

NAVs SATSING PÅ ARBEID OG PSYKISK HELSE

**Evaluering av fylkesvise koordi-
natorstillinger i NAV og bruk av
øremerkede tiltaksmidler**

Av

*Geir Møller, Bent Aslak Brandtzæg
og Joar Sannes*

Rapport nr 238

2007

TELEMARKSFORSKING-BØ



Høgskolen i Telemark

© Telemarksforsking-Bø 2007
Rapport nr. 238
ISBN 978-82-7401-260-8
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 200

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

Prosjektet Vilje Viser Vei har vært en viktig del av Arbeids- og velferdsetatens satsing overfor personer med psykiske lidelser. Prosjektet har vært delt inn i to faser. I den første fasen som løp fra 2004 til 2006, var prosjektets hovedfokus kompetansekartlegging. I den andre fasen som løper frem til og med 2008, har formålet vært å spre eller implementere denne kompetansen ut i etaten. Den andre fasen har vært inndelt i tre delprosjekter, og i denne rapporten har vi evaluert fylkeskoordinatorstillingene som inngår i delprosjektet "nettverksbygging og kompetanseutvikling".

Evalueringen har foregått i løpet av våren og høsten 2007 og baserer seg i hovedsak på intervjuer med fylkeskoordinatorene og andre relevante aktører på fylkesnivå og sentralt i NAV Drift og utvikling.

Rapporten er skrevet av Bent Brandtzæg, Geir Møller og Joar Sannes. Oppdragsgiver har vært Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Flere personer har vært til stor hjelp i forbindelse med evalueringsarbeidet. En spesiell takk går til referansegruppen for prosjektet og prosjektledelsen i Vilje Viser Vei som har lest gjennom og kommentert rapporten. En stor takk rettes også til alle informantene som velvillig har stilt opp til intervjuer.

Geir Møller
Bø i Telemark
14.11.2007

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn for evalueringen	1
1.2	Om Vilje Viser Vei (VVV)	1
1.3	Målsetninger og problemstillinger for evalueringen	8
1.4	Metode og gjennomføring	14
2	REKRUTTERING OG BAKGRUNN	16
3	FYLKESVISE PLANER	17
4	ORGANISATORISK PLASSERING	19
5	NETTVERKSBYGGING, OPPLÆRING OG METODEUTVIKLING	25
5.1	Nettverksbygging	25
5.2	Opplæring	33
5.3	Metodeutvikling	35
5.4	Hva opplever koordinatorene at de har oppnådd?	43
5.5	Oppsummering	44
6	KOORDINATORROLLEN, HANDLINGSROM OG FORANKRING	48
6.1	Ulike roller	48
6.2	Handlingsrom og forankring	50
6.3	Fylkesledelsens syn på koordinatorene	53

6.4	Oppsummering	56
7	ORGANISERING, STYRING OG LEDELSE	59
7.1	Kort om styringssystemet i NAV	59
7.2	Koordinatorernes perspektiv	60
7.3	Fylkesledelsens perspektiv	62
7.4	Tre styrings- og kommunikasjonsutfordringer	65
7.5	Oppsummering	67
8	FINANSIERINGSMODELLEN	69
8.1	Øremerking av tiltaksplasser til VVV	69
8.2	Fylkeskoordinatorernes syn på finansieringsmodellen	71
8.3	Storbykoordinatorernes syn på finansieringsmodellen	72
8.4	Fylkesledelsens syn på finansieringsmodellen	72
8.5	Sammenligning av fylkes- og storbykoordinatorernes virksomhet	74
8.6	Samordning av to finansieringsmodeller	78
8.7	Oppsummering	80
9	SAMMENSTILLINGER OG DISKUSJON	82
	VEDLEGG	90
	REFERANSER	97

SAMMENDRAG

Prosjektet Vilje Viser Vei (VVV) er den største øremerkede satsingen på feltet arbeid og psykisk helse i regi av NAV. Prosjektet er finansiert over Opptrappingsplanen for psykisk helse. Prosjektet har vært todelt og fase 2 som løper frem til og med 2008, er en oppfølging av fase 1. I fase 1 ble det avdekket et behov for en ytterligere tilpasning og skreddersøm av tilbudet til personer med psykiske lidelser. Fase 2 har bestått av tre delprosjekter: a) Nettverksbygging og kompetanseutvikling, b) Jobbmestrende oppfølging og c) Storbysatsingen. Som en del av det førstnevnte delprosjektet er det opprettet koordinatorstillinger i alle fylker, og denne evalueringen tar først og fremst for seg disse stillingene.

En hovedmålsetning med VVV er at satsingen på arbeid og psykisk helse i løpet av opptrappingsperioden skal bidra til å videreutvikle NAVs tjenestetilbud. Målet er at organisasjonen skal kunne tilby enda flere og bedre tilpassede tilbud til personer med psykiske lidelser som ønsker å nyttiggjøre seg sin arbeidsevne helt eller delvis. Med utgangspunkt i denne målsetningen er hovedspørsmålet i evalueringen:

Har etableringen av koordinatorstillinger hatt betydning for å oppnå målet med å gi arbeidssøkere med psykiske lidelser et bedre tjeneste- og til-
takstilbud, og bidrar dette til å få flere arbeidssøkere med psykiske lidelser i arbeid?

I fase to av VVV er det videre formulert fem delmål, hvorav fire er relevante for denne evalueringen. Dette er mål knyttet til følgende temaområder; kompetanseheving, nettverksbygging, metodeutvikling og forankring (lokalt). I evalueringen har vi forsøkt å belyse hovedspørsmålet med utgangspunkt i de aktivitetene som har foregått innenfor disse temaområdene. I mandatet for evalueringen var det også et ønske om å vurdere finansieringsmodellen til fylkeskoordinatorene. En annen hovedproblemstilling i evalueringen er derfor følgende:

Hvilken betydning har finansieringsmodellen hatt for måloppnåelsen, spesielt sett i lys av erfaringene med fylkeskoordinatorene på den ene siden og storbykoordinatorene på den andre?

Evalueringen viser at det meste av tiden til koordinatorene har gått med til å gjennomføre et program for kompetanseheving i etaten. Spesielt i første halvår av 2007 ble mye av arbeidet rettet mot gjennomføringen av et opplæringspro-

gram. Opplæringen har pågått i bred skala over stort sett hele landet og har omfattet forholdsvis mange deltakere. Innholdet i programmet synes også relevant og deltakerne har i henhold til koordinatorenes egne evalueringer gitt gode tilbakemeldinger. En kritisk merknad er imidlertid at innholdet i programmene har variert en del mellom fylkene.

Det har ikke vært like stor aktivitet blant koordinatorene i forhold til metodearbeidet dersom vi ser dette i forhold til deres arbeidstid eller aktivitetenes nedslagsfelt i etaten. Mange av fylkeskoordinatorene har likevel startet opp med å utvikle eller implementere spesielle tiltak rettet mot målgruppen. Disse tiltakene er i hovedsak rettet mot personer med tyngre eller middels tunge psykiske lidelser og har en typisk lavterskelprofil med stor fleksibilitet. Tiltakene synes å være et godt supplement til NAVs etablerte tiltaksstruktur.

I forbindelse med opplæringsprogrammet, og metodearbeidet ellers, har fylkeskoordinatorene også etablert nettverk, både internt i etaten og eksternt mot andre relevante samarbeidsinstitusjoner. De viktigste eksterne samarbeidspartnerne synes å ha vært representanten for fylkesmannen, brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører. Koordinatorene har i mindre grad bygd nettverk mot DPS-ene. Nettverkene bærer også preg av å være knyttet til konkrete aktiviteter som opplæringsprogrammet og utvikling eller implementering av konkrete tiltak. Nettverkene får dermed mer preg av å være arbeidsgrupper og i mindre grad faste samarbeidsforum mellom ulike institusjoner.

Et sentralt mål for fylkeskoordinatorene har vært å forankre virksomheten til fylkesleddet. Særlig i starten av prosjektperioden opplevde fylkeskoordinatorene denne forankringen som svak. I mange fylker har imidlertid dette forbedret seg i løpet av prosjektperioden. Ved utgangen av evalueringsperioden ser vi en tendens til at de fleste har fått forankret prosjektet sentralt i fylket. Dette gjelder imidlertid ikke i alle fylkene. I rapporten peker vi også på faren for at fylkeskoordinatorene kan minste noe av sin uavhengige rolle ved at de blir for sterkt integrert i fylkets øvrige aktiviteter. Med andre ord kan både mangelfull integrering og for sterk integrering i fylkesleddet kunne svekke koordinatorens uavhengige rolle. I de fleste fylkene ser det imidlertid ut som en har funnet en god balanse mellom disse to ytterpunktene.

Et gjennomgående inntrykk fra evalueringen er at fylkeskoordinatorene har opplevd mangelfull styring i prosjektperioden. En av årsakene til de mangelfulle og uklare styringssignalene, synes å komme av prosjektets og prosjektledelsens organisatoriske plassering. Prosjektledelsen i VVV er plassert i enheten NAV Drift og utvikling (NDU) som skal ha en støttende funksjon, mens direktoratet skal være det styrende organet. Plasseringen i NDU innebærer i praksis at enhver form for kommunikasjon som har form av å være et styringssignal, skal gå fra prosjektet via ledelsen i NDU, videre til direktoratet for godkjenning

og dernest ut til fylkesledelsen og koordinatorene. Denne veien kan imidlertid fort bli både lang og kronglete, ikke minst i lys av at det innenfor et prosjekt som VVV ofte er behov for en rask kommunikasjon mellom prosjektledelsen og koordinatorene. I rapporten foreslås følgende tiltak for å forbedre styringen av prosjektet.

1. Bedre klargjøring av hva som er styringssignaler og hva som er støttefunksjoner eller støttende kommunikasjon
2. Utvide prosjektledelsens mulighet for direkte styring innenfor sitt mandat
3. Bedre håndtering av horisontal kommunikasjon i fylkene

En del av styringssystemet angår også spørsmålet om finansiering og hensiktsmessigheten av å øremerke midler til aktivitetene innenfor VVV. For å besvare dette spørsmålet har vi i evalueringen sammenlignet erfaringene til fylkeskoordinatorene som i praksis har hatt lite øremerkede midler, og storbykoordinatorene som har hatt relativt mye øremerkede midler. Et hovedinntrykk er at de øremerkede tiltaksmidlene har gitt storbykoordinatorene stor handlingsfrihet og bedre mulighet til å bygge nettverk mot andre samarbeidsinstitusjoner. På den andre siden vil modellen med øremerkede midler ikke nødvendigvis være den gunstigste med tanke på å institusjonalisere tiltakene i den ordinære virksomheten. Dette må ses i sammenheng med at storbykoordinatorene mangler den samme forankringen i fylkesleddet som flere av fylkeskoordinatorene etter hvert har fått. Øremerking kan således være et egnet virkemiddel for å utvikle og spre tiltakene, men er ikke nødvendigvis like egnet til å institusjonalisere tiltakene på de ulike nivåene i organisasjonen, dvs. både i fylkesledelsen, ved lokalkontorene og hos den enkelte medarbeider. Fylkeskoordinatorene har på sin side etter hvert blitt mer integrert i fylkesleddet og vil således ha bedre forutsetninger for å påvirke implementeringen av nye tiltak i etaten. En hovedkonklusjon er derfor at begge rollene – storbykoordinatorenes utviklerrolle og fylkeskoordinatorenes pådriverrolle – er viktige med tanke på å utvikle og spre nye tiltak i NAV.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Et viktig ledd i Arbeids- og velferdsetatens arbeid overfor arbeidssøkere med psykiske lidelser har vært prosjektet "Vilje Viser Vei" (VVV). I utgangspunktet var dette et toårig prosjekt som startet 1. april 2004. Erfaringer fra prosjektet viste at det var behov for videre utvikling og implementering av velfungerende tiltak. Det ble derfor besluttet å videreføre prosjektet som fase 2, fra april 2006 og frem til og med 2008.

I og med at VVV har blitt et begrep som av svært mange relateres til satsingen på arbeid og psykisk helse i tidligere Aetat, ble det besluttet å beholde dette navnet også i NAV.

Som en del av fase 2 er det opprettet koordinatorstillinger i alle fylker. I tillegg har fylkene fått tildelt opptrappingsmidler som inngår i de ordinære overføringene til fylkene (dvs. ikke-øremerkede midler). Parallelt med denne satsingen videreføres storbysatsingen som startet våren 2005 i fire byer (senere utvidet med to). I storbysatsingen er det bevilget øremerkede midler både til stillinger og tiltaksaktiviteter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har i den forbindelse tatt initiativ til gjennomføring av en evaluering hvor følgende hovedproblemstillinger ønskes nærmere belyst:

1. Har etableringen av koordinatorstillinger hatt betydning for å oppnå målet med å gi arbeidssøkere med psykiske lidelser et bedre tjeneste- og tiltakstilbud, og bidrar dette til å få flere arbeidssøkere med psykiske lidelser i arbeid?
2. Hvilken betydning har finansieringsmodellen hatt for måloppnåelsen, spesielt sett i lys av erfaringene med fylkeskoordinatorene på den ene siden og storbykoordinatorene på den andre?

Før vi går nærmere inn på målsetninger og problemstillinger knyttet til evalueringen, vil vi først se litt nærmere på innholdet i Vilje Viser Vei (VVV).

1.2 Om Vilje Viser Vei (VVV)

1.2.1 En del av opptrappingsplanen for psykisk helse

St meld nr. 25 (1996-97): *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene* (psykiatrimeldingen), ble lagt frem våren 1997. Meldingen ga en oversikt over status for tjenestene og utfordringene på feltet, og hovedlinjene for utviklingen av tjenestetilbudet til mennesker med psykiske lidelser. Stortinget

fastla ved sin behandling 17. juni 1997 hovedlinjene for styrkingen og utviklingen av disse tjenestene fremover (jf Sosialkomiteens innstilling Innst.S. nr. 258 (1996-97)), og fattet bl.a. følgende vedtak: *"Stortinget ber Regjeringen snarest fremme forslag om en forpliktende handlingsplan for psykiatrien, herunder en økonomisk forpliktende opptrappingsplan."*

Forslag til opptrappingsplan for psykisk helse ble lagt frem i forbindelse St.prp. nr. 63 (1997-98). Planen er senere vedtatt forlenget frem til og med 2008. Ett av satsingsområdene i planen er arbeid og psykisk helse. Dette fordi mennesker med psykiske lidelser ofte har problemer i forhold til arbeidslivet. I planen ble det tatt til orde for en satsing på nye sysselsettingstiltak som også skulle ses i sammenheng med en utbygging av behandlings-, etterverns- og aktivitetstilbud i kommunene. Fordi gruppen med psykiske lidelser krever ekstra innsats når det gjelder veiledning, avklaring, oppfølging, tverretattlig samarbeid og formidling, ble det også lagt til grunn at det var nødvendig å styrke Arbeidsmarkedssetaten for å få full nytte av de nye tiltakene.

Vilje Viser Vei er den største øremerkede satsingen noen sinne på feltet arbeid og psykisk helse i regi av NAV, og er finansiert over Opptrappingsplanen for psykisk helse. Som nevnt innledningsvis, er VVV – satsingen på arbeid og psykisk helse fase 2 – en oppfølging av fase 1: VVV – en systematisk tilnærming til arbeidslivet. Kartleggingsarbeidet i fase 1 avdekket et behov for en ytterligere tilpasning og skreddersøm av tilbudet til personer med psykiske lidelser. I henhold til strategiplanen for 2006-2008¹ var det i 2005 i gjennomsnitt 20 400 yrkeshemmede med psykiske lidelser som hoveddiagnose i Aetats registre. Denne diagnosegruppen utgjorde 26 % av alle yrkeshemmede der diagnose var registrert. I løpet av 2005 ble det brukt om lag 3,3 milliarder kroner på tiltak for yrkeshemmede med diagnose psykisk lidelse. I løpet av 2005 ble om lag 28 % av de samlede tiltaksressursene til yrkeshemmede benyttet til tiltak for personer med psykiske lidelser. I strategiplanen vises det videre til at man de senere årene har registrert en jevn økning av denne brukergruppen - noe som også fordrer en tilsvarende økning av innsatsen på dette feltet. Aetat Arbeidsdirektoratet/Nav hadde for 2006 en total bevilgning over Opptrappingsplanen for psykisk helse på 123 millioner kroner, og tilsvarende tall for 2007 er 143 mill. kr. Disse midlene skal uavkortet gå til VVV-satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV.

1.2.2 Sentrale strategier og målsetninger

En hovedmålsetning med Vilje Viser Vei er at satsingen på arbeid og psykisk helse i løpet av opptrappingsperioden skal bidra til å videreutvikle NAVs tjen-

¹ Strategi for Vilje Viser Vei – Satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV. Perioden 2006-2008.

estetilbud slik at organisasjonen kan tilby enda flere og bedre tilpassede tilbud til personer med psykiske lidelser som ønsker å nyttiggjøre seg sin arbeidsevne helt eller delvis. Videre er det skissert ulike delmål som har til hensikt å operasjonalisere hovedmålet. Disse delmålene tar utgangspunkt i følgende temaområder:²

1. Kompetanseheving
2. Nettverksbygging
3. Metodeutvikling
4. Forskning
5. Forankring

Til hvert av disse delmålene er det foreslått et utvalg av tiltak. Disse er listet opp nedenfor:

1. Kompetanseheving. Kompetansen på feltet arbeid og psykisk helse skal styrkes i alle ledd i organisasjonen i løpet av planperioden. Denne målsettingen skal oppnås ved:
 - Utprøving (implementering) av en opplæringspakke
 - Implementering av erfaringer fra pilotfylker til resten av etaten
 - Implementering av erfaringer fra Storbysatsingen
 - Implementering av erfaringer fra kartleggingsarbeidet
 - Bedre samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av fylkesgrenser
 - Bedre samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av etater
2. Nettverksbygging. Det skal etableres samarbeidsfora i alle fylker i løpet av planperioden. Denne målsettingen skal oppnås ved:
 - Ansettelse av egen koordinator for satsingen i alle fylker
 - Utarbeidelse av handlingsplaner for arbeidet i alle fylker
 - Samordning gjennom bruk av individuell plan
 - Samordning gjennom etablering av lokale nettverksgrupper
 - Samordning gjennom felles samlinger og faste møter
 - Etablering av kontaktpersoner for satsingen på alle NAV lokal
3. Metodeutvikling. Ny metodikk skal utprøves overfor målgruppen innenfor feltet arbeid og psykisk helse. Denne målsettingen skal oppnås ved:
 - Spredning av erfaringene fra Storbysatsingen til alle fylker
 - Utprøving av psykoedukativ metodikk overfor schizofrene i tiltak/arbeid gjennom pilot med ansvar for jobbmestrende oppfølging

² Kilde: Strategi for Vilje Viser Vei – satsing på arbeid og psykisk helse i NAV. Perioden 2006-2008.

- Utprøving av jobbmestrende teamarbeid overfor personer som står i fare for å falle ut av et arbeidsforhold
 - Økt fokus på oppfølgingsmetodikk gjennom Storbysatsingen, både overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere
 - Tett samarbeid og erfaringsutveksling mellom fylkeskoordinatorene
4. Forskning. Fokuset på forskningsfeltet arbeid og psykisk helse skal styrkes. Denne målsettingen skal oppnås ved:
- Evaluering og dokumentasjon av resultater fra forsøk/metodeutviklingsarbeid som settes i gang
 - Etablering av felles fagforum for forskningsmiljøene innenfor metodeutviklingsarbeidet
 - Stimulering til økt interesse for feltet i ulike forskningsmiljøer
5. Forankring. Arbeidet i regi av Vilje Viser Vei - satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV skal forankres på alle nivå. Denne målsettingen skal oppnås ved at det avsettes dedikerte personer som:
- Bidrar i arbeidet med utarbeidelse av nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse
 - Bidrar til at den nasjonale strategien forankres på alle nivåer
 - Bidrar til forankring av arbeidet i regi av Vilje Viser Vei på ledernivå i NAV og direktorat.
 - Bidrar til forankring på ledernivå i alle fylker
 - Bidrar til forankring på ledernivå på lokalkontor

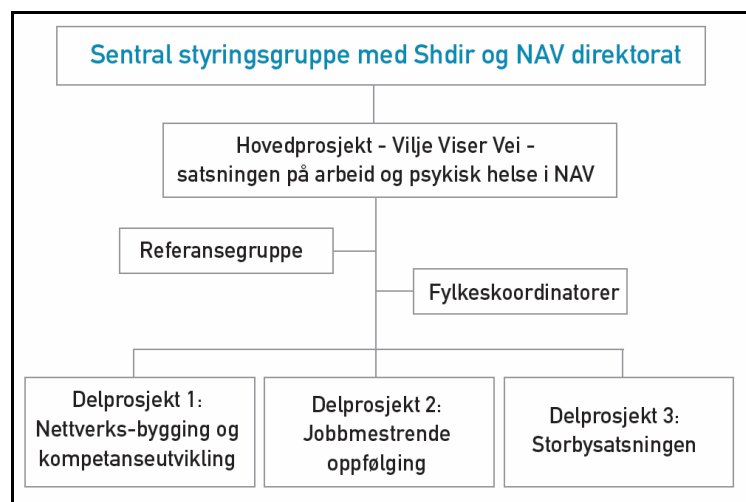
I og med at Opptrappingsplanen for psykisk helse har en varighet ut 2008, er også strategiene med underliggende delmål og tiltak forutsatt gjennomført i løpet av denne perioden. Det første punktet under delmålet kompetanseheving er i strategiplanen formulert på følgende måte: "Opplæringstilbud skal utprøves i pilotfylker". Opplæringspakken er imidlertid gjennomført i så å si alle fylkene med utgangspunkt i en veileder utarbeidet av Vilje Viser Vei sentralt. Det er derfor kanskje mer betegnende å betrakte denne aktiviteten som en implementering av et opplæringsprogram utarbeidet av VVV.

1.2.3 Organisering

Vilje Viser Vei fase 2 er organisert som et hovedprosjekt med underliggende delprosjekter som ivaretar hvert av de fokuserte innsatsområdene (jf. Figur 1). Hvert delprosjekt har en egen prosjektleder. Det er etablert en sentral styrings-

gruppe for hele satsingen, samt en felles referansegruppe. Det er ansatt en øremerket koordinator i hvert fylke som skal ivareta satsingen i Vilje Viser Vei i regi av NAV - finansiert over Opptrappingsplanen for psykisk helse. Koordinatorene rapporterer til hovedprosjektleder i NAV Drift og Utvikling. Koordinatorene er organisert i tre regioner:

- Region Nord: Nordland, Troms, Finnmark, Nord- og Sør Trøndelag
- Region Sør: Hedmark, Oppland, Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark, Oslo, Akershus
- Region Vest; Aust- og Vest Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal.



Figur 1 Organisering av Vilje Viser Vei.

1.2.4 Om delprosjektene

Storbysatsingen

Storbysatsingen startet våren 2005 i byene Stavanger, Oslo, Bergen og Trondheim og ble utvidet våren 2006 med byene Kristiansand og Bodø. Satsingen hadde 25 millioner i øremerkede midler i 2005, men denne ble økt til 40 millioner kroner i 2006. Pr. 31.12.06 var 555 personer registrert i tiltak i regi av Storbysatsingen. I 2007 er satsingen styrket ytterligere, og det vil totalt bli brukt 79 millioner til satsingen i storbyene og storbyfylkene. Bakgrunnen for dette er at erfaringene fra byene skal spres, og at det gradvis skal etableres flere tilbud også ellers i storbyfylkene.

Målgruppen for storbysatsingen er personer med alvorlige til moderate psykiske lidelser. Formålet er å prøve ut og utvikle ulike avklarings- og oppføl-

gingstiltak overfor målgruppen, samt å skreddersy tiltakskjeder for enkelt-personer i målgruppen som ønsker inntektsgivende arbeid. Tilbudene skal representere nyskaping, videreutvikling eller utprøving av nye tilnæringsmåter, innenfor rammene av eksisterende tiltaksstruktur, slik at personer med psykiske lidelser kan komme i arbeid helt eller delvis, eller tilbys annen meningsfylt aktivitet. Videre skal satsingen utvikle felles kompetanse på området arbeid og psykisk helse på tvers av etatene. Man skal også være pådriver i forhold til å øke bruken av individuell plan.

Våren 2006 ble det gjennomført en underveisevaluering av storbysatsingen (Schafft & Spjelkavik 2006). Ut fra denne evalueringen går det frem at Storbysatsingen i stor grad har vektlagt tett individuell oppfølging, og mangfold i tilbud. Det gis videre uttrykk for at fleksibilitet og individuell tilrettelegging er kjennetegn på mye av det arbeidet som gjøres i satsingen. I tiltakene som brukes innenfor rammene av Storbysatsingen, har man både utviklet nye tilbud og videreutviklet allerede etablerte tilbud. Midlene i Storbysatsingen har vært øremerket, og det antydes at dette har medført en mer målrettet satsing enn man ville ha fått til uten en slik øremerking. Ellers konkluderer evalueringen med at utprøvingen av ulike ubyråkratiske tiltakskjedinger er interessant i forhold til økt arbeidsintegrasjon. Slike ubyråkratiske tiltakskjedinger ser ut til å passe for mange av deltakerne i satsingen.

Storbysatsingen får jevnt over gode tilbakemeldinger fra de deltakerne som ble intervjuet. Et stort flertall av brukerne i utvalget oppgir at livsgleden er blitt bedre. Rundt 2/3 oppgir at privatlivet eller helsesituasjonen er blitt bedre. Nesten like mange oppgir at forholdet til andre mennesker er blitt bedre.

Et annet positivt aspekt som trekkes frem, er fleksibiliteten i tiltakene - det at man i tiltakene er innstilt på å innrette seg etter deltakernes individuelle behov, det sterke fokuset på individuell oppfølging kombinert med et klart fokus på det å komme seg videre. Det at de fikk arbeidspraksis, var også klart relevant for de fleste deltakerne, og det går igjen i deltakernes tilbakemeldinger at de setter pris på å få hjelp til å komme seg i eller på jobb, eller i utdanning.

Av utfordringer som blir trukket frem i evalueringen, pekes det bl.a. på at ventetiden på tiltak kan være et stort problem for mange. Det pekes også på behovet for flere tiltak som er tilpasset fremmedspråklige med psykiske lidelser. Ellers pekes det på at man flere steder synes å ha problemer med å få kommuner eller bydeler med i et forpliktende samarbeid. Videre er det en utfordring å få til et bedre samarbeid mellom saksbehandlere i NAV og tiltakene. Det understrekes også at det er viktig å øke kompetansen internt i NAV vedrørende forståelse av psykiske lidelser og hva dette innebærer for den enkeltes funksjons- og arbeidsevne.

I forhold til regelverket, blir det pekt på at Storbysatsingen har bidratt til både å utfordre og ”myke opp” et regelverk som ofte oppfattes som for lite fleksibelt til å kunne gi målgruppen et passende tilbud. Det å kunne benytte seg av et bredt tiltaksspekter på tvers av de ulike definerte tiltakstypene, samt annen individuell tilrettelegging, er en form for fleksibilitet som man tidligere ikke hadde, og som har vært etterlyst for denne målgruppen. Aktører knyttet til Storbysatsingen argumenterer for behovet for visse endringer i rammebetingelser og regelverk, som kan bidra til å styrke den individuelle innrettingen i tiltakene og gi en sterkere vektlegging av individuell oppfølging.

Evalueringen gir også uttrykk for at prosjektkoordinatorerne fra Aetat har spilt en vesentlig rolle i utviklingen av Storbysatsingen, og det vil være en utfordring å opprettholde det samme engasjementet i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Nettverksbygging og kompetanseutvikling

Dette delprosjektet har sin bakgrunn i erfaringene som ble hentet inn gjennom kartleggingsarbeidet i fase 1 av Vilje Viser Vei. I presentasjonen av delprosjektet på NAV sine nettsider blir det også vist til tilbakemeldinger fra etatens førstelinjer om at de har behov for å øke kompetansen på fagfeltet arbeid og psykisk helse.

Formålet med delprosjektet for nettverksbygging og kompetanseheving er å tilføre ansatte ved NAV-kontorene innsikt i fagområdet arbeid og psykisk helse, og kunnskap og kompetanse som er i tråd med brukernes behov. Dette inkluderer følgende delmål:

- Å få kunnskap om arbeidets betydning for psykisk helse
- Å forstå og bli fortrolige med egen rolle i arbeidet med brukere med psykiske helseproblemer
- Å få kunnskap om hva som bidrar til bedring og endring for personer som sliter med psykiske lidelser
- Å få kunnskap om diagnosens betydning og betydningen av funksjonsvurderinger
- Å få innsikt og forståelse for at kommunikasjon, språk og dialog er viktig for å veilede brukerne

Disse målsettingene skal realiseres ved bl.a. å gjennomføre et opplæringstilbud knyttet til arbeid og psykisk helse for ansatte ved alle landets NAV-kontorer. Opplæringstilbudet skal også bidra til nettverksbygging internt i etaten, med andre etater og med brukerorganisasjonene. Det legges videre vekt på at opplæringstilbudet skal sees i sammenheng med Ot.prp. nr 6 (2006-2007): Om tilret-

telegging og oppfølging av sykmeldte, og at opplæringstilbudet også omfatter opplæring knyttet til sykefraværsoppfølging.

Målgruppen for delprosjektet er ansatte i NAV som arbeider med bistand og oppfølging overfor brukere som skal skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Videre inkluderer målgruppen kommunalt ansatte som arbeider eller skal arbeide i primærkontorene.

Jobbmestrende oppfølging

Formålet med dette delprosjektet er å prøve ut metodikk med symptomrettet og mestringsorientert oppfølging til personer med psykiske lidelser som arbeidshindring.

Det er igangsatt to lokale pilotprosjekter, henholdsvis i Oslo og i Østfold. Piloten i Oslo retter seg mot personer med alvorlige psykiske lidelser, primært med lidelser innenfor schizofrenigruppen. Piloten i Østfold retter seg mot personer med lettere psykiske lidelser, angst og depresjonstilstander. I prosjektene legges det vekt på utvikling av metodikk, faglig innhold og gode samarbeidsmodeller. Det fokuseres også på det å trekke grenser mellom jobbmestrende oppfølging og behandling. SINTEF Helse har ansvar for gjennomføring av en følgeevaluering av dette delprosjektet.

Koordinatorernes rolle

I utgangspunktet kan vi si at fylkeskoordinatorne har et spesielt ansvar for å gjennomføre det første delprosjektet ”nettverksbygging og kompetanseutvikling” lokalt ute i fylkene. Samtidig vil koordinatorne også ha oppgaver i forhold til delprosjektet ”Storbysatsingen” og delprosjektet ”Jobbmestrende oppfølging”. Selv om Jobbmestrende oppfølging er et eget delprosjekt i VVV, er det også slik at spredning og implementering av et slikt prosjekt kan inngå som en del av metodeutviklingen lokalt i fylkene og med koordinatorne som initiativtakere. På samme måte vil koordinatorne også kunne ha oppgaver med å spre informasjon om og/eller implementere andre metoder og tiltak som er utviklet i regi av Storbysatsingen.

1.3 Målsetninger og problemstillinger for evalueringen

1.3.1 Overordnede perspektiver

Som nevnt innledningsvis, er hovedformålet med evalueringen å få belyst hvorvidt etableringen av koordinatorstillinger har betydning for å oppnå målet med å gi arbeidssøkere med psykiske lidelser et bedre tjeneste- og tiltakstilbud, og om

dette har bidratt til å få flere arbeidssøkere med psykiske lidelser i arbeid. Videre har det vært ønskelig å se nærmere på hva slags betydning finansieringsmodellen har for måloppnåelsen, spesielt sett i lys av erfaringene med fylkeskoordinatorene på den ene siden og storbykoordinatorene på den andre.

Utgangspunktet for evalueringen er mål og intensjoner med opptrappingsplanen. Denne satsingen har i Aetat dels vært en integrert del i det ordinære tiltakssystemet og dels satset på gjennom prosjektet Vilje Viser Vei (VVV). I henhold til strategiplanen for fase 2 i VVV er hensikten med prosjektet å opprettholde og styrke de tilbud som fungerer godt i etaten i dag og å videreføre tiltak og god metodikk som er kartlagt gjennom metodeutviklingsarbeidet i Vilje Vise Vei fase 1 (jf kap. 1.2.1). Prosjektet skal videre bidra til en løpende tilpasning av eksisterende tiltak og metoder samt utvikle ny metodikk på området. Det er også utarbeidet fem delmål som relaterer seg til kompetanseheving, nettverksbygging, metodeutvikling, forskning og forankring. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er i hvilken grad disse målene implementeres i etaten.

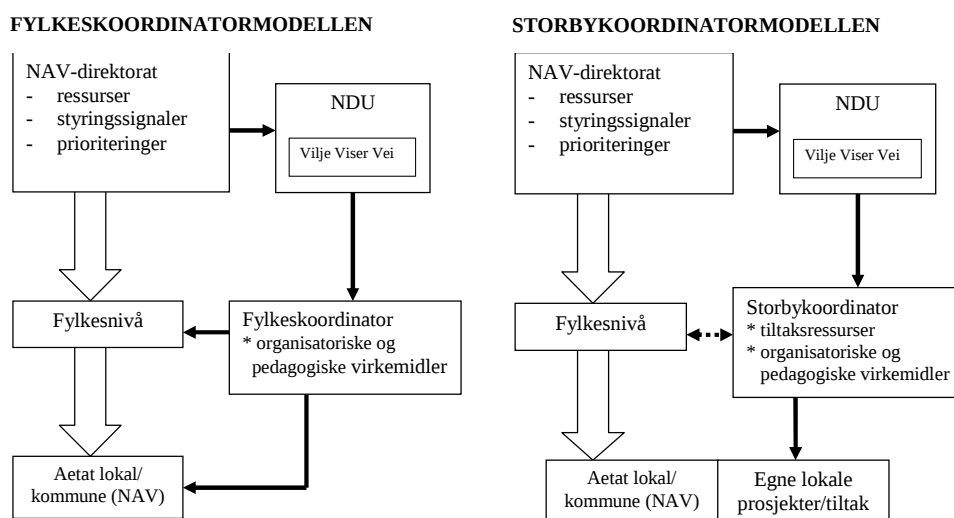
En generell problemstilling i forbindelse med prosjektorganiseringen er forholdet mellom moderorganisasjonen (NAV) og prosjektet (VVV). På den ene siden skal moderorganisasjonen ivareta mange mål, virkemidler og målgrupper, samt foreta avveieringer mellom mål og prioritering av ressurser. En organisasjon som NAV består videre av et hierarki med fylkesledd og mange lokalkontor som skal implementere arbeids- og velferdspolitikken. En prosjektorganisasjon som VVV kan på den andre siden betraktes som en egen organisasjon i organisasjonen med et avgrenset mandat, mål og virkemidler. På samme måte som at moderorganisasjonen har implementerende fylkes- og lokalnivå, kan etableringen av VVVs fylkeskoordinatører betraktes som prosjektets implementerende organ innenfor VVVs domene.

Det sentrale spørsmålet her er hva slags rolle prosjektet har i forhold til moderorganisasjonen. På den ene siden kan man tenke seg VVV som et isolert utviklingsprosjekt som skal utvikle ny kunnskap, metoder og verktøy. På den andre siden kan VVV betraktes som et implementeringsverktøy som har til formål å påvirke moderorganisasjonens prioriteringer og arbeidsmetoder, dvs. som et verktøy på linje med andre styringsverktøy i organisasjonen. Det er her naturlig å betrakte fase 1 av prosjektet VVV som et utviklingsverktøy, mens fase 2, der prosjektet er utvidet til også å omfatte fylkeskoordinatører, i større grad kan betraktes som implementeringsverktøy.

Etableringen av fylkeskoordinatorene kan sånn sett betraktes som et administrativt styringsverktøy som har til hensikt å implementere satsingen på personer med psykiske lidelser ved at informasjon, kunnskap, metoder og/eller virkemidler kobles til og påvirker hvordan strømmen av personal- og tiltaksres-

ressurser anvendes innenfor den ordinære etaten (dvs. de opptrappingsmidlene som inngår i den ordinære rammebevilgningen til fylkes- og lokalkontor). I praksis kan dette tenkes å være alt fra å sette aktuelle tema på dagsorden i etaten, til å påvirke arbeidsmetodene og til det å få lokale beslutningstakere til å kanalisere ressurser til bestemte prosjekter. Istedenfor at VVV selv har direkte kontroll over ressursbruken i form av å treffe valg og foreta prioriteringer innenfor ordinære beslutningsarenaer, legges det her opp til at prosjektet skal påvirke ved hjelp av andre virkemidler, noe også delmålene i fase to av VVV gir uttrykk for. Et sentralt spørsmål i evalueringen er således hvor effektivt en slik prosjektor-ganisering fungerer.

Fylkeskoordinatorene har i utgangspunktet ingen direkte kontroll over ressursbruken overfor personer med psykiske lidelser. De er dermed avhengige av ulike virkemidler for å påvirke ressursbruken. I Storbysatsingen har man derimot både øremerkede stillinger og øremerkede tiltaksressurser. Med andre ord har de selv kontroll over tiltaksressurser og vil dermed rimeligvis være mindre avhengige av moderorganisasjonen i forhold til hvordan midlene til målgruppen benyttes. Forskjellene i finansieringsmodell gir her grunnlag for interessante sammenligninger av fylkeskoordinatormodellen og storbykoordinatormodellen (jmf. Figur 2). Spørsmålet er hva slags konsekvenser finansieringsmodellen har i forhold til målet om å drive henholdsvis utviklingsarbeid og implementeringsarbeid.



Figur 2 Fylkeskoordinatormodellen og storbykoordinatormodellen.

De ulike problemstillingene som ligger til grunn for evalueringen, har vi valgt å belyse ut fra ulike perspektiver eller ståsteder. I første omgang betraktes problemstillingene i lys av koordinatorenes erfaringer, dvs. ut fra et koordinatorperspektiv. Her er vi spesielt opptatt av hvordan koordinatorene selv opplever handlingsrommet og mulighetene for å iverksette eller implementere ulike aktiviteter og tiltak. For det andre belyses problemstillingene gjennom en sammenligning av storbykoordinatorenes og fylkeskoordinatorenes erfaringer. Dette har vi valgt å kalle et sammenligningsperspektiv. Formålet her er først og fremst å studere hvordan fylkeskoordinatorenes økonomiske rammevilkår kan ha påvirket deres handlingsrom og aktiviteter. For det tredje belyses problemstillingene ut fra fylkesnivået i linjen til NAV-organisasjonen. Formålet med dette er å få belyst den rollen fylkeskoordinatorene har i forhold til et mer overordnet fylkesperspektiv der det foretas mer helhetlige avveiiinger og prioriteringer mellom ulike tiltak og aktiviteter. Dette har vi valgt å kalle fylkesperspektivet.

1.3.2 Koordinatorperspektivet

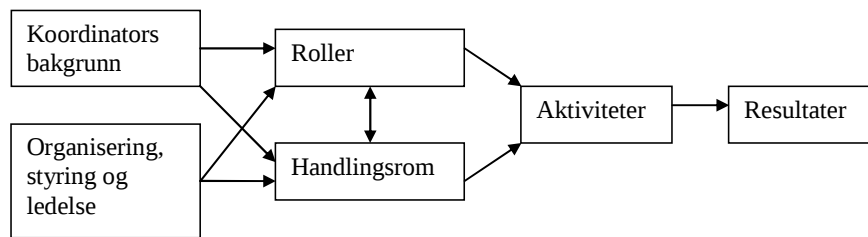
Ut fra dette perspektivet er formålet å belyse mål og virkemidler sett ut fra fylkeskoordinatorenes ståsted. Utgangspunktet for evalueringen dreier seg om hva slags rolle koordinatorene har og hvordan koordinatorfunksjonen virker i forhold til de overordnede målene med virksomheten. Her forsøker vi å ta utgangspunkt i henholdsvis utviklingsrollen som preget fase I av VVV, og implementeringsrollen som preger fase II. Videre står følgende spørsmål sentralt i evalueringen:

- Hva slags ressursbase fylkeskoordinatorene sitter med i form av ideer og virkemidler til satsingen?
- Hva slags virkemidler de benytter seg av for å få innflytelse over satsingen mot personer med psykiske lidelser?
- Hvilken innflytelse man opplever å ha i forhold til den ordinære strukturen?
- Hvilke barrierer er det som eventuelt hindrer innflytelse?

Hovedformålet med de to første strekpunktene er å beskrive koordinatorenes funksjon, samt de aktiviteter som eventuelt er iverksatt etter initiativ fra koordinatorene. Et sentralt spørsmål er bl.a. om og i hvilken grad koordinatorene deltar i utforming av nye tilbud for målgruppen. Videre er vi opptatt av hva slags implementerings- eller påvirkningsmetoder som benyttes. Herunder ser vi bl.a. på kommunikasjonen med både NAV lokal og øvrige instanser som kan være

hensiktsmessige samarbeidspartnere (DPS, psykisk helsearbeid i kommunene, tiltaksarrangører osv).

De to siste strekpunktene retter i større grad oppmerksomheten mot koordinatorenes erfaringer og oppfatninger av den rollen de har. Sentrale spørsmål her er om koordinatorene opplever å ha tilstrekkelig med kompetanse eller verktøy å tilby medarbeiderne i etaten, og hvilke erfaringer de har med implementeringsprosessen. Andre spørsmål som vi forsøker å belyse, er hvilke barrierer eller hindringer de opplever i utviklings- og/eller implementeringsarbeidet og hva som eventuelt kan gjøres for å redusere disse hindringene. Videre forsøker vi å belyse hva koordinatorene selv mener bør vektlegges eller videreutvikles for å styrke koordinatorrollen.



Figur 3 Modell som forklarer koordinatorenes aktiviteter og resultat

Problemstillingene kan knyttes til modellen over (Figur 3). Boksen til høyre viser hva slags resultater som kommer ut av satsingen. Resultatene er igjen avhengige av de aktivitetene som igangsettes, dvs. hva slags aktiviteter og hvordan aktivitetene er gjennomført. Videre vil aktivitetene igjen påvirkes av både den rollen koordinatoren ikler seg og det handlingsrommet som koordinatorene får eller tilegner seg. Her kan vi også tenke oss et gjensidig samspill mellom den rollen koordinatoren ikler seg og handlingsrommet. På den ene siden vil rollen kunne påvirke handlingsrommet, og på den andre siden vil handlingsrommet gi muligheter eller sette grenser for koordinatorens rolle. Lengst til venstre i modellen er det to faktorer som påvirker koordinatorens rolle og handlingsrom. For det første koordinatorens egne ressurser i form av erfaring og kompetanse, samt økonomiske virkemidler. Videre vil koordinatorens rolle og handlingsrom påvirkes av den organisatoriske rammen og styringssignaler fra VVV spesielt og styringsstrukturen i NAV generelt. Som nevnt, er koordinatorene i prinsippet underlagt to styringssystemer siden de er en del av et prosjekt, samtidig som de også må forholde seg til det ordinære styringssystemet i NAV.

1.3.3 Sammenligning av finansieringsmodeller

En vesentlig forskjell mellom fylkes- og storbykoordinatorene er at fylkeskoordinatorene i mindre grad har hatt egne øremerkede midler til å drive eget tiltaks- eller utviklingsarbeid. Det er derfor interessant å sammenligne handlingsrommet til de to koordinatormodellene.

I Figur 2 over har vi forsøkt å skissere forskjellene og likhetene mellom disse modellene. I utgangspunktet er både fylkeskoordinatorene og storbykoordinatorene underlagt mål og intensjoner i Opptrappingsplanen. Begge satsingsområdene er også lagt til det nye NAV-direktoratet og er rettet inn mot tiltaksapparatet i det tidligere Aetat. I begge tilfeller er det også avsatt ressurser til koordinatorstillinger. En vesentlig forskjell er imidlertid at storbykoordinatorene har øremerkede ressurser som skal dekke både koordinatorstillingen og prosjekter eller konkrete tiltak, mens fylkeskoordinatorene først og fremst har hatt øremerkede stillinger. I 2007 ble det riktignok også avsatt noen øremerkede tiltaksplasser til fylkeskoordinatorene, men som vi skal komme inn på senere, ble disse i liten grad forvaltet av koordinatorene.

Ved å sammenligne de to koordinatormodellene forsøker vi å si noe om finansieringsmodellenes betydning for den innsatsen NAV gjør i forhold til Opptrappingsplanen for psykiske lidelser. En hypotese her er at storbykoordinatormodellen har større muligheter til å iverksette egenutviklede prosjekter og tiltak overfor målgruppen, mens fylkeskoordinatormodellen har et større potensial i forhold til å påvirke eller initiere utviklings- og implementeringsarbeidet innenfor de etablerte strukturene i NAV. Dette forutsetter imidlertid at fylkeskoordinatorene har innflytelse over prioriteringer, bruk av ressurser og/eller beslutningsprosesser lokalt eller på fylkesnivå. Sentrale spørsmål i denne delen er derfor om fylkeskoordinatorene og storbykoordinatorene opplever at de ulike økonomiske betingelsene gir ulikt handlingsrom for å drive utviklingsarbeid.

1.3.4 Koordinatorene sett fra et fylkesperspektiv

Dette perspektivet betrakter koordinatrollen sett fra den ordinære virksomheten ved fylkesleddet i NAV. Her er vi spesielt opptatt av to spørsmål. For det første vil vi forsøke å belyse hvordan koordinatorenes rolle oppleves i fylkesleddet. Oppfattes koordinatorstillingene som et hensiktsmessig virkemiddel for å få økt vektlegging av et spesielt satsingsområde, eller betraktes det som et fremmedelement i den tradisjonelle styringskjeden? Bidrar koordinatoren til å vri prioriteringer og oppmerksomhet mot en bestemt gruppe på tvers av de lokale prioriteringer? Hvordan har fylkesleddet integrert koordinatorene i arbeidet

på fylkesnivå? Opererer koordinatorene fristilt og isolert fra den øvrige virksomheten eller er oppgavene integrert i tilsvarende fylkesoppgaver?

Det andre spørsmålet er mer normativt i den forstand at vi er ute etter synspunkter på hvordan en koordinatorrolle *bør* utformes. Her er vi bl.a. opptatt av fylkesleddets synspunkter på øremerking av stillingen, øremerking av tiltaksmidler og ikke minst synspunkter på hvordan et slikt prosjekt bør eller kan styres lokalt og fra sentralt hold. Bl.a. tar vi opp spørsmålet om forholdet mellom styring i linjen og prosjektstyring. I den forbindelse trekker vi også inn synspunkter fra NDU og prosjektledelsen i VVV.

1.4 Metode og gjennomføring

Evalueringen baserer seg i hovedsak på kvalitative intervjuer og skriftlige dokumenter. Videre har vi intervjuet fem grupper informanter:

- fylkeskoordinatorer
- storbykoordinatorer
- representanter for fylkesledelsen
- prosjektledelse i VVV
- representant for NDU

De kvalitative intervjuene med fylkeskoordinatorer er gjennomført i to runder. I første runde gjennomførte vi intervjuer med 18 koordinatorer. Disse intervjuene varte fra 1-2 timer og ble gjennomført våren 2007. I andre runde som ble gjennomført høsten 2007, gjennomførte vi intervjuer med et utvalg på 12 koordinatorer. Formålet med denne runden var å undersøke eventuelle endringer som hadde foregått i perioden.

Vi har også intervjuet samtlige seks av VVV sine storbykoordinatorer. Storbykoordinatorer har til forskjell fra fylkeskoordinatorer hatt øremerkede midler til å drive utviklingsarbeid. Formålet med disse intervjuene har derfor vært å belyse spørsmålet om øremerkede midler har betydning for storbykoordinatorenes handlingsrom og arbeidssituasjon sammenlignet med fylkeskoordinatorenes. Intervjuene med storbykoordinatorer ble gjennomført på forsommeren 2007 og hadde en varighet på 1-1,5 time.

Intervjuene med fylkesledelsen ble gjennomført sommeren 2007, dvs. en stund etter den første intervjurunden med fylkeskoordinatorer. Vi intervjuet i alt 15 representanter for fylkesledelsen. I vår forespørsel til fylkene ba vi om intervju med den personen som på en og samme tid hadde kunnskaper om koordinatorenes virksomhet og samtidig en mest mulig helhetlig oversikt over fylkets strategier og prioriteringer. Hovedsakelig dreide dette seg om direktører for

enten marked og samfunn eller kvalitet og læring. I enkelte tilfeller intervjuet vi også fylkesdirektøren. Intervjuene hadde en varighet på omtrent 1 time. Hovedformålet med disse intervjuene var å få frem fylkets vurderinger av koordinatorfunksjonen og satsingen på personer med psykiske lidelser sett i lys av de samlede prioriteringer og satsinger på fylkesnivå. Et annet sentralt tema var måten fylkene håndterte prosjektorganiseringen som fylkeskoordinatorene var en del av.

Til slutt har vi også gjennomført intervjuer med representanter for prosjektledelsen i VVV og en representant for ledelsen i NDU. Formålet med disse intervjuene har primært vært å innhente utdypende informasjon og vurderinger omkring styring og ledelse av prosjektet.

I alt baserer rapporten seg på i overkant av 50 intervjuer med fylkeskoordinatorer, storbykoordinatorer, fylkesledelse og prosjektledelse i VVV/NDU. I tillegg til intervjuene har vi også basert rapporten på ulike planer og dokumenter. Hovedsakelig dreier dette seg om strategidokumentet til VVV sentralt, samt planer og rapporteringer fra storby- og fylkeskoordinatorene.

De aller fleste koordinatorene tiltrådte sine stillinger på vårparten og frem mot sommeren i 2006. For noen betydde dette at de startet opp med det praktiske arbeidet først på høsten 2006. Den første runden med intervjuer av fylkeskoordinatorene ble gjennomført på våren og forsommeren 2007. Det betyr at flere hadde hatt en relativt kort tid i stillingen, ikke minst fordi det også hadde vært utskiftninger av enkelte koordinatore underveis. På det tidspunktet vi gjennomførte første intervjurunde, hadde likevel de fleste noe i underkant av et års erfaringer å bygge på. Den andre runden med intervjuer ble gjennomført høsten 2007. Bakgrunnen for at vi gjennomførte en ny intervjurunde med koordinatorene var dels at flere koordinatore hadde fungert relativt kort tid i stillingen og dels at arbeidssituasjonen hadde endret seg for flere av koordinatorene i løpet av evalueringsperioden.

Rapporten er delt inn i fire hovedkapitler. I kapittel 5 ser vi først nærmere på de ulike aktiviteter som er gjennomført i regi av fylkeskoordinatorene. Deretter tar vi i kapittel 6 for oss selve koordinatorrollen, koordinatorenes handlingsrom og prosjektets forankring på fylkesnivået. I kapittel 7 setter vi lys på organiseringen og styringen av prosjektet. I kapittel 8 rettes deretter fokus mot finansieringsmodellen. I avslutningskapitlet sammenfatter vi resultatene fra de ulike delkapitlene i en mer helhetlig analyse av fylkeskoordinatorene.

2 REKRUTTERING OG BAKGRUNN

Det er NAV-fylke som har hatt ansvaret for å ansette fylkeskoordinatorer. I de fleste fylkene ble stillingene besatt i perioden april til juni 2006. Stillingene ble dels lyst ut internt eller eksternt, og dels ble koordinatorene oppfordret til å søke. Ingen av koordinatorene gir uttrykk for å ha blitt beordret til stillingen. Tvert imot er inntrykket at de aller fleste har vært motivert til å ta stillingen ut fra faglige interesser. I følge koordinatorene er det i hovedsak arbeidets innhold og arbeidsformen som har vært motivet for å søke stillingene, men også andre praktiske eller lønnsmessige forhold har i noen grad vært av betydning.

Koordinatorene har i all hovedsak bakgrunn fra enten Aetat, trygdeetaten eller helsesektoren. De fleste har dermed erfaring med målgruppen fra tidligere. Flere opplyser også om at de har erfaring med å jobbe i tilsvarende koordinatorfunksjoner. Den relativt brede erfaringen – spesielt fra enten trygdeetaten eller Aetat – synes å ha gitt koordinatorene et godt grunnlag for å fungere i stillingen. Spesielt oppleves tidligere nettverk og kunnskap om systemer og virkemidler innenfor de to etatene som viktig. Et par koordinatorer som har bakgrunn fra andre institusjoner, gir uttrykk for at det har vært en utfordring å bli kjent med tjenestene til den nye NAV-etaten. Enkelte har imidlertid hatt kjennskap til etatene gjennom tidligere samarbeid. Det ser alt i alt ikke ut til at det er noen ulempe å ikke ha bakgrunn fra enten Aetat eller trygdeetaten. Tvert imot kan bakgrunnen fra helsesektoren ha bidratt til å styrke samarbeidet med enkelte aktører innenfor statlig eller kommunal helsesektor, aktører som flere koordinatorer ellers har utviklet lite samarbeid med. Det å ikke ha erfaring fra Aetat eller trygdeetaten, synes derfor samlet sett ikke å ha vært noen vesentlig ulempe for de aktuelle koordinatorene.

3 FYLKESVISE PLANER

En sentral oppgave for fylkeskoordinatorene har vært å utarbeide planer for arbeidet i de enkelte fylkene. Vi har fått tilsendt slike planer fra de fleste fylkene. Planene inneholder hovedsakelig aktiviteter som kan knyttes opp mot tre av de fem delmålene for VVV: kompetansemålet, nettverk og metodeutvikling.

Sammenfattet inneholder planene følgende oppgaver eller aktiviteter:

- å opprette kontakter med samarbeidspartnere
- å gjennomføre kompetanseprosjektet/opplæringen
- aktiviteter i forhold til metodeutvikling

Som en del av nettverksbyggingen har flere av fylkeskoordinatorene i starten lagt opp til en kartleggingsfase. Det innebærer en kartlegging av ulike aktører med relevans for koordinatoren og hvilke aktiviteter de holder på med. Videre ser vi at det i planene legges opp til etablering av styregruppemøter, referansegrupper eller mer operative arbeidsgrupper. Dels kan dette betraktes som en del av nettverksarbeidet og dels som en forberedelse til gjennomføring av opplæringsprogrammet. En tredje aktivitet som nevnes i planene, er informasjonsarbeid internt i NAV og eksternt til samarbeidspartnere om VVV og fylkeskoordinatoren i form av seminarer og møter. Den siste aktiviteten som går igjen i planene, er formulert som et mål om deltakelse i allerede etablerte fora og grupper som har relevans for målgruppen i VVV. Begge de to sistnevnte aktivitetene vil kunne knyttes til oppgavene med å bygge nettverk. Det siste punktet om metodeutvikling er i mindre grad omtalt i planene.

Planenes omfang eller detaljeringsgrad varierer noe mellom fylkene, men generelt kan vi si at de er utformet på en forholdsvis enkel måte. Fremgangsmåten i planarbeidet varierer imidlertid noe mer mellom fylkene, og vi kan skille mellom tre måter å utarbeide planene på:

- koordinatorene har utarbeidet dem mer eller mindre på egenhånd
- planene er utarbeidet av koordinator i tråd med sentrale styringssignaler og føringer
- planene er utarbeidet i samarbeid med andre lokale aktører innenfor rammen av en samarbeids- eller referansegruppe

I det første tilfellet gir koordinatorene uttrykk for at de i stor grad har utformet planene etter eget skjønn, men i tråd med de sentrale styringssignalene. I det andre tilfellet opplyser koordinatorene at de har utformet planene mer ensidig i tråd med de sentrale styringssignalene. I det tredje tilfellet er planene utformet med bakgrunn i et samarbeid med andre etatsinterne og eksterne aktører, hvorav

de viktigste er fylkesmannens psykiatrikoordinator, lokalkontor og andre personer i NAV-fylke.

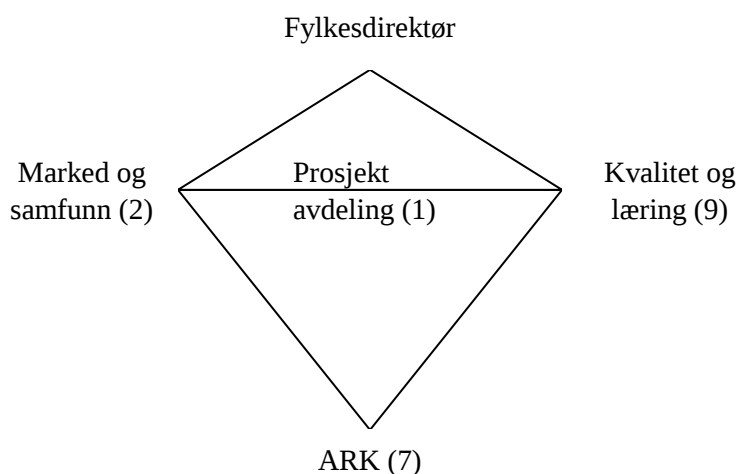
Hvorvidt planene oppleves å ha noen betydning, varierer mellom fylkene. Når det gjelder de som har utarbeidet dette på egenhånd, synes ikke planene å være mer forpliktende enn hva den enkelte gjør det til selv. Der andre har vært med på utformingen av planene, oppleves de som noe mer forpliktende. Stort sett hevder imidlertid koordinatorene at de er i ferd med å gjennomføre eller har gjennomført aktivitetene i tråd med sine handlingsplaner. Her må vi imidlertid ta hensyn til at planenes ambisjoner og detaljeringsgraden varierer mellom fylkene.

Flere informanter etterlyser imidlertid større involvering av den sentrale prosjektledelsen i planarbeidet. I utgangspunktet skulle planene vært gjennom en godkjenningssprosess sentralt, men i følge flere av koordinatorene har ikke dette skjedd. En følge av dette er sannsynligvis at planenes rolle og betydning har blitt nedtonet og erstattet av en "veien blir til mens man går"-strategi. Denne problematikken må imidlertid ses i sammenheng med den mer generelle styringsproblematikken mellom den sentrale prosjektledelsen i VVV og koordinatorene, noe vi kommer tilbake til senere.

Som vist innledningsvis, har VVV hatt fem delmål eller strategier for å nå målet om å gi arbeidssøkere med psykiske lidelser et bedre tjeneste og tiltakstilbud. Dette dreier seg om kompetanseheving, nettverksbygging, metodeutvikling, forskning og forankring. En gjennomgang av aktivitetene i fylkene viser at det praktiske arbeidet har vært konsentrert om de tre første punktene samt på å forankre VVV-prosjektet i linjeorganisasjonen. Grovt sett kan vi si at koordinatorene frem til årsskiftet 2006-2007 har konsentrert seg om nettverksbygging og det påfølgende halvåret frem til sommeren 2007, om å gjennomføre kompetanseprosjektet. I denne perioden har det vært arbeidet mindre med metodeutvikling, men samtidig er det flere som viser til planer om å styrke dette arbeidet når kompetanseprosjektet er over.

4 ORGANISATORISK PLASSERING

Koordinatorerne er organisatorisk plassert ulike steder i den nye NAV-organisasjonen. I NAV-fylke består den sentrale organisasjonen av to avdelinger: Avdeling for marked og samfunn og Avdeling for kvalitet og læring. Avdeling for marked og samfunn har som hovedoppgaver bl.a. metodeutvikling og utvikling av tiltak. Avdeling for kvalitet og læring har bl.a. opplæring som en av sine hovedoppgaver. I tillegg finner vi at enkelte fylker har etablert en midlertidig prosjektavdeling. Ut over dette finner vi på fylkesnivå spesialenheter som ARK (arbeidsrådgivningskontoret).



Figur 4 Plassering av fylkeskoordinatorer per mars 2007 (tallene i parentes angir plasseringen av koordinatorerne på et tidlig tidspunkt).

Opprinnelig var de fleste koordinatorerne tilknyttet Avdeling for kvalitet og læring (10), og ARK (7). I to av fylkene var koordinatorerne tilknyttet Avdeling for marked og samfunn, hvorav den ene hadde flyttet fra ARK. I ett av fylkene var koordinatoren tilknyttet en egen prosjektavdeling på fylkesnivå. Før mars 2007 var det også et par av koordinatorerne som hadde flyttet fra Marked og samfunn til Kvalitet og læring. I løpet av våren/høsten 2007 flyttet ytterligere to av koordinatorerne. Den ene flyttet fra ARK, mens den andre flyttet fra en prosjektavdeling på fylket. Begge sitter i dag på Marked og samfunn. Bakgrunnen for at de fleste koordinatorerne befinner seg i Avdeling for kvalifisering og læring, er at de første halvår av 2007 var opptatt med et opplæringsprogram, og at denne aktiviteten faglig sett lå nærmest opp til oppgavene i Kvalitet og læring. Den

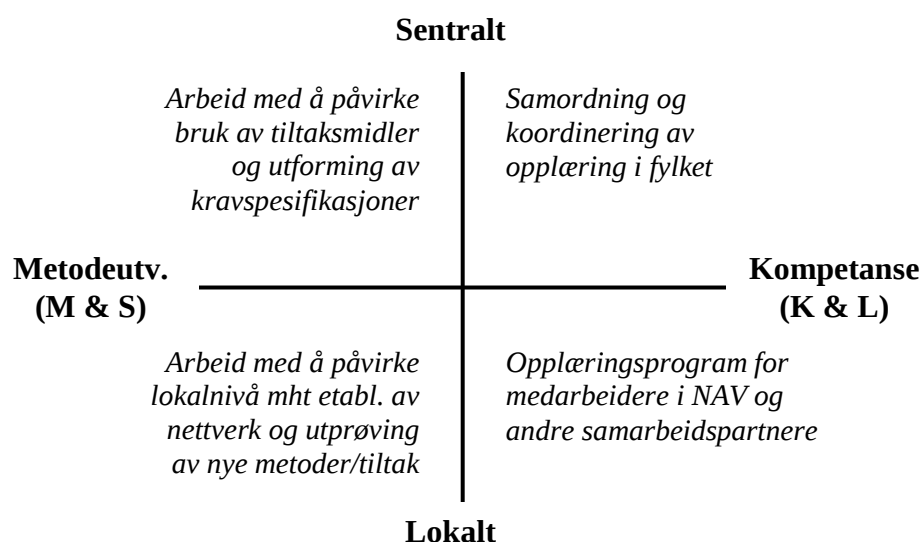
organisatoriske plasseringen er imidlertid et tema som har vært diskutert i flere av fylkene, en diskusjon som er nært knyttet til definisjonen av koordinatorens rolle og oppgaver.

På den ene siden kan vi skille mellom organisatorisk plassering sentralt i fylket og plassering i ARK. Ved ARK er koordinatorene tilknyttet et arbeidsmiljø som har spesialkompetanse om målgruppen, og som arbeider individuelt overfor brukerne. Samtidig befinner disse enhetene seg både organisatorisk og fysisk i en avstand fra de sentrale beslutningsorganene på fylkesnivå. Koordinatorene som er plassert på fylkesnivå, befinner seg på sin side fysisk og organisatorisk nærmere de sentrale beslutningsorganene, men også i en avstand fra der fagkompetansen befinner seg.

På den andre siden kan vi skille mellom organisatorisk plassering i Marked og samfunn og Kvalitet og læring. Som nevnt, er de fleste koordinatorene plassert i Avdeling for kvalitet og læring. Argumentet for dette er at oppgavene med koordinatorenes opplæringsprogram er nært knyttet til andre tilsvarende opplæringsoppgaver som er lagt til denne avdelingen. En annen begrunnelse er at ansvaret for gjennomføringen av NAV-reformen stort sett er lagt til denne avdelingen. Samtidig kan det også argumenteres for at koordinatorene bør knyttes til Avdeling for marked og samfunn. Begrunnelsen for dette er at arbeidet med metodeutvikling eller utvikling av tiltak ligger nærmere opp til denne avdelingens oppgaver.

Spørsmålene om organisatorisk tilknytning er som nevnt over, nært knyttet til koordinatorens roller og oppgaver, men også utfordringer de står overfor. Siden ARK er en spesialenhet med spesielle fagoppgaver og brukerkontakt, er det på den ene siden naturlig at miljøet og arbeidsmåtene vil kunne påvirke koordinatorrollen. På den andre siden kan den organisatoriske avstanden til beslutningstakerne på fylkesleddet bidra til at koordinatorene ved ARK opplever større utfordringer med å nå frem til de sentrale beslutningsorgan i fylket. Plasseringen i hhv Marked og samfunn og Kvalitet og læring vil også kunne påvirke profilen på arbeidet til koordinatoren. Siden Avdeling for marked og samfunn har ansvar for tiltaksutviklingen, er det rimelig å anta at en plassering i denne avdelingen vil trekke koordinatorene i retning av å arbeide med metode- og tiltaksutvikling. I Avdelingen for kvalitet og læring, er det tilsvarende rimelig å anta at koordinatorene i større grad får fokus på opplæringen siden denne avdelingen også har ansvar for annen type opplæring. Siden fylkeskoordinatorens rolle og oppgaver er definert ut fra en bestemt målgruppe, og fylkesleddet er organisert etter formål (avdelinger) og funksjon (spesialenheten ARK), oppstår det altså utfordringer i forhold til koordinatorenes organisatoriske tilknytning. Utfordringene er dels knyttet til at oppgavene grenser mot tilsvarende oppgaver i fylkets to avdelinger, og dels til at koordinatoren både kan tenkes å

arbeide på systemnivå mot sentrale beslutningstakere og på det operative nivået ved de lokale NAV-kontorene. Den organisatoriske tilknytningen vil således kunne ha stor betydning for tilgjengeligheten til andre kompetansemiljøer og beslutningsarenaer på fylket.



Figur 5 To dimensjoner i fylkeskoordinatorenes roller

I henhold til figur 5 vil koordinatoren ideelt sett arbeide innenfor alle de fire rutene. Oppgavene til venstre og høyre i modellen er imidlertid knyttet til henholdsvis Avdeling for marked og samfunn og Avdeling for kvalitet og læring. Samtidig har oppgavene nederst i modellen nærmere tilhørighet til oppgavene i ARK der man jobber mer individrettet og praktisk enn i avdelingene på fylkesnivå.

Interessant i denne sammenhengen er hvordan koordinatorene søker seg rundt i dette landskapet og hva slags utfordringer de opplever å ha. Dette bestemmes dels av koordinatorenes egne oppfatninger av sine roller (hva de oppfatter som viktigst), deres faktiske plassering og til slutt hva de er "pålagt" å arbeide med (opplæringsprogrammet).

Ikke overraskende finner vi at de koordinatorene som er tilknyttet ARK, i hovedsak arbeider mot lokalnivået. I minst ett tilfelle sammenfaller denne tilknytningen med koordinatorens egen oppfatning om at det er mest effektivt eller hensiktsmessig å jobbe mot det lokale nivået:

”... jeg er ute på lokalkontorene jevnt og trutt. Det er fordi jeg vil høre og se og diskutere saker. Det er der jeg får høre om det er noe som trengs. ... jeg vil ikke bli utestengt fra der det skjer.”

Koordinatoren er imidlertid usikker på om dette er den riktige strategien, noe som illustrerer at den lokale orienteringen først og fremst har opphav i egne oppfatninger. Den lokale strategien innbefatter også at ARK oppfattes som et egnet sted å sitte:

”De forsøker å trekke meg inn i fylket, men jeg forsøker å bite meg fast her [på ARK].”

I et annet fylke har koordinatoren en annen oppfatning av sin rolle. I følge koordinatoren har det riktignok vært en fordel å være tilknyttet ARK i en oppstartsperiode, både for å unngå ”kaoset” ved fylkesleddet i omstillingsperioden til NAV og for å få faglig påfyll i fagmiljøet ved ARK. Samtidig har koordinatoren en klar oppfatning om at det er nødvendig å ha en plass på fylkesleddet for å være ”tilstede der det skjer”. I følge koordinatoren er problemet med å sitte på ARK at man ikke får tilstrekkelig tilgang på informasjon og de viktige beslutningsarenaene.

Felles for de to nevnte koordinatorene er at begge i starten var plassert ved ARK. Samtidig ser vi at de har helt ulike oppfatninger av hvor de viktige tingene skjer. Den første oppfatter at det er ute på lokalkontorene de viktige tingene skjer, mens den andre mener at det er på fylkesleddet det skjer. I det første tilfellet forblir koordinatoren på ARK og videreutvikler den lokale strategien, mens i det andre tilfellet flytter koordinatoren etter hvert til fylkesleddet.

En tredje koordinator som sitter på ARK, har også en oppfatning om at koordinatorrollen ville fungert bedre på fylkesnivå. For denne har imidlertid ikke dørene stått like åpne som i det første tilfellet:

”Det er klart at om jeg skulle gjort dette om igjen, så hadde jeg nok begynt mer å jobbe med fylket mitt. Men slik det var da vi fikk stillingene, var det nesten umulig å komme i posisjon, i alle fall her, ut ifra at jeg satt på ARK.”

I det aktuelle fylket har koordinatoren benyttet flere uformelle kanaler inn mot fylket, men har i liten grad fått posisjonert seg eller blitt invitert inn i formelle fora, verken på ledernivå eller på avdelingsnivå:

”Jeg blir ikke inkludert i fylkets arbeid uten at jeg initierer det selv. Jeg må hele tiden prøve å slåss meg fram på møter.”

Parallelt med at koordinatoren orienterer seg mot lokalnivået, ser vi med andre ord at orienteringen mot fylkesnivået dels kommer til uttrykk i form av å etablere uformelle kanaler, dels i anstrengelser på å få en mer formell posisjon og dels kommer det til uttrykk i form av frustrasjon over å ikke få realisert rollen.

Noe av det samme inntrykket har vi også fra minst to av de øvrige fylkene hvor koordinatorene sitter på ARK. Riktignok er bildet noe mer nyansert her, men gjennomgående er det et ønske om å ha bedre kontakter spesielt mot fylkesledelsen. I et av tilfellene har imidlertid koordinatoren hatt et tett samarbeid med fagavdelingen på fylket, og i et annet opplever koordinatorene gode muligheter til å informere om og komme i dialog med fylkesledelsen.

I den andre intervjurunden ser vi at situasjonen har endret seg en del. To av de nevnte koordinatorene har flyttet til fylkesleddet. I to andre fylker opplever begge at fylkesleddet har gitt koordinatorene økt oppmerksomhet:

”Jeg opplever at fylkesledelsen i større grad enn tidligere betrakter koordinatortstillingen som viktig ... det merker jeg gjennom en økt etterspørsel etter de tjenestene jeg gir.”

”Stillingen min er fortsatt i ARK, men jeg er i større grad enn før invitert inn i fylket.”

I minst ett av fylkene hvor koordinatoren har flyttet fra ARK, er erfaringene imidlertid mer blandet. Til tross for flyttingen har kontakten med fylkesledelsen – i det minste på kort sikt – ikke blitt bedre. Samtidig oppleves det også som et savn å miste den faglige kontakten med medarbeiderne på ARK. Dette kan for det første tyde på at det avgjørende ikke nødvendigvis er den organisatoriske tilknytningen, men vel så mye fylkesledelsens oppmerksomhet og prioritering av dette satsingsområdet. For det andre illustrerer det siste eksemplet noe av problemet med å finne en hensiktsmessig organisatorisk tilknytning på den ene siden og det å skulle ha et helhetlig perspektiv på en bestemt målgruppe på den andre.

I de fylkene hvor koordinatorene har vært plassert på fylkesnivået, oppleves gjennomgående kontakten med fylkesleddet som bedre. Men også her finner vi noen som til tross for den organisatoriske tilknytningen, opplever å ha dårlig kontakt med eller oppmerksomhet fra fylkesledelsen. I disse fylkene har de aller fleste vært knyttet til Avdelingen for kvalitet og læring, noe som blir begrunnet med at opplæringsprogrammet har vært en sentral oppgave i løpet av våren 2007, og at disse oppgavene ligger nærmest opp til oppgavene i Kvalitet og læring. Samtidig – og spesielt etter at de fleste er ferdige med opplæringsprogrammet – dukker igjen spørsmålet opp om hvor den mest hensiktsmessige

plasseringen er. I følge en av koordinatorene vil det være fordeler og ulemper med den ene eller andre organisatoriske tilknytningen.

”Det som er bra med å være i Kvalitet og læring er at du er nær de andre som holder på med kompetanse. Du har også kontakt med kontrolleren som har å gjøre med tiltaksøkonomi. I Marked og samfunn har du derimot kontakt med de som jobber med tiltaksutvikling og tiltaksarrangører. Det som er avgjørende er hva slags typer oppgaver vi vil få fremover.”

Dette sitatet illustrerer ytterligere poenget nevnt over, om at noe av problemet med den organisatoriske tilknytningen, har å gjøre med at arbeidsoppgavene til koordinatorene er knyttet til en bestemt målgruppe, mens fylkesleddet er organisert etter funksjoner og/eller formål. I perioden som koordinatorene har vært opptatt med opplæringsprogrammet, ser det ut til at Avdeling for kvalitet og læring har vært en egnet plassering, både mht det fagmiljøet som befinner seg der og behovet for å koordinere ulike opplæringsprogram. I følge en av koordinatorene har det vært en stor fordel å bli integrert i det arbeidet som fylket ellers har på opplæring:

”Det er viktig at fylkeskoordinatorene på en måte blir godt integrert i fylkesleddet og inngår i de team som måtte etableres. Det ser jeg jo nå med det kompetanseteamet som jeg sitter i. Da får du en større kunnskap og oversikt over det som skjer i fylket. Det er jo så utrolig mye som skjer med opplæringen i NAV. Sånn at jeg synes det har vært en styrke å bli mer inkludert i den øvrige virksomheten.”

Den oppgaven man til enhver tid er mest opptatt av, vil man således kunne realisere bedre innenfor en avdeling eller enhet som arbeider med tilsvarende oppgaver. Først og fremst ligger fordelene i muligheten for bedre koordinering og det å dra veksler på kompetansen til et større fagmiljø. I den andre runden med intervjuer gir også de fleste uttrykk for at arbeidsforholdene har blitt bedre, spesielt der koordinatorene er knyttet til fylkesnivået og avdelingen for kvalitet og læring. Problemet er imidlertid at koordinatorene med en slik tilknytning, vil ha vanskeligere for å utnytte de samme kompetansefordelene og koordineringsmulighetene når det gjelder andre oppgaver som nettverksbygging og metodeutvikling. Derfor dukker også spørsmålet opp igjen etter at kompetanseprogrammet er avsluttet.

5 NETTVERKSBYGGING, OPPLÆRING OG METODEUTVIKLING

I dette kapitlet har vi sett nærmere på de oppgavene koordinatorene har arbeidet med. I tråd med den tematiske inndelingen av handlingsplanene, er kapitlet delt inn i tre temaer: nettverksbygging, opplæring og metodeutvikling.

5.1 *Nettverksbygging*

I forhold til delmålet nettverksbygging heter det i strategiplanen for VVV at det skal etableres samarbeidsfora i alle fylker. Videre foreslås det ulike tiltak som skal bidra til dette. Foruten det å ansette en koordinator i alle fylkene, foreslås samordning omkring bruk av individuell plan, etablering av lokale nettverksgrupper, fellessamlinger og etablering av kontaktpersoner for satsingen på alle NAV-kontorene.

Alle koordinatorene har i mer eller mindre grad bygd et nettverk rundt sin funksjon. Her kan det være fruktbart å skille mellom interne og eksterne aktører. Med interne aktører menes da kontakter innenfor NAV, enten på fylkesnivå eller lokalnivå. For koordinatorene kan det være vel så viktig å bygge interne nettverk som nettverk til eksterne. Dette som følge av at flere koordinatorene – i det minste i en tidlig fase – har hatt en svak forankring inn mot NAV og ledelsen på fylkesnivå.

Etablering av nettverk mot de interne aktørene i NAV ser vi går i tre retninger. I de tilfellene koordinatoren er plassert i ARK, ser vi at mye av nettverksarbeidet dreier seg om å bygge opp relasjoner til fagkompetanse i avdelingene på fylkesnivå samt mot den sentrale ledelsen i fylket. Formålet med dette har først og fremst vært å bli integrert i tilgrensende funksjoner på fylkesnivå og nå frem i sentrale beslutningsorganer. En annen strategi har vært å bygge nettverk mot lokalkontorene. Begrunnelsen for denne strategien er i hovedsak koordinatorens oppfatning om at de primært ikke skal bygge nettverk for seg selv, men at det viktigste er å bygge nettverk for de medarbeiderne som arbeider med enkeltsaker. I tillegg til nettverksbygging inn mot det sentrale fylkesnivået og mot lokalkontorene, finner vi også en tredje strategi som går ut på å knytte kontakter mot de interne spesialenhetene som ARK (dersom koordinator sitter på fylkesnivå) og arbeidslivssentrene.

De eksterne aktørene fylkeskoordinatorene bygger samarbeidsrelasjoner eller nettverk mot, kan deles inn i to grupper. Den ene gruppen er aktører innenfor helsesektoren, både kommunale og statlige. De viktigste her er fylkesman-

nens psykiatrikoordinator og kommunenes helse- og sosialtjeneste. Fylkesmannens psykiatrikoordinator benyttes ofte som et mellomledd mot de aktuelle samarbeidspartnere i kommunene (sosialtjenesten og den kommunale psykiatritjenesten). I flere fylker har koordinatoren også opprettet kontakt med DPS og andre statlige helsetjenester. Blant samarbeidsaktørene innenfor helsesektoren finner vi også at brukerorganisasjonen Mental helse inngår i nettverket. Den andre hovedgruppen av eksterne aktører kan knyttes til arbeidsmarkedet og omfatter hovedsakelig arbeidsgivere og tiltaksleverandører. Tiltaksleverandørene inngår gjerne i nettverket i forbindelse med opprettelsen av særskilte tiltak for målgruppen. Arbeidsgiverne er på sin side gjerne trukket inn i opplærings-sammenheng i de tilfeller der fylkeskoordinatorene har bakgrunn fra Arbeidslivssentrene.

I tillegg til skillet mellom de interne og eksterne aktørene, kan vi også skille mellom koordinatorenes indre og ytre nettverk. Da tenker vi ikke først og fremst på hvorvidt samarbeidspartnere befinner seg innenfor eller utenfor NAV, men hvorvidt nettverket består av en indre kjerne av samarbeidspartnere eller ikke. Det indre nettverket kan vi si består av aktører som er representerte i koordinatorinitierte formelle eller uformelle samarbeidsfora, og som har en aktiv rolle i å planlegge eller iverksette tiltak. Det ytre nettverket består av andre mer passive aktører, enten som samtalepartnere eller som målgruppe for informasjonsarbeid. Grovt sett kan vi si at det indre nettverket er involvert i planlegging og gjennomføring av aktiviteter, mens funksjonen til det ytre nettverket er informasjonsarbeid, både fra koordinatoren og ut i nettverket (om koordinatoren) og fra nettverket og inn til koordinatoren (hvilke aktører og aktiviteter som er relevant for VVV). Hvem som inngår i det vi kaller det indre og ytre nettverket, varierer mellom fylkene og over tid. Det kan derfor være vanskelig å trekke klare og entydige grenser mellom det indre og ytre nettverket.

Det indre nettverket har flere funksjoner. For det første har de i noen fylker vært med på å legge planer og strategier for arbeidet. For det andre har det indre nettverket fungert som en brekkstang for koordinatorene til å nå frem i det ytre nettverket. Det beste eksemplet her er fylkesmannens psykiatrikoordinator som ofte har fungert som "brekkstang" eller kontaktperson inn mot kommunene. For det tredje har det indre nettverket bistått med selve gjennomføringen av aktiviteter, først og fremst kompetanseprogrammet. Dette gjelder både fylkesmannens representant, representanter ved de enkelte lokalkontorene og interne samarbeidspartnere i NAV fylket. I tillegg til gjennomføring av selve kompetanseprogrammet, finner vi også eksempler på at det indre nettverket har vært aktivt med å planlegge tiltak. I et fylke finner vi også at "ressursnettverket" skulle ha til oppgave å komme frem til samarbeidsrutiner og diskutere hensiktsmessige tiltak for målgruppen.

Tabell 1 Interne og eksterne aktører som inngår i fylkeskoordinatorenes indre og ytre nettverk

	Interne aktører	Eksterne aktører
Indre nettverk	Repr. v/NAV-fylke Repr.v/NAV-kontor (arbeid) ARK Arbeidslivssentret	Representant for fylkesmannen Brukerorganisasjoner Tiltaksarrangører
Ytre nettverk	Repr. v/NAV-fylke Repr.v/NAV-kontor (trygd) Arbeidslivssentret	DPS Kom. helse- og sosialtjeneste Brukerorganisasjoner Tiltaksarrangører Arbeidsgivere

De interne aktørene i det indre nettverket består som regel av representanter ved NAV-fylke (fagpersoner) eller representanter ved lokalkontorene. Representantene for lokalkontorene kan her ha konkrete funksjoner i forhold til å videreformidle informasjon eller påse at konkrete aktiviteter iverksettes lokalt. Representantene for fylkesleddet vil på tilsvarende måte kunne ha funksjoner i planleggingsarbeid, gjennomføring av arrangement eller mht koordinering av informasjonsarbeidet i etaten. Som oftest inngår disse i formelle styrings-, referanse- eller arbeidsgrupper. Med andre ord kan de ha ulike roller som strekker seg fra det å være med i planleggingen til det å delta konkret i gjennomføringen av aktiviteter. F.eks. har koordinatoren i et av fylkene etablert et instruktørkorps bestående av representanter for ARK, NAV-trygd, NAV-arbeid og arbeidslivssentret. I de fylkene hvor koordinatorene er plassert i ARK, ser vi også at medarbeidere ved ARK utgjør en del av koordinatorenes interne og indre nettverk. Disse har som regel blitt benyttet som forelesere eller som fagpersoner i forbindelse med planleggingen av opplæringsprogrammet. I de tilfellene koordinatorene er rekruttert fra Arbeidslivssentrene, finner vi også at representanter herfra er en del av koordinatorens nettverk.

Nettverket av interne aktører trenger imidlertid ikke overlappe med koordinatorens indre nettverk. I flere fylker kan vi definere både representanter ved lokalkontorene, Arbeidslivssentrene og i noen grad ARK som en del av det ytre nettverket. Representanter ved NAV-fylke kan også inngå i det ytre nettverket. Da dreier dette seg om at koordinatorene deltar på møter enten i faggrupper eller i ledergrupper for å informere eller bli informert om planer eller aktiviteter.

De eksterne aktørene som inngår i det indre nettverket, er først og fremst fylkesmannens representant. I enkelte tilfeller finner vi også at brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører inngår i det indre nettverket. Ut over dette finner vi

som regel at aktører ved DPSene, de kommunale helse- og sosialtjenestene, brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører utgjør det vi har kalt koordinatorenes ytre nettverk. Det som kjennetegner dette nettverket, er at aktørene enten kan være deltakere på større fagsamlinger, deltakere på informasjonsmøter om VVV og/eller at de forsøkes involvert i lokale nettverk etter initiativ fra fylkeskoordinatoren.

Det er vanskelig å peke på noen av nettverkene som mer viktige enn andre. Ofte ser vi at dette avhenger av de lokale forholdene som hvilken fase koordinatoren befinner seg i, hva slags aktiviteter som ligger i planene og ikke minst fylkesnivåets engasjement. Langt på vei kan vi si at nettverksprofilen gjenspeiler ulike (bevisste) strategier og betraktninger i fylkene. Det som varierer, er hvem som inkluderes eller forsøkes inkludert i de indre nettverkene. De som vektlegger å bygge et nettverk med interne aktører, har gjerne behov for å skape oppmerksomhet om koordinatrollen og/eller påvirke beslutninger sentralt. De som forsøker å bygge opp et indre nettverk av eksterne aktører, ser derimot ut til å ha større ambisjoner om å tilrettelegge for økt samarbeid mellom NAV og de eksterne aktørene lokalt.

Vi kan også skille mellom tre strategier i forhold til hvordan koordinatorene bygger nettverkene. Den ene strategien innebærer at koordinatoren oppretter kontakter etter hvert som behovene oppstår, for eksempel ved planlegging av opplæringen eller i forbindelse med besøksrunder til lokalkontorene. En annen strategi er å bygge nettverk av relevante samarbeidspartnere rundt delprosjekter som settes i gang. Disse tar gjerne mer form av arbeidsgrupper. En tredje strategi er å bygge nettverk gjennom dannelsen av referansegrupper med et mer generelt mandat. I de tilfellene vi ser at de både har referansegrupper med et generelt mandat og samtidig arbeidsgrupper knyttet til konkrete prosjekter, er det gjerne arbeidsgruppene som er de aktive. Dette fordi det da gjerne er mange av de samme personene som går igjen i de ulike gruppene. Den første strategien skiller seg fra de to sistnevnte ved at nettverket gjerne er mer uformelt.

I følge koordinatorene har den praktiske nytten av nettverkene først og fremst vært innenfor opplæringsprogrammet der koordinatorene har benyttet seg av sitt nettverk enten til gjennomføring av selve arrangementet eller som foredragsholdere. Videre ser vi at nettverket benyttes i forhold til arbeidet med utvikling eller implementering av nye tiltak. Dette dreier seg i første rekke om nettverk som opprettes som et virkemiddel for å realisere koordinatorens primære oppgaver. Men flere av koordinatorene betrakter også nettverksbygging som et mål i seg selv, men da som et verktøy for saksbehandlerne lokalt. Dette har bl.a. dreid seg om å knytte saksbehandlerne opp mot kommunene (psykiatritjenesten), nye tiltak og DPS. En av koordinatorene som i en tidlig fase etablerte et formelt samarbeidsfora på fylkesnivå, erfarte etter hvert at dette hadde mindre

praktisk betydning. Koordinatoren endret dermed fokus og satset mer på å stimulere til lokal nettverksbygging mellom NAV-kontor og helseinstitusjoner. Imidlertid viste det seg at det kan være vel så vanskelig å forankre prosjektet lokalt som på fylkesnivå.

”Jeg kunne for så vidt godt ha vært med å diskutere enkeltsaker for den sakens skyld, og det har jeg også sagt at jeg kan gjøre, men det har ikke vært noen tilbakemelding på det. Om det er fordi de glemmer meg når sakene pågår eller ikke, det vet jeg ikke. Men som sagt, jeg har vært i kontakt med et par ledere og fortalt dem at de bare kan ringe meg hvis de ønsker det, men så skjer det ikke noe mer.”

En annen informant peker ikke bare på utfordringen det er å bistå med å lage lokale nettverk, men at behovet også varierer avhengig av størrelsen på kommune/ region. Jo større kontorer, desto flere vil måtte samhandle, og man får således et langt mer komplisert system.

”Selv om jeg har nettverk, så er det jo egentlig ikke jeg som skal jobbe i nettverket. Jeg skal jo bare hjelpe andre å danne nettverk. ... Jeg føler at det kanskje burde vært gjort litt mer eksplisitt at dette med nettverksarbeidet, det skal jeg gjøre med tanke på også å kunne hjelpe andre til å lage og bruke nettverk. Jeg tror nok at de spesielt på mindre steder allerede har mye samarbeid og en del nettverk. Men på de større stedene, så sier de at det som er vanskeligst nettopp er det å samarbeide på tvers.”

Hvor godt har koordinatorene lykket med å etablere nettverk? Her varierer svarene noe. I den første runden går det frem av intervjuene med fylkeskoordinatorene at de delvis har lykket med å etablere et nettverk internt. Samtidig gis det uttrykk for at samarbeidet i nettverket kunne vært bedre, enten mot fylkesleddet eller lokalkontorene. Sett i forhold til skjemaet over, er inntrykket at de interne aktørene i starten utgjorde koordinatorens ytre nettverk. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at flere opplever det som vanskelig å få etablert formelle fora eller bli trukket inn i tilsvarende arbeid i linjen. Etter hvert ser vi imidlertid at både fylkesleddet og lokalkontorene blir en del av koordinatorenes indre nettverk. Dette kan dels ses i sammenheng med koordinatorenes egen innsats og dels at fylkesleddet i større grad blir oppmerksom på koordinatorens rolle og behovet for samordning. Dette gjelder imidlertid ikke i alle fylkene og i den andre intervjurunden er det også noen koordinatorene som hevder at det ikke har skjedd særlige forandringer:

”De synes nok at det er viktig, men jeg synes de er forferdelig dårlig på å ivareta kompetanse generelt ... Jeg kan slutte i morgen jeg, uten at de nødvendigvis ser på det som et stort tap. Dessverre.”

Suksessen med å etablere nettverk mot eksterne aktører er også noe blandet. Fylkeskoordinatorene har lyktes best med å etablere kontakt med og samarbeide med fylkesmannens representant og derigjennom også kommunens helse- og sosialtjeneste. Langt på vei fungerer denne kontakten som en link inn mot kommunens helse- og sosialtjeneste. Spesielt i forbindelse med opplæringsprogrammet har koordinatorene samarbeidet nært med fylkesmannen. Disse kan således betraktes å utgjøre en del av koordinatorenes indre nettverk. I noen grad ser vi også at tiltaksarrangører inngår i det indre nettverket og da i forbindelse med implementering av nye tiltak og planleggingsarbeid. Sett i forhold til koordinatorenes egne ønsker/behov, har de i minst grad klart å bygge nettverk mot psykiaritjenesten i kommunen eller mot DPSene. Spesielt opplever koordinatorene et behov for tettere samarbeid med DPSene. Her må det imidlertid legges til at det i enkelte fylker har kommet interessante og konkrete prosjektinitiativ nettopp fra DPSene. Fra den andre runden med intervjuer fremgår det også at samarbeidet med DPSene har kommet mer på dagsorden. I et av fylkene har en DPS bl.a. blitt involvert i forberedelsen til etableringen av et lavterskeltilbud. En koordinator fra et annet fylke opplever på sin side en større generell velvilje fra DPSene enn tidligere. Samtidig er det også noen som fremdeles beskriver dette samarbeidet som å være i en sped begynnelse.

De viktigste barrierene eller begrensningene koordinatorene opplever i forhold til å utvikle nettverket, er koordinatorenes tid/kapasitet, samarbeidspartnernes tid/kapasitet, samarbeidspartnernes forventinger til koordinatorene og andre institusjonelle forhold. Den første begrensningen kommer til uttrykk i form av at koordinatorene i første omgang har rettet innsatsen mot de sentrale aktørene i fylkesleddet, kontakter ved lokalkontorene eller fylkesmannen. I den første intervjurunden ga flere uttrykk for at de på et senere tidspunkt ville jobbe i retning av å inkludere spesielt DPSene i nettverket. Mye av forklaringen på dette er at koordinatorene våren 2007 hovedsakelig var opptatt med opplæringsprogrammene.

Den andre begrensningen som nevnes, er at potensielle samarbeidspartnere ikke har tid til å inngå i tidskrevende samarbeidsnettverk. Dette er også forklaringen på at vi har plassert flere av aktørene – både interne og eksterne – i det ytre nettverket. Mens vi på den ene siden finner ambisjoner om å etablere bl.a. lokale operative nettverk, har nettverket i praksis mer vært et enveis informasjonsnettverk fra koordinator til lokalkontor.

Den tredje begrensningen er knyttet til de potensielle samarbeidspartner-nes forventninger til koordinatorene. Flere gir uttrykk for at mange har tatt kontakt med forventninger om at koordinatoren har prosjektmidler til rådighet. Når dette ikke har vært tilfellet, har ofte samarbeidsinitiativene blitt lagt på is. Som nevnt over, har imidlertid flere koordinatorene rettet mer oppmerksomhet mot DPSene enn de hadde i første runde, noe som kan forklares med at mye av fokuset til koordinatorene tidligere var rettet mot opplæringsprogrammet.

Med institusjonelle begrensninger tenker vi her på at det ligger begrensninger som er knyttet til samarbeidende institusjoner og ikke til enkeltindivider. En av koordinatorene nevner i den forbindelse at stillingen ikke har tilstrekkelig autoritet til å inngå formaliserte samarbeid med spesielt helsesektoren. Med andre ord opplever denne det som nødvendig med et bredere initiativ fra fylkesnivået:

”Jeg ser jo at vi må gjøre mer mot f.eks. å styrke samarbeidet med psykisk helsevern og spesialisthelsetjenesten. Men jeg kan ikke se at vi har tatt tak i det grundig nok ennå, fordi jeg tenker at det er ikke bare noe jeg kan gjøre som et privat initiativ. Da må det litt mer sann ..., jeg må involvere andre folk i mitt eget system, og det må skje mer på systemplan.”

Flere koordinatorene trekker også frem samarbeidet med tiltaksarrangørene som problematisk på grunn av den rollen NAV har som bestiller og tiltaksarrangøren som utøver. På den ene siden ligger det her forventninger om at rollene skal være atskilt og baseres på et forretningsmessig prinsipp. På den andre siden opplever også tiltaksleverandørene som naturlige samarbeidspartnere. Enkelte har dermed et noe avventende forhold til tiltaksleverandørene, og det å inngå i utviklingsprosjekter med en bestemt tiltaksarrangør opplever å kunne bryte med disse rollene. Dette kommer vi nærmere inn på i omtalen av metodeutvikling i neste avsnitt.

Vi har også vært inne på at samarbeidet mot helsesektoren er et område kanskje de fleste opplever å ha lyktes minst med, samtidig som de fleste også opplever at det er her samarbeidspotensialet er størst. Der samarbeidet med spesielt DPSene ser ut til å ha lyktes best, er der man har jobbet mer konkret med tiltak eller metoder omkring brukere. I et tilfelle kommer det også frem at det er behov for raskere klientflyt mellom DPSene og andre institusjoner, noe som indikerer at grensesnittet mellom NAV og DPS ikke utelukkende trenger å dreie seg om konkrete tiltak og behandlingsmetoder, men også om systemer og hvordan saker flyter mellom systemene. Potensialet som ligger i dette samarbeidet, kan dermed knyttes både til utvikling av metoder og tiltak for målgruppen og til flyten av klienter mellom systemene.

Formålet med nettverksoppgavene har i følge strategiplanen til VVV, vært å etablere samarbeidsfora i fylkene. Foruten det å ansette en koordinator i alle fylker, foreslår strategiplanen flere tiltak: utarbeiding av handlingsplaner, bruk av individuell plan, etablering av lokale nettverksgrupper, felles samlinger og faste møter samt etablering av kontaktpersoner ved NAV-lokal. I de fleste fylker finner vi at koordinatorene har etablert en rekke ulike samarbeidsfora eller nettverk, både formelle og mer uformelle. Koordinatorene synes ofte å mene at det er de mer uformelle foraene eller arbeidsgruppene som har hatt størst betydning for deres arbeid. En av årsakene til dette kan være at de mer uformelle nettverkene gjerne er etablert rundt en konkret oppgave, det vil si at man i disse oftere jobber med et klart mandat. Dette er ikke i like stor grad tilfellet med de formelle foraene, som oftere beskrives som rene papirfora uten egentlig betydning. Det hører også med til bildet at mange av de samme personene går igjen i de ulike nettverkene. Siden deltakerne i de formelle samarbeidsforaene også ofte er engasjerte i, og holdes informert gjennom sin deltakelse i de uformelle nettverkene, oppleves de formelle samarbeidsforaene i noen grad som overflødige.

Den relativt sterke vektleggingen av de uformelle samarbeidsforaenes betydning, og den tilsvarende mangelen på vektlegging av de formelle foraene kan imidlertid også være en indikasjon på at koordinatorene – i det minste i starten av prosjektet – har manglet forankring inn mot fylkesleddet. Betydningen av de mer formelle samarbeidsforaene bør likevel ikke undervurderes siden disse ofte vil være nødvendige for å få til et bedre samarbeid på det institusjonelle nivået og derigjennom også på det operative nivået. I lys av dette burde det kanskje vært lagt mer vekt på å aktivere de formelle samarbeidsforaene, f.eks. med tanke på å utforme og godkjenne koordinatorens planer samt være en støttefunksjon for koordinatorene. Et større fokus på de formelle foraene kunne samtidig ha bidratt til en bedre forankring mot fylkesleddet og mot andre viktige institusjoner (helsevesenet etc.). Samtidig skal vi heller ikke undervurdere koordinatorenes uformelle fora. Disse har spesielt vært viktige i forbindelse med opplæringsprogrammet og dels også i forbindelse med utvikling eller utprøving av nye tiltak. Svakheten med disse er imidlertid at de ofte er personavhengige og dermed sårbare for personutskiftninger.

Selv om enkelte av koordinatorene har hatt ambisjoner om å stimulere til mer operative samarbeid omkring enkeltbrukere på lokalplan, har dette vært mindre vellykket. Sett i forhold til målet med nettverksarbeidet – skulle man imidlertid forventet at det å utvikle lokale samarbeidsnettverk mellom arbeidslinjen (NAV) og helsedelen (kommunens psykiatritjeneste og DPS) hadde stått høyere på dagsorden. Samtidig ser vi at det i flere fylker inngås mer operative samarbeid i forbindelse med etablering av tiltak for målgruppen. Interessen for

dette synes å være større etter at opplæringsprogrammet er over, og vil kunne fungere som et springbrett til å teste ut koordineringsformer mellom helsetjenesten og NAV. På samme måte som man tidligere var opptatt av å unngå innelåsing, kasteballer eller ukoordinerte handlinger mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, bør nettverksarbeidet på samme måte ha tilsvarende ambisjoner om å koordinere brukernes tjenestetilbud innenfor helsesektoren og NAV. En slik satsing forutsetter imidlertid – på samme måte som for opplæringsprogrammet – klarere mål og mandat.

5.2 Opplæring

I følge koordinatorene har opplæringsprogrammet så langt krevd en relativt stor del av deres tid og ressurser. I de aller fleste fylkene har de gjennomført et kompetanseprogram i tre faser. Formen på opplegget er forholdsvis likt og har pågått i tre faser: Fase 1 innebærer her fellessamlinger over flere dager. Mellomperioden innebærer ulike typer aktiviteter som kurs med ulike tema, hospitering, kollegaveiledning eller andre egenaktiviteter. Fase to har bestått av nye fellessamlinger.

Tidspunktet for gjennomføringen av dette har variert mellom fylkene, men i de fleste tilfeller ble den første fasen gjennomført tidlig i 2007, mellomperioden frem mot våren 2007, mens den siste fasen ble gjennomført høsten 2007. Det er kun ett av fylkene som på undersøkelsestidspunktet våren 2007 ikke hadde gjennomført den første fasen i opplæringen.

Den ensartede formen på opplæringen har bakgrunn i et dokument utarbeidet av prosjektledelsen i VVV (Veileder 2007). Opprinnelig skulle opplæringen basere seg på et relativt omfattende dokument som beskrev de overordnede prinsippene for opplæringen (holistisk perspektiv og brukerperspektiv), koordinatorens rolle og oppgaver, kompetansetema og forslag til presentasjonsform. Følgende kompetansetema presenteres i dokumentet:

- innsikt og kunnskap om bedringsprosesser
- diagnoser – funksjonsvurdering
- dialogen, samtalen og språket
- arbeidets betydning for den enkelte

Dokumentet er omfattende og inneholder forholdsvis klare føringer på innholdet i opplæringen. Det inneholder også en detaljert plan for gjennomføring og forslag til et program for opplæringsdagene. I tillegg inneholder det også en kort beskrivelse av aktuelle aktiviteter i mellomperioden. Underveis i planleggingen ble imidlertid dette dokumentet supplert med en kortversjon som ga mer gene-

relle retningslinjer for innholdet i opplæringen. Bakgrunnen for dette var tilbakemeldinger fra fylkeskoordinatorene sommeren 2006 om at det ikke var mulig å gjennomføre en såpass omfattende opplæring som det dette dokumentet la opp til. En bredt anlagt faggruppe arbeidet derfor, etter forslag fra prosjektledelsen fram en kortversjon, som siden ble godkjent i styringsgruppen. Denne kortversjonen definerte noen obligatoriske temaer for opplæringen og overlot ellers til det enkelte fylke å fylle ut innholdet i opplæringen med det fylkene selv måtte finne mest relevant. Dette åpnet dermed for større lokal frihet for koordinatorene til å kunne tilpasse sitt opplegg etter lokale forhold og ressurser. Samtidig kan dette også forklare at det tematiske innholdet varierer noe fra fylke til fylke. Vi kan si at ambisjonene om en forholdsvis standardisert opplæring, etter hvert blir erstattet av mer generelle føringer som igjen åpner for lokal tilpasning og variasjon. Opplæringen synes også i praksis å være mindre omfattende enn det opprinnelige veiledningsdokumentet la opp til. Likevel finner vi igjen mange av de temaene som opprinnelig ble foreslått i de aller fleste programmene:

- kunnskap om diagnoser og funksjonsevne
- dialog og samtale med brukerne/veiledning
- møte med brukerne
- kunnskap om bedringsprosesser
- individuell plan
- oppfølging av sykmeldte
- tverretattlig samarbeid

Opplæringsprogrammene er gjennomført på noe ulike måter i fylkene. Arbeidet har hovedsakelig bestått i å lage et program, finne foredragsholdere og gjennomføre selve arrangementet. Mens enkelte av koordinatorene stort sett har gjennomført dette på egenhånd, har andre trukket inn medhjelpere fra nettverket, bl.a. fylkesmannen og lokalkontorene. Dels har foredragsholderne vært eksterne, og dels har det vært benyttet fagpersoner fra etaten, først og fremst fra ARK, men også arbeidslivsentret har vært involvert. Koordinatorenes nettverk har blitt benyttet til både planleggingen, rekrutteringen av deltakere og til selve gjennomføringen. I enkelte fylker har de også etablert og skolert et eget instruktørkorps bestående av fagpersoner fra etaten, som både har vært med å planlegge opplæringen og gjennomføre den.

Primært er det medarbeiderne i NAV-arbeid og NAV-trygd som har vært invitert med på opplæringsprogrammet. I tillegg har også ansatte i kommunens sosialtjeneste blitt invitert med, men da ofte med et tak på antall deltakere. I enkelte fylker finner vi også at koordinatoren har invitert med representanter fra andre institusjoner på opplæringen. Dette gjelder bl.a. representanter fra DPS,

psykiatritjenesten i kommunene og representanter fra AMB. I følge koordinatorene har det vært stor oppslutning om samlingene i den første runden, og i de fleste tilfeller har plassene blitt fylt opp. Vi har ikke tall på det totale antall deltakere i den første runden, men tallene fra noen utvalgte fylker kan likevel gi en viss pekepinne på omfanget (tallene er opplysninger fra fylkeskoordinatorene og er delvis anslagsvise tall):

Østfold:	250 deltakere
Akershus:	340-360 deltakere
Oslo:	360 deltakere
Hedmark:	170 deltakere
Rogaland:	300-400 (intensivopplæring for 80 personer)
Møre og R.:	220 deltakere
Sør-Trøndel.:	320 deltakere
Nord-Trøndel.:	200 deltakere
Nordland:	200-250 deltakere
Troms:	200 deltakere
Finnmark:	100-120 deltakere

Gjennomgående opplever informantene at opplæringen har vært vellykket. Dette begrunnes dels med tilbakemeldinger fra deltakere og dels med utgangspunkt i at etterspørselen gjennomgående har vært større enn kapasiteten. I mellomperioden og fase 2 er det imidlertid flere som svarer at det har vært større problemer med oppslutningen. Mye av forklaringen er i følge informantene introduksjon av NAV og kapasitetsproblemer ved kontorene.

5.3 Metodeutvikling

I henhold til VVVs strategiplan skal ny metodikk utprøves overfor målgruppen innenfor feltet arbeid og psykisk helse. Denne målsettingen skal i følge planen, bl.a. oppnås ved å spre erfaringene fra Storbysatsingen til alle fylkene.

Sammenlignet med de to øvrige satsingsområdene, har koordinatorene i løpet av sitt første virkeår hatt mindre aktivitet på dette området. Aktivitetsnivået varierer imidlertid mellom fylkene. I enkelte av fylkene har det foregått lite på dette området, og i beste fall har aktiviteten begrenset seg til behovskartlegginger og/eller diskusjoner om metodebehov. Blant disse finner vi også fylker som mer eller mindre har merket eksisterende tiltaksplasser til prosjektet uten at det er skapt noe nytt eller gjort endringer i eksisterende plasser. Bakgrunnen for dette er dels at de øremerkede midlene som ble tildelt fylkene, kom forholdsvis

sent på året, og dels at retningslinjene for bruken av midlene ble oppfattet som noe uklare. Konsekvensen var dermed at man i flere fylker øremerket tiltaksplassene i ettertid.

Det er likevel flere av fylkene som har vært relativt aktive også på dette området. Spesielt – og naturlig nok – gjelder dette i fylker hvor de har hatt storbykoordinatorer. Her finner vi at samarbeidet med storbykoordinatorene gjennomgående har bidratt til spredning av tiltak utviklet innenfor storbysatsingen. Dette dreier seg først og fremst om lavterskeltilbud av typen ”Inn på tunet” (frivillig arbeidstreningstiltak på gård). Videre finner vi også tiltak som Jobbmestrende oppfølging som først og fremst fokuserer på og styrker oppfølgingsfunksjonen i tiltakene. Et tredje tiltak er kurs eller aktiviteter med spesiell fokus på avklaring. Et fjerde tiltak er praksisplasser med spesielt fokus på ”veien tilbake” for de som tidligere er utstøtt fra arbeidslivet. I enkelte tiltak inngår også samarbeid med DPS i ulike former, hvilket innebærer samspill mellom praksis og behandling i ulike former.

I vedlegget har vi presentert en oversikt over 25 tiltak som er under planlegging eller i virksomhet i sju av fylkene.³ Av disse er det imidlertid sju som er under planlegging. Tre av de sju fylkene har også storbykoordinator (Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Nordland) og flere av tiltakene er planlagt eller igangsatt i samarbeid mellom fylkes- og storbykoordinator. Av de 25 tiltakene retter de fleste seg mot personer med middels eller tyngre psykiske lidelser. Det betyr at tiltakene også i de fleste tilfeller karakteriseres som lavterskeltilbud. I hovedsak dreier det seg også om tiltak utviklet innenfor regelverket til APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet), men i noen grad også AB (arbeid med bistand) og AMO (arbeidsmarkedsopplæring). Enkelte har også en kombinasjon av APS og AB i den forstand at de har bygd inn elementer av AB tiltaket i APS. I praksis dreier dette seg om en direkte utplassering i ordinært arbeid kombinert med oppfølging av en tilrettelegger, men i regi av en APS arrangør.

Hvor vellykket har arbeidet med metodeutvikling vært? Flere fylker har fått etablert lavterskeltiltak, men det varierer fra fylke til fylke hvor lang man har kommet med dette arbeidet. I to av de sju fylkene i oversikten i vedlegget ser vi bl.a. at tiltakene hovedsakelig er under planlegging. Fylkeskoordinatorens rolle i de enkelte prosjektene varierer også alt fra å være medspiller til å være drivkraften. I et av fylkene er de også spesielt fornøyd med et tiltak i samarbeid med DPS, selv om dette på evalueringstidspunktet bare var i startgropa. Gjennomgående er dette også betegnende for denne satsingen – at mye dreier seg om initiativ eller tiltak som enten er i planleggingsfasen, i startgropa eller i en imp-

³ De sju fylkene som inngår i oversikten er ikke nødvendigvis representative for alle fylkene. I enkelte av de øvrige fylkene som ikke inngår i oversikten, har det av ulike grunner vært liten aktivitet mht å utvikle nye tiltak.

lementeringsfase. De avsatte tiltaksplassene til fylkeskoordinatorene har riktignok blitt fylt opp, men mange av disse befinner seg i følge informantene, innenfor det eksisterende tiltaksapparatet og ikke i nyutviklede tiltak.⁴

Det er flere forhold som kan forklare at koordinatorene ikke har kommet lenger på dette området. Den mest åpenbare er at de frem til sommeren 2007 hovedsakelig har vært opptatt med opplæringsprogrammet. Flere viser til at de vil øke innsatsen på dette området fra høsten 2007. Det er likevel flere forhold som bør trekkes inn i denne sammenheng. Et forhold er at det generelt er vanskelig å gjennomføre denne typen utviklingsarbeid parallelt med NAV-reformen. Et annet forhold som trekkes frem, er mangel på ressurser. Bl.a. er det ofte en forventning blant samarbeidspartnerne om at koordinatoren stiller med tiltaksmidler eller tiltaksplasser. Fra koordinatorens side oppleves samtidig det uforutsigbare i om de får tilgang til tiltaksplasser eller ikke som problematisk. Dette har i flere tilfeller bidratt til at koordinatorene har reservert seg mot å inngå i konkrete samarbeid om å utvikle eller implementere tiltak. En tredje barriere er tiltaksregelverket og at nye tiltak må tilpasses innenfor det eksisterende regelverket. Enkelte koordinatorene har i den sammenheng måttet trekke på kompetansen til andre i etaten, noe som også har bidratt til å forsinke arbeidet:

”Litt av hensikten med hele prosjektet er på en måte å utfordre og strekke regelverket, altså bruke fantasi og kreativitet innenfor gjeldende regler, men på en ny måte. Når du da ikke kjenner regelverket så godt, blir det vanskelig. ... Det er klart at jeg er avhengig av andres kompetanse i dette. Det er for så vidt helt greit, men det gjør at ting nok tar litt lengre tid enn jeg skulle ønske. Du må vente på avklaringer og formuleringer, og du må lage kravspesifikasjoner som stemmer med sånn og sånn. ... Utfordringen vil være å gjøre systemet litt mindre tungrodd og uoversiktlig, mener jeg.”

En annen av koordinatorene har også rettet spesiell oppmerksomhet mot nettopp det å utnytte fleksibiliteten innenfor det eksisterende regelverket. Denne koordinatoren har heller forsøkt å påvirke holdninger og oppfatninger i bestillersystemet, mer enn å utvikle helt nye tiltak.

Problemstillingene om regelverket peker også på et mer prinsipielt spørsmål om hva slags tiltak som faller inn under og utenfor NAV sitt ansvarsområde. Flere eksempler der koordinatorene er opptatt av regelverkstolkninger og holdninger i etaten, dreier seg i praksis om avgrensningen av NAV sitt ansvarsområde. Flere av tiltakene som fylkeskoordinatorene har bidratt til, må betraktes som såkalte lavterskeltilbud og dermed berøres også spørsmålet

⁴ I forhold til plantallene for 2007 er 91% av de planlagte tiltaksplassene fylt opp.

om hva som er et arbeidsrettet tiltak, og hva som er et rehabiliteringstiltak. En av koordinatorene mener at bestemte oppfatninger av hva et arbeidsmarkedstiltak er, skaper barrierer i forhold til å ta i bruk tiltakene i større skala og innenfor linjen:

”Vi har det gamle tiltaksspekter fra Aetat, og alle har sin oppfatning av hva et arbeidsmarkedstiltak er. Jeg tror en del mener at Grønn omsorg (tiltak) dreier seg mer om behandling og rehabilitering enn et direkte arbeidsretta tiltak. ... Vi har utviklet et godt system og det er brukere i fleng, men det har ikke kommet dit at NAV gjør seg bruk av det i noen særlig grad. Flesteparten av deltakerne sluses inn via kommunens system.”

En av fylkeslederne er også inne på noe av det samme. På spørsmål om regelverket legger en begrensning på utviklingen av nye tiltak, svarer vedkommende:

”Ja det legger begrensninger, men så er det også et spørsmål om hva som skal ligge innenfor og hva som skal ligge utenfor ”

Fylkeslederen viser videre til at det i kjølvannet av VVV har dukket opp tilbud som ligger i grenslandet mellom det statlige og det kommunale ansvarsområdet. Det er i følge informanten stort behov for slike tiltak – også for brukere innenfor den statlige delen av NAV – men samtidig etterlyses også en bedre avklaring av ansvarsforholdet. Disse refleksjonene er også interessante i lys av brukerperspektivet som har ligget til grunn for mye av metode- og tiltaksutviklingen i VVV. Når tiltakene har blitt utviklet med utgangspunkt i et slikt perspektiv, ser vi at fokus dreies i retning av såkalte lavterskeltilbud. Det er med andre ord innenfor dette feltet at behovene melder seg. En naturlig konsekvens av dette igjen er at det klassiske spørsmålet om ansvarsforholdet mellom stat og kommune dukker opp.

På bakgrunn av fylkeskoordinatorenes erfaringer med metodeutviklingsarbeidet, har vi også støtt på minst tre andre mer prinsipielle og generelle problemstillinger. Disse problemstillingene er delvis et resultat av at praksisen varierer mellom fylkene og delvis et resultat av erfaringer den enkelte koordinator har høstet. De tre spørsmålene er som følger:

- Hva er metodeutvikling?
- Hvordan skal metodeutviklingen foregå?
- Hvem er opptatt av metodeutvikling?

Det første spørsmålet dreier seg om hva metodeutvikling er eller bør være. Her hersker det noe ulike oppfatninger blant koordinatorene. På den ene siden kan

dette dreie seg om utviklingsprosjekter for å dekke opp ”huller” i det eksisterende tiltaksapparatet. På den andre siden tenker også enkelte på metodeutvikling i retning av å påvirke bruken av eksisterende tiltak. Metodeutvikling kan imidlertid også avgrenses til å dreie seg om hvordan saksbehandlerne forholder seg til den enkelte klient, dvs. selve avklarings- og/eller motivasjonsprosessen. I dette tilfellet dreier metodearbeidet seg om en bestemt form for relasjon mellom saksbehandler og klient. Slik sett kan metodeutviklingen også knyttes opp mot innholdet i opplæringsprogrammet.

Vi kan med andre ord skille mellom minst tre ulike forståelser av begrepet metodeutvikling: a) implementering av nyutviklede tiltaksformer, b) påvirkning av eksisterende tiltaksapparat ved å øve innflytelse over bestillerprosessen og c) opplæring i avklarings- eller motivasjonsprosessen. I den grad man skal forvente å oppnå resultater av metodearbeidet, er det kanskje nødvendig å betrakte dette ut fra alle disse tre perspektivene. F.eks. vil det være vanskelig å implementere nye tiltak i den ordinære virksomheten uten at bestillerfunksjonene i etaten har kunnskap og interesse for tiltaket. Samtidig er det avgjørende at tiltaket blir kjent blant saksbehandlerne som informerer om tilbudet og ofte fatter beslutninger sammen med den enkelte bruker. I den forbindelse vil også avklarings- og motivasjonsprosessen være avgjørende i forhold til at det er riktig målgruppe for tiltaket som henvises hit.

En illustrasjon på lokalkontorenes betydning fremgår av intervjuet med en av fylkeskoordinatorene. Denne (sammen med flere andre) påpeker at dersom det skal lykkes å implementere nye tiltak, så må det også være et ønske fra lokalkontorene. I det aktuelle tilfellet hadde koordinatoren en egen dedikert person ved lokalkontoret med spesielt ansvar for å følge opp de med behov for tett oppfølging mellom ulike aktiviteter og tiltak:

”Dette [prosjektet] presenterte vi på opplæringen og hun solgte det vanvittig godt inn. Men det må være et ønske ved kontorene, for det er ikke bare å si at de skal gjøre sånne ting. Det holder ikke om jeg ønsker det – det må være kontoret selv som ønsker det.”

Sitatet peker på at lokalkontorene – og til syvende og siste den enkelte saksbehandler – må tas i betraktning når tiltak og metoder utvikles. Når forsøksperioden er over, er det ved lokalkontorene at beslutningene om bruk av det ene eller andre tiltaket tas. En av fylkeslederne viser også til at for å lykkes med å implementere nye metoder eller tiltak, er det viktig å få med seg saksbehandlerne fordi det gir tiltaket legitimitet og skaper oppslutning. Den aktuelle lederen viser forøvrig til flere prosjekter som har levd sitt eget liv uten å bli godt nok implementert i den daglige driften i linjen.

Med andre ord kan det være slik at selv om fylket og bestillerkontoret utformer nye kravspesifikasjoner, og tiltaksleverandørene tilpasser seg dette, så er det ingen automatikk i at klienter under ordinær drift, blir henvist hit. Tidligere erfaringer med uttesting av tilsvarende tiltak som KAT og Jobbfokus har også vist at det må drives en viss markedsføring av nye tiltak overfor lokalkontorene og saksbehandlerne (Heian m.fl. 2006, Lunder m.fl. 2005, Møller 2004).

Gjennomgående er inntrykket fra intervjuene med fylkeskoordinatorene at de enten har konsentrert seg om implementering av nyutviklede tiltaksformer eller forsøkt å påvirke bestillerprosessen i etaten i forhold til å utvikle nye tiltak.

En annen relevant problemstilling som dukker opp i intervjuene med fylkeskoordinatorene, er hvordan metode- eller tiltaksutviklingen skal eller bør foregå. Her ser vi det går et skille mellom de som involverer tiltaksarrangørene direkte i utviklingsarbeidet, og de som er mer skeptiske ut fra den oppfatningen at det bør være en avstand mellom NAV som bestiller og tiltaksarrangørene som utførere. Følgende sitater fra to av koordinatorene viser at kontakten med tiltaksleverandørene nærmest fremstår som et brudd på NAV sitt regelverk, men samtidig også som et dilemma:

”Det er litt skummelt å f.eks. invitere AMBene på en fagdag. Det blir litt som med bukken og havresekken. Vi er derfor litt usikker på hva jeg kan gjøre. [AMB] ønsket også at jeg skulle komme og informere der, men da følte jeg nesten at jeg gjorde noe galt. Men samtidig gjorde jeg det i god tro.”

”Noen av AMBene ville også være med på opplæringen som jeg hadde for de i førstelinja. Men det fikk de selvfølgelig ikke lov til. De vil på en måte være en del av NAV samtidig som de skal tjene penger på NAV. Jeg ble også ringt opp og bedt om å sitte i styringsgruppa for [tiltak X] ... På den ene siden hadde jeg lyst til å være med og påvirke, men samtidig kan jeg også bli for oppslukt av ett bestemt prosjekt ... så jeg ble anbefalt å ikke være med på det da.”

Sitatene illustrerer med andre ord at det å inngå samarbeid med tiltaksarrangørene oppfattes som problematisk. Bakgrunnen for dette er oppfatningen av at NAV har en bestillerrolle og tiltaksarrangørene en utførerrolle, samt at disse rollene bør og skal være atskilt og basert på forretningsmessige prinsipper. På den andre siden oppleves også tiltaksleverandørene som naturlige samarbeidspartnere, noe som må sies å gi opphavet til det dilemmaet koordinatorene opplever.

En annen informant viser også til dilemmaet mellom nærhet og distanse til tiltaksleverandørene. På spørsmål om hvordan den aktuelle koordinatoren ser for seg utviklingsarbeidet, er svaret bl.a.:

”Om vi kan snappe opp ideer fra andre fylker, så kan jo det være noe.... Når vi besøker andre fylker og ser hva som fungerer der, så er vi jo med på å påvirke lille grann: Om vi ikke gir AMBene direkte beskjed om at denne typen tilbud kommer vi til å kjøpe, så i hvert fall får vi dem til å tro at dette er fornuftig å gjøre.”

Den samme informanten er også opptatt av å ikke involvere seg i tiltaksarbeidet hos tiltaksarrangørene, men som det fremgår av sitatet, gis det likevel signaler om hva slags tilbud de forventer.

Denne oppfatningen er imidlertid ikke lik i alle fylkene. I flere fylker finner vi også eksempler på et tett samarbeid mellom fylkes-/storbykoordinator og tiltaksleverandører. I sitatet under fremstiller koordinatoren det nærmest som en forutsetning at tiltaksleverandøren er direkte involvert i et bilateralt partnerskap:

”Først tok jeg kontakt med landbruksavdelingen hos fylkesmannen for å finne noen gårder vi kunne bruke. Så snakket jeg med [tiltaksarrangør] og lurte på om de kunne stå ansvarlig for et tiltak dersom jeg fikk [arbeidskontor] til å kjøpe plasser. [Arbeidskontoret] sa seg villig til å kjøpe plasser av [tiltaksarrangør] som da igjen utplasserte noen personer på gårdsbruk.”

Sitatene viser at oppfatningen om hvor NAV-organisasjonens grenser går og hvordan man skal forholde seg til disse, varierer. De to førstnevnte koordinatorene kan vi si betrakter NAVs organisasjonsgrenser i en snever og strengt forretningsmessig forstand. I det siste tilfellet oppfattes grensene som mer utydelige og mindre strenge. Oppfatningen her er nærmest at tiltaksutviklingen først og fremst må foregå i et bilateralt samarbeid med tiltaksleverandøren.

Denne rollekonflikten og de ulike oppfatningene av organisasjonens grenser, illustrerer også en mer generell problemstilling om hva som skaper utvikling og innovasjon. På den ene siden finner vi det synet som betrakter konkurranse (mellom tiltakstilbydere) som en av to viktige drivkrefter for utvikling og nyskaping. For å unngå konkurransevriddinger, må derfor NAVs ansatte holde seg på en armlengdes avstand fra tiltaksleverandørene og unngå å gi spesielle fordeler til en bestemt tiltaksarrangør. Den andre drivkraften er det interne utviklingsarbeidet der målet er å utvikle bestillerkompetanse og nye forbedrede kravspesifikasjoner. En slik modell likner på det som kalles en lineær innovasjonsmodell som baserer seg på forestillingen om at ny kunnskap genereres i ekspertmiljøer og dernest gjennom ulike faser implementeres i form av nye systemer eller produkter, i dette tilfellet i form av nye kravspesifikasjoner. Den-

ne modellen har vært praksis i tidligere Aetat der fagavdelingene i Arbeidsdirektoratet har hatt ansvaret for utvikling av ny kunnskap, og der lokalkontorene – via fylkesnivået – har hatt ansvar for utforming av kravspesifikasjoner. Denne modellen involverer med andre ord ikke tiltaksleverandørene, men konkurransen mellom tiltaksleverandørene skal likevel være en drivkraft i den praktiske utviklingen av selve tiltakene.

I kontrast til markedsmodellen har tidligere Aetat også en tradisjon med å samarbeide bilateralt spesielt med AMBene. AMBene har med andre ord hatt en spesiell status i Aetat sitt tiltaksspekter, og relasjonene mellom dem har vært basert på faste og langsiktige avtaler. Til en viss grad kan vi si at innenfor denne modellen har utvikling og nyskaping blitt skapt i form av dialog og samarbeid, og mer etter modeller for læring og innovasjon innenfor organisasjoner. Til forskjell fra markedsmodellen involveres her i større grad tiltaksarrangøren i innovasjonsprosessen. Utviklingen og nyskapingen innenfor denne modellen preges langt på vei av det vi kan kalle en interaktiv innovasjonsmodell. Denne preges av at kunnskapen genereres i et samspill mellom tiltaksleverandør og bestillerne i Aetat. Det er spenningsforholdet mellom disse modellene som også kommer til uttrykk i den usikkerheten vi finner hos enkelte koordinatorene og i den forskjellen vi finner mellom koordinatorenes relasjoner til tiltaksarrangørene.

Det kan også variere mellom fylkene hvordan og hvem som har innflytelse over tiltakene og utviklingen av disse. Flere – både koordinatorene og representanter for fylkesledelsen – viser til at man på fylkesnivå har en tendens til å være mest opptatt av at tiltaksmidlene blir brukt opp (omfanget) og ikke i like stor grad hvordan de blir brukt (innhold). Samtidig er inntrykket at dette kan variere mellom fylkene. I noen fylker er man sentralt både opptatt av tiltakenes omfang og innhold, mens i andre fylker har de først og fremst fokus på omfanget. En av koordinatorene fremstiller dette på følgende måte:

”Enkelte steder kan du ha direktører som ikke aner hva et tiltak er og ikke kommer fra den etaten [Aetat]. Da er det ikke lett for han eller henne å si noe annet enn at tiltaksplassene må bli fylt opp. Det er det vi blir målt på. Så er det andre steder hvor direktøren kanskje har full kontroll og inngående kjennskap til dette her. I det siste tilfellet er det nok direktøren man må gå til.”

Dette får dermed også betydning for fylkeskoordinatorenes arbeidsform. I det første tilfellet vil det være hensiktsmessig å påvirke beslutningstakere og utforming av kravspesifikasjoner ved fylket sentralt, mens i det sistnevnte tilfellet vil det være mer hensiktsmessig å jobbe i forhold til lokalkontorene. Det samme

forholdet kan også gjenspeile seg på lokalt nivå der praksisen med å delegere beslutninger tydeligvis varierer fra kontor til kontor:

”Så er det litt sånn at noen DA-sjefer er sterke personligheter og vil gjøre alt selv og ha kontroll med alt, mens andre delegerer. Det er nok forskjellig fra sted til sted dette her.”

I intervjuene med fylkeskoordinatorene stilte vi også et spørsmål om ønsker i forhold til det videre arbeidet innenfor metodeutvikling. Flere viste da til de mer generelle problemstillingene som er nevnt over. Samtidig er det også flere som er inne på at metodeutviklingen må ses i sammenheng med de to øvrige satsingsområdene (nettverk og opplæring). Opplæringen er i så måte viktig med tanke på å implementere tiltakene i linjen, formidle kunnskap om dem og ikke minst bidra til at de faktisk benyttes. Nettverksarbeidet er på sin side et viktig bidrag med tanke på at tiltakene bør ses i sammenheng med tjenester utført av først og fremst helsetjenestene (kommunale tjenester og DPS). I den sammenheng nevner også en av koordinatorene behovet for å avbyråkratisere henvisningsrutinene inn i tiltakene og at flere institusjoner kan henvise direkte.

5.4 Hva opplever koordinatorene at de har oppnådd?

Langt på vei har koordinatorene realisert eller er i ferd med å realisere planene. Samtidig kan vi si at planene er arbeidsdokumenter som koordinatorene selv har utarbeidet, og de har derfor selv langt på vei kunnet påvirke ambisjonsnivået. Likevel opplever de aller fleste å ha realisert mange av aktivitetene i planene. Det synes heller å være et større gap mellom hvor de står i dag og hva de ønsker å realisere i fremtiden. Frem til sommeren 2007 hadde mye av oppmerksomheten til koordinatorene vært rettet mot opplæringsprogrammet. Flere peker på at det i løpet av denne perioden ikke har vært tid til å konsentrere seg om så mange andre oppgaver. Samtidig er det flere som ser for seg en økt satsing på metodeutvikling, spesielt med tanke på å utvikle egne tiltak eller spre erfaringer fra Storbysatsingen. Koordinatorernes oppgaver kan således deles inn i følgende tre faser: a) nettverksbygging, b) opplæring og c) metodeutvikling. Dette betyr ikke nødvendigvis at de oppfatter å være ferdig med første fase, selv om de i skrivende stund er i ferd med å gjennomføre opplæringspakken. Det betyr heller at koordinatorene i ulike perioder har hatt hovedfokus på først nettverksbygging, dernest opplæring og slik i fremtiden på metodeutviklingen.

Med enkelte unntak, har fylkene stort sett fulgt den samme fremdriften og rekkefølgen i aktiviteter. Unntakene dreier seg om at enkelte har kommet senere

i gang enn andre som følge av at stillingen ble besatt på et sent tidspunkt, eller at det ble foretatt utskifting av koordinator. I ett tilfelle er det også vanskelig å se konkrete resultater av koordinatorens arbeid. Inntrykket er at dette har sammenheng med et ønske fra fylkesledelsen om å integrere fylkeskoordinatorens funksjoner i en bredere satsing på kompetanseutviklingen innenfor et helhetlig NAV-konsept. En representant for fylkesledelsen gir således indirekte uttrykk for å være skeptisk til selve konseptet til VVV med å gjennomføre et eget kompetanseprosjekt for en bestemt målgruppe. Denne kritikken kommer vi tilbake til senere.

Dersom vi går mer inn på de ulike aktivitetene innenfor henholdsvis nettverksarbeidet, opplæringen og metodearbeidet, finner vi imidlertid forskjeller mellom fylkene. Dette gjelder både innholdet i opplæringsprogrammene, hvem koordinatorene har bygd nettverk i forhold til og ikke minst tiltakene som koordinatorene har initiert eller bistått i forhold til. Enkelte av informantene bekrefter også at det varierer en god del mellom fylkene hvordan de har gjennomført aktivitetene:

”Vi har gjort det på nitten forskjellige måter, og vi har ikke hatt noen felles mål for hvordan nettverkene skulle se ut ... Det har vært veldig løse rammer som hver enkelt har måttet finne ut av.”

Det er minst to forhold som kan forklare denne variasjonen. For det første har koordinatorene ulik erfaringsbakgrunn, noe som dermed har bidratt til å sette farge på de gjennomførte aktivitetene. For det andre har styringsforholdene i prosjektet vært problematisk, noe som også har bidratt til at koordinatorene langt på vei har måttet utforme sine roller på eget initiativ og ut fra de lokale forholdene. Det siste punktet omtales nærmere nedenfor.

5.5 Oppsummering

Vi finner at alle fylkeskoordinatorene i større eller mindre grad har bygd nettverk rundt sin funksjon, og at disse nettverkene inkluderer både interne og eksterne aktører. Når det gjelder de interne aktørene i NAV synes vi å kunne identifisere minst tre ulike strategier blant de ulike fylkeskoordinatorene. I de tilfellene der fylkeskoordinatoren er, eller tidligere var plassert i ARK finner vi at nettverksarbeidet ofte har dreid seg om å bygge relasjoner til fagkompetansen i avdelingene på fylkesnivået samt mot den sentrale ledelsen i fylket. En annen strategi har vært å bygge nettverk ut mot lokalkontorene. En tredje strategi går på å knytte kontakter mot de interne spesialenhetene som ARK og arbeidslivs-

sentrene. Når det gjelder de eksterne aktørene som koordinatorene har bygd samarbeidsrelasjoner med, kan disse deles inn i to grupper. Den ene gruppen er aktører innenfor helsevesenet, både statlige og kommunale. Den andre hovedgruppen kan knyttes til arbeidsmarkedet og omfatter hovedsakelig arbeidsgivere og tiltaksleverandører.

Vi kan også skille mellom et indre og et ytre nettverk, der det indre nettverket består av ulike aktører som gjerne har en mer aktiv rolle i forbindelse med planlegging eller iverksetting av tiltak og aktiviteter, mens det ytre nettverket er satt sammen av mer passive aktører. Hvem som inngår i det indre og hvem som inngår i det ytre nettverket varierer både fylkene i mellom og over tid. Det er likevel en tendens til at de interne aktørene i de indre nettverkene består av fagpersoner fra NAV-fylke og/eller av representanter fra ulike lokalkontorer. Det er imidlertid ikke slik at de interne aktørene alltid inngår i de indre nettverkene. Vi finner også flere eksempler på at aktører fra lokalkontorene, fra arbeidslivssentrene og i noen grad også fra ARK utgjør en del av det ytre nettverket. Blant de eksterne aktørene i det indre nettverket finner vi først og fremst fylkesmannens representant, men også brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører inngår i noen grad i det indre nettverket. Det vanligste er likevel at aktører fra brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører, sammen med representanter fra DPSene og kommunenes helse- og sosialtjenester er en del av det vi har kalt koordinatorenes ytre nettverk.

Det indre nettverket har flere funksjoner. For det første har de i noen fylker vært med på å legge planer og strategier for arbeidet. For det andre har det indre nettverket fungert som en brekkstang for koordinatoren til å nå frem i det ytre nettverket. For det tredje har det indre nettverket bistått med selve gjennomføringen av aktiviteter, først og fremst kompetanseprosjektet.

Det er vanskelig å peke på noen av nettverkene som viktigere enn andre. Ofte ser vi at dette avhenger av hvor langt man har kommet, av hvilke aktiviteter som ligger i planene og ikke minst av fylkesnivåets engasjement. I følge koordinatorene har den praktiske nytten av nettverkene først og fremst vært innenfor opplæringsprogrammet. Ellers ser vi at nettverket har en funksjon i forhold til utvikling og/eller implementering av nye tiltak. Flere av koordinatorene betrakter også nettverket som et mål i seg selv, men da som et verktøy for saksbehandlerne lokalt.

Etter den første intervjuunden var inntrykket at koordinatorene delvis hadde lyktes med å etablere nettverk mot de interne aktørene. Samtidig ble det gitt uttrykk for at samarbeidet i nettverket kunne vært bedre, enten mot fylkesleddet eller mot lokalkontorene. Inntrykket er at de interne aktørene til å begynne med gjerne utgjorde koordinatorens ytre nettverk, men at dette i noen grad endret seg underveis. Også suksessen med å etablere nettverk mot de eksterne

aktørene er noe blandet. Fylkeskoordinatorene har lykket best med å etablere kontakt med fylkesmannens representant, og derigjennom kommunens helse- og sosialtjeneste. Sett i forhold til koordinatorenes egne ønsker og behov, har de i minst grad klart å bygge nettverk mot DPSene og psykiatritjenesten i kommunen.

Vi finner at de viktigste barrierene eller begrensningene i forhold til nettverksbyggingen er koordinatorenes tid og ressurser, samarbeidspartners tid og kapasitet, samarbeidspartners forventninger til koordinatorene og andre institusjonelle forhold. Når det gjelder samarbeidspartners forventninger gir flere av koordinatorene uttrykk for at disse gjerne har forventninger om at koordinatoren har prosjektmidler til rådighet. Når dette ikke er tilfellet, har samarbeidsinitiativene ofte blitt lagt på is. De institusjonelle begrensningene dreier seg ofte om manglende autoritet.

I følge koordinatorene selv er det opplæringsprogrammet som så langt har krevd mesteparten av deres tid og ressurser. Formen på det opplegget som er valgt er forholdsvis likt i de ulike fylkene. Derimot finner vi at innholdet i opplæringen har variert fra fylke til fylke. Opplæringsopplegget er stort sett gjennomført i tre faser; i fase en har man arrangert fellessamlinger over flere dager, mens man i en mellomperiode har hatt ulike typer aktiviteter som kursing i mindre grupper, hospitering, kollegaveiledning eller andre egenaktiviteter. Fase to har bestått av nye fellessamlinger. Primært er det medarbeidere i NAV-arbeid og NAV-trygd som har vært invitert med på opplæringsprogrammet. I tillegg har også ansatte i kommunens sosialtjeneste i noen grad blitt invitert med. Unntaksvis finner vi også at representanter fra andre institusjoner som DPSene, psykiatritjenesten i kommunene og representanter fra AMB, har vært inviterte til å delta. Koordinatorene melder om at oppslutningen om samlingene var stor i den første runden. Anslagsvis har gjennomsnittlig antall deltakere på denne opplæringen ligget på mellom 200 og 250 personer i hvert fylke. Gjennomgående opplever koordinatorene opplæringen som vellykket. Dels begrunnes dette med tilbakemeldinger fra deltakerne selv og dels med at etterspørselen etter å delta som regel har vært større enn kapasiteten. Imidlertid har mellomperioden og fase to i noen grad vært preget av manglende oppslutning. Mye av forklaringen på dette er i følge koordinatorene introduksjonen av NAV og generelle kapasitetsproblemer ved de ulike lokalkontorene.

Sammenlignet med nettverksarbeidet og opplæringen har aktiviteten det første året vært gjennomgående lavere når det gjelder metodeutviklingen. Men også her finner vi at aktivitetsnivået har variert noe fra fylke til fylke. Mens det i enkelte fylker er gjort lite eller ingenting på dette område, har andre fylker vært relativt aktive også med hensyn til metodeutvikling. Ikke uventet ser vi at dette særlig er tilfellet i fylker hvor de også har hatt storbykoordinator. Her finner vi

at samarbeidet med storbykoordinatoren gjennomgående har bidratt til spredning av tiltak utviklet innenfor storbysatsingen. Først og fremst dreier dette seg om lavterskeltilbud av typen ”Inn på tunet”. Ellers finner vi også tiltak som ”Jobbmestrende oppfølging”, tiltak med spesiell fokus på avklaring og tiltak med fokus på ”veien tilbake”.

Hovedårsaken til at man ikke har kommet lenger på dette feltet ligger i opplæringsprosjektet. Flere peker på at det i løpet av perioden frem mot høsten 2007 rett og slett ikke har vært tid til å konsentrere seg om så mange andre oppgaver. Ellers peker mange på at det generelt er vanskelig å arbeide med metodeutvikling og implementering parallelt med NAV-reformen. Et tredje forhold som trekkes frem av mange, er mangelen på ressurser. En fjerde barriere er tiltaksregelverket. Nye tiltak må tilpasses et regelverk mange fylkeskoordinatorer føler de ikke kjenner godt nok.

Stort sett svarer koordinatorene at de har realisert eller er i ferd med å realisere de planene de har hatt for sitt arbeid. De aller fleste har i større eller mindre grad lyktes i å bygge nettverk rundt sin funksjon og opplæringsprosjektet er i all hovedsak avsluttet eller befinner seg i en avsluttende fase. Når det gjelder metodeutviklingen, har det derimot vært en noe lavere aktivitet. Imidlertid finner vi at mange fylkeskoordinatorer ser for seg en økt satsing nettopp på dette området i tiden som kommer.

6 KOORDINATORROLLEN, HANDLINGSROM OG FORANKRING

I dette avsnittet skal vi se nærmere på noen av de faktorene som antas å påvirke gjennomføringen av oppgavene til fylkeskoordinatorene. For det første ser vi på den rollen som koordinatorene har ikledd seg. Verken den sentrale prosjektledelsen eller den lokale fylkesledelsen har lagt spesielt sterke føringer på utformingen av stillingene, og koordinatorene har derfor fått stort handlingsrom til å utforme sin egen rolle. Rollene bestemmes samtidig av omgivelsene og det handlingsrommet som er gitt lokalt. Et aspekt ved handlingsrommet er koordinatorenes forankring på fylkes- og lokalnivå. Jo bedre forankret prosjektet er, desto større handlingsrom kan vi forvente at koordinatorene har. Samtidig kan vi ikke betrakte handlingsrommet og forankringen som to sider av samme sak. Det kan godt være at satsingen på målgruppen eller koordinatoren selv er godt forankret i fylket, uten at koordinatoren har særlig handlingsrom. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

6.1 *Ulike roller*

Hva slags rolle en person vil ikle seg i en nyopprettet stilling, vil naturlig nok bestemmes av styringssignaler og stillingsinstruksjoner. Jo mer konkrete disse er, desto mer vil også rollene være forhåndsdefinerte. Sett fra koordinatorenes ståsted, kan styringssignalene enten komme fra fylkesnivået eller fra den sentrale prosjektledelsen i VVV. Ingen av disse har imidlertid gitt særlig sterke føringer på hvordan koordinatorene skal utforme sin stilling. På spørsmål om hvilke styringssignaler koordinatorene har lagt vekt på i utformingen av sin rolle, refererer de fleste til foredrag som ble presentert dem tidlig i prosjektperioden eller til strategidokumentet for VVV. Samtidig oppleves dette som utilstrekkelige styringssignaler, og mange av koordinatorene har savnet mer konkrete føringer i form av hva de skal prioritere og hvordan de skal gå frem for å nå de ulike målsettingene.

De fleste koordinatorene gir også uttrykk for at de heller ikke har noen føringer fra fylkesnivået i forhold til hvordan de skal utforme sin rolle. Dette må ses i sammenheng med at koordinatorene dels er en funksjon som er tilført fylke (ikke noe de selv har etterspurt) og dels i sammenheng med at de befinner seg utenfor linjen i et eget prosjekt. Her må vi også ta i betraktning at VVV-prosjektet opprinnelig var et prosjekt initiert av Aetat, og at NAV-reformen dels

har bidratt til at andre personer har kommet inn i ledende stillinger, og dels at oppmerksomheten har vært rettet mot andre ting i denne prosessen.

I mangel av konkrete styringssignaler fra fylket og den sentrale prosjektledelsen, har koordinatorene langt på vei selv definert sin egen rolle. Det betyr også at den enkeltes bakgrunn og erfaring – sammen med de lokale forholdene – har spilt en stor rolle for hvordan rollen er utformet. Her må det også legges til at koordinatorene gjennomgående har høy kompetanse og lang erfaring enten i eller utenfor etatene, noe som sannsynligvis har bidratt til å dempe noe av frustrasjonen over manglende styringssignaler. Samtidig har koordinatorene også etablert nettverk seg imellom – både lokale, regionale og nasjonale – der de har utvekslet erfaringer.

Vi kan her skille mellom minst tre roller som koordinatorene har ikledd seg: a) rollen som implementerer, b) rollen som pådriver og c) rollen som nettverksbygger. Rollene må her betraktes mer som idealmodeller enn som et bilde på den praksisen vi finner i hvert fylke. Det er tre grunner til dette. For det første utelukker ikke den ene rollen noen av de andre, og en koordinator kan ikle seg flere roller. I praksis ser vi likevel at det gjerne er en rolle som vektlegges fremfor de andre. For det andre er det ikke slik at rollene nødvendigvis sier noe om den faktiske situasjonen. Rollene kan vel så mye være en beskrivelse av hva slags strategier og mål den enkelte koordinator ønsker å jobbe etter. For det tredje er rollene ikke statiske. Det er med andre ord ikke slik at den rollen man iklær seg i en periode, nødvendigvis oppleves som den beste i en annen periode.

Den første rollen har vi betegnet som *implementeren*. Denne er primært opptatt av å endre praksis i førstelinjen og blant saksbehandlerne. Koordinatorens fokus er derfor først og fremst rettet inn mot lokalkontorene og mot de aktørene som fattet strategiske eller individuelle beslutninger overfor målgruppen. Dette dreier seg da om teamledere og saksbehandlere og om avklaringsprosesser og tiltaksbruk.

Den andre rollen er *pådriverrollen*. Denne er opptatt av å påvirke mer strategiske beslutningsprosesser på fylkesnivået. En sentral del av strategien er derfor å komme så nær disse beslutningsarenaene som mulig og å utvikle strategier for å få innflytelse over disse. Vi kan her skille mellom tre aspekter: a) skaffe seg fysisk eller organisatorisk nærhet til sentrale beslutningsarenaer; b) skaffe seg innpass i beslutningsfora og c) utvikle ideer og forslag som kan vinne gjennom i disse foraene. Her gjelder det med andre ord å skaffe seg et handlingsrom ved å få innpass og dernest vinne oppmerksomhet gjennom å lansere gode ideer. Når vi gjennomførte den første intervjuunden med koordinatorene, befant mange seg i den første fasen, men var i ferd med å bevege seg over i den andre fasen for å skaffe seg et handlingsrom. I noen grad opplevde også enkelte

å ha fått innpass innenfor enkelte beslutningsarenaer. I den andre runden hadde flere beveget seg inn i den andre og til dels inn i den tredje fasen.

Den tredje rollen har vi kalt *nettverksbyggeren*. Her rettes oppmerksomheten i større grad mot aktører som befinner seg utenfor etaten. Tankegangen bak er dels å skaffe seg handlingsrom ved å koordinere NAVs aktiviteter med andre aktiviteter, samt utnytte flere institusjonelle ressurser for felles sak.

De tre rollene beskrevet over, kan alle betraktes som aktive roller. For å gjøre bildet fullstendig, kan det også være aktuelt å ta med en passiv rolle. Også denne må betraktes som en idealmodeell i den forstand at den ikke gir noe fullstendig beskrivelse av en bestemt koordinator, men heller er et aspekt som preger koordinatoren i ulik grad og i ulike perioder. Dette fordi den spesielle situasjonen til koordinatorene – dvs. manglende styringssignaler – også har skapt en viss grad av forvirring og handlingslammelse. Selv om en bestemt koordinator har en av de aktive rollene, gir dette ikke nødvendigvis noen fullstendig beskrivelse. Det er vel så vanlig at man skifter mellom en passiv og en aktiv rolle som at man skifter mellom ulike aktive roller.

Vi bør også ta med en siste rolle som vi kan kalle utviklerrollen. Her rettes oppmerksomheten først og fremst om arbeidet med å utvikle nye metoder og nye tiltak. Som vi var inne på i forrige kapittel er dette noe som fylkeskoordinatorene bare i mindre grad har arbeidet med så langt. Følgelig er utviklerrollen en rolle vi bare i liten grad gjenfinner hos fylkeskoordinatorene. Derimot er det mer relevant å betrakte storbykoordinatorene som utviklere. Vi vil komme nærmere tilbake til denne rollen i kapittel 8 og 9.

6.2 Handlingsrom og forankring

Koordinatorene opplever i stor grad at de har måttet skape seg sitt handlingsrom selv. Dette er et gjennomgående inntrykk. Hvorvidt og i hvilken grad de mener at de har klart dette, varierer. Her er det flere faktorer som spiller inn. For det første synes bakgrunnen å ha betydning. Det å ha kjennskap til etatene synes å være en fordel, men det å samtidig ha personlige relasjoner og kjennskap til ulike aktører, synes å ha enda større betydning. Tilsvarende kan vi si at erfaringer med tilsvarende roller og lederstillinger, har en viss betydning, både i forhold til den status man får og i forhold til evnen man har til å manøvrere i systemet.

Ut over koordinatorenes egne bakgrunner, kan det også se ut som om fylkesledelsens bakgrunn har spilt en rolle, i det minste i starten av prosessen. Dette har sammenheng med at VVV opprinnelig var et Aetat prosjekt, som nå ble underlagt tidligere trygdesjefer i flere fylker. Mange av trygdesjefene som

kom inn i ledelsen av etaten, kjente derfor ikke til prosjektet i starten. Flere viser imidlertid til at dette forbedret seg etter hvert som prosjektet skred frem.

Inntrykket fra den første intervjurunden med koordinatorene var at de både hadde handlingsrom og ikke handlingsrom, noe som vel reflekterer at de var noe isolert i fylkesleddet. På den ene siden var det ingen som begrenset dem, men samtidig hadde de lite ryggdekning på fylkesnivået og liten tilgang til viktige beslutningsarenaer og økonomiske ressurser. I praksis hadde de vel derfor ikke særlig stort handlingsrom, noe følgende sitater viser:

”Jeg kan nesten gjøre som jeg vil, så lenge det ikke koster noe. Men siden jeg mangler midler, er kanskje ikke handlingsrommet så stort likevel. Mer midler gir større handlingsrom. Dette fordi at når du har penger, så blir du straks mer interessant for samarbeidspartnerne.”

”Jeg har muligheter til å framføre mine ønsker, men ikke noe ut over det. Altså, jeg kan ta opp problemstillinger og melde disse inn, men det er jo ikke slik at jeg kan iverksette så veldig mye uten å ha aksept for det. Det har jeg gjort, men det ble stoppet.”

I den andre intervjurunden er inntrykket at forholdene har endret seg noe. De fleste viser nå til at de har et godt handlingsrom, og at forholdene har blitt bedre. Det er flere forhold som kan forklare dette. Et forhold som flere av koordinatorene er inne på, er at gjennomføringen av opplæringsprogrammet i vesentlig grad har bidratt til å skape anerkjennelse og legitimitet. Herunder viser også en av koordinatorene til at inkluderingen av sykefraværsoppfølgingen var en genistrek spesielt i fylker med en trygdetung ledelse.⁵ Et annet forhold er at koordinatorene etter hvert har blitt mer kjent med systemet i NAV og med andre samarbeidsaktører. Noe av bakgrunnen for dette er igjen at de har fått mer oppmerksomhet og legitimitet på fylkesnivået. En av koordinatorene uttrykker det på følgende måte:

”Når du skal gå ut med ting, så er det dette at du har en annen tyngde med deg enn det jeg ellers ville hatt ... jeg kan ikke bare handle helt på egenhånd. Jeg må ha noen med meg. Og da er det jo enklere hvis du da vet at du har fylkesledelsen i ryggen.”

⁵ Det må her legges til at meningene om dette er delte. Noen oppfattet også at dette bidro til at opplæringsprogrammene ble mer sprikende og mindre målrettet.

En annen viser også til at handlingsrommet har økt som følge av at koordinatoren har blitt involvert i planarbeidet i fylket. For koordinatoren er det heller spennet i arbeidsoppgavene, det å være tilstede på alle relevante arenaer, og å passe på at man ikke blir glemt som nå oppfattes som den største begrensningen i handlingsrommet.

En tredje koordinator opplever også at handlingsrommet har blitt bedre som følge av at tiden har gått, og at koordinatoren både er blitt kjent og selv har gjort seg kjent med ulike systemer og aktører. På den andre siden uttrykker den at dette først og fremst gjelder utenfor egen etat:

”Handlingsrommet er veldig stort. Jeg vandrer overalt jeg vil. Det er en stor åpenhet, og jeg føler meg ønsket velkommen. Men det er gjerne av andre instanser enn vår egen.”

Mer konkret viser denne koordinatoren til at fylkesnivået i liten grad er opptatt av kompetanse og metodeutviklingen. Med andre ord kan det se ut som om denne koordinatoren har lyktes rimelig godt med å bygge ut nettverket – i det minste mot de eksterne aktørene – og at begrensningene i handlingsrommet først og fremst dreier seg om de to øvrige satsingsområdene (kompetanse og metode).

Samtidig er det også enkelte av koordinatorene som opplever at situasjonen har endret seg lite, og at konkurransen om oppmerksomheten har hardnet til etter hvert som andre aktiviteter i forbindelse med NAV-reformen har dukket opp. Et par av koordinatorene opplever også at det er en viss usikkerhet knyttet til stillingene og videreføringen av prosjektet. På den ene siden vises det til signaler fra sentralt hold om videre satsing og på den andre siden til den lokale ledelsen som gir andre signaler. Inntrykket er at koordinatorene i disse fylkene opplever et vakuum spesielt etter at opplæringsprogrammet etter hvert kom inn i en slutfase. Langt på vei synes det derfor som om man her er tilbake til starten da mange opplevde både ”å ha handlingsrom og ikke ha handlingsrom”.

For å oppsummere kan vi si at erfaringene med handlingsrommet og forankringen er delte. I flere av fylkene opplever koordinatorene at de har fått økt handlingsrom som følge av en bedre forankring på fylkesleddet. Samtidig ser vi også at det kan skapes handlingsrom gjennom ekstern nettverksbygging uten å ha den samme forankringen på fylket, noe som naturlig nok begrenser koordinatorens handlingsmuligheter. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig med en engasjert koordinator dersom forankringen i fylkesleddet mangler. Til slutt finner vi også enkelte fylker der det synes som om koordinatoren verken har særlig god forankring i fylkesleddet eller forhåpninger fremover for koordinatorstillingen. Med bakgrunn i intervjuene fra fylkesledelsen kan mye tyde på at denne

situasjonen har sammenheng med at andre aktiviteter innenfor NAV-reformen trenger seg på, og at fylkesledelsen i større grad ønsker å etablere et mer helhetlig integrert kompetanseprosjekt som går ut over målgruppen til VVV. Vi har også tidligere vært inne på at man i ett av fylkene har lagt en slik strategi til grunn for fylkeskoordinatorens virksomhet. Følgene av dette har imidlertid vært at fylkeskoordinatorens aktiviteter har blitt mindre synlige (sammenlignet med andre fylker).

6.3 Fylkesledelsens syn på koordinatorene

Gjennomgående gir representantene fra fylkesledelsen uttrykk for å være positive til mål og intensjoner med VVV, samt til koordinatoren som et viktig virkemiddel for å realisere disse målene. Spesielt vises det til at koordinatorene har bidratt til å sette psykiske lidelser på dagsordenen i fylkene. Dette impliserer i følge flere av informantene at kompetansen og tilbudet til denne gruppen ikke har vært god nok.

Fylkesledelsens positive oppfatninger av koordinatorenes rolle står imidlertid i kontrast til hvordan mange av koordinatorene har opplevd møtet med fylkesnivået. Som nevnt tidligere, er det flere som opplever å ha hatt vanskelig for å vinne innpass og finne sin plass i organisasjonen. Tilsynelatende er forklaringen på dette at fylkesledelsen har økt oppmerksomheten omkring fylkeskoordinatoren og deres rolle. Selv de som i klartekst uttrykker skepsis til prosjektet, har etter hvert integrert koordinatoren i fylkets øvrige strategier og sat-singer:

”Når NDU og direktoratet først skulle sette i gang dette her, så måtte vi bruke det til beste for oss selv. Det snakka vi om i ledergruppen og tilpasset våre planer slik at VVV kunne gå rett inn i opplegget. Det mener jeg at vi har fått til.”

Det er også naturlig å tenke seg at man på fylkesnivået vil ha problemer med tidspunktet for gjennomføringen av aktivitetene til fylkeskoordinatorene. Flere gir da også uttrykk for at tidspunktet kan være problematisk som følge av at man står ovenfor store tekniske og organisatoriske utfordringer i forhold til NAV-reformen. Samtidig er inntrykket at de fleste synes det er viktig at det også satses på kompetanse- og metodeutvikling i tillegg til den mer tekniske opplæringen. Flere mener dessuten at det er spesielt viktig å satse på målgruppen i VVV.

Det kan se ut til at de fleste koordinatorene etter hvert har blitt godt forankret på fylkesleddet etter at fylkene ble kjent med koordinatorene og deres

oppgaver. Flere har samtidig forståelse for at koordinatorene i en tidlig fase følte seg isolert fra fylkesleddet. Representantene fra fylkesledelsen har flere forklaringer på dette.

Et forhold er usikkerheten i forhold til at koordinatorene opererte bredt, og det at de dermed naturlig hørte hjemme i begge avdelingene på fylkesnivået. Dette bidro nok til at enkelte koordinatorene ble værende i ARK, eller at det tok tid før man fattet en beslutning om å flytte koordinatoren. I følge en av fylkeslederne var det unaturlig å skille mellom de med psykiske lidelser og andre. I det aktuelle fylket trakk de heller et skille mellom de som trengte oppfølging og de som ikke trengte det. Et nærliggende argument har vært at man på fylkesnivå har ønsket å skille fylkesnivået som et strategisk ledd, fra andre mer operative funksjoner. Siden koordinatorens funksjon ble oppfattet som operativ, passet den derfor ikke i fylkesleddet.

En annen av fylkeslederne har en annen og mer innfløkt forklaring. Denne forklarer koordinatorens følelse av å ikke være integrert med koordinatorens sterke engasjement for saken på den ene siden, og møtet med en ledelse som måtte ivareta et helhetssyn på den andre. I følge informanten er det da lett for: *”at du tar det som et tegn på nedprioritering. Det er bare flott – det er en del av gamet.”* I lys av denne begrunnelsen kan vi også forstå hvorfor flere koordinatorene ikler seg en pådriverrolle i den forstand at de opplever å måtte kjempe for sin sak mot andre saker som er på dagsorden. Vi ser her konturer av hvordan situasjonen fort kan fortone seg som et politisk spill for koordinatorene, et spill som står i sterk kontrast til forestillingen mange har om byråkratisk orden med linjen som den stabile bærebjelken i systemet. Det er derfor kanskje ikke så overraskende at de som representerer den sistnevnte gruppen, betrakter koordinatorene som støy i maskineriet.

Et tredje forhold som nevnes, er at det for koordinatorene har vært vanskelig å få forankring på fylkesleddet pga at fokuset her først og fremst har vært på arbeid, og at koordinatorene med sine lavterskeltilbud nærmest har jobbet på den andre banehalvdelen:

”For jeg ser at veldig mange fylker har stor jobbfokusretning på alt. ... Det er en hang enkelte plasser til å tenke veldig jobbfokus, og da stenger en veldig for å tenke utvikling eller prøving og feiling.”

På samme måte som at det er flere begrunnelser for at koordinatorene ble eller følte seg isolert i en tidlig fase, kan vi også skille mellom minst to begrunnelser for å integrere koordinatorene i større grad. Den første som vi har nevnt tidligere, er et genuint ønske om å trekke koordinatorene nærmere inn i fylkets virksomhet for å gi dem handlingsrom og dra nytte av deres tjenester. Satt på spis-

sen synes den andre begrunnelsen å dreie seg om å fjerne de sentralt styrte koordinatorstillingene (ikke personene).

I denne sammenheng er det kanskje den siste begrunnelsen som er mest interessant. De fleste fylkeslederne har nemlig et noe tvetydig syn på koordinatorene. På den ene siden kan vi si at både arbeidskraften og kompetansen deres er ønsket velkommen. Dette er også utgangspunktet for den støtte de får, men da først og fremst som fagpersoner. På den andre siden er inntrykket at det gjennomgående hersker stor skepsis til selve koordinatorstillingen, dvs. til det å organisere koordinatoren i et sideordnet prosjekt. Det er flere som gir mer eller mindre tydelige signaler om at de helst hadde sett at dette var oppgaver som ble ivaretatt innenfor linjen. En av lederne gir også uttrykk for at virksomheten til koordinatorne overlapper den virksomheten de ellers driver med i fylket:

”Jeg oppfatter jo at dette som gjelder VVV – altså kompetansebygging knyttet til oppfølging av mennesker med lettere psykiske lidelser – er kjerneoppgavene til og grunnlaget for NAV-reformen. ... Paradokset i forhold til VVV som prosjekt er jo, slik jeg opplever det, at det er et prosjekt midt inne i det som faktisk er kjerneoppgaven i mitt oppdrag i forhold til det å bygge nye kontorer, og i forhold til det som er reformen.”

Et annet aspekt ved denne problemstillingen er det å isolere de med psykiske lidelser fra andre grupper med behov for oppfølging. Flere gir med andre ord uttrykk for at de på fylkesnivået først og fremst er opptatt av å skille mellom funksjoner eller formål og mindre mellom målgrupper slik VVV gjør:

”Jeg vil ikke at vi skal løsrive kompetansetiltakene. De skal være en del av det integrerte opplegget som går mot alle som trenger oppfølging. Det er jo de samme som jobber med andre som trenger oppfølging. Vi skiller ikke etter hvorvidt de jobber mot de med psykiske lidelser ...”

En av fylkeslederne er også forholdsvis eksplisitt på at integreringen av fylkeskoordinatoren langt på vei dreide seg om en kooptering. På spørsmål om begrunnelsen for at koordinatoren var plassert i linjen, er svaret følgende:

”Årsakene ligger på en måte i kvalitet og læring sitt mandat. Der skal metoder utvikles. Der vil arbeidet til koordinatorene kobles til linjen. Vi ønsker å koble prosjektet inn i linjen.”

I lys av disse sitatene og inntrykket vi ellers sitter med, tyder mye på at man i flere fylker er mest interessert i å kooptere koordinatoren i den forstand at koor-

dinatoren som person inkluderes fullt og helt i linjen, uten sentrale bindinger.⁶ Vi kan med andre ord si at situasjonen for koordinatoren har skiftet fra det å bli møtt med skepsis til det å bli tatt inn i varmen og til slutt forsøkt inkorporert i den ordinære virksomheten på fylkesnivået. Dette må også ses i sammenheng med det enkelte koordinatorene opplever som et problem, nemlig at man også får tildelt andre linjeoppgaver, noe som igjen er en konsekvens av å bli for integrert i linjen.

Til slutt er det naturlig å relatere denne diskusjonen til spørsmålet om øremerking av koordinatorstillingene. I utgangspunktet bør dette spørsmålet knyttes til de overordnede formålene med VVV og fylkeskoordinatorenes virke. Som nevnt innledningsvis, er formålet å tilby flere og bedre tilpassede tilbud til personer med psykiske lidelser. Spørsmålet da er hva slags koordinatormodell som fremmer en slik målsetting best: en koordinator som arbeider skjermet fra den øvrige organisasjonen eller en som mer eller mindre er kooptert inn i linje-arbeidet på fylkesnivået. Svaret er sannsynligvis ingen av dem. I en tidlig fase i prosjektperioden så vi at mange koordinatorene opererte relativt isolert og manglet forankring til fylkesleddet. I denne perioden manglet de også handlingsrom og bidro i så måte lite til måloppnåelsen. Samtidig har vi i en senere fase sett tendenser til å kooptere koordinatorene i den forstand at de ikke bare integreres, men at oppgavene deres også blir utvannet med andre linjeoppgaver. I den forbindelse vil øremerking nettopp være et virkemiddel for å unngå at satsingen utvannes. Løsningen ligger sannsynligvis et sted i midten mellom disse to modellene, dvs. der koordinatoren både får mulighet til å koordinere sine oppgaver med andre og på den andre siden har tilstrekkelig frihet til å realisere målet for prosjektet. Sagt med andre ord, så kan både for svak og for sterk forankring svekke koordinatorenes handlingsrom. Denne problemstillingen vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 8.

6.4 Oppsummering

De fleste fylkeskoordinatorene gir uttrykk for at styringssignalene har vært mangelfulle, og at de i større eller mindre grad har savnet konkrete føringer med hensyn til hvordan de skal utforme sin rolle, hva de skal prioritere og hvordan de skal gå frem for å nå de ulike målsettingene. Dette savnet gjelder både føringer fra prosjektledelsen sentralt og fra fylkesledelsen. I mangel på konkrete

⁶ Kooptering kan defineres som en gruppes taktikk for å nøytralisere en annen gruppe av interessekonflikter eller utfordrere, ved å invitere og inkludere gruppen som utfordrer, inn i gruppen som blir utfordret. Innenfor organisasjonsteorien knyttes begrepet kooptering ofte til Selznick (1948) som betrakter koopteringsprosesser som en mekanisme for å skape stabilitet i møte med interne eller eksterne trusler.

styringssignaler fra fylket og fra den sentrale prosjektledelsen, har koordinatorene langt på vei definert og utformet sine roller selv. Dette betyr at den enkeltes bakgrunn og erfaring – sammen med de lokale forholdene – har spilt en stor rolle for hvordan rollen er utformet i de ulike fylkene.

Vi finner å kunne skille mellom i alle fall tre ulike roller; a) rollen som implementerer, b) rollen som pådriver og c) rollen som nettverksbygger. Disse tre rollene er alle aktive roller. Vi finner imidlertid også indikasjoner på en mer passiv rolle, som i alle fall tidvis har kommet til uttrykk i form av forvirring og handlingslammelse grunnet mangelen på tydelige styringssignaler. Den ene av disse rollene utelukker for så vidt ikke de andre, og koordinatorene kan godt ikke seg flere av rollene samtidig, eller også veksle mellom de ulike rollene. I praksis ser vi imidlertid at det gjerne er en rolle som vektlegges fremfor de andre.

I hvilken grad koordinatorene føler de har lykket med å skape seg et handlingsrom avhenger av en rekke forhold. Koordinatorens bakgrunn synes å spille en rolle. Det å ha kjennskap til etatene ser ut til å være en fordel. Enda større betydning synes imidlertid de personlige relasjonene og kjennskapet til de ulike aktørene å ha hatt. Også erfaringer med tilsvarende roller og lederstillinger har hatt en viss betydning, både i forhold til den status man har fått og i forhold til evnen man har til å manøvrere i systemet.

Da vi intervjuet koordinatorene i mars 2007 var inntrykket at koordinatorene på en og samme tid både hadde og ikke hadde handlingsrom. På den ene siden var det ingen som begrenset dem, eller blandet seg vesenlig inn i hva de gjorde. På den annen side hadde de av ulike årsaker liten ryggdekning på fylkesnivået og liten tilgang til viktige beslutningsarenaer. De hadde dessuten begrensede økonomiske ressurser. Da vi intervjuet koordinatorene i september/oktober 2007 var imidlertid inntrykket at forholdene i noen grad hadde endret seg til det bedre. En av grunnene til dette var at opplæringsprogrammene som i det store og det hele da var avsluttet, hadde bidratt til at koordinatorene i større grad hadde fått anerkjennelse og legitimitet på fylkesnivået. En annen grunn var at koordinatorene etter hvert også var blitt mer kjent med systemet i NAV og med andre samarbeidspartnere. Men ikke alle har opplevd at situasjonen har bedret seg. Flere peker også på at situasjonen stort sett er uendret. Disse opplever også at kampen om oppmerksomhet har hardnet til etter hvert som andre aktiviteter i forbindelse med NAV-reformen har dukket opp.

For å oppsummere kan vi si at erfaringene med handlingsrommet og forankringen er delte. I flere fylker opplever koordinatorene at de har fått økt handlingsrom som en følge av en bedre forankring i fylket, mens vi i andre fylker finner at koordinatoren verken har spesielt god forankring i fylkesleddet eller særlige forhåpninger om å få til dette i nær fremtid. Med bakgrunn i intervjuene

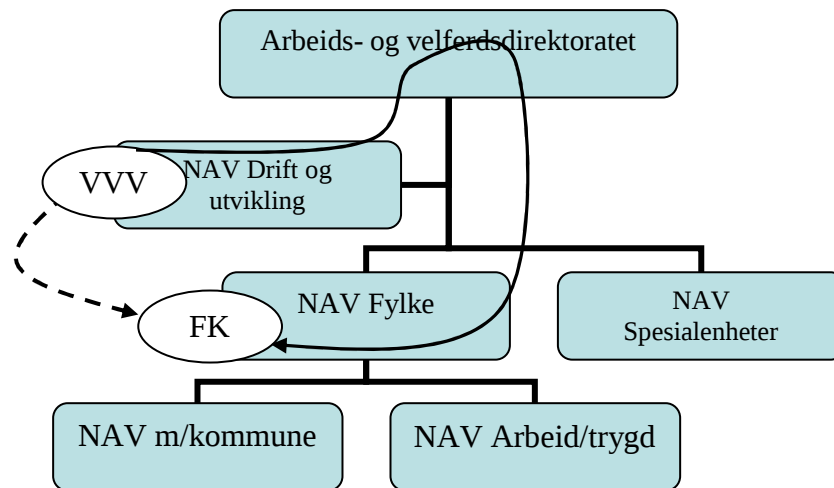
med fylkesledelsen kan det se ut til at denne situasjonen i alle fall i noen grad har sammenheng med at andre aktiviteter i forbindelse med NAV-reformen trenger seg på og at fylkesledelsen i disse fylkene i større grad ønsker å etablere et mer helhetlig integrert kompetanseprosjekt som går ut over målgruppen til VVV.

Fylkesledelsen synes ellers å være gjennomgående positive til både intensjonene med VVV og til koordinatoren som en faglig ressurs. Fylkesledernes syn på fylkeskoordinatorene er imidlertid noe tvetydige. På den ene siden ønskes arbeidskraften og kompetansen deres velkommen. Dette er også utgangspunktet for den støtten fylkeskoordinatorene får. På den andre siden hersker det samtidig også en stor grad av skepsis til selve koordinatorstillingene, det vil si til det å organisere koordinatoren i et sideordnet prosjekt. Satt på spissen kan derfor den observerte tendensen til å trekke koordinatorene nærmere fylkesledet i noen grad også være et grep fra fylkesledelsens side for å "fjerne" de sentralt styrte koordinatorstillingene. Inntrykkene fra intervjuene med fylkesledelsen, så vel som med fylkeskoordinatorene gir grunn til å tro at det som har skjedd ikke bare er en økt forankring av koordinatorene, men i noen grad også en kooptering i den forstand at koordinatoren som person inkluderes fullt og helt i linjen, uten sentrale bindinger.

7 ORGANISERING, STYRING OG LEDELSE

7.1 Kort om styringssystemet i NAV

For å forstå hvordan fylkeskoordinatorene opplever styringen av prosjektet, er det nødvendig å se dette i et større perspektiv. I figuren under har vi derfor plassert VVV-prosjektet inn i NAVs organisasjonskart.



NAV-organisasjonen ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Drift og utvikling (NDU) har videre en støttefunksjon til direktoratet. I direkte linje under direktoratet finner vi NAV-fylke og under dem igjen lokalkontorene. Spesialenhetene er ikke relevante i denne sammenheng. I direktoratet er det en egen avdelingsdirektør med ansvar for fylkesleddet. I tillegg har direktoratet andre direktører med ansvar for andre særskilte oppgaver (arbeid og aktivitet, pensjon og ytelser, spesialenheter). Avdelingsdirektøren for arbeid og aktivitet har et overordnet fagansvar for VVV-prosjektet. Direktoratet styrer underliggende nivåer på flere måter. Det viktigste styringsverktøyet er mål- og disponeringsbrevet som sendes ut en gang i året. Andre skriftlige styringssignaler kan utformes i brev form eller i form av godkjente handlingsplaner eller andre tilsvarende dokumenter. Til slutt styres det underliggende fylkesnivået i form av jevnlig dialogmøter med fylkesledelsen.

NDU skal som nevnt, være en støttefunksjon til direktoratet. Som det fremgår av figuren, ligger også VVV-prosjektet i NDU. Den prinsipielle rollefordelingen mellom NDU og direktorat er at direktoratet skal være styrende og

NDU støttende. Det betyr i praksis at det ikke skal gå styringssignaler direkte fra NDU og ut i organisasjonen. Alle styringssignaler skal gå via direktoratet og godkjennes der. Dette er også illustrert i figuren med linjen som går fra NDU, til direktoratet og ut til fylkesnivået. Den andre linjen som går direkte fra NDU/VVV til koordinatorene på fylkenivået, er ment å illustrere kommunikasjon i form av støttefunksjoner. Kommunikasjonen i de to linjene skal således ha ulike funksjoner. Linjen via direktoratet skal benyttes til formelle styringssignaler, mens linjen direkte til fylket skal benyttes til å kommunisere annen informasjon som ligger innenfor rammen av de styringssignalene som er sendt ut.

7.2 Koordinatorenes perspektiv

Vi har tidligere vært inne på den organisatoriske plasseringen av fylkeskoordinatorene og hvordan dette har endret seg ved at flere har flyttet fra ARK og over til fylkesleddet. Dette synes å ha bidratt positivt i de fleste tilfellene. Flere opplever at både forankring og handlingsrom har blitt bedre, mens andre ikke opplever noen endring.

En annen problemstilling som går igjen i de fleste fylkene, er at styringssignalene fra prosjektet sentralt har vært uklare og til dels mangelfulle. Dette supplert med at den lokale ledelsen i starten heller ikke ga styringssignaler, skapte således en uklar situasjon for fylkeskoordinatorene. Flere har derfor opplevd en viss frustrasjon i forhold til hvilken rolle de skulle spille, hva slags oppgaver de skulle arbeide med og hvordan oppgavene skulle gjennomføres. Et forhold var knyttet til de fylkesvise planene. I utgangspunktet var det slik at planene skulle godkjennes sentralt i VVV, men flere av koordinatorene viser til at dette likevel ikke ble gjort. Tilsvarende var det også flere koordinatorene som ble sittende å vente på godkjenning av de fylkesvise opplæringsprogrammene samt på signaler om de skulle få tiltaksmidler eller ikke. Et annet forhold var forvirringen omkring hva som lå innenfor og utenfor koordinatorenes ansvarsoppgaver, noe følgende sitat er et eksempel på:

”Ellers føler jeg at vi burde jobbe mer mot arbeidsgiverne. Men er det jeg som skal gjøre dette? Jeg er litt usikker på det. Her tenker jeg at det burde vært litt klarere retningslinjer. Jeg mener koordinatorstillingen kunne vært eller bli enda viktigere hvis det var litt mer tydelighet på en del ting. Da tenker jeg like mye fra fylkesledelsen som fra prosjektets side.”

Det var likevel en del styringssignaler som nådde frem til koordinatorene. I fylkesledelsen ble det imidlertid reagert på måten disse styringssignalene nådde frem til fylkene på:

”Jeg følte at – særlig i forbindelse med fylkessamlingene – når noe ikke kom via linjen, så gjorde dette det vanskelig for meg i forhold til mine ledere. De ble sure og syntes prosjektet var noe tull. De sa det vel ikke rett ut, men jeg fikk inntrykk av at det var sterk motstand.”

Vi skal ikke se bort ifra at enkelte av disse forholdene gjorde det ekstra vanskelig for enkelte koordinatorene å få forankring i fylket. Flere etterlyste derfor også at styringssignalene måtte komme fra linjen fremfor direkte fra prosjektledelsen. Dette blir begrunnet med at de ønsket å unngå å irritere fylkesledelsen, og at det skapte vanskeligheter i forhold til arbeidet med å få prosjektet forankret i fylket.

En av årsakene til de mangelfulle og uklare styringssignalene synes å komme av prosjektets og prosjektledelsens plassering i NDU. Plasseringen i NDU innebærer i praksis at enhver form for kommunikasjon som har form av å være et styringssignal, skal gå fra prosjektet via ledelsen i NDU, videre til direktoratet for godkjenning og dernest ut til fylkesledelsen og koordinatorene. Bakgrunnen for dette er naturlig nok implementeringen av NAV-reformen og behovet for entydige styringssignaler fra direktoratet og ut til fylkene. Samtidig viser figuren over at det for VVV isolert sett, kan bli en lang og kronglete styringsvei.

Sett fra prosjektet VVV sin side er det åpenbart vanskelig å styre et prosjekt utelukkende innenfor linjen og med tradisjonelle byråkratiske styringsverktøy, dvs. i form av styringsbrev eller andre styringsdokumenter. Spesielt de prosjektene som fylkeskoordinatorene har hatt ansvaret for, vil nødvendigvis kreve en tettere styringsdialog. Mange av fylkeskoordinatorene vi har intervjuet melder om at de underveis har hatt behov for avklaringer og svar på ulike typer spørsmål, og at de da naturlig nok har henvendt seg til prosjektledelsen. Ofte har de imidlertid måttet vente lenge før de har fått svar på sine henvendelser, og av og til har henvendelsene ikke blitt besvart i det hele tatt. Det er grunn til å tro at mange av disse henvendelsene har forblitt ubesvarte nettopp fordi eventuelle svar er blitt vurdert som styrende, og derfor skal gå gjennom den ordinære styringslinjen. Vi kan slik si at strategiplaner og andre skriftlige styringsdokumenter er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å drive et utviklingsprosjekt som VVV. Det vil samtidig være nødvendig med tett og rask kommunikasjon som går begge veier, både ovenfra og ned og nedenfra og opp. En sentral begrunnelse for dette er at man innenfor utviklingsprosjekter som VVV i mindre grad kan støtte seg på etablerte normer eller organisasjonskulturer (usynlige styringssig-

naler) slik man gjerne kan innenfor en normal drift og mer institusjonaliserte rammer. I et prosjekt som VVV der koordinatorene hadde ulik bakgrunn og ble satt til å drive en form for nybrottsarbeid, fantes ingen slike "usynlige" styringssignaler, og behovet for mer direkte styringsdialog blir derfor desto større. Til tross for dette har koordinatorene likevel fått til en god del, noe som bl.a. kan tilskrives koordinatorenes egne initiativ og ressurser. Konsekvensen av manglende styring og stort initiativ fra koordinatorenes side har imidlertid bidratt til at aktivitetene har blitt gjennomført på ulike måter i fylkene. Enkelte har derfor også stilt spørsmål om dette kan betraktes som et nasjonalt program siden innholdet i så stor grad varierer fra fylke til fylke. I den sammenheng skal vi imidlertid ikke glemme de interne nettverkene koordinatorene etablerte seg imellom, nettverk som både har kompensert for manglende styringssignaler og motvirket at det har oppstått for store forskjeller mellom fylkene.

7.3 Fylkesledelsens perspektiv

Fylkeskoordinatorene er som nevnt tidligere, både en del av fylkesleddet og en del av et sentralt initiert prosjekt. Koordinatorene kan således betraktes å ha to "herrer", både den lokale fylkesledelsen og den sentrale prosjektledelsen, noe som lett kan skape styringsproblemer. I den grad fylkesledelsen har kritiske merknader til koordinatorenes funksjon, er det gjerne knyttet til denne problematikken. Her ser vi imidlertid at det varierer fra fylke til fylke hvordan de håndterer dette. På den ene siden finner vi de som etterlyser mer entydige styringssignaler via linjen (dvs. via direktoratet og til fylkesleddet), og på den andre siden de som i større grad aksepterer at det eksisterer flere kommunikasjonskanaler. Fylkene som legger vekt på at styringssignaler og kommunikasjonen skal gå via fylkeleddet, opplever organisasjonsmodellen som mest problematisk:

"Hvorvidt det skal være i NDU eller direktoratet får de selv finne ut av, men poenget er at det skjer ting ... det går brev og beskjer rett til koordinatoren som eneste kontaktperson i fylket. Det er litt halvfrekt nesten. Vi også bør jo vite hva som skjer. Det hadde vært greit om postkassene våre ble brukt litt mer sånn at vi i det minste fikk beskjed omtrent samtidig med koordinatoren... sånn at ikke ting må komme fra koordinatoren. Det har jo vært store ressurskrevende opplegg og da er det merkelig å bli detaljstyrt fra direktoratet og NDU uten at direktøren er informert."

I følge den samme informanten har den manglende kommunikasjonen til fylkesleddet bidratt til forvirring rundt koordinatorens rolle og funksjoner og til at de mer eller mindre har blitt tilfeldig plassert. En annen viser til at det har vært uklart om de fikk øremerkede tiltaksmidler eller om dette skulle tas fra rammen:

”Vi hører jo at noen fylker gjør det [øremerker], mens andre ikke gjør det. Jeg synes vel at det i seg selv tyder på at det er uklart. Når vi ber om presisering av dette, så får vi ikke det. Man må på en måte ta seg til rette her og finne ut hva som gagnar brukerne – og det gjør vi jo.”

Med andre ord er det ikke bare koordinatorene som savner klarere styringssignaler, men også fylkesledelsen.

En annen representant for fylkesledelsen er også i utgangspunktet kritisk til styringen av prosjektet. Informanten mener at løsningen ligger i det å trekke et klarere skille mellom styringssignaler som bør komme gjennom linja, og annen informasjon som godt kan gå gjennom prosjektet: *”Alle styringssignaler må gjennom linja, men at det er kommunikasjon ellers, er jo naturlig og nødvendig”*.

For fylkesledelsen er det avgjørende med entydige styringssignaler for å unngå dobbeltarbeid og med tanke på å koordinere aktivitetene lokalt. Dette eksemplifiseres bl.a. med situasjonen som oppstod da sykefraværsoppfølgingen skulle inkluderes i opplæringsprogrammet. I følge en informant bidro dette til at man på fylkesnivå satt og jobbet dobbelt med dette i prosjektet og i linjen. Et sentralt spørsmål her er derfor hva som kan defineres som styringssignaler, og hva som kan defineres som annen informasjon. I følge den samme informanten er f.eks. godkjenning av planene til fylkeskoordinatorene noe som naturlig bør gå via linjen. Det samme gjelder også styringssignaler i forhold til hvordan øremerkede midler skal benyttes. Derimot mener informanten at f.eks. kommunikasjon om metoder kan gå direkte via prosjektet.

På spørsmålet om styringsproblematikken rundt fylkeskoordinatorene er et generelt problem, svarer en annen av fylkeslederne at dette er spesielt for VVV-prosjektet. Informanten trekker videre opp to andre prosjekter som også er ledet fra NDU, men uten at de opplever å ha hatt tilsvarende problemer:

”De legger til rette for oss, målet er klart og det har gått gjennom linjen. Vi skal levere [tjenestene], men vi får gjøre det ut fra de lokale rammebetingelsene. ... De er støttende for oss, slik jeg opplever at det skal være, mer enn en ball som blir spilt ut med forventninger om leveranser tilbake.”

Her skinner det gjennom at fylket i disse prosjektene har hatt større frihet med hensyn til å implementere prosjektene enn det de opplever å ha innenfor VVV-prosjektet. Dette kan således tolkes dit hen at problemet med koordinatortil-lingen er at det oppstår en ekstra kommunikasjonslinje som fylket ikke har full kontroll over. I fylkene kan man med andre ord oppleve VVV som mer styrende enn støttende i og med at det i tillegg til styringsinstruksene også medfølger en dedikert person til arbeidet i VVV.

En annen informant opplever ikke at det er noe stort problem med flere styrings- eller informasjonskanaler inn til fylket. På spørsmål om ikke VVV kommer inn som et forstyrrende element, svarer informanten følgende:

”Jo, men dette må prioriteres sammen med alt annet som skjer, og vi har en god kommunikasjon med [koordinator] og andre i fylkesledelsen om hvilke aktiviteter som skjer og når de skal iverksettes.”

I følge den samme informanten er det naturlig med alternative kommunikasjonsveier så lenge man opererer med prosjekter. Ingen av de sakene som andre steder har vekt en viss harme, oppleves som noe stort problem i dette tilfellet. Informanten peker på at dette ikke er noe unaturlig, og at det er vanlig å ha flere informasjonskanaler i en organisasjon. Spørsmålet er i følge informanten, mer hvordan man håndterer informasjonskanalene. Til sammenligning med andre fylker, synes det som om at man her har større aksept for bottom-up kommunikasjon mot fylkesledelsen. Med andre ord oppleves ikke utfordringen som å bare være dobbeltkommunikasjonen fra sentralt hold (direktorat og prosjekt), men vel så mye den interne dialogen og kommunikasjonen internt i fylket.

Lederen i et annet fylke viser også til tidligere erfaringer med modeller der fagansvaret har ligget sentralt og personalansvaret lokalt. I følge informanten har dette fungert tidligere både i forbindelse med etablering av inkluderende arbeidsliv og etablering av arbeidslivssentrene. I kontrast til andre ledere, peker denne på at denne modellen faktisk fungerer godt i en fase hvor man ønsker å forsterke eller etablere en ny tjeneste. I det aktuelle fylket er også oppfatningen av koordinatorens rolle positiv. Betegnende her er at fylkesledelsen – sammenlignet med andre fylker – ikke bare verdsetter koordinatoren som fagperson, men også den dedikerte rollen som prosjektkoordinator. Begrunnelsen for dette er som nevnt over, behovet for å forsterke et område i en oppstartsperiode.

Disse forskjellene har sannsynligvis dels å gjøre med ulike oppfatninger av hvordan kommunikasjonen bør være i en organisasjon og dels også med størrelsen på organisasjonen. Jo større organisasjonen er, desto mer behov har man sannsynligvis for entydige kommunikasjonslinjer. Enkelte antyder også at det kan være ulike tradisjoner i henholdsvis trygdeetaten og Aetat, og at leder-

nes bakgrunn dermed kan forklare hvorfor situasjonen oppleves forskjellig. Dersom vi sammenstiller fylkesledernes holdninger til disse spørsmålene og deres bakgrunn, finner vi imidlertid ingen sterk støtte til en slik hypotese.

Denne diskusjonen kan imidlertid relateres til organisasjonskulturen i det nye NAV – eller rettere sagt mangel på en organisasjonskultur. Det å ha sideordnede prosjekter som f.eks. VVV er ikke uvanlig i verken små eller store organisasjoner. Det betyr at det også kan oppstå dobbeltkommunikasjon. Poenget er at man i eldre organisasjoner gjerne har innarbeidet en kultur for ”hvordan man gjør det her”, dvs. hva man kan kommunisere direkte og hva som bør kommuniseres gjennom mål og rammedokument, månedlige styringsbrev eller liknende. I en ny organisasjon som NAV har sannsynligvis ikke slike normer satt seg, samtidig som at både direktoratet og fylkesledelsen i en omstillingsperiode vil ha behov for å ha relativt stor kontroll og dermed også tydeligere vertikale styringslinjer. Spørsmålet dreier seg derfor ikke nødvendigvis om at det dreier seg om to styringslinjer (som flere hevder), men heller at man ikke har etablert en forvaltningskultur som trekker skillet mellom den formelle og den uformelle kommunikasjonen.

7.4 Tre styrings- og kommunikasjonsutfordringer

Med utgangspunkt i intervjuene med koordinatorene, fylkesledelsen og ledelsen i VVV, ser vi at de har noe ulike erfaringer med styrings- og kommunikasjons-systemet. Utfordringene som de ulike aktørene opplever, kan vi koke ned til følgende tre typer styrings- og kommunikasjonsutfordringer:

- Grensesnittet mellom hva som er et styringssignal, og hva som er støtte-kommunikasjon
- Overbelastning
- Asymmetrisk kommunikasjonstempo

Det første punktet dreier seg om hva som kan betraktes å være et styringssignal, og hva som er annen kommunikasjon. Dette har det åpenbart vært forvirring om på alle nivåer. En representant for NDU viser bl.a. til at det er fullt mulig å kommunisere innenfor rammene av de formelle styringssignalene som er sendt ut. Samtidig kan det se ut som at usikkerheten omkring dette har bidratt til at VVV kan ha tolket dette noe strengt. Det kan også være grunn til å klargjøre dette overfor fylkesledelsen i og med at det dels ser ut til å bli oppfattet noe ulikt, og dels at man ikke helt klarer å sette noe klart skille.

Det andre punktet dreier seg om overbelastning av styringssystemet. Fle-re av informantene nevner at noe av styringsproblematikken også ligger i for-

holdet mellom NDU og direktoratet. I følge en informant fra NDU bekreftes det også at det er mange saker som skal gjennom den formelle styringslinjen, og at noen derfor lett blir offer for overbelastninger. Denne problemstillingen er det nærliggende å knytte til spørsmålet om prioriteringer. Når styringssystemet er overbelastet, er det med andre ord naturlig at det som prioriteres som viktigst, raskest kommer gjennom. Rent organisatorisk vil en slik prioritering også gjenspeile seg i lokaliseringen av et prosjekt, dvs. jo høyere prioritet, desto kortere veier frem til den sentrale ledelse. Forklaringen på dette kan igjen knyttes til problemet med overbelastning og at de enheter som ligger nærmest styringslinjen, vil ha lettere for å trenge gjennom med sine styringssignaler og kommunikasjon. Det er imidlertid ikke vårt mandat å ta stilling til om VVV bør prioriteres høyere enn andre oppgaver, men vi vil likevel peke på at styringsproblematikken kan relateres til prioriteringer, og at slike prioriteringer påvirkes gjennom organisatoriske grep.

Det siste punktet som må sies å være en konsekvens av det første, dreier seg om prosjektets behov for å sende ut styringssignaler raskt og treghten i det sentrale styringssystemet. Et eksempel på dette finner vi i forhold til at sykefraværsoppfølgingen ble inkludert i opplæringsprogrammet til fylkeskoordinatorene. Dette ble også godkjent av direktoratet og fulgte således den formelle styringslinjen. Samtidig finner vi også at enkelte fylkesledere nettopp trekker frem dette eksemplet som et styringssignal som kom via bakveien (via koordinatoren). Noe av forklaringen på dette er sannsynligvis at det ble sendt ut signaler om dette via koordinatorene før beskjeden nådde frem til fylkesledelsen via linjen. Dette igjen må forstås i lys av at flere koordinatorene allerede var godt i gang med å planlegge opplæringsprogrammene og at det var stort behov for å sende ut informasjonen så raskt som mulig. I et utviklingsprosjekt som VVV vil det med andre ord være behov for raskere kommunikasjon mellom prosjektledere og koordinatorene – bl.a. med tanke på å justere prosjektet underveis – enn det den sentrale styringslinjen kanskje klarer å mestre.

Spørsmålet om tempoet i kommunikasjonsprosessen kan igjen relateres til det første punktet og grensesettingen mellom styringssignaler som skal gå via linjen og kommunikasjon eller signaler som kan gå direkte via prosjektledelsen. Jo mer av kommunikasjonen som kan gå direkte, desto mindre belastning blir det i den sentrale styringslinjen. Dette igjen vil imidlertid stille større krav til håndtering av horisontale kommunikasjonslinjer lokalt.

7.5 Oppsummering

En problemstilling som går igjen i de aller fleste fylkene, er at styringssignalene fra prosjektet sentralt har vært uklare og til dels mangelfulle. Dette supplert med at den lokale ledelsen i starten heller ikke ga styringssignaler, skapte således en uklar situasjon for fylkeskoordinatorene. Dette har igjen bidratt til de variasjonene vi finner fylkene i mellom, både hva gjelder aktivitetstyper og -nivå og innholdet i de ulike aktivitetene. Enkelte har derfor også – på grunn av disse forskjellene – stilt spørsmål ved om prosjektet strengt tatt kan kalles en nasjonal satsning.

En av årsakene til de mangelfulle og uklare styringssignalene synes å komme av prosjektets og prosjektledelsens organisatoriske plassering. Prosjektledelsen i VVV er plassert i NDU som skal ha en støttende funksjon, mens direktoratet skal være det styrende organet. Plasseringen i NDU innebærer i praksis at enhver form for kommunikasjon som har form av å være et styringssignal, skal gå fra prosjektet via ledelsen i NDU, videre til direktoratet for godkjenning og dernest ut til fylkesledelsen og koordinatorene. Bakgrunnen for dette er naturlig nok implementeringen av NAV-reformen og behovet for entydige styringssignaler fra direktoratet og ut til fylkene. Denne veien kan imidlertid fort bli både lang og kronglete der behovet for rask kommunikasjon er særlig stort.

Generelt kan vi si at utviklingsprosjekter som VVV ofte vil kunne være vanskelige å styre utelukkende innenfor linjen og med tradisjonelle byråkratiske styringsverktøy alene, det vil si i form av styringsbrev og andre styringsdokumenter. Ofte vil det kunne oppstå akutte problemstillinger og behov for justeringer underveis som krever en raskere og tettere kommunikasjon enn det som er mulig via den sentrale styringslinjen, og også kommunikasjonslinjer som går begge veier. Mange av fylkeskoordinatorene vi har intervjuet melder om at de underveis har hatt behov for avklaringer og svar på ulike typer spørsmål, uten å få klare svar. Det er grunn til å tro at mange av disse henvendelsene har forblitt ubesvarte nettopp fordi eventuelle svar er blitt vurdert som styrende, og derfor bør gå gjennom den ordinære styringslinjen.

Det å ha sideordnede prosjekter som for eksempel VVV, er for så vidt ikke uvanlig. Det spesielle med NAV er imidlertid at dette er en ny organisasjon. Mens man i mer etablerte organisasjoner gjerne har innarbeidet en kultur for ”hvordan man gjør det her” – det vil si en forståelse for hva man kan kommunisere direkte og hva som bør kommuniseres gjennom mål- og rammedokument, månedlige styringsbrev eller liknende – har ikke slike normer fått satt seg like godt i NAV-organisasjonen. Dette betyr at de styringsproblemene vi har observert ikke nødvendigvis bare dreier seg om at man har hatt to styringslinjer, en som går via direktorat og en som går direkte fra prosjektledelsen, men i noen

grad også om at man ikke har rukket å etablere en forvaltningskultur som kan trekke et skille mellom den formelle og den uformelle kommunikasjonen, og mellom styrende og støttende kommunikasjon. Oppsummert kan de ulike styrings- og kommunikasjonsutfordringene sammenfattes i tre punkter:

- Grensesnittet mellom hva som er et styringssignal og hva som er støttekommunikasjon
- Overbelastninger i den sentrale styringslinjen
- Assymetrisk kommunikasjonstempo

Det første punktet dreier seg om hva som kan betraktes å være et styringssignal og hva som er annen kommunikasjon. Dette har det åpenbart vært uklarheter om på flere nivåer. Det andre punktet dreier seg om overbelastning av styringssystemet. Det er mange saker som skal gjennom den formelle styringslinjen, og noen saker kan lett ende som offer for overbelastninger i denne linjen. Det siste punktet er i noen grad en konsekvens av det forrige, og dreier seg om prosjektets behov for å sende ut styringssignaler raskt og om tregheten i det sentrale styringssystemet.

8 FINANSIERINGSMODELLEN

I mandatet for evalueringen ble vi bedt om å gjøre sammenligninger av finansieringsmodellen til fylkeskoordinatorerne sammenlignet med finansieringsmodellen til storbykoordinatorerne. Med finansieringsmodell tenker vi da først og fremst på finansiering av midler til bruk for utvikling av metoder og tiltak overfor målgruppen, altså ikke på finansieringen av de øremerkede stillingene (som for øvrig er diskutert tidligere). Overfor fylkeslederne stilte vi imidlertid dette spørsmålet både i forhold til øremerking av stillinger og tiltaksmidler.

I den første delen av kapitlet har vi stilt spørsmål til fylkeskoordinatorerne om deres syn på finansieringsmodellen. I den andre delen stiller vi tilsvarende spørsmål til storbykoordinatorerne. I den tredje delen har vi sammenlignet virksomheten til fylkeskoordinatorerne og storbykoordinatorerne med hensyn til hva slags fokus de har, arbeidsformen, forankring og handlingsrom. Hensikten med dette er å peke på forskjeller (og likheter) som kan skyldes finansieringsmodellen. Storby- og fylkeskoordinatorerne skiller seg imidlertid fra hverandre på flere måter enn finansieringsmodellen, noe vi også må ta hensyn til. For det første startet de opp på ulike tidspunkt, noe som betyr at de fleste storbykoordinatorerne på undersøkelsestidspunktet hadde vært lengre tid i stillingene sine enn fylkeskoordinatorerne. For det andre har fylkeskoordinatorerne hatt et videre mandat enn Storbykoordinatorerne. Spesielt gjelder dette koordinatorernes oppgaver med å gjennomføre opplæringsprogrammene, noe som har tatt opp mesteparten av tiden til fylkeskoordinatorerne.

8.1 Øremerking av tiltaksplasser

Fylkeskoordinatorerne hadde i utgangspunktet ingen øremerkede midler til utvikling av metoder og tiltak. I 2007 ble det imidlertid fordelt noen tiltaksplasser til hvert fylke som skulle øremerkes koordinatorerne eller satsingen innenfor VVV. Disse midlene ble i bare noen grad forvaltet av koordinatorerne. Bakgrunnen for dette var dels at de øremerkede midlene som ble tildelt fylkene, kom forholdsvis sent på året og dels at retningslinjene for bruken av midlene ble oppfattet som noe uklare. Storbykoordinatorerne har på sin side en øremerket stilling og mer reelle øremerkede midler til utvikling av metoder og tiltak.

Tabellen under viser en oversikt over fordelingen av tiltaksplasser til storbykoordinatorerne og storbyfylkene for 2007. Her fremgår det at de seks storbyfylkene hadde fått tildelt langt flere tiltaksplasser (600) enn fylkeskoordinatorerne (200). I snitt har fylkene med storbykoordinatorer ca 100 tiltaksplasser

hver, mens de ulike fylkene via fylkeskoordinatorene har ca 15 tiltaksplasser hver. Når vi samtidig vet at tiltaksplassene i mange av fylkene ikke ble disponert av fylkeskoordinatoren, tilsier dette at den økonomiske handlingsfriheten har vært langt større for storbykoordinatorene.

Tabell 2 Tiltaksplasser fordelt mellom fylkeskoordinatorene og storbykoordinatorene fordelt på fylker i 2007.

Fylker	Fylkes- koordinatorene	Storbysatsing	Totalt VVV
Østfold	20		20
Akershus	25		25
Oslo	-	150	150
Hedmark	15		15
Oppland	10		10
Buskerud	20		20
Vestfold	10		10
Telemark	20		20
Aust-Agder	10		10
Vest-Agder	-	60	60
Rogaland	-	110	110
Hordaland	-	110	110
Sogn og Fjordane	10		10
Møre og Romsdal	15		15
Sør-Trøndelag	-	110	110
Nord-Trøndelag	15		15
Nordland	-	70	70
Troms	20		20
Finnmark	10		10
Sum fylke	200	610	810

Siden storbykoordinatorene har hatt langt flere og mer reelle frie tiltaksplasser enn fylkeskoordinatorene, er det nærliggende å anta at man i storbyfylkene vil ha langt større og gode muligheter til å utvikle nye tiltak overfor målgruppen i VVV. Samtidig vil en hypotese være at fylkeskoordinatormodellen – som ikke har hatt tilsvarende merkede plasser – i større grad vil stimulere til å påvirke bruken av de ordinære tiltaksmidlene i tråd med målene for VVV (den store pengestrømmen).

Til en viss grad kan vi si at forskjellen i omfanget av øremerkede tiltaksplasser også sier noe om rollefordelingen mellom storbykoordinatorene og fyl-

keskoordinatorene. Mens storbykoordinatorenes hovedoppgave er å utvikle nye tiltak, er fylkeskoordinatorens hovedoppgave å implementere disse innenfor det etablerte apparatet. Et sentralt spørsmål vil dermed være om de ulike finansieringsmodellene har bidratt til denne rollefordelingen.

8.2 Fylkeskoordinatorenes syn på finansieringsmodellen

De aller fleste fylkeskoordinatorene gir uttrykk for at de ønsker å ha egne øremerkede midler til å utvikle eller implementere nye metoder og tiltak. I følge fylkeskoordinatorene er det gjennomgående slik at det å ha egne øremerkede midler, letter arbeidet med å få i gang samarbeid med andre. Dette har bakgrunn i at mange aktuelle samarbeidspartnere har forventinger om at den nye NAV-etaten også stiller med tiltaksmidler når de går inn i slike samarbeider. Med andre ord opplever koordinatorene å være mindre attraktive uten såkalte ”håndpenger”.

Ønsket om å få tilgang til øremerkede tiltaksmidler må også ses i sammenheng med at koordinatorenes forsøk på å påvirke bruken av de eksisterende tiltakene ikke har vært noen stor suksess. Flere viser til at det er vanskelig å påvirke beslutningsprosesser i etaten. Riktignok hevder enkelte at det er mulig å påvirke prioriteringene av ressurser til ulike typer tiltak, men samtidig oppleves ikke prioriteringen av tiltaksressurser som det største problemet. Problemet er heller utformingen av eller innholdet i tiltakene.

Ønsket om å få øremerkede tiltaksmidler har med andre ord bakgrunn i både forventinger hos eksterne samarbeidspartnere og vanskelighetene med å påvirke utformingen av tiltakene internt i etaten. En av koordinatorene uttrykker dette på følgende måte:

”Da tror jeg at jeg hadde brukt min kompetanse annerledes. Hvis jeg hadde fått det klart at dette kan jeg få lov til å eksperimentere med, da tror jeg at jeg hadde sett på det som et eget prosjekt. ... Da hadde jeg kanskje også i større grad forsøkt å koble det opp mot andre samarbeidspartnere, fått NAV til å fremstå ennå mer som en som har lyst til å forandre ting.”

En av koordinatorene er også inne på faren med at de med øremerkede tiltaksplasser lett ville kunne isolere seg, og at det da ville blitt mindre fokus på å påvirke etaten (pådriverrollen) og mer på å utvikle egne tiltak (utviklerrollen). Samtidig kan problemstillingen med at enkelte koordinatorene opplever det som vanskelig å påvirke, i seg selv tilsi at det er behov for å påvirke mer, ikke mindre.

8.3 Storbykoordinatorenes syn på finansieringsmodellen

Storbykoordinatorene er forholdsvis tydelige på at øremerkingen av tiltaksmidler/-plasser har hatt stor betydning for den handlefriheten de har hatt til å utvikle nye tiltak. Først og fremst pekes det på at dette har gitt dem stor frihet:

”Det har ført til at man egentlig kan sette i gang hva man ville, uten at man har vært avhengig av å få tillatelse på forhånd. Så vi har fått utrettet ganske mye.”

En annen storbykoordinator peker i den forbindelse på at friheten har vært nødvendig fordi kulturen i etaten ellers kan være noe konservativ:

”Man må bruke veldig mye krefter på å forklare hvorfor man må gjøre ting på en annen måte enn det man har fått beskjed om, eller en annen måte enn det som er vanlig, eller en annen måte enn det som går inn i de ordinære styringsparameterne. Jeg er derfor redd for at dersom pengene lå på fylket alene, så er jeg redd for at det ville være vanskeligere å være fleksibel og tilpasse spesielle løsninger, enn det er dersom du legger pengene ut.”

En tredje koordinator er også inne på at uten øremerkede midler ville tiltakene bare blitt en videreføring av gamle tiltak, men med nye navn. I følge koordinatoren bidrar således øremerkingen til mer reelle endringer enn om utviklingsoppgavene ble lagt inn i linjen. I tillegg nevnes at den friheten storbykoordinatorene har hatt, bl.a. har gjort det mulig å hente inspirasjon fra andre land. På spørsmålet om hvorfor de ikke ville fått til det samme uten øremerkede midler, svarer en av koordinatorene følgende:

”Med all respekt for fylkesledelsen, så tror jeg ikke det. De er mye mer bundet opp av måltall og strategier og alt det der. De skal jo dekke så mye annet, mens vi kan konsentrere oss om en målgruppe.”

Det bekreftes også langt på vei av enkelte fylkesledere at man på ledernivå ofte blir for mye opptatt av måleparametre og av det å oppfylle måltallene.

8.4 Fylkesledelsens syn på finansieringsmodellen

Til forskjell fra koordinatorene gir de fleste fylkeslederne uttrykk for å generelt sett være skeptiske til øremerking av midler. Samtidig er det også flere som svarer at det i noen tilfeller kan være nødvendig med øremerking. Flere gir også

uttrykk for at øremerking har vært nødvendig og viktig for satsingen på den aktuelle målgruppen. Med andre ord er holdningen til øremerking av stillinger og tiltaksplasser i VVV noe delte, også i fylkesledelsen.

De av fylkeslederne som mener at det ikke er hensiktsmessig med øremerking verken av stillinger eller tiltaksplasser, begrunner dette i all hovedsak med at de oppgavene som fylkeskoordinatorene har, også blir ivaretatt i linjen, og at det derfor lett kan oppstå dobbeltarbeid. I den grad fylket og koordinatorene utfører dobbeltarbeid, er det også rimelig å anta at organisasjonen blir belastet med unødvendige koordineringskostnader. Blant de som er mest skeptiske til øremerking, finner vi en som i utgangspunktet opplever det som merkelig at det skal følge øremerkede tiltaksplasser med koordinatorene:

”Der begynner jeg å lure på hvor mange miljøer som skal opprettes for å lage nye kurs og tilbud. Jeg ser vel at det kan være behov for det, men nå har de jobbet mot linja for å kjøpe dette kurset. Her i [fylke] har vi en egen innkjøpsavdeling som kan dette her med innkjøp av kurs ... jeg mener vi burde klare dette her i linja.”

Fylkeslederen peker på to sentrale ting. På den ene siden at virkeligheten fra fylkesnivået kan oppleves noe annerledes enn fra et prosjekts ståsted. På samme måte som at enkelte fylkeskoordinatorer opplever å mangle handlingsrom ut fra sitt ståsted, er det også forståelig at fylkeslederne kan oppleve å miste handlingsrom dersom de må forholde seg til mange slike prosjekter. På den andre siden kan man også få inntrykk av at lederen betrakter tiltaksaktiviteten til koordinatorene på linje med kjøp av ordinære tiltak. Det kan i denne sammenheng være verd å trekke frem en annen fylkesleder som betrakter bestillerkontoret i sitt fylke som en ren administrativ funksjon og ikke et sted hvor man utvikler nye tiltak.

Flere av fylkeslederne ser som nevnt, positivt på en eventuell øremerking av tiltaksressursene (eller plasser). I tråd med intensjonene i VVV, svarer en at det gir bedre mulighet for å utvikle tiltak. En annen mener det er viktig å ha øremerking i starten av et prosjekt, men at målet etter hvert må være å integrere satsingen i rammen. En tredje svarer at øremerking ikke er skadelig, men at systemet må være såpass fleksibelt at midlene blir brukt, noe informanten hevder ofte kan være et problem.

En av fylkeslederne bekrefter også det enkelte av koordinatorene hevder, nemlig at de ofte blir for fokusert på måltallene. Ideelt sett hevder informanten at det ikke burde vært nødvendig med øremerking, men når måltallene er den eneste indikatoren på at man gjør en god jobb, kan det likevel være hensiktsmessig.

I intervjuene med fylkeslederne stilte vi også spørsmål om koordinatorstillingene ville blitt videreført dersom de ikke lenger ble øremerket. De fleste svarer at de neppe ville videreført stillingene. Dels begrunnes dette ut fra budsjettsituasjonen og dels ved at man heller ville organisert koordinatorenes oppgaver på en annen måte. Det er samtidig flere som mener at satsingen ikke nødvendigvis ville vært like fokusert uten øremerking. I den sammenheng kan det også være verdt å nevne at det tidligere Arbeidsdirektoratet i følge en av informantene, stilte krav om at fylkene hadde egne koordinatører allerede i 2000, men at det da kanskje bare var ett fylke som hadde fulgt dette opp.

Det kan her virke noe paradoksalt at mange fylkesledere på den ene siden setter pris på fylkeskoordinatorene, samtidig som de svarer at de ikke ville opprettholdt stillingen uten øremerking. En forklaring kan imidlertid være at de på den ene siden betrakter arbeidet som viktig, men ikke mer nyttig enn at det er nødvendig med ekstern finansiering.

8.5 Sammenligning av fylkes- og storbykoordinatorenes virksomhet

Den primære oppgaven til Storbykoordinatorene har vært å utvikle nye tiltak overfor brukere med psykiske lidelser. Tiltakene er i all hovedsak organisert som APS, AB eller AMO. I henhold til årsmeldingene og intervjuer med storbykoordinatorene skiller disse tilbudene seg fra andre tilsvarende tiltak ved at de i større grad har en lavterskelprofil. Med dette menes bl.a. at tiltakene er mer uforpliktende for deltakerne, at tidshorisonten er lengre, at deltakerne får tettere oppfølging, mindre grupper, samt at deltakerne har parallell behandling eller kontakt med helseinstanser. Blant tiltakene finner vi også tiltak rettet mot personer med lettere psykiske lidelser. Dette omfatter bl.a. "Individuell oppfølging til jobb" (IO) og ulike AMO-kurs. Dette dreier seg om spesielt tilrettelagt jobbforberedende kursvirksomhet og tiltak med mindre intensiv oppfølging av deltakere i arbeidspraksis.

Arbeidsformen til storbykoordinatorene synes i første rekke å dreie seg om aktiviteter knyttet til utforming og uttesting av tiltak. En av koordinatorene gir en relativt fylldig beskrivelse av hva disse oppgavene består i:

"Jeg har vært ansvarlig for å utvikle tilbud, å innhente leverandører, for anbudsarbeidet og for å gi informasjon ut i egen organisasjon og til tilstøtende ... altså til trygd, gamle Aetat, til kommune og til psykiatrien. Jeg har hatt ansvar for å følge opp tilbudene, tiltakene og arrangørene når en avtale faktisk er forhandlet og inngått ... Jeg har skrevet kravspesifikasjonene og innhentet tilbude-

ne. Og når avtalene er inngått så har det vært mitt ansvar å følge opp leverandørene, både i forhold til hva de faktisk leverer av tjenester og i forhold til det å holde styr på søkerlister. Jeg har drøftet enkeltsaker, og vært mellomperson mellom saksbehandlere og arrangører der de ikke har vært helt enige om hvordan ting skal løses.”

Storbykoordinatorene har i store trekk det samme nettverket med eksterne aktører som fylkeskoordinatorene. En vesentlig forskjell er imidlertid at de har jobbet tettere med tiltaksarrangørene og med enkelte lokalkontor i forbindelse med veiledning av saksbehandlere ved innsøking av deltakere på tiltakene. Fylkeskoordinatorenes kontakt med kommunene har i første omgang vært i forbindelse med opplæringsprogrammet. I forbindelse med utviklingen av tiltakene har storbykoordinatorene også hatt – med unntak av ett fylke – utstrakt samarbeid med helsesektoren, både DPSene og den kommunale helsetjenesten. Dette har sannsynligvis sammenheng med at storbykoordinatorene har jobbet mer konkret med tiltak enn det fylkeskoordinatorene har gjort. Som nevnt tidligere, har flere av fylkeskoordinatorene gjennomgående hatt vanskeligheter med å etablere nettverk mot disse aktørene.

Gjennomgående viser storbykoordinatorene til at de har hatt et stort handlingsrom. Dette dreier seg da om et reelt handlingsrom som kan relateres til at de har disponert egne tiltaksplasser. Følgende sitat illustrerer dette:

”Jeg synes jeg har fått et ganske godt handlingsrom. Jeg har ikke vært detaljstyrt i det hele tatt. Dette tror jeg har vært veldig viktig for å kunne få til de tingene jeg har gjort, det at man får lov til å bruke kreativiteten sin og også får lov til å jobbe litt utenfor de tradisjonelle mønstrene.”

En annen av storbykoordinatorene understreker at de kan gjøre hva de vil samtidig som de også har økonomiske ressurser til det. Dette står dermed i kontrast til fylkeskoordinatorene som også riktignok følte at de kunne gjøre hva de ville, men som i det minste i en tidlig periode, i realiteten hadde forholdsvis lite handlingsrom.

Men også storbykoordinatorene synes å ha hatt begrensninger i sitt handlingsrom, til tross for at de selv disponerer over egne ressurser. En slik begrensning er at iverksetting av nye tiltak må godkjennes på fylkesnivået, noe som innebærer at i det minste enkelte av dem rent administrativt har vært avhengige av fylket. En av storbykoordinatorene etterlyser derfor en mer desentralisert løsning der tiltakene godkjennes på lavere nivå. I et annet tilfelle er dette tilsynelatende ikke noe problem, og koordinatoren her opplever å ha både økonomisk og administrativ frihet. Mye tyder derfor på at dette varierer mellom fyl-

kene. En annen begrensning er at de nye tiltakene må tilpasses eksisterende tiltaksregelverk. Det synes imidlertid ikke å ha vært spesielt hemmende på koordinatorene, og de har som Schafft og Spjelkavik uttrykker det, benyttet seg av ”kreativ regeltolkning” og ”ubyråkratisk tiltakskjedning” (Schafft og Spjelkavik 2006).

I tillegg til godkjenningsprosessen og tiltaksregelverket, synes det også som at holdninger generelt i etaten representerer en begrensning i handlingsrommet. Dette kommer først og fremst til uttrykk i forbindelse med at tiltakene skal gjøres kjent og bli benyttet av saksbehandlerne i etaten. En av storbykoordinatorene viser bl.a. til at man mangler forståelse i systemet for nye tiltak.

”Den administrative veien internt hos oss ble veldig lang. De som satt på beslutningsmyndigheten når det gjaldt opprettelse av tiltaksplasser ... de hadde dessuten en helt annen fokus. De hadde ikke den fagfokusen som vi hadde. De var veldig opptatt av dekningsgrad, tall, økonomi. ...Altså, man sitter på sine egne penger, men man får ikke lov til å kjøpe det man vil for dem.”

I midtveisevalueringen til Schafft og Spjelkavik (2006) er også en av anbefalingene at informasjonsarbeidet rundt Storbysatsingen bør bedres, og at informasjon om satsingen bør gjøres mer tilgjengelig både overfor de ansatte i etaten og overfor potensielle deltakere. Enkelte storbykoordinatorene hevder også at både holdninger i etaten generelt og mangel på informasjon hos lokalkontorene spesielt, representerer viktige barrierer for spredning av tiltakene. Til tross for dette har likevel storbykoordinatorene bidratt til spredning av nye tiltak til flere kommuner innenfor sine respektive fylker. De øremerkede midlene som storbykoordinatorene har hatt tilgang til, har sannsynligvis lettet dette arbeidet.

I tillegg til de nevnte begrensningene i storbykoordinatorenes handlingsrom, er det også et gjennomgående inntrykk at de ikke opplever å ha den samme forankringen i fylket som fylkeskoordinatorene. En av dem uttrykker det slik:

”På fylkesnivå tenker jeg at storbykoordinator ikke har noen status. Min oppfatning er at fylket har et veldig klart forhold til fylkeskoordinator, men at storbykoordinator på en måte ikke inngår i fylkets greie fordi det er jo bare er noe som hører til på lokalkontoret i en by.”

En annen av storbykoordinatorene nevner også eksplisitt at de på den ene siden har stort handlingsrom til å utforme nye tiltak, men at de på den andre siden mangler forankringen i fylkesleddet. En tredje gir uttrykk for at de på den ene siden opplever fylkesledelsen som både entusiastiske og lydhøre, men samtidig at de ikke kommer helt inn i varmen:

”Derfor føler jeg vel at ledelsen her er positive og at de synes at dette er en viktig satsing. Samtidig som ..., ja jeg vet ikke ... det er det at de ikke vil ha oss der som på en måte signaliserer noe annet, at de kanskje ikke synes det er så viktig likevel. Jeg tenker særlig på forankringen til lokalkontorene...”. [at fylket ikke støtter opp om spredningen av tiltakene].”

En fjerde av koordinatorene opplever også å stå litt på sidelinjen i organisasjonen, men samtidig oppleves handlingsrommet som stort. I følge koordinatoren ligger utfordringen i det å spre kompetansen i forbindelse med opprettelsen av de nye NAV-kontorene, men de opplever verken å ha makt eller myndighet til å gå inn og bestemme i disse prosessene. Koordinatoren savner derfor mer myndighet til å kunne kreve noe mer av både lokalkontorene og samarbeidspartnerne. En alternativ strategi har derfor vært å jobbe med å utforme kravspesifikasjoner med tanke på å selge de inn i organisasjonen:

”Det er jobben fremover. Jeg jobber med å få spissa kravspesifikasjonene og tiltak slik at de er nødt til å videreføre det.”

I det samme fylket er det interessant å observere at fylkeskoordinatoren, til forskjell fra storbykoordinatoren, i klart større grad har opplevd å få forankring inn i fylkeleddet. Samtidig opplever storbykoordinatoren at samarbeidet med fylkeskoordinatoren kan være et springbrett inn i maktens korridorer: *”Det er gjort en del grep i forhold til samarbeidet med fylkeskoordinatoren.”*

Av dette ser det ut som at midlene har gitt storbykoordinatorene stor handlingsfrihet og bedre mulighet til å bygge nettverk mot den delen som ofte kan være vanskelig å få med, nemlig helsesektoren. På den andre siden vil modellen med øremerkede midler ikke nødvendigvis være den gunstigste med tanke på å institusjonalisere tiltakene i den ordinære virksomheten. Dette må ses i sammenheng med at storbykoordinatorene mangler den samme forankringen i fylkesleddet som flere av fylkeskoordinatorene etter hvert har fått. Øremerking kan således være et egnet virkemiddel for å utvikle og spre tiltakene, men er nødvendigvis ikke like egnet til å institusjonalisere tiltakene på de ulike nivåene i organisasjonen, dvs. både i fylkesledelsen, ved lokalkontorene og hos den enkelte medarbeider.

Fylkeskoordinatorene har på sin side etter hvert blitt mer integrert i fylkesleddet. Her har vi samtidig pekt på faren for at man ikke bare blir integrert, men også kooptert inn i andre mer ordinære oppgaver i fylket. Ser vi dette i forhold til finansieringen eller øremerkingen av de to stillingene, kan vi si at den relativt sterke øremerkingen av storbykoordinatorene lett kan føre til isolasjon,

mens den relativt svakere øremerkingen av fylkeskoordinatorene (bare stillingene) kan føre til det motsatte, nemlig kooperering. Selv om koopereringstendensene blant fylkeskoordinatorene også kan ha andre forklaringer, er det rimelig å anta at svakere øremerking generelt vil kunne bidra til kooperering.

Vi ser med andre ord tendenser til kooperering til tross for at fylkeskoordinatorenes stillinger er øremerket til et bestemt formål. I den grad det er ønskelig at fylkeskoordinatorene har en uavhengig stilling, kan det derfor være grunn til å vurdere å supplere det økonomiske virkemidlet med sterkere normative virkemidler, dvs. klarere retningslinjer for hva stillingen skal brukes til.⁷ Alternativt kan det også tenkes at det å øremerke noen tiltaksplasser med tanke på implementering av nye tiltak, kan ha den samme virkningen.

Dilemmaet her er dermed at den sterke øremerkingen av storbykoordinatorene på den ene siden har bidratt til nyskaping, samtidig som modellen synes å ha isolert koordinatorene fra den øvrige virksomheten i NAV. På den andre siden kan det se ut som at den "svakere" øremerkingen av fylkeskoordinatorene har bidratt til at de i større grad har blitt integrert i fylket og derigjennom fått større legitimitet. Samtidig ligger det her en fare i å bli kooptert, noe som igjen vil undergrave nyskappingspotensialet. Sammenfattet kan vi si at stor grad av øremerking kan stimulere til nyskaping, men ikke til institusjonalisering, mens en svakere øremerking gir grunnlag for institusjonalisering, men ikke nyskaping. Et sentralt spørsmål blir da om det finnes en gylden middelvei.

8.6 Samordning av to finansieringsmodeller

En gylden middelvei mellom nyskaping og spredning trenger ikke bestå av én bestemt finansieringsmodell, men kan også være en kombinasjon av flere. Dette er ikke minst aktuelt for storby- og fylkeskoordinatorene. Vi har tidligere pekt på at de to koordinatorene har ulike roller i den forstand at storbykoordinatoren har som hovedoppgave å drive utvikling, men fylkeskoordinatoren skal drive med implementering. I lys av det som er skrevet over, ser det ut som om finansieringsformene langt på vei har stimulert til en slik rolledeling. En slik modell impliserer imidlertid at fylkes- og storbykoordinatorene har evne til å samhandle og utnytte hverandres sterke sider.

Et generelt inntrykk er at samarbeidet mellom storby- og fylkeskoordinatorene begrenser seg til storbyfylkene. Til gjengjeld ser det ut til at samarbeidet i storbyfylkende – med ett unntak – fungerer godt. Gjennomgående ser vi her at

⁷ I forhold til styring av offentlig sektor er det vanlig å skille mellom økonomiske, normative og pedagogiske virkemidler. Med normative virkemidler menes alt fra lover, forskrifter, rundskriv og brev. Med pedagogiske virkemidler menes slike ting som veiledere og lignende.

de har en viss rollefordeling seg imellom. Storbykoordinatorene bidrar i første rekke med kompetanse om tiltakene og i forhold til utformingen av kravspesifikasjoner, mens fylkeskoordinatorene bistår med formidlingen eller spredningen av tiltakene ut til lokalkontorene. I et fylke vises det for eksempel til at storbykoordinatoren sender ut kravspesifikasjoner som fylkeskoordinatoren jobber videre med. Det er likevel storbykoordinatoren som veileder bestillerne ute ved lokalkontorene. Det samme mønstret finner vi for øvrig igjen også i de andre fylkene. Enkelte av storbykoordinatorene gir likevel uttrykk for en viss skuffelse over at tiltakene ikke er spredt i større grad til andre fylker. I den forbindelse pekes det bl.a. på muligheten for å spre informasjon om tiltakene via fylkeskoordinatorenes opplæringsprogram.

I de fylkene hvor de ikke har hatt storbykoordinatorene, mangler de imidlertid den kunnskapsbasen som storbykoordinatorene har representert i storbyfylkene. Med kunnskapsbase tenker vi da ikke bare på selve den endelige kravspesifikasjonen, men også på de erfaringene storbykoordinatorene har tilegnet seg i prosessen med å utforme og samarbeidsavtaler med helsesektoren og tiltaksarrangørene. Nonaka og Takeuchi (1995) karakteriserer dette som taus kunnskap og artikuleringen av slik taus kunnskap til eksplisitt kunnskap i form av kravspesifikasjoner, er en av de viktigste formene for læring i organisasjoner. En annen sentral form for læring er å gå fra eksplisitt til taus kunnskap. Med dette mener vi da hvordan man i for eksempel andre fylker, evner å ikke bare kopiere selve kravspesifikasjonene, men også omforme (internalisere) den tilbake til den opprinnelige tause kunnskapen. Dette kan være en vanskelig prosess og uten å med seg den tause kunnskapen som storbykoordinatorene har ervervet seg, kan det være vanskelig å kopiere de samme konseptene til andre fylker. Med andre ord kan det hende at storbykoordinatorene er for optimistiske i forhold til mulighetene for å spre erfaringene gjennom formidling av kravspesifikasjoner (dvs. den eksplisitte kunnskapen). Dersom formålet er å spre erfaringene fra storbyfylkene, er det sannsynligvis nødvendig å spre hele storbykonseptet. Poenget med dette er at kombinasjonen av en sterkt øremerket og isolert storbykoordinator og en svakere øremerket og mer integrert fylkeskoordinator, på en og samme tid kan ivareta både behovet for nyskaping og behovet for formidling. Alternativt kan det her tenkes en modell hvor fylkeskoordinatorene ivaretar begge rollene ved at de på den ene siden plasseres sentralt i fylket og på den andre siden får tildelt en større pott med øremerkede tiltaksmidler eller plasser.

8.7 Oppsummering

Både storbykoordinatorene og fylkeskoordinatorene har hatt øremerkede midler knyttet til sine stillinger. Men til forskjell fra fylkeskoordinatoren har storbykoordinatoren også hatt øremerkede midler til utvikling av metoder og tiltak. Riktignok ble det i 2007 fordelt noen tiltaksplasser også til fylkeskoordinatorene, men antallet plasser var relativt lavt. I snitt har storbyfylkene hatt ca. 100 tiltaksplasser hver, mens de øvrige fylkene hver har hatt ca. 15 tiltaksplasser fra 2007. Når vi samtidig vet at disse tiltaksplassene i mange fylker i praksis ikke ble disponert av fylkeskoordinatoren, sier det seg selv at den økonomiske handlefriheten nok har vært svært forskjellig i de to prosjektene.

De aller fleste fylkeskoordinatorene gir uttrykk for at de ønsker flere øremerkede midler til utvikling og implementering av nye metoder og tiltak. I følge fylkeskoordinatorene er det gjennomgående slik at det å ha egne øremerkede midler letter arbeidet med å få i gang samarbeid med andre. Dette ønsket om flere midler bør i alle fall delvis ses i sammenheng med at koordinatorenes forsøk på å påvirke bruken av eksisterende tiltak ikke har vært noen suksess. Storbykoordinatorene er på sin side forholdsvis tydelige på at øremerkingen av tiltaksmidler har hatt stor betydning for den handlefriheten de har hatt til å utvikle nye tiltak. Øremerkingen kan med andre ord bidra til mer reelle endringer enn om utviklingen av tiltakene ble lagt inn i linjen. Når det gjelder fylkesledelsen er holdningen til øremerking av stillinger og tiltaksmidler eller -plasser derimot noe mer delte. Generelt synes mange fylkesledere å være skeptiske til en slik øremerking. Dette gjelder imidlertid ikke i like stor grad i alle fylker. Flere fylkesledere er også inne på at det i noen tilfeller kan være nødvendig med en øremerking, for eksempel i starten av et prosjekt, eller i forhold til det å utvikle helt nye tiltak. Noen av lederne er også inne på at satsingen neppe ville vært like fokusert uten øremerkingen. Vi finner at fylkesledere som mener det ikke er hensiktsmessig med øremerking, i hovedsak begrunner dette med at de oppgavene som fylkeskoordinatoren har uansett vil bli ivarettatt i linjen. De aller fleste fylkeslederne gir uttrykk for at de neppe ville videreført koordinatorstillingene dersom stillingene ikke var øremerkede, noe de dels begrunner ut fra budsjett-situasjonen i fylket og dels med at det er mer hensiktsmessig å organisere koordinatorens oppgaver på en annen måte.

Ved en sammenligning mellom storbykoordinatorene og fylkeskoordinatorene finner vi at de i store trekk har det samme nettverket ut mot de eksterne aktørene. En vesentlig forskjell er imidlertid at storbykoordinatorene har jobbet tettere med tiltaksarrangørene enn det fylkeskoordinatorene har gjort. Videre har storbykoordinatorene, i motsetning til fylkeskoordinatorene også hatt utstrakt samarbeid med helsesektoren, både med DPSene og med den kommunale

helsetjenesten. Ellers synes storbykoordinatorene å ha hatt et stort og reelt handlingsrom gjennom de tiltaksmidlene de har disponert, i sterk kontrast til fylkeskoordinatorene som i alle fall i den tidlige fasen hadde et forholdsvis lite handlingsrom.

Det kan synes som om generelle holdninger i etaten i noen grad virker begrensende på handlingsrommet til storbykoordinatorene. Dette kommer først og fremst til uttrykk i forbindelse med at tiltakene skal gjøres kjent og også bli benyttet av saksbehandlerne i etaten. Det er dessuten et gjennomgående inntrykk at storbykoordinatorene ikke opplever å ha den samme forankringen i fylket som det mange fylkeskoordinatorer etter hvert har oppnådd.

Alt i alt kan det slik se ut til at de øremerkede tiltaksmidlene har gitt storbykoordinatorene stor handlefrihet med hensyn til metodeutvikling og gode muligheter til å bygge nettverk mot de aktørene som ofte kan være vanskelige å få med, nemlig aktørene i helsesektoren. På den andre siden vil modellen med øremerkede midler ikke nødvendigvis være den gunstigste med tanke på å institusjonalisere tiltakene i den ordinære virksomheten (dvs. etablere tiltakene uten øremerking). Fylkeskoordinatorene har på sin side etter hvert blitt mer integrert i fylkesleddet og vil derfor ha bedre forutsetninger for å påvirke beslutningssystemet i etaten og dermed institusjonaliseringen av tiltakene. Samtidig har vi også vært inne på faren for at fylkeskoordinatorene ikke bare blir integrert, men også kooptert inn i andre mer ordinære oppgaver i fylket. Sammenfattet kan vi derfor si at stor grad av øremerking stimulerer til nyskaping, men ikke til institusjonalisering, mens liten grad av øremerking gir grunnlag for institusjonalisering, men ikke nyskaping.

Storbykoordinatorene og fylkeskoordinatorene har ulike roller i den forstand at storbykoordinatorene først og fremst skal drive med utvikling, mens fylkeskoordinatorene skal drive med implementering. Våre funn tyder på at finansieringsformene i de to prosjektene langt på vei har stimulert til en slik rollefordeling. Denne rollefordelingen forutsetter imidlertid at fylkes- og storbykoordinatorene evner å samhandle og utnytte hverandres sterke sider. Dette trenger ikke nødvendigvis være tilfellet. Vårt inntrykk er at samarbeidet mellom storby- og fylkeskoordinatorene begrenser seg til storbyfylkene. Til gjengjeld ser det ut til at samarbeidet i storbyfylkene fungerer godt. Storbykoordinatoren bidrar i første rekke med kompetanse om tiltakene og i forhold til utformingen av kravspesifikasjoner, mens fylkeskoordinatorene bistår med formidling eller spredning av tiltakene.

9 SAMMENSTILLINGER OG DISKUSJON

En hovedmålsetning med Vilje Viser Vei er at satsingen på arbeid og psykisk helse i løpet av opptrappingsperioden skal bidra til å videreutvikle NAVs tjenestetilbud slik at organisasjonen kan tilby enda flere og bedre tilpassede tilbud til personer med psykiske lidelser som ønsker å nyttiggjøre seg sin arbeidsevne helt eller delvis. Som en del av fase 2 i Vilje Viser Vei prosjektet ble det i løpet av 2006 opprettet øremerkede koordinatorstillinger i alle landets fylker. Formålet med disse stillingene har vært å implementere kunnskap og metoder om arbeid og psykiske lidelser i NAV-etaten. I hovedsak har koordinatorene arbeidet innenfor tre områder: nettverksbygging, kompetanseheving og metodeutvikling. VVV har parallelt med fylkeskoordinatorene gjennomført et eget prosjekt med storbykoordinatorer som i all hovedsak har arbeidet med metode- eller tiltaksutvikling. Et sentralt formål med fylkeskoordinatorene, har vært å spre kunnskap utviklet av storbykoordinatorene til resten av etaten.

I evalueringen av fylkeskoordinatorenes virksomhet, har vi tatt utgangspunkt i følgende to overordnede problemstillinger:

1. Har etableringen av koordinatorstillinger hatt betydning for å oppnå målet med å gi arbeidssøkere med psykiske lidelser et bedre tjeneste og tiltakstilbud, og bidrar dette til å få flere arbeidssøkere med psykiske lidelser i arbeid?
2. Hvilken betydning har finansieringsmodellen hatt for måloppnåelsen, spesielt sett i lys av erfaringene med fylkeskoordinatorene på den ene siden og storbykoordinatorene på den andre?

Det første spørsmålet er i hovedsak besvart ved å beskrive de oppgavene som koordinatorene har utført samt undersøke de rammevilkårene de har jobbet under. Vi har med andre ord ikke forsøkt å måle virkningen av koordinatorstillingene på indikatorer ved tjenestetilbudet. Årsaken til dette er at det generelt sett er vanskelig å måle slike effekter siden det foregår mange samtidig organisatoriske endringer i NAV. Det andre spørsmålet er dels besvart på bakgrunn av intervjuer med fylkeskoordinatorer, storbykoordinatorer og fylkesledelse, og dels med bakgrunn i en sammenligning av virksomheten til fylkes- og storbykoordinatorer.

Det første spørsmålet om koordinatorenes betydning for måloppnåelsen er to-
delt. For det første dreier dette seg om oppgavens relevans og for det andre om
hvor godt man har lyktes med å gjennomføre aktivitetene. I strategidokumentet
til VVV nevnes fem delmål hvorav fire av dem er relevant i denne sammen-
heng: nettverksbygging, opplæring, metodeutvikling og forankring. Fylkes-
koordinatorene har uten tvil jobbet i tråd med disse målsettingene og aktiviteten
er således relevant i forhold til målene. Innsatsen i forhold til de ulike målene
har imidlertid variert noe.

Det meste av tiden til koordinatorene har gått med til kompetansedelen.
Spesielt i første halvår av 2007 ble mye av arbeidet rettet mot gjennomføringen
av et opplæringsprogram. Opplæringen har pågått i bred skala over stort sett
hele landet og har omfattet forholdsvis mange deltakere. Innholdet i program-
met synes også relevant og deltakerne har i henhold til koordinatorenes egne
evalueringer gitt gode tilbakemeldinger. En kritisk merknad er imidlertid at
innholdet i programmene har variert en del mellom fylkene. Sett i lys av målset-
tingen med denne satsingen og at programmet skulle inngå som en del av et
nasjonalt kompetanseløft i NAV, burde man kanskje forventet en noe stramme-
re ramme for hva opplæringen skulle inneholde.

Det har ikke vært like stor aktivitet blant koordinatorene i forhold til me-
todearbeidet dersom vi ser dette i forhold til deres arbeidstid eller aktivitetenes
nedslagsfelt i etaten. Mange av fylkeskoordinatorene har likevel startet opp med
å utvikle eller implementere spesielle tiltak rettet mot målgruppen.

Tiltaksaktiviteten bør imidlertid ikke bare vurderes etter kvantitative stør-
relser. Vel så relevant er det å vurdere tiltakene etter hvor godt de treffer mål-
gruppen. I denne evalueringen har vi ikke gått inn på tiltakenes relevans eller
treffsikkerhet i forhold til målgruppen. Mange av tiltakene har imidlertid ut-
spring fra virksomheten til storbykoordinatorene og i underveisevalueringen til
Schafft og Spjelkavik (2006) hevdes det at tiltakene har flere interessant aspek-
ter ved seg. I den samme evalueringen vises det også til gode tilbakemeldinger
fra deltakerne.

Metodearbeidet må imidlertid betraktes som noe mer enn det å etablere
nye tiltak. En vel så viktig del av metodearbeidet foregår hos saksbehandlerne i
NAV i form av avklaring, veiledningssamtaler og henvisninger, noe som har
stått sentralt i fylkenes opplæringsprogrammer. Dette er også temaer som er tatt
opp i opplæringsprogrammet, noe som betyr at opplæringsprogrammene og det
øvrige arbeidet med metodeutvikling henger nært sammen med hverandre. En
forutsetning for å spre nye tiltak er bl.a. at saksbehandlerne ved de enkelte kon-
torene har inngående kjennskap til tiltakene. I lys av dette skulle vi dermed for-
vente at storbykoordinatorene hadde spilt en større rolle i fylkeskoordinatorenes
opplæringsprogrammer enn det de har gjort.

I forbindelse med opplæringsprogrammet og metodearbeidet ellers har fylkeskoordinatorene også etablert nettverk både internt i etaten og eksternt mot andre relevante samarbeidsinstitusjoner. De viktigste eksterne samarbeidspartnere synes å være representanten for fylkesmannen, brukerorganisasjoner og tiltaksarrangører. Koordinatorene har i mindre grad bygd nettverk mot DPS-ene. Nettverkene bærer også preg av å være knyttet til konkrete aktiviteter som opplæringsprogrammet og utvikling eller implementering av konkrete tiltak. Nettverkene får dermed også mer preg av å være arbeidsgrupper og i mindre grad faste samarbeidsforum mellom ulike institusjoner. Noe av forklaringen på dette er sannsynligvis at koordinatorene i en tidlig fase manglet forankring på fylkesleddet.

En fjerde målsetting for fylkeskoordinatorene har vært å forankre virksomheten til fylkesleddet. Særlig i starten av prosjektperioden opplevde fylkeskoordinatorene å ha en svak forankring til fylkesleddet. I mange fylker har imidlertid dette forbedret seg i løpet av prosjektperioden. Ved utgangen av evalueringsperioden ser vi en tendens til at de fleste i større grad har fått forankret prosjektet sentralt i fylket og derigjennom får større muligheter til å ikle seg en pådriverrolle. Dette gjelder imidlertid ikke i alle fylkene. Enkelte opplever fremdeles å ha mangelfull forankring i fylkesorganisasjonen. På den andre siden er det også enkelte som nærmest blir kooptert inn i fylket. Med dette menes at integrasjonen i fylkets øvrige aktiviteter blir såpass sterk at den rollen koordinatoren er ment å ha – som pådriver i utviklingen av tilbudet til personer med psykiske lidelser – svekkes. Med andre ord kan både mangelfull integrering og for sterk integrering i fylkesleddet kunne svekke koordinatorens uavhengige rolle. I de fleste fylkene ser de imidlertid ut til å ha funnet en god balanse mellom disse to ytterpunktene.

Foruten de resultatene som fremkommer over, er det også to andre forhold som trekkes frem i evalueringen. Det ene gjelder styringssystemet og handlingsrommet til en prosjektorganisasjon som Vilje Viser Vei. Det andre forholdet gjelder betydningen av øremerkede midler til utvikling av nye tiltak for målgruppen i Vilje Viser Vei. Spørsmålet handler her om nødvendigheten og konsekvensene av slik øremerking.

Det er flere forhold som kan tenkes å påvirke resultatet av fylkeskoordinatorenes aktiviteter. En viktig faktor kan være koordinatorenes egne initiativ og engasjement og deres kompetanse og tidligere erfaringsbakgrunn. Flere av koordinatorene har lang erfaring både med tilsvarende arbeid, med etatene i NAV og med målgruppen generelt. En annen faktor vil være det nettverket som i løpet av prosjektperioden har blitt dannet mellom koordinatorene. Flere av koordinatorene legger vekt på læringseffektene til disse nettverkene. En tredje faktor er naturlig nok den sentrale prosjektledelsen i Vilje Viser Vei som har

hatt ansvar for å lede prosjektet. Av disse tre faktorene, synes det som om det er de to første faktorene som har spilt størst rolle for koordinatorene. Dette skyldes i all hovedsak at koordinatorene har opplevd en mangelfull styring av prosjektet. En konsekvens av dette igjen har vært at koordinatorene langt på vei har utformet sine roller og sine aktiviteter på ulike måter, med det resultat at både innhold og gjennomføring er forskjellig i de ulike fylkene. Det er også grunn til å peke på at svakhetene ved styringssystemet nok har bidratt til å hindre fremdriften i aktivitetene til koordinatorene.

Konkret kommer problemene med styringssystemet til uttrykk på tre måter. For det første kommer det til uttrykk i form av at fylkeskoordinatorene savner klarere styringssignaler fra sentralt hold. Resultatet er at de langt på vei utformer sin rolle og gjennomfører sine oppgaver med basis i eget skjønn og det lokale handlingsrommet.

For det andre kommer styringsproblemene til uttrykk ved at prosjektledelsen i VVV opplever å ikke ha tilstrekkelig handlingsrom til å lede eller styre prosjektet på en effektiv måte. Dette dreier seg dels om at det er vanskelig å bruke den sentrale styringslinjen og dels at prosjektledelsen ikke skal sendes styringssignaler direkte til koordinatorene i fylkene. Utfordringen med å bruke den ordinære styringslinjen er igjen todelt. Et forhold er at denne ikke skal benyttes til å detaljstyre fylkene, noe som nok kan forklare hvorfor det er vanskelig å trenge gjennom med styringssignaler denne veien. Et annet forhold er at det kan være behov for å sende ut styringssignaler til koordinatorene raskere enn hva den sentrale styringslinjen klarer å håndtere. Den ideelle situasjonen for prosjektledelsen er således å ha større muligheter for direkte styring eller ledelse av koordinatorene.

For det tredje kommer styringsproblemene til uttrykk ved at flere fylkesledere opplever det som problematisk at det kommer styringssignaler eller aktivitetskrav via prosjektet og koordinatorene og ikke direkte i linjen. Dette må samtidig ses i sammenheng med fylkesledelsens ansvar for å koordinere ulike aktiviteter lokalt i fylkene, og det å få de overordnede styringssignalene via linjen er således den ideelle situasjonen for fylkesledelsen. Det må i den sammenheng legges til at dette ikke nødvendigvis oppleves som noe stort problem i alle fylker.

En hovedutfordring er samspillet mellom disse tre aktørene i den forstand at den ideelle løsningen for den ene aktøren, fort blir den andre aktørens problem. F.eks. er det slik at dess mer fylkeskoordinatorene bestreber seg på å oppfylle sitt mandat overfor målgruppen i VVV, desto større utfordringer kan det bli for fylkesledelsen i forhold til det å skulle koordinere eller samordne aktivitetene på fylkesnivå. Dersom man i de enkelte fylkene ikke samordner fylkeskoordinatorenes oppgaver og andre tilsvarende oppgaver, kan det lett oppstå

dobbeltarbeid og ukoordinerte handlinger. Tilsvarende når prosjektledelsen i VVV forsøker å realisere målene i strategiplanen gjennom direkte styring eller ledelse av koordinatorene, kan dette lett undergrave fylkesledelsens behov for å ha overordnet kontroll med de ulike aktivitetene som foregår. På den andre siden kan også fylkesledelsens vitale oppgave med å samordne og koordinere de ulike aktivitetene i fylket, lett lede til en bevisst eller ubevisst strategi for å nøytralisere koordinatorene, enten gjennom dårlig forankring eller gjennom kooptering. Fylkesledelsens ønske om å få styringssignaler via linjen må altså forstås i lys av deres ansvar for samordning. Kravet om at alle styringssignaler skal gå gjennom linjen i organisasjonen – og ikke minst at man skal unngå detaljstyring av fylkene – ser vi igjen lett skaper styringsutfordringer for prosjektledelsen i VVV.

Som eksemplene illustrerer, er det ikke slik at feilen ligger hos noen av de nevnte aktørene, men heller at systemet som helhet ikke er tilstrekkelig finjustert. Det er minst tre faktorer som kan bidra til en finjustering av styringssystemet:

1. Bedre klargjøring av hva som er styringssignaler og hva som er støttefunksjoner eller støttende kommunikasjon
2. Utvide prosjektledelsens mulighet for direkte styring innenfor sitt mandat
3. Bedre håndtering av horisontal kommunikasjon i fylkene

Premissene for disse forslagene er erfaringen med at koordinatorene opplever å mangle klare styringssignaler og prosjektledelsen savner muligheten for mer effektiv styring eller ledelse. En annen viktig premiss er at det synes å være behov for et høyt tempo i kommunikasjonen mellom prosjektledelsen og fylkeskoordinatorene.

Det første forslaget går ut på å klargjøre hva som er styring og hva det innebærer å ha en støttende funksjon. Bakgrunnen for dette er at det synes å være noe ulike oppfatninger mellom aktørene i forhold til hva som betraktes som styring og hva som betraktes som støttende funksjoner.

Det andre forslaget tar utgangspunkt prosjektledelsens uttrykte behov for bedre styringsmuligheter overfor koordinatorene, herunder at det kan være behov for raskere kommunikasjon med koordinatorene enn det linjen i organisasjonen klarer å håndtere. Herunder kan det tenkes to mulige løsninger. Den ene går ut på å utvide prosjektledelsens styringsmuligheter direkte overfor koordinatorene. I praksis vil dette bety en utvidelse av innholdet i begrepet støttende funksjoner – dvs. det formelle handlingsrommet prosjektledelsen har – slik at denne også omfatter flere og noe mer styrende funksjoner. Den andre muligheten går ut på å gjøre kommunikasjonsveien i linjen – fra prosjektledelse via

direktoratet til fylkesleddet og koordinatorene – mer effektiv. Det siste forslaget kan enten bestå i å flytte prosjektet fra NDU og inn i direktoratet eller gjøre tilgangen bedre på andre måter. Av hensyn til at den sentrale styringskjeden ikke skal overbelastes med detaljstyring, kan det være mest hensiktsmessig å velge den første metoden med å utvide prosjektledelsens handlingsrom.

Det tredje forslaget henger sammen med det foregående og innebærer å åpne opp for en mer åpen kommunikasjon lokalt ved fylkeskontorene. Dette vil være en naturlig konsekvens av å gi prosjektledelsen i VVV økte styringsmuligheter innenfor prosjektets rammer. Bakgrunnen for dette forslaget er erfaringen med at noen fylker i større grad enn andre, både aksepterer og klarer å håndtere større grad av horisontal kommunikasjon fra koordinator og inn i organisasjonen. Denne muligheten synes således å være utnyttet i enkelte fylker.

En del av styringssystemet angår også selve finansieringen av tiltaksmidler og spørsmålet om hensiktsmessigheten av å øremerke disse midlene. En hypotese her var at storbykoordinatormodellen – med en stor pott øremerkede tiltaksmidler – ville ha større muligheter til å iverksette egenutviklede tiltak overfor målgruppen, mens fylkeskoordinatormodellen har et større potensial i forhold til det å initiere tilsvarende prosjekter innenfor den etablerte strukturen i NAV. Vi finner imidlertid bare delvis støtte til en slik hypotese.

Erfaringene til storbykoordinatorene er at de har hatt et stort handlingsrom til å utvikle og teste ut nye tiltak, bl.a. i samarbeid med helsesektoren. Samtidig har det i følge storbykoordinatorene vært vanskelig å få status og forankring på fylkesnivået. Dette kan dermed representere en viktig barriere i forhold til målet om å implementere tiltakene i etaten. Riktignok har storbykoordinatorene bidratt til å spre tiltakene rundt i de respektive fylkene, men primært med egne øremerkede midler. Øremerkingen kan således gi gode muligheter for utvikling og spredning, men er nødvendigvis ikke et like godt utgangspunkt for å institusjonalisere tiltakene i den forstand at de på sikt blir en del av det ordinære tiltakstilbudet. Med institusjonalisering mener vi da at de blir en del av det ordinære tiltakssystemet på linje med andre tradisjonelle tiltak.

Fylkeskoordinatorene har på sin side oppnådd en sterkere forankring til fylkesleddet. Det kan være flere grunner til det, bl.a. legitimiteten som opplæringsprogrammet har gitt. Samtidig ser vi også at fylkeskoordinatorene mer aktivt har søkt etter å få forankring på fylkesnivået for å skaffe seg økt handlingsrom, noe storbykoordinatorene med sine øremerkede midler har hatt mindre behov for. En slik forankring kan imidlertid være avgjørende for å implementere og institusjonalisere de nye tiltakene.

Øremerkingen av tiltakene til storbykoordinatorene kan sannsynligvis forklare mye av den suksessen de har hatt med å utvikle og implementere nye tiltak. Det å implementere, spre og ikke minst holde i live tilsvarende tiltak uten

øremerkede midler, er sannsynligvis en langt større utfordring. For å lykkes med dette, er det minst tre viktige aktører som må påvirkes. For det første gjelder dette de som planlegger tiltaksaktiviteten i fylkene eller på lokalkontorene. Nye tiltakskonsepter må med andre ord vinne frem og godkjennes i de sentrale beslutningsorganer. For det andre må det øves påtrykk eller gis informasjon til den enkelte saksbehandler om de nye konseptene, slik at de nye tiltakene blir en del av saksbehandlerne ordinære tiltaksspekter. Tidligere erfaringer både med jobbskapingstiltak og nye formidlingstiltak har vist at saksbehandlerne som skal henweise, ofte er en kritisk faktor for at tiltakene faktisk tas i bruk (Brandtzæg og Møller 2002, Møller 2004). For det tredje må det også øves påtrykk på tiltaksarrangørene for å opprettholde tilbudet i den form og med de metoder som opprinnelig var tenkt. I lys av at det å implementere nye tiltak involverer alle disse tre aktørene (og at alle tre aktørene må ha en bevissthet i forhold til de kravene som stilles til de ulike tiltakskonseptene), vil pådriverrollen være en viktig rolle å ivareta dersom tiltakene skal overleve uten øremerking. Med andre ord blir både utviklerrollen og pådriverrollen viktig. Vi kan dermed tenke oss to modeller for implementering og institusjonalisering av nye tiltak:

1. Kombinasjon av en storbykoordinator og en fylkeskoordinator som utfyller hverandres rolle, dvs. henholdsvis utvikler- og pådriverrollen
2. En stilling på fylkesnivået som rommer både utvikler- og pådriverrollen

Den første modellen tar utgangspunkt i at henholdsvis utvikler- og pådriverrollen legges til to stillinger, men med et mandat om samarbeid. Dette ser ut til å ha hatt en viss suksess i storbyfylkene der storbykoordinator og fylkeskoordinator har samarbeidet om implementering av nye tiltak. I den andre modellen legges begge funksjonene til en stilling, men til forskjell fra ordningen med storbykoordinatorer, legges denne stillingen til fylket. Tanken er da at en og samme person skal kunne utfylle både utvikler- og pådriverrollen. For å utøve pådriverrollen er det sannsynligvis nødvendig å være plassert i fylkesleddet.

Øremerking må i denne sammenheng betraktes som et ekstraordinært virkemiddel for å styrke spesielle satsingsområder som for eksempel psykisk helse. Behovet for øremerking bør imidlertid veies opp mot behovet for mer helhetlig styring på fylkesnivå. En fare med øremerking generelt er også at øremerking på ett område, lett kan lede til krav om øremerking på andre områder og derigjennom skape uoversiktlige og lite helhetlig styring på fylkesnivå. På samme måte som med statens prinsipper for øremerking overfor kommunene, bør også øremerking innenfor NAV være et ekstraordinært virkemiddel som benyttes i større satsinger og i en oppstartsperiode. Med andre ord bør man ta sikte på at øremerkingen har en tidsbegrensning, og at målet innenfor denne

tidsbegrensningen vil være å institusjonalisere de virkemidlene som ligger i VVV. Med institusjonalisering menes da at kunnskap om psykiske lidelser og metoder blir en del av kunnskapsgrunnlaget til saksbehandlerne, at det etableres formelle og permanente nettverk med spesielt helsesektoren og sist men ikke minst, at de nye tiltakene blir en del av den ordinære tiltaksstrukturen. For å oppnå dette kan det være hensiktsmessig både med øremerking av tiltaksmidler og koordinatorstillinger. Med tanke på at dette bør være en midlertidig ordning og at målet i perioden er å institusjonalisere virkemidlene, vil det i tillegg være hensiktsmessig at koordinatorene plasseres i fylkesleddet. En fare med at en fylkeskoordinator også forvalter mange øremerkede tiltaksplasser, er imidlertid at påvirkerrollen – som ellers er viktig for institusjonaliseringen – blir tonet ned til fordel for den mer isolerte utviklerrollen. Plassering av koordinatoren på fylkesnivået kan imidlertid motvirke dette.

I den nasjonale strategiplanen for psykisk helse (2007-2012) foreslås det en videreføring av en koordinator for arbeid og psykisk helse. Formålet er å vedlikeholde, videreutvikle og fortsatt ha fokus på samarbeidsfeltet psykisk helse og arbeid. I strategiplanen vises det bl.a. til behovet for en slik koordinator for å styrke feltet arbeid og helse generelt og i forhold til å overføre kompetanse fra Storbysatsingen til nye veilednings- og oppfølgingslover. I lys av erfaringene med fylkeskoordinatorene og storbykoordinatorene kan det være hensiktsmessig å vurdere følgende tiltak for å realisere målsettingene i strategiplanen:

- Bedre styrings- og koordineringsmuligheter for prosjektledelsen i VVV
- Lokalisering av øremerket fylkeskoordinator på fylkesnivå med tanke på forankring og mulighet for å utøve pådriverrollen
- Øremerking av tiltaksmidler med tanke på å utvikle- og implementere nye tiltak.

VEDLEGG

Tiltak i regi av fylkeskoordinatorer (og storbykoordinatorer)

Østfold

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	AB Vilje Viser Vei, Moss	Middels-tyngre psykiske lidelser	Individuelt tilpasset den enkelte. Personer går direkte fra avklaring og inn i tiltaket uten ventetid. Blir prioritert.	AB	Fylkeskoordinator i samarbeid med NAV lokal
2	Hele Mennesket, Sarpsborg	Middels-tyngre psykiske lidelser	Tett og individuell oppfølging av den enkelte. Kompetansehevende tiltak.	AMO	Tiltaket er utarbeidet og startet opp etter ønske fra NAV arbeid
3	AB Rakkestad	Tyngre psykiske lidelser	Samarbeid mellom Mental helse og Rakkestad kommune. Mental Helse driver "Gjenbruket" - et sysselsettingssted for mennesker med psykiske lidelser. Veileder følger brukeren tett opp ut mot arbeids	AB	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
4	Inn på tunet, Grinderød gård, Sarpsborg	Middels-tyngre psykiske lidelser		APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
5	Psykatriprosjektet ved NAV Sarpsborg arbeid	Middels-tyngre psykiske lidelser (henvises fra DPS eller kommune-psykiatri)	Øremerket saksbehandler på yrkesrettet attføring som jobber KUN med mennesker med psykiske lidelser, og som er henvist av behandler. Individuell og tett oppfølging av den enkelte bruker.		Initiert av fylkeskoordinator

Akershus

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	"Det hele menneske"	Lettere-middels psykiske lidelser	Kurset legger vekt på egenutvikling, avklaring av ressurser, behov, interesser og lignende. Mestringsperspektivet og løsningsfokus skal stå sentralt. Kurset går over 20 uker med en teorigdel på 8 uker og en praksisdel på 12 uker.	AMO	Tiltaket ble utviklet i egen arbeidsgruppe i fylket - men hovedansvar for utforming av kravspesifikasjon og utvalgelse av tiltaksarrangør ble lagt til fylkeskoordinato
2	Grønt arbeid	Middels-tyngre psykiske lidelser	Lavterskel tilbud med tett oppfølging (1 arbeidsleder på 5 deltagere). Arbeidsoppgavene er knyttet til drift og vedlikehold ved Losby besøksgård og stall. Arbeidsoppgavene er tilrettelagt og tilpasset den enkeltes yteevne og ressurser. Tiltaket	APS	Initiert av fylkeskoordinator

Hedmark

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	** Tiltak for ungdom med psykiske lidelser – samhandling	Alle grupper	Utprøving og opplæring	APS	Samarbeid som etterfølger eksisterende prosjekt
2	** Rus/psykiatri	Alle grupper	Opplæring, direkte utplassering et	APS	Samarbeid
3	**	Middels-tyngre psykiske lidelser	Flere metoder	APS	Initiert av fylkeskoordinator

** Tiltaket er under planlegging

Vestfold

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	Inn på tunet	Ungdom med tilpasningsvansker		APS	Initiert av fylkeskoordinator
2	** Medarbeider med brukererfaring	Middels-tyngre psykiske lidelser		APS	Tiltaket vil nok ikke igangsettes før 2008. Vi er i innledende samtaler med Psykiatrien i Vestfold, Nav Holmestrand og kommunene i Nordre Vestfold. Det er en del ting som skal på plass før vi får satt i gang.
3	** AB-tilretteleggere med base enten på DPS eller i kommunen. Det er ikke helt avklart enda.	Middels-tyngre psykiske lidelser		AB	Tiltaket kommer ikke i gang før 2008 og det er et samarbeid mellom tiltakskoordinator på fylket, NAV Holmestrand og fylkeskoordinator.

** Tiltaket er under planlegging

Vest-Agder

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	Veien til arbeidslivet	Middels-tyngre psykiske lidelser	Opplæring/avklaring og utplassering	APS	Initiativ fra kommune og tiltaksbedrift, Fylkeskoordinator med i styringsgruppe, kravspek etter mal fra storbyatsing utformet i samarbeid med koordinatorene
2	Arbeids-mestrings-gruppe, Arbeid for bedre helse	Lettere-middels psykiske lidelser	Tiltaket baserer seg på an parallell gruppebehandling ved DPS og ordinære attføringstiltak	Ulike former	Tiltak startet opp etter initiativ fra lokal DPS og samarbeid med NAV lokal arbeid og trygd.

Sør-Trøndelag

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	Orkanger - fleksibel APS	Alle grupper	Direkte utplassering i ordinær virksomhet med tett oppfølging, kartlegging av alle livsområder (uten ekstraressurser på sosialfaglig bistand).	APS og AB	Startet av fylkeskoordinator etter kravspesifikasjon fra storbykoordinator
2	Oppdal	Alle grupper	Direkte utplassering i ordinær virksomhet med tett oppfølging, kartlegging av alle livsområder (uten ekstraressurser på sosialfaglig bistand).	APS og AB	Startet av fylkeskoordinator etter kravspesifikasjon fra storbykoordinator
3	Hitra/Frøya	Alle grupper	Direkte utplassering i ordinær virksomhet med tett oppfølging, kartlegging av alle livsområder (uten ekstraressurser på sosialfaglig bistand).	APS og AB	Startet av fylkeskoordinator etter kravspesifikasjon fra storbykoordinator
4	** Studier med støtte	Alle grupper	Basert på kravspesifikasjonen til SMS fra Bergen.	AB	Planlegges og startes etter initiativ fra storby- og fylkeskoordinator etter mal fra Bergen
5	** Dagsverket for personer med psykoseproblematikk	Tyngre psykiske	Basert på tiltaket "Dagsverket" for rusavhengige. Basert på arbeid etter oppmøte, dagsform og ønske. Motivasjonslønn for den dagen deltakeren møter opp. Fullstendig frivillighet.	APS	Etter initiativ fra storby- og fylkeskoordinator

** Tiltaket er under planlegging

Nordland

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Initiativtaker
1	Blåby-prosjektet	Alle grupper	Avklaring, opplæring, utplassering	APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
2	Bjørkeng gård	Alle grupper	Opplæring, avklaring, veien videre	APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
3	Et steg videre	Alle grupper	Opplæring, avklaring, utplassering	APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
4	Rana produkter	Alle grupper	Opplæring, utplassering, veien videre	APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.
5	Solstad gård	Alle grupper	Opplæring, veiledning	APS	Startet opp av fylkeskoordinator, men med kravspesifikasjon fra Storbykoordinator.

Tiltak i regi av storbykoordinatorer

Bergen

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Rolle
1	Medarbeider med Brukererfaring	Middels-tyngre psykiske	Bolker med teori og praksis i ordinær virksomhet. Oppfølging på arbeidsplass og i kurset	APS med AB	Initiert av storbykoordinator
2	Galleri VOX - Vågsbunnen fellesatelier	Tyngre psykiske	Kunstnerne utøver sin kunst i atelieret med oppfølging fra både kunstfaglig arbeidsledere, og arbeidsledere som har erfaring fra målgruppen	VTA	Ide/konsept etter inspirasjon fra Århus
3	Oppdatering og yrkesplanlegging	Alle grupper	17 ukers kurs med 8 uker teori og 9 ukers praksis i ordinær virksomhet. God oppfølging i praksisperioden	APS med tiltakskjedi	Initiert av storbykoordinator
4	Studier med Støtte - SMS	Tyngre psykiske	Oppfølging fra tilretteleggerne i studiesituasjonen.	AB	Initiert av storbykoordinator
5	Tilbud for personer med innvandrerbakgrunn	Alle grupper	Oppfølging på arbeidsplassen både internt og eksternt der det er aktuelt. Tilbud om IT-opplæring, jobbsøkerkurs, norskopplæring.	APS	.
6	Arbeid med bistand	Alle grupper	Skal være en del av tiltakskjedingen fra de andre tiltakene.	AB	Initiert av storbykoordinator

Bodø

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Rolle
1	"Datakortet tilpasset"	Alle grupper	Opplæring. Det gis undervisning i enkle modulene til Datakortet, hver deltaker jobber individuelt med oppgaver knyttet til modulene og bestemmer selv når de skal ta testene og om de skal ta disse	APS	Initiert av storbykoordinator
2	Oppdatering og yrkesplanlegging	Alle grupper	Opplæring, veiledning, ekstern praksis med oppfølging.	APS	Initiert av storbykoordinator
3	Drømmefangeren	Alle grupper	Opplæring, veiledning, ekstern praksis med oppfølging	APS	Initiert av storbykoordinator
4	Huset X	Alle grupper	Veiledning, Oppfølging	APS og AB	Initiert av storbykoordinator
5	Jobbhuset	Tyngre psykiske	Veiledning, Oppfølging	APS	Initiert av storbykoordinator
6	NKI-studier med veiledning	Alle grupper	Opplæring med veiledning/oppfølging	APS	Initiert av storbykoordinator

Trondheim

	Navn	Målgruppe	Metode	Type	Rolle
1	Stavne avdeling Lamon	Middels-tyngre psykiske	Direkte utplassering i ordinær virksomhet med tett oppfølging, kartlegging av alle livsområder, ekstra ressurs som har fokus sosialfaglig oppfølging (samarbeidsgrupper, bistand til å få rett type behandling, gjeld og økonomi, osv)	APS og AB	Initiert av storbykoordinator
2	Stavne søm og design	Middels-tyngre psykiske	Arbeidspraksis med kreative tekstiloppgaver i skjermede omgivelser. Vekt på miljøterapeutisk metode, oppmøte, stabilitet og det grunnleggende. 50 % ressurs i tiltaket som har det sosialfaglige (se forrige tiltak).	APS	Initiert av storbykoordinator
3	Drivkraft	Alle grupper	Grundig kartlegging i en startfase. Kartlegger alle livsområder. Alle får tilbud om hjelp til å igangsette en individuell plan. Bred tverrfaglig og tverretattlig jobbing. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet med tett oppfølging.	APS	Initiert av storbykoordinator
4	Arbeid med bistand - Isonor	Alle grupper	Arbeid med bistand-metodikk	AB	Initiert av storbykoordinator
5	Fleksibel APS - Prima AS	Alle grupper	Basert på en så fleksibel som mulig bruk av tiltaksstruktur. Arbeidspraksis i skjerma eller ordinære omgivelser alt etter brukers novå og ønske. Gradvis overgang til ordinært arbeidsliv og AB når klare for videreføring. Gruppesamlinger.	APS og AB	Initiert av storbykoordinator
6	Høstasanden gård - Arbeidstrening på gård	Alle grupper	Arbeidspraksis på gård. Lavt tempo og små forhold. Frokost og lunch. Fokus på dagsrytme og arbeid etter egen dagsform.	AMO	Initiert av storbykoordinator
7	Vilje viser vei - avklaringskurs	Alle grupper	Kurs, 15 deltakere. 9 uker teori, 12 uker praksis. Innholdet i teordelen er mestring, motivasjon, arbeidsmarked og jobbsøk, osv. Praksis med tett oppfølging	AMO	Initiert av storbykoordinator

Oslo

Navn	Målgruppe	Metode	Type	Rolle
Storbysatsingen Indico	Moderate og alvorlige psykiske lidelser, men man ser på funksjonsnivå heller enn diagnose	Forberedende kurs + arbeidspraksis internt eller eksternt	APS	Initiert av storbykoordinator
Storbysatsingen Sens	Som over	Intern eller ekstern arbeidspraksis	APS	Initiert av storbykoordinator
Inn på tunet	Som over	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet med gården som arbeidsarena	APS	Initiert av storbykoordinator
AB Fontenehuset	Som over	Avklaring og utprøving internt på huset, overgangsarbeid eller arbeidspraksis eksternt	AB	Initiert av storbykoordinator
Bydelssamarbeidet	Som over	Avklaring og arbeidspraksis i ordinær virksomhet	AB	Initiert av storbykoordinator
Jobbmestrende oppfølging	Målgruppen er personer med en schizofrenidiagnose	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Oppfølgingen foretas med personer med kompetanse på feltet.	APS	Initiert av storbykoordinator

REFERANSER

Brandtzæg, Bent A. og Geir Møller (2002): Evaluering av ordningen med tilskudd til jobbskapingssjekter. Rapport nr. 194, Telemarksforsking-Bø

Heian, Mari T., Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2006): Evaluering av Jobbfokus. Arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging. Rapport nr. 233, Telemarksforsking-Bø

Lunder, Trond Erik, Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2005): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat – Sluttrapport. Rapport nr. 225, Telemarksforsking-Bø.

Møller, Geir (2004): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat, foreløpige vurderinger. Arbeidsrapport nr. 20, Telemarksforsking-Bø.

Nasjonal strategiplan for psykisk helse (2007 – 2012)

Nonaka, I. og H. Takeuchi (1995): *"The Knowledge Creating Company"*, New York: Oxford University Press.

Ot. Prp. Nr. 6 (2006 – 2007): Om tilrettelegging og oppfølging av sykemeldte.

Schafft, Angelica og Øystein Spjelkavik, (2006): Arbeid og psykisk helse. Underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen. AFI – Arbeidsforskningsinstituttet, september 2006

Selznick, Philip (1948): "Foundations of the Theory of Organizations", American Sociological Review vol. 13, February 1948

Sosialkomiteens innstilling Inst. S. nr. 258 (1996 – 1997):

Stortingsmelding nr. 25 (1996 – 1997): Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene.

Strategi for Vilje Viser Vei – satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV. Perioden 2006 - 2008

Veileder: Kompetanseheving og nettverksbygging psykisk helse og arbeid. Vilje Viser vei 2006.