Evaluering av forskningsprosjektet Karriereveiledning for NAV-brukere i Buskerud

Trond Buland

Siri Mordal

NTNU Samfunnsforskning

Oktober 2019

NTNU
Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering, oktober 2019

ISBN 978-82-7570-596-7 (web)

Forord

Med dette foreligger rapporten fra evalueringen av forskningsprosjektet «Karriereveiledning for NAV-brukere i Buskerud», gjennomført i fire regioner i fylket, i samarbeid mellom NAV Buskerud, fire karrieresenter i Buskerud, samt Universitetet i Sørøst-Norge. Evalueringen er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi vil benytte anledningen her til å takke alle våre informanter fra NAV, karrieresenter og andre i de fire regionene. Vi vil også takke prosjektledelsen ved USN for at de stilte opp i intervjuer samt la til rette for vår datainnsamling, og dessuten ga oss innsyn i relevante propsjektdokumenter. Uten at dere alle hadde stilt opp og brukt av deres tid i en travel hverdag til å delta i intervjuer med oss, hadde ikke denne rapporten blitt til.

Vi håper rapporten beskriver et prosjekt dere gjenkjenner, og at vårt arbeid kan ha nytte også i videre arbeid på området i fylket.

Trondheim 15. oktober 2019

Innhold

Forord 3
Figurer 6
Innledning 7
Om forskningsprosjektet «Karriereveiledning for NAV-brukere i Buskerud» 7
Forprosjekt – kartlegging av brukergruppene og behov 8
Hovedprosjekt – aksjonsforskning 8
Flyktninger – Drammen 9
Ungdom utenfor arbeidsliv og skole – Hallingdal 10
Sykefravær – Kongsberg 10
Jobbspesialister og karrieresenter på Ringerike 10
Aksjonsforskning som metode 11
Om evalueringsprosjektet 13
Problemstillinger 13
Metode 13
Om fokusgruppeintervju som metode 14
Teori 15
Implementering og interorganisatorisk kompleksitet 15
Samskapt læring gjennom aksjonsforskning 17
Funn – Interorganisatorisk kompleksitet og samskapt karriereveiledning? 20
Top down og bottom up – Prosjektet får form 20
Styring eller ledelse 21
Alt har ikke vært like lett - Utfordringer 22
Drøm vs. virkelighet- Ulike verdener møtes 24
Karriere – hva er nå det? 27
Aksjonsforskning – medforskning – samskapt læring 28
Fleksibilitet med hensyn til aktører og arbeidsformer 29
Ett prosjekt eller fire - Dialog på tvers i prosjektet 31
Hva var det vi ville? 32
Hvor var det vi kom? - Resultater 33
Konklusjon og noen refleksjoner 36
Hovedinntrykk 36

Interorganisatorisk kompleksitet skapte noe friksjon 36
Det flytende karrierebegrepet som barriere? 37
Et komplekst prosjekt på to nivåer? 38
Aksjonsforskning – medforskning - samskaping 38
Ulike virkeligheter møttes 39
Videreføring og implementering 40
Bruk de ambivalente konstruktivt 41
Hvor tett samarbeid er ønskelig? 42
Å utfordre den segmentere stat med utgangspunkt i praksis 44
Referanser 45
Vedlegg – intervjuguide 48

Figurer

Figur 1 Prosjektets modell av aksjonsforskning 12
Figur 2 Interorganisatoriske avstander 16
Figur 3 Samskapt læring 18
Figur 4 Nivåer av involvering 41
Figur 5 Fra samarbeid til integrering og fusjon 43

Innledning

Med dette foreligger den endelige rapporten fra evalueringen av forskningsprosjektet om karriereveiledning i Nav Buskerud, som ble gjennomført i tidsperioden fra 1.9. 2016 til 1.9.2019. Evalueringen er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen er primært en prosessevaluering, som basert på intervjuer med nøkkelinformanter og gjennomgang av dokumenter knyttet til prosjektet, vil vurdere ulike sider ved gjennomføringen av forsøket/forskningen. Vi peker avslutningsvis på ulike faktorer som vi mener kan bidra til at slike prosjekter kan gjennomføres med godt resultat.

Om forskningsprosjektet «Karriereveiledning for NAV-brukere i Buskerud»

Prosjektet vi har evaluert har utgangspunkt i Partnerskap for karriereveiledning i Buskerud, og ble gjennomført som fire delprosjekter i fire geografiske regioner i fylket. Prosjektperioden gikk fra 2016 til 2019, og utgangspunktet for prosjektet var samarbeid mellom et regionalt Karrieresenter og det tilhørende NAV-kontoret. De fire delprosjektene hadde ulike vinklinger og noe ulike fokusområder, men samtlige omhandlet samhandling og samarbeid mellom karrieresenter og NAV. Regionene som deltok i prosjektet var Drammen, Hallingdal, Kongsberg og Ringerike. Prosjektet ble finansiert av Arbeids- og velfersdirektoratet.

Om bakgrunnen for prosjektet sies det at mange NAV-brukere allerede blir "henvist" til karriereveiledning på karrieresenter. Dette skjer imidlertid litt tilfeldig, og avhenger av veileders kjennskap til karriereveiledning og hvorvidt det finnes tilgjengelige karrieresenter i nærheten. Kjennskap til karrieresenter og hva de kan tilby er generelt lite kjent på NAV-kontor i Buskerud, og det finnes lite kunnskap om hvordan karriereveiledning kan påvirke NAV-brukeres muligheter til å lykkes med å oppnå en permanent tilknytning til arbeidsmarkedet.

Det påpekes videre at samarbeidet mellom NAV-kontor og de fire karrieresentre i Buskerud fungerer ulikt, og at partnerskap for karriereveiledning trenger et «objektivt» kunnskapsgrunnlag på hvordan samarbeidet mellom NAV-kontor og karrieresentre fungere. NAV er imidlertid ikke ukjent med samarbeid med andre etater og organisasjoner. Gjennom blant annet NAV i skole og andre frafallsforebyggende tiltak, har man her opparbeidet kunnskap og erfaring på feltet (Mathisen et al, 2017).

Partnerskap for karriereveiledning i Buskerud ble etablert i 2012. Ved starten var følgende aktører med: Buskerud Fylkeskommune ved Utdannings- og Utviklingsavdelingen, Fylkesmannen, LO, NHO, NAV, Virke og Høgskolen i Buskerud og Vestfold. En sentral oppgave for Partnerskap for karriereveiledning var å få etablert karrieresentre i Kongsberg, på Ringerike og i Hallingdal. Papirbredden karrieresenter i Drammen var allerede etablert (Buland & Haugsbakken, 2009). I 2016 bestod Partnerskap for karriereveiledning av aktørene Buskerud fylkeskommune ved Utdannings- og Utviklingsavdelingen, NAV-Buskerud og Høgskolen i Sør-Øst Norge.

I 2016 ble Karriere Buskerud etablert som et partnerskap mellom Buskerud fylkeskommune og NAV Buskerud, der kommunene ble invitert med som bidragsytere på lokalt nivå. Det ble opprettet et hovedstyre med representanter for eiere og representanter for kommunene i de fire regionene. Samarbeidet var altså forankret på høyt nivå i begge organisasjonene.

Karriere Buskerud presenterer seg i 2019 på følgende måte: «I karrieresenterene samarbeider ansatte fra fylkeskommunen, NAV og kommunene om å gi karriereveiledning til enkeltpersoner og grupper. I tillegg driver karrieresenterene kompetanseheving av karriereveiledere i NAV og i grunnopplæringen. Karrieresenterene bidrar også i omstillingsprosesser i arbeidslivet og kan tilby bistand til kompetansekartlegging og analyse av kompetansebehov. Karrieresenterene tilbyr flere typer kurs for ledere og arbeidstakere i forhold til kompetanseutvikling».[1]

Forprosjekt – kartlegging av brukergruppene og behov

Man gjennomførte først et forprosjekt, der målet var å framskaffe et tydelig kunnskapsgrunnlag til hovedprosjektet gjennom å fokusere på følgende:

- Å avklare grenseflater/ansvar mellom NAV og karrieresentre i utøvelse av karriereveiledning
- Konkretisere brukergrupper av NAV som har behov for og nytte av karriereveiledning.
- Klargjøre kriterier for henvisning til karriereveiledning
- Avklare karriereveiledningsmetoder og aktiviteter

En av våre informanter beskrev det slik:

> *Så vi lagde en forprosjektrapport der vi intervjuet en rekke for å få frem dokumentasjon på at her er det områder vi kan satse på, eller som bør satses på da altså. Og det var første året, og så har da de to neste årene vært på en måte det som er da aksjonsforskningen da. Og da var det vel, da rigget vi det i fire områder da. Hallingdal, Ringerike, Kongsberg og Drammen …*

Følgende punkter fra forprosjektet ble presentert på et oppstartsseminar for hovedprosjektet i september 2017 i Drammen. Her var representanter fra NAV-Buskerud og karrieresenterene invitert for å gjennomgå resultatene fra forprosjektet og bidra med innspill i utformingen av hovedprosjektet:

- Samarbeidet mellom NAV-kontor og karrieresentre bør systematiseres gjennom avtaler og det bør sees på rutiner for: informasjon, henvisning, tilbakemelding.
- Kunnskap om NAVs tjenester og karrieresenternes tjenester må gjensidig styrkes.
- Det bør prøves ut ulike karriereveiledningsmetoder for sykemeldte og ungdommer, både gruppeveiledning og trekantsamtaler.
- Det bør arbeides med hvordan karriereveiledning kan bli en del av aktive planer, herunder fokus på brukermedvirkning
- Ungdom, sykemeldte og innvandrere/flyktninger er brukere som kan ha stor nytte av karriereveiledning.
- Samarbeid mellom jobbspesialister og karrieresentre bør utredes
- Digital karriereveiledning og NAVs kanalstrategi bør vurderes samordnet.

Hovedprosjekt – aksjonsforskning

I forlengelsen av forprosjektet, startet man fire regionale prosjekter der ulike modeller for samarbeid mellom NAV-kontorer og karrieresenter skulle brukes, rettet inn mot ulike brukergrupper i NAV - systemet. Dette var:

1. **Hallingdal**: Karriereveiledning for ungdom, med fokus på dem som omfattes av ungdomsgarantien i NAV.

[1] www.karrierebuskerud.no

2. **Kongsberg**: Karriereveiledning for sykemeldte, med fokus på tidlig intervensjon på karriereveiledning for sykemeldte.
3. **Drammen**: Karriereveiledning for flyktninger, med fokus på deltakere i introduksjonsprogram.
4. **Ringerike**: Karriereveiledning og arbeidsinkludering, med fokus på samarbeid med jobbspesialister.

Hovedprosjektet ble altså organisert som fire aksjonsforskningsprosjekter, der de fire delprosjektlederne ble definert som lokale/regionale forskningsledere, og der brukere og NAV-ansatte skulle være «medforskere», og forske på egen praksis. Vi tolket dette som at man søkte å nå en modell for samskapt læring, der eksterne/forskere og interne aktører i samspill forsket på prosessene.

En samlet problemstilling for hovedprosjektet, altså overordnet for de fire delprosjektene, er relativt løst utformet. Det er klart at man der ønsker å utvikle kunnskap om samarbeid- og samarbeidsformer, og ett hovedmål er å finne ut hvor tett samarbeidet mellom NAV og karrieresenter bør være. Videre heter det at man ønsker å finne fram til gode "kriterier" for hvilke brukere som vil ha nytte av karriereveiledning.[2] Nedenfor følger en kort beskrivelse av de fire delprosjektene.

Flyktninger – Drammen

Drammensregionen er landets femte største region, med en samlet befolkning er på 118 000 innbyggere. Drammen kommune har 69 000 innbyggere og er den tiende største i landet, etter folketall. Cirka 28 prosent av Drammens befolkning har innvandrerbakgrunn. Papirbredden karrieresenter ble etablert i 2007 og tilbyr karriereveiledningstjenester for Drammensregionen. Karrieresenteret gjennomførte cirka 1300 veiledningstimer for omtrent 1000 personer i 2018. Veiledere fra oppfølgingstjenesten og nettverksrådgiver i fylkeskommunen er også tilknyttet karrieresenteret.

På bakgrunn av den store andelen med innvandrerbakgrunn i Drammensregionen, satte NAV Drammen som forutsetning at brukergruppen i forskningsprosjektet skulle være innvandrere. Fra forprosjektet hadde man funnet at flesteparten av de ansatte på NAV og karrieresenterene i Buskerud mente at innvandrere/flyktninger ville ha spesielt god nytte av karriereveiledning, uten at man hadde undersøkt nærmere hva som lå bak disse antakelsene. På den måte hadde man dermed begynt å avgrense problemstillingen: Det skulle handle om samarbeid mellom NAV og karrieresenter, brukergruppen var innvandrere og hovedmålsettingen i prosjektet var å se «hvordan kan karriereveiledning bidra til at NAV-brukere kommer raskere i arbeid».

Samtidig viste forprosjektet at karriereveilederne tidvis opplevde NAVs mål om «raskest mulig ut i arbeid», som noe begrensende dersom de måtte følge denne målsettingen i de individuelle karriereveiledningssamtalene. Man valgte derfor heller å bruke begrepet «tilknytning til samfunn og arbeidsliv» i delprosjektet. Den foreløpige problemstillingen ble da:

- Hvordan kan samarbeid mellom NAV og karriersenter styrke innvandreres tilknytning til samfunn og arbeidsliv?

Basert på erfaringene i oppstarten av arbeidet, så man at NAV og karrieresenter ikke var nok. Mottakssenteret ble derfor inkludert som deltaker. Opus har også vært involvert i arbeidet.

[2] Søknadsskjema prosjektmidler 2016

Ungdom utenfor arbeidsliv og skole – Hallingdal

Hallingdal er en fjellregion i Buskerud som omfatter de seks kommunene Flå, Nes, Gol, Hemsedal, Ål og Hol. Innbyggertallet er i overkant av 20 000, og når det gjelder utdanning har litt under 50 % av befolkningen fullført og bestått videregående skole, mens om lag 25 % har grunnskole som høyeste oppnådde nivå.

Høsten 2016 hadde NAV Hallingdal bortfall av tiltaksmidler for gruppen unge voksne. Samtidig var det registrert om lag 120 personer i aldersgruppen 18-30 år hos NAV. I 2016 samarbeidet også karrieresenteret, NAV og Ungdomslosene i Hallingdal om å organisere åtte ukers kurs for ungdom i regionen. Delprosjektet tok utgangspunkt i dette samarbeidet, og ville inkludere erfaringene fra ungdomskurset inn i forskningsprosjektet.

Hallingdal karrieresenter ville sammen med NAV prøve ut karriereveiledning for brukergruppen unge voksne utenfor skole og arbeidsliv. Lokalt formulerte man der følgende forskningsspørsmål:

- Hvilket utbytte har brukeren av karriereveiledning når han eller hun lager handlingsplan?
- Hvilket utbytte har NAV-veileder av trekant-samarbeidet mellom NAV-veileder, karrieresenteret og brukeren?
- Hvordan utvikler man seg som fagpersoner når vi samarbeider om brukerne på denne måten?

Her ble det naturlig å inkludere Oppfølgingstjenesten i arbeidet, siden dette var den delen av skoleverket som i størst grad kom i kontakt med målgruppen.

Sykefravær – Kongsberg

På Kongsberg ønsket man å prøve ut om systematisk bruk av karriereveiledning for sykmeldte ville gi noen effekt på muligheten til å komme raskere tilbake og få en permanent tilknytning til arbeidsmarkedet. Man brukte her en del tid på å avklare målgruppen, HVEM de sykmeldte var som kunne ha mest utbytte. Hovedfokus for prosjektet var kortere sykefravær og prioriterte grupper for prosjektet ble i utgangspunktet definert til å være alle sykmeldte uten arbeidsgiver og alle unge sykmeldte under 30 år.

I tillegg skulle man vurdere to grupper underveis i prosjektperioden. Dette var sykemeldte med gjentatt fraværshistorikk, og sykmeldte der det på 26 ukers tidspunkt er klart at man ikke kan returnere til ordinært arbeid.

Prosjektet hadde som mål å kartlegge hvordan et systematisk samarbeid på systemnivå og brukernivå mellom NAV og karrieresenteret kunne bidra til at sykmeldte ved hjelp av karriereveiledning raskere får avklart sin situasjon for å komme ut i høvelig arbeid, og forskningsspørsmålene ble formulert slik:

- Hvordan kan karriereveiledning bidra til kortere sykefravær?
- Hvordan kan karriereveiledning bidra til å bryte et mønster på sykefraværshistorikk?
- Hvordan kan karriereveiledning bidra til bedre og mer brukermedvirkning i den sykmeldtes planer for å komme tilbake i jobb?

Jobbspesialister og karrieresenter på Ringerike

Ringerike ligger i den østlige delen av Buskerud fylke med ca. 30 000 innbyggere. Ringerike er blant de mellomstore bykommunene i Norge. Etter omstillinger i den lokale treforedlingsindustrien er det i kommunen tre store næringsvirksomheter; skog, betong og kraft. Samtidig er det økning i industri-, handels- og servicevirksomhet.

NAV-kontoret i Hønefoss har ca. 70 ansatte. Ringerike karrieresenter ble reetablert i 2015 i Hønefoss sentrum, med egne lokaler, som et samlokaliseringsprosjekt med Buskerud fylkeskommune, NAV og Ringerike kommune. Karrieresenteret håndterer foruten Ringerike, de omkringliggende kommunene Hole, Sigdal, Modum og Krødsherad. Karrieresenteret har i dag en karriereveileder fra fylkeskommunen i 100 % stilling, en karriereveileder i 60 % stilling fra NAV, 20 % ressurs fra oppfølgingstjenesten, 20 % ressurs fra læringssenteret i kommunen og en nettverksrådgiver i 50 % finansiert fra Buskerud fylkeskommune. Tall for første halvår 2019 viser en fortsatt økning i individuelle samtaler med 294 unike kunder og totalt 511 veiledninger.

Dette delprosjektet skilte seg litt fra de tre andre, siden man her ikke tydelig hadde definert en brukergruppe som målgruppe, men derimot ønsket å se på et bestemt virkemiddel i NAV; Jobbspesialistene som ble etablert i 2017 som et eget team i NAV oppfølging. Prosjektet fokuserte på samhandling mellom NAV Ringerike og karrieresenteret og på NAV sitt satsningsområde for arbeidsinkludering. Lokal avgrensing har vært knyttet til jobbspesialistene.

NAVs strategi og satsing på arbeidsinkludering for å komme tettere på arbeidsmarkedet og brukere var å etablere rollen som jobbspesialist, der hovedoppgaven var tett oppfølging av arbeidssøkere og bedrifter. Høsten 2017 fikk NAV Ringerike midler til etablering og opplæring i en egen metodikk som skulle praktiseres i arbeidsformen, Supported Employment (SE). Det ble etablert et lokalt team på 8 personer, hvorav en var ansvarlig for å sikre opplæring og etablering av rutiner for hvordan teamet skulle jobbe etter en gitt metodikk.

Prosjektet skulle prøve ut ulike samarbeidsformer mellom karrieresenteret og jobbspesialistene, med fokus på når det er hensiktsmessig med veiledning fra karrieresenteret i SE-metodikken, som skal bidra til at bruker kommer ut i lønnet arbeid. I oppstarten av prosjektet formulert man disse forskningsspørsmål:

- Hvordan kan karrieresenteret støtte jobbspesialister og brukere slik at brukere kommer raskest mulig ut i jobb?
- Hvilke karriereverktøy vil passe inn i Supported Employment (SE) metodikken?
- Hvem av brukerne vil trekant-samtalene fungeres best for?
- Hvordan kan kollegaveiledning påvirke og utvikle jobbspesialistene for å unngå utbrenthet?

Gjennom prosjektarbeidet ble prosjektet avgrenset til å gjelde i hovedsak utprøving av 3-kantsamtaler mellom jobbspesialistene, karrieresenteret og bruker.

Aksjonsforskning som metode

Samarbeid mellom NAV og karrieresenter var det sentrale element i alle de fire prosjektene, selv om man åpnet for at andre aktører kunne kobles på ved behov. Dette har som vi vil komme inn på skjedd i varierende grad.

Aksjonsforskning, kombinasjonen av forskning og utviklingsarbeid, ble valgt som metode da hovedprosjektet ønsket å prøve ut karriereveiledning i praksis for utvalgte brukere av NAV. Ved å velge aksjonsforskning ble det mulig å prøve ut, reflektere over handling, endre utprøving eller handle igjen, for å finne fram til god praksis på individ/brukernivå. Erfaringene med karriereveiledning på individnivå ville også kunne synliggjøre hvordan et samarbeid mellom NAV-

kontor og karrieresentre kunne forbedres på systemnivå. Modellen illustreres slik i rapporten:

Figur 1 Prosjektets modell av aksjonsforskning

Ut over dette definert man ikke aksjonsforskningsmetoden ytterligere i starten av prosjektet. I utkast til rapport fra forskningsprosjektet, utdypes det metodiske. Her siterer man Peter Reason og Hilary Bradbury (2001:1)

> *(…) action research is a participatory, democratic process concerned with developing practical knowing in the pursuit of worthwhile human purposes, grounded in a participatory worldview which we believe is emerging at this historical moment. It seeks to bring together action and reflection, theory and practice, in participation with others, in the pursuit of practical solutions to issues of pressing concern to people, and more generally the flourishing of individual persons and their communities.*

Aksjonsforskning er en samlebetegnelse for mye handlingsrettet forskning, der deltakere og/eller forskere underveis reflekterer over sine handlinger, og om nødvendig justerer kursen, for å oppnå ønskede resultater. Sagor (20ᑎ0) sier at uansett hvilken tilnærming til aksjonsforskning man velger, vil det være sju elementer som må være til stede i en slik prosess:

> *Whatever the scenario, action research always involves the same seven-step process. These seven steps, which become an endless cycle for the inquiring teacher, are the following:*

1. *Selecting a focus*
2. *Clarifying theories*
3. *Identifying research questions*
4. *Collecting data*
5. *Analyzing data*
6. *Reporting results*
7. *Taking informed action*

Se ellers Hiim, Husbø, Jensen, Steen-Olsen og Stjernstrøm (2017) for en grundig gjennomgang av ulike aspekter ved fenomenet aksjonsforskning, i alle dets former og fasetter.

Om evalueringsprosjektet

Et evalueringsprosjekt vil alltid ha sitt primære fokus på å gjennomføre en vurdering av hvordan og i hvilken grad forskningsprosjektet har ført eller fører til varige endringer for samarbeidspartnerne. Der det er mulig, vil man i en slik studie kombinere kvalitative og kvantitative metoder for å måle resultat- og effektoppnåelse.

I samråd med oppdragsgiver har vi i denne evalueringen gjennomført en kvalitativ studie, med vekt på å vise samarbeidspartneres opplevelse av erfaringer med sentrale sider ved prosess og gjennomføring av prosjektet. Evalueringen vil prøve å tydeliggjøre hvordan aksjonsforskningen har ført til endringer i struktur og prosess knyttet til arbeidet med målgruppene hos samarbeidspartnerne. Vi vil legge vekt på å få fram addisjonaliteten prosjektet har tilført, altså om det evaluerte prosjektet har introdusert nye grep og metoder, som ikke ville blitt innført uten prosjektets inngripen og påvirkning. Vi vil undersøke i hvilken grad prosjektet har utløst innsats og handlinger hos partnerne som ikke ville skjedd uten prosjektet. Dessuten vil vi sannsynliggjøre om noe av dette vil bli overført til fremtidig ordinær drift hos de samarbeidende.

Vår evaluering vil altså primært være en prosessevaluering, som belyser og vektlegger ulike sider ved prosess og struktur, samtidig som vi belyser prosjektdeltakernes vurdering av hvorvidt prosjektet har bidratt til de involverte institusjoners resultatoppnåelse. Sentrale elementer vi vil belyse, er prosjektledelse, planlegging, gjennomføring, kommunikasjon/dialog og forankring.

Problemstillinger

I tråd med dette vil vår viktigste problemstilling handle om i hvilken grad prosjektet har nådd eller er på vei til å nå sine resultatmål.

Resultatmålene er knyttet til løsningene som prosjektet skulle frembringe innenfor prosjektperioden – nye og bedre samarbeidsrutiner, nye rutiner, bedre dialog på tvers, mer effektiv saksbehandling, bedre samhandling mellom NAV og karrieresenter (og andre aktører). Vi vil analysere hvordan og i hvilken grad prosjektet har **bidratt til å endre samhandlingsformer** mellom de involverte aktører og institusjoner, og i hvilken grad dette kan videreføres?

Vi vil også analysere hvorvidt prosjektet har vært organisert og gjennomført på en måte som har bidratt til å nå resultatmålene, om man har etablert fungerende og stabile nettverk og rutiner på tvers og om de valgte arbeidsmåter oppleves som adekvate for måloppnåelse.

Spørsmål om hvorvidt prosjektet har bidratt til å nå sine effektmål, vil i mindre grad bli belyst. **Effektmålene** er knyttet til prosjektets langsiktige virkninger for virksomheten, gjerne en ønsket endring fra dagens situasjon. Ofte er dette uttrykt i form av verdiskapning eller gevinst, flere i arbeid, kortere sykemeldinger etc. Prosjektet har så langt omfattet relativ få konkrete brukere i NAV-systemet og løpt i relativt kort tid. En gjennomgående evaluering av effektmålene må derfor vente til tiltakene utviklet gjennom prosjektet har vært i drift en tid.

Metode

Metodisk har vi altså gjennomført en kvalitativ studie, blant annet fordi det etter vår vurdering er for tidlig å gjennomføre noen meningsfull effektvurdering. Vår kvalitative prosessevaluering er basert på aggregerte subjektive holdningsdata. Vi har intervjuet et utvalg av involverte aktører, og baserer evalueringen på en analyse av deres vurderinger, sammen med foreliggende arkivmateriale knyttet til prosjektet.

Om fokusgruppeintervju som metode

I dialog med den sentrale prosjektledelsen, gjennomførte vi et strategisk utvalg av informanter som på ulike nivå har vært involvert i gjennomføringen av prosjektet og de fire delprosjektene. Det er altså ikke snakk om et tilfeldig utvalg. Vi ønsket å intervjue aktører som har vært direkte involvert, og som vi hadde grunn til å tro hadde relevant kunnskap om gjennomføringen av prosjektet.

Fokusgruppeintervjuer er både effektivt og anvendelig til å belyse mange tema innenfor ulike problemområder (Kidd, 2000). Fokusgruppediskusjoner er en form for dataproduksjon som produserer empiriske data på gruppenivå på problemstillinger bestemt av forsker (Halkier, 2010). Metoden er relevant når det er snakk om å etablere gruppenormer, vise forskjeller i holdninger og oppfatninger, samt å undersøke implementering av nye prosedyrer (Kitzinger, 1994).

Intervjuene har lagt vekt på å la informantenes stemme komme frem, innenfor de tematiske rammene i prosjektet. Det er viktig å påpeke at data fra slike studier ikke har til hensikt å kvantifisere fenomener, man får altså ikke generaliserbare funn ut fra kvalitative studier. Men de kan formidle en meningssammenheng som gir forståelse av de sosiale fenomener som utforskes. Intervjuene har som formål å framskaffe fyldig og omfattende informasjon om hvordan informantene oppfatter og forstår sin situasjon, sine erfaringer, og sine opplevelser knyttet til forskningsspørsmålene.

Vi har intervjuet medlemmer i styringsgruppen og prosjektledelsen, for å få et overordnet bilde av prosjektet. Dessuten har vi intervjuet et utvalg av aktører i de fire regionale prosjektene, samt i ledelsen i de fire regionene. Intervjuene ble gjennomført som fokusgruppeintervjuer, over til sammen tre dager. Intervjuene ble gjennomført i Drammen, der noen av deltakerne deltok via Skype. Etter vår vurdering var bruken av Skype effektivt. Det tekniske fungerte stort sett utmerket, og aktørenes framstilling kom godt fram. Det sparte dessuten reiseutgifter i et evalueringsprosjekt som i utgangspunktet hadde begrensede midler. I tillegg til disse intervjuene har vi fått tilgang til, og lest foreliggende arkivmateriale fra forprosjektet, samt utkast til hovedprosjektrapporten.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april til juni 2019. Intervjuene ble transkribert før analyse, som fant sted i hovedsak i august/september. Før dette hadde vi gått gjennom arkivmaterialet, som altså dannet et bakteppe for intervjuene.

Intervjuutskrifter utgjør våre kvalitative data. Dataanalysen besto av en systematisk analyse av tekst, gjennom en trinnvis deduktiv induktiv analysemetode, som beskrevet av Tjora (2010). Prosessen gjennomføres ved at forskerne først leser gjennom hele datamaterialet for å danne seg et helhetsinntrykk. Deretter gjennomgås materialet på nytt og meningsfulle utsagn identifiseres og kodes. I neste trinn sorteres og kategoriseres koder som vurderes som relevante for problemstillingen. Disse kategoriene vil danne utgangspunkt for det som blir hovedtema i analysen. På denne måten er det informantenes meninger og betraktninger som styrer, mens teoretiske perspektiver spiller inn som ulike måter å forstå informantenes utsagn på.

I vår presentasjon av våre funn/vår empiri har vi valgt å la informantenes stemmer komme tydelig frem. Vi har valgt å anonymisere informantene, men ikke prosjektene. Det betyr at enkelte informanter kan identifiseres av de som kjenner konteksten.

Teori

I arbeidet med det empiriske materialet, utkrystalliserte det seg særlig to teoretiske perspektiver som har hjulpet oss å forstå og fortolke materialet. Dette er teorier om henholdsvis interorganisatorisk kompleksitet og samskapt læring. Vi vil her kort presentere begge de to perspektivene.

Implementering og interorganisatorisk kompleksitet

Prosjektets hovedfokus var å utvikle samarbeidsformer på tvers mellom to separate organisasjoner. Man ønsket å utvikle samarbeidsrelasjoner, lagspill og heterogene aktørnettverk der man sammen skulle arbeide med å møte utfordringene for samme brukergrupper. Prosjektet som evalueres, handlet altså om å omstille to uavhengige organisasjoner, utvikle nye samarbeid- og samhandlings-rutiner, og dermed også til en viss grad endre organisering. Teoretiske perspektiver på hvordan politiske føringer, målsettinger og vedtak omformes og oversettes til praksis er interessante for å forstå hvorfor endringer skjer eller ikke skjer, og hva som bidrar til at aktørers handlinger/praksis blir som de faktisk blir. Å implementere endringer i komplekse organisasjoner, som f.eks. NAV, er utfordrende, og en vanlig erfaring er at politiske føringer er vanskelig å iverksette på en måte som gir de resultatene som både var forutsatt og ønsket (For en innføring til slik iverksettingsproblematikk, se f.eks. Barrett & Fudge (1981), Pressman, & Wildavsky (1973) og Sætren (1983)). I en institusjonalistisk forståelsen av forming og iverksetting av et politisk tiltak, vil formen på de institusjoner som iverksetter politikken være svært viktig for politikkens endelig form og innhold, og dermed for den praksis som blir resultatet av en et vedtak. Institusjoner kan ha en form som favoriserer enkelte resultat og umuliggjør andre. Stabilitet og motstand mot forsøk på endring er et av den institusjonaliserte organisasjonens sentrale kjennetegn. Organisasjoners innebygde treghet framstilles ofte som et sentralt problem i studiet av implementering av politiske tiltak. Større, mer omfattende endringer, lar seg vanskeligere gjennomføre og/eller styre. Når større endringer i organisasjoner likevel skjer, er det et resultat av dyptgående kriser i organisasjonen, situasjoner der gapet mellom en organisasjons ytelser og de forventninger som rettes mot den, blir for stort, eller av konflikter knyttet til institusjoners formelle og uformelle regelverk (Se f.eks. Olsen & March, 1989). Et slikt systemperspektiv legger stor vekt på at forandring tar tid. En har etablerte rutiner, institusjoner og strukturer, og disse vil legge sterke bindinger på det som skjer. De organer som implementerer et tiltak, vil følge de rutiner de alltid har fulgt. Reformer handler om utvikling i små skritt, mer enn om brå og store endringer.

I vårt tilfelle, handler dette dessuten ikke bare om å skape endring i en organisasjon, men om å initiere nye arbeidsformer der to eller flere organisasjoner er involvert. Vi vet at lagspill kan være en krevende øvelse, særlig når de ulike spillerne på laget kan se ut til å ha ulike mål og strategier for å nå dem. Å skape samhandling fra et slikt utgangspunkt kan være utfordrende. Flere har brukt begrepet «interorganisatorisk kompleksitet» for å beskrive situasjonen når:

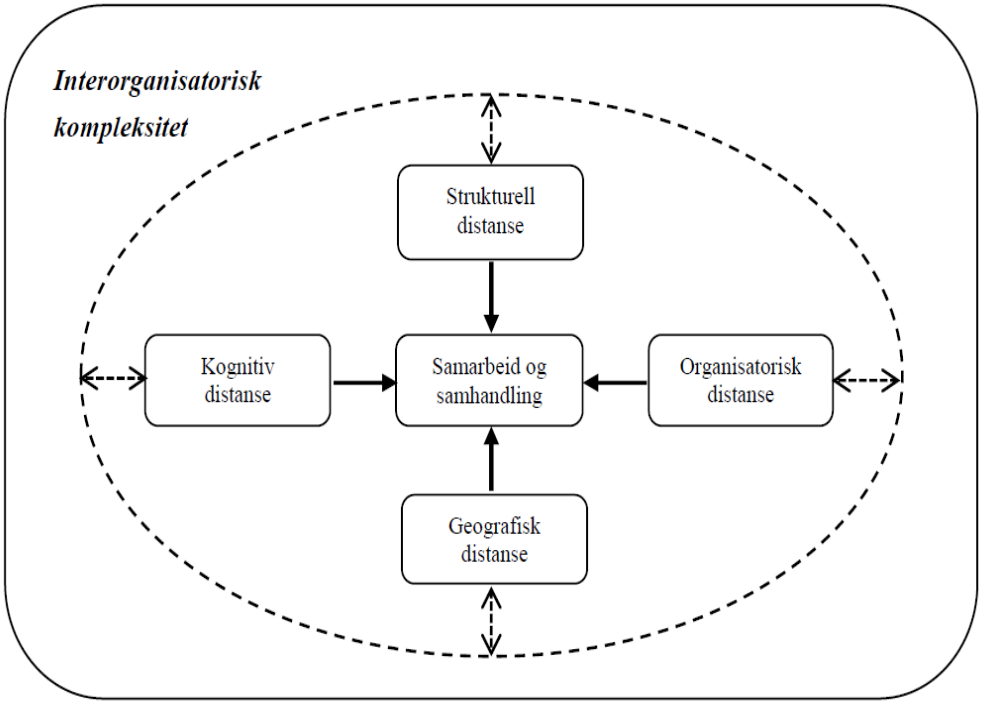
> … *flere organisasjoner er involvert i utvikling og leveranse av produkter/tjenester, og hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de involverte partenes roller, med et mangfold av målsetninger, samt stadige endringer som f.eks. krav og forventninger som må imøtekommes* (Mathiesen og Buland, 2017 s. 16).

Når man skal etablere slikt samarbeid, støter man på ulike barrierer og avstander som vanskeliggjør dette. Samarbeidsutfordringer, eller avstandene mellom organisasjonene, kan være knyttet til geografiske, kognitive, organisatoriske og strukturelle distanser mellom organisasjonene.

Geografisk distanse handler om ulike lokasjoner for de forskjellige samarbeidspartnerne. Kognitiv distanse handler om ulikheter i perspektiver, kunnskapsbaser, kultur osv.; om hvordan ulike aktører ser verden forskjellig.

Videre kan man møte organisatoriske distanser, ulikheter i organisering, prosesser, regelverk, hierarki osv., som gjør samhandling vanskeligere. Beslektet med dette kan man møte strukturelle distanser, der ulike aktører inngår i ulike systemer preget av ulik asymmetri og maktforskjeller, over- og underordning osv. Alt dette bidrar til å skape utfordringer for godt samarbeid (Se f.eks. Gressgård, Teig & Gärtner, 2013).

Interorganisatorisk kompleksitet handler altså om ulike dimensjoner ved samarbeid mellom organisasjoner, og det som gjør slikt samarbeid utfordrende (se f.eks. Pfeffer & Salancik 2003, Steger, Amann & Maznevski 2007, Maznevski, Steger & Amann 2007, Noteboom 2008). Interorganisatorisk kompleksitet oppstår når flere organisasjoner er involvert i utvikling og leveranse av produkter/tjenester, og hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de involverte partenes roller. Mangfold (og til tider inkonsistens) når det gjelder målsetninger, samt konstante endringer (eks. krav og forventninger som må imøtekommes) er sentrale deler av fenomenet. En gjensidig avhengighet vil være gjeldende i sosiale systemer hvor enkeltaktører ikke har den hele og fulle kontrollen over alle nødvendige betingelser for å gjennomføre en aktivitet eller for å oppnå de ønskede målene med aktiviteten. Å lykkes i et interorganisatorisk nettverk med flere koblinger/forbindelser og stor grad av gjensidig avhengighet mellom aktører krever effektiv informasjonsutveksling og integrasjon av ulike ressurser og kunnskap. I denne forbindelse kan utfordringer knyttet til koordinering og administrering oppstå på grunn av ulikheter mellom de involverte aktørene på flere ulike nivåer og områder. Samarbeidsutfordringer kan oppstå av ulike grunner og skape en distanse eller et «mellomrom» i den tverrorganisatoriske oppgaveløsning. Dette er sentrale perspektiver når vi skal undersøke hvordan samhandlingsmodellen fungerer og bidra til å videreutvikle den i forhold til nye problemstillinger. Se figur 2 nedenfor.



Figur 2 Interorganisatoriske avstander

Samskapt læring gjennom aksjonsforskning

Å lede og gjennomføre et utviklingsprosjekt som skal fremme endret praksis i organisasjoner, handler om å legge til rette for kunnskapsprosesser. Det er kunnskapsutvikling gjennom læring basert på konkrete handlinger som driver en organisasjonsutviklingsprosess fremover. Derfor blir det viktig å tilrettelegge arenaer slik at aktører med ulikt utgangspunkt og ulik kompetanse kan møtes for å lære i fellesskap. Den langsiktige målsettingen med enhver læringsprosess er selvsagt at den skal bli selvbærende. Dette innebærer at prosessen endrer karakter fra å være drevet fram av ledelse, til å bli en integrert del av den daglige virksomheten i en organisasjon. Samskapt læring og medvirkning er altså av stor betydning for at et utviklingsprosjekt skal lykkes med å utvikle og gi varig endring (Klev & Levin 2016).

Teorien om «samskapt læring», eller «cogenerative learning» (Klev & Levin, 2016 og Elden & Levin, 1991) handler om hvordan organisasjonsutvikling drives på en måte som overskrider kategorier som «ovenfra og ned» eller «nedenfra og opp», og som bygger på demokratiske prinsipper og bred medvirkning. Det sentrale blir at man på tvers av grenser sammen kan definere både utgangspunktet for og gjennomføringen av utviklings- og endringsarbeid:

> *This tradition emphasizes the co-generative learning process between researchers and the organization in the combined production of new knowledge/insights and practical changes. The inspiration from action research has been important, in particular because of the shared emphasis on doing research together with organizational members, and because of the focus on knowledge and practice* (Klev, 2004).

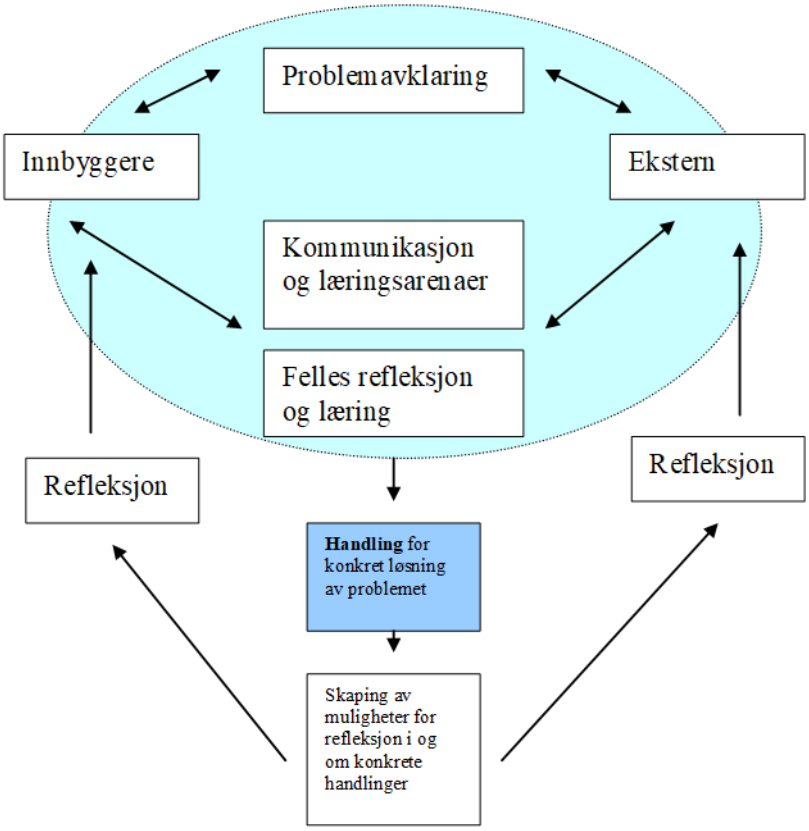
To grenseoverskridende elementer er viktige her; eksterne og interne aktører som er bærere av ekstern og intern kunnskap forsker sammen, og man skaper ny kunnskap *og* ny praksis, gjennom samhandlingen. Begge parter i prosessen lærer noe nytt av samskapingen.

På samme tid skjer det her en utvikling, endringsprosesser der planlegging og gjennomføring blir to sider av samme sak, der en lagt plan endrer seg i lys av ny praksis og kunnskap. Kunnskapen blir levende og dynamisk, og det samme blir praksis:

> *I utgangspunktet er endring planlagt, men planlegging betyr ikke styring og kontroll med forhåndsprogrammerte resultater. I vår forståelse betyr planlegging i realiteten en tilrettelegging av prosesser for læring og utvikling. Arbeidsformer og aktiviteter kan planlegges, men resultatene avhenger av prosessens forløp* (Klev & Levin, 2016, s 71).

En slik samhandlingsmodell innebærer at ulike aktører, eksterne «eksperter» og interne «problemeiere» av ulik art bringes sammen og deltar i samme kunnskapsutvikling. Sammen utvikles løsninger som prøves ut, etterfulgt av felles refleksjon omkring prosesser og resultater, som i sin tur fører til videreutvikling av tiltakene (se figur 3 nedenfor).

Metoden, som ble utviklet først og fremst innen aksjonsforskningstradisjonen, kombinerte elementer fra tradisjonell aksjonsforsking og modeller for samhandling/samarbeid, i det som har blitt kjent som den skandinaviske modellen for bedrifts- eller organisasjonsutvikling (Whyte, Greenwood & Lazes, 1991).



Figur 3 Samskapt læring

Modellen framhever nødvendigheten av å etablere tilstrekkelig mange og gode nok rom for felles refleksjon, både om utfordringenes art, gjennom felles problemavklaring, og felles utvikling av tiltak/virkemidler. Disse tiltakene kan så prøves ut i praksis, og erfaringene fra utprøvingen kan gi grunnlag for ny refleksjon både internt og hos de eksterne aktørene. Refleksjonene kan så føres tilbake til felles rom for diskusjon der både eksterne og interne deltar. På grunnlag av dette kan man i fellesskap utvikle nye og forbedrede virkemidler. Gjennom en slik kobling av teori og praksis i refleksjon både internt og på tvers, oppnår man også gjensidig læring der både de eksterne/pådriverne og de interne/medlemmene i organisasjonen utvikler sin forståelse og sin praksis.

På denne måten kan man bygge enda bedre og mer solide aktørnettverk rundt karriereveiledningen i NAV, og inkludere ulike aktører som er nødvendige for å møte slike utfordringer som man her står overfor. Slike aktører bør være både de entusiastiske pådriverne, de kritiske og de som er ambivalente i forhold til prosjektet. I stedet for å fokusere på de negative aktørene som en utfordring, og søke etter måter å utmanøvrere dem på, bør prosjektet søke å høre og inkorporere også de kritiske røstene. Kritikerne og de ambivalente aktørene kan bidra med andre og nye synspunkter og perspektiver, perspektiver som kan bringe arbeidet framover på nye måter. De kritiske kan bidra til å løfte prosjektet ut av vanetenking. Som Piderit formulerer det:

> *…the ability to perceive a situation from a different angle or to apply a novel analogy is often the key to finding a previously unconsidered alternative that may lead to novel behaviour* (Piderit, 2000: 790)

Sett i lys av dette, gir samskapt lærings-modellen muligheter for å innrullere også de kritiske stemmene i de nødvendige rom for samhandling og samskaping.

Samskaping kan også sees som et alternativ til tradisjonell «implementering». Tenking rundt implementering innebærer i sin rene form at et tiltak eller virkemiddel som er utviklet ett sted, av noen, basert på spesifikk kunnskap, skal implementeres og tas i bruk i et praksisfelt. Da står man i en situasjon der dette tiltaket/virkemidlet må forankres i organisasjonen, organisasjonsmedlemmene må overbevises om tiltakets fortreffelighet, at det er det rette tiltaket, og ta det i bruk i sin egen praksis. Som vi har vært inne på før, ser ikke denne ovenfra og ned-modellen for implementering alltid ut til å fungere. Tvert imot skaper det ofte motstand og skepsis i organisasjonene som skal ta tiltaket i bruk.

I kontrast til dette ovenfra og ned-perspektivet, kan en flytte blikket og se samskaping og medvirkning som et alternativ. Ved å trekke «innbyggeren» i organisasjonen aktivt med i utforming av tiltaket, kan man stå sammen om problemene og virkemidlene. I stedet for å utvikle et tiltak som så skal implementeres, utvikles den nye organisasjonen i samarbeid/samhandling mellom interne og eksterne eksperter. Dermed skjer implementeringen som en del av utviklingen. Beboerne i systemet blir forskere på like linje med forskeren, i dialog utvikles det nye tiltaket. Den nye forankres dermed i organisasjon gjennom en samskapt utvikling, der alle involverte har fått et eieforhold til det nye. Som Irgens sier:

> *Ved å bruke partssamarbeidet og engasjere flest mulig når utviklingsprosesser skal starte, flyttes fokus fra implementering av bestemmelser utenfra til medbestemmelse, medvirkning og medskaping, og vi får det som Klev og Levin kaller samskapt læring* (Irgens, 2017).

På denne måten, ved å sette utviklingsarbeid inn i den skandinaviske samarbeidsmodellen, øker sjansen for at et nytt tiltak skal oppleves som relevant for flere. Sjansen for at tiltaket skal være tilpasset organisasjonen og svare på utfordringer som oppleves som sentrale blir større. Adressert til skoleutvikling, men med relevans også ut over skolen som organisasjons, skriver Irgens:

> *Vi burde ha de beste forutsetninger for å utøve kunnskapsledelse og utvikle våre skoler til å bli fremragende kunnskapsorganisasjoner, kjennetegnet av samskapt læring og stor oppslutning om felles løsninger* (Irgens, 2016: 335).

Funn – Interorganisatorisk kompleksitet og samskapt karriereveiledning?

Vi vil i det følgende presentere og analysere våre viktigste funn fra evalueringen. Her vil vi la informantenes stemmer komme tydelig frem, samtidig som vi presenter vår forståelse og analyse av deres fortellinger. I tillegg til disse intervjudata, har vi gjennomgått ulike dokumenter knyttet til gjennomføringen av prosjektet. Gjennom det bildet disse kildene skapte, utkrystalliserte det seg en teoretisk forståelse knyttet til utfordringer ved interorganisatorisk kompleksitet, og hvordan prosesser preget av samskapt læring kan og har bidratt til å møte slike utfordringer.

Top down og bottom up – Prosjektet får form

Som beskrevet tidligere hadde det vært etablerte relasjoner mellom partnere i prosjektet i mange år; NAV, Fylkeskommunen, Papirbredden karrieresenter og andre hadde hatt definerte samarbeidsområder i lengre tid.

Vi har tidligere skrevet at Papirbredden karrieresenter på mange måter ble en materialisering av partnerskapet, og et sentralt, fysisk sted der rådgivere i skolene i regionen kunne utvikle sine nettverk sammen med spesialister på karriereveiledning (Buland & Haugsbakken, 2011). Papirbredden og de andre karrieresenterene som ble etablert, var klart koblet opp mot NAV, og brukte blant annet personale lånt fra NAV. En informant fortalte:

> *Vi har jo hatt et samarbeid med karrieresenterene lenge. Papirbredden var jo etablert i 2007 tror jeg det var. Og jeg tror ikke det var veldig lenge før en etablerte et samarbeid med NAV Drammen som blant annet lånte ut folk til karrieresenteret på Papirbredden.*

Det var altså snakk om samarbeidspartnere som på et nivå kjente hverandre relativt godt fra før.

Ideen til dette prosjektet kom fra NAV. I utgangspunktet handlet det blant annet om å styrke karrieresenterene i fylket. En informant beskrev det slik:

> *De hadde litt lite ressurser i karrieresenterene, og jeg håpet at dette kunne være en måte å skape mer ressurser på. Så da jeg presenterte ideen første gangen, det var på Ringerike, da var min hovedtanke at vi skulle søke om 3-4 prosjektstillinger som skulle gå veldig mye til å øke kapasiteten på karrieresenterene, men også til å drive et prosjekt og forske på det og evaluere det.*

Her mente man å følge anbefalinger fra bl.a. Utdanningsdirektoratet, om å bruke karriereveiledningen som et redskap i flere sammenhenger:

> *Direktoratet hadde sagt i sine faglige anbefalinger at en skulle vurdere karriereveiledning for en del av brukerne, at det skulle være en del av lupen på en måte når en skulle veilede. Men vi hadde lite kapasitet og lite kompetanse på karriereveiledning. Det er det forskjellige meninger om, men det mente i hvert fall jeg. Så derfor tenkte jeg at dette kunne være en måte å teste det ut på.*

Da det viste seg ikke å være mulig å få midler fra NAV til stillinger, måtte det defineres som et prosjekt. På en måte kan det sies at man her måtte ta en omvei, for å oppnå det man ønsket:

> *Det viste seg at det ikke var mulig å få personell, liksom normalt personell, det var liksom prosjektpersonell en kunne få til å drive prosjektet og til å evaluere eventuelt. Så da la vi litt om. Også var det vel ganske sent i tenkningen at vi ble klar over at hvis vi skulle drive*

> *prosjektet selv så måtte vi ha ut på anbud på evalueringen, så da tok vi kontakt med høyskolen … der vi sammen skrev en søknad ganske raskt på slutten og sendte den inn og fikk tilslag.*

Prosjektet ser ut til å ha vært forholdsvis topptungt i utgangspunktet. Initiativet kom fra NAV, som knyttet kontaktene med universitetet. I utformingen av prosjektet, ble forprosjektet viktig. Her søkte man å fange opp de tema og utfordringer som ble opplevd som aktuelt i regionene.

> *Vi hadde jo en dialog med de først i den forprosjektrapporten, så fikk vi frem hvordan samarbeidet var ut ifra en sånn Questback-undersøkelse, og hva de ønsket å fordype seg i, altså i hovedprosjektet da. Men med det forbeholdet at vi måtte fordele det da. Og så hadde vi da et møte med de ulike. Jeg vet ikke om det var på Skype eller det husker jeg ikke helt, men i alle fall med de ulike regionene der vi sa at sånn som vi ser det når vi ser alt under ett, så vil vi foreslå at dere satser på det og det området.*

Temafordeling for de fire regionale prosjektene ser altså ut til å ha vært i alle fall delvis styrt fra toppen. Her tok man det man oppfattet som nødvendige strategiske beslutning om innholdet i de fire lokale prosjektene. Prosjektledelsen ved universitetet var også aktive støttespiller i initieringen:

> *Sånn at vi tilsatte da fire prosjektmedarbeidere da. Og deres kompetanse på forskning var jo begrenset. Og det var jo flere av de som sa også, at de syns i perioder at dette var vanskelig, for de skulle være, de skulle samtidig forske, medforske, og lede prosessen over lengere tid da, så flere av oss stilte opp på forskjellige møter og, men vi skjønte jo det at dette vil komme ulikt ut da.*

Det kan se ut som om dette relativt topptunge utgangspunktet skapte et ulikt engasjement i de fire prosjektene. En prosjektmedarbeider beskrev det slik:

> *Generelt så er jo folk vanligvis mest opptatt av prosjekter som de har funnet på selv. Og sånn er det jo hos oss også. Og det er klart at et prosjekt som blir generert fra fylkesledelsen det er ikke nødvendigvis så populært ute som det … Det var nok en utfordring.*

Samtidig er det vårt inntrykk at ingen av delprosjektene fikk «tildelt» brukergrupper eller oppgaver som ble opplevdd som fremmede eller mindre relevant. Alle prosjektene skulle arbeide med utfordringer som ble opplevd som viktige for dem, med i alle fall delvis utgangspunkt i deres egne tilbakemeldinger på forprosjektet. Deltakerne opplevde derfor i hovedsak de lokale prosjektene som relevante. Det var imidlertid ikke lokalt press som skapte prosjektet.

Styring eller ledelse

Prosjektet ble altså initiert fra Partnerskap for karriereveiledning i Buskerud og Universitetet i Sørøst-Norge sto som prosjektleder, i dialog med de lokale NAV-kontorer og karrieresenter. Styringen av prosjektet har etter vår mening ligget nærmere det Irgens (2016) kaller ledelse, enn tradisjonell styring, altså en aktivitet som

> *… er dialogisk og rasjonell med parter som gjensidig påvirker hverandre gjennom stadige forhandlinger om mening. Dette krever styrke, ikke forstått som styrke til ensidig styring, men styrke til å lede utforskede og lærende i samarbeid med medarbeider (*Irgens, 2016).

Dette harmonerer godt med måten prosjektledelsen beskrev sin rolle:

> *Jeg tror nok vi har ledet en del, men vi har ledet fordi vi har hatt jevnlige prosjektledermøter. Altså prosjektmedarbeiderne og også oss i prosjektledelsen har møttes ganske jevnlig i en sånn form for struktur der det har vært rapportering, hvordan står det til? Og hva er det som*

> *ikke fungerer? Hvor er det vi skal sette inn noen støt? Og ut ifra det har vi satt oss at du har vært med på noen møter og jeg har vært på noen møter, rett og slett for å være en sånn støtte for de som leder prosjektene altså. Så vi har vel hatt mer en sånn, kall det en sånn veiledende, støttende funksjon da, vil jeg si, enn styrende i alle fall. Det har kanskje vært intensjonen da.*

Prosjektmedarbeiderne opplever stort sett heller ikke at de har blitt styrt detaljert i de lokale prosjektene. Tvert imot har de gitt uttrykk for at de har fått stor frihet til å utforme og omforme prosjektet underveis. Representanter for prosjektledelsen reflekterte over at de til tider kanskje kunne ledet mer aktivt:

> *Altså jeg føler vel, hvis jeg ser det i ettertid, så burde vi ha hatt en mer avklart rolleforståelse i liksom hvem gjør hva i forhold til å inspirere og å pushe og styre. Og jeg burde sikkert gjort mer. Men det er sånn som kommer i ettertid. Her kom vi ikke så langt som vi trudde vi skulle, vi burde ha pushet på tidligere, men når oppdaget du på en måte at du burde pushe? Kanskje litt for sent. Og hvordan bør du pushe.*

Å styre kunnskapsarbeidere i kunnskapsorganisasjoner, er ikke lett, og kan fort skape negative relasjoner og reaksjoner. Slik vi ser det har prosjektledelsen her prøvd å finne en god balanse mellom aktiv ledelse og lokal frihet, i tråd med prinsippene for samskapt læring. Ikke minst i kunnskapsorganisasjoner som det her er snakk om, har det vist seg at styring er langt mindre effektivt enn ledelse, jfr Irgens (2016) definisjon over:

Prosjektet har etter vår vurdering vært ledet på en tilfredsstillende måte. Prosjektledelsen har gitt nødvendig rom for justeringer underveis, og prosjektet har vært ledet i dialog med medarbeiderne.

Alt har ikke vært like lett - Utfordringer

Våre informanter har ikke lagt skjul på at de møtte utfordringer på ulike måter i de fire prosjektene. Noe av det som viste seg ganske raskt, var at ett av prosjektene, det som skulle ha fokus på å utvikle samarbeid mellom jobbspesialistene i NAV og karrieresenteret, ikke var modent. Jobbspesialistene, som var en nylig etablert gruppe i NAV og, som skulle arbeide ut fra metodikken i Supported Employment (SE) var ikke klare for å gå inn i dette arbeidet for fullt. Gruppen var ennå for opptatt av å finne fram til sin arbeidsmåte og organisering, og av å finne sin egen rolle. Prosjektet måtte dermed ta ett skritt tilbake, og avvente til jobbspesialistene var etablert og konsolidert i organisasjonen. En prosjektmedarbeider beskrev det slik:

> *For eksempel hvis vi tar Ringerike da, som skulle, som vi bestemte i fellesskap med dem, at de skulle se på samarbeid med jobbspesialistene. Det er en sånn ny satsning. Og så viste det seg at jobbspesialistene var da helt nyetablerte på Ringerike, sånn at det ble rett og slett prematurt å gå inn og finne ut hvordan. Fordi de måtte få etablere seg. Så det ble rett og slett utsatt et halvt år før man gikk inn og satset på samarbeid med jobbspesialistene på Ringerike*
>
> *…*
>
> *Det var en gruppe som skulle finne seg selv, for å si det sånn. Og de hadde en spesiell metodikk som de jobbet etter og skal da samarbeide med karrieresenter og karriereveiledning*

Det som etter hvert framsto som sentralt i dette delprosjektet, var trepartssamarbeidet, der bruker, karrieresenter og jobbspesialist sammen gjennomfører veiledningssamtaler. Dette omtales som nyttig for jobbspesialisten i deres arbeid. Nytten ble presentert slik, på en poster for den internasjonale IAEVG-konferansen i 2018:

> *The sessions gave an opportunity to observe the service-user in interaction with the career centre. Professional new perspectives and efficacy for their own practice as career advisors. New knowledge and changed practice through reflection ideas to find other creative activities for the service-users. Closer relationships between agencies and cooperation for learning and the development of competences.*

At prosjektet her fikk tid til å justere kursen, og ta en nødvendig pause, oppfatter vi som et eksempel på at man hadde det nødvendige rom for lokale tilpasninger.

Vårt inntrykk er også at det fantes en viss motstand i systemet, kanskje mest uttalt i NAV, men også i karrieresentrene. Det er ikke sikkert at alle i de to organisasjonene aksepterte det bærende virkelighetsbildet eller scenariet i prosjektet; det scenariet som sa at samarbeid mellom NAV og karrieresenter var en god måte for NAV og karrieresenteret å nå sine mål på. I søknaden om midler til prosjektet, het det blant annet at:

> *Ett synspunkt er at det bør være tette skott, slik at karriereveiledningen blir helt uavhengig og dermed løsrevet fra NAVs stønader og aktivitetsplikt.*[3]

Hvem som er bærere av dette synspunktet, går ikke fram, men det er rimelig å tro at man vil finne slike holdninger både i NAV og i karrieresenterene. I følge noen av våre informanter, handlet det blant annet om at mange i NAV mener slikt samarbeid ikke er nødvendig, da de sitter på den nødvendige kompetansen selv:

> *Det har vært et generelt problem, at mange NAV-veiledere mener at denne jobben kan vi gjøre selv. Sånn at de så ikke poenget med å sende ungdom til karrieresenteret.*

At mange opplevde at NAV og karrieresenter hadde ulike målsettinger, bidro til denne skepsisen eller motstanden. En informant beskrev det slik:

> *Det var ganske stor skepsis blant spesielt NAV-lederne og spesielt en NAV-leder var veldig klar på at han aktivt prøvde å hindre folk i å gå på karrieresenteret på grunn av at de kom tilbake med at de skulle ha mer utdanning, men han ville ha dem i jobb. Og den tankegangen at karrieresenterene er for utdanningsorientert, mens NAV skal ha folk raskest mulig i jobb, den var veldig akseptert i begynnelsen, men NAV har jo også endret seg litt i løpet av disse årene*

Noen forteller at de også har møtt etiske motforestillinger, og da særlig fra enkelte i NAV. «*La de sykemeldte være i fred og bli friske igjen …*» har vært et argument som har blitt reist.

På den andre siden har andre ment at det bør være tett samarbeid mellom karrieresenter og NAV-kontor, blant annet knyttet til utarbeiding av karriereplan for NAV-klienter. At det har eksistert to konkurrerende scenarier eller virkelighetsbilder av hvordan forhold mellom de to institusjonene er, er i alle fall klart. På ett nivå handler prosjektet derfor om å overbevise, og innrullere flere rundt scenarioet som framhever styrken ved tett samarbeide, og at dette vil bidra til begge institusjoners måloppnåelse (Se f.eks. Latour, 1987).

Det å finne de rette ambassadørene eller talspersonene blir dermed sentralt her som i alt innovasjonsarbeid (jfr. Akrich, Callon & Latour, 2002). En av våre informanter beskrev det slik:

> *Jeg tror at et av de viktigste suksesskriteriene vil være om vi klarer å finne noen gode ambassadører i ledelsen. Altså av NAV-ledere som liksom har tenkt litt på ideen. Men jeg er*

[3] Søknadsskjema for prosjektmidler 2016, 29.03.2016

> *ikke sikker på om vi klarer det. Og litt av problemet og er at det er en ny avdelingsdirektør som har noe av ansvaret for prosjektet i forhold til han som jeg solgte det inn til. Men det kan sikkert ordnes. Men det å få noen ambassadører til å selge det tror jeg vil være veldig viktig. Fordi det var jo en av de ledende NAV-lederne som var blant de mest skeptiske og det preget nok NAV-lederkorpset i utgangspunktet, sånn at det blir en jobb å gjøre, å finne ambassadørene.*

Det gjelder altså å skape bilder av en framtid der NAV og karrieresenter (og andre aktører) arbeider tett sammen. Fremtiden formes gjennom å presentere bilder av hvordan fremtiden vil bli dersom vi gjør dette – gjennom å skape positive forventninger, utløser man lettere handling. Dette handler som «the sociology of expectations», om å gjøre en framtidig utvikling til sin egen, og la visjoner om en framtidig utvikling blir et argument for nåtidige handlinger (Skjølsvold, 2014).

En annen utfordring som flere har pekt på, handler om å finne plass til prosjektet i en travel hverdag. Særlig i NAV ble det opplevd som om prosjektet kom inn i en travel hverdag, der det ble vanskelig å holde fullt fokus. Prosjektet sto dermed litt i fare for å bli glemt, komme litt i skyggen av de viktige tingene som måtte gjøres. En informant beskrev dette slik:

> *Vi må huske på at vi har jo en ganske travel hverdag, sånn at når vi får inn sånne nye ting, så skal det også implementeres i vår jobb. Og da å huske for oss da de mulighetene som vi har, det også kan jo være en utfordring. Fordi det er klart at i begynnelsen så er det jo litt sånn på autopiloten i forhold til tiltakene og mulighetene som vi har, så etter hvert så bare ser vi jo at dette er kanskje en mulighet som … Så det er klart at det tar jo litt tid, hvert fall for min del, før det kommer inn under huden.*

Noen av våre informanter har ment at prosjektet burde avklart forventinger og arbeidsdeling bedre, i forkant eller underveis i prosjektet.

> *Og klart at hvis man hadde snakket med hverandre underveis, så hadde man kanskje fått avklart det der med de forventingene da, til hva NAV kunne stille opp med i etterkant. For da slipper plutselig karrieresenteret ballen, og så havner det plutselig hos NAV igjen og så må vi rydde i det og kanskje skuffe noen da. Eller at det er for tidlig. Sånn at da blir man jo kanskje veldig entusiastisk på det ene stedet, også blir vi den store, stygge ulven i etterkant da. Og det er jo ikke den man kanskje ønsker*.

Av andre utfordringer man har møtt i arbeidet, ser vi at noen informanter forteller at de slet med å rekruttere brukere/veisøkere. Særlig gjaldt dette sykemeldte. Noen slet med rekruttering av deltakere blant langtidssykemeldte.

Prosjektet har altså møtt ulike utfordringer. Det har vært skepsis og til dels motstand fra noen i begge organisasjoner. Å finne plass til prosjektet i en travel hverdag i NAV og karrieresenter har heller ikke vært problemfritt. Likevel er det vår vurdering at man har lyktes med å gjennomføre prosjektet etter planene. Ennå gjenstår det å se om erfaringene kan spres til andre deler av NAV.

Drøm vs. virkelighet- Ulike verdener møtes

Det er åpenbart at alle delprosjektene har møtt utfordringer knyttet til interorganisatorisk kompleksitet – møtet mellom ulike institusjoner med ulike forutsetninger, ulike lovverk, ulike språk, ulike forståelser av mål – og dette blir mer komplisert når nye aktører kobles på. NAV og karrieresenter er åpenbart to verdener langs mange dimensjoner, og dette har ført til ulike utfordringer som har handlet om ulikt regelverk ulikt fokus, forskjellig kompetanse, ulikt språk og

virkelighetsbilder etc. Til dels har dette handlet om reelle forskjeller, andre ganger har det handlet om forestillinger om den andre parten i samarbeidet.

Disse ulikhetene er ikke bare negative. På mange måter er det jo nettopp disse forskjellene som er grunnlaget for et prosjekt som skulle prøve ut samarbeid mellom de to. Nettopp det at det er to ulike institusjoner som utfyller hverandre med kompetanse og tilnærming, er jo det som bidrar til at samarbeid kan ha en positiv funksjon for brukerne. Fordi de to ser verden ulikt, kan de også bidra med ulike konstruktive løsningsforslag knyttet til de utfordringer brukerne står overfor. En informant beskrev møtet mellom en bruker og karrieresenteret slik:

> *Jeg husker at jeg fikk høre at hun var grei å prate med. Og at hun fikk kanskje litt fram, jeg tror at han ene jeg snakket med i alle fall, at han opplevde at han kunne prate med henne om ting som han ikke gjorde med oss da. Og det var jo fordi at hun hadde mer fokus på den kompetansen han hadde og endringen på den, mens vi kanskje var mer opptatt av å følge han opp sånn i forhold til medisin, eller, ikke medisinsk fordi det gjør jo ikke vi, men litt på en annen måte kanskje. Fordi vi kjente til litt andre ting.*

Karrieresenter er opptatt av «drømmer», mente noen, mens NAV er fokusert på få folk raskt i arbeid. Som vi har vært inne på kan noen derfor oppleve at karriereveiledning virker mot sin hensikt. Brukere får lyst på eller ser potensialet i mer utdanning, noe som gjør at man ikke kommer raskt i arbeid. Her ligger en potensiell konflikt, og utfordring i arbeidet. En informant fortalte:

> *På karrieresenteret kan du drømme, i NAV så er det rettigheter og plikter, altså det er jo paragrafer som styrer det. Sånn er det i veldig stor grad. Og den stereotype opplevelsen har nok vært der og er der kanskje. Så det har jo vært å gå inn i det og se på hvordan kan vi allikevel finne måter å samarbeide på.*

Karrieresenter på sin side vil nok mene at de ikke oppfordrer til å drømme fritt, men snarere at de fokuserer på å synliggjøre muligheter som finnes, for deretter å reflektere/ finne ut hva som kan være gjennomførbart innenfor de gitte begrensninger. Samtidig er det viktig å huske at drømmer kan ha kraft, at drømmer kan hjelpe mennesker til å se nye veier.

Noen var inne på at måter NAV arbeider på, ut fra et mål om raskest mulig å komme ut i arbeid, kan føre til at kandidater dropper ut igjen fra arbeidslivet fort, og dermed opplever nye nederlag:

> *Ved å hjelpe folk inn i arbeid og folk blir så lykkelige, og nå er jeg her endelig, og så kommer hverdagen og så mestrer de det ikke og så raser de sammen, også har jeg påført de noe negativt en gang til. Så fallhøyden blir ganske stor.*

I følge noen av våre informanter, har prosjektet bidratt til at man har begynt å tenke nytt rundt dette i NAV, og at flere har innsett at utdanning kan være en vei til mer langvarig, permanent arbeidstilknytning. Da står man i mange tilfeller i en situasjon der de aktuelle virkemidlene ikke ligger hos NAV. I deres regelverk ligger det f.eks. begrensede muligheter for å hjelpe folk med å ta videre utdanning. Når en bruker dermed kommer tilbake fra karriereveiledning og har blitt inspirert til å søke mer utdanning, kan det føre til frustrasjon både hos bruker og i NAV når de ikke kan støtte det. En informant beskrev situasjonene slik:

> *Jeg tenker at det er jo bra for de sykemeldte også, at det settes i gang noen prosesser. Men det er klart at det kan jo også sette i gang noen prosesser som kanskje er vanskelig for NAV å etterkomme da. Det er jo en del som har litt utdanning for eksempel, det er jo ikke gitt at NAV skal betale utdanningen til folk nødvendigvis. Vi gjør det jo i noen tilfeller, men da skal du ha litt mer nedsatt arbeidsevne da en kanskje en vond skulder da i forhold til en butikkjobb på en*

> *måte. Så det er klart at sånne dilemmaer, jeg snakker for meg selv da, sånne dilemmaer opplevde jeg når saken på en måte havnet hos meg igjen da. I enkelte tilfeller, ikke alle selvfølgelig. Fordi det er klart at det såes jo noen ideer, og det er bra, men det er klart at det er jo ofte ønskelig for de sykemeldte å ta det med seg tilbake til NAV og sjekke mulighetene, dette høres bra ut og dette er jeg anbefalt av karrieresenteret, kan jeg få det. Ja. Også må jo vi stå i det, og selvfølgelig vurdere det helt seriøst, er det noe som på en måte er aktuelt i din situasjon? … Jeg opplevde det som litt utfordrende. Men det er jo fordi vårt regelverk er som det er da.*

At utdanning kan være en måte å få folk i arbeid, er noe man har måttet jobbe med å selge enda mer aktivt inn i NAV mente noen av våre informanter

> *Vi tenker at valg av yrke er så vanskelig at vi må til med noe utdanning på en måte. Så det ble jo en sånn avveining som vi har måttet tatt da.*

…

> *Når man er så tidlig på og ikke klarer å følge opp med virkemidlene som karrieresenteret foreslår, at dette bør du gjøre hvis du skal inn på arbeidsmarkedet på nytt liksom.*

Mye tid i prosjektet har gått med på å skape felles forståelser, i alle fall av hvilke rammevilkår de enkelte står oppe i. En viktig del av dette er at de involverte aktører og institusjoner kan ha ulik informasjon, og dermed gjøre ulike vurderinger. Informasjonsdeling mellom NAV og karrieresenter er derfor viktig. Dette kan imidlertid være vanskelig. Karrieresenter kan bli sittende uten all informasjon, blant annet på grunn av taushetsplikten til NAV. NAV vil dessuten kjenne helheten bedre. En informant beskrev situasjonen slik:

> *Karrieresenteret har jo en viss informasjon, mens vi sitter kanskje ofte på historikk, vi sitter inne med informasjon som på en måte når vi får en tilbakemelding om at ja, men det kan være aktuelt og sånt og det kan være aktuelt. Så tenker bare vi at nei, hjelpe og trøste, dette går bare ikke. Altså vi kan bare se det ut ifra den informasjonen vi har på forhånd, at en sånn type jobb kan ikke være aktuelt en gang*

Det er i slike samarbeidsprosjekter viktig å komme til en omforent forståelse av taushetsplikt og hvordan dette praktiseres når to eller flere skal samarbeide om å løse brukeres utfordringer. I prosjektet Mission Possible på Sunnmøre, som skulle arbeide for å inkludere barn og ungdom som sto i fare for falle ut fra samfunn og skole (Mathiesen & Buland. 2016), så vi f.eks. at de brukte lang tid før de ulike involverte etater hadde samme forståelse av taushetsplikt, og man kunne finne «veier utenom» der det var mulig. Vårt inntrykk er at en del tid i dette prosjektet også har blitt brukt på liknende diskusjoner.

> *Det er jo taushetsbelagt informasjon nesten alt så da måtte vi jo ha hatt fullmakt fra den sykemeldte også, og det ble litt mer styrete. Det letteste er jo at den styrte det selv hvor mye som skulle gis av informasjon til karrieresenteret.*

Det sentrale i slikt arbeid er å lage møteplasser der man blir kjent, snakker sammen, ser hverandre. Man trenger tid og rom for å finne ut hvordan samarbeidsutfordringer som for eksempel forståelse av taushetsplikt skal løses.

Noen av våre informanter har vært inne på at det virksomhetene som er involvert i prosjektet ikke er to likestilte organisasjoner. Det har tvert imot vært snakket om en påtagelig asymmetri, der det store

NAV har møtt små karrieresenter. Dette reiser selvsagt noen utfordringer når man skal arbeide sammen. En informant beskrev det slik:

> *Karriereveiledningsfeltet må være litt ydmykt, fordi at her, for eksempel i samarbeid med NAV, her har vi en svær organisasjon som har levd i mange, mange år og som har en kompetanse på områder også etableres en nyetablering av karrieresenter, og det er en karriereveileder i Hallingdal, det er en på Ringerike eller to, og et er noen her og noen der. Og NAV har massive med kontorer og kompetanse. Og så skal denne lille klumpen komme og si at vi har kompetanse som dere trenger. Det kan også … Det er ikke helt enkelt altså.*

Dette stiller krav til begge sider i samarbeidet, til ydmykhet fra karrieresenter, men også til at NAV skal se at samarbeidspartneren har kompetanse å tilby, kompetanse som de trenger. I prosjektet ser dette ut til å ha vært problemfritt. Skal dette spres på brei front i NAV, må sannsynligvis flere overbevises.

Vi mener å se at prosjektet har møtt flere av de interorganisatoriske avstander vi tidligere har pekt på at ofte oppstår i slikt samarbeid. Med hensyn til organisering, lov og regelverk, etc. skiller de to organisasjonene seg klart fra hverandre. Vi ser geografiske, kognitive, organisatoriske og strukturelle distanser mellom organisasjonene. Særlig har våre informanter vært opptatt av at mange som arbeider i de to organisasjonene har en klar forestilling om at de har ulike målsettinger; NAV vil ha folk fort tilbake i arbeid, mens karrieresenterene vil la folk utforske egne muligheter og ambisjoner på et litt dypere nivå, noe som ikke nødvendigvis alltid samsvarer med effektiviteten som NAV etterstreber. Dette handler nok delvis om forståelser av hverandre, like mye som virkeligheten. Realiteten er nok at de to mer like i sine tilnærminger enn de bildene som mange av våre informanter har formidlet.

Karriere – hva er nå det?

Noen av våre informanter var inne på at karrierebegrepet er komplisert. I møte med brukere, og allmenheten, må man hele tiden fortelle hva de som jobber innenfor feltet legger i det. Dette er noe annet enn den daglige bruken der karriere handler om «å gjør karriere» og «klatre i et hierarki». Dette står i kontrast til et mer moderne karrierebegrep, formulert av blant annet Hooley, Sultana og Thomsen, som omfatter mye mer av livet enn bare yrke og utdanning. Her legger man en holistisk forståelse til grunn for karriere, som da handler om mestring av hele livet, deriblant utdanning og yrke. Karrierelæring handler, i en slik forståelse, om:

> *"(…) a purposeful learning opportunity which supports individuals and groups to consider and reconsider work, leisure and learning in the light of new information and experiences and to take both individual and collective action as a result of this"* (Hooley, Sultana, & Thomsen, 2018, p. 20).

Noen av våre informanter har opplevd at «karrierebegrepet» av og til kan bli et hinder, en barriere mellom dem og brukerne. Sykemeldte ville eksempelvis ikke ha en «karriere», de ville bare tilbake i jobben sin. Å snakke om karriere, som automatisk forstås som å skulle skifte jobb og klatre i hierarkiet, kunne oppfattes fremmed og truende. En informant fortalte:

> *Karriereveiledning var liksom ensbetydende med å bytte jobb. Selve ordet. Og det fikk man jo tilbakemelding på; «men jeg skal jo tilbake, så da trenger ikke jeg det». Så selve begrepet ble kanskje litt fremmed for noen fordi de tenkte at «her skulle jeg bytte helt retning etter bare å ha vært sykemeldt i 8 uker, så det er ikke for meg, jeg skal tilbake igjen».*

Karrierebegrepet føles fort ukjent og fremmedgjørende for mange i de gruppene man her møter. Karriere i den forstand de forstår det, er ikke noe for dem.

> *Også sender signalet karriereveiledning for de ungdommene som har skolevegring eller som har blitt mobbet eller som får angst bare de skal nærme seg andre ungdommer eller inn i skole, det blir veldig feil, fordi de tror du jobber bare med å få de tilbake igjen i skole og utdanning. Også er det begrepet så mye videre enn det.*

På den andre siden framhevet informanter at det å gå til karrieresenteret kunne oppleves positivt:

> *Det er kanskje ikke så stigmatiserende for en ungdom å si at han skal på karrieresenteret, framfor at man skal si til kompisen at han skal på NAV liksom?*

På mange måter møter vi her den samme problemstillingen som man ser i skolens karriereveiledning. Skal man tenke bredt eller smalt rundt karrierebegrepet? Og hva skal omfattes av det, livet i bred forstand, eller jobben i smal forstand. En informant beskrev det slik:

> *Jeg tenker at karriereveiledning for mine ungdommer i oppfølgingstjenesten, altså sånn bredt livsplanlegging. En ting er yrkesvalg og veien videre til å bli selvforsørget, men hvis du ikke er der i livet at du greier det, så er kanskje veiledning og å gå til psykisk helse, gå til lege, eller ordne opp i økonomien eller en plass å bo er også en del av det. Og hvis du ikke har det på plass, så er du jo ikke mottakelig for noe yrkesvalg heller.*

Også navnet karrieresenter kan av samme grunn sende ut feil signaler. En informant refererte til et annet fylke, der de har veiledningssenter, som en modell og en betegnelse som kunne møte denne utfordringen:

> *Veiledningssenteret der hadde du hatt både liksom oppfølgingstjenesten og Opus og NAV og karriereveileder og kanskje også en PPT, ikke sant? Da favner du veiledningsbegrepet på et livsperspektiv på en annen måte enn på et karrieresenter.*

Som vi tidligere har pekt på, blant annet i evalueringen av prosjektet Delt rådgivningstjeneste (Havn & Buland, 2003) består en viktig utfordring når man skiller sosialpedagogisk rådgivning fra utdannings- og yrkesrådgivning og dermed rendyrker karriereveiledningen og i bygge opp en samlet elevtjeneste, som kan se og møte hele eleven med dennes utfordringer på ulike måter. Det tenkte «veiledningssenteret» som informanten her pekte på, kan sees om et svar på en slik helhetlige elevtjenesten, der det å se hele mennesket blir et kvalitetskriterium.

Karrierebegrepet har gjennomgått en utvikling de siste årene. Noe snakker om karriere som et flytende begrep, der innholdet har forandret seg fra å handle utelukkende om jobb og utdanning, og særlig om avansement i arbeidslivet, til å være et mye mer omfattende begrep som favner hele livet; *work, leisure and learning.* Samtidig ser vi at denne nye forståelsen, som er utbredt blant noen karriereveiledere og forskere i feltet ikke harmonerer med dagligtalens brukt av begrepet. Ordet karriereveiledning har derfor av og til blitt opplevd som en barriere for brukerne.

Aksjonsforskning – medforskning – samskapt læring

Sentralt i prosjektet var at man metodisk definerte det som et aksjonsforskningsprosjekt. I våre intervjuer så vi at informantene i litt ulik grad var klar over hva dette innebar. I prosjektets dokumenter hadde man heller ikke en svært stringent forståelse av aksjonsforskning, ut over at det åpenbart handlet om å reflektere over egne handlinger, og justere fremtidige handlinger ut fra det.

> *Altså den spiralen der, at du setter i gang et tiltak, du prøver det ut og du reflekterer over det og du justerer over det. Så det har nok vært gjort på både, hvis vi kan si, på individnivå og,*

> *altså det som er prøvd ut men også i forhold til systemnivå, da. For eksempel i Hallingdal, her var det først bare karrieresenter og NAV, og så fant vi ut at vi ville ha med oppfølgingstjenesten og her fant vi ut at vi ville ha med introduksjonssenteret.*

Det er også tydelig at man flere steder har justert kursen og endret arbeid og organisering etter å ha gjort erfaringer og reflektert over dem. Flere steder har man utvidet prosjekt, og dratt nye aktører inn i arbeidet, fordi erfaringen har vist at det ville styrke arbeidet.

Et sentralt element knyttet til aksjonsforskning handler om medvirkning i forskningsprosessen. Forsker man på eller forsker man med? «Medforsker» er et begrep som brukes for å framheve at de utforskede selv skal spille en aktiv rolle i forskningen. På direkte spørsmål ga noen av våre informanter uttrykk for at de ikke har opplevd seg selv som medforskere. Man har gjennomført «aksjoner» eller handlinger knyttet til arbeidsmåter, men har i mindre grad opplevd å være aktive deltakere i selve forskningsprosessen rundt disse handlingene.

Om prosjektet har bidratt til at flere har begynt å «forske på egen praksis», er litt uklart. At en gruppe dedikerte forskere studerte og forsket på andres praksis er klart. Hvordan de utforskedes egne refleksjoner og handlinger spilte opp og inngikk i forskernes refleksjoner, er litt mer uklart. Hvor i prosjekthierarkiet har man reflektert kritisk over de ulike sidene ved arbeidet? Hvor har man reflektert over felles samhandlingsutfordringer? På «toppen» eller nede på «gulvet»? Og hvor og i hvilken grad har refleksjonene nedenfra møtt refleksjonene ovenfra? Alle disse spørsmålene handler om graden av samskaping, og dermed om hvilken rolle de utforskede har spilt. Svarene kan nok variere, men det er vårt inntrykk at de utforskedes rolle har vært noe passiv.

Samtidig har de definerte forskerne i prosjektet hatt nær kontakt med prosjektdeltakerne. Forskningen har skjedd i relativ tett dialog. At to prosjektmedarbeidere, i to ulike delprosjekt, har vært mastergradsstudenter ved Universitetet i Sørøst-Norge, og har skrevet sine avhandlinger der knyttet til prosjektet, har også styrket medforsknings-elementet (Se Fredriksen, 2019 og Gudbrandsen, 2018).

En utfordring vi ser er at begrepet aksjonsforskning har vært litt uklart for deltakerne. Det har muligens eksistert ulike forståelser av fenomenet, og alle har ikke vært skolert på dette området. Det er mulig prosjektet ville ha tjent på noe mer opplæring på sammenheng mellom aksjonsforskning og utviklingsarbeid.

Fleksibilitet med hensyn til aktører og arbeidsformer

Aksjonsforskning innebærer fleksibilitet og endringsvillighet. Man må ha rom for å kunne justere kursen når erfaringene i prosjektet viser at dette vil være gunstig. Som sagt ser vi varierende grad av fleksibilitet i delprosjektene, men flere prosjekter så etter hvert behovet for utvidelse, og føyde til nye aktører. De gjorde nødvendige tilpasninger. Dette har det helt klart vært rom for, og det har blitt oppmuntret til det fra den sentrale prosjektledelsen:

> *Det har vært en ganske stor endring i prosjektene også altså, fra å gå fra å bare se på samarbeid mellom NAV-kontor og karrieresenter, at når vi har sett på, når vi har rigget oss for fire ulike målgrupper så har vi sett også at det er jo andre aktører som jobber med disse målgruppene. Og da har vi tenkt at kan vi få til samarbeid med de også da, igjennom dette, og se hvordan de kan få det til.*

Utgangspunktet, samarbeid mellom karrieresenter og NAV ble for smalt. Realiteten er mye mer kompleks, og andre aktører måtte trekkes inn i et slikt samarbeid. Man har med utgangspunkt i prosjektets sentrale samarbeidsrelasjon, startet arbeidet med å bygge bredere aktørnettverk rundt

karriereveiledning. I Drammen trakk man inn Introduksjonsprogrammet for flyktninger, OT kom inn i Hallingdal, Opus har blitt nevnt i et prosjekt. Flere potensielle samarbeidspartnere kan tenkes:

> *Jeg tror kanskje ikke vi har tenkt at vi kunne ha laget den bredden ut av det. Det hadde kanskje vært veldig nyttig, fordi det hadde hjulpet oss med å definere den enkeltes rolle i et sånt type samarbeid.*

Noen steder så man også tilløp til at brukergruppene endret seg, eller i alle fall ble utvidet. Ett prosjekt hadde fokus på sykemeldte, men der så man til en viss grad at det smittet over på andre grupper, at bruk av Karrieresenter utvidet seg. Man lærte i NAV at karriersenter kunne brukes også på andre måter, overfor andre klienter enn det som prosjektet i utgangspunktet var rettet mot. S*å vet jeg at vi begynte å bruke det litt mer til litt andre, altså ikke bare oppfølging av sykemeldte,* sa en informant.

Noen av våre informanter opplevde et litt uklart prosjekt i starten, at de ikke helt visste hva de hadde sagt ja til å bli med på:

> *Jeg husker at det første møtet jeg var på så var det sånn ja, jeg har sagt ja til noe, jeg vet ikke hva jeg har sagt ja til, men … Og da var det jo litt sånn, nei, men veien blir jo til mens man går, og om vi får bare gå bredt ut og så får vi se om vi klarer å snevre oss inn. Så det har jo vært sånn ullent helt fra starten av.*

Noen hadde ønsket seg klarere strukturer, og mer føringer på hva som skulle gjøres når:

> *Skulle ønske at det hadde vært litt mer tydelig hva som var forventet av meg som inn i dette prosjektet. …. Det hadde liksom, i en travel hverdag så trenger jeg den strukturen for å få gjort det, her har jeg ikke hatt noen som har sittet på nakken min og bedt meg om å gjøre det, så det har blitt litt «ok, men det må jeg ta senere».*

På den andre siden ga denne åpenheten muligheter for å lære og selv utvikle arbeids- og samarbeidsformer. Helt i tråd med aksjonsforskningens idealer, har man gjennom å manøvrere innenfor et landskap som ikke var nøye beskrevet på kartet, opplevd å lære også utenfor boksen, utenfor det man hadde forutsett.

> *Vi har blitt bedre på samarbeid også bedre på å finne ut av hvem som gjør hva, også noen tanker om hvordan vi skal gripe an veien videre. Jeg tenker at det er det vi sitter igjen med for Hallingdal sin del.*

Som sagt utvidet flere delprosjekter «deltakerlisten» i sitt lokale arbeid. Om dette ikke var intendert ved prosjektets start, ble det i alle fall ønsket velkommen.

> *En så det at en modell der bare NAV og karrieresenteret skulle samarbeide ikke fanget opp alle aktørene. Sånn at der tror jeg det var ganske bevisst, i alle fall i akkurat den beslutningen og det som skjedde der.*

Slik beskrev en aktør prosjektet i Drammen, der man ganske raskt oppdaget at NAV/karrieresenter ikke var nok, og derfor utvidet prosjektet med Introduksjonsordningen, noe som viste seg å bli et vellykket grep. Kanskje burde delprosjektene vært enda mer åpne for at NAV og karrieresenter bare er utgangspunktet, en av flere forbindelser som er viktig i slikt arbeid. Arbeidet med å følge opp grupper i målgruppen for NAV handler om å lage helhetlige løp/opplegg, og brede aktørnettverk som kan støtte veisøkerne. Dette handler svært ofte om komplekse problemer som krever komplekse svar (Mathisen et al, 2016). Alt må ikke skje i regi av NAV heller, jo flere relevante aktører som kobles på

slike støttenettverk, jo bedre. Handlingsrommet blir mye større, når man ikke lenger overlater til NAV alene å møte utfordringene:

> *Men folk har jo muligheten til å gjøre alt mulig rart utenfor våre fire dører, altså så lenge ikke ting skal hjemles i lov, så må jo folk bare gjør hva de vil egentlig. Dette er jo ment også som en… det er jo en personlig veiledning til den enkelte. Så det er ikke dermed sagt at det må skje i vår regi, men det er klart at det har lett for å bli sånn, oppstå sånn i bruker da. Når du er i et sånt oppfølgingsløp hvor vi allerede har vært involvert.*

Burde man vært enda mer på jakt etter flere medspiller, burde flere aktører vært knyttet til aktørnettverket? Eller ville den økte kompleksiteten ha gjort arbeidet vanskeligere. Poenget er at vi tror det er riktig å tenke på prosjektet som ett av flere potensielle startpunkt for byggingen av brede nettverk rettet mot NAV-brukere. Dermed er prosjektet i samme kategori av tverrsektorielt arbeid som f.eks. 0-24-prosjektet og Inkludering på alvor (Caspersen et al, 2019) nasjonalt, eller Mission Possible lokalt/regionalt (Mathisen & Buland, 2016).

Ett prosjekt eller fire - Dialog på tvers i prosjektet

Mange utfordringer og problemstillinger gikk på tvers, og var sannsynligvis felles for alle de fire delprosjektene. Likevel får vi gjennom intervjuene inntrykk av at det har vært ganske lite informasjonsdeling på tvers mellom prosjektene. I noen prosjekter gir de involverte uttrykk for at de nesten ikke visste at det har vært parallelle prosjekter under den samme paraplyen. På spørsmål om de kjente til de andre delprosjektene, svarte en informant:

> *Nei, jeg tror at det eneste jeg fikk med meg var at vi var de eneste som valgte sykemeldte, tror jeg? Jeg tror de andre hadde fokus på andre grupper som NAV jobber med.*

På den andre siden har det nok vært en viss grad av erfaringsutveksling, men da mer på personnivå. Selv om det har vært noe erfaringsutveksling, ser vi lite styrt kompetanseoverføring mellom prosjektene. Dette til tross for at det åpenbart er mange like utfordringer og problemstillinger innenfor de fire områdene. På spørsmål om det hadde vært kompetanseutveksling på tvers, svarte en informant:

> *Ikke sånn mellom prosjektgruppene, men jeg vil si mellom prosjektmedarbeiderne, altså i de møtene som vi har hatt. Også det at vi har vært på konferanser og presentert prosjektene her altså. Og det har, det syns jeg har vært veldig positivt. For da har vi måttet jobbe sånn veldig spesifikt med de ulike prosjektene og både på engelsk og på norsk, og det tror jeg har vært en form for kompetanseoverføring og tips og ideer til de ulike da. Altså hva er det som fungerer der og hva er det som fungerer mindre her og …*

Noen informanter har ment at man burde hatt mer av dette, at det har vært et savn. To informanter utvekslet synspunkter på dette:

> *Det er jo viktig det, å dele erfaringer på tvers altså, så det burde jo legges til rette for det, å lære av andre.*
>
> *Og litt inspirasjon til oss som jobber med det også. Sånn sett da. Og hørt kanskje erfaringer fra andre som det går an å trekke inn til oss, eller vice versa.*
>
> *Ja, og da hadde det ikke blitt så fjernt liksom hva man var en del av egentlig. Fordi det var til og med litt fjernt for meg, selv om jeg var på noen sånne formøter. Så blir det jo litt sånn, ja, man deltar bare sånn bitte litt, så eierskapet blir jo ikke sånn kjempestort på en måte, hos oss da*.

Var det snakk om ett prosjekt eller fire? Svaret på det er at det var begge deler, avhengig av hvor man så det fra. Fra delprosjektene i praksisfeltet var det fire prosjekter, jo lengere opp man kom i prosjekthierarkiet jo mer ble det til ett prosjekt. Og jo mer lå fokus på samarbeid, mer enn på sluttbrukerne.

Hva var det vi ville?

Spørsmålet om det var snakk om ett prosjekt eller fire, reiser igjen spørsmålet om hva som var den egentlige, overordnede problemstillingen og målet med prosjektet: Var det å prøve ut samarbeid mellom NAV og karrieresenter på overordnet nivå, eller å hjelpe utsatte grupper (innvandrere, langtidssykemeldte og ungdom utenfor opplæring og arbeid) til å finne en plass i arbeidslivet? For de som arbeidet på NAV-kontorene var svaret på en måte enkelt, brukerne sto alltid i fokus:

> *Vi skulle gå tidlig inn for at det skulle ha noen effekt da, for å se om det kan på en måte kutte ned fraværet, fraværsperioden.*

Samtidig hadde prosjektet åpenbart et annet, overordnet perspektiv:

> *Du sa et av målene og visjonen i utgangspunktet, det var jo å styrke samarbeidet og kunnskapen om hverandre da. Og kjennskapen om hverandre, og å finne fram til hvordan kan karriereresenteret, karriereveiledning og NAV og veiledning i NAV, hvordan kan det bli komplementært, og hvordan kan det styrkes? Også ville vi prøve det ut på ulike målgrupper. Ikke bare si at vi ønsker å styrke det, men rett og slett få prøvd det ut på fire forskjellige målgrupper.*

Her møtte vi sannsynligvis ulike forståelse. For de som jobbet lokalt var naturligvis brukergruppen viktigst, men lengre opp i prosjekthierarkiet var samarbeidsrelasjonene/organiseringen viktigst. Noen har etterlyst en klargjøring av denne doble målstrukturen, og økt forståelse for at man skulle oppnå resultater på ulike nivå:

> *Det er vel kanskje der jeg tenker at prosjektutformingen kunne vært tydeligere, ikke sant? For min del så har jeg blitt mer opphengt i de ungdommene jeg har jobbet med. Det er jo naturlig, hvis du på en måte ikke har noen sånn tydelig overbygget paraply. Så blir de automatisk støttende ned igjen litt på individsaker.*

I en slik avklaring la noen informanter vekt på at man også måtte vært klar på hva samarbeid betyr. Det er ulike grader av samarbeid, og det var ikke klart for alle hvor man skulle, hva målet var:

> *Hvis vi sier samarbeid da, også sier vi at nå skal karrieresenteret og NAV samarbeide, også legger folk veldig forskjellig sånn innhold i hva samarbeid er da. Også når vi har sagt at samarbeid det kan også bare være informasjon. Altså informasjonsoverføring, så kan det for eksempel være koordinering, eller så kan det være samordning, jeg tror det var noe sånt. Eller det kan være nærmest fusjon, et annet ord for fusjon det er sånn, ja, vi kaller det fusjon vi.*

Spørsmål man kan stille er om det ble satt i gang satte man i gang fire konkrete og brukerrettede prosjekter, som prøvde ut metoder for å arbeide sammen med brukerne på mikro-plan, for å få empiri for å forske på samhandling på makro-plan. Begrenset i tilfelle dette prosjektet på noen måte; at brukerne sto i fokus la kanskje noen føringer på arbeidet, som gjorde at man ikke fikk prøvd samarbeidet helt ut? Man tar kanskje ikke sjanser, eksperimenterer ikke med former for samhandling, når det er faktiske brukere som står i sentrum for oppmerksomheten?

Hvor var det vi kom? - Resultater

Innledningsvis trakk vi opp forskjellen mellom **resultatmålene,** som er knyttet til løsningene som prosjektet skal frembringe innenfor prosjektperioden – nye og bedre samarbeidsrutiner, nye rutiner, bedre dialog på tvers, mer effektiv saksbehandling, bedre samhandling mellom NAV og karrieresenter (og andre aktører), og **effektmålene** knyttet til prosjektets langsiktige virkninger for virksomheten, gjerne en ønsket endring fra dagens situasjon, ofte uttrykt i form av verdiskapning eller gevinst, flere i arbeid, kortere sykemeldinger etc.

Ved den internasjonale rådgivningskonferansen IAEVG i Gøteborg august 2018[4] ble prosjektet i Buskerud presentert med en poster, under overskriften *How can collaboration on careerguidance between NAV offices, Career Centers and other relevant actors be systematized through activities on an individual and system level?* Her ble alle delprosjektene utfordret til å presentere sine prosjekter, med vekt på resultatene så langt. De fire bidragene er gjengitt nedenfor:

> *The young adults experience themselves as more mature and ready to make plans for the future. Each individual has the opportunity to restart their lives and gain ownership of their future by focusing on their strengths, resources and possibilities – independent of social welfare and the rules of NAV.* (Hallingdal)
>
> *This project shows that the participants experienced an increased awareness, gained motivation and hope for the future and started activities that were realistic and relevant to their current situation. Three categories emerged that seemed to be of significant importance to the career counselling experience for each of the participants: Relations, reflections and tangibility. The three categories are included in a model that culminates in Antonovsky's "Sense of Coherence" concepts of comprehensibility, manageability and meaningfulness. Participants became more aware of what might be focused on returning to work.* (Kongsberg)
>
> *The tripartcareer guidance sessions were useful for the Job-specialists. The sessions gave an opportunity to observe the service-user in interaction with the career centre. Professional, new perspectives and efficacy for their own practice as career advisors. New knowledge and changed practice through reflection ideas to find other creative activities for the service-users. Closer relationships between agencies and cooperation for learning and the development of competences.* (Ringerike)
>
> *We have gained understanding about differing perspectives between agencies sought out solutions for cooperation recorded our reflections and observations systematically … We are developing and carrying out the career programme as co-advisors/co-researchers adapting our differing perspectives to each other to give consistency in the career guidance service. (Drammen)*

Som vi ser, legger to av prosjektene hovedvekten i sin presentasjon på resultatene knyttet til brukere, mens to prosjekter synliggjør primært resultatene i forhold til endrede samarbeidsformer. Etter vår mening illustrerer dette både at prosjektet har hatt et målhierarki, og at deltakerne har hatt noe ulikt fokus, men også at man har opplevd tydelige resultater på begge mål.

I intervjuene var våre informanter klare på at det ennå ikke er mulig å si om prosjektene har hatt effekter for brukerne. Det er dels rett og slett for tidlig:

[4] http://www.iaevgconference2018.se/welcome/

> *Jeg vet liksom ikke helt om det er noen som holder tråden i å sjekke ut de kandidatene, sant? Fordi da må jo de sees på nytt da når det har gått x antall måneder tenker jo jeg da. Er de fortsatt sykemeldte, hva skjedde med dem, startet de med noe av den utdanningen på egen hånd … altså, jeg vet ikke om det har noe å si hva de holder tak i, det aner jeg ikke*.

Dessuten var flere opptatt av måleproblemene. Hvordan skulle man måle effekt, hva var det rette effektmålet:

> *Det jo ikke så lett. Kortere sykefravær, i forhold til hva? Ville sykefraværet vart i tre måneder og varte bare i to? Altså det vet man jo ikke uansett på en måte, så det blir jo litt sånn vanskelig.*

Det som er helt klart, er at deltakerne opplever å ha prøvd ut og fått erfaringer med samarbeid på tvers mellom de to institusjonene. Man har bygd ned barrierer mellom institusjoner, laget mindre mellomrom og bygd bruer over de interorganisatoriske avstandene:

> *På systemnivå så er vi jo blitt både mye tryggere på hverandre og vet mer om hverandre sine arbeidsoppgaver. Og det også gjør jo at man kan for eksempel fronte karrieresenteret mye lettere, og at vi har fått mer åpenhet og mer viten om hva folk kan få hjelp til her da.*

I løpet av prosjektet har man fått mye mer kunnskap om hverandre:

> *Men så tenker jeg jo at sånn kunnskapsmessig så har vi jo lært veldig mye, at du vet mye om hva NAV kan bidra med, jeg vet mye om hva OT gjør og kan, og også hvor mange veier det er til Rom for en ungdom da, om de ikke passer inn i det A4-arket som alle skal passe i.*

Deler av det man har oppnådd er nå på vei over i ordinær drift ved noen NAV-kontorer:

> *Og samtidig så er det nok ulikt hva som følges opp på de fire forskjellige stedene nå altså, som har gått over i drift, jeg tenker at i Drammen er det veldig tydelig, i alle fall er det sagt. Og på Kongsberg tenker jeg det skjer. Hva og hvordan det går videre på Ringerike, det er usikkert. Og i Hallingdal også er det veldig usikkert.*

Noen informanter er rett og slett usikre på om dette vil videreføres:

> *Vi informerer om det tilbudet i samtaler og møter og sånt fortsatt, i hvert fall gjør jeg det. Men det blir ikke til like mange, for nå blir det liksom ikke til alle. Nå blir det kanskje mer det der er naturlig at det kommer opp i en diskusjon eller en samtale eller*

Noen informanter mente at for så vidt gode prosjektresultater nå var truet av hverdagen, men at man likevel hadde lagt grunnmuren for noe som kunne videreføres og bli viktig:

> *Vi begynner å bevege oss litt mot at vi tør å tenke mer tverretatlig, ordentlig samarbeid som handler om mer enn å bare utveksle erfaringer, men å tørre å bevege oss litt, tørre å utfordre våre egne grenser i møte med andre for å se hvor er det vi faktisk har et gap her, hvor er det vi må strekke oss litt lenger i NAV som i andre organisasjoner fordi man blir tvunget litt av effektivisering, man får kanskje mer og mer fokus på brukerne selv, ikke sant*

I sluttrapporten fra forskningsprosjektet, presenteres de ulike delprosjektene relativt inngående. Avslutningsvis presenteres også de overordnede konklusjonene, altså konklusjonene som går på tvers og sammenfatter prosjektets resultater når det gjelder samarbeidsrelasjoner og organisering. I sju underpunkter, presenteres resultatene slik:

- *NAV og karrieresentre har ulikt samfunnsmandat, men også tydelige sammenfallende mål og berøringsflater. Dette gir et godt utgangspunkt og potensial for samarbeid.*
- *Partnerskap for karriereveiledning er en overordnet struktur som kan gi samarbeidet en organisatorisk forankring. Dette samarbeidet kan og bør videreføres.*
- *Partnerskap for karriereveiledning kan være en initiativtaker til lokale utviklingsprosjekt i samarbeid mellom NAV, karrieresentre og andre aktører (jfr. Hallingdal)*
- *Forskningsprosjektet har vist at det er mulig å finne fram til samarbeid om ulike målgrupper.*
- *Forskningsprosjektet har synliggjort betydningen av å kjenne til hverandres kompetanse for å kunne samarbeide på en komplementerende måte.*
- *Det kan være hensiktsmessig å se på et samarbeid som en dynamisk prosess, der ulike satsingsområder og målgrupper kan justeres i tråd med lokale forhold og behov.*
- *Forskningsprosjektet har prøvd ut ulike måter å samarbeide på, jfr. felles kurs (Drammen), trekantsamtaler (Ringerike) og henvisning av brukere til karriereveiledning (Kongsberg og Hallingdal). Å inspirere til lokalt og behovsorientert samarbeid kan vise seg å være en suksessfaktor.*

Som vi ser, handler dette om resultater knyttet til relativt overordnede prinsipper og forutsetninger for samarbeid. Dette henger godt sammen med prosjektets vekt på å la de regionale delprosjektene få relativt stor frihet til å utforme sine virkemidler.

Konklusjon og noen refleksjoner

Hovedinntrykk

Vårt hovedinntrykk er at prosjektet har vært gjennomført på en vellykket måte. Man har fulgt planene, samtidig som man har vært fleksible og gjort nødvendige justeringer av prosjektplanen underveis. Når man har sett at det har vært behov for det, har man f.eks. utvidet antall deltaker i de lokale prosjektene. Mest tydelig her er at ett prosjekt ble utvidet til å omfatte OT, siden målgruppen var ungdom utfor arbeidslivet. I et annet prosjekt inkluderte man mottakstjenesten for flyktninger, da det viste seg nødvendig for å møte problemstillingene. Et annet prosjekt utsatte oppstarten, da NAV først måtte avklare jobbspesialistenes rolle og arbeid før de kunne starte dette arbeidet.

Prosjektmedarbeiderne har vært kreative og entusiastiske, og det har utviklet seg et reelt samspill i arbeidet. En del av medarbeiderne hadde i ulik grad relasjoner fra før, og dette lettet arbeidet. De som var engasjert i prosjektet var alle enige om fordelen med samarbeid mellom de to institusjoner. De som måtte være ambivalente og negative var i liten grad involvert i arbeidet. Dessuten bygde man videre på Partnerskap for karrierveiledning i Buskerud, slik at de to institusjonene også tidligere hadde formelle relasjoner.

I tidligere prosjekter har vi sett en tendens til at man «alltid vil lykkes» med selve prosjektet (Havn & Buland, 2003). Man har tilgang til ekstra midler, medarbeidere er i større eller mindre grad frikjøpt fra andre aktiviteter, man har et klart fokus, og man får oppmerksomhet og «belønninger» av ulik art. Dette har vært tilfelle også her. Som vi har pekt på tidligere, er det etter prosjektperioden at utfordringene starter for alvor. Det er da hverdagen tar over og det nå avsluttende prosjektet møter den delen av verden/organisasjonene som ikke i utgangspunktet deler prosjektets virkelighetsforståelse, og ikke selv har opplevd prosjektet «på kroppen». Her må arbeidet dessuten konkurrere med alt nødvendig i daglig drift, og faren for at det bevisst eller ubevisst kan bli nedprioritert, vil sannsynligvis øke.

Etter våre informanters mening har prosjektene lokalt oppnådd lovende resultater i møte med NAV-brukere. De så langt subjektive vurderingene viser at møtet med karrieresenter og karriereveiledning, oppleves som positivt av majoriteten av NAV-brukerne. Disse prosjektene har fungert, samarbeidet har tilført gevinst for brukerne. Karriereveiledning har ført inn en ny dimensjon i arbeidet med å hjelpe brukeren tilbake til en varig tilknytning til arbeidslivet. Brukerne har i mange tilfeller fått nytt perspektiv både på tidligere og framtidig arbeidstilknytning.

Våre informanter er enige om at det er for tidlig å måle resultatene kvantitativt. Antallet brukere som har vært omfattet har vært for lite til at man kan si noe sikkert om effekten. Prosjektperioden har også vært for kort. Først etter at tiltak er implementert og har fått virke en periode, kan det være aktuelt å måle effekter. Av de tiltakene som helt klart er på vei inn som en del av daglig drift ved flere NAV-kontorer, kan vi nevne trekantsamtalen. Dette verktøyet har blitt opplevd som relevant ved at karrieresenter skaper balanse i relasjonen, og får et nytt og kanskje nøytralt perspektiv inn i interaksjonen med brukeren.

Interorganisatorisk kompleksitet skapte noe friksjon

Dette har ikke vært friksjonsfritt. Det er klart at man har opplevd en diskrepans i målstruktur mellom de to institusjoner. NAVs ønske om å få brukeren raskt tilbake i arbeid, har ikke alltid harmonert med det noen informanter beskriver som karrieresenteres ønske om å la kandidatene «drømme fritt om en framtid». Av og til ser man at resultatet har vært at kandidater «har kommet tilbake fra veiledning» med ønske og ambisjoner som for det første ikke vil føre raskt tilbake til jobb, og som

også har ligget utenfor NAVs mandat å ta tak i. Andre ganger har NAV sett at de har informasjon om kandidaten som Karrieresenteret ikke har tilgang til, og som har ført til urealistiske ønsker og planer.

Det var ikke bare målstruktur som skilte de to institusjonene. På de fleste parametere var NAV og Karrieresenter forskjellige. NAV er en stor og gammel organisasjon, med røtter helt tilbake til 1800-tallet, mens Karrieresenter er en relativt fersk konstruksjon. De skiller seg fra hverandre med hensyn til organisasjon, bemanning, regelverk, økonomi, budsjettprosesser og belønningsstrukturer. De er underlagt ulike departementer og regulert av ulike lover og regelverk. Dessuten er de ikke samlokalisert, i noen tilfeller kan det være en geografisk avstand mellom NAV-kontor og Karrieresenter. I det norske systemet har satsinger på tvers av sektorer, etater og profesjoner alltid vært en utfordring. Vi snakker om den «segmenterte stat», der det tradisjonelt har vært klare skiller mellom ulike ansvarsområder, og der man fra bunn til topp innenfor et samfunnsmessig segment har samarbeidet om å møte sektorens utfordringer (Egeberg, Olsen & Sætren, 1978). De samme profesjoner var gjerne representert på ulike nivåer, man hadde samme utdanningsbakgrunn, snakket samme språk, forholdt seg til samme lovverk og hadde lange tradisjoner, strukturer og rutiner for kommunikasjon og samarbeid innenfor segmentet. Man snakket lett sammen, hadde felles bakgrunn og referanserammer. Når det gjelder arbeid på tvers, møtte man derimot hindringer og avstander av både kognitiv og organisatorisk/ strukturell art. «*Det ene departementet visste ikke hva det andre gjorde,*» som en informant fortalte i et annet prosjekt (Mathiesen & Buland, 2017). Dette er åpenbart ikke like formålstjenlig når man møter utfordringer som grunnleggende går på tvers av sektorer. Interessen for å møte slike tverrsektorielle utfordringer er økende, og flere prosjekter både lokalt og sentralt søker å finne måter å redusere segmenteringens negative effekter. 0-24-prosjektet er bare ett eksempel på dette. [5] Alt det vi tidligere har beskrevet som interorganisatoriske avstander, var til stede når NAV og karrieresenter skulle samarbeide. Det handler om mye mer enn de bildene man har av hverandre, men den kognitive avstanden som mange av våre informanter har beskrevet, er også svært viktig.

Det flytende karrierebegrepet som barriere?

Noen av våre informanter har vært inne på at begrepene karriere og karriereveiledning i noen tilfeller utgjorde en barriere i forhold til brukerne. Brukerne forholdt seg til det tradisjonelle karrierebegrepet, der å gjøre karriere betyr å klatre i arbeidslivets hierarki, og gå mot bedre betalte og med prestisjefylte stillinger. For mange som har vært utenfor arbeidslivet en periode, på grunn av sykdom eller andre ting, er dette langt fra det de ønsker. Å oppsøke et «karrieresenter» ble derfor for noen fremmed og litt skremmende. Det har til dels vært opplevd som utfordrende å formidle en forståelse av at karriere tvert imot handler om:

> *... the way that we build a pathway through our life, learning and work. Career is how we pay the rent, but it is also how we find meaning in our life and connect with the people around us. Careers allow individuals to achive the lives they want and help the government to ensure that the education system works effectively and that it connects to the labour market. In other words, careers are essential to our own wellbeeing and to the effective functioning of societyt* (Andrews & Hooley, 2018).

Eller, for å sitere Rie Thomsen og Randi Skovhus:

> *"Ordet karriere kan betegne det faktum, at mennesker lever deres liv på tværs af kontekster og livssammenhænge, fx uddannelse, arbejde, fritid og familie. Disse kontekster skaber en*

[5] https://0-24-samarbeidet.no/

> *kompleksitet, som krever daglig håndtering for at blive meningsfuld for den enkelte. Dette kaldes karriere, og i den forståelse at karriere er noget, alle mennesker har*."(Thomsen & Skovhus, 2016)

Karriereveileding og -læring vil derfor i denne forståelsen handle om:

> *"(…) a purposeful learning opportunity which supports individuals and groups to consider and reconsider work, leisure and learning in the light of new information and experiences and to take both individual and collective action as a result of this"* (Hooley, Sultana, & Thomsen, 2018, p. 20).

Det er ikke en gang sikkert, ifølge noen av våre informanter, at alle i NAV er fortrolige med disse forståelsene fra nyere karriereteori.

Et komplekst prosjekt på to nivåer?

På mange måter har dette i tillegg til å være fire relativt selvstendige delprosjekter, vært ett prosjekt med to klare nivåer, lokalt og sentralt/på fylkesnivå. Lokalt har delprosjektene vært rettet mot NAV-brukere i de fire regionene. Her har man hatt relativt klart utformede problemstillinger, som har fokusert på hvilke virkemidler man kan utvikle i samarbeid, som vil bidra til å nå NAVs målsettinger for målgruppen. Våre informanter har i dette arbeidet fokusert på disse brukerne.

På overordnet nivå har prosjektet hatt som mål å generere kunnskap om hvordan samarbeid mellom de to institusjonene kan utvikles og styrkes. Her har de konkrete problemstillingene vært mindre tydelig formulert. Dette nivået har på mange måter blitt litt uklart for de som jobber lokalt, der fokus i overveiende grad har vært på brukerne. Selv om man selvsagt har lært samarbeid gjennom å samarbeide, har systematiseringen av denne kunnskapen blitt litt mer tilfeldig.

Prosjektet har også vært organisert som fire relativt selvstendige prosjekter under en felles prosjektparaply. Vårt inntrykk er at mange av prosjektdeltakerne har opplevd relativt lite kommunikasjon på tvers, at man har forholdt seg til sitt eget delprosjekt, og i liten grad har hatt et aktivt forhold til hva som har skjedd i de andre prosjektene. Noen har, satt litt på spissen, sagt at de knapt kjente til at det fantes andre prosjektet. Andre sier at de nok har kjent til de andre, men at utveksling og informasjon på tvers har vært sparsom. Noen etterlyste i intervjuene mer av dette. De fire prosjektene hadde mye til felles, og kunne i større grad enn det som har vært tilfelle, vært samkjørt, i form av mer erfaringsutveksling etc. Man kunne muligens ha lært av hverandre i større grad enn det som har skjedd. Bruene mellom de to institusjonene kunne dermed blitt enda mer solide, og potensialt for ringvirkninger enda tydeligere.

Siden det er grunn til å tro at man har stått overfor mange felles problemstillinger i de fire prosjektene, kan det antydes at man ville oppnådd synergieffekter, læring på tvers underveis, med en større grad av kobling.

Aksjonsforskning – medforskning - samskaping

I et aksjonsforskningsprosjekt som dette, legges det stor vekt på medvirkning. De som arbeider innenfor det systemet som skal endres, forutsettes å jobbe tett på de eksterne ekspertene som skal bidra. De nødvendige refleksjonene skal gjøres sammen, på like fot. Ekstern og intern kompetanse skal sammen resultere i ny kunnskap som forener de to kunnskapsformene. Satt på spissen skal et slikt prosjekt handle mer om å forske sammen, enn å forske på. «Medforskning» blir et sentralt bilde som beskriver hva som skjer i et slikt arbeid.

Mange av våre informanter har et litt delt forhold til dette. Noen mener jo absolutt at de har deltatt i prosessen, men en majoritet opplever vel at de har blitt forsket på, mer enn at de har vært

medforskere. I forhold til det lokale arbeidet, knyttet til det konkrete arbeidet mot brukerne, har de vært tett på og aktivt reflektert over framdrift og prosess. Når det gjelder nivået over, det som angår det prosessuelle på overordnet nivå, har de vært mer frakoblet.

Her kunne det sannsynligvis ha styrket medvirkningen og medforskningen, om man hadde hatt et mer bevisst forhold til modellen for samskapt læring som vi har presentert tidligere. Ved å bringe profesjonelle forskere og ansatte fra NAV og karrieresenter inn i felles refleksjoner tidligere i prosjektet, ville dette aspektet blitt styrket. Analysen her kunne dermed ha favnet både arbeidet på grunnplan og de mer overordnede analysene av samarbeidsrelasjonene.

Samtidig reiser dette spørsmålet om det er fruktbart å bruke begrep som «medforsker», eller om man bør skille mellom «forskning» og «forsker»? Forskeren er det i kraft av utdanning og eget praksisfelleskap, i selskap med andre forskere. Praktikeren er fortsatt praktiker, med praktikerens primært erfaringsbaserte kunnskap. Skillet mellom de to er noe av fundamentet i den samskapte læringsprosessen. Samtidig bedriver begge parter «forskning», på så like fot som mulig, der poenget er at man bringer hver sin ekspertise, hver sin kunnskap, inn i prosessen og på grunnlag av det skaper ny kunnskap og praksis.

Her er vi tilbake ved spørsmålet om hva hensikten med prosjektet var. Handlet det om å få flere NAV-brukere i arbeid eller om å utvikle bedre strukturer og rutiner for samarbeid mellom NAV og karrieresenterene i fylket? I forhold til det siste, er våre informanter av den mening at prosjektet har lagt bedre grunnlag for samarbeid på tvers. I de to organisasjonene har man opplevd å bli bedre kjent, og få bedre forståelse for hvor de to møtes og hvor de skiller lagt med hensyn til målbilde.

Ulike virkeligheter møttes

I forholdet mellom NAV og karrieresenter ser vi som sagt noen av de interorganisatoriske avstandene vi har pekt på. En sentral kognitiv avstand henger, som vi har påpekt, sammen med ulike bilder av hva som er deres hovedmål. For NAV handler det om å få brukere fort tilbake til arbeidslivet, for karrieresenterene å bevisstgjøre brukerne om deres mulige valg, med særlig vekt på utdanning. Mens karrieresenterene vil bevisstgjøre folk om deres muligheter, og hvordan de kan realisere dem, er NAV en mer byråkratisk organisasjon, styrt av lover og regler. Dette kan sette en stopper for mange av de «drømmene» karrieresenteret tar sikte på å tydeliggjøre for brukerne. NAV er en typisk byråkratisk organisasjon, formell og lov- og regelstyrt, mens karrieresenterene framstår som langt mindre byråkratiske, preget av et mye løsere forhold til hva som er mulig innenfor systemet. De har derfor muligheten til å være mer kreative, mer «utenfor boksen». Det er i møtet mellom de to ulike tilnærmingene, at det nye kan oppstå.

Flere av våre informanter framhever derfor at man må møtes et sted halvveis, karrieresenterene må bli mer «realistiske», NAV må bli litt mer «drømmende», se flere muligheter, også utenfor boksen, utenfor deres eget regelstyrte system. I bevisstgjøringen av individer omkring deres muligheter, er drømmer et potensielt kraftfullt verktøy. Der drøm møter realitet, oppstår gjerne nye løsninger, som kan åpne veier som ren rasjonell planlegging ikke ser. I den forstand ligger evnene til å «drømme» innenfor det Gelatt (1989) og Krumboltz (2009) beskriver som nødvendige karrierekompetanser for en ny virkelighet, preget av raske endringer og mindre grad av stabilitet:

> *A quarter century ago the past was known, the future was predictable, and the present was changing at a pace that was comprehendible. The rational, objective decision-making frame of reference for counselling was appropriate then. Today the past is not always what it was thought to be, the future is no longer predictable, and the present is changing as never before. In fact, today even the status quo is in a state of flux. … What is appropriate now is a*

> *decision and counselling framework that helps clients deal with change and ambiguity, accept uncertainty and inconsistency, and utilize the nonrational and intuitive side of thinking and choosing. The new strategy promotes positive attitudes and paradoxical methods in the presence of increasing uncertainty* (Gelatt, 1989).

Stilt overfor en slik "flytende» verden med usikker framtid, er det nettopp valgkompetanser som kreativitet, pågangsmot, fantasi, optimisme, fleksibilitet og nysgjerrighet som er nødvendige. Individet må også kunne drømme. En informant i et annet prosjekt beskrev det slik:

> *Jeg tenker det handler om å bygge opp under både dømmekraften og drømmekraften. Altså følg drømmene dine, men husk at det å følge drømmene sine handler ikke om å drømme. Det er hardt arbeid. Det er knallhardt arbeid.* (Mordal, Buland & Mathiesen, 2018, s 60)

Selv om informanten den gangen snakket primært om elever i barneskolen, mener vi dette er like relevant for målgruppene i dette prosjektet. «Drømmekraft» består ikke utelukkende av å drømme om hva man kan gjøre eller hva man skal bli, men også å vite hvordan man kommer seg dit og hva som kreves for å virkeliggjøre drømmene sine (Mordal, Buland og Mathiesen, 2018).

Det viktigste er uansett at de to partene gjennom prosjektet har begynt byggingen av noen bruer over interorganisatoriske avstander. Gjennom prosjektet har man lært å snakke samme språk, eller i alle fall å forstå hva den andre parten sier på sitt språk. Man har ikke gått over i den andres virkelighet, men man har lært at det er forskjeller på de to virkelighetene, og hva de består av. Man har lært mer om egen historie om seg selv og om den andre (Hatling & Røyrvik, 2001).

På det relasjonelle plan har man gjennom prosjektet lagt et godt grunnlag for videre samarbeid. Relasjoner alene er imidlertid sårbart og man er avhengig av å skape enda mer solide strukturer for videre samhandling. I noen delprosjekter, ser vi at samarbeidet er på vei inn i ordinær drift, som en integrert del av alt arbeid mot målgruppen som har vært utpekt. Andre steder er framtiden for samarbeidet mer usikker. Utfordringen blir nå å opprettholde og forsterke de bruene som er bygget, bruke erfaringene til å arbeide med nye målgrupper, og lage flere bruer i form av nye, formelle koblingspunkter mellom de to organisasjonene. Prosjektet er en stein som er kastet ut i vannet, utfordringen nå blir å få ringene i vannet til så spre seg, og bli permanente.

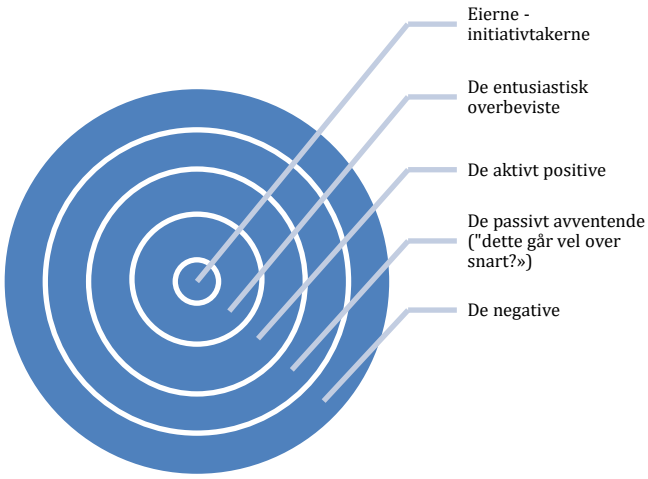
Videreføring og implementering

Videreføring og spredning av arbeidet vil kreve aktiv innsats fra alle parter. Nettverk er ikke lagt en gang for alle, det krever stadig arbeid og vedlikehold. Nettverkene må bygges ut, fleksibelt og i lokal kontekst. Som flere av delprosjektene har vist, trengs det flere enn NAV og karriersenter. Sett i det perspektivet, er prosjektet bare starten på et videre, større byggverk. Konstruksjonene må utvides etter behov med andre aktører som arbeider mot de samme brukerne. Man må bygge et lag rundt karriereveiledning og arbeidssøkere, et lag som favner alle som lokalt arbeider med å hjelpe unge og eldre til å finne en vei. Dette betyr enda flere interorganisatoriske avstander det må bygges bru over.

Dette handler slik vi ser det ikke om utforming av virkemidler som så implementeres. Dette handler om sammen å utforme virkemidlene og finne de modeller som oppleves som adekvate.

Når man gjennomfører slike prosjekter, vil man stå overfor en heterogen gruppe av deltakere og aktører rundt prosjektet, som vist i figur 4 nedenfor. Sentralt i prosjektet vil vi finne prosjekteieren, initiativtakerne som driver arbeidet framover. Disse kjenner prosjektet, og deler alle dets mål. I sirkelen utenfor, finner vi de entusiastiske overbeviste. Dette er de som, selv om de ikke selv har utviklet prosjektet, aksepterer og deler dets målsettinger og støtter dets virkemidler. Utenfor dem igjen finner vi de aktivt positive, som støtter arbeidet ut fra en forståelse av at det vil styrke det

arbeidet de ellers må drive. Alle disse tre kategoriene må forstås som aktive i utviklingen og gjennomføringen av arbeidet. Deretter kommer de passivt avventende. De ser situasjonen an, som motarbeider ikke prosjektet, men venter og ser, og bidrar ikke i særlig grad til at arbeidet skal gå videre. Dette er de som venter på at det skal gå over, og at situasjonen skal vende tilbake til det normale. I ytterste sirkel finner vi de negative, de som aktivt argumenterer mot prosjektets mål og/eller virkemidler. De ser en annen utvikling enn den som skjer via prosjektet som den mest egnede for organisasjonen.



Figur 4 Nivåer av involvering

Alle i de to organisasjonene har åpenbart ikke vært like overbeviste om nytteverdien av samarbeidet. I det videre arbeidet blir det derfor viktig å høre også på de kritiske, og dra de passivt avventende og negative inn i arbeidet.

Bruk de ambivalente konstruktivt

De negative er en ressurs. De kan ha gode grunner for å være kritiske eller ambivalente, og komme opp med gode argumenter som kan styrke arbeidet, mens de skråsikre kan være en hindring for nytenking. Kritikerne og de negative blir dermed ikke bare en utfordring eller et dysfunksjonelt element i arbeidet, men kan tvert imot være en ressurs, noen som bringer inn andre, nødvendige perspektiver. Som Piderit sier:

> *I suggest that in studies of resistance to change, researchers have largely overlooked the potentially positive intentions that may motivate negative responses to change* (Piderit, 2000: 783).

De ambivalente kan dermed bli en styrke:

> *Indeed, the honest expression of ambivalence seems more likely to generate dialogue than the expression of tither determined opposition or firm support*. (Piderit, 2000: 790)

På denne måten kan involveringen av flere røster bidra til at videre arbeid tar hensyn til at det er nødvendig å skynde seg langsomt. Arbeidet må så å si lære seg kunsten å krysse en kløft i flere sprang. For store sprang vil skremme og skape motstand, og dessuten møte organisatoriske, kognitive, strukturelle og legale avstander. Et forsøk på å fremme institusjonell endring som ikke omfatter store omveltninger men heller mindre justeringer av organisering og metoder, kan unngå mye av dette. Vi har tidligere (Buland et al, 2011) referert professor emeritus Jon Hellesnes som

sammenfattet dette i kronikken" Den norske reformismen", i avisen Klassekampen 8. juni 2010. Han tok der utgangspunkt i det han han omtaler som en norsk tradisjon for å ville reformere og forandre ulike institusjoner gjennom store, omfattende grep. Med referanse til Karl Poppers begrep om «piecemeal social engineering» (Popper, 1945) angrep han her det han kalte" superreformisme", utopisk eller holistisk samfunnsteknologi. Dette prinsippet hadde ifølge Hellesnes karakterisert en rekke radikale samfunnsreformer innenfor ulike samfunnssegmenter i Norge de siste 20 årene. Slike vidtfavnende, radikale endringer, som tar sikte på å omforme store institusjoner i store steg, vil ifølge Hellesnes aldri lykkes:

> *"Du kan ikkje innføre ein politisk reform utan å forårsake uønskte sideverknadar"*

og

> *" … jo større endringa er, di større er også dei uventa og utilsikta tilbakeslaga. Store skadeverknadar har det med å dukke opp, ei etter ei."*

I kontrast til dette, som altså er karakteristisk for offentlige omstillingsprosjekt i Norge, anbefaler han heller det han kaller "*stegvis flikking eller vøling*", eller "piecemeal social engineering" i Karl Poppers (1945) terminologi:

> *"Dersom vi tek eitt steg om gongen, greier vi å eliminere feil undervegs. Då kan vi heile tida spørje oss: Er der eit rimeleg samsvar mellom det vi ville oppnå og dei resultata vi faktisk har fått? Kva utilsikta sideverknadar ligg føre? Kor ille er dei?"*

Dette svarer godt til mange studier av implementering av offentlig politikk og store organisasjoner, slik det blant annet framstilles i ny-institusjonalistisk inspirerte statsvitenskapelige tradisjoner: store endringer er vanskelig, for ikke å si umulig, å gjennomføre, de ønskede endringer uteblir, og vi får en rekke utilsiktede effekter. Før tunge institusjoner lar seg omstille i store steg, må avviket mellom ytelse og målsettinger være så stort at det oppleves som en krise også innad i organisasjonen.

En oppnår ikke de ønskede effekter av store reformer og omstillinger, siden de uønskede bieffektene av reformene ofte er større enn de ønskede resultatene, og hvis man forventer lineær utvikling i komplekse systemer, er reformer dømt til ikke å innfri forventningene.

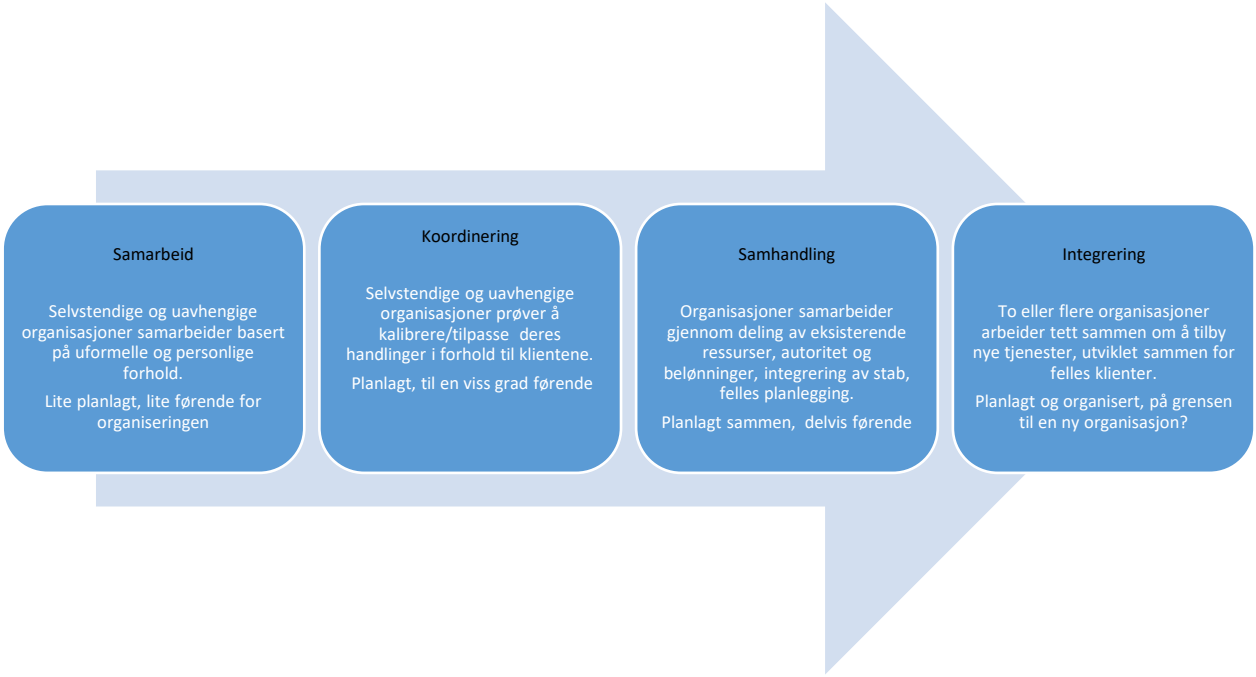
Dette samsvarer forøvrig godt med det som er kjent som The Iron Law of Evaluation, presentert av Peter Rossi (1987). Denne sier i korthet at store programmer for sosial endring aldri gir de ønskede resultater, noe som svarer godt til en rekke andre studier (Se f.eks. Pressman & Wildavsky, 1979). I denne konteksten representerer prosjektet en avgrenset «flikking og vøling», der man gjennom praktisk forsøk har søkt å introdusere og prøve ut konkrete samarbeidsmodeller. Gjennom småskala-handlinger på lokalt nivå, tar man sikte på å frambringe erfaringsbasert kunnskap som kan få ringvirkninger ut over den lokale kontekst der kunnskapen en konstruert.

Hvor tett samarbeid er ønskelig?

Et annet spørsmål, i forlengelsen av dette, er hva man skal arbeide mot, hva skal være det langsiktige målet for samarbeidet? Sandfort og Milward (2008) beskrev samhandlingens kontinuum, på en skala fra løst til fast samarbeid. På den ene siden har man en situasjon preget av relativt uforpliktende samarbeid (cooperation) mellom selvstendige organisasjoner basert på uformelle og personlige forhold, og lite formell planlegging.

Den andre ytterenden, «service integration», samarbeider to eller flere organisasjoner tett sammen om å tilby nye tjenester, utviklet sammen for felles klienter, planlagt og organisert. Der har de samarbeidende langt på vei smeltet sammen, i alle fall i arbeidet med de samme klientene.

Mellom disse to posisjonene finner vi det Sandfort og Milward beskriver som koordinering (coordination) og samhandling (collaboration). I det første tilfellet vil de selvstendige og uavhengige organisasjonene prøve å kalibrere/tilpasse deres adskilte handlinger i forhold til klientene. I det andre tilfellet vil organisasjoner samarbeide gjennom deling av eksisterende ressurser, autoritet og belønninger, integrering av stab og felles planlegging. Se figur 5, der graden av intensitet og tetthet i samarbeidet øker på vei mot høyre i figuren.



Figur 5 Fra samarbeid til integrering og fusjon

Relatert til modellen for samskapt læring, kan vi si at man her går fra ingen samskaping i det hele tatt, via økende grad av samskapt læring, til sluttfasen der man er fullstendig integrert og der samskaping i betydningen læring på tvers av institusjoner ikke lenger er aktuelt. Det er ikke lenger to, men i praksis en organisasjon. Dermed har man også mistet noe av den samskapte læringens gevinst, som er nettopp å få ulik kunnskap og andre institusjoners perspektiver inn i arbeidet.

Det samme gjelder den interorganisatoriske kompleksitetens betydning. Ved det uforpliktende samarbeidet, har dette lite betydning, og ved den fullstendige integrering, mister det igjen sin betydning, siden de institusjonelle avstandene der er eliminert.

Etter vår vurdering, har prosjektet befunnet seg et sted innenfor kategoriene samarbeid eller koordinering. To selvstendige og uavhengige organisasjoner har samarbeidet og samkjørt sine handlinger overfor brukerne, i en planlagt og koordinert satsing. Hva bør et framtidig arbeid ha som mål? Sannsynligvis finnes det ikke et endelig svar på dette. Kanskje man bør prøve å finne modeller som gjør det mulig å bevege seg i dette spekteret, avhengig av lokal kontekst, der man noen steder arbeider tett og samorganisert, mens man andre steder samarbeider mer løst. En fullstendig fusjon av de to organisasjonene, vil ikke være hensiktsmessig, slik to uavhengige organisasjoner uten faste berøringspunkter heller ikke vil møte samfunnsutfordringene på feltet. Det er forskjelligheten sammen som gir gevinst.

En sentral forutsetning i dette arbeidet er at man sammen klarer å levere kortreiste resultater som får de samarbeidende til å innse at dette gir deres arbeid noe de ikke ville fått uten samarbeid. Alt

som kan ha positive effekter for brukerne, på kort sikt, vil være de beste argumenter for å ta i bruk samarbeidsmodellene på brei front i NAV.

Å utfordre den segmentere stat med utgangspunkt i praksis

I relativt liten skala representerer prosjektet i Buskerud et forsøk på omstilling i en tung institusjon, NAV, med en liten og fersk organisasjon som brekkstang. Løfter man blikket litt fra prosjektet, ser man at dette handler om et første skritt i å bygge laget rundt brukeren. Dette handler altså om noe langt mer enn NAV og KS. Det er utfordringene knyttet til den segmenterte stat som har møttes i liten skala.

Prosjektet kan derfor utgjøre en start på et større prosjekt, et prosjekt som handler om å involvere alle nødvendige, bygge bruer, bygge laget rundt individet/brukeren, der helheten og samspillet er like viktig som stjernespilleren. Man angriper her røttene for den segmenterte stat.

Dette handler altså om forsøk på å innføre en innovasjon i det tunge NAV-systemet. Og som alle innovasjoner, er ikke innføring/implementering en lineær diffusjonsprosess som «går av seg selv» så lenge produktet er godt nok. Innovasjonen må tilpasses til det nye. Som Akrich et al sier:

> *It must be transformed, modified according to the site where it is implemented. To adopt an innovation adapt it: such is the formula which provides the best account of diffusion.* (Akrich, Callon & Latour, 2002)

Karrieresenter og de som er pådriverne i forsøket/prosjektet, vil gjennom sitt arbeid overbevise den store organisasjonen NAV om at det å følge deres vei vil gi suksess på lengere sikt. NAV vil ha folk ut i arbeid snarest mulig, karrieresenteret vil hjelpe til med å realisere folks muligheter, gjennom å gi individet større forståelse for egne styrker og begrensinger sett i forhold til arbeidsmarked og utdanning. Utdanning kan bety at man ikke kommer i jobb så fort, men at når man kommer i jobb, blir man der lengere og sikrere. Karrieresenteret må overbevise om at samarbeid derfor er noe NAV vil ha nytte av, da omveien via samarbeid med karrieresenter vil hjelpe NAV til å nå sine primære mål. For å si det med Bruno Latour:

> *You cannot reach your goal straight away, but if you come my way, you would reach it faster, it would be a short cut* (Latour, 87: 111)

Derfor handler dette i framtiden om inkludering/innsalg. Det å gripe nye nivå og overbevise flere om at scenariet som innebærer tett samarbeid mellom NAV og karrieresenter gir resultater de begge har nytte av i sitt arbeid med den sammen brukerne. Omveien rundt videre utdanning vil for noen være den sikreste veien til fast tilknytning til arbeidslivet, for andre vil omveien via karrieresenteret skape den avklaring og bevissthet som leder raskere tilbake til arbeid via andre veier. Det gjelder altså å finne de gode «selgerne» og nettverksbyggerne, som kan overbevise begge organisasjonene om gevinsten i et slikt scenario (Akrich, Callon & Latour, 2002).

Betingelse for suksess og videreføring vil blant annet være å levere kortreiste resultater, slik at folk ser at dette har betydning NÅ og ikke i en diffus framtid, at det kan hjelpe den enkelte til å gjøre jobben hun skal gjøre, nå, at det ikke blir noe ekstra, noe utenfra, som er pålagt av en eller annen «dum sjef» som ikke skjønner hva man står oppe i, i hverdagen. Arbeidet må kunne levere troverdige svar på det evige spørsmålet om hvordan dette gjør jobben man allerede må gjøre, bedre – «what`s in it for me»? Hvis praktikeren ikke ser gevinsten, er arbeidet i stor fare.

Referanser

Andrews, D. & T. Hooley (2018)*: The Career Leadres handbook,* Bath: Trotman

Akrich, M, M. Callon & B. Latour (2002) "The key to success in innovation. Part II: The art of choosing Good Spokespersons", i *International Journal of Innovation Management* Vol. 6, No.2

Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen

Buland, T. (1996) Den *store planen. Norges satsing på informasjonsteknologi 1987-90*, avhandling levert til vurdering for graden Dr.polit. ved Universitetet i Trondheim, Trondheim: NTNU

Buland, T. & H. Haugsbakken (2009) Papirbredden *karrieresenter – materialisert partnerskap,* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

Buland, T. et al (2011) *Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

Caspersen, J., T. Buland, M. Valenta & J. Tøssebro (2019): *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Elden, M & M. Levin (1991) Cogenerativ Learning: Bringing Participation into Action Research" i Whyte, W.F. (ed.)(1991) *Participatory Action Research*, Newbury Park, London, New deli: Sage Publications

Egeberg, M., J.P. Olsen & H. Sætren (1978): «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat», i Olsen J.P. (red.) *Politisk organisering.* Bergen/ Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget

Fredriksen, S. (2019) Hvorfor *uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?* Drammen: Universitetet i Sørøst-Norge

Gelatt, H.B. (1989): "Positive Uncertainty: A New Decision-Making Framework for Counseling", i *Journal of Counseling Psychology Vol. 36, No. 2, 252-256*

Gressgård, L., Teig, I. L, & Gärtner, E.M. (2013) *Interorganisatorisk kompleksitet og tidlig innsats overfor barn og unge i kommunal sektor: En beskrivelse av utfordringer og forslag til tiltaksområder med utgangspunkt i Gjesdal kommune,* Stavanger: IRIS

Gudbrandsen, S. (2018) *«Jo lenger du går, jo mer mister du kontrollen» En kvalitativ studie om hvilken betydning karriereveiledning kan ha for den sykmeldte*, Kongsberg: Universitetet i Sørøst-Norge

Hatling, M. & E. Røyrvik (2001) Læringshistorier – en praktisk gjennomgang, i Hatling, M. (red) (2001) *Fortellingens fortrylling – Bruk av fortellinger i bedrifters kunnskapsarbeid,* Oslo: Fortuna forlag

Havn, V. & T. Buland (2003): *De første skritt er tatt; Veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet" Delt rådgivningstjeneste"*, Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM

Hellesnes, J. (2010)" Den norske reformismen", *Klassekampen* 8. juni 2010

Hiim, H., D. Husbø, L.H. Jensen, T. Steen-Olsen & E. Stjernstrøm (red) (2017) *Aksjonsforskning i Norge – Teoretisk og empirisk mangfold,* Oslo: Cappelen Damm

Hooley. T, Sultana, R. G., & Thomsen, R. (2018). The Neoliberal Challenge to Career Guidance: Mobilizing Research, Policy and Practice Around Social Justice. i Hooley, T., S. R.G Sultana & R. Thomsen (Eds.), *Career Guidance for Socal Justice - Contesting neoliberalism*. New York and London: Routledge

Irgens, E. (2016) *Skolen – Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring, Bergen: Fagbokforlaget*

Irgens, E. (2017) «Partssamarbeid og skoleutvikling», i KS, Skolelederforbundet, Utdanningsforbundet (2017) *Ledelse og tillitsvalgte sammen om profesjonsutvikling i barnehage og skole,* Oslo: KS, Skolelederforbundet, Utdanningsforbundet

Klev, R. & M. Levin (2016) *Forandring som praksis,* Bergen: Fagbokforlaget

Krumboltz, J. (2009): "The happenstance Learning theory" i *Journal of Career Assessment* Volume 17 Number 2 135-154

Latour, B. (1987) *Science in action*, Milton Keyes: Open University Press

Mathiesen, I.H. & T. Buland (2017) *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor -En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre,* Stavanger: IRIS Samfunnsforskning

Mathiesen, I., T. Buland, S. Mordal & A. Solberg (2017): *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hinder frafall fra videregående skole – Utfordringer og gode grep,* Stavanger: IRIS Samfunnsforskning

Maznevski, M., Steger, U. & Amann, W. (2007). Managing complexity in global organizations. *Perspectives for Managers* (141), 1-4

Mordal, S., T. Buland og I.H. Mathiesen (2018*) Det er bare snakk om hvilke briller man har på… En studie av rådgiving på barneskolen* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Noteboom, B. (2008). Learning and innovation in inter-organizational relationships. I S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Smith Ring (red.), *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.

Olsen, J. P. & March, J. G. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*: New York: Free Press

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*: Stanford University Press,

Piderit, S.K. (2000) «Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A Multidimensional view of attitudes toward an organizational change", i *Academy of Management Review* vol 25, no. 4, 783-794

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973) Implementation*: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's amazing that federal programs work at all : This being a saga of the economic development administration : As told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, Calif: California University Press

Popper, K. (1945) *The Open Society and Its Enemies,* London: University of London

Reason, P. & H. Bradbury (2001) *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, London: Sage Publications

Rossi, P. (1987) "The Iron Law of Evaluation and Other Metallic Rules", i *Research in Social Problems and Public Policy* 4: 3-20.

Sagor, R. (2000) *Guiding School Improvement with Action Research* Alexandria, VA: ACSD

Sandfort, J. & H.B Milward (2008) "Collaborative Service Provision in the Public Sector", i Cropper, S., M. Evbers, C. Huxham & P.S. Ring: *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations, Oxford:* Oxford University Press

Steger, U., Amann, W. & Maznevski, M. (2007). *Managing complexity in global organizations* (vol. v.5). Chichester: Wiley

Skjølsvold, T.M (2014) "Back to the future: Retrospecting the prospects of smart grid technology", i *Futures*, 63. 26-36

Sætren, H. (1983). *Iverksetting av offentlig politikk: En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981.* Universitetsforlaget, Bergen

Thomsen, R & R.B. Skovhus (2016): «Karrierekompetence i skolen» i Lingås, L.G og U. Høsøien (red) *Utdanningsvalg - Identitet og danning*, Oslo: Gyldendal

Whyte, W.F., D.J Greenwood & P Lazes (1991) "Participatory Action Research: Through Practice to Science in Social Research", In Whyte, W.F. (ed) (1991) *Participatory Action Research,* Newbury Park, London, New Deli: Sage Publications

Vedlegg – intervjuguide

Intervjuguide NAV/Karrieresenter

1. Om informantene

Fortell kort om dere selv

- Stilling
- Utdanning
- Bakgrunn
- Hvor lenge i stilling
- Rolle i prosjektet

2. Om prosjektet

Beskriv prosjektet sett fra din posisjon

Forhistorie

- utfordringer lokalt?
-

Strategi/prosjektplan; hvem, hva, hvor?

Hvem utformet prosjektet?

Bred deltakelse i prosjektutforming?

Valg av deltakere/Nav-kontor

- Hvorfor de fire regionene?
- Hvorfor Drammen?
- Hvorfor de valgte målgruppene/fokus?
- Opplevde behov? Fra hvem?

Hva ble valgt og hva ble valgt bort og hvorfor?

Hva var hovedfokus?

Noe felles for delprosjektene?

Kjerneaktiviteter?

Beskriv arbeidet: Samarbeid?

- Internt i det regionale?
- På tvers av de fire?

Kunnskapsspredning mellom de fire regionene/målgruppene?

3 Målsetninger?

Hva definerte dere som resultatmål?

Og effektmål?

Har det vært enighet om målene?

Delmål/milepæler?

Effektmålene er knyttet til prosjektets langsiktige virkninger for virksomheten, gjerne en ønsket endring fra dagens situasjon, ofte uttrykt i form av verdiskapning eller gevinst.

Resultatmålene (omfang/kvalitet, kostnad og tid) er knyttet til løsningen som prosjektet skal frembringe innenfor prosjektperioden

4 Prosjektledelse

Klar prosjektledelse?

Bestemmende ledelse?

Lydhør ledelse?

Hva har vært ledelsens oppgave og funksjon?

Ledelse eller styring? Eller administrasjon?

5 Utvikling/gjennomføring

Hvordan har prosessen i prosjektet vært?

Samarbeid/kunnskapsoverføring etc?

Utvikling/endring underveis i prosjektet?

Framdrift?

- Fulgte man tidsplanen?

Delmål nådd?

Endret resultatmål seg underveis?

Involverte aktører;

- Kom noen nye til?
- Falt noen fra?

Forankring hos deltakerne?

Tid til å arbeide med prosjektet?

Samarbeid på tvers; utfordrende?

- Hva var utfordringene knyttet til flerfaglighet?
- Hvilke avstander kom til syne mellom samarbeidspartnerne? Kognitive, organisasjon, geografisk, strukturelle?

Endrede prosesser/arbeidsmåter underveis?

- Lærte prosjektet av egne erfaringer?

Særlig utfordringer?

- Hva har dere ikke fått til?

Overraskelser underveis?

Noe man burde gjort annerledes?

6 Måloppnåelse

Hva har dere oppnådd?

- Resultatmål og effektmål?

Hva har man fått til som ikke ville ha skjedd uten prosjektet? Addisjonalitet?

- Hva har prosjektet bidratt med?

Hvor mange klienter har dere nådd/inkludert?

Har mange lyktes? Kommet i jobb e.l. som et resultat av prosjektet?

Har dere utviklet nye arbeidsmåter?

Modeller for organisering og arbeid?

Blir det videreført etter prosjektet?

Overføringsverdi?

Kan nye arbeidsmåter overføreres til andre NAV-kontor? Lett?

Suksesskriterier for et slik prosjekt, hva må til for å lykkes?

Fallgruver man bør unngå?

Noe man kunne gjort annerledes?

Hva kan/kan ikke vurderes?

Hva er det realistisk å oppnå? Når?