært å innebære faste møter mellom prosjektmedarbeiderne og de andre som jobber sosialfaglig på kontoret, etter at de frem til nå har hatt størst fokus på utprøvingen av KOR-verktøyet. Ifølge prosjektets årsrapport fra 2015 deltar prosjektarbeiderne i alle møtestrukturer som er etablert for alle ansatte, der de har mulighet til å rapportere fra

utprøvingene. I tillegg fremheves det at prosjektgruppens interne møter er en aktiv læringsarena, blant annet knyttet til diskusjoner om hva prosjektmedarbeiderne erfarer og hva som er viktig å bringe videre til ledelsen og til resten av kontoret. Videre er det fra august 2015 etablert en ny møtearena med tre veiledere som arbeider med langtidsoppfølging av sosialklienter. I følge rapporten vil en arbeidsgruppe bli nedsatt i 2016 for å vurdere hvordan bruken av KOR kan integreres ved kontoret, også ut over prosjektperioden.

NAV Haugesund trekker fram at de gode erfaringene med brukermedvirkning i prosjektet har gitt en viktig læringseffekt for kontoret. Disse erfaringene førte til opprettelsen av et brukerforum for hele kontoret, dette ble gjort for å trekke brukere inn i ulike prosesser ved kontoret.

4.5 Samarbeid mellom praksis og forskning

Forskergruppen ved UiS har hatt hovedansvaret for gjennomføring av de to delprosjektene om brukermedvirkning og NAV-uke. En forsker har i en periode hatt delprosjekt 1 som hovedoppgave, med å følge opp brukerrådene og hjelpe dem i gang med kvalifisering og organisering, slik at de i dag fungerer på egenhånd, med støtte fra UiS. Rekruttering av brukere har blitt gjort på NAV-kontorene.

Delprosjekt 2 ble satt i gang for å styrke kontakten mellom felt og utdanning. I regi av prosjektet er det arrangert NAV-uke i 2014 og 2015. Gjennom NAV uka har studentene på sosionom-, barnevern- og vernepleiestudiene fått lære om prosjektet, og om NAV generelt. Brukerrepresentantene tilsatte ved NAV kontor har også blitt trukket inn i dette delprosjektet. Forskerne ved UiS erfarer at informasjons- og formidlingsarbeidet gjennom NAV-uka har ført til økt interesse for å jobbe i NAV, noe de erfarer at det ofte er lite interesse for blant denne studentgruppen. Flere studenter har ønsket å ha praksisplass på NAV-kontor, noe det var lite interesse for tidligere. I NAV-uka har det blitt utarbeidet noe undervisningsmaterieill knyttet til for eksempel Forumteater.

Universitetet har i liten grad vært involvert i valg av hvilken metode som skulle prøves ut på kontorene, men har bidratt med støtte og hjelp i arbeidet med utprøvingen. Forskerne har støttet begge kontorene vedrørende metodeutvikling- og gjennomføring, og har vært tilgjengelige for spørsmål og innspill. Det er prosjektmedarbeiderne på kontorene som har utformet prosjektet i kontorene – de har satt kriterier for utvalget, resultatmål og tilpasset metoden til bruk i NAV-kontor. Forskerne undersøker betydningen av utprøvingen for brukerne, og sosialfaglige implikasjoner av utprøvingen.

Forskerne ved UiS ønsker å involvere brukerrepresentantene som medforskere, der de bidrar skriftlig til rapportene som skrives. For å hjelpe dem i dette arbeidet, har det blitt drevet skriveseminar for å hjelpe brukerrepresentantene med rapportskrivning.

Forskergruppa har lagt opp til et følgeforskningsdesign, der de har intervjuet ansatte og brukere ved NAV-kontorene, alene og i fokusgrupper, over to perioder på tre uker. De påpeker at de lange avstandene til Haugesund og Karmøy har gjort tett oppfølging og nærhet til prosjektet tidkrevende. Det har blitt samlet inn intervjumateriale fra brukere og NAV-ansatte ved oppstart av prosjektet. Videre har det i 2015 blitt samlet inn data fra 25 samtaler mellom NAV-veiledere og brukere og intervjuer med de involverte brukerne og NAV-veilederne. UiS har fra 1. desember 2015 tilsatt en doktorgradsstipendiat som skal forske på materialet fra 2015. Det er planlagt en runde til med datainnsamling. I tillegg til følgeforskningen har det blitt samlet inn registerdata om alle uføre i Karmøy og Haugesund og hvilke kjennetegn de har som kan være risikofaktorer. Per høsten 2015 er to artikler med utgangspunkt i oppstartmaterialet under publisering.

Vi har inntrykk er at det er en positiv utvikling i samarbeidet mellom de som jobber i prosjektene og forskergruppen. UiS framholder at de har vært veldig tilgjengelig, og tilbragt mye tid ute i kontorene. Prosjektmedarbeiderne opplever at de trengte mer hjelp til å starte opp forsøket, men at de etter hvert har fått mer hjelp fra UiS når de ble klar over behovet. Begge prosjektkoordinatorene kom utenfra NAV, og ble sittende med et stort ansvar, både for å lære om NAV, og utforme et (forsknings)opplegg for metodeutprøving i NAV-kontor. De har hatt en bratt læringskurve, og vårt inntrykk er at de kunne hatt nytte av mer støtte fra UiS i oppstarten.

4.6 Brukermedvirkning

Under case-besøket i Rogaland besøkte vi brukerutvalget i Haugesund. Brukerutvalget i Karmøy var på dette tidspunktet ikke operativt, men det blir rekruttert nye medlemmer til utvalget. Å starte opp, kvalifisere og organisere brukerrepresentantene har vært en viktig del av forskergruppens arbeid, og har vært et eget underprosjekt.

Brukerutvalget i Haugesund teller i dag fire personer. Brukerutvalget møter prosjektkoordinatoren en gang i måneden. Alle representantene deltar i brukerforum, en gang i måneden. Ellers deltar to representanter i UiS sitt delprosjekt om NAV-uka. To brukerrepresentanter deltar i framdriftsgruppen. Fire representanter deltar i prosjektgruppen, og to i styringsgruppen.

Koordinator for brukerutvalget har hatt driften av oppgaven som hovedbeskjeftigelse, og har fulgt opp, laget møteplaner, og sikret kontinuerlig drift. Deltagerne opplever at deres kompetanse som rådgivere med brukererfaring er verdsatt. De forteller at selv om ulike roller i prosjektet ikke gjør det mulig å være hundre prosent likestilt, så opplever de at deres deltakelse er sterkt ønsket og at de er likeverdige deltakere. Brukerne opplever at deres deltagelse på møter har gått fra at de møter «ukritisk positivitet» til at de blir sett på som møtedeltagere på linje med andre, og at deres innspill møtes med både positive og kritiske tilbakemeldinger.

Opprettelsen av brukerutvalget i Haugesund, den jobben som har blitt gjort med å inkludere dem i prosjektet, samt måten brukerne har håndtert oppgaven på, blir av alle prosjektdeltagerne trukket frem som en meget vellykket del av prosjektet. På bakgrunn av de positive erfaringene med dette brukerutvalget, har det blitt opprettet et fast brukerforum på NAV Haugesund.

Selv om vi ikke fikk snakket med brukerrepresentantene i Karmøy, fikk vi noe informasjon fra NAV Karmøy og brukerutvalget i Haugesund. De fortalte at en av grunnene til at gruppen ikke er operativ lenger, er at brukerne som har vært med har gått videre med jobb og skole, og derfor ikke kan være med lenger. En annen grunn til at det har vært utfordringer når det gjelder å lykkes med brukerutvalg i Karmøy har vært at NAV kontoret i starten hadde en uheldig rekrutteringsstrategi. Blant annet var to av fem i det opprinnelige utvalget eldre enn målgruppen, og enkelte slet med rusavhengighet og omfattende psykiske problemer. Når disse falt ut av brukerutvalget, har prosjektet foreløpig ikke klart å rekruttere nye.

4.7 Erfaringer med prosjektet

Prosjektet «ung@jobb» er et prosjekt med mye entusiasme og driv på bakkeplan. Aktørene involvert i selve prosjektutøvingen, dvs. forskere og prosjektmedarbeidere, rapporterer om et godt samarbeid og optimisme på prosjektets vegne. Det er således positive erfaringer, både med bruken av verktøyene og ikke minst med nye verktøy og rutiner for brukermedvirkning, både på individuelt og system-nivå i prosjektet. Selv om prosjektet ikke har oppnådd ønskede resultater, i form av færre unge uføre, er

erfaringene lokalt at prosjektet har mulighet til å nå delmålene – dvs. styrke kvalitet og kompetanse hos NAV og veiledere, lykkes bedre med kartlegging/oppfølging, og få flere i aktivitet og å skape større tilfredshet med møtet med NAV.

Uten at vi skal gå langt i å forsøke å forklare den manglende måloppnåelsen så langt, kan den tolkes inn i en ramme bestående av utfordringer prosjektet har møtt underveis. Disse utfordringene vanskeliggjør NAVs mulighet til å nyttiggjøre seg av prosjektets resultater.

En gjennomgående utfordring for prosjektet er flere personellutskiftninger underveis, på alle nivåer i prosjektet. Den opprinnelige prosjektlederen gikk ut av prosjektet etter ett år, og ble erstattet av en daværende prosjektmedarbeider. Instituttledelsen ved UiS har blitt byttet ut, og ny instituttleder har overtatt plassen i styringsgruppa. NAV Karmøy har hatt flere lederutskiftninger, og mistet høsten 2015 sin prosjektkoordinator. NAV Rogalands representant i styringsgruppa har blitt byttet ut to ganger, og de har tidvis ikke vært representert i styringsgruppa, da fylkesdirektør også har vært forhindret fra å møte. Disse endringene har tatt tid og oppmerksomhet vekk fra utviklingsoppgavene – ikke bare knytte til kostnader ved å erstatte personellressursene, men også til å sikre forankring hos de nye representantene for de ulike aktørene i prosjektet.

En annen utfordring er ulik forankring av prosjektet på NAV-kontorene. I NAV Haugesund virker prosjektet godt forankret, med en tydelig NAV-leder som har gitt plass for prosjektet. Det er også opprettet arenaer for læring og utveksling av erfaringer fra prosjektet til resten av kontoret. NAV Karmøy har vært hatt en del driftsutfordringer siden oppstarten i 2009, blant annet flere lederbytter, og det kan være at driften av et prosjekt i tillegg til ordinær drift har vært en for stor utfordring. Prosjektet i Karmøy har jobbet mye isolert fra resten av kontoret. Det har vært informert om prosjektet på enkelte møter, men formidling av kunnskap fra prosjektet er i hovedsak basert på uformell utveksling av erfaringer med kolleger. Svak forankring av prosjektet internt på kontoret kan bli et hinder når kunnskapen fra prosjektet skal formidles videre i NAV.

En tredje utfordring er at flere informanter har uttrykt tvil vedrørende relevansen i forhold til NAVs behov. Flere påpeker at tettere oppfølging allerede er dokumentert å ha god effekt, slik at verdien av bekreftelse av denne kunnskapen er relativt begrenset. Mer prinsipielt er det utfordrende å overføre en praksis innarbeidet ved relativt få brukere (om lag 20 per veileder) til «hverdagen» i linja i NAV, med betydelige flere brukere per veileder. Dette gjør at forskningen anses å ha mindre betydning for fremtidig utvikling og NAVs arbeid med å redusere antallet unge uføre. Imidlertid påpekes det lokalt at forsøket viser at KOR og Brukerplan kan være nyttig å bruke overfor en begrenset målgruppe av svært sårbar ungdom, og begge kontorene mener prosjektet kan få betydning for kontorets ungdomssatsing.

En fjerde utfordring, som nevnes av flere av de vi har intervjuet, er synkende involvering fra NAV Rogaland. Dette har ført til en svakere kobling mellom utprøvingsarenaene til fylkesleddet, og således en mindre mulighet til å overføre erfaringene fra utprøvingskontorene til andre kontorer i fylket. En grunn til den synkende involveringen er at det har vært personellutskiftninger hos NAV fylke – medarbeidere som var entusiastiske pådrivere i oppstartsfasen er ikke lenger involvert i prosjektet. Videre har det den siste tiden vært store utfordringer med arbeidsledighet i Rogaland, noe som har ført til at personell fra fylkesadministrasjonen i NAV har blitt utplassert på NAV-kontorer for å avhjelpe situasjonen. Det har bidratt til at NAV fylke har manglet medarbeidere som kan bidra i prosjektet.

En femte utfordring, som uttrykkes av NAV Rogaland, Fylkesmannen, NAV Haugesund og NAV Karmøy, er at prosjektet har krevd mer ressurser og tid enn de hadde trodd, og at de fikk lite tid i forkant av søknaden til å utarbeide prosjektet. Mange påpeker at en lengre søknadsperiode hadde gitt prosjektet en mer realistisk forståelse av hva prosjektet ville innebære av arbeidsbelastning. Dette henger også

sammen med erfaringer at bestillingen i prosjektet har svært omfattende, og at den har krevd en omfattende prosjektorganisering.

5 Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle

5.1 Forsøkets organisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektgruppen i direktoratet består av fem personer: Prosjektleder/prosjektkoordinator er til daglig ansatt i stab i tjenesteavdelingen (under tjenestedirektør), og har 50% stilling avsatt til forsøket. Prosjektleder rapporterer til seksjonssjef i oppfølgingsseksjonen. I tillegg består gruppen av to personer fra oppfølgingsseksjonen, en fra kunnskapsstaben, og en fra tiltaksseksjonen.

På denne måten ligger det formelle eierskapet til forsøket i oppfølgingsseksjonen, dvs. «i linja». En grunn til denne forankringen er at forsøket i stor grad handler om fagutvikling, og er knyttet til kunnskap som går på tvers av statlige og kommunale tjenesteområder.

Prosjektgruppens sammensetning speiler også denne typen fagutvikling. På den ene siden har gruppen samlet sett bred kompetanse fra den sosialfaglige/kommunale delen av NAV og fra ulike fagutviklingsforsøk, blant annet fra HUSK-forsøket. På den andre siden er de satt sammen fra ulike deler av direktoratet, både innenfor og utenfor «linja». På den måten ligger den formelle fagoppfølgingen i den enheten som har fagansvaret, mens flere ressurser kobles på utviklingsarbeidet.

5.2 Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinering av forsøket

Som nevnt innledningsvis fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet oppdraget fra daværende Arbeidsdepartementet høsten 2012. Oppdraget kom med tydelige føringer for hvordan forsøket skulle utformes; ikke minst at direktoratet skulle være «koordinator» for forsøket, uten at dette var spesifisert nærmere.

5.2.1 Arbeids- og velferdsdirektoratets tolkning av koordinator-rollen

Særlig to aspekter synes å ha vært viktige for Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til tolkningen av koordinator-rollen.

For det første at de ikke skal legge seg bort i praksisarenaene. Med dette menes at styringen av praksisarenaene først og fremst er prosjektene eget ansvar, og der styringsgruppa skal være den øverste myndighet knyttet til dette. AVDir har derfor ikke hatt noen føringer på delprosjektene, og utviklingen av disse.

For det andre at de ikke skal gi «svar» på hvordan prosjektene skal utformes. Dette er for eksempel knyttet til hva som menes med begrepet «læringssystem», der det forventes at prosjektene selv skal komme fram til løsninger basert på sine lokale betingelser. Premisset fra direktoratet har derfor vært at for at prosjektene virkelig skal være lokalt forankret og utviklet, er det ikke hensiktsmessig at de gir en tydelig bestilling eller forventning.

Selv om fylkesprosjektene har hatt stor individuell autonomi, har direktoratet tatt en tydeligere rolle knyttet til koordineringen og oppfølgingen av det nasjonale forsøket. Direktoratet har hatt fokus på å «følge opp forsøkene (sic.), oppsummere og spre erfaringer», slik det er beskrevet i bestillingen fra Departementet. I tillegg har direktoratet hatt fokus på sikre at prosjektene er utviklet seg på en slik måte at kunnskapsproduksjonen og erfaringsutvekslingen er mest mulig gjennomførbar. Dette synes å være et prioritert område i direktoratets koordinering av forsøket.

5.2.2 Arenaer for oppfølging og koordinering av fylkesprosjektene

Mer konkret har direktoratets oppfølging og koordinering av prosjektene foregått på ulike måter, og via ulike arenaer.

En sentral arena består av møter med styringsgruppene i prosjektene. Denne arenaen representerer en dialog mellom AVDir og fylkesprosjektene med relativt stor vekt på styring. I utgangspunktet skulle mye av denne oppfølgingen være forankret i tertialrapporter fra fylkesprosjektene, men det oppstod tidlig et behov for fysiske møter. På disse møtene har agendaen vært todelt; en del der prosjektene har redegjort for aktiviteter og resultater så langt, og en del bestående av et besøk på en lokal utprøvingsarena. Samtidig har det også vært ulik praksis i oppfølgingen av de ulike prosjektene, knyttet blant annet til hvem som har deltatt på de ulike møtene. For eksempel har det ved behov vært møter kun med prosjekteierne, knyttet til avklaring av mer prinsipielle saker.

I tillegg til denne mer formelle oppfølgingen har AVDir også tilbudt prosess-støtte til prosjektene, og deltagerne i prosjektene, etter behov. Det har vært ulike behov for støtte fra AVDir i de ulike prosjektene. Dette tilbudet har ikke ligget i mandatet, og kan forstås dithen av direktoratet har gått lenger enn det som lå i «koordinator»-rollen i utgangspunktet.

En annen arena er en såkalt «Fylkesprosjektgruppe», som består av prosjektlederne, delprosjektlederne, samt representanter for forskerne. Gruppen ble opprettet i 2015, og det er blitt avholdt tre møter så langt. En viktig grunn til at gruppen ble etablert var at det utviklet seg et behov underveis i prosjektet for en arena for diskusjon og avklaring av ulike problemstillinger i prosjektene, som for eksempel hvordan fylkesprosjektene skal forholde seg til og rapportere vedrørende læringssystemet. Denne arenaen representerer derfor en annen type dialog mellom direktoratet og fylkesprosjektene, med vekt på læring og erfaringsutveksling.

En tredje arena er de nasjonale nettverkssamlingene, som arrangeres to ganger i året. Disse samlingene har ikke noen formell funksjon knyttet til (styrings-)dialogen mellom AVDir og prosjektene. Men samtidig representerer de en viktig arena for å utvikle prosesskompetansen i fylkesprosjektene. Dette har blant annet blitt gjort gjennom ulike metoder for prosessveiledning på seminarene.

5.3 Spenninger og dilemmaer

Som en del av oppfølgingen av prosjektene er Arbeids- og velferdsdirektoratet nødt til å håndtere spenninger i og mellom fylkesprosjektene. I det følgende vil vi gjennomgå noen sentrale spenninger og hvordan de er blitt håndtert.

5.3.1 Forholdet mellom støtte og styring

En spenning er knyttet til forholdet mellom «støtte» og «styring», det vil si hvorvidt direktoratet primært skal operere som en tilrettelegger og veileder, eller om de også skal iverksette noen former for sanksjonering. På den ene siden handler støtte om å legge til rette for lokal læring og utvikling på best mulig måte, og med minst mulig innblanding fra sentralt nivå.

Direktoratet sier selv at de har lagt vekt på koordinatorfunksjon og ikke på styring, dvs. på bruk av «myke» heller enn av «harde» styringsvirkemidler. Denne modellen for nettverksstyring innebærer at det først og fremst er prosjektene selv som skal håndtere eventuelle utfordringer underveis. Samtidig er det ulike former for styring mot de ulike aktørene. For eksempel er det mer styring, i form av krav og forventninger, mot styringsgruppen, og mer dialog og veiledning når det gjelder prosjektledelsen og -koordinatorene. Videre er det som nevnt tidligere flere arenaer der direktoratet støtter og tilrettelegger for prosjektene.

Dersom prosjektene går slik de er planlagt er denne oppfølgingsmodellen som oftest den mest hensiktsmessige styringsformen. Men til syvende og sist handler problemstillingen om hva direktoratet kan og ønsker å gjøre overfor prosjektene dersom prosjektene ikke leverer etter forventningene.

I særlig grad er den sentral når det oppstår uenigheter eller uklarheter i prosjektene, som det er uklart hvorvidt prosjektene klarer å håndtere på egenhånd. For eksempel har spenningene i Sør-Trøndelag gjort at direktoratet har blitt mer involvert enn det som i utgangspunktet ligger i mandatet. Imidlertid har utfordringene først og fremst blitt håndtert lokalt, av styringsgruppen.²⁶

Direktoratets håndtering av slike spenninger synes best å kunne karakteriseres som pragmatisk. Med dette menes at de har forsøkt å håndtere de lokale utfordringene som best, der de har oppstått, og med de støtte- og/eller styringsvirkemidler de har til rådighet. Oppfølgingen av prosjektene har med andre ord variert fra prosjekt til prosjekt, avhengig av de lokale utfordringene, og direktoratet har balansert mellom støtte og styring. En slik tilnærming synes så langt å ha vært hensiktsmessig. Samtidig er et viktig spørsmål ved sluttevalueringen hvorvidt det har vært behov for sterkere styring av prosjektene.

5.3.2 Konkretisering av forventninger

En annen problemstilling er knyttet til hvor tydelig direktoratet skal være i sine forventninger til prosjektene knyttet til målbare resultater. Med målbare resultater her menes ikke resultatene av utprøvingene, men av de organisatoriske virkemidlene for læring og utvikling. Eksempler på dette er utforming av læringsystemet og hva dette skal bestå av, eller måter likeverdigheten skal komme til syne i samarbeidet mellom aktørene. Resultatene er med andre ord en del av dokumentasjonen fra prosjektene, som i henhold til utlysningen skal bestå av etterprøvable og overførbare kunnskap.

Modellen med nettverksstyring som forsøket har lagt opp til, gjør at det meste av direktoratets oppfølging består i å bistå arbeidet i prosjektene i retning av disse forventningene. Med andre ord har direktoratet lagt seg på en relativt lav grad av spesifisering av forventningene – dvs. de ønsker at prosjektene selv skal utvikle kunnskap og praksis. Generelt sett har direktoratets forventninger blitt spesifisert i utlysningsteksten, men med tillegg og utfyllinger underveis gjennom forsøkets forløp.

Erfaringene fra prosjektene er i noen grad at denne relativt lave graden av spesifisering har vært utfordrende. For eksempel har det vært oppfordringer fra prosjektene om at de må utdype hva som skal ligge i begrepet «læringsystem», som blir oppfattet som utydelig og vanskelig å forstå. AVDir har forsøkt å imøtekomme disse behovene, og erfarer selv at de har vært så tydelige som de kan være – gitt at det tross alt er prosjektene selv som skal utforme det faktiske læringsystemet i sin kontekst. I denne prosessen har det løpene diskusjoner og forsøk på oppklaringer mellom direktoratet og prosjektene. Det har også blant annet blitt satt av en egen samling til dette (i november 2015). Allikevel synes det være et språk i synet på graden av konkretisering av målbare resultater mellom direktoratet og de fylkesvise prosjektene.

Uten at vi her vil gå langt i en analyse av disse forskjellene vil vi anta at en sentral forklaring ligger i prosjektdeltagernes ønske om å redusere usikkerhet. I innovasjons- og utviklingsarbeid av denne typen er det ingen tydelig og fastlagt mal for hvordan det ferdige «produktet» skal se ut, men avhenger i stor grad av lokale betingelser og ikke minst av selve utviklingsprosessen. På denne måten vil det være usikkerhet om det ferdige produktet. En slik usikkerhet kan (og bør!) på den ene siden være produktiv og drivende for prosessen. Men på den andre siden kan den også være destruktiv – for eksempel ved

²⁶ I dette prosjektet har det vært uenigheter internt i prosjektet om direktoratet involvering. Prosjektleder ved NAV Fylke har ønsket direktoratet enda tettere på, men styringsgruppa/styringsgruppeleder har ønsket å håndtere utfordringene selv.

at prosjektdeltagerne blir opphengt i antagelsen om at direktoratet sitter med en mal for det ferdige produktet som de vil måle alle prosjektene opp mot, og/eller at de ønsker å dobbeltsjekke eller verifisere at de gjør ting riktig etter direktoratets ønsker.

En annen diskusjon knyttet til avklaring av forventninger har handlet om hva som skal ligge i begrepet «likeverdige samarbeid» mellom aktørene. Skal det handle om at alle aktørene skulle være delaktige i alle prosesser, som tilnærmet like aktører? Eller handler det om et minimum av interaksjon mellom aktørene? Her synes imidlertid diskusjonene å ha gått seg til, og for det aller meste synes det å være en (fruktbar) pragmatisk tilnærming til likeverdighetsbegrepet. Dette innebærer at likeverdighet ikke betyr like, eller lik innflytelse, men at aktørene skal ha like muligheter knyttet til å komme med innspill, knyttet til den kompetansen de bringer inn.

Diskusjonene synes ikke bare å handle om en forståelse av læringssystemet og samarbeid; like mye synes de å handle om graden av tydelighet i forventningene fra direktoratet. Diskusjonene synes derfor på den ene siden å speile en frustrasjon over at direktoratet «sitter inne med» en kunnskap om sentrale begreper – for eksempel læringssystem eller likeverdighet. På den andre siden kan de også speile en mangel på avklaringer på forhånd – for eksempel som en del av utlysingen – vedrørende hvor tydelig direktoratet skulle være på begrepene og/eller på praksisen som skulle utvikles. En viktig oppgave for direktoratet er uansett å arbeide med å redusere lokal destruktiv usikkerhet så langt det lar seg gjøre.

5.3.3 Mediering mellom institusjoner, profesjoner, og individer

I oppfølgingen av prosjektene møter direktoratet en rekke spenninger, uenigheter, og til dels konflikter. Selv om det ikke ligger i direktoratets mandat at de skal håndtere disse spenningene er de nødt til å forholde seg til dem. Denne relasjonen til prosjektene er kompleks – ikke minst fordi det ikke bare handler om prosjekter i seg selv, men om prosjekter bestående av ulike aktører, med ulike roller og forventninger.

Nærmere bestemt handler en av direktoratets roller om å *mediere* mellom ulike aktører med ulike interesser og syn på (sitt) prosjekt og på forsøket som helhet. Mediering innebærer først og fremst en brobyggerfunksjon mellom de ulike aktørene i forsøket – mot det formål å øke den felles forståelsen av oppgaven(e).

Nærmere bestemt kan man dele inn disse spenningene i tre nivåer: mellom institusjoner, mellom profesjoner, og mellom individer. Direktoratet skal mediere mellom betydelige institusjoner – universiteter, høyskoler, NAV, Fylkesmannen, brukermedvirkningsinstituttet, mv. Disse ulike institusjonene har ulike samfunnsmessige roller og mandater, og de har ulike syn på hva prosjektet innebærer og hva som skal komme ut av det. En særlig utfordring er, som vi har vært inne på tidligere, forholdet mellom praksis og akademia.

Direktoratet skal også mediere mellom ulike profesjoner, som også innehar ulike syn på prosjektene. For eksempel er det i enkelte av delprosjektene en klar overvekt av veiledere med sosialfaglig kompetanse. Også mange av forskerne som er involvert er forankret i en sosialfaglig profesjonsutdanning. Tidligere undersøkelser har påpekt til dels betydelige forskjellige syn på arbeidslinja mellom ansatte i BSV-utdanningene og sosialfaglig ansatte i NAV.²⁷ Det kan med andre ord være iboende spenninger mellom sosialfaglige og «ikke-sosialfaglige» perspektiver på kunnskapsutviklingen i forsøket – selv om

²⁷ Se Terum, L.I. 2014. NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene: BSV-utdannelsens syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering. HiOA Småskrift 2014 nr 6. For en organisasjonsanalyse av sosialfaget i NAV, se Fosseth, K., Breit, E. og Borg, E. 2016. Betingelser for sosialt arbeid i NAV: En case- og surveyanalyse fra fem storbyer og syv storbykontorer. AFI Rapport 2016:02.

disse grensegangene ofte kan være svært utydelige. Som vi har vært inne på tidligere kan disse ulike synene også innebære forskjeller i hvilke forskningsmetoder som regnes som mest hensiktsmessige.

I tillegg kan direktoratet også komme i en situasjon der de er nødt til å mediere mellom individuelle uenigheter. Dette kan handle om personer som har ulike syn på prosjektet. Dette kan ofte være vanskelige saker å hankses med, slik personkonflikter ofte er. AVDir har ikke noe formelt ansvar i forhold til slike saker i prosjektene, men samtidig er det viktig å håndtere dem på en hensiktsmessig måte for utviklingen i prosjektene.

Disse tre nivåene av mediering og eventuelt konflikthåndtering er derfor en sentral del av direktorats oppfølging av prosjektene. De vil ofte være mer eller mindre iboende i prosjekter av denne størrelsen.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi kastet lyst over Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølging og koordinering av prosjektene. Mandatet til direktoratet har involvert en relativt udefinert «koordinator»-funksjon, slik at det har vært opp til direktoratet selv å tolke denne rollen i oppfølgingen av prosjektene. Direktoratet har valgt en lav grad av styring av prosjektene, og har i liten grad lagt seg opp i de lokale utprøvingene. Dette har gitt prosjektene selv stor frihet i utformingen og gjennomføringen, men samtidig også utfordringer knyttet til tolkningen av sentrale begreper. Sentrale spenninger som direktoratet er nødt til å håndtere i prosjektene handler om forholdet mellom støtte og styring, om i hvilken grad de skal konkretisere forventninger om måloppnåelse, og samt hvordan de skal håndtere spenninger og uenigheter internt i prosjektene.

6 Innspill til videre utvikling av forsøket

I det foregående kapitlene har vi beskrevet de tre fylkesvise prosjektene hver for seg, samt Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølging av prosjektene. I dette kapitlet vil vi se samlet på prosjektene, og beskrive variasjonen mellom dem på noen utvalgte kriterier. Denne variasjonen er interessant fordi den illustrerer ulike måter å tolke utlysningen i forsøket på, lokale betingelser i prosjektene, samt ulike måter å drive og utvikle slike prosjekter på. I det følgende vil peke på forskjeller mellom prosjektene knyttet til noen sentrale dimensjoner: variasjon mellom utprøvingene, prosjektorganisasjonene, eierskap og styring, læringssystemet, forhold mellom praksis og forskning, og brukerinvolvering.

6.1 Variasjon mellom utprøvingene

For at det skal foregå læring mellom de lokale utprøvingene, eller delprosjektene, er en sentral forutsetning at de er relativt like – i hvert fall på sentrale aspekter. Dette kan for eksempel være tema, metode, brukergruppe, og typen av NAV-ansatte som er involvert. Jo større forskjeller det er mellom prosjektene, jo vanskeligere vil det være å utveksle erfaringer mellom delprosjektene.

I prosjektet i Østfold og Buskerud synes det å være relativt liten variasjon mellom de lokale utprøvingene. Dette innebærer at utprøvingene hovedsakelig fokuserer på samme målgruppe. Det innebærer også at de fire utprøvingene (læringssystem, kunnskapsbasering av praksis, SE-metodikk, og samarbeidsformer) er likt utformet og dermed involverer de fire utprøvingsarenaene på noenlunde lik måte. I tillegg synes det å være relativt stor forståelse av, og konsensus om, målsetningene med prosjektet på utprøvingsarenaene.

I Sør-Trøndelag er det større variasjon mellom utprøvingene. Prosjektet består i utgangspunktet av tre delprosjekter, på tre utprøvingsarenaer: Jobbhuset, NAV Lerkendal og NAV Orkdal. Et viktig fellestrekk er at målgruppa er ungdom (mellom 18 og 30 år). Samtidig er det forskjeller i hva slags kunnskap/praksis som utvikles. For eksempel er fokuset på Jobbhuset på utvikling av metodikker fra bl.a. AL (anerkjennende intervju, styrkefokus) og motiverende intervju. På NAV Lerkendal prøves det ut seks ulike metodikker, bl.a. karriereveiledning som en del av arbeidsevnevurderingen, og etableringen av et brukerråd for ungdom. På NAV Orkdal er fokuset primært på MI (motiverende intervju), som gjennomføres gjennom et kurstilltak som også inneholder fysisk aktivitet. Det er vanskelig på basis av informasjonen vi har så langt å si noe om graden av felles forståelse/konsensus på tvers av delprosjektene, men den antas å være relativt lav, ikke minst på grunn av det høye antallet ulike utprøvinger.

I Rogaland kan variasjonen betegnes som mellomstor. Begge delprosjektene har fokus på ungdom, og har hatt som målsetning å utvikle metoder for å redusere antallet unge som havner på uføretrygd. Imidlertid prøves det ut to forskjellige metoder i de to delprosjektene; NAV Haugesund prøver ut KOR (Klient- og resultatstyrt praksis), mens NAV Karmøy prøver ut endringsorientert kartlegging. Det synes også å være relativt ulik forståelse av målsetningene med prosjektet, noe som blant annet skyldes at utskiftninger i av delprosjektledelsen og veiledere ved NAV Karmøy.

Overordnet sett ser vi derfor at det er forskjeller i variasjonen mellom utprøvingene mellom de tre prosjektene. Mens Østfold og Buskerud har relativt liten variasjon, har de to andre høyere variasjon. Det er viktig å påpeke at variasjonen mellom utprøvingene i seg selv ikke nødvendigvis har noe å si for eventuelle resultater av utprøvingene (noe denne evalueringen heller ikke fokuserer på). Men en høy variasjon vil kunne medføre utfordringer for felles diskusjoner og læring på tvers av prosjektene, i henhold til målsetningene for forsøket.

6.2 Organisering av prosjektene

En annen dimensjon handler om utforming av prosjektorganisasjonene. Jo større prosjektene blir – dvs. jo flere aktører som er involvert, og hvor relasjonene mellom disse aktørene er av varierende styrke – jo større er både transaksjonskostnadene, men også de potensielle gevinstene ved kunnskapsutviklingen. Organisering er derfor viktig for å minimere transaksjonskostnader og maksimere gevinstene ved samarbeid mellom ulike aktører/fagkunnskaper. Organisering er også viktig for å sikre en felles målforståelse mellom aktørene som samsvarer med prosjekteiernes, at oppgaver blir gjort i henhold til målet, og at kunnskap som genereres tilflyter prosjektet som helhet, og ikke blir værende hos enkeltaktører.

Prosjekter med mange forskjellige aktører behøver en mer formell prosjektorganisering (rolle- og ansvarsfordeling) enn prosjekter med færre aktører. Dette kan i stor grad sees på som en respons til kriteriene i utlysningen – dvs. at prosjektene skal innebære et likeverdig samarbeid mellom praksis, forskning, utdanning og brukere, og samtidig også at eierskapet til prosjektene skal ligge hos fylkesmannen, i samarbeid med NAV Fylke. Alle prosjektene kan i så måte ses på som formelle organisasjoner.

Samtidig er prosjektene ulikt organisert på ulike dimensjoner. En dimensjon er plassering av prosjektledelsen hos forskerne eller hos NAV. Her skiller Sør-Trøndelag seg ut, ved å ha lagt prosjektledelsen i NAV. En viktig grunn til dette var å sikre overførbarhet i NAV-linja av den kunnskap og praksis som ble utviklet i delprosjektene. De to andre prosjektene valgte å legge prosjektledelsen hos forskerne, og en sentral begrunnelse til dette var et ønske om mer forskningsmessig «frihet» enn det man antok forskerne ville få dersom prosjektledelsen lå i NAV. Som nevnt tidligere har det vært utfordringer knyttet til plassering av prosjektledelsen i Sør-Trøndelag. Prosjektledelsen nå er todelt, og består av en forskerleder og en praksisleder. Slike problemstillinger har ikke vært framtreddende i de to andre prosjektene.

Basert på den dokumentasjonen vi har innhentet så langt er det ikke enkelt å si noe entydig om hva som er den mest hensiktsmessige plassering av prosjektledelsen. Det er legitime grunner for begge valgene, og der det til syvende og sist er ulike hensyn og ønsker om rollen til ledelsen som har vært utslagsgivende. Dette er også en svært kompleks problemstilling – ikke minst fordi det er vanskelig å si hvor mye av (god) ledelse som avhenger av lederens formelle plassering, og hvor mye som handler om lederen selv.

En annen dimensjon er antallet aktører inne i prosjektene. Særlig på forskersiden synes det for eksempel å være store forskjeller mellom prosjektene. Sør-Trøndelag har 13 forskere inne på ulike områder i prosjektet. Disse forskerne representerer igjen en rekke ulike forskermiljøer innenfor SINTEF, Høgskolen i Sør-Trøndelag, og NTNU. Dette må sies å være et betydelig antall, og det krever desto mer av ledelsen i forhold til koordinering og samhandling mellom forskerne. I Østfold og Buskerud er det tre forskere inne, fra ett forskermiljø ved Høgskolen i Østfold. I Rogaland er det tre forskere fra Universitetet i Stavanger. Det er igjen vanskelig å gi noen entydig beskrivelse, men det kan synes som noen av de organisatoriske utfordringene i Sør-Trøndelag kan tilskrives utfordringer med å koordinere et stor antall forskere i prosjektet – ikke minst inn mot de forventninger NAV Sør-Trøndelag har hatt med forskningen.

Kobler man dette resonnementet med plassering av prosjektledelse, kan det synes som at kombinasjonen av at prosjektledelsen representeres av forskerne, samtidig som forskermiljøet ikke er for omfattende, gir gode forutsetninger for en hensiktsmessig prosjektledelse. Østfold og Buskerud er et eksempel på dette – her har prosjektleder to rollene/hatter: en som en del av forskermiljøet, og en som prosjektleder. Utfordringen i en slik modell er å være bevisst disse to rollene.

Samtidig er det også her vanskelig å si noe om årsaksforhold – er god prosjektledelse et resultat av eller en forutsetning for gode prosjekter? På den ene siden er et prosjekt tilnærmet uten organisatoriske utfordringer i utgangspunktet «lett» å lede, i den forstand at det handler om å administrere/koordinere, mer enn om organisatorisk problemløsning. På den andre siden kan det sies at grunnen til at prosjekter ikke har organisatoriske problemer er på grunn av god ledelse. I praksis handler det ofte om kombinasjoner mellom disse ytterpunktene.

6.3 Involvering fra prosjekteierne

Eierskap og styring er viktige dimensjoner i prosjektene, og de er delvis sammenkoblede. Styring handler blant annet om å sikre fremdrift i henhold til vedtatte målsetninger i prosjektene, på oppdrag fra «eierne», samt om å sikre overføring av erfaringer fra prosjektet til ordinært drift. Sistnevnte er ikke minst viktig ved forsøkets slutt.

Eierskapet i dette forsøket ligger hos Fylkesmannen, i samarbeid med NAV Fylke. Dette er en betydelig forskjell fra HUSK-forsøket, der eierskapet primært lå hos universitets- og høyskolesektoren. Eierskapsmodellen i dette forsøket er dermed en organisatorisk nyvinning – ikke bare fordi det er et delvis delt eierskap, men også fordi de to eierne representerer to forskjellige styringslinjer. NAV Fylke representerer den statlige styringslinja, fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og gjennom Tjenestelinjen. Fylkesmannen representerer både den statlige og kommunale styringslinja i NAV. Fylkesmannen har et ansvar for utvikling av de sosiale tjenestene i NAV, men har samtidig ingen formell styringslinje over de kommunale sosialtjenestene. Eierskapet i forsøket innebærer derfor en relativt komplisert og utfordrende styringsmodell – på mange måter lik den partnerskapsmodellen man finner i styringen av NAV-kontorene.

Vi har ikke innhentet så mye data om eierskap og styringen av prosjektene, så vi kan ikke si mye om dette på nåværende tidspunkt. Allikevel synes et sentralt punkt å handle om å «ta» eierskap/styring over prosjektene. Modellen med et todelt eierskap (partnerskap) gjør at ingen aktører sitter med full styring over prosjektet – snarere handler det om dialog og samarbeid, og ikke minst om et entreprenørskap på vegne av de ulike aktørene i prosjektene. Uten et slikt entreprenørskap i en eller annen form kan prosjektene møte utfordringer med å nå sine mål.

I praksis handler dette om utøvelse av et aktivt eierskap fra NAV fylke og fylkesmannsembetene. Hva konkret som skal ligge i dette aktive eierskapet vil det være opp til de enkelte prosjektene å finne ut av. For eksempel har eierskapet i Østfold og Buskerud blitt utøvd blant annet ved at fylkesmannsembetene og representantene fra NAV Østfold og NAV Buskerud var med i utviklingen av prosjektet fra starten, og at representantene har bidratt som ressurspersoner utover i prosjektet. Det synes også å ha vært et positivt samarbeid mellom fylkesmannsembetene og NAV Fylke. I de to andre prosjektene synes det å ha vært større utfordringer knyttet til styringen av prosjektene, for eksempel ved at NAV Rogaland har trukket seg gradvis mer ut av prosjektet.

En annen dimensjon handler om antallet fylker som er representert. Østfold og Buskerud-prosjektet er i utgangspunktet mer komplekst da det innebærer et samarbeid mellom to fylker, og herunder mellom representanter for de to fylkesembetene og de to NAV fylkesenhetene. I praksis synes dette å ha medført få utfordringer.

6.4 Læringssystem

Et sentralt kriterie i forsøket har vært utviklingen av et læringssystem. Hvordan dette systemet skal se ut har i liten grad vært definert på forhånd; snarere har det vært opp til hvert enkelt prosjekt å finne ut av dette med basis i egne forutsetninger og behov. Dette inkluderer opprettelsen av læringsarenaer og bevisstgjøring av læringsmetoder og læringsprosesser som sikrer at kunnskapen som genereres dokumenteres og systematiseres, og tilfaller alle aktører.

Det er variasjon mellom prosjektene både knyttet til hvordan utviklingen av læringssystemet er prioritert, og til praktiseringen av læringssystemet. På den ene siden handler dette om hvor mye det gjøres med utviklingen av læringssystemet sammenlignet med andre aktiviteter i prosjektene. På den andre siden handler det om hvordan det jobbes med utviklingen av læringssystemet – med andre ord, hvem som er involvert, hva slags kunnskap som skal overføres, osv.

Når det gjelder prioriteringen av læringssystemet synes dette å komme tydeligst fram i Østfold og Buskerud. For det første er læringssystemet en del av målsetningene med prosjektet, og dermed en egen utprøving på lik linje med blant annet utprøving av oppfølgingsmetoden (SE). For det andre har det vært arbeidet med denne utprøvingen i løpet av prosjektperioden – særlig i NAV Røyken – og prosjektet er kommet over i en «utprøvingsfase» der systemet skal implementeres og videreutvikles i de andre utprøvingsarenaene.

I de andre to prosjektene har ikke læringssystemet hatt en like fremtredende rolle. Dette kommer delvis til syne ved at det ikke er en konkret utprøving, eller målsetning, i prosjektene. Det kommer også til syne ved at det fortsatt er betydelig usikkerhet om hvordan et slikt læringssystem skal se ut. Ikke minst kommer det til syne ved at det er relativt lite erfaringsutveksling mellom de ulike delprosjektene.

En forskjell mellom prosjektene er derfor knyttet til hvordan arbeidet med læringssystem er innarbeidet i prosjektene. I Østfold og Buskerud tyder mye på at læringssystemet er tenkt utviklet *parallelt* med de andre utprøvingene. Dette innebærer at utviklingen av læringssystemet ikke anses som å være avhengig av noen resultater eller av andre input for å kunne gjennomføres. Det handler med andre ord om å utvikle et system for læring – ikke om konkret læring per se. I Rogaland og i Sør-Trøndelag har vi inntrykk av at læringssystemet mer er tenkt utviklet i etterkant av utprøvingene av oppfølgingsmetode(r), når det er fremkommet resultater å videreformidle. Med andre ord synes tenkningen om utviklingen av læringssystemet å handle om at det skal utvikles *sekvensielt* i forhold til de andre utprøvingene.

Imidlertid er det viktig å påpeke at det foregår betydelig læring i prosjektene og delprosjektene, og som i seg selv også er ganske systematisk. For eksempel synes det både i Rogaland og i Sør-Trøndelag å ha blitt utviklet betydelige erfaringer og kompetanse på brukerinvolveringssiden – en kompetanse som synes å være relevant for alle aktørene i prosjektene. Det er også fremkommet mye kunnskap så langt i de ulike utprøvingene, som vil kunne være relevant for andre aktører i prosjektene. En utfordring i det videre arbeidet i prosjektene er å systematisere denne kunnskapen i større grad, samt å sikre at den formidles til andre aktuelle aktører på en måte som både er relevant og forståelig.

For delprosjektene synes en viktig utfordring å sikre at erfaringene spres til andre relevante ansatte på kontorene. I tillegg er det viktig å få til diskusjoner på kontorene knyttet til eventuelt hvordan praksisen som er utviklet kan passe inn – gitt endrede rammevilkår og ressursituasjon i «linja» enn det jobbeveilederne har hatt i prosjektet.

6.5 Forhold mellom praksis og forskning

Et premiss for prosjektene er at de skal utvikle nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning og tjenester på lokalt, fylkes- og nasjonalt nivå. De fire aktørene skal være likeverdige i dette samarbeidet, dvs. alle aktørenes stemmer skal komme til uttrykk i kunnskapsutviklingen. Det er imidlertid store aktørgrupper som er involvert i dette prosjektet, som forskere, ansatte i ulike nivåer av NAV, og brukere, og samarbeidet mellom disse kan komme til uttrykk på forskjellige måter. For eksempel vil samarbeidet mellom forskere og praksis se annerledes ut enn mellom brukere og praksis, som gjerne gjøres gjennom ulike former for brukermedvirkning eller «medforskning».

Det er store forskjeller i samarbeidet og samarbeidsklimaet mellom forskning og praksis i utprøvingene. Dette er også knyttet til hva som ligger i begrepet *samarbeid* – dvs. hvor tett forskerne skal kobles på de ulike utprøvingene, og ikke minst hvem som skal styre den forskningsmessige dimensjonen i utprøvingene.

I Østfold og Buskerud har forskerne delvis operert på en armlengdes avstand, spesielt gjennom utprøvingen av SE-metodikken. Det er primært jobbveilederne som har stått for dokumentasjonen av oppfølgingsarbeidet, ved bruk av registreringsskjemaer. Forskerne synes å ha vært tettere inne i de andre utprøvingene (læringsystem, kunnskapsbasert praksis, nye samarbeidsformer), men da mindre i en (rendyrket) forskerrolle, og mer som prosessveiledere gjennom samarbeid med jobbveilederne og brukerne.

I Rogaland var Universitetet ikke inne i metodevalget, men har fulgt opp hvert av NAV-kontorene for å støtte opp om arbeidet med metodeutvikling og gjennomføring, og ellers som faglige støttespillere. Et viktig bidrag fra forskerne har vært følgeforskning, gjennom intervjuer med ansatte og brukere ved NAV-kontorene. Samtidig har det vært pågående diskusjoner om i hvilken grad det forskningsdesignet som er valgt er hensiktsmessig for å oppnå målsetningene i prosjektet.

I Sør-Trøndelag har det vært større utfordringer knyttet til samarbeidet mellom forskning og praksis. Som nevnt tidligere har vi begrenset med informasjon om dette, men et sentralt aspekt synes å være knyttet til rollekonflikter og faglige diskusjoner mellom NAV fylke og de sosialfaglige forskningsmiljøene – og på denne måten til ikke ubetydelige kulturforskjeller og forståelser av forskernes rolle i utprøvinger i NAV.

Forskjellene i samarbeid synes imidlertid å ikke bare eksistere mellom fylkesprosjektene, men også mellom de ulike utprøvingene. For eksempel, i Sør-Trøndelag synes det som NAV Lerkendal har et tettere samarbeid med forskerne enn i de andre delprosjektene – dvs. at de er mer involvert i utprøvingdesignet gjennom blant annet utarbeidelse av intervjuguider og samskriving av rapporter med forskerne.

En mekanisme som synes å forklare variasjonen er deres tro mot den praksis eller forskning som de er representanter for. Dette er knyttet blant annet til forskjeller i forventningene til hva som skal være resultatene av utprøvingene, og leveranser underveis. Fra NAVs side handler forventningene blant annet om krav om evidensbasert praksis, og er slik avhengig av en kvantitativ effektstudie for å kvantifisere resultatene. På den andre siden har mange av forskergruppene som deltar aktivt i utprøvingene et sosialfaglig ståsted, og baserer mye av forskningen på kvalitative studier. Fra den forskningsmessige siden synes mye av forankringen å handle om synet på god sosialfaglig forskning – og ikke minst om en forvaltning og til dels forsvar av denne forskningen. Jo «sterkere» eller mer «selvbevisst» sin rolle som sosialfaglig forskningsmiljø, jo større synes derfor uenighetene å bli.

På denne måten kan uenighetene som har oppstått i Sør-Trøndelag forstås – i hvert fall delvis – som institusjonelle konflikter, der aktører har forsvart/forvaltet sine institusjonelle interesser, og herunder

syn på god og relevant forskning. I de to andre prosjektene synes det ikke å ha vært slike behov for å forsvare eller forvalte posisjoner i like stor grad. I for eksempel Østfold og Buskerud har forskerne også hatt en sterk praktisk forankring, og med dette en tradisjon for samhandling med (og forskning på) praksisfeltet.

Et annet moment er knyttet til historikken for samarbeid mellom aktørene, for eksempel relatert til rollene og erfaringene fra HUSK-forsøket. I HUSK fikk forskere større handlingsrom for å finne sin rolle og sine metoder. Erfaringer fra HUSK – sett fra praksis sitt ståsted – var at forskningen i liten grad var forankret i NAV, og at forskerne ikke hadde godt nok fokus på å bedre tjenestene. Kontakten mellom forskere og NAV foregikk på lokalt nivå og var i mindre grad forankret i ledelsen lokalt eller på fylkesnivå. Mye tyder på at forskningsaktivitetene i HUSK ikke var godt nok forankret i organisasjonens behov på systemnivå, og et manglende eierskap til forskningsfeltet kan ha bidratt til at implementering av resultatene ble utfordrende. NAVs erfaringer med HUSK-prosjektet kan ha medvirket til at NAV har vært orientert mot å utøve større kontroll over eierskapet og valg av metoder i dette forsøket. Forskningsmiljøer som var involvert i HUSK vurderer imidlertid nytteverdien av resultatene fra HUSK og prosjektet i sin helhet som svært relevant forskning, blant annet knyttet til brukermedvirkning.

6.6 Brukerinvolvering

Når det gjelder brukermedvirkning er det tilsynelatende færre ulikheter mellom prosjektene enn vedrørende de andre kriteriene. Involvering og medvirkning av brukere har blitt prioritert i prosjektene, blant annet ved at brukerne er formelt representert både i styrings- og i prosjektgrupper. Brukerne synes jevnt over å være fornøyd med måten de involveres på. I flere av prosjektene og delprosjektene er det også forskere involvert som har brukermedvirkning som interessefelt.

Samtidig er det forskjeller mellom prosjektene, som viser at prosjektene har løst involveringen av brukerne på forskjellige måter. I Rogaland og i Sør-Trøndelag har de for eksempel opprettet et eget brukerutvalg, blant annet fordi ungdommer ofte ikke er representert i egne brukerorganisasjoner. Brukerutvalgene består av ungdommer som er deltagere i delprosjektene. I Sør-Trøndelag er i tillegg brukerombudet for Trondheim kommune med i brukerrådet.

Generelt synes brukerrådene å være nyttige arenaer der brukerne kan samles og diskutere erfaringer og synspunkter på prosjektene. I tillegg fungerer de som en dialogpartner for utvikling av blant annet spørreskjema og intervjuguider – ikke minst ved å «snakke ungdommens språk» på en annen måte enn det forskerne kan. En viktig utfordring som synes å være løst er at språkbruken ble oppfattet av ungdommene som å være for komplisert. I Sør-Trøndelag var dette også en viktig grunn til at brukerrådet ble opprettet.

I Østfold og Buskerud er det brukerinvolvering både på individnivå (gjennom utprøvingen av SE-metodikken) og systemnivå. I tillegg har brukerne blitt invitert inn i utprøvingen av «kunnskapssirkel» som metode for å bedre samarbeid og kunnskapsflyt mellom brukere, praksis, og forskning. Her har de imidlertid utfordringer med rekruttering av brukermedvirkere, samt med å få dem til å representere gruppen istedenfor primært å «snakke egen sak».

6.7 Oppsummering

Det er fortsatt for tidlig i evalueringen til å si noe entydig om hvilke mekanismer som synes å være mest hensiktsmessig for å utvikle god og relevant kunnskap og praksis innenfor et slikt partnerskap. Men følgende punkter oppsummerer noen momenter:

- Samtlige prosjekter synes i utgangspunktet av forsøket å ha hatt liten tid til utvikling av både gode/precise problemstillinger, metoder, og samarbeidsrelasjoner. Mange av disse diskusjonene har blitt gjennomført underveis i prosjektene (og noen pågår ennå), og ikke før prosjektene start.
- Tydeliggjøring av målsetninger, samt sammenheng mellom målsetninger og virkemidler, (metoder) er viktig for måloppnåelse. Utprøvinger må med andre ord formuleres i konkrete målsetninger, og det må utvikles utprøvinger/metoder som rettes mot målsetningene.
- Tid og tålmodighet er viktige faktorer; det må settes av tid til diskusjoner om mål og midler, og utprøvingene må ikke forsøres før det er enighet om mål og midler. Dette handler også om å utvikle gode rolle- og ansvarsfordelinger mellom de ulike aktørene i prosjektene. For eksempel er dette knyttet til forskernes rolle, slik at de forskningsbaserte erfaringene skal bli så relevante som mulig for NAV.
- Det er viktig å avklare prosjektleders rolle og mandat så tidlig som mulig i prosessene. Prosessen med denne avklaringen bør involvere så mange som mulig i prosjektet.
- Det er viktig at prosjektene er forankret – både «oppover» hos eierne og inn i deres respektive organisasjoner (henholdsvis Fylkesmannen og NAV fylke) og «utover» i delprosjektene. Det synes å være betydelig færre utfordringer knyttet til forankringen utover jamført med oppover.
- Antall fylker som er involvert i hvert prosjekt (dvs. ett eller to) synes i liten grad å ha innvirkning på måloppnåelse. Den avgjørende faktorene synes å være samarbeidsklimaet mellom NAV fylke og fylkesmann, samt ledelse av prosjektet som involverer begge fylker.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no