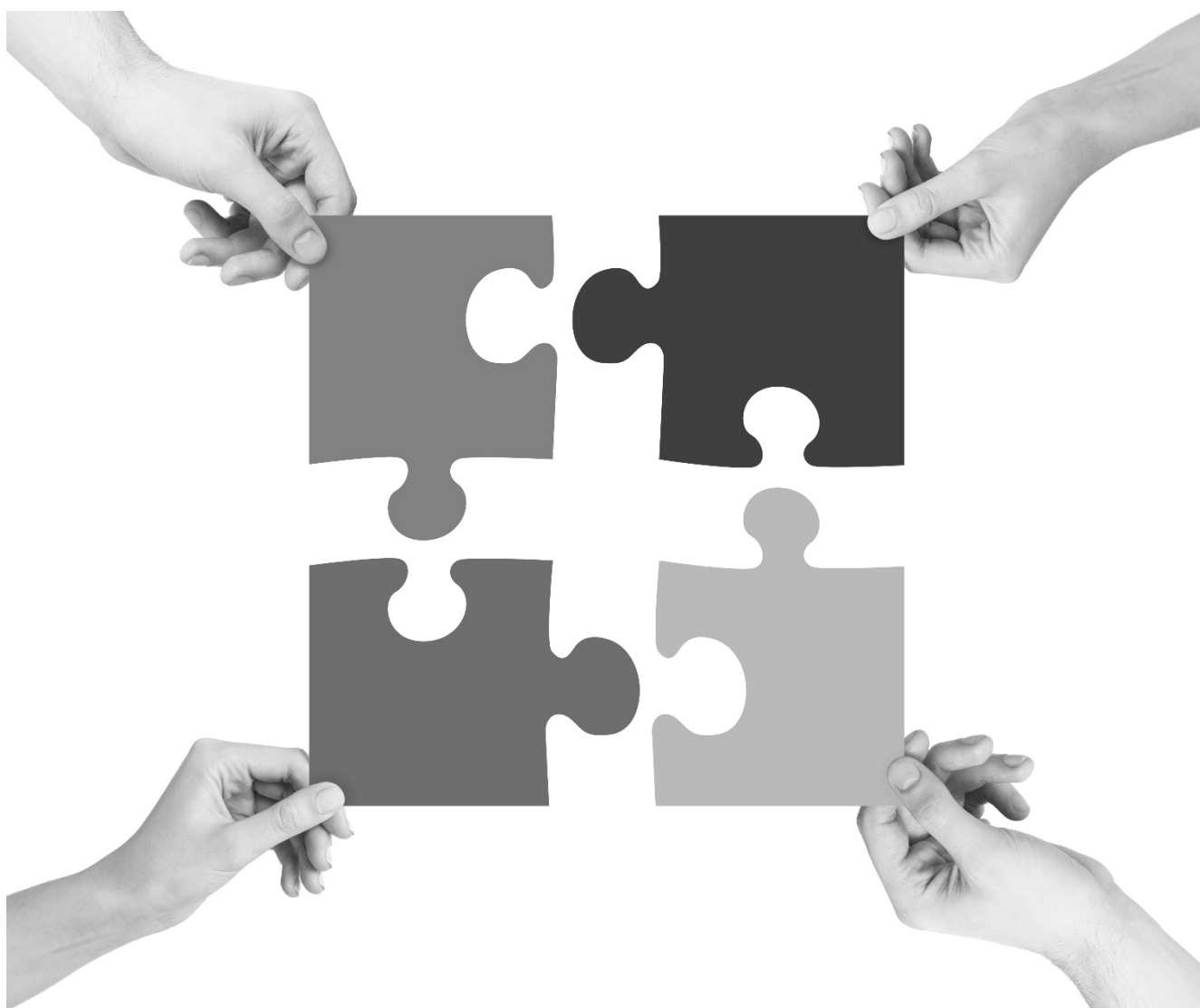


Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV

Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor»

Eric Breit, Knut Fossetøl, Eirin Pedersen og Trude Thorbjørnsrud



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

Foto forsiden: Colourbox

ISBN 978-82-7609-395-7

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

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

Publikasjonen kan lastes ned fra hioa.no/afi. Ved behov for større opptrykk, ta kontakt med AFI.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde:

Velferdsstatens organisering

Rapport nr.:

05/2017

Tittel:

Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV
Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor»

Dato:

September 2017

Forfattere:

Eric Breit, Knut Fossetøl, Eirin Pedersen og Trude Thorbjørnsrud

Antall sider:

60 + vedlegg

Resymé:

Denne rapporten er skrevet på bakgrunn av evalueringen av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (PKU). PKU har forsøkt å stimulere til kunnskapsbasert praksis og til nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere vedrørende oppfølging av brukere med sammensatte behov. Evalueringen beskriver de sentrale premissene for organisasjonsmodellen i forsøket, vurderer måloppnåelsen ut i fra forsøkets egne målsetninger, og belyser sentrale mekanismer som synes å forklare variasjonen i måloppnåelse. På bakgrunn av analysen gir evalueringen konkrete anbefalinger knyttet til arbeidet med samarbeidsdrevet innovasjon, utvikling og læring i NAV.

Emneord: NAV, samarbeidsdrevet innovasjon, lærende organisasjon, kunnskapsbasert praksis, kunnskapssyn

Forord

Denne rapporten er skrevet på bakgrunn av evalueringen av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor». Evalueringen ble gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høgskolen i Oslo og Akershus i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen har fulgt forsøket fra våren 2015 til sommeren 2017, altså fra omlag halvgått løp til et snaut halvår etter dets avslutning ved utgangen av 2016.

Hensikten med forsøket har vært å utvikle kunnskapsbasert praksis gjennom et likeverdig samarbeid mellom praksis, brukere, forskning, og undervisning. Dette er blitt gjort gjennom en fremming av lokalt drevne forsknings- og utviklingsaktiviteter. Formålet med evalueringen har vært å vurdere forsøkets måloppnåelse, identifisere suksesskriterier og eventuelle risikofaktorer. Evalueringen har forsøkt å belyse i hvilken grad og på hvilken måte forsøket har bidratt til ny kunnskap om praksis og metoder som bidrar til bedre oppfølging av brukere i NAV, og i hvilken grad selve utviklingen av denne kunnskapen er egnet for overføring og spredning til andre NAV-kontor.

Det er tidligere skrevet to delrapporter fra evalueringen, hvorav en er publisert (Breit, Lien, Pedersen, & Thorbjørnsrud, 2016) og en har vært et internt arbeidsdokument. Disse delrapportene har beskrevet utviklingen i forsøket og i prosjektene med utgangspunkt i prosjektdeltagernes erfaringer hentet inn ved to ulike tidspunkter. De har vært ment å bidra til læring og refleksjon i prosjektene ved å beskrive og analysere lokal praksis.

Vi ønsker å takke deltagerne i de forsøket som villig har stilt opp som informanter og åpenhertig delt sine erfaringer med oss – mange av dem ved flere anledninger underveis i forsøket. Vi vil også takke ansatte ved de deltagende NAV-kontorene som har tatt seg tid til å besvare en surveyundersøkelse i forsøket ved to anledninger. Til slutt vil vi også takke Anne Høgetveit, som har vært vår primærkontakt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt resten av prosjektgruppen i direktoratet for nyttige innspill og diskusjoner av funn og analyser underveis. Resultatet står imidlertid forfatterne ansvarlig for.

Eric Breit (AFI) har vært prosjektleder for evalueringen. Øvrige prosjektdeltagere har vært Eirin Pedersen og Knut Fossestøl (AFI), samt Trude Thorbjørnsen og Marianne Inèz Lien (Proba samfunnsanalyse). Eirin Pedersen og Eric Breit har delt ansvaret for innsamling av de kvalitative dataene. Proba samfunnsanalyse har vært ansvarlige for gjennomføringen av spørreundersøkelsen, samt bidratt med datainn-samling fra ett av fylkesprosjektene. Knut Fossestøl har kommentert sluttrapporten flere ganger underveis, og har bidratt i konklusjonskapitlet.

Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus, 1. september 2017

Eric Breit

Innhold

Forord

Sammendrag

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introduksjon | 1 |
| 1.1 | Bakgrunn | 1 |
| 1.2 | Om forsøket «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» | 2 |
| 1.3 | Om evalueringen | 6 |
| 1.4 | Sluttrapportens oppbygging..... | 7 |
| 2 | Teoretiske perspektiver..... | 8 |
| 2.1 | Samarbeidsdrevet innovasjon | 8 |
| 2.2 | Nettverksstyring | 9 |
| 2.3 | Institusjonelle logikker | 10 |
| 2.4 | Organisatorisk læring | 11 |
| 3 | Metode..... | 13 |
| 3.1 | Datakilder | 13 |
| 3.2 | Dataanalysen | 14 |
| 3.3 | Metodologiske refleksjoner | 15 |
| 4 | Fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud | 16 |
| 4.1 | Beskrivelse..... | 16 |
| 4.2 | Resultater | 18 |
| 4.3 | Kjennskap til utprøvingene på NAV-kontorene..... | 21 |
| 4.4 | Prosjektdeltagernes erfaringer med fylkesprosjektet..... | 22 |
| 5 | Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag | 24 |
| 5.1 | Beskrivelse..... | 24 |
| 5.2 | Resultater | 27 |
| 5.3 | Kjennskap til utprøvingene på NAV-kontorene..... | 31 |
| 5.4 | Prosjektdeltagernes erfaringer med fylkesprosjektet..... | 31 |
| 6 | Fylkesprosjektet i Rogaland..... | 34 |
| 6.1 | Beskrivelse..... | 34 |
| 6.2 | Resultater | 36 |
| 6.3 | Kjennskap til utprøvingene ved NAV-kontorene | 39 |
| 6.4 | Prosjektdeltagernes vurderinger av fylkesprosjektet..... | 40 |

| | | |
|-----|--|----|
| 7 | Analyse | 41 |
| 7.1 | Problemstilling 1: Premissene for organisasjonsmodellen i PKU | 41 |
| 7.2 | Problemstilling 2: Resultater fra PKU | 44 |
| 7.3 | Problemstilling 3: Mekanismer som kan forklare resultatene | 48 |
| 8 | Implikasjoner og anbefalinger | 52 |
| 8.1 | To grunnleggende syn på kunnskap, styring og lokal tjenesteinnovasjon | 52 |
| 8.2 | Hva kan direktoratet lære av PKU? | 53 |
| 8.3 | Anbefalinger | 56 |
| | Referanser | 58 |
| | Vedlegg 1: Oversikt over intervjuene | 61 |
| | Vedlegg 2: Resultater fra spørreundersøkelse til medarbeidere som ikke arbeider i PKU-prosjektet.. | 62 |
| | Vedlegg 3: Beskrivelse av utprøvingene | 79 |

Sammendrag

Bakgrunn

Om forsøket

Denne rapporten er skrevet på bakgrunn av en evaluering av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (heretter PKU)». PKU ble iverksatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i begynnelsen av 2013 som en fireårig, nasjonal satsing, på oppdrag fra daværende Arbeidsdepartementet. Den overordnede målsetningen med PKU har vært å stimulere til kunnskapsbasert praksis, samt nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere på ulike nivåer i forvaltningen, vedrørende oppfølging av brukere med sammensatte behov.

Tre fylkesprosjekter har deltatt i PKU: Rogaland, Sør-Trøndelag og Østfold/Buskerud. Hvert av fylkesprosjektene har utviklet og gjennomført metodeutprøvinger ut i fra lokale behov og forutsetninger. Fylkesprosjektene har bestått av forskere fra Universitet/høgskole, NAV-veiledere, og brukerrepresentanter, og hvor fylkesleddet i NAV og Fylkesmannen har hatt det formelle eierskapet til prosjektene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt en koordinerende rolle for forsøket.

Resultatmålene for PKU har vært som følger:

1. Det er utviklet og tatt i bruk relevant kunnskapsbaserte metoder i oppfølgingen av brukere med sammensatte behov. Dette har bidratt til konkret måloppnåelse ved det enkelte NAV-kontor.
2. Det er utviklet og etablert et bærekraftig læringssystem mellom aktørene i forsøket som er egnet for overføring.
3. Kunnskapen utviklet i prosjektene er dokumentert i form av beskrivelser og analyser av virksomme prosesser som munner ut i konkrete, metodiske anbefalinger. Denne kunnskapen er evaluert, oppsummert og videreformidlet.
4. Det er lagt et løp for videre arbeid med anbefalt praksis.

Evalueringen

Evalueringen av PKU har blitt gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse. Evalueringen har fulgt forsøket fra våren 2014 til avslutningen av forsøket i utgangen av 2016. Evalueringen har bestått av en resultat- og en prosessevaluering. Sentrale tema i evalueringen har vært organiseringen av forsøket og fylkesprosjektene, læring og utviklingen av læringssystemer, og samarbeid mellom aktørene. Evalueringen har ikke vurdert resultatene fra de lokale utprøvingene i hvert av fylkesprosjektene, da dette har blitt gjort av de involverte forskermiljøene i fylkesprosjektene.

Evalueringen har basert seg på ulike datakilder:

- Dokumenter: Blant annet fylkesprosjektens slutt- og delrapporter og utlysningssdokumenter.
- Intervjuer: Individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer med deltakere i fylkesprosjektene og med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Intervjuene ble gjennomført i tre runder i løpet av forsøksperioden.
- Observasjon og dialog: Gjennomført på halvårslige nettverkssamlinger for deltagerne i PKU.

- Spørreundersøkelse: Kjennskapen til og synspunktene på forsøket blant andre medarbeidere på de involverte NAV-kontorene (se også vedlegg 2).

Rapporten bygger på et evalueringsdesign som understøtter både den resultatorienterte og den prosessorienterte delen av evalueringen. Problemstillingene for sluttrapporten er:

1. Hva har vært de sentrale premissene for organisasjonsmodellen i PKU?
2. I hvilken grad har PKU nådd resultatmålsetningene?
3. Hvilke mekanismer forklarer variasjonen i resultater mellom fylkesprosjektene i PKU?

Teoretiske perspektiver

Sluttrapporten er basert på fire teoretiske innfallsvinkler. For det første samarbeidsdrevet innovasjon (Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013; Sørensen & Torfing, 2011). Dette innovasjonsperspektivet vektlegger betydningen av medvirkning av og dialog mellom ulike institusjonelle aktører i offentlige innovasjonsprosesser. I særlig grad vektlegges håndteringen av spenninger og ulikheter mellom aktørene.

For det andre, nettverksstyring eller samstyring (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Denne styringsformen kjennetegnes ved ikke-hierarkiske relasjoner, gjensidig avhengighet, og dialog- eller forhandlingsbaserte beslutninger. Den er derfor sentral i samarbeidstilnærmingen PKU, hvor mye av ansvaret er delegert og fragmentert.

For det tredje, institusjonelle logikker (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Dette begrepet vektlegger ulike institusjonaliserte forståelser av legitime mål og midler, og som ofte står i motsetningsforhold til hverandre – enten over tid eller mellom ulike institusjonelle aktører. Logikk-begrepet er sentralt for å forstå relasjonene mellom aktørene som skal samarbeide i PKU (forskning, praksis, brukere, utdanning).

For det fjerde, organisatorisk læring (Crossan, Lane, & White, 1999). Dette begrepet vektlegger de prosessene der erfaringer i utprøvingene og i PKU mer generelt blir omgjort fra individ- eller gruppenivå til et organisatorisk nivå. Det vektlegger også de ulike formene for læring (standardisering, profesjonisering, nyskaping, og kontinuerlig forbedring) som skjer i utprøvingene eller på NAV-kontoret, og mer generelt i NAV.

De tre fylkesprosjektene

Østfold/Buskerud

Fylkesprosjektet i Østfold/Buskerud har fokusert på tre sentrale tematikker. For det første, en utprøving av Supported Employment (SE) som metodikk for arbeidsinkludering i NAV-kontor. For det andre, utviklingen av et læringssystem for kompetanseutvikling i NAV-kontor. For det tredje, etablering av nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis, og brukere basert på ideer om likeverdig samarbeid og om organisering av kunnskapsutvikling.

Fylkesprosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Østfold og Buskerud, noe som skiller prosjektet fra de to andre fylkesprosjektene i PKU. Prosjektet har blitt ledet av Høgskolen i Østfold. Prosjektet har hatt fire lokale utprøvingsarenaer, to i hvert fylke: Nav Moss og Nav Rygge i Østfold, og Nav Røyken og Nav Hurum i Buskerud. Disse fire utprøvingsarenaene har gjennomført samme utprøving av SE, samt samme utvikling av læringssystem og nye samarbeidsrelasjoner.

Fylkesprosjektet opplever å ha oppnådd de fleste av målsetningene. Dette inkluderer styrking av elementer i NAVs virksomhetsstrategi, og utviklingen av et læringsystem («Plan for læring») i samarbeid mellom forskerne, NAV-veiledere og brukere. Målsetningen om kunnskapsbasering av praksis vurderes verken som oppnådd eller ikke oppnådd, da dataene i utprøvingen er vurdert som for mangelfulle til å fastslå effekt av SE.¹ Det hevdes samtidig at metodeutprøvingen har tilført NAV-kontorene et nytt kunnskapsbasert verktøy for arbeidsinkludering som er basert på forskning, praksiserfaring og kunnskap om brukernes behov. Brukerne vurderes som involvert i alle aktiviteter og deler av prosjektorganisasjonen. Videre er mange av erfaringene fra fylkesprosjektet videreført på de involverte NAV-kontorene, i tillegg til utvikling av kurs ved Høgskolen i Østfold.

Gjennomføringen av fylkesprosjektet oppleves jevnt over som positivt av de involverte aktørene.

Sør-Trøndelag

Hovedmålet for fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag har vært å utvikle kunnskap og bedre praksisutøvelse på NAV-kontor som understøtter arbeidet med å få unge i alderen 18-30 år i jobb, studier eller avklart til annen aktivitet.

Fylkesprosjektet har bestått av to delprosjekter. Det første delprosjektet er en kartlegging av status for oppfølging av ungdom i fylket, og ble utført av Sintef (Ose, Mandal, & Mordal, 2014). Det andre delprosjektet har involverte ulke utprøvinger på tre utprøvingsarenaer (to NAV-kontorer og Jobbhuset i Trondheim), blant annet gruppebasert avklaring med individuell oppfølging, brukerinvolvert evaluering, arbeidsinkludering av unge med tegnspråk som førstespråk (NAV Lerkendal), og brukerråd for ungdom. I tillegg er det gjennomført en forløpsstudie av de involverte brukerne.

Fylkesprosjektet ble ved oppstarten ledet av NAV Sør-Trøndelag, noe som skiller dette fylkesprosjektet fra de to andre. Underveis i prosjektperioden ble prosjektlederansvaret delt mellom NAV Sør-Trøndelag og NTNU grunnet en konflikt knyttet til eierskap til dataene fra undersøkelsene.

Fylkesprosjektet har en variert vurdering av måloppnåelsen. Prosjektet vurderer statuskartleggingen for oppfølging av ungdom som vellykket. Når det gjelder utviklingen av ny kunnskap i utprøvingene er måloppnåelsen vurdert som lav. Selv om enkelte av utprøvingene har gitt forskningsbasert innsikt, og det er utviklet betydelig lokal, erfaringsbasert kunnskap blant aktørene i utprøvingene, har utprøvingene lidd under at forløpsstudien som de lokale erfaringene skulle speiles mot har vært forsinket og ikke har blitt gjennomført etter hensikten. Sommeren 2017 ble dataene i forløpsstudien analysert på nytt, og det ble utarbeidet en revidert rapport om forløpsstudien.

Det er ikke utviklet noe nytt læringsystem som en del av fylkesprosjektet. De er lagt vekt på at overføring av kunnskap til andre først skal skje når resultatene fra utprøvingene ligger. Det er planlagt at NAV Sør-Trøndelag skal ta et sentralt ansvar i disse prosessene. Utviklingen av samarbeidsarenaer vurderes av fylkesprosjektet som ivaretatt, blant annet ved etablering av nye relasjoner med arbeidsgiver i Trondheims- og Orkdalsregionen, og ved bruk av erfaringer fra forskningsaktiviteten i undervisning.

Jevnt over vurderes gjennomføringen av fylkesprosjektet som krevende av deltagerne selv, spesielt på et administrativt nivå knyttet til relasjonen mellom forskning og fylkesleddet i NAV. De lokale utprøvingene betraktes i stor grad som vellykkede, både fra forskning, brukere og praksis.

¹ På grunn av avdekking av ureglementert håndtering av datamaterialet vedrørende forskningen knyttet til RCT-undersøkelsen, har Høgskolen i Østfold ikke presentert resultater fra SE-undersøkelsen i sluttrapporten.

Rogaland

Fylkesprosjektet i Rogaland har hatt som målsetning å styrke kvalitet og kompetanse for å redusere tilfanget av unge uføre, unngå passiv stønad og å bidra til at ungdom med sammensatte behov får arbeid eller aktivitet. Et viktig utgangspunkt for prosjektet har vært en høy andel unge uføre sammenlignet med resten av Rogaland.

Fylkesprosjektet har bestått av to delprosjekter: a) Styrking av brukermedvirkning og b) Styrke samarbeid mellom forskning og praksis. I tillegg til disse to delprosjektene har det blitt gjennomført utprøvinger i NAV Haugesund og NAV Karmøy. Utprøvingene har omhandlet henholdsvis tilbakemeldingsverktøyet «Klient- og resultatstyrt praksis» (Haugesund) og kartleggingsverktøyet «Endringsfokustert kartlegging» (Karmøy). Prosjektet har blitt ledet av Universitetet i Stavanger (UiS).

Fylkesprosjektet gir ikke en beskrivelse av måloppnåelsen i sluttrapporten, noe som gjør det vanskelig å frambringe prosjektets egen vurdering. Slik evalueringen vurderer det er målene knyttet til metodeutprøvingene i liten grad innfridd. Det kan stilles spørsmålsteget ved kvaliteten på utprøvingene: Data-materialet forskningen baserer seg på er begrenset i omfang, og det gjøres i liten grad en analyse av årsakene til de fremkomne resultatene. Ingen av metodene er implementert på NAV-kontorene etter utprøvingenes utløp i noen betydelig grad.

Fylkesprosjektet har i liten grad fokusert på å utvikle et nytt læringssystem, og isteden fokusert på å bruke den «etablerte møtestrukturen» på NAV-kontorene som læringsarena.

Når det gjelder samarbeidet mellom aktørene har fylkesprosjektet spesielt fokusert på involvering av brukerne. Brukerinvolveringen vurderes selv som «oppnådd med godt resultat» ved at brukerne har vært jevnlig og systematisk inkludert i prosjektet. Blant annet har utvikling av brukerfora (ved både NAV Haugesund og NAV Karmøy) vært en prioritert oppgave i løpet av prosjektperioden.

Det er svært varierte synspunkter på gjennomføringen av fylkesprosjektet. På lokalt nivå beskrives samarbeidet mellom aktørene som godt, og aktørene oppfatter at de har funnet fram til hensiktsmessige arbeidsformer. På overordnet plan har fylkesprosjektet vært preget av store uenigheter og diskusjoner om fremgangsmåter, spesielt knyttet til ulike vurderinger av forskningsdesignet og kvaliteten av forskningen som har blitt gjort mellom NAV (både NAV Rogaland og Arbeids- og velferdsdirektoratet og forskerne ved UiS).

Analyse

Problemstilling 1: Premissene for organisasjonsmodellen i PKU

Tre premisser står sentralt. For det første har det vært betydelig *organisatorisk kompleksitet* i utformingen av forsøket. PKU har omhandlet tre nivåer i forvaltningen – lokale NAV-kontor, fylkesleddet i NAV og Fylkesmannen, og Arbeids- og velferdsdirektoratet. PKU har omfattet et likeverdig samarbeid mellom fire institusjonelle aktører – NAV, forskere, Universitet/Høgskole, og brukere/brukerorganisasjoner – med til dels svært ulike syn på aktivitetene i forsøket.

Videre har fylkesprosjektene blitt bedt om å gjennomføre mange ulike oppgaver: utvikle eller tilpasse en modell for arbeidsinkludering til sitt/sine NAV-kontor; gjennomføre en forskningsbasert utprøving av modellen(e); evaluere resultater av utprøvingen; implementere eventuelle virkningsfulle resultater; samt utvikle et læringssystem. Fylkesprosjektene har også blitt bedt om å tolke og utvikle begreper som «læringssystem» og «likeverdig samarbeid» i sin kontekst. Disse oppgavene har blitt gjennomført

innenfor en styringsmodell hvor det i hovedsak har vært opp til fylkesprosjektene selv å tolke utlysningen og fylle den med innhold. Direktoratet har hatt et «koordinatoransvar» i disse prosessene.

Totalt sett innebærer disse elementene en betydelig organisatoriske kompleksitet for aktørene i PKU – både i fylkesprosjektene og i direktoratet knyttet til oppfølging og koordinering av fylkesprosjektene. Selv om alle disse elementene er viktige for å sikre lokal forankring og eierskap til innovasjonsprosessene kan organisasjonsmodellen i PKU kanskje ses på som en «godværsmodell» som har sin svakhet når det blir uenighet mellom noen av aktørene.

For det andre har aktørene i PKU hatt svært *begrenset tid* til prosjektutvikling. På den ene siden har fylkesprosjektene hatt om lag to måneder til å utvikle sitt prosjekt fra utlysningen kom og til søknadsfristen. Den manglende tiden til utvikling av fylkesprosjektene kommer til uttrykk i det som evalueringen vurderer som underutviklede prosjektdesign i startfasen, og som har blitt endret og videreutviklet underveis i prosjektperioden. På den andre siden hadde også direktoratet begrenset tid fra bestillingen kom fra departementet og til utlysningen skulle publiseres.

For det tredje har PKU innebåret det som kan karakteriseres som *uklare accountability-relasjoner* mellom direktoratet og fylkesprosjektene, dvs. en forpliktelse eller villighet til å ta ansvar for fylkesprosjektene for å sikre deres kvalitet.

Disse uklare relasjonene har kommet til uttrykk i et varierende grad av samarbeid mellom direktoratet og fylkesprosjektene. På den ene siden har fylkesprosjektene uttrykt usikkerhet (spesielt Sør-Trøndelag) eller uenighet (spesielt Rogaland) i hvordan utlysningen og spesielt begreper som «læringssystem» skulle tolkes, noe som har preget samarbeidet med direktoratet. På den andre siden har direktoratets følt at de har manglet virkemidler for å påvirke eller styre fylkesprosjektene, og at direktoratets innflytelse i prosjektene i (for) stor grad har vært opp til fylkesprosjektene selv. Direktoratet har brukt mye tid og ressurser på å bistå fylkesprosjektene med design og gjennomføring av utviklingsaktivitetene.

Det kan derfor se ut som den autonomien som har ligget så sentralt i utformingen av PKU kun i begrenset grad har blitt oppfattet som det i fylkesprosjektene. Snarere erfarer vi det slik at den har skapt en del usikkerhet og unødvendige diskusjoner.

Problemstilling 2: Resultater fra PKU

For å besvare spørsmålet om i hvilken grad PKU har nådd resultatmålsetningene tar vi utgangspunkt i de fire resultatmålene for PKU.

Det første resultatmålet er «*Det er utviklet og tatt i bruk relevante kunnskapsbaserte metoder i oppfølgingen av brukere med sammensatte behov. Dette har bidratt til konkret måloppnåelse ved det enkelte NAV-kontor*». Som nevnt i beskrivelsen av fylkesprosjektene er det prøvd ut en rekke ulike metoder i PKU. Alle metodene er innenfor det tematiske fokuset på arbeidsinkludering i NAV, og er således *relevante* for de kunnskapsbehovene PKU forsøker å dekke.

Når det gjelder den andre delen av målsetningen som handler om konkret måloppnåelse for de involverte NAV-kontorene er dette vanskelig for denne evalueringen å si noe veldig tydelig om – blant annet fordi begrepet måloppnåelse kan bety forskjellige ting for de ulike NAV-kontorene og fordi mange av de utprøvede metodene vanskelig kan måles i konkrete verdier basert på de evalueringsmetodene som er brukt i utprøvingen.

Dersom resultatmålet tolkes bredere til å omfatte sammenhengen mellom utprøvingen(e) og målsetningene i hvert fylkesprosjekt, og ikke direkte knyttet til konkret måloppnåelse ved NAV-kontorene har

Østfold/Buskerud har i størst grad klart å integrere utprøvingen og de overordnede målsetningene for fylkesprosjektet; Sør-Trøndelag har hatt visse positive lokale erfaringer, men har også hatt utfordringer med å integrere de ulike utprøvingene, herunder forløpsstudien, med målsetningene for fylkesprosjektet. Utprøvingene i Rogaland har i liten grad vært integrert med de overordnede målsetningene for fylkesprosjektet.

Det andre resultatmålet er *«Kunnskapen utviklet i prosjektene er dokumentert i form av beskrivelser og analyser av virksomme prosesser som munner ut i konkrete, metodiske anbefalinger. Denne kunnskapen er evaluert, oppsummert og videreføret.»* Alle fylkesprosjektene har selv evaluert sine utprøvinger i en sluttrapport samt publisert kunnskapsbeskrivelser som gir et bilde av gjennomføringen, resultatene av utprøvingene, og i hvilken grad de har blitt videreført i NAV.

Som vi tidligere har beskrevet har det imidlertid vært en gjennomgående diskusjon i fylkesprosjektene mellom forskerne og NAV hva som skal menes med «virksomme prosesser», i spennet mellom evidensbaserte og praksisnære/kvalitative kunnskapsgrunnlag og metoder. Et tydelig skille mellom disse ytterpunktene har vi sett i Rogaland, knyttet til metodevalg samt omfang av og kvalitet på den gjennomførte studien. Studien peker i relativt liten grad på virksomme prosesser. Sør-Trøndelag har vært mer mangefasettert, og har gjennomført både en kunnskapsstatus og ulike praksisnære studier som på sine premisser kan si noe om virksomme prosesser, men som har lidd under en manglende koordinering med forløpsstudien.

Utprøvingen i Østfold/Buskerud har brukt en metode som ligger på den evidensbaserte siden av skalaen. Dette den studien som i størst mulig grad synes å kunne si noe om virksomme prosesser for NAV-kontorene, både ut i fra den metoden som er valgt og ut i fra hvordan studien er gjennomført. Kunnskapen innebærer blant annet en økt forståelse av hvordan jobbveileder-rollen bør praktiseres og organiseres ved NAV-kontor, eller hvordan SE-kompetansen bør utvikles og fordeles mellom ulike ansatte på NAV-kontorer. Samtidig er det forbehold knyttet erfaringene fra selve utprøvingen på grunn av avdekkingen av ureglementert håndtering av datamaterialet.

Det tredje resultatmålet er: *«Det er utviklet og etablert et bærekraftig læringssystem mellom aktørene i forsøket som er egnet for overføring.»* De tre fylkesprosjektene har tolket og operasjonalisert begrepet læringssystem på tre svært ulike måter. Østfold/Buskerud har hatt utviklingen av et læringssystem som en integrert del av utprøvingene og målsetningene; Sør-Trøndelag har vurdert læringssystemet som spredning av erfaringer fra utprøvingene i etterkant av at resultatene fra dem foreligger; mens Rogaland har valgt å bruke den etablerte møtestrukturen på NAV-kontorene som læringsarenaer. Hvis man legger vekt på at læringssystemet skal kunne tas i bruk av andre aktører, er det primært læringssystemet utviklet i Østfold/Buskerud som har oppnådd dette. Læringssystemet er beskrevet i en av kunnskapsbeskrivelsene fra fylkesprosjektet.

Det har også vært et uttalt mål for Arbeids- og velferdsdirektoratet at erfaringer skulle deles og spres mellom fylkesprosjektene, blant annet gjennom nasjonale nettverkssamlinger og workshops der deltagere og ledere fra fylkesprosjektene har vært samlet. Det synes å ha vært begrenset læring på tvers av fylkesprosjektene, dvs. få (om noen) elementer fra ett fylkesprosjekt har blitt tatt i bruk i et annet fylkesprosjekt. Dette er overraskende, gitt at det har vært tydelige tematiske fellestrekk mellom fylkesprosjektene.

Det fjerde resultatmålet er: *«Det er lagt et løp for videre arbeid med anbefalt praksis.»* Det er stor variasjon mellom de tre fylkesvise prosjektene knyttet til i hvilken grad de har ønsket eller hatt mulighet til å arbeide videre med metodene som er utprøvd. Østfold/Buskerud har hatt en høy grad av implementering av erfaringene på de involverte NAV-kontorene, samt kursutvikling på Høgskolen. Implementeringen kan også ses i sammenheng med den statlige satsingen på arbeidsinkludering. I Rogaland

synes erfaringene fra metodeutprøvingene i relativt liten grad å bli implementert eller videreutviklet, og hvor brukerutvalg og «NAV-uka» ved Universitetet i Stavanger står som de tydeligste formene for institusjonalisert praksis. I Sør-Trøndelag synes det å være et sterkt ønske fra fylkesleddet i NAV å videreføre flere av erfaringene fra utprøvingene.

Problemstilling 3: Mekanismer som kan forklare resultatene

Tre mekanismer framstår som de mest innflytelsesrike på resultatene.

En første mekanisme omhandler i hvor stor grad det er *variasjon mellom de ulike utprøvingene* internt i hvert fylkesprosjekt. I Østfold/Buskerud har det vært relativt lite variasjon, da prosjektet har vært strukturert rundt én utprøving på fire utprøvingsarenaer. Et sentralt fokus i prosjektet har vært å minimere denne variasjonen underveis, blant annet gjennom omfattende møtevirksomhet mellom aktører i fylkesprosjektet. Et viktig element synes å være at det har vært ett forskningsmiljø involvert i forskningsarbeidet, med én forskningsfaglig agenda.

I Sør-Trøndelag har det vært betydelig variasjon. Variasjonen har omfattet seks ulike utprøvinger, to delprosjekter, praksisnære studier samt en forløpsstudie – i tillegg til organisatorisk separasjon mellom ledelsen av forsknings- og praksisaktivitetene. Det har vært ulike forskermiljøer inne, med ulike forskingsområder og –kompetanser. I Rogaland har det vært noe variasjon. Fylkesprosjektet har gjennomført to forskjellige utprøvinger på to utprøvingsarenaer. Utprøvingene har vært organisert som ett av tre delprosjekter, og synes å ha konkurrert med de to andre delprosjektene om oppmerksomhet. En observasjon i evalueringen er at variasjonen i begge fylkesprosjektene har blitt opprettholdt gjennom hele prosjektperioden, og i liten grad forsøkt redusert.

Variasjonen mellom utprøvingene har vært tett koblet til graden av tydelige felles målsetninger og tematikker mellom de ulike aktivitetene i fylkesprosjektene. Variasjonen synes å ha vært til hinder for læring og utvikling mellom aktørene i de ulike utprøvings- og prosjektarenaene. Det må samtidig fremheves at i slutfasen av forsøket synes prosjektmedarbeiderne i større grad å se fellestrekk mellom de ulike utprøvingene.

En annen mekanisme er *ulike kunnskapsforståelser* mellom de ulike involverte aktørene. Som nevnt tidligere er en sentral forutsetning for forsøket et konstruktivt samarbeid mellom aktørene. På lokalt nivå fungerer samarbeidet godt, og det fortelles om gode relasjoner mellom forskerne som er ute på NAV-kontorene, de NAV-ansatte, og brukerne.

Imidlertid har det på et mer overordnet nivå i fylkesprosjektene vært mer utfordrende å få gjennomført denne praksisforskningen på en hensiktsmessig måte. Diskusjonene omhandler i særlig grad hva slags forskningsdesign som skal legges til grunn for utprøvingene, hvor omfattende studien skal være og hvordan dataene skal analyseres, og hvem av partene som skal ha beslutningsmyndighet over forskningen. Overgripende synes diskusjonene å handle om ulike (institusjonelle) vurderinger av kvaliteten i de forskningsdesignene som er valgt i fylkesprosjektene. Både i Rogaland og i Sør-Trøndelag har det vært uenigheter om forskningen, som har hemmet gjennomføringen av fylkesprosjektene i betydelig grad. I Østfold/Buskerud har det ikke vært uenigheter som har fått betydning for gjennomføring av fylkesprosjektet.

En tredje mekanisme er *ledelsen av fylkesprosjektene*. Der de to foregående mekanismene er strukturelle forhold som de individuelle aktørene i fylkesprosjektene i relativt liten grad kan påvirke underveis i prosjektperioden, er prosjektledelse en mekanisme som aktørene i fylkesprosjektene i stor grad kan påvirke.

Ulikheter i prosjektledelse har blant annet gitt seg uttrykk i hvordan fylkesprosjektene har tilnærmet seg dialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vedrørende utforming og gjennomføring av aktivitetene. Tilnærmingen i Sør-Trøndelag kan generelt beskrives som en *bestiller-utfører*-orientering. De har generelt tolket prosjektledelsen som en iverksetting av bestillinger knyttet til utarbeidelsen av forskningsbasert kunnskap fra direktoratet. Tilnærmingen i Rogaland kan beskrives som en *isolering*, ved at de har ønsket minimalt med oppfølging i løpet av forsøket. Tilnærmingen i Østfold/Buskerud kan beskrives *lydhørhet*, ved at de større grad enn de to andre fylkesprosjektene har vært opptatt av en dialog med direktoratet om gjennomføringen av prosjektet.

Vi mener disse ulikhetene har flere forklaringer. En forklaring er plassering av prosjektledelsen. Plasseringen av prosjektledelsen i NAV Fylke slik det ble gjort i Sør-Trøndelag har gitt seg utslag i en for stor vektlegging av en tradisjonell byråkratisk styringsform knyttet til bestillinger og utføringer, som er svært sentral i en organisasjon som NAV. Det kan derfor synes som hensiktsmessig med en plassering av prosjektledelsen hos forskerne – men som vi har sett spesielt i Rogaland innebærer dette samtidig ikke at man eliminerer all risiko knyttet til gjennomføring av prosjektledelse.

En annen forklaring som bidrar til å belyse forskjellene mellom de to forskerstyrte prosjektene (Rogaland og Østfold/Buskerud) er forskermiljøenes kjennskap til NAVs arbeidsmåter og kunnskapsforståelser knyttet til utviklingsarbeid. Enkelte av aktørene i forskermiljøet i Østfold/Buskerud har erfaring fra tilsvarende arbeid i sentralforvaltningen.

En tredje forklaring kan ligge i eksistensen av en prosjektleder med entreprenørtrekk og -interesser, og som både ønsker og evner å jobbe på tvers av organisatoriske, sektorbaserte, faglige og andre skillelinjer. En slik ledelsestilnærming baserer seg på å endre og kultivere forståelsene til hver enkelt prosjektdeltager.

Konklusjon og anbefalinger: Hvordan kan samarbeidsdrevet innovasjon i NAV styres?

Erfaringene fra PKU er interessante for NAV i lys av Stortingsmelding 33 (2015-2016) som handler om å utvikle en robust forvaltning gjennom blant annet å gi økt myndighet og handlefrihet til NAV-kontorene. Dette innebærer at ledelsen og ansatte på presumptivt større NAV-kontor enn i dag vil få en større del av ansvaret for å utvikle og produsere nye tjenester. For Arbeids- og velferdsdirektoratet vil denne utviklingen innebære store endringer. Endringene vil blant annet handle om å utvikle styringsvirkemidler vis-a-vis fylkesleddet og NAV-kontorene som innebærer mindre grad av forvaltningsbasert og standardisert styring på innhold, og en større grad av støtte og koordinering gjennom rollen som fagdirektorat.

To grunnleggende syn på kunnskap, styring og lokal tjenesteinnovasjon

Designet av PKU har innebåret spenninger mellom styring/kontroll og autonomi/lokal utvikling. Det har også innebåret spenninger mellom ulike institusjonelle logikker knyttet til hver av aktørene. Forsøkene på å håndtere disse spenningene har foregått på svært ulike måter i de ulike fylkesprosjektene.

Disse ulike håndteringene kan relateres til to grunnleggende idealtypiske syn på kunnskap, styring og lokal tjenesteinnovasjon. Et første syn innebærer en vektlegging av spenningene i PKU som en destruktiv og uønsket faktor i slike nettverksbaserte, samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser. Innenfor et slikt syn er fokuset på å redusere spenningene gjennom tydeligere bestillinger, klarere ansvar og bedre forankring i organisasjonen.

Et annet syn innebærer at PKU til tross for utfordringer på administrativt nivå har gitt betydelig erfaringsbasert læring på både individ- og gruppenivå i prosjektene. Her vil det vektlegges de tettere forbindelsene som er skapt mellom NAV-kontorer, fylkesledd, brukere, direktoratet, fylkesmenn, arbeidsgivere etc. Innenfor et slikt syn er fokuset på å kultivere og arbeide med spenningene, snarere enn å produsere direkte målbare og generaliserbare effekter av de utprøvde tiltakene.

Disse to idealtypene er sentrale faktorer som designere av nettverksbaserte innovasjonsprosjekter er nødt til å ha inngående kjennskap til innenfor den konteksten prosjektene skal utvikles.

Hva kan direktoratet lære av PKU?

PKU har betydelige implikasjoner for tenkningen rundt og arbeidet med innovasjon, utvikling og læring i Arbeids- og velferdsdirektoratet som helhet.

En første implikasjon innebærer et behov for å få innsikt i og ta innover seg de ulike forståelser av kunnskap og læring som er knyttet til ulike institusjonelle aktører. Disse ulike forståelsene kan gi opphav til mer eller mindre grunnleggende spenninger og konflikter, som i liten grad kan endres direkte gjennom styring, men hvor det må skapes samhandlingsarenaer og møteplasser på ulike nivåer hvor disse utfordringene kan diskuteres systematisk i lys av de oppgaver som skal løses.

En annen implikasjon er anerkjennelsen av sannsynligheten for at man ikke lykkes med slike prosesser i løpet av fire år, men at det krever en mer langsiktig innsats. Spesielt i hierarkisk organiserte byråkrater med fokus på standardiserte tjenester og resultater vil en slik innsikt være krevende å forvalte. Vi mener resultatfokuset må endres fra å primært omhandle (målbare) effekter, til å i større grad omhandle hva som skal til for at aktørene lokalt i større grad ser at et effektfokus kan være nyttig for den arbeidsformen de utvikler.

En tredje implikasjon er tålmodighet i forbindelse med planlegging og design av aktiviteter for å skape felles forståelser. Det kan godt hende at planleggingsaktivitetene bør ta like lang tid som utprøvningsaktivitetene.

En fjerde implikasjon at utviklingen av en samstyringskompetanse i direktoratet ikke nødvendigvis handler om å oppgi styringsambisjonene. I stedet handler det om å utvide den tradisjonelle styringen via lovgivning, oppdragsdokumenter og kontroll, med mer dialogbaserte og prosessorienterte virkemidler. Det er imidlertid viktig at virkemidlene understøtter hverandre, og at de som skal lede innovasjonsaktivitetene har et primærfokus på prosess/utvikling og på tilretteleggingen av gode diskusjoner, mer enn på å oppnå et bestemt resultat. Denne kompetansen er viktig for direktoratet for å gjøre universiteter og høyskoler, de nye regionale leddene i NAV, og i særlig grad NAV-kontorene, bedre i stand til å adressere de utfordringer som en mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon i NAV reiser.

En femte implikasjon er et behov for en mer helhetlig tenkning rundt programteori som en mulig måte å ramme inn diskusjoner vedrørende design og evaluering av tjenesteinnovasjoner. Ved å gjennomføre programteoretiske overveielser på et helhetlig nivå i innovasjonsforsøk, samt i *forkant* av eventuelle utprøvinger, tvinges aktørene til å tenke igjennom de grunnleggende antagelsene og forventingene til forsøket.

Samlet sett synliggjør disse læringspunktene behovet for en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter. Vi mener det er viktig å utvikle en felles forvaltningspolitikk knyttet til samarbeidsdrevet innovasjon; om hvordan politiske myndigheter og sentralforvaltningen på best mulig måte kan stimulere til en type kunnskapsutvikling som er i tråd med deres ønsker og interesser på lokalt nivå, og som

samtidig inkluderer deltagelse fra relevante institusjonelle samarbeidspartnere – for eksempel brukere, forskere, undervisningsinstitusjoner, arbeidsgivere, og medbestemmelsesapparatet i NAV.

Anbefalinger

Basert på erfaringene fra PKU synes det å være noen forhold som bidrar til å øke sannsynligheten for at fremtidige innovasjonsforsøk blir vellykkede:

- **Reduksjon av organisatorisk kompleksitet**
PKU-designet synes å ha gitt direktoratet begrenset mulighet til å påvirke prosjektene. Hovedvirkemidlene for å sikre en utvikling i overensstemmelse med overordnede ønsker har vært dialog og forhandlinger, men disse virkemidlene har vist seg utilstrekkelige når de involverte lokale aktører har hatt sterke divergerende synspunkter på innrettingen av de lokale prosjektene og på spørsmålet om forsknings- og evalueringsdesign. I en slik situasjon vil det å redusere organisatorisk kompleksitet være hensiktsmessig, i hvert fall for nasjonalt initierte prosjekter.
- **Tid til utvikling av både overordnede programmer og lokale/regionale prosjekter**
Tid til utvikling innebærer at det avses ressurser til planlegging og samordning med potensielle samarbeidspartnere, for å utvikle større grad av felles forståelse ved prosjektstart. Dette kan eksempelvis innebære en programteoretisk tilnærming der de grunnleggende antagelsene om effekt og kausalitet og om metodologiske implikasjoner tydeliggjøres.
- **Anerkjennelse av risiko for å feile**
Dette innebærer en tydeliggjøring av ambisjonsnivå, nærmere bestemt en anerkjennelse av at ikke alle utviklingsforsøk fører til ny kunnskap som direkte kan tas i bruk av forvaltningen eller som fører til ny praksis som direkte kan implementeres i linja. En slik anerkjennelse av risiko kan også henge sammen med formaliserte muligheter for å endre eller avslutte pågående prosjekter. Anerkjennelsen kan også henge sammen med en tydeliggjøring av ambisjoner og målsetninger, som kan fungere som grunnlag for diskusjoner om veivalg, uenigheter eller lignende underveis i prosjektene.
- **Krav til prosjektledelse**
Tydeligere krav til plassering og gjennomføring av prosjektledelse, samt til prosjektleders kvalifikasjoner. Plasseringen bør vurderes plassert hos forskermiljøene, men dette bør også følges opp med tydelige krav til gjennomføring og resultater.
- **Innarbeidelse av pilotering i forsøksdesign**
Det synes å være behov for en tydeligere tenkning rundt pilotering som et organisatorisk virkemiddel i fragmenterte utviklingsforsøk med mange målsetninger, metoder og aktører. Pilotering kan for eksempel innebære at det i første omgang gjennomføres pilotstudier, som, hvis de vurderes som nyttige og interessante, kan videreføres i større skala. Pilotering kan også eksempelvis innebære at det gjennomføres mer grunnleggende teoretiske og metodologiske vurderinger i forkant av utprøvingene – for eksempel tilsvarende den som ble gjennomført i delprosjekt 1 i Sør-Trøndelag – men som også er tydelig koblet til utprøvingene.
- **Utvikle samstyringskompetansen i Arbeids- og velferdsdirektoratet**

PKU har også synliggjort behov mer samstyringskompetanse i direktoratet. Et hovedfokus bør være på å opparbeide kunnskap om de ulike kunnskapsforståelsene hos relevante aktører involvert, ikke minst vedrørende metodiske og teoretiske perspektiver på hva som menes med «virksomme prosesser» eller «effekt». Mens samstyringskompetansen utvikles nasjonalt bør den også diskuteres lokalt i lys av en NAV-organisasjon i endring. Det bør vurderes å utarbeide en strategi for å tydeliggjøre hvordan mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon kan diskuteres, utvikles og håndteres.

- **Utarbeide en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter knyttet til (samarbeidsdrevet) innovasjon**

PKU har synliggjort behovet for en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter knyttet til lokal og samarbeidsdrevet innovasjon. Man kan også tenke seg en arbeidsdeling hvor direktoratet har ansvar for større nasjonale prosjekter mens regionale aktører og lokalkontorer kan rå over midler som i større grad kan brukes til lokalt initiert utviklingsarbeid. Disse virkemidlene peker i retning av mer avgrensede ambisjoner, tydeligere målsettinger, krav til minimum kritiske spesifikasjoner, lavere ambisjoner, færre institusjonelle aktører, og mer styring og koordinering fra sentralt hold.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Denne rapporten er skrevet på bakgrunn av evalueringen av forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (heretter PKU)». PKU ble iverksatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i begynnelsen av 2013 som en fireårig satsing, på oppdrag fra daværende Arbeidsdepartementet. Den økonomiske rammen for forsøket var på totalt 79,5 millioner kroner.²

I følge oversendelsesbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (4. september 2012) skulle satsingen:

- Bidra til god kompetanse og kvalitet i det samlede tjenestetilbudet i NAV-kontorene, både statlige og kommunale tjenester.
- Bidra til at personer med sammensatte behov mottar helhetlig bistand med inkludering i arbeid og samfunnsliv som mål.
- Bidra til kunnskapsbasert praksis og nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste og brukere både på nasjonalt, fylkes- og lokalnivå.
- Gi rom for prosjekter initiert ut fra lokale behov.
- Direktoratet legger sentrale rammer for programmet og har et koordineringsansvar for satsingen herunder ansvar for å følge opp forsøkene, oppsummere og spre erfaringer.
- Eierskapet til utviklingsarbeidet skal først og fremst ligge på fylkesnivå hvor NAV Fylke og Fylkesmannen vil være sentrale samarbeidspartnere i gjennomføringen med Fylkesmannen som hovedansvarlig.

Den overordnede målsetningen med PKU har vært å stimulere til kunnskapsbasert praksis og nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere på ulike nivåer i forvaltningen. Fokus har vært på kunnskap og kvalitet i oppfølging av personer med sammensatte behov, med inkludering i arbeid og samfunnsliv som en målsetning. Med sammensatte behov kan det menes utover svak eller manglende tilknytning til arbeid behov for bistand til bolig, økonomi, fysisk eller psykisk helse, rusmiddelproblemer, utdanning og sosial mestring.

De overordnede rammene for programmet har omhandlet kunnskapsbasering av offentlig sektor og en styrking av fagmiljøene og utdanningene innenfor velferdstjenestene. Både den forrige (Meld. St. 30, 2008-2009) og den nåværende forskningsmeldingen (Meld. St. 18, 2012-2013) har vektlagt viktigheten av forskning på effekter av tiltak samt tverrfaglig og praksisrettet forskning for å heve kvaliteten på tjenestene og kompetansen til yrkesutøvere.

PKU har også inngått i statlige målsetninger om byggingen av sterkere og mer praksisrettede forskningsmiljøer. Utdanningsmeldingen (Meld. St. 13, 2011-2012) har vektlagt oppbygging av kompetanse og praksisrettet tjenesteinnovasjon i samspillet mellom NAV og universitets- og høgskolemiljøene. Samarbeidet mellom forvaltningen og UH-sektoren sees på denne måten som en viktig driver for kvaliteten på og relevansen av utdanningene. Den sentrale antagelsen er at det nettopp i samarbeidet mellom sektorene oppstår en merverdi som til slutt ender i bedre tjenester for brukerne. En slik tenkning finner vi blant annet i teorier om samarbeidsdrevet innovasjon, noe vi vil vende tilbake til senere.

² Rammen hadde følgende fordeling per år: 2013: 12,2 mill.; 2014: 15,7 mill.; 2015: 16,6 mill.; 2016: 17,0 mill.; 2017: 1,8 mill.

I den senere tid er det også betydelig oppmerksomhet rettet mot utviklingen av mer «myndiggjorte» og «løsningsdyktige» NAV-kontor, i kjølvannet av rapporten fra ekspertgruppen som gjennomgikk NAV (Vångentutvalget, 2015), og av den etterfølgende «NAV-meldingen» (Meld. St. 33, 2015-2016). I operasjonaliseringen av NAV-meldingen har Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt mer til rette for lokal tjenesteutvikling på NAV-kontorene og for kunnskapsbasert tjenesteyting. Blant annet inkluderer dette samarbeid om praksisutvikling og videreutdanning, kompetanseledelse på NAV-kontorene (f.eks. hvem skal kunne/lære hva), og utvikling av direktoratets rolle som fagdirektorat som innebærer at oppgaver og ansvar rundt kompetanseutvikling blir sterkere prioritert og tydeligere plassert (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017). Ikke minst har nødvendigheten av å utvikle systemer for læring og tjenesteutvikling med utgangspunkt i NAV-kontorene blitt poengtert:

Kunnskapsbasert praksis er komplekst og overføres ikke av seg selv. For å sikre at kunnskap tas i bruk er det nødvendig å utvikle et system for læring. Det betyr at man må berede organisasjonen både for å få tilgang til kunnskapen og sette opp et system for læring. Kunnskapen blir et sentralt element i videreutviklingen av erfaringer (refleksjon) og ferdigheter (trening). Et læringssystem er «organisering av kompetanse som sikrer at ulike kunnskapskilder systematiseres og gjøres tilgjengelige på en måte som gir grunnlag for kontinuerlig læring» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017: 34)

PKU bygger blant annet på erfaringene med firepartssamarbeid fra HUSK-forsøket (Høgskole- og universitets sosialkontor) i perioden 2006-2011. Den overordnede målsetningen med HUSK var å styrke kunnskap og kvalitet i sosialtjenesten, og med det utøvelsen av sosialt arbeid i NAV gjennom å utvikle nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis, og brukere (Austin & Johannessen, 2015; Gjernes & Bliksvær, 2011). Imidlertid er ikke PKU en videreføring av HUSK. PKU skiller seg fra HUSK blant annet ved at samarbeids- og innovasjonsarbeidet er knyttet opp til NAVs samlede arbeidsrettede tjenestetilbud til brukere med sammensatte behov – dvs. ikke bare til det kommunale tjenestetilbudet. PKU bygger dermed i betydelig større grad på partnerskapstenkingen mellom stat og kommune i NAV.

1.2 Om forsøket «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor»

1.2.1 Arbeids- og velferdsdirektoratets utforming av forsøket

Basert på føringene fra Arbeidsdepartementet utviklet Arbeids- og velferdsdirektoratet en nasjonal utlysning der Fylkesmannen og NAV Fylke i samarbeid med aktuelle NAV-kontor og universitets- og høgskolemiljøer ble invitert til å søke om deltagelse. Hensikten var å generere lokale eller regionale FOU-prosjekter.

Programmet ble forankret innenfor satsingsområdene *Arbeid først* og *Aktive brukere* i NAVs strategiske rammeverk, dvs. Virksomhetsstrategien i Arbeids- og velferdsetaten og Kompetansestrategien i NAV. Førstnevnte satsingsområde innebærer blant annet en satsing på å styrke arbeidsmarkedskompetanse, styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen, øke kunnskapen om NAVs virkemidler, og styrke kunnskapen om og ferdighetene i å understøtte inkluderingsprosessene i arbeidslivet. Sistnevnte satsingsområde omhandler blant annet en satsing på å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren, styrke kompetansen i å bistå brukere med særskilte behov, samt utvikle ferdigheter i myndiggjøring og brukermedvirkning.

I utlysningsteksten ble det vektlagt at:

[PKU] skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene, der man anvender etablert kunnskap, tilgjengelig forskning og vitenskapelige metoder som utgangspunkt for utvikling

og forbedring av tjenesteutøvelsen». [PKU] skal ikke primært sikte mot nye «innovasjoner», men mot å foredle og kunnskapsbasere pågående og påtenkte utviklingsaktiviteter i NAV-kontorene. De regionale/lokale prosjektene kan utformes som modellforsøk på temaområder der det enkelte NAV-kontor har særskilte utviklingsbehov [...]. Det er imidlertid vesentlig at [prosjektene] skal bidra til ny og etterprøvbart kunnskap, hvor erfaringer og resultater har overføringsverdi til andre NAV-kontor. Det er derfor viktig med grundig kunnskap om NAV, et solid metodisk grunnlag og god kompetanse blant de som involveres fra utdannings- og forskningsmiljøene. (s. 3)

I tillegg til utlysningen utviklet Arbeids og velferdsdirektoratet en mer utfyllende rammebeskrivelse for forsøket (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013). Her ble blant annet stilt krav om at prosjektene skulle gi «pålitelig kunnskap om hvorvidt utprøvingen har ført til måloppnåelse, samt identifisere hva i selve utprøvingen som førte til resultatoppnåelse, eller mangel på sådan».

Det ble videre fremhevet fire føringer for prosjektene. For det første skulle utprøvingen i NAV-kontorene rette seg mot brukere med sammensatte behov/nedsett arbeidsevne, som har behov for tett individuell oppfølging med arbeide som mål.

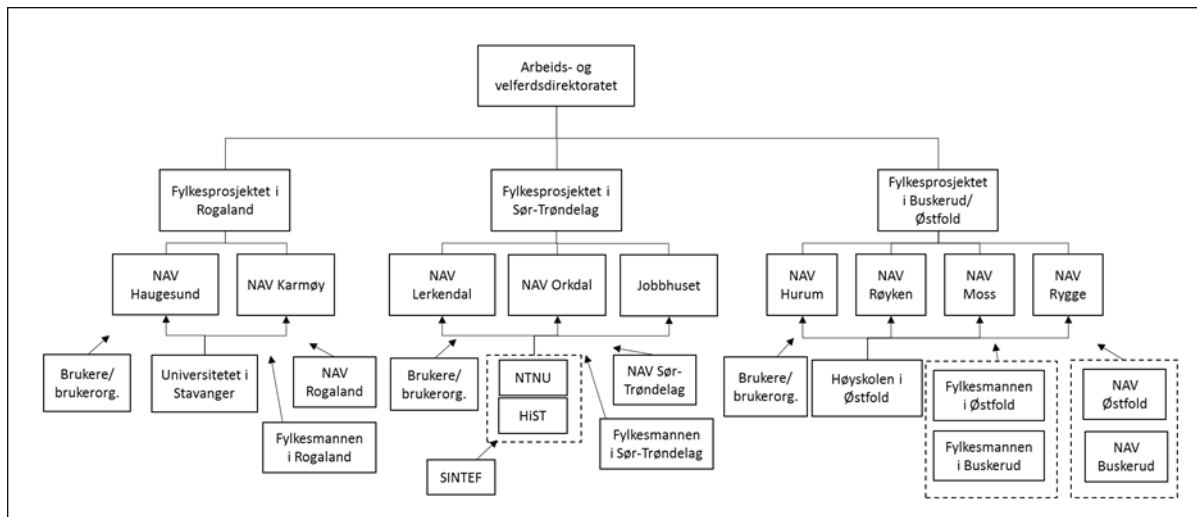
For det andre skulle det skal utformes en bestemt fremgangsmåte overfor en definert målgruppe for å nå målet om arbeidstilknytning. Det ble vektlagt at prosjektene skulle utvikles med bakgrunn i en konkret fremgangsmåte eller oppfølgingsmetode, tematisk knyttet til arbeidsinkluderingsområdet. Det var ønskelig at prosjektene «har en tydelig utprøvsperiode av en bestemt fremgangsmåte (T1-T2), og at resultatoppnåelse blant annet baseres på endringer med utgangspunkt i baseline før oppstart (T0) og ved utprøvingens slutt (T2)» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013: 4).

For det tredje skulle de ansatte som deltar i utprøvingen tilføres relevant kunnskap, kompetanse og ferdigheter. Læringsmetoder skulle utarbeides og etableres læringsarenaer for å tilføre og utvikle relevant kunnskap og kompetanse. Dette ikke minst for å koble på aktører innenfor utdanningssektoren.

For det fjerde skulle det utvikles og etableres et «lærings- og utviklingsystem» på ulike nivåer rundt selve utprøvingen. Det forventede resultatet for forsøket var at det med utgangspunkt i utprøvingene i NAV-kontorene skulle etableres et system for kunnskaps- og kompetanseoverføring mellom involverte parter, som var ment å bidra til kunnskapsbasering av tjenesteutøvelsen. I tillegg ble det forventet at det etableres og utvikles læringsarenaer og læringsmodeller som bistår og underbygger utprøvingen i NAV-kontorene, gjerne knyttet opp mot kurs og studier innenfor universitets- og høyskolesystemet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mottok åtte søknader, hvorav tre regionale miljøer fikk tilslag. Vi vil i det påfølgende referere til disse som *fylkesprosjekter*. Hvert av de tre fylkesprosjektene består av ulike lokale *utprøvsarenaer*, som i de alle fleste tilfellene er knyttet opp til lokale NAV-kontor. Figur 1 viser en oversikt over fylkesprosjektene, utviklingsarenaene, og de mest sentrale samarbeidspartnere.³ Disse fylkesprosjektene beskrives mer inngående i kapitlene 4-6.

³ Vi viser også til en tidligere delrapport for en nærmere beskrivelse av prosjektene undervis i forsøket (Breit et al., 2016).



Figur 1: Oversikt over aktørene i forsøket

1.2.2 Målsetninger

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet følgende overordnede målsetninger, med bakgrunn i bestillingen fra Arbeidsdepartementet:

- Bidra til god kompetanse og kvalitet i det samlede tjenestetilbudet i NAV-kontorene, både statlige og kommunale tjenester
- Bidra til at personer med sammensatte behov mottar helhetlig bistand med inkludering i arbeid og samfunnsliv som mål
- Bidra til kunnskapsbasert praksis og nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste og brukere både på nasjonalt, fylkes- og lokalnivå

Resultatmålene var som følger:

1. Det er utviklet og tatt i bruk relevant kunnskapsbaserte metoder i oppfølgingen av brukere med sammensatte behov. Dette har bidratt til konkret måloppnåelse ved det enkelte NAV-kontor.
2. Det er utviklet og etablert et bærekraftig læringssystem mellom aktørene i forsøket som er egnet for overføring.
3. Kunnskapen utviklet i prosjektene er dokumentert i form av beskrivelser og analyser av virksomme prosesser som munner ut i konkrete, metodiske anbefalinger. Denne kunnskapen er evaluert, oppsummert og videreformidlet.
4. Det er lagt et løp for videre arbeid med anbefalt praksis.

1.2.3 Organisasjonsmodellen

Fylkesprosjektene har hatt stor frihet til å velge problemstilling, målgruppe og modell for utprøving. De har også i stor grad kunnet velge hvordan de ønsket å organisere prosjektet. Det har imidlertid vært et krav fra direktoratet at alle prosjektene har tilstrekkelig oppmerksomhet fra NAV Fylke og fra Fylkesmannen som formelle eiere av fylkesprosjektene – for eksempel gjennom å utarbeide formelle samarbeidsavtaler mellom NAV Fylke, Fylkesmannen, deltagende NAV-kontorer og lokalt universitet

eller høgskole knyttet til hvordan arbeidet og roller skal fordeles og gjennomføres samt hvordan brukermedvirkning skal gjennomføres.

Videre har fylkesleddet i NAV og Fylkesmannen, med Fylkesmannen som hovedansvarlig, i samarbeid hatt det overordnede ansvaret for å sikre gjennomføring av prosjektene etter oppsatte mål og rammer. Alle prosjektene skulle opprette en styringsgruppe, bestående av de fire partene i forsøket samt eventuelt andre samarbeidspartnere. Styringsgruppene har blitt ledet av en representant for Fylkesmannen i de respektive fylkene. Fylkesmannen har vært mottaker av tilskuddet til prosjektene, og således vært hovedansvarlig for tilskuddsforvaltningen.

Organiseringen av det operative ansvaret for gjennomføring har ifølge prosjektutlysningen vært opp til fylkesprosjektene selv, men det skulle ligge enten hos deltakende NAV-kontorer eller involverte universitet eller høgskole. I praksis har det i de aller fleste tilfellene ligget hos NAV-kontoret, der leder, avdelingsleder eller veileder har fungert som delprosjektleder. Brukerinvolvering har blitt sikret gjennom at fylkesprosjektene skulle ha brukerrepresentanter i regionale eller lokale styringsgrupper.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har formelt hatt et «koordineringsansvar» for PKU, i henhold til bestillingen fra departementet. Direktoratet har således ikke hatt noen beslutningsmyndighet over fylkesprosjektene, men har hatt en støttende rolle – i den grad fylkesprosjektene selv har ønsket dette. Med andre ord har et sentralt premiss for relasjonen mellom direktoratet og fylkesprosjektene vært at det er opp til fylkesprosjektene selv hva slags oppfølging de har ønsket.

Særlig to aspekter synes å ha vært viktige for Arbeids- og velferdsdirektoratets tolkning av koordinatorrollen. For det første at rollen til direktoratet primært har vært å gi utviklingsstøtte til fylkesprosjektene. Med dette menes at styringen av praksisarenaene først og fremst har vært prosjektene eget ansvar, og der styringsgruppa skal være den øverste myndighet knyttet til dette.

For det andre at direktoratet ikke har spilt noen aktiv rolle i de lokale utprøvingene eller utviklingsprosessene. Med dette menes at direktoratet ikke har gitt fylkesprosjektene konkrete svar på hvordan prosjektene skal utformes. Dette har for eksempel vært knyttet til hva som menes med begrepet læringssystem, der det har blitt forventet at prosjektene selv skulle komme fram til løsninger basert på sine lokale forutsetninger. Det har også vært knyttet til utformingen av forskningsdesign. Her har direktoratet kommet med innspill, men det har til syvende og sist vært styringsgruppene som har hatt beslutningsmyndighet

Premisset fra direktoratet har derfor vært at for at prosjektene skal være autonome, dvs. lokalt forankret og basert på lokale utviklingsprosesser, er det ikke hensiktsmessig at direktoratet gir en tydelig bestilling eller forventning. Imidlertid har det – som vi vil komme tilbake til – vært diskusjoner om hvordan prosjektutlysningen skal tolkes og utformes.

Direktoratets oppfølging og koordinering av prosjektene har blant annet foregått gjennom møter med styringsgruppene i prosjektene, prosess-støtte tilbudt til fylkesprosjektene og gjennomført etter behov (møter og workshops), en fylkesprosjektgruppe opprettet i 2015 bestående av prosjektlederne og representanter for forskerne knyttet til diskusjon og avklaring av ulike problemstillinger i prosjektene (f.eks. hvordan fylkesprosjektene skal forholde seg til og rapportere vedrørende læringssystemet), nasjonale nettverkssamlinger, og workshops arrangert av direktoratet knyttet til ulike tema.

1.3 Om evalueringen

1.3.1 Evalueringens mandat

Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus har gjennomført evalueringen i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen har fulgt forsøket fra våren 2014 (dvs. ved om lag halvgått løp) til avslutningen av forsøket i utgangen av 2016. Mandatet for evalueringen har vært som følger:

Evaluator skal analysere og drøfte i hvilken grad den overordnede målsettingen for PKU er oppnådd (resultatevaluering) og hvilke faktorer som har fremmet eller hemmet måloppnåelsen (prosessevaluering). [...] Evalueringen skal belyse i hvilken grad og på hvilken måte forsøket har bidratt til ny kunnskap om praksis og metoder som bidrar til bedre oppfølging av brukere i NAV, og i hvilken grad denne kunnskapen vil være egnet for overføring og spredning til andre NAV-kontor. (Oppdragsutlysningen, s. 1)

Evalueringen har omfattet tre temaområder. Det første temaområdet er *organiseringen av forsøket* som helhet og i de enkelte fylkesprosjektene. Dette omfatter direktoratets oppfølging og koordinering av fylkesprosjektene; håndtering av eierskapet til fylkesprosjektene mellom NAV Fylke og Fylkesmannen; forankring av fylkesprosjektene hos de involverte aktørene; og organisasjonsmodellen som er valgt i de ulike fylkesprosjektene.

Det andre temaområdet er *læring og læringssystemer*. Dette omfatter strukturen på læringssystemene utviklet i fylkesprosjektene; læringsprosesser som er tatt i bruk; hvilken ny kunnskap som er skapt og ferdigheter aktørene har tilegnet seg; på hvilken måte læringssystemet er organisasjonsmessig integrert og bærekraftig; og tilrettelegging for utvikling og læring fra direktoratet.

Det tredje temaområdet er *samarbeid mellom aktørene*. Dette omfatter hensiktsmessige samarbeidsformer mellom aktørene i fylkesprosjektene; hva som hemmer og fremmer samhandling mellom aktørene; og involvering av brukere i utforming og gjennomføring av fylkesprosjektene.

Evalueringen har ikke vurdert resultatene fra de lokale utprøvingene i hvert av fylkesprosjektene, da dette har blitt gjort av de involverte forskermiljøene.

1.3.2 Problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å sammenfatte og drøfte erfaringer og synspunkter fra aktivitetene i PKU sett under ett, samt i hver av de tre involverte fylkesprosjektene. Med utgangspunkt i mandatet for evalueringen opererer rapporten med tre sentrale problemstillinger. Problemstillingene er utformet for å beskrive innhold og resultater av fylkesprosjektene og PKU som helhet, samt frembringe en analyse av *hvorfor* innholdet og resultatene ble som de ble. Problemstillingene for sluttrapporten er som følger:

1. Hva har vært de sentrale premissene for organisasjonsmodellen i PKU?
2. I hvilken grad har PKU nådd resultatmålsetningene?
3. Hvilke mekanismer forklarer variasjonen i resultater mellom fylkesprosjektene i PKU?

1.4 Sluttrapportens oppbygging

Sluttrapporten er bygget opp som følger. I kapittel 2 vil vi beskrive noen teoretiske perspektiver som vi mener er viktige for å forstå rammene for forsøket, og som vi anvender i analysen. I kapittel 3 beskriver vi datakildene evalueringen bygger på samt redegjør for hvordan analysen er gjennomført og de metodiske valgene som er gjort. I kapitlene 4-6 beskriver vi innholdet i og resultatene av de tre fylkesprosjektene. I kapittel 7 gjør vi en avsluttende og overgripende analyse av PKU, som vi knytter opp mot de tre problemstillingene beskrevet over. I kapittel 8 redegjør vi for praktiske implikasjoner av rapporten samt gir konkrete anbefalinger.

2 Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet redegjør vi for noen teoretiske perspektiver vi mener er viktige for å forstå bakgrunnen for og utformingen av PKU, samt de resultatene som har framkommet. Disse er samarbeidsdrevet innovasjon, nettverksstyring, institusjonelle logikker og organisatorisk læring.

2.1 Samarbeidsdrevet innovasjon

Offentlig politikk vektlegger i stor grad innovasjon av tjenester gjennom tverrsektorielle samarbeid. NAV skal dermed ikke bare forholde seg til forskningen, men bevisst og eksplisitt *bidra* til den, blant annet gjennom praksisnært samarbeid med forskere. Denne tilnærmingen til kunnskapsutvikling kan forstås som «deltagerbasert forskning» eller «praksisforskning» (Johannessen, Natland, & Støkken, 2011). Utdanningsinstitusjonene skal på sin side i samarbeid med praksisfeltet utdanne (og videreutdanne) kandidater som i sin tur kan være med på å utvikle faget og tjenestene videre (Rambøll, 2010). Dette samspillet fordrer ikke minst tett samhandling med brukerne, slik at deres erfaringer kan spilles inn i kunnskaps- og tjenesteutviklingen (Andreassen, 2009).

Slik tenkning om innovasjon og utvikling beskrives i litteraturen som *samarbeidsdrevet innovasjon* («collaborative innovation»). Hartley, Sørensen og Torfing (2013) definerer begrepet som følger:

Proessen der to eller flere aktører konstruktivt håndterer forskjeller for å definere felles problemer og utvikle felles løsninger, basert på provisorisk enighet som kan sameksistere med uenighet og dissens. (s. 826, vår oversettelse)

Logikken i dette innovasjonsbegrepet er betydningen av medvirkning og dialog mellom ulike institusjonelle aktører som alle har en «stake» i det som skal utvikles. I særlig grad baserer samarbeidstilnærmingen seg på at for å løse samfunnets store og sammensatte problemer, som ofte er sektorovergripende, behøves det at ulike aktører fra de sektorene som berøres deltar i utviklingen av mulige løsninger på problemet. Slike samarbeid involverer aktører som ofte har ulike perspektiver og forståelser. Spenninger og ulikheter er derfor både et sentralt hinder og en sentral ressurs for denne formen for innovasjon.

Innovasjon defineres ofte som genereringen og spredningen av nye ideer og ny praksis, og hvor innovasjonsprosessen gjerne består av fasene generering, utvelgelse, implementering og spredningen av ideer og praksis (Eggers, Singh, & Goldsmith, 2009). I PKU har innovasjonstilnærmingen handlet om at forsøket ikke skal utvikle nye innovasjoner, men «å foredle og kunnskapsbasere pågående og påtenkte utviklingsaktiviteter i NAV-kontorene» (utlysning, s. 3). Denne tilnærmingen ligger derfor tettere på Hartley mfl. sin definisjon der innovasjoner handler om en «gjenoppfinnelse eller overtakelse av ideer til en ny kontekst, plassering, eller tidsperiode» (2005: 27, vår oversettelse). Den ligger også tett på forståelser av innovasjon som oversettelser av ideer eller praksis mellom institusjonelle kontekster (Røvik, 2007).

Sentrale fordeler med samarbeidsdrevet innovasjon ligger i at ulike perspektiver og kompetanser kobles sammen og dermed bidrar til kreativitet og nyskaping. På den andre siden er sentrale organisatoriske utfordringer som løftes fram i litteraturen om samarbeidsdrevet innovasjon mangel på felles historikk eller samarbeid (for eksempel grunnet negative erfaringer); interessekonflikter, der ulike aktører forsøker å påvirke samarbeidet i en spesiell retning; og for *mye* samarbeid, i hvilket tilfelle aktørene blir «blinde» for nye tilnærminger og forståelser (Sørensen & Torfing, 2011).

En annen utfordring kan være ulike kunnskapsforståelser knyttet til hvilken type forskning eller forskningsmetodikk som kan si noe om for eksempel effekter av utprøvinger. Disse ulike synspunktene inngår gjerne i den såkalte evidensdebatten i samfunnsvitenskapene (Grimen & Terum, 2009). På den ene siden regnes gjerne randomiserte kontrollerte studier (RCT) som «gullstandarden» uansett faglig kontekst eller typen av intervensjon. På den andre siden har denne tilnærmingen blitt møtt med ulike typer av kritikk – for eksempel utfordringer med å oversette evidens til praksis, eller en manglende forståelse av effekt «i forhold til hva» (Grimen og Terum, 2009: 147).

Det er også naturlig å sammenligne innovasjonstilnærmingen i PKU med det nå avsluttede HUSK-forsøket. Målsetningen med HUSK var å styrke kvaliteten på de sosiale tjenestene ved å (videre)utvikle samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere. I HUSK var en sentral nyskaping at partene skulle være *likeverdige* – et sentralt element også i PKU – og hvor det ble satset på å utvikle nye former for samarbeid mellom forskere, brukere og praktikere (Gjernes & Bliksvær, 2011).

HUSK-forsøket har gitt viktige organisatoriske erfaringer om samarbeidsdrevet innovasjon. Selv om forsøket har etablert ulike samarbeidsarenaer mellom aktørene – f.eks. felles seminarer, workshops og konferanser – påpekte evalueringen at det har vært usikkerhet knyttet til hvorvidt disse samarbeidsarenaene ville opprettholdes etter forsøkets slutt. Videre påpekte evalueringen at selv om de lokale utviklingsprosjektene medførte læring for de involverte aktørene, har det vært utfordrende å systematisere denne læringen på et organisatorisk nivå, for eksempel ved at erfaringene i liten grad hadde direkte overføringsverdi for NAV (Gjernes & Bliksvær, 2011: 16-19).

Et annet argument har vært at fokuset på de sosiale tjenestene og på sosialarbeiderprofesjonen har medført at forsøket i for stor grad var frikoblet det organisatoriske utviklingsarbeidet NAV-reformen innebar (Andreassen, 2015). Denne utfordringen er mindre gjeldende i PKU – men den peker allikevel på en grunnleggende problematikk som handler om forholdet mellom utviklingsaktiviteter «utenfor linja» og den konteksten som erfaringene skal overføres til.

2.2 Nettverksstyring

Samarbeidstilnærmingen i PKU innebærer ikke tradisjonell byråkratisk styring, da mye av ansvaret for aktivitetene i forsøket er delegert og fragmentert, men snarere former for nettverksstyring eller samstyring (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Røiseland og Vabo beskriver nettverksstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved ulike aktører og ressurser koordineres og gir felles mening» (2012: 21). Denne modellen kjennetegnes ved at aktørene er gjensidig avhengige, at beslutninger primært må foretas basert på dialog eller forhandlinger, og at det er en planlagt og målorientert aktivitet (og ikke bare et tilfeldig resultat av at noen aktører har funnet sammen). Nettverksmodellen er derfor forskjellig fra andre styringsformer, for eksempel en byråkratisk modell som vektlegger virkemidler som kontroll og sanksjonering, eller en New Public Management-modell som vektlegger markedsutsetting og/eller målstyring av innovasjonsaktivitetene.

En sentral antagelse i nettverksbaserte innovasjonsformer er at innovasjons- og utviklingsprosesser som starter nedenfra har en større sannsynlighet for å lykkes enn innovasjoner som initieres ovenfra, ved at innovasjonene og innovasjonsprosessene tilpasses lokale forhold, at de lettere gir eierskap til og innflytelse av de samme aktørene som skal ta i bruk innovasjonene, og at de derfor er enklere å overføre til praksis (Osborne & Brown, 2013). Samtidig innebærer fokuset på veiledning og tilrettelegging at accountability-relasjonene mellom de sentrale og de lokale aktørene blir mindre tydelige eller

formaliserte. Accountability kan på norsk oversettes til *ansvarlighet* – eller nærmere bestemt det å stå til ansvar for noe eller noen (Bovens, 2005). I PKU handler accountability om en ansvarliggjøring eller styring av fylkesprosjektene for å sikre deres måloppnåelse.

En sentral betingelse for nettverksstyring handler om hvordan denne igjen styres, altså former for *metagovernance* (Jessop, 2004). Nambisan (2008) påpeker for eksempel viktigheten av såkalte *innovation champions*. Denne rollen handler om å styre gjennom å være støttespiller, blant annet ved å innlemme deltagere i utviklingsprosessene, og å sørge for en struktur for konstruktiv kunnskapsutveksling mellom deltagerne. Hartley mfl. (2005) hevder at ledelse av samarbeidsdrevne innovasjonsprosjekter innebærer å være fasilitator (målsetting, myndiggjøring og samling), mellomledd (avklare avhengigheter, løse konflikter) og katalysator (skape energi og nettverk)

I PKU er det ikke bare direktoratet som skal være innovation champions; også ledelsen i de fylkesvise prosjektene innehar viktige roller for å sørge for at prosjektene går etter planen.

2.3 Institusjonelle logikker

PKU består av fire parter, som hver kan sies å representere ulike institusjonelle ståsted eller «logikker». Institusjonelle logikker er institusjonaliserte forståelser av legitim atferd og kunnskap. De foreskriver hvilke målsetninger som er legitime og hvilke midler som bør brukes for å nå disse målene (McPherson & Sauder, 2013; Thornton & Ocasio, 2008). For å sette dette på spissen i tilknytning til PKU: Forskernes utgangspunkt er forskningen, som igjen er strukturert av akademiske normer og forventninger (vitenskap, publiseringer); NAV-ansattes utgangspunkt er det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet (å få brukere ut i arbeid eller aktivitet); brukerrepresentantenes utgangspunkt er å bidra til at brukernes synspunkter innarbeides i forsøkets utforming og gjennomføring; og høyskoleansattes utgangspunkt er å gi en best mulig forskningsbasert undervisning til studenter.

I den grad det er vedvarende og strukturelle ulikheter i synet på legitim atferd og kunnskap kan man snakke om eksistensen av en institusjonell kompleksitet (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011). Dette er en situasjon hvor det er utfordrende å skape felles forståelser og samarbeid på tvers av de ulike institusjonelle logikkene, samt de forventinger og arbeidspraksis logikkene innebærer.

Forskningen har vist at det er utfordrende å ta like mye hensyn til ulike forventninger, også ute på NAV-kontorene. For eksempel viste evalueringen av NAV-reformen at partnerskapet mellom stat og kommune på mange kontorer representerer en utfordring med å utvikle et felles kunnskaps- og praksisgrunnlag – for eksempel på grunn av ulike styringslinjer (stat og kommune), ulike administrative systemer, og ulike fag- og forvaltningstradisjoner (sosialarbeiderprofesjonen og andre (ikke-)profesjonelle kompetanser). Evalueringen viste også at det var betydelig variasjon i hvordan de lokale kontorene håndterte disse potensielle motsetningene (Fossestøl, Breit, Andreassen, & Klemsdal, 2015; Fossestøl, Breit, & Borg, 2014)

En sentral antagelse i PKU er at det nettopp i denne kompleksiteten finnes *muligheter* for innovasjon og utvikling. Disse mulighetene ligger blant annet i et fokus på organisatorisk forankring, og på utvikling av felles læringssystemer på tvers av tradisjonelle grenser. Målsetningen i slike partnerskap er derfor at man gjennom samhandling og samarbeid muliggjør at aktørene frigjør seg fra sine institusjonelle logikker, og at det utvikles en ny, felles logikk som gir mening for aktørene.

2.4 Organisatorisk læring

Et fjerde teoretisk perspektiv er organisatorisk læring. I politikutformingen rundt NAV har begrepet «lærende organisasjon» i økende grad vært et tema (Meld. St. 33, 2015-2016; Vångutvalget, 2015). En lærende organisasjon er i grov forstand en organisasjon som endrer seg som et resultat av erfaring (Argote & Miron-Spektor, 2011), og organisatorisk læring omfatter disse endringsprosessene.

En lærende organisasjon er imidlertid ikke bare et resultat av læring, men også et begrep som omfatter flere samtidige prosesser, på ulike nivåer i organisasjonen. For eksempel, på individnivå kan det handle om at ansatte gis muligheten til å sette ord på taus kunnskap, eller hjelp til å forstå og videreutvikle begreper knyttet til deres arbeidspraksis. På gruppenivå kan det handle om at grupper av ansatte kombinerer, skaper og deler erfaringer fra samarbeid, som i PKU. På organisasjonsnivå kan det handle om å utvikle organisatoriske rutiner, praksiser og modeller basert på erfaringer (Crossan et al., 1999).

Ulike organisasjoner lærer på ulike måter, og ofte vil også ulike former for læringsprosesser gjøre seg gjeldende samtidig. Dette er ikke minst tilfellet på NAV-kontorene; de skal eksempelvis på den ene siden levere standardiserte tjenester og på den andre siden skreddersydde tjenester basert på brukernes behov. De skal videre på den ene siden ta i bruk kunnskap og på den andre siden utvikle ny kunnskap sammen med eksterne samarbeidspartnere.

For å forstå disse ulike læringsprosessene trengs ulike måter å forstå organisatorisk læring på i NAV. Basert på Alice Lams rammeverk (Lam, 2000) skisserte Bay mfl. ulike læringsdimensjoner med utgangspunkt i NAV-kontorene (Bay, Breit, Fossetøl, Grødem, & Terum, 2015):

| | Standardisering av ferdigheter og erfaring | Profesjonell kunnskap | Nyskaping – prøving og feiling | Kontinuerlig forbedring |
|-----------------------------------|---|---|--|--|
| Kunnskapstype | Kodifisert, systembasert | Faglig, individuell (skjønn) | Utøvd, erfaringsbasert | Dynamisk, 'småskritt' |
| Styringsform | Kontroll | Faglighet, autonomi | Lav styring, høy autonomi | Kultur |
| Oppgaver | Spesialiserte og standardiserte | Skjønnspregede | Problemløsning, (prosjektbasert) | Kombinasjon |
| Mål | Effektivitet, stabilitet, forutsigbarhet | Profesjonalitet, individuell ekspertise | Fleksibilitet, | Kombinasjon av effektivitet og fleksibilitet |
| Innovasjonsevne | Lav | Lav – et sentralt hinder | Høy – radikale innovasjoner | Middels – inkrementelle innovasjoner |
| Beskranking for læring/innovasjon | Systemet, fragmentert kunnskap i bunnen | Faglig spesialisering, liten grad av spredning/deling | Grensesnitt mellom prosjekt og linje (få gjort taus kunnskap eksplisitt) | Konservatisme og fokus kun på små endringer |
| Organisasjonsstruktur | Maskinbyråkrati | Profesjonelt byråkrati | Adhokrati | J-organisasjon |

Tabell 1: Oversikt over ulike læringsdimensjoner i NAV

Til sammen utgjør disse ulike læringsdimensjonene en måte å forstå og beskrive de ulike formene for læring som foregår i NAV. For eksempel: PKU er en satsing på forsøks- og utviklingsvirksomhet, og kan dermed karakteriseres som «nyskaping» slik det fremstår i tredje kolonne i tabellen. Samtidig skal resultatene av nyskapingen overføres til arbeidsformer som kan inngå «i linja» og som dermed er relativt standardiserte, for eksempel knyttet til bruk av modeller eller verktøy. Resultatene inngår også i yrkesutøvernes (profesjonelle) skjønnsutøvelse, og dermed som elementer i en profesjonell kunnskap i NAV.

Denne oversikten synliggjør derfor at PKU relaterer seg til ulike læringsprosesser i NAV. Den synliggjør også betingelser for og implikasjoner av å omsette den nye kunnskapen i praksis. Ekspertutvalget som gjennomgikk NAV i 2015 påpekte at «NAV må utvikles som lærende organisasjon i samarbeid mellom stat og kommune. Det må utvikles informasjons- og læringsløyper for formidling og implementering av kunnskap fra forsøks- og utviklingsarbeid, både mellom NAV-kontorer, og mellom nivåer i NAV» (Vångengutvalget, 2015: 17). Ekspertutvalget går i liten grad inn på konkrete beskrivelser av slike læringsløyper, men PKU kan godt forstås som et forsøk på å etablere og/eller videreutvikle læringsløyper – for eksempel mellom ulike deler av hvert enkelt NAV-kontor, mellom NAV-kontorer, mellom NAV-kontorer og fylkesleddet, og mellom NAV-kontorer, forskere og brukere. Erfaringene fra PKU kan derfor ses på som betingelser som må være tilstede for å utvikle læringsløyper i tilknytning til NAV-kontorene.

3 Metode

Rapporten bygger på et evalueringsdesign som understøtter både den resultatorienterte og den prosessorienterte delen av evalueringen. For resultatevalueringen har det primære fokuset vært å frem-skaffe data som fungerer som resultatindikatorer, men det for prosessevalueringen har vært på prosessene og virkemidlene benyttet i de tre fylkesvise prosjektene. Før vi går nærmere inn på analysen vil vi redegjøre for de ulike datakildene som inngår i evalueringen.

3.1 Datakilder

3.1.1 Dokumenter

Dokumenter har gitt innsikt i bakgrunnen for evalueringen samt aktørenes rapporteringer underveis og ved endt prosjekt. Følgende dokumenter har inngått i evalueringen:

- Arbeidsdepartementets oversendelsesbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Utlysningen fra direktoratet
- Søknadstekstene fra fylkesprosjektene
- Ulike prosjektdokumenter utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (bl.a. prosjektplan og presentasjoner)
- Del- og sluttrapporter fra fylkesprosjektene
- Kunnskapsoppsummeringene fra fylkesprosjektene

3.1.2 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har gitt innsikt i aktørenes egne vurderinger av status og prosessen i prosjektene. Følgende aktører er intervjuet:

- Prosjektansvarlige i Arbeids- og velferdsdirektoratet, for å få en forståelse av styringen og oppfølging av fylkesprosjektene.
- Representanter fra NAV fylke og Fylkesmannen, for å få innsikt i deres rolle og håndtering av eierskap for prosjektene, hvordan prosjektene er forankret og på hvilken måte aktørene på fylkesnivå samarbeider seg imellom.
- Forskerne fra Universitet eller Høgskole, for å få innsikt i forskningsmessige erfaringer og synspunkter på prosjektene.
- Leder, prosjektleder og prosjektmedarbeidere ved de involverte NAV-kontorene. Hensikten har vært å få fram praktikernes erfaringer og synspunkter fra prosjektene, i særlig grad hvordan kunnskapen og praksisen som utprøves er relevant for deres yrkesutøvelse.
- Prosjektleder, for å få innsikt i ledelsen av fylkesprosjektet og de organisatoriske utfordringene og erfaringene med prosjektet.
- Brukerrepresentanter i prosjektene, for å få innblikk i deres erfaringer og vurderinger av involveringen av brukerne i utformingen og gjennomføringen av prosjektene.

Vi har intervjuet de aller fleste aktørene i tre omganger.⁴ Intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass eller lignende, og varte i alt mellom en halv time og halvannen time. Der det var hensiktsmessig gjennomførte vi gruppebaserte intervjuer – for eksempel var dette tilfellet da vi intervjuet

⁴ For en oversikt over informantene, se vedlegg 1.

NAV-veiledere i prosjektene, brukerrepresentanter, og forskergruppen. På den måten fikk vi innhentet flere synspunkter og erfaringer enn vi ville ha hatt ressurser til med bare individuelle intervjuer. Gruppeintervjuene ga oss også mulighet til å diskutere våre egne synspunkter og tolkninger med de involverte aktørene. For å øke kvaliteten i dataanalysen ble de fleste av intervjuene transkribert.

3.1.3 Observasjon og dialog

Arbeids og velferdsdirektoratet har arrangert halvårlige nettverkssamlinger for deltagerne i PKU, som en arena for erfarings- og kunnskapsutveksling. Disse nettverkssamlingene har vært en del av datamaterialet som er brukt i evalueringen. Dette omhandler for det første informasjon om prosjektene og deres status, presentert av deltagerne i plenum. For det andre omhandler det observasjon av kunnskapsutvekslingen og dialogen som finner sted i disse samlingene. For det tredje omfatter det uformelle samtaler med prosjektdeltagerne om blant annet deres erfaringer med og synspunkter på PKU. Slike samtaler kan være verdifulle ved å gi andre innblikk i PKU enn dem vi har fått gjennom intervjuene.

3.1.4 Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen var blant annet å få informasjon om hvor mye kjennskap andre medarbeidere har til prosjektet, hvordan de vurderer betydningen av prosjektet for kontoret og hvilke virkninger de mener prosjektet har. Spørreundersøkelsen ble sendt i to omganger. Den første ble gjennomført i mai/juni 2016 og den andre ble gjennomført i april/mai 2017. Spørreundersøkelsene ble sendt til veiledere og ledere ved kontorene – 580 ansatte våren 2016 og 584 ansatte våren 2017. Gjennomsnittlig var det henholdsvis 59 og 56 prosent av de ansatte som klikket seg inn på spørreundersøkelsen i 2016 og 2017. Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Proba samfunnsanalyse, og en rapport fra hele undersøkelsen finnes i vedlegg 2.

3.2 Dataanalysen

I analysen av PKU har vi anvendt et komparativt case design (Yin, 2013), der de tre fylkesprosjektene representerer tre case, eller studieobjekter. Dette designet gir mulighet både for lokal innsikt i hvert enkelt prosjekt, men også til en vurdering og sammenligning av de ulike virkemidlene som er anvendt i prosjektene, sett opp mot samme overordnede mål i forsøket. I praksis har det komparative aspektet omhandlet en sammenligning av fylkesprosjektene (casene) på utvalgte kriterier – dels fra utlysningen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og dels fra erfaringer underveis fra evalueringen.

Som en del av evalueringsdesignet har vi skrevet detaljerte casebeskrivelser av fylkesprosjektene, som aktørene i prosjektene selv har hatt anledning til å kommentere. Det er også tidligere skrevet to delrapporter på bakgrunn av prosessevalueringen, hvorav en er publisert (Breit et al., 2016) og en har vært et internt arbeidsdokument. I delrapport 1 var målet å beskrive organiseringen av fylkesprosjektene og utviklingsarbeidet ved de lokale utprøvingene. I delrapport 2 var målet å beskrive det lokale utviklingsarbeidet, men vi så også nærmere på betingelsene for overføring og spredning til andre NAV-kontor.

3.3 Metodologiske refleksjoner

Det er ingen enkel oppgave å evaluere et forsøk som PKU, av ulike årsaker.

For det første har de fleste av aktørene i utprøvingene – NAV-ansatte, forskere, brukerrepresentanter og direktoratet – en mye større grad av detaljkunnskap enn det en ekstern evaluator vil kunne opparbeide seg. Snarere enn å hente inn informasjon og vurderinger fra kontekster der deltagere og/eller oppdragsgiver ikke har noe spesialkunnskap, er denne evalueringen plassert «midt inne i» aktørens kunnskap. Det er derfor utfordrende å etablere et faktagrunnlag om prosjektene og de ulike oppfatningene som de fleste kan kjenne seg igjen i, samtidig som det overordnede analytiske perspektivet ivaretas.

Vi har forsøkt å minimere disse utfordringene ved at prosjektdeltagerne og representantene fra direktoratet har blitt gitt anledning til å kommentere på faktagrunnlaget for evalueringen i utkastene til to delrapporter, og direktoratet har i tillegg blitt anledning til å kommentere utkast til sluttrapport. Dette har bidratt til nyansering av våre egne forståelser og fortolkninger av aktivitetene og aktørens vurderinger. Vi anerkjenner allikevel at det i arbeidet med en slik evaluering er en fare for at det har blitt gjort forenklinger mer dertil tap av faktanyanser.

En annen problemstilling er knyttet til sikring av informantenes anonymitet. Evalueringen er bundet til kravet om anonymitet i henhold til konsesjonen fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og alle informanter er lovet full konfidensialitet i intervjuene. Samtidig er antall deltagere i forsøket begrenset, og det er dermed en risiko for at uttalelser kan gjenkjennes. Det kan også være av betydning hvem som har kommet med en gitt uttalelse (for eksempel prosjektleder versus en prosjektdeltager). Vi har forsøkt å være varsomme på anonymiteten i framstillingen av sitater i rapporten.

Evalueringen har også hatt flere forskere inne, med ulike syn på og fortolkninger av datamaterialet. Dette er imidlertid en vanlig utfordring ved dataanalyser mellom forskere. Vi har forsøkt å gjengi vurderinger av forsøket og fylkesprosjektene som alle forskerne står inne for, basert på grundige analyser og diskusjoner av datamaterialet som evalueringen bygger på.

Til slutt er evalueringen skrevet etter fylkesprosjektene formelle avslutning, som var ved utgangen av 2016, samt etter publiseringen av sluttrapportene fra fylkesprosjektene våren 2017. Vi tar forbehold om at det har skjedd viktige endringer i tilknytning til prosjektene siden det.

4 Fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud

I dette kapitlet beskriver vi fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud (KLAR-prosjektet). Vi begynner med en overordnet beskrivelse av tematikk og målsetninger i fylkesprosjektet, av måten prosjektet er organisert på, samt en kort beskrivelse av utprøvingen. Dernext beskriver vi hvilke resultater som har kommet ut av fylkesprosjektet, basert på deres egne vurderinger, primært fra sluttrapporten. Til slutt gir vi en oppsummering av de involverte aktørenes erfaringer og vurderinger med fylkesprosjektet.

4.1 Beskrivelse

4.1.1 Tema og målsetninger

Fylkesprosjektet i Østfold/Buskerud har fokusert på tre sentrale tematikker. For det første, en utprøving av Supported Employment (SE) som metodikk for arbeidsinkludering i NAV-kontor. Bakgrunnen for fokuset på SE var at et av utprøvingskontorene (NAV Rygge) hadde vært opptatt av å få flere brukere med omfattende bistandsbehov ut i ordinært arbeid, gjennom å gjøre noe av oppfølgingen og formidlingen i egen regi istedenfor å kjøpe tjenester av eksterne tiltaksleverandører. Målgruppen for utprøvingen har vært brukere med sammensatte behov mellom 18 og 67 år – en målgruppe som skiller Østfold/Buskerud fra de to andre fylkesprosjektene. Som en del av utprøvingen har det blitt ansatt egne *Jobbveiledere*, som arbeider med en egen portefølje av brukere i tråd med SE-metodikken.

For det andre har prosjektet arbeidet med utviklingen av et læringssystem for kompetanseutvikling i NAV-kontor. I dette arbeidet har prosjektet forsøkt å integrere organisatoriske og individuelle behov for læring og kompetanseheving, og har knyttet det opp mot erfaringene fra SE-utprøvingen.

For det tredje har prosjektet arbeidet med å etablere nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis, og brukere basert på ideer om likeverdig samarbeid og om organisering av kunnskapsutvikling.

Fylkesprosjektet har hatt følgende resultatmål (sluttrapport, s. 14):

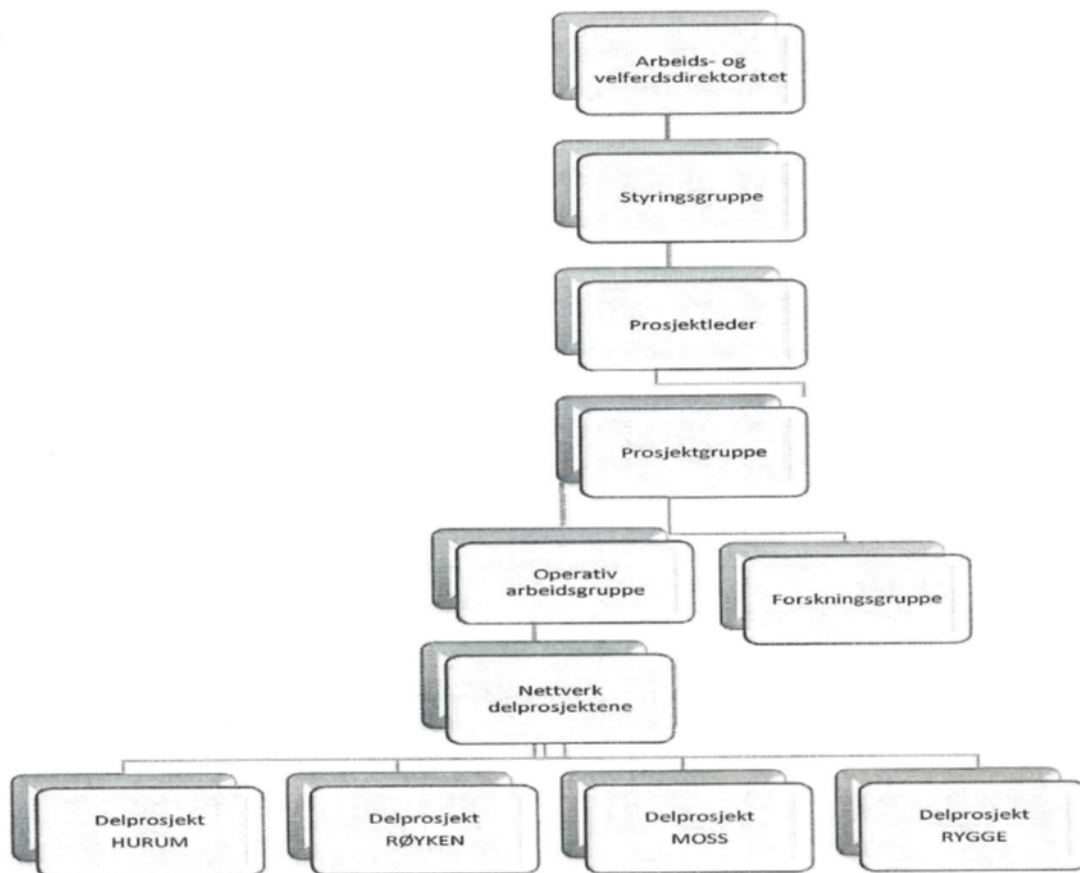
1. Bruk av SE-modellen fører til måloppnåelse av NAVs virksomhetsstrategi.
2. Praksis i NAV er kunnskapsbasert.
3. Brukere samarbeider med NAV-ansatte om utvikling av mer treffsikre tjenester.
4. Læringssystemet er implementert i NAV-kontorene, rutiner og arbeidsprosesser for kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og kunnskapsspredning er etablert.
5. Rutiner for nye samarbeidsformer for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling mellom utdanning og praksis er etablert og evaluert.
6. Partnerskap med privat og offentlig sektor er etablert.
7. Studentdeltagelse i prosjektet har ført til et styrket samarbeid mellom det enkelte NAV-kontor og Høgskolen.
8. Det er etablert systemer for evaluering og effektmåling av utprøvede metoder og tiltak i NAV-kontorene.
9. Prosjektorganisasjonen er velfungerende, effektiv og arbeider systematisk og målrettet.

4.1.2 Prosjektorganisering

Fylkesprosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Østfold og Buskerud, noe som skiller prosjektet fra de to andre fylkesprosjektene i PKU. Prosjektet har blitt ledet av Høgskolen i Østfold. Prosjektet har

hatt fire lokale utprøvningsarenaer, to i hvert fylke: Nav Moss og Nav Rygge i Østfold, og Nav Røyken og Nav Hurum i Buskerud. Disse fire utprøvningsarenaene har gjennomført samme utprøving av SE. Dette er også et element som skiller fylkesprosjektet fra de to andre fylkesprosjektene, som har bestått av ulike utprøvinger på utprøvningsarenaene. Figur 3 er fylkesprosjektets egen illustrasjon av organiseringen.

Et grunnprinsipp for fylkesprosjektet er at alle aktørene i prosjektet har vært representert i de ulike delene av prosjektorganisasjonen. Styringsgruppa har bestått av en representant fra henholdsvis Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Buskerud, NAV Østfold, NAV Buskerud, Funksjonshemmedes Fellesforbund (FFO), og Rusavhengiges Interesseorganisasjon (RIO). Prosjektleder har vært en forsker ved Høgskolen.



Figur 2: Organisering av fylkesprosjektet i Østfold/Buskerud (Sluttrapport, s. 16).

Prosjektet har hatt en egen prosjektgruppe, som har hatt ansvar for å gjennomføre aktivitetene i prosjektet. Arbeidet i gruppen har inkludert å identifisere risikoelementer for framdriften i prosjektet samt tiltak for å bedre framdriften. Gruppen har bestått av ulike ressurspersoner fra Fylkesmannen i Østfold og i Buskerud, NAV Østfold og Buskerud, NAV-kontorene (dvs. fire NAV-ledere). I tillegg har gruppen bestått av forskere fra Høgskolen og representanter fra FFO og RIO.

Det ble også etablert en egen forskergruppe, som har bestått av forskere, brukerrepresentanter, og en representant fra hver av NAV-kontorene i prosjektet. Forskergruppen har hatt ansvar for utvikling og gjennomføring av utprøvingen, i tillegg til å sikre forskningssamarbeid mellom NAV, brukere og Høgskolen.

I tillegg til disse gruppene har fylkesprosjektet hatt en operativ arbeidsgruppe som har fått konkrete arbeidsoppgaver fra prosjektgruppen; og det har blitt opprettet ulike arbeidsgrupper etter behov. Utover dette har prosjektet hatt et nettverk for delprosjektledere (dvs. ledere for gjennomføring av utprøvingene på hver av utprøvingsarenaene) for å bidra til kunnskapsutvikling og -deling mellom delprosjektene.

4.1.3 Utprøvingen

Kjernen i fylkesprosjektet er en utprøving av SE-metodikken, som gjennomføres som en randomisert kontrollstudie (RCT) i de fire utprøvingskontorene: Hurum, Røyken, Rygge og Moss. Brukere som har havnet i testgruppa har fått SE-oppfølging av jobbveiledere i prosjektet. Brukere som havner i kontrollgruppa får ordinær oppfølging fra NAV. I tillegg er det også en ekstern kontrollgruppe, som består av brukere fra tre referansekontorer. RCT-studien har bestått av å identifisere eventuelle forskjeller i sannsynligheten for å komme i arbeid mellom brukerne som fikk SE-oppfølging og brukere som ikke fikk det, både på kontoret (intern kontrollgruppe) og i NAV generelt (ekstern kontrollgruppe).⁵

I tillegg til utprøving av SE-metodikken har fylkesprosjektet også prøvd ut et læringssystem vedrørende kompetansen og kompetanseutviklingen som behøves i tilknytning til praktiseringen av SE på kontorene.

4.2 Resultater

4.2.1 Kunnskapsbasert praksis

Fylkesprosjektet hadde følgende resultatmål knyttet til kunnskapsbasering av praksis:

- Resultatmål 1: Bruk av SE-metodikken fører til måloppnåelse av NAVs virksomhetsstrategi
- Resultatmål 2: Kunnskapsbasering av praksis i NAV-kontorene
- Resultatmål 8: Etablering av systemer for evaluering og effektmåling av utprøvede metoder og tiltak i NAV-kontorene

Resultatmål 1 vurderes i sluttrapporten som oppnådd (s. 77-78). Det vurderes at resultatene styrker to elementer i NAVs virksomhetsstrategi: «arbeid først» og «aktive brukere».

Resultatmål 2 beskrives verken som oppnådd eller ikke oppnådd. Det beskrives at dataene fra spørreundersøkelsene som ble brukt til å innhente informasjon fra arbeidssøkerne/arbeidstakerne i utprøvingen mangelfulle og kan ikke brukes til å evaluere om SE som for arbeidsinkludering i NAV førte til at flere kom i arbeid (s. 8). Det hevdes samtidig at metodeutprøvingen har tilført NAV-kontorene et nytt verktøy for arbeidsinkludering som er basert på forskning, praksiserfaring og kunnskap om brukernes behov. Jobbveilederne har videre deltatt i ulike nettverk der de har delt erfaringer og knyttet disse til forskningsbasert kunnskap (s. 77-78).

Resultatmål 8 vurderes også som oppnådd, og begrunnes med at RCT-studien har bidratt til erfaringer om evaluering og effektmåling som kan nyttiggjøres også på andre metoder og tiltak i NAV. Samtidig poengteres det at det ikke er etablert noe system for evaluering og effektmåling utover det systemet for kunnskapsbasering som ligger i læringssystemet.

⁵ På grunn av avdekking av ureglementert håndtering av datamaterialet vedrørende forskningen knyttet til RCT-undersøkelsen, har Høgskolen i Østfold ikke presentert resultater fra SE-undersøkelsen i sluttrapporten.

4.2.2 Læringssystem

Utvikling av et læringssystem har vært en prioritert oppgave i Østfold/Buskerud. Det har vært organisert som en egen utprøving, og har vært tilknyttet to konkrete målsetninger i prosjektet:

- Resultatmål 4: Læringssystemet er implementert i NAV-kontorene, og rutiner og arbeidsprosesser for kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og kunnskapsspredning er etablert.
- Resultatmål 2: Praksis i NAV-kontorene er kunnskapsbasert.

Det var i begynnelsen av prosjektet usikkerhet om hva begrepet «læringssystem» innebar. Dette var noe som ble diskutert både internt i Østfold/Buskerud, og i dialogen med Arbeids- og Velferdsdirektoratet. Etter hvert ble begrepet definert som følger i prosjektet:

et system for kompetanseheving der ulike kunnskapskilder organiseres slik at kunnskapen blir tilgjengelig for alle ansatte på en måte som gir grunnlag for kontinuerlig læring. Et læringssystem er ikke primært opplæring eller forelesing eller lesing av teori, men systematisk evaluering og forbedring av arbeidsformer, arbeidsdeling, organisering, arbeidsmiljø, ledelse o.a. med henblikk på måloppnåelse for både enkeltpersoner kollektiv og på grunnlag av sammenfatning og analyse av egne personlige og kollektive erfaringer fra arbeidet (Sluttrapport, s. 35)

Læringssystemet ble utviklet i tett samarbeid mellom forskerne fra Høgskolen i Østfold og de fire NAV-kontorene i prosjektet. Utviklingen av læringssystemet ble gjort på bakgrunn av erfaringer fra utsendelse av spørreskjema til alle ansatte ved de fire utprøvingskontorene, individuelle og gruppebaserte intervjuer, og en analyse av kunnskapsflyten ved kontorene. Det ble nedsatt en egen arbeidsgruppe i prosjektet som skulle utforme og utprøve læringssystemet. NAV Røyken har vært pilotkontor i denne utprøvingen, og erfaringene har blitt overført til de andre NAV-kontorene i prosjektet. Samtidig har kontorene hatt ulike runder med utprøvinger knyttet til særskilte egenvalgte tema.

I henhold til kunnskapsbeskrivelsen er læringssystemet benyttet som en måte å organisere kompetanseutvikling i kontorene. Blant annet har prosjektet utviklet et verktøy de kaller for «Plan for læring», og som består av en kompetanseplan med fire ulike kompetansenivåer og tilhørende pedagogiske virkemidler.

Utprøvingen av læringssystem vurderes av prosjektet som oppnådd i henhold til resultatmål 4 og resultatmål 2. Læringssystemet er blitt videreført i tre av fire kontorer (Rygge, Røyken og Hurum) (s. 78). Erfaringene fra prosjektet viser at de kontorene som har valgt å bruke læringssystemet som en måte å organisere sin egen kompetanseutvikling, dvs. internalisere og omforme læringssystemet til en «egen» Plan for læring, hadde høyest gjennomføringsprosent av opplæringstiltakene. Suksessfaktorer som beskrives i kunnskapsoppsummeringen er å kombinere sentralt fastsatte tema med tema bestemt av de ansatte på kontoret, å knytte opplæringen tetttest mulig opp til deres egne arbeidsområder, samt kontinuerlig lederforankring og -involvering.

4.2.3 Samarbeidsrelasjoner

Fylkesprosjektet har hatt følgende målsetninger knyttet til samarbeidsrelasjoner:

- Resultatmål 3: Brukerne samarbeider med NAV-ansatte om utvikling av mer treffsikre tjenester.
- Resultatmål 5: Rutiner for nye samarbeidsformer for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling mellom utdanning og praksis er etablert og evaluert.
- Resultatmål 6: Partnerskap mellom privat og offentlig sektor er etablert.

- Resultatmål 7: Studentdeltagelse i prosjektet har ført til et styrket samarbeid mellom det enkelte NAV-kontor og Høgskolen.

Samarbeid med brukerne (resultatmål 3) vurderes av fylkesprosjektet som oppnådd. I rapporten «Brukernes stemme», som er en kunnskapsoppsummering fra arbeidet med brukerinvolvering i prosjektet, beskrives at brukervedvirkning på systemnivå ble ivaretatt i prosjektet gjennom deltakelse av brukerrepresentanter i de ulike gruppene i prosjektet. I tillegg var brukere inkludert blant annet i et brukerforum, i utviklingen av læringssystemet, og i datainnsamling knyttet særskilt til metoden «bruker spør bruker».

Brukermedvirkning på individnivå ble ivaretatt da det er et sentralt element i SE-metodikken, gjennom begreper som empowerment, sosial inkludering, verdighet, og respekt for enkeltmennesket.

Jevnt over oppleves erfaringene med brukerinvolvering som gode av prosjektdeltagerne. I «Brukernes stemme»-rapporten beskrives det at «prosjektet har ut fra brukerrepresentantenes synspunkter vært vellykket.» (s. 19). Samarbeidet mellom brukere, prosjektledelsen, forskerne, og jobbveilederne har blitt opplevd som velfungerende. Aktivitetene for å stimulere til brukerinvolvering i prosjektet – bl.a. Brukerforum, bruker-spør-bruker, kunnskapssirkel, og læringssystemet – har jevnt over fått gode tilbakemeldinger fra brukerne (s. 15-19).

Når det gjelder nye rutiner for samarbeid mellom utdanning og praksis (resultatmål 5) vurderes dette som ikke oppnådd av fylkesprosjektet. Det er ikke utarbeidet nye rutiner da samarbeidet oppleves som tilfredsstillende av både praksisfeltet og Høgskolen i Østfold. Partnerskap mellom privat og offentlig sektor (resultatmål 6) vurderes heller ikke som oppnådd.

Styrket samarbeid mellom NAV-kontorene og Høgskolen i Østfold gjennom studentdeltagelse i prosjektet (resultatmål 7) vurderes som ikke oppnådd av fylkesprosjektet. Selv om flere studenter ved Høgskolen har deltatt i prosjektet gjennom sin bacheloroppgave, har det ikke vært etablert noe samarbeid mellom NAV-kontorene og Høgskolen utover dette.

Det er ikke utviklet en egen modell for firepartssamarbeid i fylkesprosjektet. Ingen av disse ovennevnte aktivitetene kommer derfor til å videreføres, men ifølge sluttrapporten (s. 89) vil NAV og Høgskolen opprettholde og videreutvikle allerede eksisterende samarbeid. Et eksempel er et nyopprettet 15 studiepoengskurs i SE ved Høgskolen, der blant annet ansatte i NAV vil undervise. Et annet eksempel er Koordinatorforum, knyttet til praksisstudier. Et tredje eksempel er samarbeide gjennom Advisory Board, som er et strategisk organ som legger til rette for dialog mellom Avdeling for helse- og sosialfag ved Høgskolen i Østfold og samarbeidspartnere utenfor høgskolen.

4.2.4 Implementering av erfaringene

Fylkesprosjektet kan vise til betydelig implementering av resultater fra forsøket. I etterkant har NAV Rygge og NAV Moss opprettet til sammen syv nye jobbspesialiststillinger – fire stillinger i Rygge og tre i Moss. Disse jobbspesialistene inngår nå i et felles team mellom kontorene. Dette gjøres ikke kun for å sikre samhandling og et større fagmiljø, men også som en forberedelse til at de to kontorene skal slås sammen i løpet av noen år. Ved NAV Rygge er to av stillingene finansiert direkte av satsingen på «oppfølging i egenregi». Den ene av de to er en metodeveilederstilling som har et overordnet ansvar for jobbspesialist-teamet i begge kontorene. De to andre stillingene er finansiert av omdisponeringer fra sosialbudsjettet (KVP). I NAV Moss er også to av stillingene finansiert med midler fra sosialbudsjettet og en stilling fra statsbudsjettet.

I Buskerud har NAV Røyken videreført satsingen på SE gjennom opprettelsen av et eget Arbeidsinkluderingssteam som ifølge sluttrapporten har tre ansatte. En av stillingene i dette teamet er finansiert

med midler som er omdisponert fra sosialbudsjettet, og oppfølgingen knyttet til arbeidsinkludering er tett knyttet opp til KVP-satsingen ved kontoret. I Hurum har de også opprettet et eget arbeidsinkluderingsteam med tre ansatte, også med noen midler fra sosialbudsjettet. Utover dette har NAV Buskerud en egen satsing de har kalt for Arbeidsinkludering, og som består av en utvikling av oppfølgingsarbeidet knyttet til arbeidsinkludering, og som bruker mange av erfaringene fra SE-utprøvingen. Satsingen består også blant annet av et eget nettverk med personer som arbeider med arbeidsinkludering/SE på kontorene og i NAV Buskerud.

Når det gjelder videreføring av læringssystem har dette blitt gjort i NAV Røyken, NAV Hurum og NAV Rygge, men ikke i NAV Moss. Slik vi forstår det benyttes Plan for læring på alle de tre kontorene som en del av arbeidet med kompetansesammensetning og –utvikling. Samtidig er det også fokus på å videreutvikle det for egne formål.

- NAV Hurum har hatt mye fokus på utviklingen av læringssystemet, og etter prosjektets utløp har læringssystemet blitt implementert i ordinær drift. I henhold til systemet lages en ny plan for innhold i systemet for ett halvår av gangen. Det er etablert en gruppe på fem personer som driver prosessen med læringssystemet.
- NAV Røyken var pilotkontor for utviklingen av læringssystemet, og har hatt fokus på dette gjennom prosjektperioden. Etter prosjektets utløp er læringssystemet etablert som lederverktøy for kompetanseutviklingen i NAV Røyken. Også her lages en plan for et halvt år av gangen, med dedikerte temaer for fordypning, diskusjon og kompetanseutvikling.
- NAV Rygge bruker også læringssystemet, og lager blant annet en ny plan for innhold for ett halvår av gangen.

Det synes å være ulik tenkning om bruken av og videreutvikling av erfaringene fra fylkesprosjektet i NAV Østfold og NAV Buskerud. I Østfold har de satset på opprettelsen av egne jobbspesialist-stillinger ved kontorene. I Buskerud har spredt kompetansen, noe som av enkelte har blitt omtalt som «SE-inspirert» eller «SE light». Dette innebærer bruk av ordinært arbeid og oppfølging hos arbeidsgiver, men færre krav til bruk av femtrinnsmodellen og mer skjønn.

4.3 Kjennskap til utprøvingene på NAV-kontorene

Ved NAV kontorene i Østfold/Buskerud er det svært varierende hvor god kjennskap øvrige medarbeidere har til delprosjektet. Kjennskapen til delprosjektet er høyest ved NAV Rygge, både i 2016 og 2017 er det om lag 90 prosent svarer at de har god kjennskap til delprosjektet. Ved NAV Røyken er det også en høy andel som svarer at de har god kjennskap til delprosjektet i 2017, i overkant av 90 prosent. Det er en økning fra 60 prosent i 2016. Ved NAV Hurum har det også vært en økning i andelen som har god kjennskap til prosjektet. Andelen har økt fra 64 prosent i 2016 til 80 prosent i 2017. Ved NAV Moss har det vært en nedgang i andelen med god kjennskap, fra 67 prosent i 2016 til 51 prosent i 2017.

Ved de kontorene som har høyest kjennskap til delprosjektet er det også flest som har kjennskap til metodikken som er prøvd ut. Ved NAV Rygge svarer 74 prosent at de har god kjennskap til metodikken, mens andelen er lavest i Moss med 47 prosent som svarer at de har god kjennskap til denne. Ved Hurum har det vært en økning fra 46 prosent i 2016 til 67 prosent i 2017 som har god kjennskap til metodikken. Ved de øvrige kontorene har endringene fra 2016 til 2017 vært små. I likhet med i Sør-Trøndelag finner vi at variasjonene mellom kontorene er store, og at dette kan ha sammenheng med organisering og ledelse av det enkelte NAV kontor.

Det er også stor variasjon mellom NAV kontorene på spørsmål om delprosjektet bidrar til mer kunnskapsdeling mellom de ansatte. Det er høyest andel som mener dette ved NAV Rygge, med rundt 90

prosent både i 2016 og 2017. I NAV Moss er det færrest, i overkant av 30 prosent, som mener at delprosjektet i stor grad bidrar til kunnskapsdeling i 2017. Både ved NAV Hurum og NAV Røyken er det rundt 65 prosent som mener delprosjektet i stor grad bidrar til kunnskapsdeling i 2017. Ved begge disse kontorene har det vært en vekst siden 2016.

Vi finner at spørsmål om kunnskapsdeling på kontoret i noen grad har sammenheng med spørsmål om ledelsen prioriterer kunnskapsutvikling. Ved NAV Rygge er det 85 prosent som mener ledelsen i stor grad prioriterer kunnskapsutvikling, mens dette kun gjelder 44 prosent ved NAV Moss. Ved NAV Hurum 94 svarer prosent at ledelsen prioriterer kunnskapsutvikling og ved NAV Røyken er andelen 80 prosent. Ved de to siste kontorene er det en høyere andel som svarer at ledelsen prioriterer kunnskapsutvikling i 2017 enn i 2016. Basert på svarene i spørreundersøkelsen kan det se ut til at kunnskapsutvikling har blitt prioritert høyere i Hurum og Røyken i 2017 enn i 2016, og at dette kan ha fått konsekvenser for kjennskap til prosjektet og for synspunkter på om delprosjektet bidrar til kunnskapsutvikling.

På spørsmål om erfaringer fra prosjektet vil føre til praksisendring på kontoret er det også store variasjoner mellom kontorene. Andelen som svarer positivt er høyest ved NAV Rygge, der 80 prosent i stor grad tror prosjektet vil føre til praksisendringer. Dette er en økning fra 50 prosent i 2016. Ved de øvrige kontorene er det en lavere andel av medarbeiderne som tror at prosjektet vil føre til praksisendringer, 54 prosent ved NAV Røyken, 50 prosent ved NAV Hurum og 37 prosent ved NAV Moss. Men på dette spørsmålet har det vært en relativt kraftig vekst ved alle kontorene siden 2016.

4.4 Prosjektdeltagernes erfaringer med fylkesprosjektet

Fylkesprosjektet oppleves jevnt over som positivt av alle de involverte aktørene. Disse erfaringene kommer mest tydelig til uttrykk i sluttrapporten. Prosjektet har hatt et eget resultatmål knyttet til prosjektorganisasjonen (resultatmål 9: Prosjektorganisasjonen er velfungerende, effektiv og arbeider systematisk og målrettet), og målet dette beskrives i sluttrapporten som oppnådd: «Oppsummert vurderes prosjektorganiseringen som velfungerende og prosjektet har jobbet systematisk mot måloppnåelse» (s. 80).

Også de aller fleste informantene synes å dele dette synet på prosjektet. Prosjektledelsen beskrev på det siste intervjuetidspunktet at de oppfatter at de har «fått det til», ved å både rigge og gjennomføre et ganske stort og komplisert prosjekt «uten å lure på om vi skulle gjøre sånn eller slik». NAV har vært positive til relevansen av SE-erfaringene, som ble beskrevet som «enkle å forstå og forholde seg til», og samtidig tidsriktige på grunn av den politiske oppmerksomheten knyttet til arbeidsinkludering og SE. Prosjektledelsen ble også beskrevet som dialogorientert.

Det faktum at prosjektet har blitt gjennomført som et samarbeid mellom to fylker oppleves ikke som et hinder av verken fylkesleddet i NAV eller Fylkesmannen. Snarere beskrives samarbeidet som uproblematisk; og enkelte av aktørene vi har snakket med opplever i tillegg samarbeidet som et positivt bidrag da det bidrar til større geografisk utspredning av utprøvingen.

De mest kritiske røstene underveis i prosjektet har kommet fra brukerne. Enkelte av brukerrepresentantene beskrev det de opplevde som å bli trukket for sent inn i prosjektet. Ved slutføring av prosjektet synes imidlertid disse ankepunktene å ha stilnet. Fra prosjektledelsens side var en utfordring underveis knyttet til at brukerrepresentantenes i begrenset omfang klarte å representere brukere og ikke kun snakke egen sak. En annen utfordring var det som prosjektledelsen oppfattet som at brukerrepresentantene ikke hadde et tydelig mandat fra sine organisasjoner, og derfor at representantene plutselig oppdaget at de ble veldig alene i et stort prosjekt som skulle vare over fire år.

Også NAV-ansatte i utprøvingene har jevnt over positive erfaringer med gjennomføringen av fylkesprosjektet. Mange av erfaringene handler om muligheten til både å bidra til utvikling av kontoret og til å gi tettere oppfølging av brukerne enn det de er vant til. En av veilederne intervjuet hevdet for eksempel at «Jeg er helt klar på at AAP skal jeg ikke søke meg tilbake til [etter fylkesprosjektet]. Da må jeg bort. Det er helt uaktuelt». En annen framhevet at utprøvingen innebærer at de «ligger et skritt foran» andre NAV-kontorer ved å ha så stort fokus på arbeidsinkludering.

Samtidig har det vært en spenning i prosjektet mellom prosjektets overordnede fokus og oppfølgingsarbeidet som gjøres på NAV-kontorene. Et element er diskusjoner knyttet til etikken vedrørende hva som skulle gjøres med de arbeidssøkerne som ikke havnet i testgruppa, en diskusjon som var sentral i begynnelsen men som stilnet underveis i prosjektet. Mer generelt synes spenningen å ha handlet om ønsket blant NAV-veilederne om å bruke prosjektet til å arbeidere tettere opp mot brukerne. Enkelte av jobbspesialistene kommenterte at mye tid til rapportering og logging av aktivitetene tok tid vekk fra oppfølgingen av arbeidssøkerne.

5 Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag

I dette kapitlet beskriver vi fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag. Kapitlet er oppbygd som det foregående, med en overordnet beskrivelse av tematikk og målsetninger i fylkesprosjektet, organisering, og en kort beskrivelse av utprøvingen. Dernest beskriver vi hvilke resultater som har kommet ut av fylkesprosjektet, og til slutt en oppsummering av aktørenes erfaringer og vurderinger med fylkesprosjektet.

5.1 Beskrivelse

5.1.1 Tema og målsetninger

Hovedmålet for fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag har vært å videreutvikle kunnskap og skape bedre praksisutøvelse i NAV-kontor. Praksisutviklingen har vært ment å skje gjennom implementering av bedre arbeids- og organisasjonsformer som understøtter arbeidet med å få unge i alderen 18 til 30 år raskere i eller tilbake til jobb, studier eller avklart til annen bistand/aktivitet (Sluttrapport, s. 12). Målgruppen har vært ungdom med sammensatte behov. Enkelte av utprøvingene har hatt fokus på ungdom/unge voksne med nedsatt funksjonsevne, og minoritetsungdom.

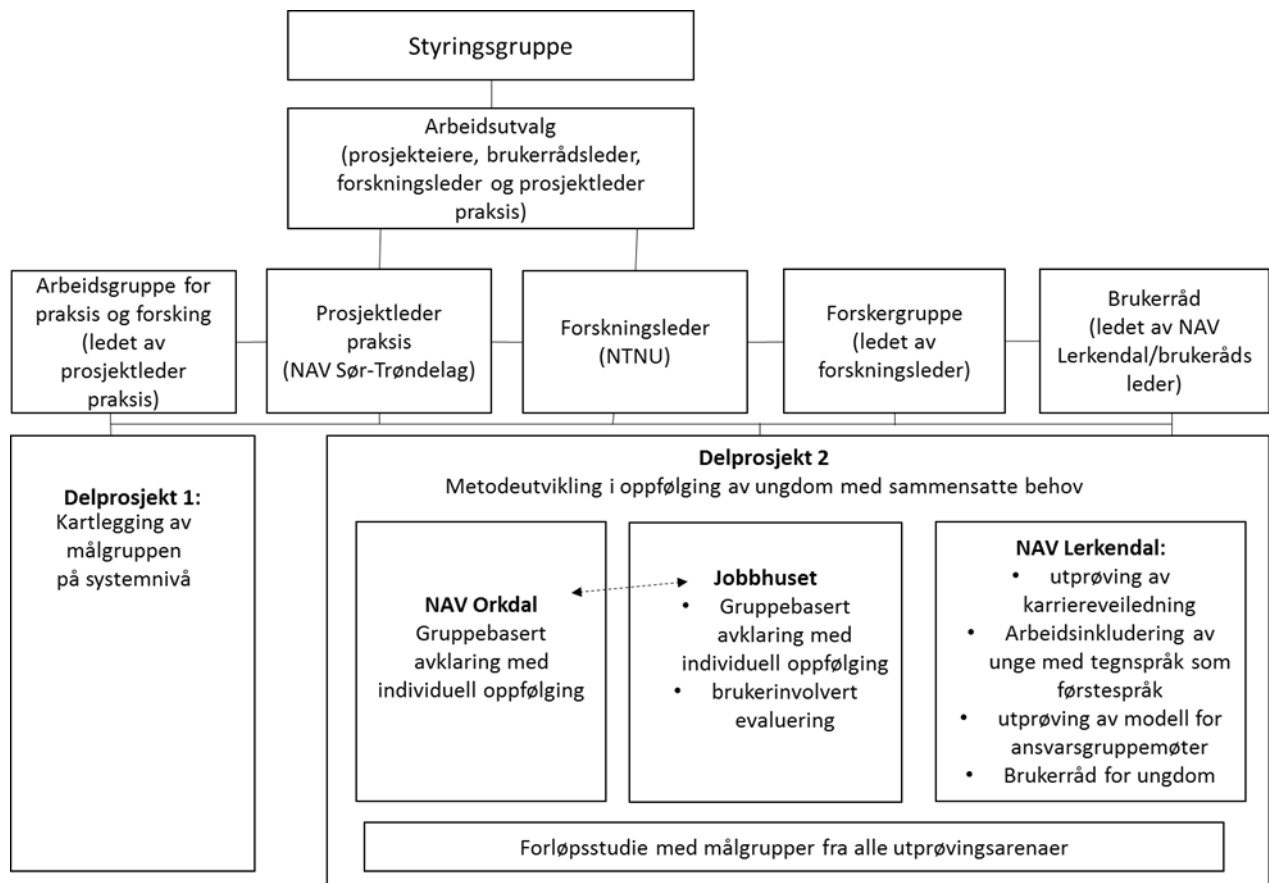
Valg av målgruppe har hatt sammenheng med at Trondheim kommune har utfordringer med ungdomsledighet hvor rus, psykiatri og atferdsproblemer er viktige forklaringsfaktorer. Kommunen har også erfart at mange ungdommer med minoritetsbakgrunn har lite skolegang fra hjemlandet, og lite nettverk, noe som hemmer overgang til arbeid eller skole. I tillegg har NAV Lerkendal arbeidet særskilt med en gruppe unge med tegnspråk som førstespråk, og ønsket å videreutvikle arbeidet med denne gruppen.

Fylkesprosjektet har hatt følgende resultatmål (Sluttrapport, s. 13-14):

1. Fremskaffe en ny oppdatert kunnskapsoppsummering om ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag.
2. Sikre en kunnskapsbasert informasjon som status for oppfølging av ungdommer som blant annet kan brukes til bedre styring og prioritering i NAV.
3. Utvikle ny kunnskap om oppfølgingen av målgruppen gjennom utprøving av ulike arbeidsmetoder i praksis
 - a. Gi kunnskap om utprøvingene ivaretar behovet til brukergruppen og hvilke resultater de gir.
 - b. Fremskaffe kunnskap om suksesskriterier og barrierer i oppfølging av minoritetsungdom og unge døve.
 - c. Tydeliggjøre kontekstuelle sammenhenger som påvirker utprøvingen.
 - d. Gi kunnskap om overgangen til jobb eller utdanning etter deltakelse i utprøvingene.
4. Samle og utvikle kunnskap om tettere samarbeid mellom NAV og næringsliv.
 - a. Fremskaffe og utvikle gode og aktuelle arbeidsplasser for unge døve i Trondheimsområdet
 - b. Etablere samarbeid mellom NAV-kontoret og bedrifter i Orkdalsregionen.
5. Utvikle effektive læringssystemer og virksomme samarbeidsarenaer i prosjektet, mellom brukere, forskning, utdanning og NAV.
6. Dokumentasjon og formidling av den nye kunnskapen på en slik måte av den skal kunne tas i bruk av andre enheter utover de som har vært involvert i utprøvingen.
7. Bidra med kunnskap til bruk i undervisning og praksisstudier i relevante helse og sosialfaglige utdanninger for at de skal bli bedre tilpasset praksisfeltets behov.

5.1.2 Prosjektorganisering

Figur 3 er fylkesprosjektets egen illustrasjon av organiseringen. Som figuren viser har fylkesprosjektet bestått av to delprosjekter. Delprosjekt 1 (som omtales som «forprosjektet») er en kartlegging av status for oppfølging av ungdom i fylket, utført av SINTEF. Resultatene er publisert i rapporten «Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag» (Ose et al., 2014). Kunnskap fra SINTEF-rapporten har dannet grunnlag for prioriteringer og utvikling av utprøvinger i delprosjekt 2, som omfatter selve utprøvingene av arbeidsmetoder for oppfølging av ungdom med sammensatte behov.



Figur 3: Organiseringen av fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag (Sluttrapport, s. 16)

Delprosjekt 2 består av seks utprøvinger:

- Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging og brukerinvolvert evaluering (Jobbhuset NAV Østbyen og Midtbyen).
- Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging (NAV Orkdal).
- Avklarings- og kartleggingssamtaler – utprøving av karriereveiledning (NAV Lerkendal).
- Arbeidsinkludering av unge med tegnspråk som førstespråk (NAV Lerkendal).
- Samhandlingskompetanse – utprøving av modell for ansvarsgruppemøter (NAV Lerkendal).
- Brukerråd for ungdom (NAV Lerkendal)

I tillegg til disse er det gjennomført en forløpsstudie av alle i målgruppa på de tre arenaene gjennomført av NTNU. Denne har vært ment å vise hvordan det går med ungdommene som har deltatt i utprø-

vingene sammenlignet med en kontrollgruppe. For å gjennomføre forløpsstudien har det vært benyttet spørreskjema, telefonintervjuer og registerdata. Kvaliteten på gjennomføringen av forløpsstudien har imidlertid vært gjenstand for diskusjon mellom NAV og NTNU i løpet av prosjektet. Sommeren 2017 ble dataene i forløpsstudien analysert på nytt, og det ble utarbeidet en revidert rapport om forløpsstudien.

Til sammen har om lag 40 prosjektmedarbeidere deltatt i fylkesprosjektet. Aktørene som er involvert i prosjektet er prosjektmedarbeidere på NAV-kontor (NAV Lerkendal, NAV Orkdal, samt Jobbhuset som er et samarbeid mellom NAV Østbyen og Midtbyen); forskere fra henholdsvis SINTEF teknologi og samfunn, NTNU, NTNU Samfunnsforskning, og tidligere HiST som nå er innlemmet i NTNU, Trondheim kommune, NAV Sør-Trøndelag, og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Styringsgruppen har bestått av representanter fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, NAV Sør-Trøndelag, NTNU (og tidligere HiST), Trondheim kommune (som også representerer Orkdal kommune), samt en brukerrepresentant fra NAV Lerkendal.

Prosjektet ble ved oppstart ledet av NAV Sør-Trøndelag, noe som skiller dette fylkesprosjektet fra de to andre i PKU. Våren 2015 vedtok imidlertid styringsgruppen at prosjektlederansvaret mellom NAV-Sør-Trøndelag og Høgskolen i Sør-Trøndelag (senere innlemmet NTNU) skulle deles i en «prosjektleder praksis» og en «forskningsleder». En bakgrunn for denne beslutningene var at det var blitt brukt for mye energi på diskusjoner mellom NAV Sør-Trøndelag og forskerne rundt utfordringer i roller og myndighet, og at det var for lite fokus på selve kunnskapsutviklingen. Endringen innebar at forskningsleder formelt fikk ansvar for å samordne forskningsaktiviteten, inkludert et overordnet ansvar for forløpsstudien.

En sentral bakgrunn for denne endringen var en konflikt mellom NAV Sør-Trøndelag og forskerne vedrørende arbeidet med forløpsstudien. Uenighetene dreide seg i særlig grad om eierskapet til dataene, noe som igjen medførte betydelige forsinkelser i studien.

5.1.3 Utprøvingene

Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag har hatt seks ulike utprøvinger. Disse er kort beskrevet under – en lengre beskrivelse finnes i vedlegg 3.

Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging og brukerinvolvert evaluering (Jobbhuset).

Jobbhuset har hatt to utprøvinger i prosjektet. Den ene har vært å forsøke Jobbhusets kursvirksomhet knyttet til *gruppebasert avklaring med individuell oppfølging* på unge AAP-mottakere. Forsøket i utprøvingen var å teste ut om kursopplegget og oppfølgingen de har utviklet for unge sosialhjelpsmottakere også er en fruktbar metode i arbeidet med målgruppa unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Den andre utprøvingen har vært *brukerstyrt involvering*. Ungdommer som deltar på kurs får mulighet til å evaluere kurset. Brukerevalueringen skjer i evalueringssamtalen med kursholder etter endt kurs, og ved at ungdommene fyller ut et evalueringsskjema anonymt om hvordan de har opplevd kurset.

Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging (NAV Orkdal).

Utprøvingen ved NAV Orkdal har vært et gruppebasert tilbud til ungdom som går under betegnelsen «Alle kan». Kontoret har hatt som mål å inkludere minoritetsungdom i forsøket siden denne gruppa opplever spesielt store barrierer knyttet til å komme ut i aktivitet. Målet har vært at ungdommene som deltok i utprøvingen skulle få en bedre avklaring, tidlig i oppfølgingsløpet, noe som skulle lede til en mer stabil tilknytning til arbeid eller utdanning. Brukerne har deltatt på fire ukers kurs i grupper og har

vært med på å evaluere disse kursene i etterkant. Etter endt kurs skulle NAV-veileder bruke motiverende intervju under individuelle oppfølgingsamtaler med ungdommen.

Avklarings- og kartleggingssamtaler (NAV Lerkendal)

Målsetningen med utprøvingen har vært å bidra til bedre avklaring og overganger mellom kartlegging og tiltak. I disse samtalene er bruk av motiverende intervju (MI) sentralt, noe NAV Lerkendal har hatt fokus på i flere år. I utprøvingen har det vært relativt mange veiledere som har fått opplæring i metodikken, både fra oppfølgingsteamet og fra mottak. Ved oppstart var det to og to veiledere som hadde karriereveiledningssamtalene sammen. Parene ble forsøksvis satt sammen av en som hadde erfaring med bruk av verktøyene fra tidligere og en som nylig var sertifisert. Det var samtidig relativt ressurskrevende og etterhvert ble dette endret til at det var én veileder som har hatt samtalene.

Arbeidsrettet oppfølging av unge med tegnspråk som førstespråk (NAV Lerkendal)

Utprøvingen har hatt søkelys rettet mot hvordan NAV ansatte kan arbeide er effektivt når unge tegnspråklige skal inkluderes i arbeidslivet, og tiltaket har bestått av en individuelt tilpasset oppfølging. NAV Lerkendal i samarbeid med HiST (nå NTNU) laget i startfasen en kunnskapsoversikt om hva som fremmer arbeidsinkludering for unge tegnspråkbrukere⁶. I utprøvingen ble det etablert et nettverk for arbeidsgivere som har ansatt døve, eller er interessert i å ansette døve, og det ble utarbeidet en informasjonspakke om hvilken støtte arbeidsgivere kan få fra NAV.

Samhandlingskompetanse (NAV Lerkendal)

Utprøvingen har omfattet aktiviteter som skal bidra til å øke NAV-veilederes samhandlingskompetanse i tverretatlige møter, som for eksempel ansvarsgruppemøter. Prosjektet har hatt fokus på møteledelse, og blant annet hatt fokusgruppemøter med veiledere. Det er utarbeidet en mal for hvordan NAV-ansatte kan lede slike møter. Det siste året av forsøksperioden har det vært gjennomført fagdager med veiledergruppa som har forsøkt ut malen og forskningsresultatene er gjennomgått med gruppa.

Brukerråd for ungdom (NAV Lerkendal)

Målsetningen med utprøvingen har vært å styrke brukermedvirkning fra ungdom ved å etablere et eget Brukerråd for ungdom. Etableringen har dreid seg om sammensetning av brukerrådet, avklaringer rundt Brukerrådets funksjon, og spørsmål knyttet til samspillet mellom de fire partene i prosjektet. Brukerne i brukerrådet er rekruttert som brukere av NAV; i motsetning til ordinære brukerutvalg representerer de ingen organisasjoner.

5.2 Resultater

5.2.1 Kunnskapsbasert praksis

Sør-Trøndelag har følgende resultatmål som kan knyttes til metodeutprøvingen (sluttrapport s. 105):

- Resultatmål 1: Fremskaffe ny oppdatert kunnskapsoppsummering gjennom kartlegging av status i fylket på utfordringer knyttet til ungdommers arbeidsdeltakelse, basert på undersøkelse av alle NAV-kontor og med brukere og videregående skoler.

⁶ Jacobsen og Carstensen (2015) *Virksomme virkemidler når unge med tegnspråk skal bistås til arbeid – en kunnskapsoversikt*. Senter for helsefremmende forskning HiST/NTNU. Rapport 2015/02.

- Resultatmål 2: Sikre en kunnskapsbasert informasjon som status for oppfølging av ungdommer som blant annet kan brukes til bedre styring og prioritering i oppfølgingen av ungdom i NAV (partnerskap stat og kommune, NAV-kontor og fylkesledd og beslutningstakere på tvers av etater).
- Resultatmål 3: Utvikling av ny kunnskap gjennom utprøving av ulike arbeidsmetoder i praksis.
 - Gi kunnskap om utprøvingene ivaretar behovet til brukergruppen og hvilke resultater de gir.
 - Fremskaffe kunnskap om suksesskriterier og barrierer i oppfølging av minoritetsungdom og unge døve.
 - Tydeliggjøre kontekstuelle sammenhenger som påvirker utprøvingen, for eksempel forskjeller mellom bykommune og en landkommune.
 - Gi kunnskap om overgangen til jobb eller utdanning etter deltakelse i utprøvingene.
- Resultatmål 6: Dokumentasjon og formidling av den nye kunnskapen på en slik måte at den skal kunne tas i bruk av andre enheter utover de som har vært involvert i utprøvingen.

I følge sluttrapporten vurderer fylkesprosjektet resultatmål 1 og 2 som oppnådd. Dette ble gjort gjennom delrapport 1 som endte i rapporten «Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag: Et system- og aktørperspektiv» (Ose, Mandal og Mordal 2014). Rapporten er bygger på informasjon fra i underkant av 600 unge brukere av NAV i Sør-Trøndelag, samt intervjuer i NAV og i videregående skoler.

Når det gjelder resultatmål 3 vurderer fylkesprosjektet at det ikke er måloppnåelse. Utprøvingene knyttet til minoritetsungdom (NAV Orkdal) og unge døve (NAV Lerkendal) har gitt en viss forskningsbasert innsikt i suksesskriterier og barrierer i oppfølgingen av disse brukergruppene. Imidlertid har resten av målsetningene i dette resultatmålet lidd under at forløpsstudien har vært forsinket og ikke har blitt gjennomført etter hensikten.

Resultatmål 6 beskrives verken som oppnådd eller ikke oppnådd, men som «ivaretatt» gjennom aktivitetene i delprosjekt 1 og 2. Det er tydelig at dette resultatet har lidd av den manglende koblingen til forløpsstudien, og således at delprosjektene kun i begrenset grad har framskaffet dokumentert kunnskap om effekten av utprøvingene (Jobbhuset og NAV Orkdal). Samtidig påpekes det at aktivitetene i delprosjekt 2 har utviklet kunnskapsbeskrivelser og læringsmaterieill, i tillegg til oppsummeringer fra forskning og praksis skrevet i sluttrapporten.

5.2.2 Læringssystem

Prosjektet i Sør-Trøndelag har hatt ett resultatmål knyttet til utviklingen av et læringssystem (resultatmål 5). Dette resultatmålet beskrives verken som oppnådd eller ikke oppnådd ifølge sluttrapporten (s. 107).

En sentral grunn til manglende måloppnåelse er at det er lagt vekt på at overføring av kunnskap til andre NAV-kontor eller andre medarbeidere i NAV enn de som er involvert i prosjektet først burde gjøres når resultatene fra de ulike utprøvingene foreligger. I etterkant av utprøvingene (våren 2017) er det primært NAV Sør-Trøndelag som er ansvarlig for videreformidling av kunnskapen og erfaringene fra fylkesprosjektet. NAV Sør-Trøndelag har lagt vekt på å i størst mulig grad bruke «eksisterende kanaler» for å spre kunnskapen og erfaringene i etterkant. De arbeider etter det de beskriver som en «trinnbasert modell» for kunnskapsbasert tjenesteutviklingen i NAV, og er i startfasen med å formidle og dele erfaringer til andre NAV-kontor i fylket.

Internt i NAV-kontorene som deltar i utprøvingen har det imidlertid foregått kunnskapsoverføring i forsøksperioden. Både ved NAV Lerkendal og ved NAV Orkdal har det vært et uttalt mål at delprosjektet ikke skal bli en «satellitt» på kontoret, men at utprøvingene skal integreres med andre aktiviteter.

Ved NAV Lerkendal har midlene vært fordelt til ulike stillinger for å sikre at kunnskap fra prosjektet blir spredt på flere. Ved dette kontoret hadde de også erfaringer med prosjekt- og utprøvningsarbeid fra tidligere, og kontoret hadde før forsøkene etablert møtearenaer mellom veiledere og forskere/utdanninger. Ved NAV Orkdal er det lagt vekt på å spre informasjon om utprøvingen i kontoret. Det har vært viktig å sørge for at andre veiledere har god kjennskap til tilbudet og hva det innebærer. Jobbhuset har gjennom forsøksperioden hatt mange besøk fra andre NAV-kontor som har ønsket å lære mer om hva Jobbhuset gjør.

Samtidig fremheves det i prosjektet at det har det foregått viktige læringsprosesser på utviklingsarenaene. Det er særlig NAV Orkdal og Jobbhuset som har utvekslet erfaringer i løpet av forsøksperioden. Lenge var det en opplevelse i mange av utprøvingene at de hadde lite felles med utprøvingene i de andre fylkesprosjektene. I sluttfasen av forsøksperioden er det imidlertid en erfaring i flere av utprøvingene at de ser at andre delprosjekter gjør erfaringer som hadde vært nyttige for eget prosjekt. Blant annet ser man i utprøvingen for tegnspråklige at de har mye til felles med delprosjektet om SE-metodikk, og utprøvingen om arbeidsinkludering har mye til felles med metodikken som prøves ut på kontorene i Rogaland.

5.2.3 Samarbeidsrelasjoner

Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag har hatt følgende resultatmål knyttet til samarbeidsrelasjoner:

- Resultatmål 4: Samle og utvikle kunnskap om tettere samarbeid mellom NAV og næringsliv i tilknytning til følgende utprøvinger:
 - Fremskaffe og utvikle gode og aktuelle arbeidsplasser for unge døve i Trondheimsområdet.
 - Etablere samarbeid mellom NAV-kontoret og bedrifter i Orkdalsregionen.
- Resultatmål 5: Utvikle effektive læringssystemer og virksomme samarbeidsarenaer i prosjektet, med mål om tettere samarbeid mellom brukere, forskning, utdanning og NAV.
- Resultatmål 7: Bidra med kunnskap til bruk i undervisning og praksisstudier i relevante helse- og sosialfaglige utdanninger for at de skal bli bedre tilpasset praksisfeltets behov.

Resultatmål 4 beskrives som oppnådd gjennom etablering av nye relasjoner med arbeidsgivere, i Trondheimsregionen gjennom prosjektet om unge døve i NAV Lerkendal og i Orkdalsregionen gjennom utprøvingen i NAV Orkdal. Blant annet synes søkekonferansen gjennomført som en del av prosjektet om unge døve å ha bidratt til tettere relasjoner med de aktuelle bedriftene som deltok. Det samme kan sies om utviklingen av et nettverk med arbeidsgivere som ønsker å ansette unge døve, selv om deltagelsen på møtet i 2016 var lav (2 bedrifter).

Resultatmål 5 beskrives i sluttrapporten som at «vi har funnet samarbeidsarena og framgangsmåter som fungerer» (s. 107). Det beskrives ikke nærmere nøyaktig hvilke arenaer og framgangsmåter det siktes til, men evalueringen legger til grunn at det siktes til arenaer og framgangsmåter for brukerinvolvering.

Når det gjelder resultatmål 7 beskrives dette som «delvis ivaretatt» fra fylkesprosjektet, men som «i hovedsak» ivaretatt gjennom den ordinære samhandlingen mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren. En del av denne samhandlingen består i at forskere ved NTNU har brukt forskningen i undervisning, og justert pensum i forhold til erfaringene fra fylkesprosjektet.

En annen del av samhandlingen består i at det er etablert kontakt mellom NTNU og NAV-ansatte og brukere, som har undervist studenter på bachelor og masternivå. Kunnskap og erfaringer fra samarbeidet brukes også i undervisning av doktorgradsstudenter. For eksempel har det vært doktorgradskurs om brukermedvirkning og om praksisforskning.

5.2.4 Implementering av erfaringer

De fleste av utprøvingene i prosjektet har elementer som er blitt videreført på utprøvingsarenaene. Utprøvingene er ikke nødvendigvis videreført på samme måte som i prosjektperioden. De ulike utprøvingene er blitt videreført på følgende måter:

Brukerrådet er videreført som Brukerråd for ungdom i fylket. Dette brukerrådet har åtte brukerrepresentanter fra ulike kontor. Brukerrådet får mange henvendelse om å delta i ulike sammenhenger. Brukerrådet fordeler oppgaver seg imellom på brukerrådsmøtene. De har fokus på at det er viktig å ha god kontakt med ungdommer som mottar tjenester fra NAV i dag, slik at man sikrer erfaringsnærhet. Dette kan for eksempel skje ved besøk på allerede eksisterende tilbud for ungdom i fylket.

Arbeidsinkludering Karriereveiledning/avklaring: Det er en del av veilederne ved kontoret som har lært å bruke de verktøyene som er prøvd ut. Disse fortsetter å bruke disse verktøyene eller elementer av dem, der de synes det passer. Verktøyene må brukes på en måte som gjør at de ikke krever for mye ressurser. Lerkendal står midt oppe i en omorganisering og skal slås sammen med NAV Heimdal. Det skal i den forbindelse opprette et eget karrieresenter, der erfaringene med bruk av karriereveiledning er relevante. Det skal etterhvert gjøres en beslutning om hvilke verktøy veilederne skal bruke.

Tegnspråklige: Stillingene til veilederne ved NAV Lerkendal har vært uavhengige av prosjektet. Prosjektmidlene har vært brukt til å få til et tettere samarbeid med arbeidsgivere. Veilederne bruker det de har lært i prosjektet og fortsetter å jobbe mot arbeidsgivere. Medarbeiderne i utprøvingen opplever at de har funnet en god måte å jobbe på overfor unge døve som de også mener kan overføres til andre målgrupper, men de er usikre på om denne kunnskapen vil komme andre NAV-kontor til gode. Det er startet opp et forsøksprosjekt med målgruppe unge med kognitive utfordringer som følges av samme forskeren som har fulgt prosjektet for tegnspråklige. Veilederen bruker erfaringer fra utprøvingen med tegnspråklige i dette forsøksprosjektet.

Samhandlingskompetanse Det er laget en mal som er prøvd ut av en gruppe veiledere. Men veilederen er ikke prøvd ut av andre enn denne gruppa. Det er usikkert hvor mye malen brukes av veilederne nå, men malen og erfaringene fra utprøvingen kan prege måten å gjennomføre samhandlingsmøtene på selv om veilederne ikke bruker akkurat dette skjemaet.

NAV Orkdal har overført ungdomstilbudet til ordinær drift.

Jobbhusets kurstilbud til AAP-mottakere er videreført. AAP-mottakere under 25 år ved Østbyen og Midtbyen skal henvises til gruppebaserte kurs ved Jobbhuset. Kursene gjennomføres i tråd med erfaringene fra utprøvingen, og er forlenget til fem uker. Jobbhuset har imidlertid ikke lenger kurs for mottakere av sosialhjelp. Det har blant annet sammenheng med innføringen av aktivitetsplikt som er vanskelig å kombinere med Jobbhusets tilbud.

5.3 Kjennskap til utprøvingene på NAV-kontorene

Spørreundersøkelsene vi har gjennomført til ansatte som ikke har vært involvert i utprøvingene viser at det er stor variasjon mellom kontorene i hvor godt øvrige ansatte kjenner til delprosjektet/utprøvingene. Medarbeidere ved NAV Orkdal og NAV Midtbyen oppgir å ha langt bedre kjennskap til utprøvingene enn medarbeidere ved Lerkendal og NAV Østbyen. Alle respondentene ved Orkdal hadde god kjennskap til delprosjektet ved sitt kontor i 2017, mens det ved Lerkendal og Østbyen bare var henholdsvis 40 og 30 prosent som svarte dette, og andelen var lavere i 2017 enn i 2016. Ved Midtbyen hadde 80 prosent god kjennskap til prosjektet både i 2016 og 2017. Ved de kontorene som har minst kjennskap til delprosjektet er det også liten kjennskap til metodikken som er prøvd ut og til brukermedvirkningen som har foregått i utprøvingene.

Vi antar at det er ulike forhold ved kontoret som kan forklare hvorfor kjennskapen til utprøvingene som har foregått er så ulik. For eksempel er NAV Orkdal et lite kontor og utprøvingen har foregått internt på kontoret, mens Lerkendal er et stort kontor preget av omorganisering og lederskifter. På spørsmål om i hvor stor grad ledelsen ved kontoret prioriterer kunnskapsutvikling er det en økning i andelen som svarer i stor grad ved Orkdal fra 2016 til 2017, fra 71 prosent til 82 prosent. Ved NAV Lerkendal er det en nedgang fra 61 prosent til 45 prosent.

Svarene viser videre at medarbeiderne på de kontorene som har minst kjennskap til delprosjektet også i liten grad mener det bidrar til kunnskapsdeling blant ansatte. Orkdal kommer best ut, der 60 prosent i 2017 mente at prosjektet bidro til kunnskapsspredning, en økning fra 53 prosent i 2016. Ved NAV Lerkendal mente 25 prosent at delprosjektet bidro til kunnskapsspredning i 2017, en nedgang fra 44 prosent i 2016. Ved kontorene Østbyen og Midtbyen er det for øvrig en høy andel som svarer vet ikke på dette spørsmålet, henholdsvis 37 og 35 prosent i 2017.

Samlet er det ved NAV-kontorene i Sør-Trøndelag under 40 prosent som mener at erfaringer fra prosjektet i stor grad vil føre til praksisendringer på kontoret. Svært mange av medarbeiderne svarer imidlertid vet ikke på dette spørsmålet. Orkdal skiller seg fra de øvrige kontorene; der mener 60 prosent av medarbeiderne både i 2016 og 2017 at prosjektet vil føre til praksisendringer.

5.4 Prosjektdeltagernes erfaringer med fylkesprosjektet

Jevnt over vurderes fylkesprosjektet som krevende av aktørene, men de lokale utprøvingene betraktes som vellykkede både fra forskning, brukere og praksis.

Når det gjelder de lokale utprøvingene har vi jevnt over inntrykk av at prosjektet oppleves som lærerikt, både av forskere, brukere og NAV-ansatte. Prosjektmedarbeiderne fra NAV beskriver det som nyttig med et samarbeid der forskere gir innspill basert på forskningsbasert kunnskap. Forskerne opplever at de har bidratt til å gi et kunnskapsgrunnlag for tjenesteutvikling; blant annet hjelp til «kritisk refleksjon» og «støtte» rundt praksis på NAV-kontorene.

Samtidig synes det å ha variert hvor tett samarbeidet har vært og hvor hyppig kontakt aktørene har hatt. For eksempel beskrev flere NAV-ansatte at de har savnet flere og mer konkrete tilbakemeldinger og analyser fra forskerne. Videre beskriver noen at det har det vært krevende å bidra med dokumentasjon og å delta i intervjuer parallelt med ordinære oppgaver. Blant enkelte av prosjektmedarbeiderne er det også et syn at ledelsen ved NAV-kontorene ikke i tilstrekkelig grad har fokus på å implementere erfaringer fra utprøvingene på kontoret.

De ansatte på NAV-kontorene trekker frem som positivt at brukermedvirkning har fått en helt annen betydning enn tidligere. For eksempel hevdes det at etableringen av brukerråd ført til en stor endring

i praksisfeltets oppfatninger av hvilket bidrag brukerrepresentanter kan gi i utviklingen av tjenester. Brukerrepresentantene opplever at de får utrettet mye og at deres innsats bidrar til at ungdommers stemme blir hørt.

Imidlertid nevnes det av de fleste aktørene i utprøvingene at forventningene om «likeverdig samarbeid» vært vanskelig å forstå, ettersom de ulike partene i utprøvingene har hatt så ulike forutsetninger og roller. Det har vært flere diskusjoner om hva dette begrepet innebærer, og hvordan et likeverdig partnerskap mellom brukerrepresentantene, forskerne og de ansatte på NAV-kontorene gjøres i praksis. Det vektlegges av flere at det ikke har vært enkelt for brukerrepresentantene i prosjektet å finne ut av sin rolle. En av forskerne forteller at de har jobbet aktivt med å være bevisst på denne rolleusikkerheten, og at de har forsøkt å etablere en dialog med representantene rent faglig underveis i prosjektet. Vedkommende forteller også at rollen som brukerrepresentant har utviklet seg til noe viktig i prosjektet.

Det har også vært noen utfordringer knyttet til manglende oppmøte fra brukerrepresentantene på møtene. Det har vært diskutert hva som kunne gjøres for å sikre kontinuitet og jevn deltakelse. Det har også vært jobbet med å utforme konkrete krav til deltakelse og forberedelse. For eksempel opplevde brukerrepresentantene i starten at de ikke tok del i et likeverdig samarbeid, men var en slags maskot. Brukerrepresentantene ønsket egne samlinger der de kunne bli kjent med hverandre og medvirke på sine vilkår, de opplevde at diskusjoner om forskningsmetodikk blandet med NAV-språk var vanskelig å forstå. Etterhvert har brukerrepresentantenes opplevelser endret seg og de har opplevd at de har fått utrettet mye og bidratt til at ungdommers stemme blir hørt.

Når det gjelder fylkesprosjektet som helhet har en stor prosjektgruppe, samt mange og ulike utprøvinger og aktører med ulike interesser, ført til at prosjektorganisasjonen har blitt opplevd som kompleks. Ledelsen av prosjektet har vært tidkrevende, og samarbeidet mellom partene har vært opplevd som utfordrende. Det har vært brukt mye tid på møter og på å koordinere og følge opp de ulike aktivitetene i prosjektet. Særlig har det vært diskusjoner knyttet til rolle- og arbeidsfordeling mellom prosjektleder praksis og forskningsledelsen.

De som har deltatt i styringen opplever at det har vært mye støy og uenigheter i prosjektet. Grepet med å dele prosjektlederansvaret for å minimere støyen synes jevnt over å ha blitt opplevd som positivt.

Denne positive vurderingen deles imidlertid ikke av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som mener delingen har innebåret dobbeltarbeid og mangel på koordinering. Som et eksempel ble det fremhevet i direktoratet at resultatene, særlig knyttet til Jobbhuset, er basert på ulike vurderinger mellom forskning og praksis. Også konfliktene knyttet til forløpsstudien ble fremhevet, samt en generell oversiktligheit når det gjelder hva slags kunnskap som har kommet ut av de ulike utprøvingene:

Mange av aktørene fra praksis og forskning mener Arbeids- og velferdsdirektoratet burde bidratt mer med å klargjøre begreper som likeverdige partnere og læringssystem. Det ble hevdet at mye tid har gått med til å definere innholdet i disse begrepene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er ikke enige i disse vurderingene. De beskriver blant annet lange prosesser med prosjektledelsen vedørende hvordan sluttrapporten og kunnskapsbeskrivelsene skulle struktureres slik at erfaringene på best mulig måte kom fram. På denne måten oppfatter Arbeids- og velferdsdirektoratet at tilbakemeldingene knyttet til uklare begreper ikke har handlet så mye om at de har vært grunnleggende uklare men mer om prosjektledelsens utfordringer med å *selv* fyller dem med innhold. Direktoratet fremhever sågar at prosjektledelsen i Sør-Trøndelag gikk langt i å forvente en

«bestiller-utfører»-modell i forsøket, dvs. at direktoratet skulle komme med bestillinger som prosjektet skulle gjennomføre – noe direktoratet har gitt uttrykk for underveis at ikke er i overensstemmelse med denne formen for lokale innovasjonsprosesser.

6 Fylkesprosjektet i Rogaland

I dette kapitlet beskriver vi fylkesprosjektet i Rogaland (Ung@jobb). Kapitlet er oppbygd som de to foregående: en overordnet beskrivelse av tematikk og målsetninger i fylkesprosjektet, organisering, og en kort beskrivelse av utprøvingen, etterfulgt av en beskrivelse av hvilke resultater som har kommet ut av fylkesprosjektet. Til slutt oppsummerer vi aktørenes erfaringer med og vurderinger av fylkesprosjektet.

6.1 Beskrivelse

6.1.1 Tema og målsetninger

Fylkesprosjektet i Rogaland har hatt som målsetning «å styrke kvalitet og kompetanse for å redusere tilfanget av unge uføre, unngå passiv stønad og å bidra til at ungdom med sammensatte behov for arbeid eller aktivitet» (sluttrapporten, s. 9). Målgruppen er ungdom mellom 18 og 29 år med sammensatte behov og/eller nedsatt arbeidsevne som har behov for tett individuell oppfølging med arbeid som mål. En annen målgruppe er veiledere og ansatte ved NAV-kontorene, som skal gjennomføre den arbeidsrettede oppfølgingen av disse personene. En sentral bakgrunn for prosjektet har vært en bekymring knyttet til at det er flere unge personer som mottar uføretrygd i de to kommunene i prosjektet – Haugesund og Karmøy – sammenlignet med gjennomsnittet for resten av fylket, og med landsgjennomsnittet.

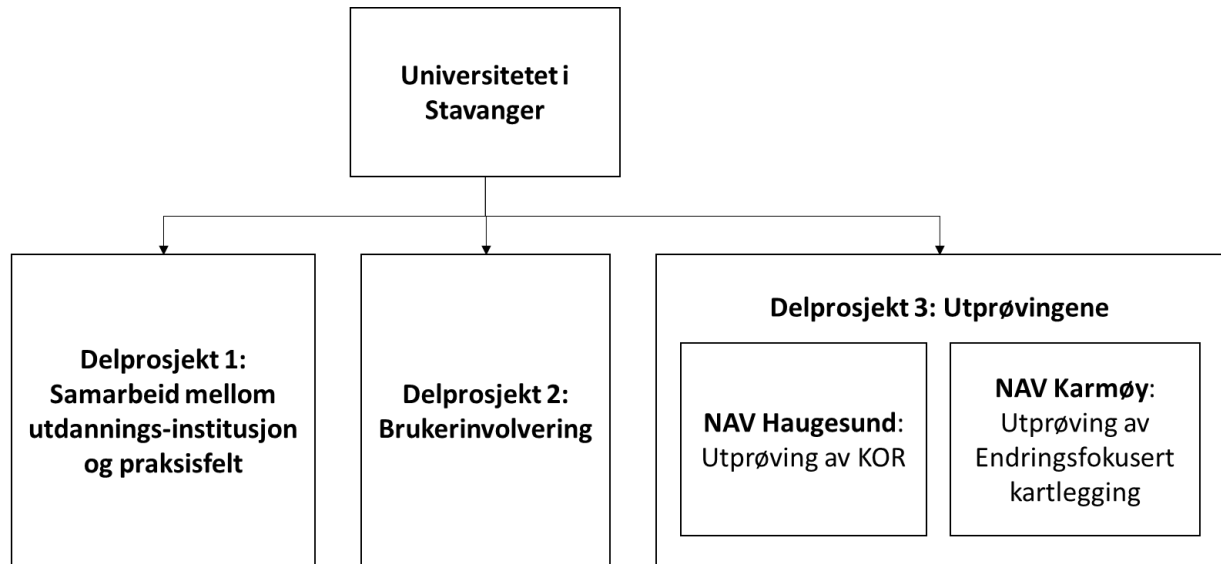
Prosjektet hadde i utgangspunktet to problemstillinger (sluttrapporten, s. 5): Hva kommer det av at Karmøy og Haugesund har så høy andel unge uføre sammenlignet med resten av fylket? Hvordan kan NAV bidra til å redusere tilfanget av unge uføre? Fylkesprosjektet har imidlertid i liten grad fokusert på disse problemstillingene. Ifølge sluttrapporten har fylkesprosjektet i hovedsak fokusert på spørsmålet om *hvem* de unge uføre er i de to involverte kommunene, samt på en beskrivelse av situasjonen knyttet til de unge uføre på kommunalt, fylkes, og nasjonalt nivå (s. 5.). Det argumenteres at kjennskap til hvem de unge er gir viktig kunnskap for å bidra til å redusere tilfanget av unge uføre (s. 6).

Prosjektet har hatt følgende resultatmål (sluttrapporten, s. 12-13):

1. Det er etablert nye samarbeidsarenaer mellom forskning, utdanning, NAV-kontor og brukere
2. Det er gjennomført organisatoriske og oppgavemessige endringer med tanke på oppfølgingen av brukerne i målgruppen.
3. Virkemidler og metoder, som øker overgangen til ordinært arbeid og reduserer tilgang på unge uføre, er prøvd ut og innført.
4. Modeller og metoder for brukerinvolvering både på individ og systemnivå tatt i bruk og videreutviklet.
5. Brukerfora og rutiner for brukermedvirkning på systemnivå er etablert.
6. Nye kartleggings- og evalueringsverktøy er utprøvd og implementert.
7. Læringsarenaer og læringsmodeller som bistår og underbygger utprøvingen i NAV-kontorene er etablert.
8. Samarbeidet med eksterne parter som har betydning for arbeidet med målgruppen er kartlagt og videreutviklet, forpliktende samarbeidsavtaler er inngått.
9. Forskning og kunnskapsutvikling om virksomme metoder er gjennomført og gjort tilgjengelig for andre NAV-kontorer.

6.1.2 Prosjektorganisering

Fylkesprosjektet har bestått av to delprosjekter: a) Styrking av brukermedvirkning og b) Styrke samarbeid mellom forskning og praksis. I tillegg til disse to delprosjektene har det blitt gjennomført utprøvinger i NAV Haugesund og NAV Karmøy. Fylkesprosjektet har ikke selv illustrert organisasjonsmodellen i sluttrapporten, men den kan i hovedsak illustreres slik:



Figur 4: Illustrasjon av utprøvingene i Rogaland

Prosjektet har blitt ledet av Universitetet i Stavanger (UiS). Aktørene involvert i prosjektet har vært fem prosjektmedarbeidere i ved NAV Haugesund og NAV Karmøy, tre forskere ved UiS, og mellom fire og åtte unge brukerrepresentanter. I tillegg er også NAV Rogaland og Fylkesmannen i Rogaland involvert, som eiere av prosjektet, og med Fylkesmannen som hovedansvarlig. Prosjektleder er ansatt ved Institutt for sosialfag på Universitetet i Stavanger. Fylkesmannen og fylkesdirektør i NAV var pådrivere i søknads- og oppstartsprosessen.

Fylkesprosjektet består av følgende enheter (Sluttrapporten, s. 10).

- Styringsgruppe, ledet av fylkesmannen i Rogaland
- Prosjektgruppe: Har hatt det operative ansvaret for driften av prosjektet, og bestått av representanter fra Fylkesmannen, NAV Rogaland, UiS, lederne på NAV-kontorene, prosjektkoordinatorene, og brukerrepresentanter
- Fremdriftsgruppe: Har hatt møter for å sikre det pågående arbeidet. Har bestått av representanter fra Fylkesmannen, NAV Rogaland, UiS, prosjektkoordinatorene og brukerrepresentanter
- Brukerforum, for å sikre brukermedvirkning. Har bestått av brukerrepresentanter fra de to NAV-kontorene
- Prosjektledelse: Har bestått av UiS, og har blitt ledet av prosjektleder.
- Prosjektkoordinator NAV-kontor: Ansvarlig for prosjektarbeidet ved sitt lokale NAV-kontor.

6.1.3 Utprøvingene⁷

Klient- og resultatstyrt praksis (NAV Haugesund)

Utprøvingen i NAV Haugesund har fokusert på «Klient- og resultatstyrt praksis» (KOR). KOR er et verktøy for tilbakemelding fra brukere/klienter som har blitt brukt i andre velferdstjenester i Norge, blant annet helsetjenesten, rusomsorg og familievern. Bruken av KOR er basert på at brukeren skal få innflytelse over behandling og behandlingsmåte. Et viktig mål i utprøvingen har vært å finne ut om KOR-metoden kan bidra positivt i oppfølgingen av unge brukere i NAV.

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

Endringsfokuset kartlegging (NAV Karmøy)

Utprøvingen ved Karmøy omhandler «Endringsfokuset kartlegging». I hovedsak dreier dette seg om gi brukerne en grundigere kartlegging av arbeidsevne og behov for oppfølging enn de ville fått i den ordinære driften ved NAV-kontoret. Dette gjøres ved bruk av BrukerPlan, som er et kartleggingsverktøy opprinnelig brukt i arbeid med rusmisbrukere. Kartleggingen gjøres i løpet av tre møter som skjer med en ukes mellomrom, som til slutt oppsummeres av veileder og bruker i fellesskap ved hjelp av en plan for videre aktivitet.

Målgruppa for prosjektet var i utgangspunktet ment å være unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette utvalget ble gjort for å få brukere som allerede hadde etablert inntektssikring og bruk av tiltak. I 2015/2016 ble målgruppen endret til å omfatte personer som er helt nye i NAV-systemet.

Det ble også opprettet et eget brukerutvalg ved KAV Karmøy i 2015 der de unge er representert med en bruker fra utprøvingen.

6.2 Resultater

6.2.1 Kunnskapsbasert praksis

Fylkesprosjektet i Rogaland hadde følgende resultatmål som kan knyttes direkte til utprøvingene:

- Resultatmål 3: Virkemidler og metoder, som øker overgangen til ordinært arbeid og reduserer tilgang på unge uføre, er prøvd ut og innført.
- Resultatmål 6: Nye kartleggings- og evalueringsverktøy er utprøvd og implementert.
- Resultatmål 9: Forskning og kunnskapsutvikling om virksomme metoder er gjennomført og gjort tilgjengelig for andre NAV-kontorer.

Sluttrapporten i fylkesprosjektet gir ikke en konkret vurdering av måloppnåelsen for disse resultatmålene. Følgende er derfor primært basert på denne evalueringens vurdering.

⁷ Se vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse av utprøvingene.

Det er vanskelig å skille tydelig mellom resultatmål 3 og 6, da begge kan sies å omhandle utprøvingen av kartleggings- og evalueringsverktøyene, men resultatmålene om at de er prøvd ut og innført kan i liten grad sies å være oppnådd. Selv om NAV-veiledere og forskere opplever at metodene har en positiv effekt på brukerne er resultatene uklare da det ikke foreligger noe sammenligningsgrunnlag med grupper av brukere som ikke mottok utprøvingen, eller en grundig analyse av hvorfor resultatene ble som de ble. Ingen av metodene er implementert på NAV-kontorene etter utprøvingenes utløp i noen betydelig grad.

Når det gjelder resultatmål 9 er forskningen og kunnskapsutviklingen dokumentert i kunnskapsbeskrivelsen og i sluttrapport fra prosjektet. I kunnskapsbeskrivelsen får leseren beskrivelser av fremgangsmåten for de to utprøvede metodene, en oversikt over læringssystemet brukt i NAV Haugesund, og grep for brukerinvolvering. Dokumentet går også inn i utviklingen av et firepartssamarbeid, hvilken innsikt man har fått gjennom prosjektet, og «gode grep» fra prosjektet som kan inspirere andre NAV-kontor. Sluttrapporten fra prosjektet går lengre inn i resultatene fra prosjektet, og bruker «tykke beskrivelser» til å vise hvordan de to metodene i samspill med tett oppfølging kan være viktig for å få unge med sammensatte problemer ut i arbeid. Det gis en oversikt over antallet brukere i prosjektet som har gått over i aktivitet eller endret ytelse.

6.2.2 Læringssystem

Fylkesprosjektet hadde følgende resultatmål vedørende læringssystem:

- Resultatmål 10: Læringsarenaer og læringsmodeller som bistår og underbygger utprøvingen i NAV-kontorene er etablert.

Sluttrapporten gir ikke en konkret vurdering av resultatmålet.

Fylkesprosjektet har i liten grad fokusert på å utvikle et nytt læringssystem. I stedet har fylkesprosjektet fokusert på å bruke den «etablerte møtestrukturen» på NAV-kontorene som læringsarena (sluttrapporten, s. 76-77).

Selv om det ikke har blitt utviklet noe system for læring, har vi i evalueringen sett spredte eksempler på utvikle strukturer for læring, men som ikke nevnes i stor grad i sluttrapporten. For eksempel, mot slutten av prosjektperioden startet NAV Haugesund opp et læringssystem på kontoret, der det ble lagt opp til at ansatte kan melde inn temaer de ønsker skal tas opp og diskuteres. I dette systemet skulle forskerne ved Universitetet i Stavanger inngå, med inspirasjon fra læringssystemet som er utviklet i Østfold/Buskerud. Imidlertid ble dette avsluttet samtidig med fylkesprosjektet, og ledelsen ved kontoret ønsket istedenfor å løfte opp slike fagspørsmål i de ulike avdelingene.

På Karmøy resulterte arbeidet med læringsverktøy i et nettlæringsverktøy, der alle interesserte kan gå inn på en nettside og lære seg kartleggingsmetodikken. Det er en nettside som inneholder læringsmaterieell, der kan man lese om metodikken og hvordan man jobber med den. Arbeidet med å utforme verktøyet ble gjort av prosjektdeltagerne, med IT-assistanse.

6.2.3 Samarbeidsrelasjoner

Fylkesprosjektet har hatt følgende resultatmål som kan knyttes til likeverdig samarbeid mellom aktørene.

- Resultatmål 1: Det er utviklet nye samarbeidsarenaer mellom forskning, utdanning, NAV-kontor og brukere.

- Resultatmål 4: Modeller og metoder for brukermedvirkning både på individ- og systemnivå er tatt i bruk og videreutviklet.
- Resultatmål 5: Brukerfora og rutiner for brukermedvirkning på systemnivå er etablert.
- Resultatmål 8: Samarbeidet med eksterne parter som har betydning for arbeidet med målgruppen er kartlagt og videreutviklet, forpliktende samarbeidsavtaler er inngått.

Resultatmålene beskrives ikke konkret i sluttrapporten.

Sluttrapporten inneholder imidlertid en vurdering av firepartssamarbeidet (s. 77-78) og av brukerinvolvingen i prosjektet (s. 78). Avsnittet om firepartssamarbeid er titulert «styrket firepartssamarbeid», men det fremgår i liten grad av teksten hva som er styrket, utover at «parter som ikke har vært vant til å samarbeide, lærte hverandre å kjenne og utviklet kunnskap sammen som ble opplevd som felles eie og derved økte interesse og motivasjon til å arbeide med det som var målet med prosjektet» (s. 77-78). Brukerinvolvingen vurderes selv som «oppnådd med godt resultat», ved at «brukere har vært invitert og inkludert i alle deler av prosjektet og det vært et jevnlig og systematisk samarbeid» (s. 78).

Når det gjelder resultatmål 5 synes fylkesprosjektet å ha fått til noe mer enn det som framkommer i sluttrapporten. I evalueringen av PKU har det framkommet at utvikling av brukerfora har vært en prioritert oppgave i fylkesprosjektet. Både NAV Haugesund og NAV Karmøy har fått brukerutvalg, mens det i fylkesprosjektet har blitt utviklet et felles brukerforum med deltagelse fra målgruppen. Brukermedvirkning trekkes frem av mange av prosjektdeltagerne som en av de mest sentrale nyvinningene i prosjektet.

6.2.4 Implementering av erfaringer

Sluttrapporten beskriver ikke konkret hvilke erfaringer som er planlagt videreført på NAV-kontorene eller hos andre aktører i fylkesprosjektet.

Slik evalueringen forstår det har begge prosjektdeltagerne i NAV Karmøy gått videre i andre stillinger, og de brukerne som har fått oppfølging i prosjektet har blitt overført til andre veiledere. Prosjektet har også resultert i et nettlæringsverktøy, der alle interesserte kan gå inn på en nettside og lære seg kartleggingsverktøyet. Kontoret har også opprettet og opprettholdt et brukerutvalg.

I Haugesund er NAV-kontoret i en omstillingsprosess, og ifølge ledelsen er KOR planlagt videreført i noen grad, avhengig av at veiledere er interessert i å ta verktøyet i bruk. NAV Haugesund vil også tilby opplæring i KOR til ansatte på kontoret som ønsker dette, men på intervjuutidspunktet hadde det foreløpig ikke vært meldt noen interesse.

En utfordring for videreføring av erfaringene fra fylkesprosjektet er en manglende villighet fra NAV Rogaland. Slik vi oppfatter det har fylkesleddet i Rogaland ingen konkrete planer om å videreføre erfaringene fra metodene som er prøvd ut, hvor begrunnelsen er at de ikke opplever at det er noen dokumentert effekt av metodene.

Fylkesmannen har planlagt en egen faggruppe, som kan bidra til å spre kunnskapen fra prosjektet videre i praksisfeltet. Foreløpig er planene ikke konkretisert, men tanken er at en faggruppe kan holde i de faglige innsiktene knyttet til KOR og Endringsfokuset kartlegging, og drive med aktiv utadrettet virksomhet, knyttet til informasjon, konferanser og kurs.

Ut over dette har Universitetet i Stavanger fortsatt samarbeidet med NAV Haugesund og KOR-prosjektet, og har søkt midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fortsettelse av prosjektet. Denne søknaden har imidlertid blitt avslått.

Universitetet vil fortsette gjennomføring av den såkalte «NAV-uka», som ble satt i gang for å styrke kontakten mellom felt og utdanning, og har blitt arrangert i 2014, 2015 og 2016. Gjennom NAV-uka har studentene på sosionom-, barnevern- og vernepleiestudiene fått lære om prosjektet, og om Nav generelt. NAV-uka er nå etablert som et obligatorisk og ordinært undervisningstilbud.

Videre har Institutt for sosialfag mobilisert økt satsing på forskning og utdanning på NAV-relevante tema, blant annet ved rekruttering av doktorgradsstipendiater.

6.3 Kjennskap til utprøvingene ved NAV-kontorene

Spørreundersøkelsene til de ansatte ved NAV Karmøy og NAV Haugesund som ikke har vært involvert i utprøvingene viser at det er en høy andel medarbeidere ved NAV Haugesund som oppgir å ha god kjennskap til delprosjektet, over 80 prosent både i 2016 og 2017. Ved NAV Karmøy oppga over 80 prosent å ha god kjennskap til prosjektet i 2016, men andelen sank til 60 prosent i 2017. Når kjennskap til delprosjektet ved NAV Karmøy er redusert, kan det ha sammenheng med at det har vært mindre oppmerksomhet om delprosjektet ved kontoret, men det kan også skyldes at utvalget som har svart på undersøkelsen har endret sammensetning.

I NAV Haugesund er det om lag 50 prosent som svarer at de har god kjennskap til metodikken i prosjektet både i 2016 og 2017. Ved NAV Karmøy svarte 50 prosent at de har god kjennskap til metodikken i 2016, i 2017 var andelen redusert til 40 prosent. Ved NAV Haugesund er kjennskapen til brukermedvirkning i delprosjektet høy, om lag 60 prosent i 2016 og 70 prosent i 2017 svarer at de har god kjennskap. Ved NAV Karmøy har andelen som svarer at de har god kjennskap til brukermedvirkning gått ned fra i overkant av 40 prosent i 2016 til i overkant av 30 prosent i 2017.

At kjennskapen til brukermedvirkning er så høy ved NAV Haugesund kan relateres til den satsingen som har vært på brukermedvirkning ved kontoret. Både ved NAV Haugesund og ved NAV Karmøy er det en relativt høy andel av medarbeiderne som mener prosjektet i stor grad bidrar til økt kunnskap om brukere. I 2017 svarer i overkant av 60 prosent dette.

Både ved NAV Karmøy og NAV Haugesund er det en relativt høy andel som mener at ledelsen i stor grad prioriterte læring og utvikling av ny kunnskap i 2016 – 85 prosent ved begge kontor. I 2017 har andelen medarbeidere som mente dette sunket til 45 prosent ved NAV Karmøy, og 58 prosent ved NAV Haugesund. Både ved NAV Haugesund og NAV Karmøy er det relativt få, henholdsvis 47 og 35 prosent i 2017, som mener prosjektet bidrar til kunnskapsdeling. Ved begge kontorene er det en mindre andel som mener dette i 2017 enn i 2016.

På spørsmål om prosjektet vil føre til praksisendringer på kontoret er det få som tror det. I 2017 er det ved NAV Haugesund 19 prosent og ved Karmøy 17 prosent som mener at erfaringer fra prosjektet i stor grad vil føre til praksisendringer. Sammenlignet med undersøkelsen i 2016 er det i 2017 en høyere andel som svarer at de ikke tror prosjektet vil føre til praksisendringer og en lavere andel som svarer vet ikke. Ved NAV Karmøy var det 32 prosent som i stor grad mente erfaringer fra prosjektet ville føre til praksisendringer på kontoret i 2016.

Når det gjelder NAV Karmøy og NAV Haugesund kan svarene i spørreundersøkelsen gjenspeile at kontorene i liten grad satser på implementering av metodikken som er prøvd ut. Det ser ut til å ha vært mindre oppmerksomhet knyttet til delprosjektet i 2017 enn i 2016.

6.4 Prosjektdeltagernes vurderinger av fylkesprosjektet

Erfaringene med fylkesprosjektet er todelt.

På lokalt nivå beskrives samarbeidet mellom NAV-kontorene og forskerne i utprøvingene som godt. Eksempler som fremheves er felles innsikter om brukermedvirkning (bl.a. gjennom brukerforum), tilrettelegging for kommunikasjon med unge brukere gjennom bruk av mobiltelefon, og kunnskapsformidling til studenter gjennom NAV-uka ved UiS. NAV-ansatte uttrykker samtidig at forskerne var lite tilstedeværende i den første fasen av fylkesprosjektet, men at dette rettet seg opp og at forskerne har vært lydhøre for deres tilbakemelding.

På overordnet plan har fylkesprosjektet vært preget av store uenigheter og diskusjoner om fremgangsmåter – spesielt knyttet til ulike vurderinger av forskningsdesignet og kvaliteten av forskningen som har blitt gjort. På den ene siden har forskerne vært opptatt av å gjennomføre detaljerte beskrivelser av brukernes erfaringer. De har utarbeidet såkalte «tykke beskrivelser» for å vise hvordan de to metodene i samspill med tett oppfølging kan være viktig for å få unge med sammensatte problemer ut i arbeid. Forskerne fremholder at det ikke finnes noen «quick fix» for spørsmål om evidens og effekt, og at man ikke kan trekke ut enkeltelementer ved metodene som kan tas i bruk i NAV-kontorene, eller tolkes som effekt av en fremgangsmåte.

På den andre siden har NAV Rogaland og Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykt misnøye med at studien i for liten grad har konkretisert hva som er effekten eller betydningen av de utprøvede metodene. NAV Rogaland har uttalt at de er lite interessert i å gå inn i et likestilt samarbeidsprosjekt av denne sorten igjen. Fremtidige forskningssamarbeid må være med forskere som har en interesse for NAVs problemer, og tar tak i de problemstillingene NAV sliter med.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har erfart at prosjektledelsen har vært lite mottakelige for innspill på forskningsdesign og på gjennomføring av utprøvingene. Direktoratet oppfattet at utprøvingene i seg selv ikke alene ville kunne føre til økt kunnskap om reduksjon av unge uføre i henhold til målsetningene i prosjektet. Direktoratet ønsket å bidra til å heve kvaliteten og relevansen på utprøvingene i forhold til NAVs kompetanse på området og sine kunnskapsbehov. Imidlertid erfarte de at fylkesprosjektet ble mer og mer innadvendt i løpet av PKU-perioden.

Historien vi blir fortalt fra forskerne på Universitetet i Stavanger er at det opprinnelige prosjektdesignet ble akseptert i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og at forskerne ikke ønsket å gjøre store endringer på dette underveis. En grunn ifølge forskerne var at de ikke har kompetanse innen effektforskning. Forskerne mener at denne uoverensstemmelsen gjorde situasjonen vanskelig for dem, spesielt ved at den praksisorienterte tilnærmingen tilsynelatende ikke hadde samme status i NAV som effektforskning.

Direktoratet fremhever imidlertid at de aldri har etterspurt kvantitativt orientert forskning, men snarere en tydeligere beskrivelse av hvilke elementer og mekanismer som har ført til de fremkomne resultatene. Kritikken har derfor primært ikke omhandlet den valgte metoden, men kvaliteten på analysene.

7 Analyse

7.1 Problemstilling 1: Premissene for organisasjonsmodellen i PKU

Her fokuserer vi på den første problemstillingen i rapporten: Hva har vært de sentrale premissene for organisasjonsmodellen i PKU? Tre premisser står sentralt: kompleksiteten i organisasjonsmodellen, tiden gitt til utvikling av forsøket og av fylkesprosjektene, og accountability-relasjonene mellom direktoratet og fylkesprosjektene.

7.1.1 Organisatorisk kompleksitet

Utformingen av PKU har vært basert på målsetningen om nettverksbasert, samarbeidsdrevet tjenesteinnovasjon. Som vi har beskrevet det tidligere innebærer slike former for tjenesteinnovasjon tilretteleggingen av initiativer som springer ut av lokale forhold snarere enn som svar på bestillingsverk fra sentrale myndigheter (Osborne & Brown, 2013; Røiseland & Vabo, 2012). Imidlertid er det få, om noen, eksisterende malverk for hvordan et slikt forsøk bør organiseres.

Et grunnleggende premiss er at organisasjonsmodellen som har blitt valgt i PKU har vært svært ambisiøs, i den forstand at den har inkorporert mange ulike oppgaver og aktører i forsøket.

For det første har organisasjonsmodellen omhandlet tre nivåer i forvaltningen: utprøvingene på de lokale NAV-kontorene, prosjekteierskapet på fylkesnivå, og koordineringen av fylkesprosjektene i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det har vært et krav i PKU at alle prosjektene skulle ha tilstrekkelig oppmerksomhet fra NAV Fylke og fra Fylkesmannen, som formelle eiere av fylkesprosjektene, mens organiseringen av det operative ansvaret for gjennomføring skulle ligge enten hos deltakende NAV-kontorer eller hos involverte universitet eller høgskole.

For det andre har PKU omhandlet et samarbeid mellom fire institusjonelle aktører: NAV, forskere, UH-sektoren, og brukere/brukerorganisasjoner. Samarbeidet var ment å være *likeverdig* mellom de fire aktørene. Organisasjonsmodellen i PKU har dermed fokusert på å sikre medvirkning og dialog mellom ulike relevante institusjonelle aktører, men som også har ulike perspektiver og forståelser på innovasjonsaktivitetene, samt ulike roller i prosjektene. Spenninger og ulikheter har derfor vært både en ressurs og et hinder for utviklingsarbeidet (Greenwood et al., 2011).

For det tredje har fylkesprosjektene blitt bedt om å gjennomføre mange oppgaver: De har skullet utvikle eller tilpasse en modell for arbeidsinkludering til sitt/sine NAV-kontor; de har skullet gjennomføre en forskningsbasert utprøving av modellen(e); de har skullet evaluere utprøvingen med fokus på resultater av utprøvingene og årsaker til dem; de har skullet implementere eventuelle virkningsfulle resultater; og de har skulle legge til rette for utviklingsprosesser knyttet særskilt til utviklingen av et læringssystem.

I tillegg har organisasjonsmodellen vært at de utprøvde metodene ikke bare skal kunne videreføres ved de respektive NAV-kontorene, men også spres til andre NAV-kontorer. Dette innebærer at de sentrale erfaringene generaliseres og abstraheres på en slik måte at de kan oversettes og tas i bruk av andre NAV-kontorer. Utviklingen av læringssystemet og produksjonen av kunnskapsbeskrivelser fra utprøvingene har vært viktige virkemidler i dette arbeidet.

For det fjerde har hvert av fylkesprosjektene hatt relativt stor autonomi til å velge modell for prosjektorganisering. De har videre hatt en stor grad av beslutningsmyndighet over aktivitetene som har blitt gjennomført. Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt en «koordinerende» rolle med å tilby bistand

til utviklingsprosessene. Innenfor denne nettverksbaserte styringsmodellen har det i hovedsak vært opp til fylkesprosjektene å tolke utlysningen, og fylle den med innhold gjennom utforming og gjennomføring. Det har også i stor grad vært opp til fylkesprosjektene hva slags oppfølging de har ønsket fra direktoratet.

Totalt sett innebærer disse fire elementene en betydelig kompleksitet i organisasjonsmodellen i PKU. Det er viktig å fremheve at i prinsippet er elementene positive faktorer da de er med å sikre forankring, eierskap og kunnskap fra en bred rekke av aktører. Imidlertid er det tydelig å se at det som i utgangspunktet har vært et høyt ambisjonsnivå har innebåret mange ulike oppgaver og aktører. Organisasjonsmodellen kan kanskje ses på som en «godværsmodell» (slik en av våre informanter beskrev det). Med dette menes at modellen har sin svakhet når det blir uenighet mellom noen av aktørene og når bestillingene og ansvaret ikke er tydelige nok.

7.1.2 Tid til prosjektutvikling

Evalueringen vurderer de opprinnelige prosjektbeskrivelsene som relativt underutviklede i startfasen av PKU. Prosjektbeskrivelsene inneholdt relativt lite informasjon om hvordan prosjektene var tenkt gjennomført, og det framsto som uklart nøyaktig hva målene for prosjektene var, hvordan oppgavene var fordelt mellom aktørene, hva sammenhengen var mellom de ulike oppgavene som skulle gjennomføres i prosjektene, og hva de forventede resultatene av prosjektene skulle være (f.eks. forskningspublikasjoner). Over tid i forsøket har prosjektbeskrivelsene blitt gradvis tydeligere.

Et annet sentralt premiss i PKU synes derfor å være begrenset tid til utvikling av fylkesprosjektene. Slik vi forstår det fikk fylkesprosjektene i underkant av to måneder mellom utlysningen og frist for innsendelse av en skisse til prosjektdesign. Direktoratet gikk deretter i dialog med utvalgte miljøer som hadde sendt inn skisser, hvorpå frist for innsendelse av endelig prosjektbeskrivelse var tre måneder senere. En slik tidshorisont for utvikling av denne typen prosjekter har tilsynelatende vært for kort.

En fare ved en for kort tidshorisont knyttet til prosjektutvikling kan være at aktørene i for liten grad blir gitt mulighet til å finne eventuelt nye aktører å samarbeide med, og til å utarbeide målsetninger, tema, metoder og arbeidsplaner som alle aktørene er omforent med. Selv om vi i evalueringen ikke har grunnlag for å si så mye om disse tidlige prosjektutviklingsprosessene, synes det ut i fra kvaliteten på prosjektbeskrivelsene som at arbeidet i noen grad har vært preget av hastverk.

Utover dette hadde også direktoratet begrenset tid fra bestillingen kom fra departementet og til utlysningen ble ferdigstilt. Slik evalueringen forstår det hadde direktoratet i underkant av to måneder på dette arbeidet. Dette synes tydelig å ha vært for kort tid for et forsøk av denne størrelsesordenen. Blant annet ble det utarbeidet en utfyllende oppdragsbeskrivelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013), og det er brukt mye tid i PKU på møtevirksomhet mellom direktoratet og fylkesprosjektene.

Denne observasjonen understøttes også av intervjuene med deltagerne i prosjektene. En utfordring som uttrykkes av mange er at prosjektet har krevd mer ressurser og tid enn de hadde trodd i forkant av forsøket. Særlig enkelte av lederne på NAV-kontorer har uttrykt dette. I tillegg opplevde deltagerne som var involvert i selve søknadsarbeidet at de fikk lite tid i forkant av søknaden til å utarbeide prosjektet slik de hadde ønsket. Mange påpeker at en lengre søknadsperiode hadde gitt prosjektet en mer realistisk forståelse av hva prosjektet ville innebære av arbeidsbelastning.

7.1.3 Accountability-relasjoner

Som vi har nevnt tidligere har en utfordring i PKU vært et varierende grad av samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesprosjektene. Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger er at de har manglet virkemidler for å påvirke eller styre fylkesprosjektene, og at deres grad av innflytelse i prosjektene i for stor grad har vært opp til prosjektene selv.

En erfaring som kommer til uttrykk i fylkesprosjektene, spesielt i Rogaland og Sør-Trøndelag, er usikkerhet på hvilke forventninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt vedrørende utforming og resultat av fylkesprosjektene. Spesielt begrepet «lærings- og utviklingsystem» har medført usikkerhet, og usikkerheten ble håndtert på ulike måter. Rogaland vendte seg «innover» og vekk fra direktoratets oppfølging samt fra de opprinnelige målene i prosjektet (årsaker til en høy andel av unge uføre og hva NAV kan gjøre for å redusere denne). Sør-Trøndelag etterlyste tydeligere bestillinger på hva direktoratet ønsket at fylkesprosjektet skulle utvikle.⁸

På den andre siden beskriver direktoratet modellen i PKU som nettopp en frihet og autonomi for fylkesprosjektene til *selv* å utforme og gjennomføre prosjektdesignet i henhold til sine lokale forutsetninger og ønsker, innenfor noen generelle rammer beskrevet i utlysningen. Denne autonomien har altså vært det sentrale elementet i en nettverksbasert styringsform mellom direktoratet og fylkesprosjektene.

Imidlertid har direktoratet brukt mye tid og ressurser på å bistå fylkesprosjektene med design og gjennomføring av utviklingsaktivitetene, og mer enn det som kan tenkes å ligge i det opprinnelige «koordinatoransvaret» for fylkesprosjektene. Fra evalueringens perspektiv ser det ut som disse diskusjonene og avklaringene gjennom store deler av forsøket grunner i uavklarte forhold mellom fylkesprosjektene autonomi og direktoratets oppfølging. Med andre ord ser det ut til at friheten gitt til fylkesprosjektene kun i begrenset grad har blitt oppfattet som dette, og den istedenfor har skapt usikkerhet i fylkesprosjektene, med påfølgende diskusjoner, uavklarte spørsmål og til syvende og sist mye ekstra tidsbruk.

På et høyere nivå i PKU ble bestillingen fra Arbeidsdepartementet også i noen grad oppfattet som uklar av direktoratet. Bestillingen var relativt kort og lite utfyllende med tanke på hvordan tenkningen skulle operasjonaliseres. I følge prosjektgruppen i direktoratet var en eventuell dialog mellom departementet og direktoratet gjennomført av andre personer. Videre var ambisjonene i bestillingen høye, mens direktoratet på den andre siden oppfattet at de hadde blitt gitt begrensede muligheter til å nå disse ambisjonene gjennom rollen som koordinator.

Disse observasjonene peker i retning av at det har vært uklare accountability-relasjoner i PKU. Med dette menes at det har vært grunnleggende uklart i forsøket hvem som har ansvaret for hvilke aktiviteter, og hvem som til syvende og sist skal bestemme utfallene av prosjektene. Ikke minst har det tilsynelatende vært grunnleggende uklart for fylkesprosjektene hva deres ansvar har vært i innovasjonsaktivitetene. Slike accountability-utfordringer er ofte sentrale i nettverksbaserte styringsformer (Klijn & Skelcher, 2007), og i PKU har de spesielt kommet til syne ved uenigheter om utforming eller gjennomføring av fylkesprosjektene.

⁸ Vi kommer tilbake til disse ulike tilnærmingene i avsnitt 7.3.3.

7.2 Problemstilling 2: Resultater fra PKU

Her fokuserer vi på den problemstillingen for rapporten: I hvilken grad har PKU nådd resultatmålingene? Vi tar utgangspunkt i de fire resultatmålene for PKU nevnt tidligere.

7.2.1 Målsetning 1: Utvikling og bruk av kunnskapsbaserte metoder

Det første resultatmålet for forsøket er: «Det er utviklet og tatt i bruk relevante kunnskapsbaserte metoder i oppfølgingen av brukere med sammensatte behov. Dette har bidratt til konkret måloppnåelse ved det enkelte NAV-kontor».

Som nevnt i beskrivelsen av fylkesprosjektene er det prøvd ut en rekke ulike metoder i PKU som helhet. Disse er (1) Evalueringsbasert kartlegging og (2) Klient- og resultatstyrt praksis i Rogaland; (3) gruppebasert avklaring med individuell oppfølging, (4) brukerinvolvert evaluering, (5) avklarings og kartleggingssamtaler, (6) arbeidsrettet oppfølging av unge tegnspråklige, (7) samhandlingskompetanse, og (8) brukerråd for ungdom i prosjektet i Sør-Trøndelag; og (9) Supported Employment i Østfold/Buskerud.

Evalueringens vurdering er at samtlige metoder er relevante for de overordnede målsetningene i PKU. Med andre ord handler alle metodene på ulike måter om arbeid med brukere som har sammensatte behov og hvor målet er tilknytning til arbeidslivet. Det er grunn til å tro at samtlige utprøvinger – enten de har blitt videreført eller ikke – har gitt de involverte aktørene viktige erfaringer både knyttet direkte til utprøvingemetoden, og mer generelt knyttet til lokalt utviklingsarbeid og samarbeid mellom forskere, NAV-ansatte og brukere.

Når det gjelder den andre delen av målsetningen, som handler om konkret måloppnåelse for de involverte NAV-kontorene, er dette vanskelig å evaluere. For det første er det fordi begrepet måloppnåelse kan bety forskjellige ting for de ulike NAV-kontorene – for eksempel overgang til (ordinært) arbeid, aktivitet eller utdanning; reduksjon av antallet personer på uføretrygd; positive erfaringer av brukere, NAV-veiledere og/eller arbeidsgivere; eller kvaliteten på avklaringen. For det andre fordi mange av de utprøvede metodene vanskelig kan måles i konkrete verdier basert på de evalueringemetodene som er brukt i utprøvingen.

Dersom resultatmålet tolkes bredere til å omfatte sammenhengen mellom utprøving(e) og målsetningene i hvert fylkesprosjekt, og ikke direkte knyttet til konkret måloppnåelse ved NAV-kontorene, er det betydelig variasjon mellom fylkesprosjektene. Østfold/Buskerud har i størst grad klart å integrere utprøvingen og de overordnede målsetningene for fylkesprosjektet; Sør-Trøndelag har hatt visse positive lokale erfaringer, men har hatt utfordringer med å integrere de ulike utprøvingene, herunder forløpsstudien, med målsetningene for fylkesprosjektet. Utprøvingene i Rogaland har i liten grad vært integrert med de overordnede målsetningene for fylkesprosjektet.

7.2.2 Målsetning 2: Beskrivelser og analyser av virksomme prosesser

Det andre resultatmålet er: «Kunnskapen utviklet i prosjektene er dokumentert i form av beskrivelser og analyser av virksomme prosesser som munner ut i konkrete, metodiske anbefalinger. Denne kunnskapen er evaluert, oppsummert og videreformidlet.»

Alle fylkesprosjektene har selv evaluert sine utprøvinger i en sluttrapport som er levert fra hver av fylkesprosjektene. I tillegg har de gitt beskrivelser og analyser av det de mener er virksomme prosesser i kunnskapsbeskrivelsene som har blitt publisert samtidig som sluttrapporten. Sluttrapportene og kunnskapsbeskrivelsene gir et bilde av utprøvingene, herunder hvordan de ble gjennomført, resultatene av dem, og i hvilken grad de har blitt videreført i NAV. På den måten kan en leser selv vurdere holdbarheten i de vurderingene som er blitt gjort i fylkesprosjektene.

Som vi tidligere har beskrevet har det imidlertid vært en gjennomgående diskusjon i fylkesprosjektene mellom forskerne og NAV hva som skal menes med «virksomme prosesser». Her kan det pekes på et spenn i synspunkter og forventninger: På den ene siden evidensbasert kunnskap, effektevalueringer som kan si noe om hvorvidt de utprøvde metodene virker eller ikke virker innenfor rammen av den gjennomførte studien. På den andre siden praksisnære og deltagerorienterte studier som vektlegger kompleksitetene og nyansene i deltagerens erfaringer med metodene.

Et tydelig skille mellom disse ytterpunktene har vi sett i Rogaland, hvor forskerne og NAV Rogaland har hatt ulike vurderinger av så vel den metodiske forskningstilnærmingen i utprøvingene som kvaliteten på studien og analysene som er gjennomført. Sør-Trøndelag har vært mer mangefasettert, med mange forskere og aktører inne, og flere ulike studier gjennomført. Flere av de lokale utprøvingene har vært praksisnære og deltagerorienterte, og har gitt innsikt i virksomme prosesser ut i fra sine metodiske premisser. Samtidig har det vært praktiske utfordringer med samordningen mellom forløpsstudien de ulike lokale utprøvingene, som har hindret mer gjennomgående forståelser av virksomme prosesser.

Utprøvingen i Østfold/Buskerud har brukt en metode som ligger på den evidensbaserte siden av skalaen. Dette den studien som i størst mulig grad synes å kunne si noe om virksomme prosesser for NAV-kontorene, både ut i fra den metoden som er valgt og ut i fra hvordan studien er gjennomført. Kunnskapen innebærer blant annet en økt forståelse av hvordan jobbveileder-rollen bør praktiseres og organiseres ved NAV-kontor, eller hvordan SE-kompetansen bør utvikles og fordeles mellom ulike ansatte på NAV-kontorer.

Studien i Østfold/Buskerud har ligget svært nært opp til oppdragsgivers (direktoratets) ønsker. Imidlertid kan også argumenteres at forståelsen av innovasjon og lokal utvikling i større grad enn i spesielt Sør-Trøndelag er knyttet til en byråkratisk og forvaltningsorientert forståelse av implementering av evidensbaserte metoder. Dette har kanskje gått på bekostning av en mer bredere og mer akademisk orientert innovasjonsforståelse knyttet til utviklingen av mer helhetlige arbeidsformer ved NAV-kontorene, for eksempel som også inkluderer sosialfaglig eller annen kompetanse. I Sør-Trøndelag har et poeng fra starten vært å utvikle nye arbeidsformer, noe som skiller dette fylkesprosjektet fra de to andre.

Det kan også argumenteres at studien kunne gått enda lenger i å identifisere hvilke elementer i SE-oppfølgingen (for eksempel hvilke av «trinnene» i modellen) som synes å være mer effektive enn andre. For eksempel kunne loggene utarbeidet av jobbveilederne blitt analysert i større grad (noe som slik vi forstår det er et fokus i fremtidige publiseringer fra forskerne). Studien kunne også i større grad plassert funnene i nasjonal og internasjonal teoretisk kontekst. For det tredje kunne studien i større grad reflektert kritisk rundt hvilken betydning SE, som en form for evidensbasert kunnskap, har for de ansatte i NAV, for det profesjonelle skjønnet, og for kvaliteten på tjenestene som gis.

Det er også viktig å nevne at mange av de andre utprøvingene også har hatt positiv effekt – om ikke i vitenskapelig forstand, så i den forstand at de har bidratt til lokal, erfaringsbasert kunnskap blant aktørene som har vært med i forsøket. For eksempel er det en opplevelse i Sør-Trøndelag at utprøvingene av arbeidsinkludering av unge døve, gruppebasert avklaring, og brukermedvirkning (brukerråd) har gitt viktig kunnskap for utvikling av tjenester i NAV. NAV opplever at deltakelse i prosjektet har medført kritisk refleksjon og økt bevissthet om kunnskapsgrunnlaget til de ansatte i NAV har, samtidig som ny kunnskap er blitt utviklet, både som erfaringskunnskap gjennom utprøvingene og gjennom den forskningsbaserte dokumentasjonen underveis.

7.2.3 Målsetning 3: Utvikling av et læringssystem

De tredje resultatmålet er: «Det er utviklet og etablert et bærekraftig læringssystem mellom aktørene i forsøket som er egnet for overføring».

De tre fylkesprosjektene har tolket og operasjonalisert begrepet på tre svært ulike måter. Østfold/Buskerud har hatt utviklingen av et læringssystem som en integrert del av utprøvingene og målsetningene; Sør-Trøndelag har vurdert læringssystemet som spredning av erfaringer fra utprøvingene i etterkant av at resultatene fra dem foreligger; mens Rogalandsprosjektet har valgt å bruke den etablerte møtestrukturen på NAV-kontorene som læringsarenaer.

Hvis man legger vekt på at læringssystemet skal være *bærekraftig* og *egnet for overføring*, i den forstand at det skal kunne tas i bruk av andre og relativt uavhengig av involverte aktører, er det primært læringssystemet utviklet i Østfold/Buskerud som har oppnådd dette. Læringssystemet er beskrevet i en av kunnskapsbeskrivelsene fra fylkesprosjektet. Det er utviklet som et samarbeid mellom forskerne, NAV-ansatte og brukerrepresentanter.

Læringssystemet utviklet i Østfold/Buskerud synes å være et nyttig verktøy for å koble sammen NAV-kontorene (praksis) og forskere eller utdanningssystemet. Det synes å ha spredningspotensiale også innenfor andre fagområder i NAV. Utformingen av læringssystemet er enkel nok til at det krever relativt lite av NAV-kontorer å implementere det. Samtidig kan det se ut som det finnes et potensiale for videreutvikling av læringssystemet som også inkluderer fylkesnivået, eller et fremtidig regionnivå i NAV. I dette inngår også andre NAV-kontorer.

Det har også vært et uttalt mål for Arbeids- og velferdsdirektoratet at erfaringer skulle deles og spres mellom fylkesprosjektene. Sentralt virkemiddel i dette arbeidet har vært nasjonale nettverkssamlinger, workshops og fylkesprosjektgruppa, der deltakere fra alle fylkesprosjektene har vært samlet. Våre erfaringer, basert på sluttrapporten, delrapporter, intervjuer med prosjektdeltagerne, samt observasjoner på nettverkssamlingene, er at det har vært begrenset læring på tvers av fylkesprosjektene. Med dette menes at det er få – om noen – elementer fra fylkesprosjektene som har blitt tatt i bruk av de andre fylkesprosjektene. Dette er overraskende, gitt at det har vært tematiske fellestrekk mellom fylkesprosjektene. Eksempler er fokuset på unge både i Rogaland og Sør-Trøndelag, på arbeidsgivere og arbeidsgiverkontakt i på Lerkendal og i Østfold/Buskerud, og læringsverktøyet Plan for læring i Østfold/Buskerud.

En sentral årsak til mangel på læring på tvers av fylkesprosjektene slik det beskrives av våre informanter er mangelen på oppfattet relevans mellom prosjektene. De ulike utprøvingene har vært forskjellige helt fra starten av forsøket, og prosjektdeltakerne har hatt vansker med å gjøre konkrete koblinger mellom sitt eget prosjekt og de andre prosjektene.

7.2.4 Målsetning 4: Implementering av anbefalt praksis

Det fjerde og siste resultatmålet er: «Det er lagt et løp for videre arbeid med anbefalt praksis»

Det er stor variasjon mellom de tre fylkesvise prosjektene vedrørende i hvilken grad de har ønsket eller hatt mulighet til å arbeide videre med metodene som er utprøvd. I Østfold/Buskerud har det vært en relativt høy grad av implementering av erfaringene, i den forstand at det ansettes egne jobbspesialister både på de involverte NAV-kontorene, egne fagpersoner på fylkesnivå, og at læringssystem benyttes i tre av de fire NAV-kontorene.

Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag synes å satse på en videreføring av flere av erfaringene fra utprøvingene – spesielt fra tegnspråksprosjektet, brukerrådet, og fra utprøvingene knyttet til gruppeprosesser.

Mye av implementeringen synes samtidig å ha blitt hemmet av at forløpsstudien har blitt ferdigstilt sent i prosjektet. NAV Sør-Trøndelag har tatt en fremtredende rolle knyttet til videre spredning av erfaringene.

Fylkesprosjektet i Rogaland har hatt relativt lav grad av implementering av metodeutprøvingen. Slik vi erfarer det er synes erfaringene fra utprøvingene kun i begrenset omfang å ha hatt noen effekt på praksis ved de involverte NAV-kontorene. Imidlertid har prosjektet bidratt til opprettelsen av et eget Brukerforum, samt til gjennomføringen «NAV-uka» på Universitetet i Stavanger flere år på rad.

Det er kjent at en sentral utfordring med utviklingsprosjekter at det er utfordrende å implementere erfaringene fra prosjektene i drift. Det kan være mange årsaker til dette, men ikke minst mangelen på ressurstilgangen og en ofte avskjermet ramme rundt prosjekter bidrar til at det er vanskelig å videreføre erfaringer fullt ut (Grabher, 2002). Enkelte ganger kan også rammen rundt prosjekter ha endret seg siden starten. Det er derfor viktig å huske på at ny kunnskap ikke alltid lar seg implementere i praksis – av ulike institusjonelle eller organisatoriske årsaker.

I Østfold/Buskerud synes imidlertid det motsatte å ha skjedd. Snarere enn å hindre implementeringen av erfaringene, har institusjonelle endringer *bidratt* til implementeringen. Her tenker vi i særlig grad på de ekstra midlene som NAV Østfold har brukt til å ansette egne jobbspesialister på de to av NAV-kontorene som var med i utprøvingen. Satsingen på jobbspesialister synliggjør på mange måter at fylkesprosjektet i Østfold/Buskerud har dratt nytte av bredere institusjonelle prosesser knyttet til arbeidsinkludering (se blant annet Spjelkavik, Mamelund, & Schafft, 2016).⁹ Et særlig interessant moment er knyttet til omdisponeringen av kommunale midler, som synliggjør en forventning hos den kommunale partneren om effekten av en mer helhjertet satsing på SE/arbeidsinkludering.

Et viktig element vedrørende implementeringen handler om i hvilken grad prosjektet har vært forankret på NAV-kontorene. Et sentralt premiss for en vellykket utprøving er forankring i ledelsen og stabilitet i organisasjonen, dvs. et minimum av endringer i form av omorganiseringer, nye arbeidsoppgaver, o.l.

Det synes som de fleste NAV-lederne har prioritert prosjektene og utprøvingene på kontorene, og forsøkt å implementere erfaringer fra utprøvingene. Samtidig har forankringen på enkelte kontor blitt påvirket av lederskifter og omorganiseringer. Jevnt over synes oppmerksomheten fra resten av kontoret mot prosjektet å ha vært redusert i de mest hektiske omstillingsperiodene («folk har ikke kapasitet til å lære noe nytt nå, i tillegg til alt det andre nye de skal lære»). De nye NAV-lederne som har kommet inn synes å ha vært positivt innstilt til prosjektene, og har bidratt i positiv retning.

Mange av de NAV-ansatte opplever at utprøvingene har bidratt til å endre holdninger og praksis blant andre ansatte på NAV-kontorene. I disse prosessene synes rollen til de lokale NAV-lederne å ha vært betydelig, i den forstand at de har vært lokale «gatekeepers» for hvorvidt resultatene fra metodeutprøvingene skulle spres eller videreføres på kontoret. I de utprøvingene der NAV-lederne har hatt tiltro til resultatene fra utprøvingene har metodene i større grad blitt videreført. Utprøvingene på kontorer

⁹ Regjeringen omdisponerte 100 millioner kroner fra arbeidsmarkedstiltakene i statsbudsjettet for 2017 til oppfølging i egen regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som en videreføring av satsingen på myndiggjorte og løsningsdyktige NAV-kontor fra Stortingsmelding 33 i 2016. Disse midlene ble spredt på fylkene, og brukt til en videre satsing på bruk av SE-metodikk i NAV-kontorene. Midlene har medført opprettelsen av egne jobbspesialiststillinger ved mange av kontorene. Blant annet har erfaringene fra fylkesprosjektet i Østfold/Buskerud vært relevant for oppgavebeskrivelsene til jobbspesialistene ved kontorene som har opprettet disse. I Østfold ble midlene fordelt på Rygge og Moss, som var med i fylkesprosjektet, samt Fredrikstad og Askim. I Buskerud ble midlene tildelt NAV Ringerike.

hvor det har pågått omorganiseringer, lederskifter, og/eller skifte av sentrale prosjektdeltakere har det vært mer utfordrende å videreføre erfaringene.

7.3 Problemstilling 3: Mekanismer som kan forklare resultatene

De tre fylkesprosjektene i PKU har hatt ulike resultater. Her fokuserer vi på den tredje problemstillingen for rapporten: Hvilke mekanismer forklarer variasjonen i resultater mellom fylkesprosjektene i PKU? Vi fokuserer på tre mekanismer: variasjon mellom utprøvingene i hvert fylkesprosjekt, ulike kunnskapsforståelser mellom aktørene, og prosjektledelse.

7.3.1 Variasjon mellom utprøvingene

I evalueringen framsto det relativt tidlig som tydelig at det er en betydelig forskjell mellom fylkesprosjektene omhandler i hvor stor grad det er variasjon mellom de ulike utprøvingene internt i hvert fylkesprosjekt. Denne variasjonen ble beskrevet i begge delrapportene.

I Østfold/Buskerud har det vært relativt lite variasjon, da prosjektet har vært strukturert rundt én utprøving på fire ulike NAV-kontorer. Selv om det har vært noe lokal variasjon mellom NAV-kontorene, for eksempel knyttet til at kontorene har holdt til i to ulike fylker, har det vært et sentralt fokus i prosjektet å minimere denne variasjonen. Et viktig element mener vi har vært at felles målsetninger og tematikk har gjort det mulig for de involverte NAV-kontorene å føre diskusjoner om erfaringer med SE-arbeidet, noe vi har sett i betydelig mindre grad i de andre fylkesprosjektene. Dette er en type læringssløyfe som har hatt positiv effekt.

I Sør-Trøndelag har det vært betydelig variasjon. Det har vært seks ulike utprøvinger, fordelt på tre utprøvsarenaer. Utprøvingene har hatt begrenset tematisk overlapp, selv om det til en viss grad har blitt gjort tematiske koblinger underveis i prosjektet – for eksempel mellom Jobbhuset og NAV Orkdal. Videre har det vært to delprosjekter, bestående av en kunnskapsoppsummering gjennomført av SINTEF (delprosjekt 1) og arbeidet knyttet til de seks utprøvingene og den tilhørende forløpsstudien (delprosjekt 2), og hvor koblingen mellom de to delprosjektene har vært begrenset. Alle disse faktorene synes å bidra til å opprettholde variasjonen i utprøvingene gjennom prosjektperioden. Denne måten å organisere utprøvingene på kan illustreres slik:

I Rogaland har det vært noe variasjon, men ikke så omfattende som i Sør-Trøndelag. Fylkesprosjektet har hatt tre delprosjekter, hvor utprøvingene har vært et eget delprosjekt og fordelt på to utprøvsarenaer. Disse to utprøvingene har slik vi forstår det vært relativt lite prioritert i fylkesprosjektet, og de har blitt gjennomført relativt isolert fra hverandre, til tross for at begge omhandler metoder for avklaring av arbeidssøkere.

Variasjonen peker på forskjellige måter utlysningen har blitt tolket på og utøvd. Den peker selvfølgelig også på ulike lokale betingelser og forhold i fylkene og i utprøvsarenaene, for eksempel hvilke utfordringer som er på dagsorden og som utprøvingene springer ut av. I tillegg peker variasjonen på forskjellig form og kvalitet på oppgaveløsningen. Bakgrunnen for valg av tema – eller, sagt på en annen måte, tolkningen av utlysningen – har også vært svært ulike, noe som har hatt stor innvirkning på variasjonen mellom prosjektene.

En observasjon vi mener er interessant er at den variasjonen som var gitt gjennom fylkesprosjektene opprinnelige design i hovedsak har blitt opprettholdt gjennom hele prosjektperioden. Fylkesprosjektene har med andre ord i relativt liten grad klart å minimere variasjonen underveis, til tross for en anerkjennelse av betydelig kompleksitet i prosjektene, og til og med til tross for endringer i strukturelle elementer i prosjektene – for eksempel prosjektledelsen i Sør-Trøndelag. Det kan stilles spørsmål ved

hvorfor det ikke har blitt gjort noen større endringer i organisering av utprøvingene i verken Rogaland eller Sør-Trøndelag for å bøte på kompleksiteten i disse prosjektene.

Variasjonen mellom utprøvingene har vært tett koblet til graden av tydelige felles målsetninger og tematikker mellom de ulike aktivitetene i fylkesprosjektene. For at det skal foregå læring mellom organisasjoner (altså mellom prosjektene og/eller utprøvingene) er man nødt til å ta utgangspunkt i noe felles, for eksempel en felles metode, teori, eller brukergruppe. Dette felles innebærer at det er en gjensidig interesse for og målsetninger knyttet til temaet som skal utvikles og læres. Det innebærer også en viss felles forståelse av temaet. Stor variasjon mellom prosjektene – enten det mellom utprøvingene, delprosjektene eller de fylkesvise prosjektene – vanskeliggjør derfor læring og utvikling fordi det er få felles temaer å ta utgangspunkt i.

Denne variasjonen synes å ha vært til hinder for læring og utvikling mellom de ulike utprøvings- og prosjektarenaene. Østfold/Buskerud er det eneste av fylkesprosjektene som har utviklet et læringssystem som en del av prosjektet. Sett i lys av kompleksiteten mellom utprøvingene er dette derfor ikke svært overraskende. Det har ikke vært enkelt i verken Sør-Trøndelag eller Rogaland å finne frem til gode felles temaer på tvers av utprøvingene i hvert enkelt fylkesprosjekt de har kunnet bruke som utgangspunkt for et læringssystem.

Det må allikevel fremheves at i slutfasen av forsøket er vårt inntrykk at prosjektmedarbeiderne i større grad ser fellestrekk mellom de ulike utprøvingene, og at de kunne hatt mer nytte av erfaringsutveksling på tvers enn det de har fått til. I tillegg opplever vi at det *internt* i hver enkelt utprøvingsarena – der variasjon i tematikk ikke er gjeldende – likevel har vært betydelig erfaringsbasert læring. Denne læringen har tatt ulik form i de ulike prosjektene og utprøvingene, men mest sentralt er at det finnes en betydelig mengde erfaringsbasert kunnskap i de ulike utprøvingene.

7.3.2 Ulike kunnskapsforståelser

En annen sentral mekanisme som har påvirket resultatene i PKU er ulike kunnskapsforståelser mellom de ulike involverte aktørene. Som nevnt tidligere er en sentral forutsetning for forsøket et konstruktivt samarbeid mellom aktørene – i særlig grad mellom forskerne og NAV. Synergien mellom disse aktørgruppene består i utgangspunktet i at forskerne besitter teoretisk og metodisk kompetanse, mens NAV besitter kunnskap om den konteksten metoden skal passe inn i (Johannessen et al., 2011). I tillegg besitter brukerne viktig kunnskap om innholdet i og kvaliteten på tjenestene (Andreassen, 2009).

På lokalt nivå fungerer samarbeidet godt, og det fortelles om gode relasjoner mellom forskerne som er ute på NAV-kontorene og de NAV-ansatte. På dette lokale nivået greier aktørene i stor grad å skape felles forståelser av hva som skal være relevant kunnskap. De aller fleste forskerne i utprøvingene i PKU arbeider innenfor en kvalitativ tilnærming, og er således vant til og trives med en nær relasjon til forskningsfeltet. Mange av forskerne har også erfaring med NAV fra tidligere.

Det har blitt nevnt fra de aller fleste hold at dette samarbeidet har tatt tid å utvikle. Samtidig synes synes å variere hvor tett samarbeidet er og hvor hyppig kontakt aktørene har med hverandre. Vårt inntrykk er at det også varierer mellom utprøvingene i hvilken grad forskerne gir innspill til utvikling og i hvilken grad det legges til rette for utvekslinger og dialog.

På et overordnet nivå i fylkesprosjektene har det vært utfordrende å få gjennomført praksisforskningen på en hensiktsmessig måte. Diskusjonene har i særlig grad omhandler hva forskningen knyttet til utprøvingene skal innebære – dvs. hva slags forskningsdesign som skal legges til grunn for utprøvingene, og hvem av partene som skal ha beslutningsmyndighet over forskningen. Diskusjonene kan

knyttet til ulike (institusjonelle) vurderinger av kvaliteten i de forskningsdesignene som er valgt i fylkesprosjektene. Diskusjonene har vært særlig fremtredende i både Rogaland og i Sør-Trøndelag, men de har utartet seg forskjellig. Vi har ikke sett til tilsvarende diskusjoner i Østfold/Buskerud.

Et kjennetegn spesielt ved fylkesprosjektet i Rogaland, samt i Sør-Trøndelag, er at forskermiljøene i stor grad representerer en praksisnær og kvalitativ sosialfaglig forskningstilnærming og kunnskapsforståelse. En slik posisjon innebærer ofte (men ikke alltid) en skepsis til evidensbasert kunnskap (se for eksempel Ohnstad, Ylvisaker, & Rugkåsa, 2014). En slik kunnskapsforståelse kan stå i et motsetningsforhold til den dominante kunnskapsforståelsen i NAV, som ofte baserer seg på en større tiltro til evidens.

Diskusjonene i Rogaland har en tydelig undertone som grunner i ulike vurderinger i en slik kvalitativ forskningsmessig tilnærming. Forskerne på den ene siden vurderer dette som den eneste metoden som på en ordentlig måte klarer å fange opp kompleksiteten knyttet til menneskelige relasjoner og skjønnsvurderinger. Imidlertid var denne forskningstilnærmingen i liten grad i overenstemmelse med ønskene fra NAV, slik vi har beskrevet det tidligere.

I Sør-Trøndelag har diskusjonene også grunnet i ulike syn på kvalitet i forskningen, og således ulike oppfatninger av hva forskningen skulle svare på. Mens NAV ønsket mest mulig eksakt kunnskap om virksomme arbeidsmetoder rettet mot ungdom, var forskernes utgangspunkt hva som er virksomme metoder *i praksis* og hvordan disse oppleves av de involverte aktørene selv. Ut over disse diskusjonene har (som vi har beskrevet i avsnitt 5.1) misforståelser i gjennomføringen av samt uenigheter i vurderingen av forløpsstudien ført til ytterligere forsterkning av diskusjonene og uenighetene.

I Østfold/Buskerud finner vi få diskusjoner knyttet til ulike kunnskapsforståelser, utover de diskusjonene som ble ført i prosjektet i tidlig fase. I dette fylkesprosjektet synes forskerne å ha vært åpne på at de ikke er NAV-eksperter men snarere «utenforstående» som skal bidra med utviklings- og læringsprosesser. I tillegg synes tillit mellom forskerne og NAV å ha spilt en rolle. Forskerne beskriver blant annet en oppmerksomhet på dialog og tillit mellom NAV og forskerne som et annet suksesskriterium for prosjektet.

7.3.3 Prosjektledelse

En tredje mekanisme som har påvirket resultatene i fylkesprosjektene er ledelse. Der de to foregående mekanismene (ulike kunnskapsforståelser og variasjonen i utprøvingene) er strukturelle forhold som de individuelle aktørene i fylkesprosjektene i relativt liten grad kan påvirke underveis i prosjektperioden, innebærer prosjektledelse en relativt høy grad av agens.

En sentral faktor har vært hvordan ledelsen i hvert av fylkesprosjektene har tilnærmet seg dialogen med direktoratet vedrørende utforming og gjennomføring av aktivitetene. Tilnærmingen i Sør-Trøndelag kan generelt beskrives som en *bestiller-utfører*-orientering. De har tolket prosjektledelsen som en iverksetting av bestillinger knyttet til utarbeidelsen av forskningsbasert kunnskap fra direktoratet. For eksempel, ifølge direktoratet ønsket prosjektledelsen i Sør-Trøndelag konkrete beskrivelser fra direktoratet av hvilke aktiviteter som skulle gjennomføres og hvordan de skulle gjennomføres – blant annet innholdet i og utformingen av læringssystemet. I løpet av prosjektperioden erfarer vi at denne bestiller-orienteringen har blitt modifisert noe, ved at det har blitt økt oppmerksomhet i prosjektledelsen på at avgjørelsesmyndigheten knyttet til konkrete aktiviteter skulle ligge i prosjektet.

Tilnærmingen i Rogaland kan beskrives som en *isolering*. I følge direktoratet har fylkesprosjektet i Rogaland ønsket minimalt med oppfølging i løpet av forsøket, og at direktoratet skulle holde seg unna design og gjennomføring av prosjektet. Direktoratet opplevde at deres oppfølging og forslag til endring

av forskningsdesign ble oppfattet som en innblanding i fylkesprosjektets og forskernes autonomi. Forskerne på sin side beskriver at årsakene til isoleringen var at direktoratets og NAV Rogalands innstilling til prosjektet var så kritisk at det til tider opplevdes som å «jobbe i motvind». Konflikten dreide seg, som vi har beskrevet tidligere, rundt innholdet i og kvaliteten på analysene av utprøvingene. Samarbeidet mellom forskerne og direktoratet virker derfor å være preget av to ulike oppdragsforståelser. Forskerne opplevde seg selv som fristilte forskere som hadde rett til å gjøre den forskningen de ønsket. Direktoratet opplevde at det var et samarbeidsprosjekt med noen tydelige retningslinjer som ikke ble fulgt.

Tilnærmingen i Østfold/Buskerud kan beskrives som preget av *lydhørhet*. Fylkesprosjektet har i større grad enn de to andre fylkesprosjektene vært opptatt av en dialog med direktoratet om gjennomføringen av prosjektet; slik vi oppfatter det basert på en gjensidig anerkjennelse av at verken direktoratet eller prosjektledelsen har en fullverdig forståelse av dette. Tilnærmingen har derfor vært preget mer av en gjensidig læringsprosess enn i de to andre fylkesprosjektene. Dette understøttes av direktoratet som erfarer at de har hatt større læringsutbytte på samarbeidsdrevet innovasjon og prosjektutvikling fra Østfold/Buskerud enn fra de to andre fylkesprosjektene.

Hvordan kan disse tre tilnærmingene forklares? En forklaring mener vi ligger i plasseringen av prosjektledelsen. Plasseringen av prosjektledelsen i NAV Fylke slik det ble gjort i Sør-Trøndelag har gitt seg utslag i en for stor vektlegging av en tradisjonell byråkratisk styringsform knyttet til bestillinger og utføring, som er svært sentral i en organisasjon som NAV. Til tross for at plasseringen av prosjektledelsen i NAV Sør-Trøndelag har gitt unik forankring i fylkesleddet, har dette gått på bekostning av utprøvingenes (og forskningens) behov for mer autonomi. Plasseringen av prosjektledelsen i forskermiljøene har innebåret større frihetsgrader for forskerne, noe som har gitt seg utslag i for stor autonomi (Rogaland), men også i en mer balansert relasjon (Østfold/Buskerud). Det kan derfor virke hensiktsmessig med en plassering av prosjektledelsen hos forskerne – men som vi har sett spesielt i Rogaland innebærer dette samtidig ikke at man eliminerer all risiko knyttet til gjennomføring av prosjektledelse.

En annen forklaring som bidrar til å belyse forskjellene mellom de to forskerstyrte prosjektene (Rogaland og Østfold/Buskerud) er forskermiljøenes kjennskap til NAVs arbeidsmåter og kunnskapsforståelser knyttet til utviklingsarbeid. Flere av aktørene i forskermiljøet i Østfold/Buskerud har erfaring fra tilsvarende arbeid, enten i Arbeids- og velferdsdirektoratet eller andre steder, noe som har gitt dem en fordel knyttet til å svare på forventningene til direktoratet. I Rogaland har ikke aktørene i prosjektledelsen hatt en tilsvarende kunnskap.

En tredje forklaring kan ligger i eksistensen av en prosjektleder med entreprenøriske trekk og interesser, og som både ønsker og evner å jobbe på tvers av organisatoriske, sektorbaserte, faglige og andre skillelinjer. Slike ledere er tett knyttet opp til det vi tidligere har referert til som innovation champions (se avsnitt 2.2). I forskningslitteraturen beskrives gjerne at entreprenøriske ledere leder gjennom å motivere ansatte samt å gi dem muligheten til å reflektere over og eventuelt korrigere sin atferd (Windrum & Koch, 2008). Samtidig innehar de kompetanser og legitimitet i ulike felt, som gir dem tilgang til ressurser (og muligheter til å påvirke aktører og aktiviteter) de ellers ikke ville hatt (Greenwood et al., 2011).

En slik tilnærming baserer seg med andre ord i større grad på å endre og kultivere forståelsene til hver enkelt prosjektdeltager enn mer formelle autoritative ledelsesmåter som primært handler om å delegere oppgaver. Det større fokuset på dialog og inkludering av ulike synspunkter i Østfold/Buskerud enn i de to andre fylkesprosjektene illustrerer en mer entreprenør-orientert prosjektledelse.

8 Implikasjoner og anbefalinger

Erfaringene fra PKU er interessante for NAV i lys av den overordnede målsettingene om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, hvor ulike politikkområder må virke sammen for å bidra til en god samfunnsutvikling. De er også interessante i lys av Stortingsmelding 33 (2015-2016), som handler om å utvikle en robust forvaltning gjennom blant annet å gi økt myndighet og handlefrihet til NAV-kontorene. Dette innebærer at ledelsen og ansatte på presumptivt større NAV-kontor enn i dag vil få en større del av ansvaret for å utvikle og produsere nye tjenester.

For Arbeids- og velferdsdirektoratet vil denne utviklingen innebære store endringer. Endringene vil blant annet handle om å utvikle styringsvirkemidler vis-a-vis fylkesleddet og NAV-kontorene som innebærer mindre grad av forvaltningsbasert og standardisert styring på innhold, og en større grad av støtte og koordinering gjennom rollen som fagdirektorat. Endringene vil også handle om å aktivisere partnerskapet mellom stat og kommune i kompetanse- og tjenesteutviklingen, samt spille mer aktivt på og utvikle den profesjonelle og faglige kompetansen som finnes i organisasjonen, ikke minst på sosialsiden.

I tillegg vil endringene handle om å legge til rette for samarbeid mellom det lokale og regionale nivået i NAV, samt mellom NAV og andre relevante aktører (utdanning, brukere, arbeidsgivere), for å utvikle en mer helhetlig, kunnskapsbasert tjenesteyting hvor aktørenes medvirkning står sentralt. I disse prosessene vil ikke tradisjonell hierarkisk etatsstyring være tilstrekkelig.

I de påfølgende avsnittene diskuterer vi hvilken kunnskap organiseringen og gjennomføringen av PKU-prosjektet bidrar med relatert til disse pågående endringene og utfordringene for NAV generelt og Arbeids- og velferdsdirektoratet spesielt.

8.1 To grunnleggende syn på kunnskap, styring og lokal tjenesteinnovasjon

Et viktig utgangspunkt for designet av PKU har vært vektleggingen av de lokale fylkesprosjektenes autonomi og lokale eierskap med tanke på å utvikle lokale læringssystemer mellom forskere, utdanning, NAV og brukere. Dette eierskapet skulle samtidig kombineres med et evaluerings- og forskningsdesign som kunne si noe om betydningen av innsatsen («virksomme prosesser»), og som kunne spres til andre deler av etaten.

Dette designet har innebåret spenninger mellom styring/kontroll og autonomi/lokal utvikling. Det har også innebåret spenninger mellom ulike institusjonelle logikker knyttet til hver av aktørene. Forsøkene på å håndtere disse spenningene har foregått på svært ulike måter i de ulike fylkesprosjektene. I Rogaland har forskernes synspunkter og interesser fått dominere, og fylkesprosjektet har vendt seg bort fra NAV. I Sør-Trøndelag har NAVs og forskernes interesser blitt løsrevet og separert fra hverandre ved å dele prosjektledelsen mellom forskerne og NAV. I Østfold/Buskerud har fylkesprosjektet utviklet et forsknings- og evalueringsdesign som ligger nært opp til direktoratets ønsker, til tross for en mindre grad av teoretisk forankring enn de to andre prosjektene.

Disse ulike håndteringene kan relateres til to grunnleggende syn på kunnskap, styring og lokal tjenesteinnovasjon. Et første syn innebærer en vektlegging av spenningene i PKU som en destruktiv og uønsket faktor i slike nettverksbaserte, samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser. Eksempler er et organisasjonsmodell i PKU som har gitt direktoratet begrensede muligheter til å påvirke prosjektene; at direktoratets bestilling allerede i utgangspunktet var utydelig, særlig knyttet til ambisjonen om at prosjektene lokalt skulle føre til utvikling av et læringssystem uten at noen visste hva det var; eller til at det

per definisjon er nesten umulig å overføre lokalt utviklede, erfaringsbaserte innovasjoner uten ordentlig forankring i linja i NAV til ny læring og praksis på organisatorisk og institusjonelt nivå. Innenfor et slikt syn er fokuset på å redusere spenningene gjennom tydeligere bestillinger, klarere ansvar og bedre forankring i organisasjonen.

Et annet syn innebærer at PKU til tross for utfordringer på administrativt nivå har gitt betydelig erfaringsbasert læring på både individ- og gruppenivå i prosjektene. Det har blitt gjennomført et betydelig antall kreative prosesser som både har medført konkrete resultater i form av ny kunnskap om virksomme metoder, og som har ført til kompetanseheving knyttet til innovasjon og samarbeid blant de involverte personene. Her vil det vektlegges de tettere forbindelsene som er skapt mellom NAV-kontorer, fylkesledd, brukere, direktoratet, fylkesmenn, arbeidsgivere etc. Innenfor et slikt syn er fokuset på å kultivere spenningene. Snarere enn å produsere direkte målbare og generaliserbare effekter av de utprøvde tiltakene, vil målet med forskningen være å bistå lokale utviklingsprosesser.

Disse to synene kan ikke føres direkte tilbake til enkeltaktører i PKU, men er idealtyper. Vi mener de er såpass grunnleggende at de har relevans også utenfor PKU og arbeids- og velferdsfeltet. De vil være sentrale faktorer som designere av nettverksbaserte innovasjonsprosjekter er nødt til å ha inngående kjennskap til innenfor den konteksten prosjektene skal utvikles.

8.2 Hva kan direktoratet lære av PKU?

PKU har betydelige implikasjoner for tenkningen rundt og arbeidet med innovasjon, utvikling og læring i Arbeids- og velferdsdirektoratet som helhet.

En første implikasjon er at samstyrings- eller nettverksstyringskompetanse i direktoratet innebærer å få innsikt i og ta innover seg de ulike forståelser av kunnskap og læring som er knyttet til ulike institusjonelle aktører. I noen grad vil aktørenes forståelser henge tett sammen med deres egne måter å arbeide på, og som er betinget av regelverk og oppgaver de skal løse. Dette kan for eksempel være ulik profesjonell kompetanse og verdier eller ulike styrings- og samarbeidsformer mellom stat og kommune, eller mellom forskere og NAV.

Disse ulike forståelsene kan gi opphav til mer eller mindre grunnleggende spenninger og konflikter, som i liten grad kan endres direkte gjennom styring, men hvor det må skapes samhandlingsarenaer og møteplasser på ulike nivåer hvor disse utfordringene kan diskuteres systematisk i lys av de oppgaver som skal løses. Et eksempel på utviklingen av slike møteplasser er koblingen av ulike NAV-kontorer og fylkesleddet på samme utviklingsprosjekt med samme målsetninger, tematikk, og metode, slik vi for eksempel har sett tydeligst i Østfold/Buskerud.

Et annet eksempel er å gjennomføre dialogbaserte konferanser mellom ulike institusjonelle aktører og profesjoner. Slike konferanser tar som utgangspunkt at velferdsprofesjonene (forskere, utdanning og yrkesaktive) motiveres mer av indre belønninger knyttet til sin faglige autonomi og relasjonen til brukerne enn av ytre belønninger og styring (Mastekaasa, 2008), og at veien til endring følgelig må gå veien om dem. Konferansene kan også handle om å mobilisere brukerne, som vil ønske seg prosjekter som tar utgangspunkt i deres behov for helhetlig innsats, for å bli hørt og involvert, og antakeligvis for at den best dokumenterbare kunnskapen skal ligge til grunn for de tiltak som de møter og skal delta i. Slik sett kan direktoratets samstyringskompetanse i større grad informeres av ulike kunnskapsgrunnlag.

Noen av diskusjonene vil antageligvis være av en karakter som ikke kan endres på kort sikt, men hvor det kreves år med dialog og samhandling for å kunne utvikle felles forståelser. Et sentralt eksempel er

den tradisjonelle diskusjonen mellom ulike former for organisatorisk læring, som vi beskrev i avsnitt 2.4, mellom en sentralisert og standardisert forståelse, en profesjonell og lokalt forankret forståelse, en utviklingsorientert og entreprenørisk forståelse og en forståelse knyttet til inkrementell og kontinuerlig forbedring. Disse ulike læringsformene innebærer særegne forståelser og som krever betydelig tid for å samordne.

Derfor er en annen implikasjon fra PKU anerkjennelsen av sannsynligheten for at man ikke lykkes med slike prosesser i løpet av fire år, men at det krever en mer langsiktig innsats. Spesielt i hierarkisk organiserte byråkratier med fokus på standardiserte tjenester og resultater vil en slik innsikt være krevende å forvalte. Vi mener resultatfokuset må endres fra å primært omhandle (målbare) effekter, til å i større grad omhandle hva som skal til for at aktørene lokalt i større grad ser at et effektfokus kan være nyttig for den arbeidsformen de utvikler.

En tredje implikasjon er tålmodighet i forbindelse med planlegging og design av aktiviteter for å skape felles forståelser. Like viktig som å evaluere aktivitetene, og finne ut om de virker, er det å planlegge aktivitetene slik at de er godt teoretisk, metodisk og praktisk forankret. Det kan hende at planleggingsaktivitetene vil kunne ta minst like lang tid som utprøvingsaktivitetene.

Direktoratet og fylkesprosjektene hadde i PKU begrenset tid til rådighet til å utvikle sine prosjekter. Dette mener vi har påvirket forsøket negativt i den forstand at grunnleggende diskusjoner og avklaringer ikke ble ferdigstilt før prosjektene ble igangsatt, noe som har ført til at det PKU har blitt brukt altfor mye tid på diskusjoner og avklaringer underveis. Den manglende tiden og overenstemmelsene synes også å henge sammen med manglende planlegging og samarbeid mellom departement og direktorat knyttet til prosjektet.

En fjerde implikasjon er at det er viktig å understreke at utviklingen av en samstyringskompetanse i direktoratet ikke nødvendigvis handler om å oppgi styringsambisjonene. I stedet handler det om å utvide den tradisjonelle styringen via lovgivning, oppdragsdokumenter og kontroll, med mer dialogbaserte og prosessorienterte virkemidler. Det er imidlertid viktig at virkemidlene understøtter hverandre, og at de som skal lede innovasjonsaktivitetene har et primærfokus på prosess/utvikling og på tilretteleggingen av gode diskusjoner, mer enn på å oppnå et bestemt resultat.

Formålet med en slik utvidelse av styringsvirkemidlene er slik vi ser det i første omgang å berede grunnen for endring, ikke å gjennomføre (og evaluere) konkrete endringer. Et hovedfokus bør her antakeligvis være på å opparbeide kunnskap i direktoratet om de ulike kunnskapsforståelsene som finnes hos aktørene involvert, spesielt vedrørende potensielle motsetninger mellom en praksis- og en mer teoretisk kunnskapsforståelse. Disse ulike kunnskapsforståelsene vil også antagelig være koblet til ulike forestillinger om hvordan tjenesteinnovasjon best kan gjennomføres. Dette mener vi er viktige diskusjoner som må tydeliggjøres og adresseres direkte.

Den prinsipielle tenkingen rundt utviklingen av samstyring bør antakeligvis utvikles nasjonalt, og diskuteres lokalt. Også innenfor et sterkere regionalt og lokalt NAV vil det være behov for den kompetansen, nærheten til forskningen samt koblingen til nasjonalt politisk nivå som et fagdirektorat besitter. I en slik strategi vil det være viktig å tydeliggjøre hvor de kritiske utfordringene for et tettere samarbeid og en mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon ligger, og legge opp en strategi for hvordan de kan diskuteres og håndteres.

Per i dag er det også et spørsmål om universiteter og høyskoler, de nye regionale leddene i NAV, og i særlig grad NAV-kontorene, vil være i stand til å adressere de utfordringer som en mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon reiser. Basert på forskning om lokalkontorenes organisering er det lite som tyder på at en slik kompetanse er fremtredende på de aller fleste kontorene. Snarere synes en slik lokal

utviklingsorientering å være unntaket snarere enn regelen, og knyttet til spesielle forutsetninger ved kontorene og ved ledelsen. Den fremtredende tenkningen ved NAV-kontorene synes å være en forventning om bestillinger og målsetninger utarbeidet av direktoratet eller fylkesleddet som kontorene kan rette seg mot (Fossestøl et al., 2015). Det behøves mer forskning som også inkluderer relasjonene mellom NAV-kontorene, UH-sektoren, arbeidsgivere, og fylkene/regionene knyttet til innovasjon og utvikling.

En femte implikasjon er et behov for en mer helhetlig tenkning rundt programteori som en mulig måte å ramme inn diskusjoner vedrørende design og evaluering av tjenesteinnovasjoner (Funnell & Rogers, 2011; Pawson, 2006). Programteori handler om hvordan og hvorfor en intervensjon som for eksempel en ny metode for arbeidsrettet oppfølging virker. Den innebærer dermed et fokus ikke bare på resultater eller effekt av intervensjonen, men også på vurderinger av hvordan intervensjonen vil kunne virke eller implementeres i ordinær praksis. Ved å gjennomføre programteoretiske overveielser på et helhetlig nivå i innovasjonsforsøk, samt i *forkant* av eventuelle utprøvinger, tvinges aktørene til å tenke igjennom de grunnleggende antagelsene og forventningene til forsøket. En slik programteoretisk tilnærming synes å ligge implisitt i utlysningsdokumentene i PKU – for eksempel ved et ønske om at prosjektene skal forklare hvorfor den utprøvde metoden har eller ikke har effekt. Vi mener at fremtidige forsøk kan være enda tydeligere i programteoretiske forventninger og ambisjoner.

Programteoretiske overveielser innebærer også å forholde seg til NAVs (og andres) erfaringer med tilsvarende samarbeidsdrevne innovasjonsprosjekter. Et nærliggende eksempel knyttet til PKU er erfaringene fra HUSK-forsøket, som til tross for en noe ulik organisasjonsstruktur også er like på mange punkter. Erfaringer med HUSK-forsøket kunne antageligvis vært integrert og tydeliggjort i større grad i utarbeidelsen av PKU.

Samlet sett synliggjør disse læringspunktene behovet for en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter. Vi mener det er viktig å *utvikle en felles forvaltningspolitikk* knyttet til samarbeidsdrevet innovasjon (Fossestøl, 2009). Gitt de grunnleggende spenningene mellom sentral styring av innovasjon og behovet for lokal autonomi handler en slik forvaltningspolitikk om hvordan politiske myndigheter og sentralforvaltningen på best mulig måte kan stimulere til en type kunnskapsutvikling som er i tråd med deres ønsker og interesser på lokalt nivå, og som samtidig inkluderer deltagelse fra relevante institusjonelle samarbeidspartnere – for eksempel brukere, forskere, undervisningsinstitusjoner, arbeidsgivere, og medbestemmelsesapparatet. Det er grunn til å tro at andre deler av statsforvaltningen, ikke minst helse- og utdanningsdirektoratet, vil ha relevant kunnskap og erfaring om utøvelsen av fagdirektoratsrollen med ulike samstyringspregede virkemidler. Denne utøvelsen gjelder ikke minst politisk initierte tiltak og intervensjoner.

Hvordan skal departementet og direktoratet koordinere seg for å best mulig kunne nyttiggjøre seg fordelene med nettverksbaserte samarbeid? Hvem skal ha ansvar for hvilke oppgaver i tilknytning til design, gjennomføring og evaluering av innovasjonsarbeidet? Hvordan skal målsetninger og oppgaver for å nå målsetningene utarbeides? Hvilken type kunnskap ønskes produsert, og på hvilken måte? Det er grunn til å tro at slike diskusjoner vil kunne være nyttige for å heve gjennomføringsevnen av slike innovasjonsprosjekter.

8.3 Anbefalinger

Basert på erfaringene fra PKU synes det å være noen forhold som bidrar til å øke sannsynligheten for at fremtidige innovasjonsforsøk blir vellykkede.

- **Reduksjon av organisatorisk kompleksitet**
PKU-designet synes å ha gitt direktoratet begrenset mulighet til å påvirke prosjektene. Hovedvirkemidlene for å sikre en utvikling i overensstemmelse med overordnede ønsker har vært dialog og forhandlinger, men disse virkemidlene har vist seg utilstrekkelige når de involverte lokale aktører har hatt sterke divergerende synspunkter på innretningen av de lokale prosjektene og på spørsmålet om forsknings- og evalueringsdesign. I en slik situasjon vil det å redusere organisatorisk kompleksitet være hensiktsmessig, hvert fall for nasjonalt initierte prosjekter.
- **Tid til utvikling av både overordnede programmer og lokale/regionale prosjekter**
Tid til utvikling innebærer at det avses ressurser til planlegging og samordning med potensielle samarbeidspartnere, for å utvikle større grad av felles forståelse ved prosjektstart. Dette kan eksempelvis innebære en programteoretisk tilnærming der de grunnleggende antagelsene om effekt og kausalitet og om metodologiske implikasjoner tydeliggjøres.
- **Anerkjennelse av risiko for å feile**
Dette innebærer en tydeliggjøring av ambisjonsnivå, nærmere bestemt en anerkjennelse av at ikke alle utviklingsforsøk fører til ny kunnskap som direkte kan tas i bruk av forvaltningen eller som fører til ny praksis som direkte kan implementeres i linja. En slik anerkjennelse av risiko kan også henge sammen med formaliserte muligheter for å endre eller avslutte pågående prosjekter. Anerkjennelsen kan også henge sammen med en tydeliggjøring av ambisjoner og målsetninger, som kan fungere som grunnlag for diskusjoner om veivalg, uenigheter eller lignende underveis i prosjektene.
- **Krav til prosjektledelse**
Tydeligere krav til plassering og gjennomføring av prosjektledelse, samt til prosjektleders kvalifikasjoner. Plasseringen bør vurderes plassert hos forskermiljøene, men dette bør også følges opp med tydelige krav til gjennomføring og resultater.
- **Innarbeidelse av pilotering i forsøksdesign**
Det synes å være behov for en tydeligere tenkning rundt pilotering som et organisatorisk virkemiddel i fragmenterte utviklingsforsøk med mange målsetninger, metoder, og aktører. Pilotering kan for eksempel innebære at det i første omgang gjennomføres pilotstudier, som, hvis de vurderes som nyttige og interessante, kan videreføres i større skala. Pilotering kan også eksempelvis innebære at det gjennomføres mer grunnleggende teoretiske og metodologiske vurderinger i forkant av utprøvingene – for eksempel tilsvarende den som ble gjennomført i delprosjekt 1 i Sør-Trøndelag – men som også er tydelig koblet til utprøvingene.
- **Utvikle samstyringskompetansen i Arbeids- og velferdsdirektoratet**
PKU har også synliggjort behov mer samstyringskompetanse i direktoratet. Et hovedfokus bør være på å opparbeide kunnskap om de ulike kunnskapsforståelsene hos relevante aktører involvert, ikke minst vedrørende metodiske og teoretiske perspektiver på hva som menes med «virksomme prosesser» eller «effekt». Mens samstyringskompetansen utvikles nasjonalt bør den også diskuteres lokalt i lys av en NAV-organisasjon i endring. Det bør vurderes utarbeidet

en strategi for å tydeliggjøre hvordan mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon kan diskuteres, utvikles og håndteres.

- **Utarbeide en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter knyttet til (samarbeidsdrevet) innovasjon**

PKU har synliggjort behovet for en mer koordinert innsats fra sentrale myndigheter knyttet til lokal og samarbeidsdrevet innovasjon. Man kan også tenke seg en arbeidsdeling hvor direktoratet har ansvar for større nasjonale prosjekter mens regionale aktører og lokalkontorer kan rå over midler som i større grad kan brukes til lokalt initiert utviklingsarbeid. Disse virkemidlene peker i retning av mer avgrensede ambisjoner, tydeligere målsettinger, krav til minimum kritiske spesifikasjoner, lavere ambisjoner, færre institusjonelle aktører, og mer styring og koordinering fra sentralt hold.

Referanser

- Andreassen, T. A. (2009). Brukermedvirkning i NAV. *Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. (2015). Reforming Social Services: The Institutional and Organizational Context of the HUSK Program. *Journal of evidence-informed social work*, 12(1), 32-49.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2013). Ramme for utprøving i forsøket Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017). *Utviklingen av NAV-kontor: Større handlingsrom og ansvar - Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra ekspertgruppe*. Lastet ned fra: https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjgpdvjLPLVAhUID5oKHerEDuIQFggwMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2Fno%2FNAV%2FBog%2Bsammfunn%2FSamarbeid%2FFor%2Bkommunen%2FNyheter%2F_attachment%2F460287%3F_ts%3D159983a9060%26download%3Dtrue&usg=AFQjCNFd-nog9zFQCQP6fgP84v_6kRcwew.
- Argote, L., & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational learning: From experience to knowledge. *Organization Science*, 22(5), 1123-1137.
- Austin, M., & Johannessen, A. (2015). Enhancing the quality of public social services through the involvement of users: The Norwegian HUSK projects. *Journal of evidence-informed social work*, 12(1).
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). Nav som lærende organisasjon. *Rapport-Institutt for samfunnsforskning*.
- Bovens, M. (2005). 8.1 The concept of public accountability. *The Oxford handbook of public management*, 182.
- Breit, E., Lien, M. I., Pedersen, E., & Thorbjørnsrud, T. (2016). Evaluering av forsøket "Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor" - delrapport. Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA.
- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24(3), 522-537.
- Eggers, W., Singh, S., & Goldsmith, S. (2009). The public innovator's playbook: Nurturing bold ideas in government. Deloitte/Harvard Kennedy School Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
- Fossetøl, K. (2009). Valgfrihet, styring eller dialog. Om samstyring av velferdsstatlig tjenesteyting. *Sosiologi i dag*, 39(1).
- Fossetøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290-306.
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen (Vol. 13/2014). Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models* (Vol. 31): John Wiley & Sons.
- Gjernes, T., & Bliksvær, T. (2011). Nye samarbeidsformer—nye læringsformer? *New forms of Collaboration—and New Forms of Learning*.

- Grabher, G. (2002). Cool projects, boring institutions: temporary collaboration in social context. *Regional studies*, 36(3), 205-214.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371.
- Grimen, H., & Terum, L. I. (2009). *Evidensbasert profesjonsutøvelse*: Abstrakt.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. *Multi-level governance*, 1(9), 49-75.
- Johannessen, A., Natland, S., & Støkken, A. M. (2011). *Samarbeidsforskning i praksis: erfaringer fra HUSK-prosjektet*: Universitetsforlaget.
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Lam, A. (2000). Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: An integrated framework. *Organization Studies*, 21(3), 487-513.
- Mastekaasa, A. (2008). Profesjon og motivasjon. I Anders Molander & Lars Inge Terum (Red.): Profesjonsstudier.
- McPherson, C. M., & Sauder, M. (2013). Logics in Action: Managing Institutional Complexity in a Drug Court. *Administrative Science Quarterly*, 58(2), 165-196.
- Meld. St. 13. (2011-2012). *Utdanning for velferd – samspill i praksis*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 18. (2012-2013). *Lange linjer - kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 30. (2008-2009). *Klima for forskning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 33. (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nambisan, S. (2008). Transforming government through collaborative innovation. *Public Manager*, 37(3), 36.
- Ohnstad, A., Ylvisaker, S., & Rugkåsa, M. (2014). *Ubehaget i sosialt arbeid*: Gyldendal akademisk.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*: Edward Elgar Publishing.
- Ose, S. O., Mandal, R., & Mordal, S. (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag*: SINTEF.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*: Sage.
- Rambøll. (2010). Utredning av hvordan tilbud for innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*: Universitetsforlaget.
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E., & Schafft, A. (2016). Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA: Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.

- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). London: Sage.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Vågengutvalget. (2015). Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet - sluttrapport fra ekspertgruppen.
- Windrum, P., & Koch, P. M. (2008). *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*: Edward Elgar Publishing.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*: Sage publications.

Vedlegg 1: Oversikt over intervjuene

| | Sør-Trøndelag | Østfold/Buskerud | Rogaland |
|--|---|--|---|
| Intervjutidspunkt 1 <i>August/september 2015</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmannen Sør-Trøndelag 2. Forskere HiST 3. Forskere NTNU 4. Jobbhuset 5. Prosjektleder delprosjekt 2 6. NAV Sør-Trøndelag Prosjektleder 7. NAV Lerkendal prosjektteam | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmannen Buskerud 2. Fylkesmannen Østfold 3. NAV Moss avd. leder 4. NAV Moss SE-veiledere 5. NAV Røyken leder 6. NAV Røyken SE-veiledere 7. NAV Østfold 8. Prosjektleder HiØ 9. Forskergruppe HiØ | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmannen Rogaland Prosjektleder 2. NAV Rogaland ass. Fylkesdirektør 3. NAV Haugesund Brukerutvalg 4. NAV Haugesund leder og avdelingsledere 5. NAV Haugesund Prosjektteam 6. NAV Karmøy leder og avdelingsleder 7. NAV Karmøy prosjektmedarbeidere 8. UiS Forskergruppe 9. UiS Prosjektleder |
| Intervjutidspunkt 2 <i>Mai/juni 2016</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Brukerombud Sør-Trøndelag 2. Jobbhuset brukerrepresentant 3. Lerkendal brukerrepresentant 4. Jobbhuset prosjektleder 5. NAV Lerkendal prosjektteam 6. NAV Sør-Trøndelag styringsgruppe 7. NAV Sør-Trøndelag prosjektleder praksis 8. Forsker NTNU 9. Forskningsleder og forsker NTNU 10. NAV Orkdal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmannen Buskerud 2. Fylkesmannen Østfold 3. Forskergruppe HiØ 4. Prosjektleder HiØ 5. NAV Buskerud 6. NAV Hurum leder 7. NAV Hurum SE-veiledere 8. NAV Moss avd.leder 9. NAV Moss SE-veiledere 10. NAV Rygge leder 11. NAV Rygge SE-veiledere 12. NAV Røyken avd. leder 13. NAV Røyken SE-veiledere 14. NAV Østfold | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmannen i Rogaland Prosjektleder 2. NAV Rogaland 3. NAV Haugesund leder og avdelingsledere 4. NAV Haugesund prosjektteam 5. NAV Karmøy leder og avdelingsleder 6. NAV Karmøy Prosjektteam 7. Brukerforum 8. UiS Forskergruppe 9. UiS Insituttleder |
| Intervjutidspunkt 3 <i>Februar/juni 2017</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Lerkendal brukerrepresentant 2. Jobbhuset prosjektleder 3. NAV Lerkendal prosjektteam 4. NAV Sør-Trøndelag styringsgruppe 5. NAV Sør-Trøndelag prosjektleder praksis 6. Forsker NTNU 7. Forskningsleder NTNU | <ol style="list-style-type: none"> 1. Prosjektleder HiØ 2. Forsker og prosjektleder HiØ 3. NAV Buskerud 4. NAV Hurum leder 5. NAV Hurum prosjektleder 6. NAV Røyken fung. Leder 7. NAV Rygge leder 8. NAV Rygge prosjekt-koordinator 9. NAV Moss avd. leder 10. NAV MOSS prosjekt-koordinator | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesmann Rogaland prosjektleder 2. NAV Rogaland ass. Direktør 3. NAV Haugesund leder 4. NAV Haugesund prosjektgruppe 5. NAV Karmøy leder og avdelingsleder 6. NAV Karmøy prosjektgruppe 7. UiS prosjektleder |
| | 24 | 33 | 25 |

Vedlegg 2: Resultater fra spørreundersøkelse til medarbeidere som ikke arbeider i PKU-prosjektet

Bakgrunn

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser til medarbeidere som ikke har vært direkte involvert i utprøvingene ved de NAV-kontorene som har deltatt i prosjektet. Den første spørreundersøkelsen ble gjennomført i mai/juni 2016 og den andre ble gjennomført i april/mai 2017. Formålet med spørreundersøkelsene var blant annet å få informasjon om hvor mye kjennskap andre medarbeidere har til delprosjektet ved deres kontor, hvordan de vurderer betydningen av delprosjektet for kontoret og hvilke virkninger de mener delprosjektet har. Spørreundersøkelsene ble sendt til veiledere og ledere ved kontorene.

Spørreundersøkelsene til medarbeidere utenfor prosjektet ble sendt til totalt 580 medarbeidere våren 2016 og 584 medarbeidere våren 2017. De som klikket seg inn på undersøkelsen fikk spørsmål om de kjenner til delprosjektet som foregår ved deres NAV kontor. Det var bare de respondentene som svarte ja på dette spørsmålet som fikk de øvrige spørsmålene i undersøkelsen. De som svarte at de ikke kjente delprosjektet avsluttet spørreundersøkelsen etter det første spørsmålet.

Gjennomsnittlig var det 59 prosent av medarbeiderne som klikket seg inn på spørreundersøkelsen våren 2016 og 56 prosent våren 2017. Antall svar var det samme ved begge anledninger. Det var bare de som svarte at de kjente til delprosjektet som fikk de videre spørsmålene i undersøkelsen, totalt var det 43 prosent av de aktuelle ansatte ved kontorene som er med i PKU-delprosjektet som fikk spørsmålene. Denne prosentandelen var den samme begge årene.

Det er imidlertid store variasjoner i prosentandelene som har svart, både mellom de enkelte kontorene og over tid. I 2016 hadde NAV Orkdal høyest svarprosent. På dette kontoret klikket 91 prosent av veiledere og ledere, seg inn på spørreundersøkelsen, hvorav 95 prosent av disse svarte at de hadde kjennskap til delprosjektet. Det innebar at 83 prosent av veilederne ved kontoret svarte på hele undersøkelsen. I 2017 var det bare 63 prosent av veilederne i Orkdal som klikket seg inn på undersøkelsen. Av disse svarte 92 prosent at de kjenner delprosjektet. Det vil si at 58 prosent av veilederne ved kontoret svarte på spørreundersøkelsen. I 2016 var svarprosenten lavest ved NAV Moss. Der var det 39 prosent som klikket seg inn på undersøkelsen, hvorav 74 prosent hadde kjennskap til delprosjektet. Det tilsvarer at 28 prosent av medarbeiderne svarte på undersøkelsen. I 2017 var svarprosenten høyere, da var det 63 prosent som klikket seg inn på undersøkelsen, og 75 prosent svarte at de kjenner delprosjektet. Det vil si at 48 prosent av veilederne fikk tilsendt undersøkelsen.

I 2017 har Hurum høyest svarprosent. 76 prosent av veilederne på dette kontoret klikket seg inn på spørreundersøkelsen. Av disse er det 94 prosent som svarte at de har kjennskap til delprosjektet, det vil si at 71 prosent av veilederne ved kontoret i Hurum har mottatt og svart på spørsmål om delprosjektet. Dette er høyere enn i 2016. Lavest svarprosent i 2017 var det ved kontoret i Midtbyen der kun 37 prosent av veilederne klikket seg inn på undersøkelsen. 75 prosent av disse svarte at de kjenner til delprosjektet. Det vil si at 28 prosent av veilederne ved kontoret i Midtbyen har svart på spørreundersøkelsen i 2017.

Fullstendig svarfordelingen for 2016 og 2017 er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Svar på undersøkelsen, 2016 og 2017

| | Andel av veilederne ved kontoret som har klikket inn på undersøkelsen, i prosent | | Andel av de som klikket inn på undersøkelsen som har kjennskap til delprosjektet, i prosent | | Andel av veilederne ved kontoret som har svart på spørsmål om delprosjektet, i prosent | | Antall som har svart på spørsmål om delprosjektet, observasjoner | |
|------------------|--|--------|---|--------|--|--------|--|------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Røyken | 61 pst | 75 pst | 82 pst | 89 pst | 50 pst | 67 pst | 14 | 16 |
| Hurum | 63 pst | 76 pst | 93 pst | 94 pst | 58 pst | 71 pst | 14 | 15 |
| Rygge | 57 pst | 59 pst | 91 pst | 79 pst | 50 pst | 46 pst | 21 | 19 |
| Moss | 39 pst | 63 pst | 74 pst | 75 pst | 28 pst | 48 pst | 26 | 40 |
| Haugesund | 73 pst | 63 pst | 80 pst | 78 pst | 58 pst | 49 pst | 41 | 29 |
| Karmøy | 64 pst | 61 pst | 85 pst | 78 pst | 54 pst | 48 pst | 33 | 29 |
| Østbyen | 59 pst | 60 pst | 60 pst | 64 pst | 34 pst | 39 pst | 30 | 34 |
| Midtbyen | 42 pst | 37 pst | 78 pst | 75 pst | 33 pst | 28 pst | 29 | 24 |
| Lerkendal | 53 pst | 45 pst | 72 pst | 80 pst | 38 pst | 36 pst | 26 | 36 |
| Orkdal | 91 pst | 63 pst | 95 pst | 92 pst | 83 pst | 58 pst | 19 | 11 |
| Alle | 59 pst | 56 pst | 78 pst | 77 Pst | 44 Pst | 43 pst | 253 | 253 |

På spørsmålet om de kjenner delprosjektet som foregår ved deres NAV-kontor er den totale andelen som har svart ja, omtrent den samme i 2016 og 2017 (78 og 77 prosent). NAV Orkdal og NAV Hurum har høyest andel som kjenner delprosjektet, det gjelder begge år. NAV Østbyen har høyest andel som ikke kjenner til delprosjektet, det gjelder begge år.

Ved flere av kontorene er det et relativt lavt antall medarbeidere som har svart på spørsmål om delprosjektet. Ved noen kontorer har det sammenheng med at kontorene er små, som blant annet Orkdal og Hurum, ved andre kontorer har det sammenheng med at det er relativt få som har kjennskap til delprosjektet. Det gjelder blant annet Moss og Midtbyen. Prosentandelen ved det enkelte kontor som har svart på undersøkelse, varierer noe fra 2016 til 2017.

Når vi redegjør for svarene i spørreundersøkelsen har vi ikke gruppert dem fylkesvis, men sett på hvert enkelt kontor. Det har sammenheng med at det er store variasjoner blant NAV kontorene i hvert fylke.

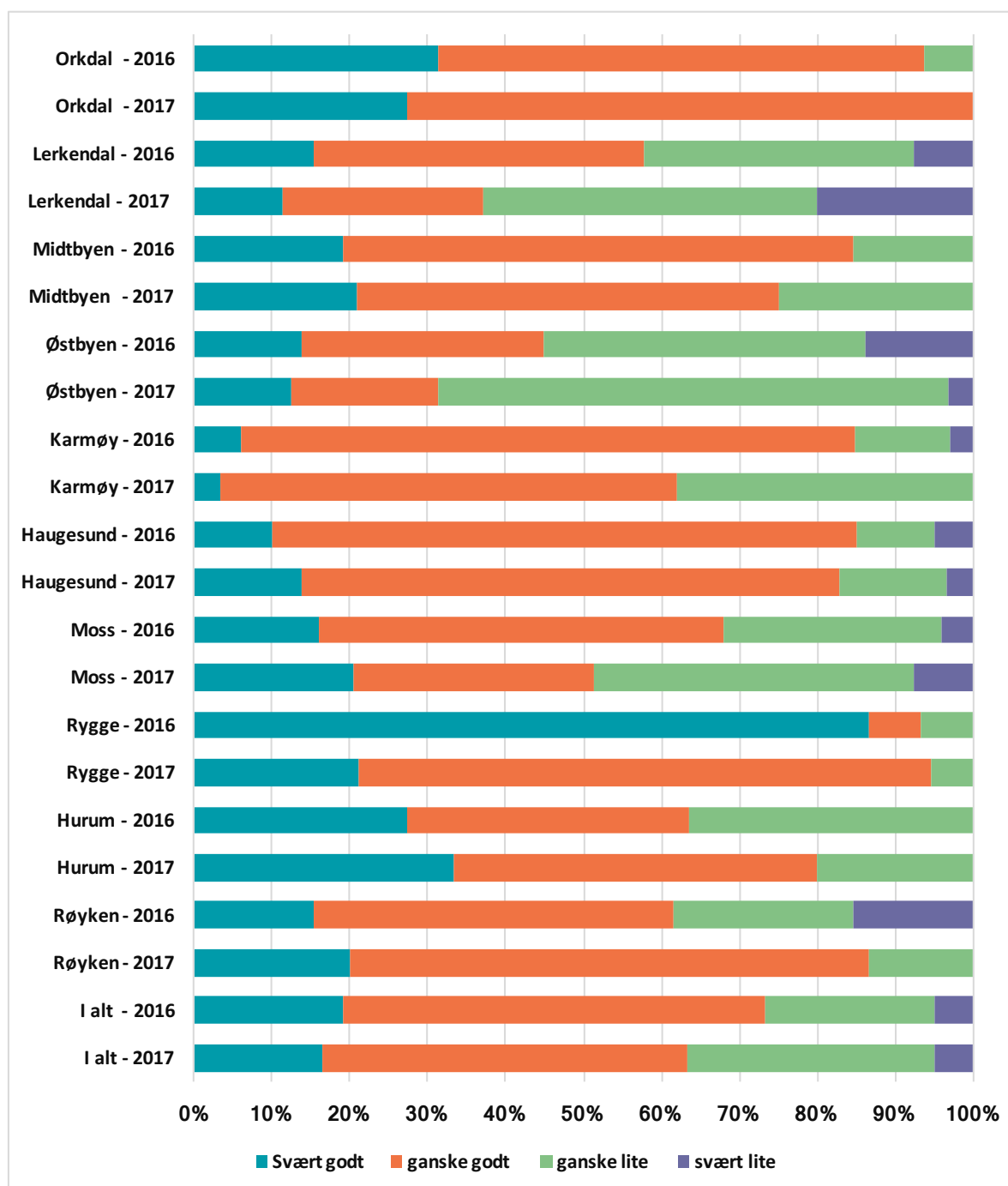
Fordi andelene ved kontorene som har klikket seg inn på spørreundersøkelsen varierer såpass mye fra 2016 til 2017, er en sammenligning av svarene usikker.

Hvor god kjennskap har medarbeiderne til delprosjektet?

Som vist i figur 1, varierer det en del mellom kontorene hvor god kjennskap medarbeidere har til delprosjektet. Kjennskapen til delprosjektet har liten sammenheng med hvilket fylkesprosjekt kontoret deltar i, det er store variasjoner mellom kontorene i hvert fylke. Andelen som har svart at de kjenner

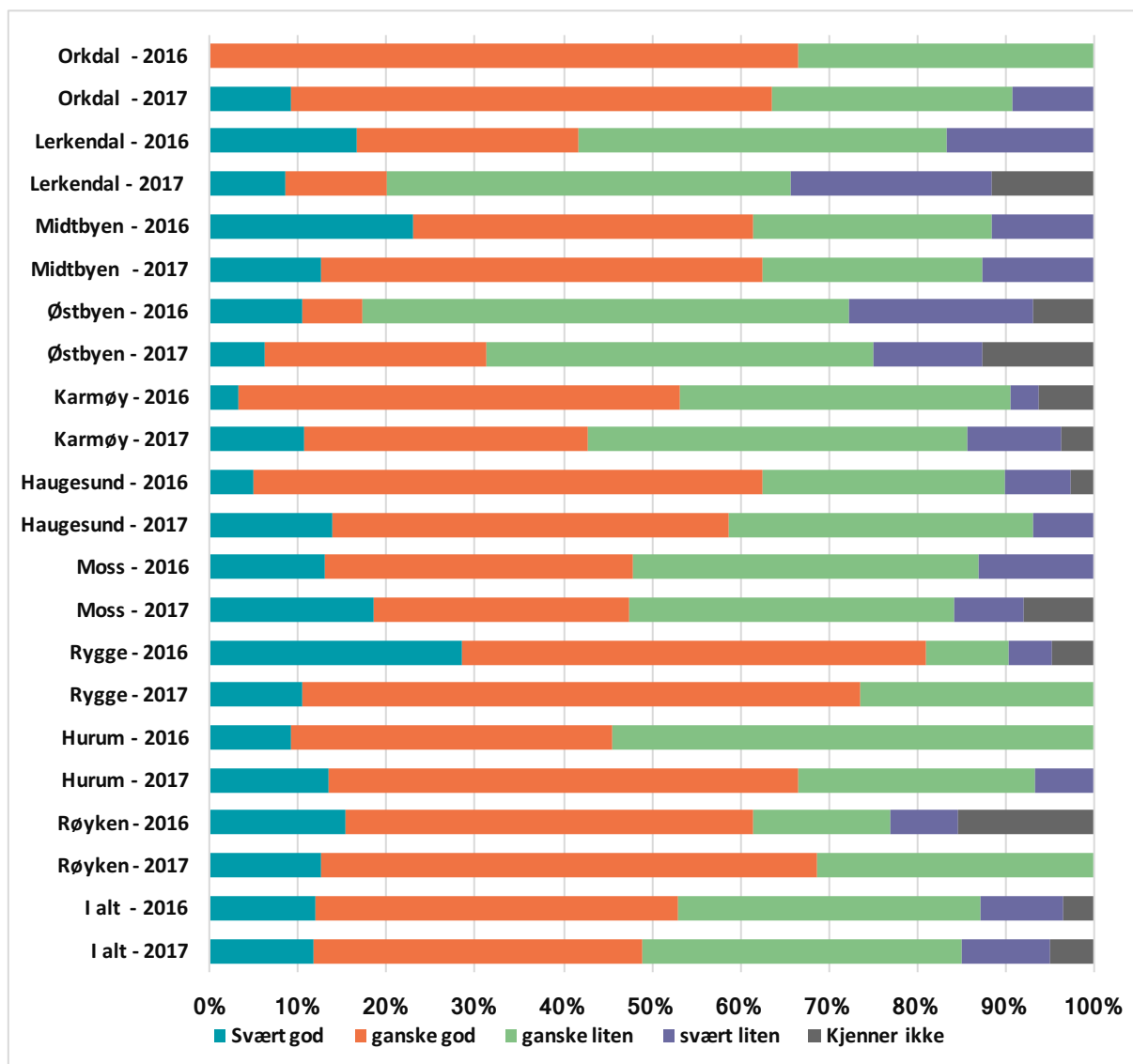
ganske godt eller svært godt til delprosjektet er høyest ved Rygge og Orkdal. Det gjelder både for undersøkelsen i 2016 og i 2017. Ved Rygge svarte 95 prosent at de kjenner delprosjektet godt i 2017 og 86 prosent i 2016. Ved Orkdal svarte alle at de kjente delprosjektet godt i 2016 og 94 prosent i 2016.

Både i 2016 og 2017 var det flest som svarte at de har lite kjennskap ved Østbyen og Lerkendal, henholdsvis 55 og 42 prosent i 2016 og henholdsvis 69 og 63 prosent i 2017. Totalt sett er det en høyere andel i 2017 som oppgir at de har lite kjennskap til delprosjektet. I Trondheim gjelder det alle kontorene med unntak av Orkdal. Det gjelder også for begge kontorene i Rogaland. I Østfold/Buskerud er andelen som kjenner delprosjektet lavere ved Moss og Rygge i 2017, men høyere ved Røyken og Hurum. Etersom svarprosentene er relativt lave er denne sammenligningen usikker. Vi ser også at flere ledere svarte på undersøkelsen i 2016 enn i 2017. Det kan ha betydning for resultatene.



Figur 1 Svarfordeling: Hvor godt vil du si at du kjenner delprosjektet ved ditt Nav-kontor?

Vi finner at det er de kontorene med en høy andel medarbeidere med god kjennskap til delprosjektet som også har en høy andel som har god kjennskap til metodikken som er prøvd ut. I alt svarte 53 prosent at de har svært eller ganske god kjennskap til metodikken i 2016 og 49 prosent i 2017. Om lag samme andel svarte at de kjenner godt til brukermedvirkningen i delprosjektet. Andelen som svarer at de har god kjennskap til metodikken er om lag den samme ved Orkdal, Midtbyen, Haugesund og Moss i 2016 og 2017. Det er en litt høyere andel som har god kjennskap til metodikken ved kontorene i Østbyen, Hurum og Røyken i 2017 enn i 2016, og en noe høyere andel har lavere kjennskap til metodikken ved Lerkendal og Karmøy.

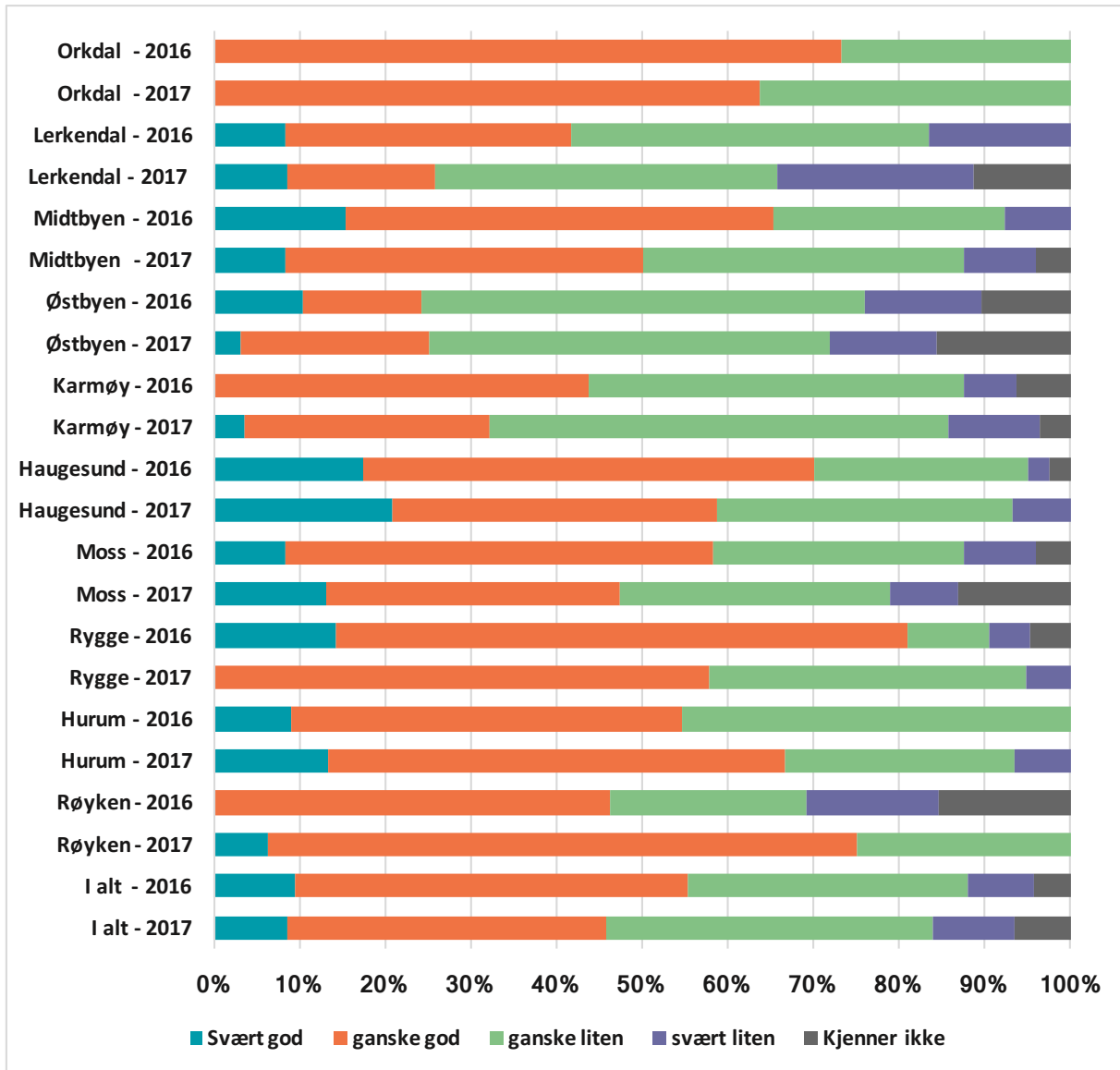


Figur 2 Svarfordeling: Hvor god kjennskap har du til metodikken som testes ut i delprosjektet?

Kjennskap til brukermedvirkning

Figur 3 viser at Rygge, Orkdal og Haugesund er kontorene der flest har god kjennskap til brukermedvirkningen i delprosjektet i 2016. Østbyen, Karmøy og Røyken er de kontorene der flest svarte at de har liten kjennskap til brukermedvirkningen i delprosjektet. I 2017 er Orkdal fortsatt blant de konto-

rene der flest svarer at de har god kjennskap til brukermedvirkningen i delprosjektet. Østbyen, Lerkendal og Karmøy er de kontorene der flest svarer at de har liten kjennskap til brukermedvirkningen i delprosjektet i 2017.



Figur 3 Svarfordeling: Hvor god kjennskap har du til brukermedvirkningen i delprosjektet?

Hvordan har de fått informasjon

På spørsmål om på hvilken måte de har fått informasjon om delprosjektet er de vanligste svarene både i 2016 og 2017 presentasjon på personalmøter og/eller informasjon på teammøter. Deretter kommer uformell prat med kolleger. I 2016 hadde totalt 64 prosent fått informasjon på personalmøter og/eller teammøter, mens 44 prosent hadde fått informasjon gjennom uformell prat med kolleger. I 2017 er det totalt 63 prosent som svarer at de har fått informasjon på personalmøter og/eller uformell prat med kollegaer, mens 37 prosent oppgir de har fått informasjon gjennom uformell prat med kolleger.

Dette er de vanligste informasjonskanalene i alle kontorene. Men andelene som har fått de ulike former for informasjon varierer. Det er særlig medarbeiderne ved Orkdal, Hurum, Røyken, Rygge Karmøy

og Haugesund som har fått informasjon på personalmøter og teammøter. Det er færrest som svarte at de har fått slik informasjon ved Østbyen, Moss og Lerkendal.

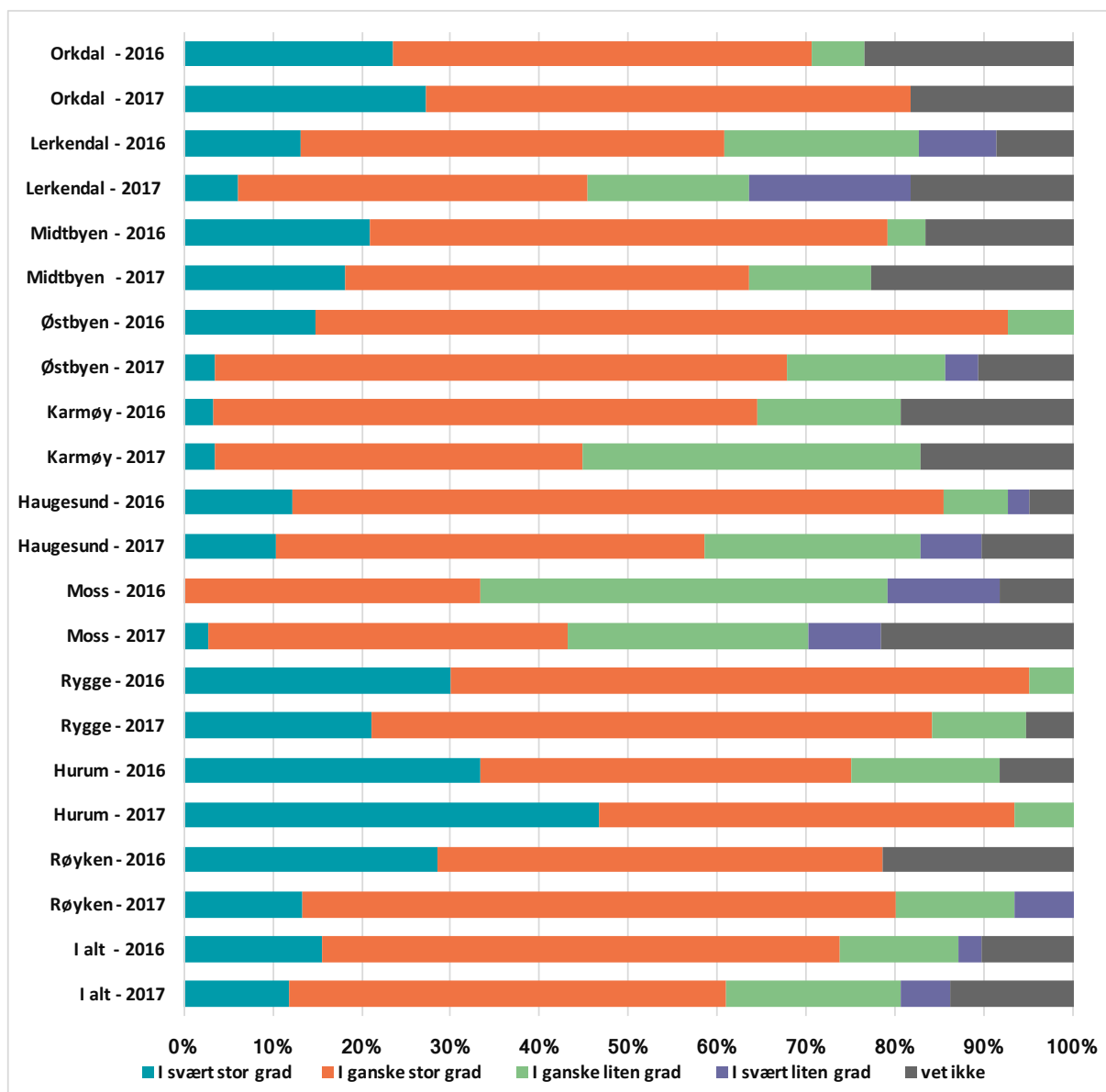
Når det gjelder uformell prat med kolleger er det ved begge anledninger (undersøkelser) flest som svarte dette ved Orkdal, Hurum og Rygge. Færrest svarte at de hadde fått informasjon på denne måten ved Lerkendal og Østbyen.

Det er flest ved Rygge, Hurum og Karmøy som opplyser at de har deltatt på seminar om delprosjektet.

Kontorenes prioritering av utvikling av kunnskap

Spørreundersøkelsen omfattet også spørsmål om i hvor stor grad medarbeiderne mener ledelsen ved kontoret prioriterer læring og utvikling av ny kunnskap. I 2016 mente 74 prosent at ledelsen gjør en slik prioritering i svært eller ganske stor grad, mens denne andelen er redusert til 61 prosent i 2017. Svarfordelingen er vist i figur 4. Samlet sett er det særlig medarbeidere ved Rygge, Østbyen, Hurum og Orkdal som mener at ledelsen prioriterer læring og utvikling i stor grad. Det er færrest som mener dette ved Moss. På flere av kontorene har det vært en nedgang i andelen som mener ledelsen prioriterer læring og utvikling av ny kunnskap.

Lederne som har svart på dette spørsmålet er noe mer positive enn veilederne. Blant lederne som svarte i 2016 mener 96 prosent at ledelsen prioriterer læring og utvikling av ny kunnskap i stor grad. Blant veilederne mener i alt 71 prosent dette. I 2017 er det færre ledere som har svart på spørreundersøkelsen. Det kan ha betydning for resultatene.



Figur 4 Svarfordeling: I hvor stor grad mener du ledelsen ved Nav-kontoret prioriterer læring og utvikling av ny kunnskap ved kontoret?

Vi finner at det er en sammenheng mellom hvor høy andel som har svart at de har god kjennskap til delprosjektet og ledelsens prioritering av utvikling av ny kunnskap. Kontorene i Orkdal, Rygge og Hurum skårer høyt på begge spørsmålene.

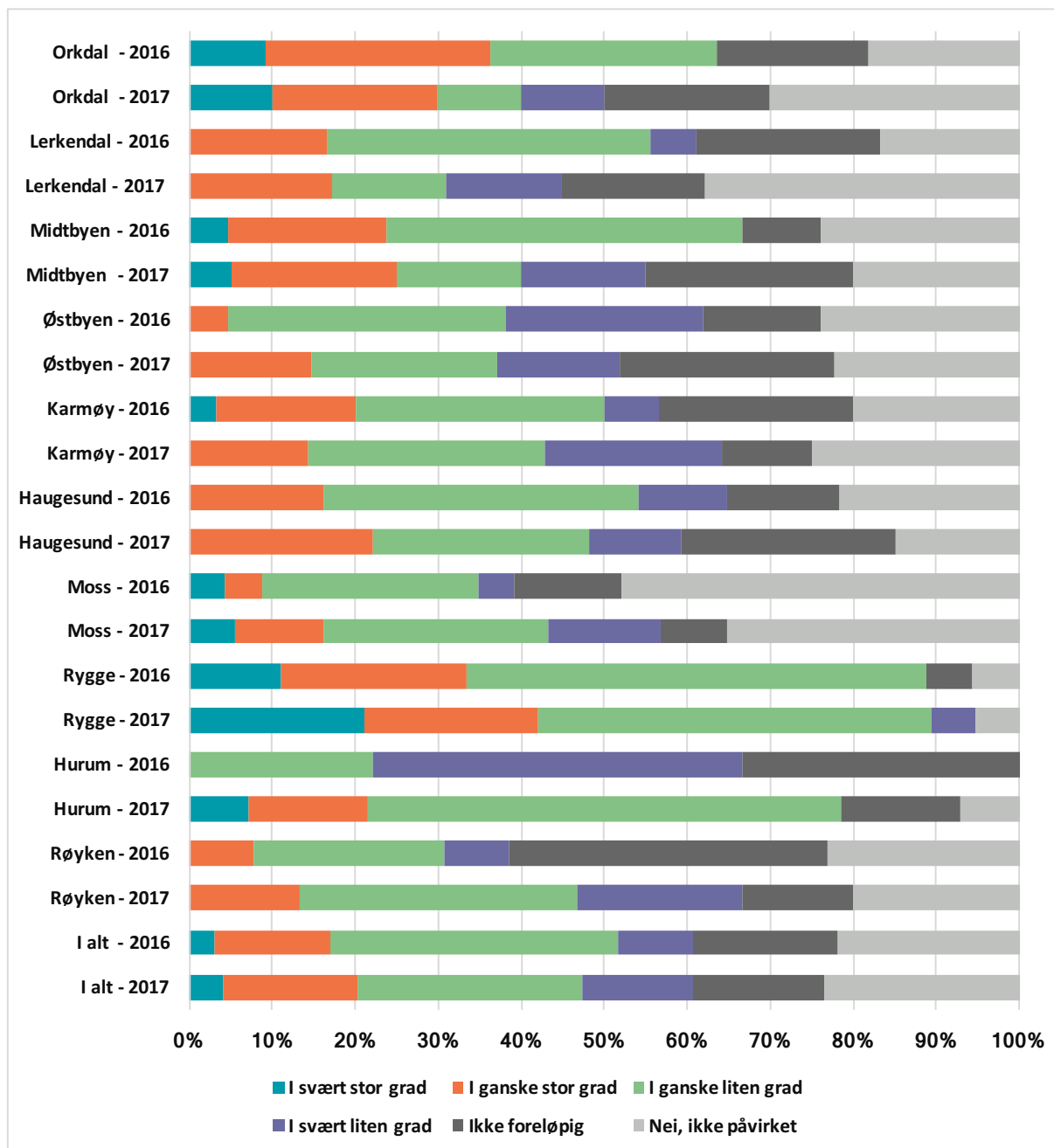
Effekter

Spørreundersøkelsen omfattet både spørsmål om hvilke effekter medarbeiderne opplever at delprosjektet har hatt på egne oppgaver og på kontoret som sådan.

Har delprosjektet påvirket respondentenes arbeidsoppgaver

På spørsmål om i hvor stor grad delprosjektet har påvirket hvordan respondentene utfører arbeidsoppgavene sine, var det i alt 17 prosent som svarte i stor grad i 2016 og 20 prosent i 2017. 44 prosent svarte i liten grad (40 prosent i 2017). De øvrige 39 prosent mener at delprosjektet ikke har påvirket arbeidsoppgavene deres. Det er ganske stort sprik mellom kontorene i svarene på dette spørsmålet.

Ved Orkdal, Rygge og Lerkendal var andelen som mener at delprosjektet har påvirket arbeidsoppgavene dere ganske høye i 2016. Noe færre mener dette i 2017. Ved Hurum og Østbyen var det svært få som mente at delprosjektet hadde påvirket arbeidsoppgavene deres i 2016, men en noe høyere andel i 2017. Ved Nav Rygge var det en relativt høy andel som mente delprosjektet hadde påvirket arbeidsoppgavene deres i 2016 og denne andelen hadde økt i 2017. Svarfordelingen er vist i figur 5.



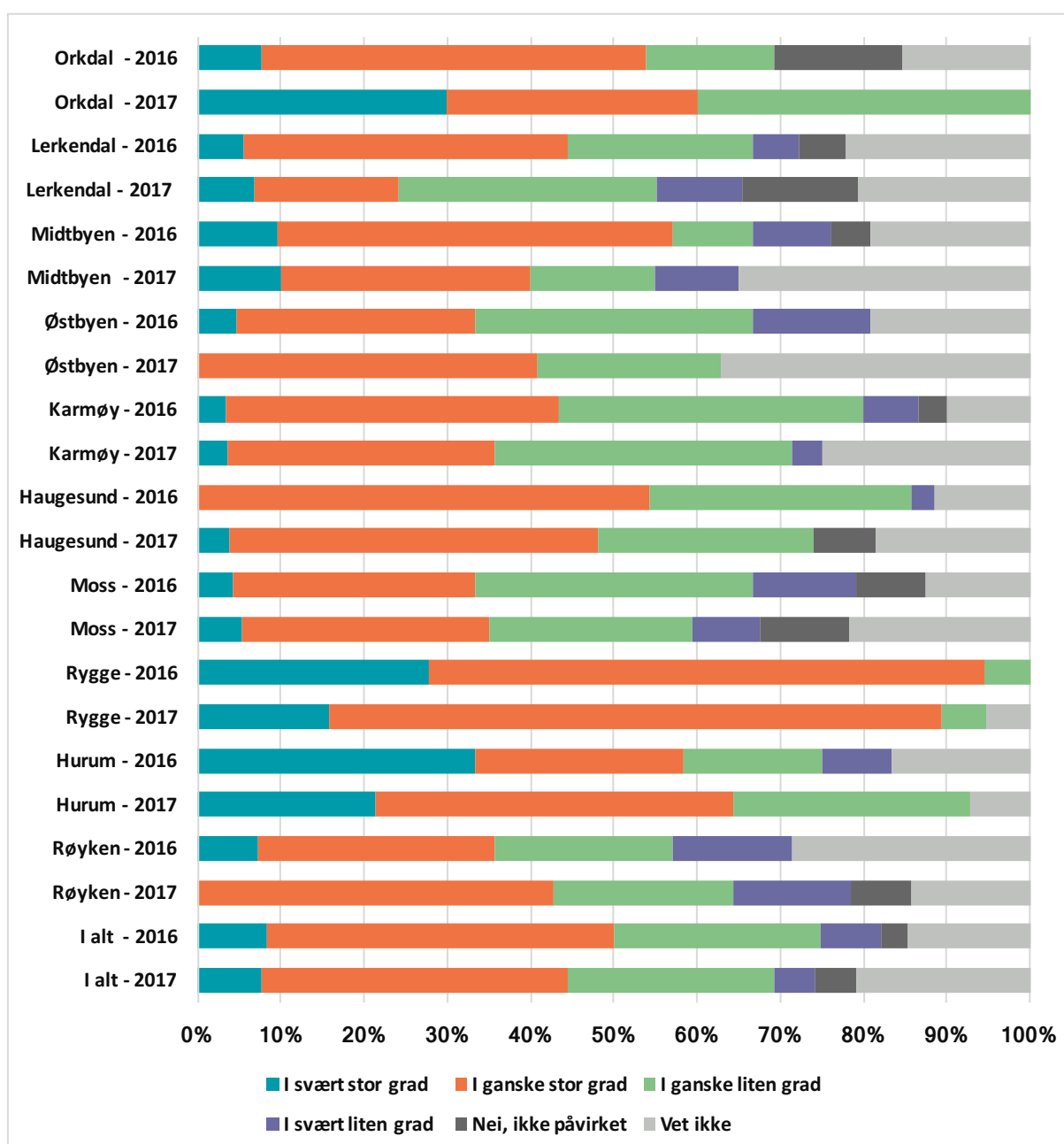
Figur 5 Svarfordeling: Har kunnskap fra delprosjektet påvirket hvordan du utfører arbeidsoppgavene dine?

I 2016 fikk respondentene spørsmål om de trodde delprosjektet ville påvirke arbeidsoppgavene deres på sikt. 15 prosent mente at det ville påvirke oppgavene på sikt, 38 prosent svarte vet ikke. 47 prosent svarte nei. De som mente at delprosjektet ikke ville påvirke deres arbeidsoppgaver fikk spørsmål om hvorfor, 35 prosent svarte at delprosjektet ikke var relevant for deres oppgaver, 32 prosent svarte at delprosjektet ikke brakte fram ny kunnskap for dem. De øvrige begrunnet det med at det ikke er mulig

å følge opp brukere på den måten som gjøres i delprosjektet med vanlig portefølje, eller at de allerede kjente til metodikken.

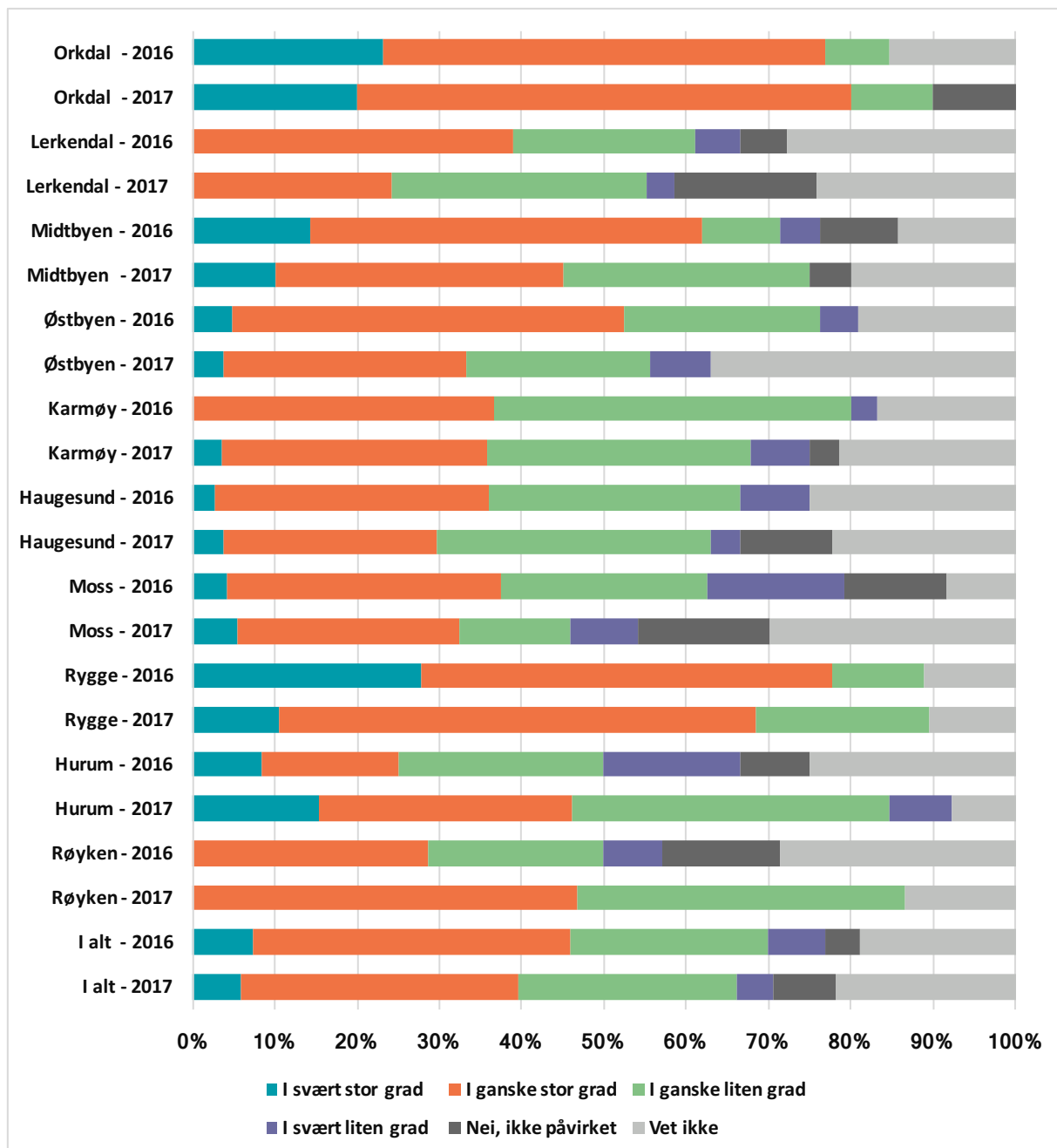
Effekter av delprosjektet for kontoret

Spørreundersøkelsen omfattet spørsmål om hva delprosjektet har hatt av effekter når det gjelder kunnskapsdeling, motivasjon, arbeidsmiljø og kunnskap om brukere. Når det gjelder mer kunnskapsdeling blant de ansatte er det medarbeiderne ved Rygge som særlig mener at delprosjektet i stor grad har hatt denne effekten, 94 prosent svarte dette i 2016 og 89 prosent i 2017. Det var færrest som svarte at det i stor grad har ført til mer kunnskapsdeling ved Østbyen og Røyken i 2016, henholdsvis 33 og 36 prosent. I 2017 var det færrest ved Lerkendal og Moss, henholdsvis 24 og 33 prosent. Svarfordelingen er vist i figur 6.



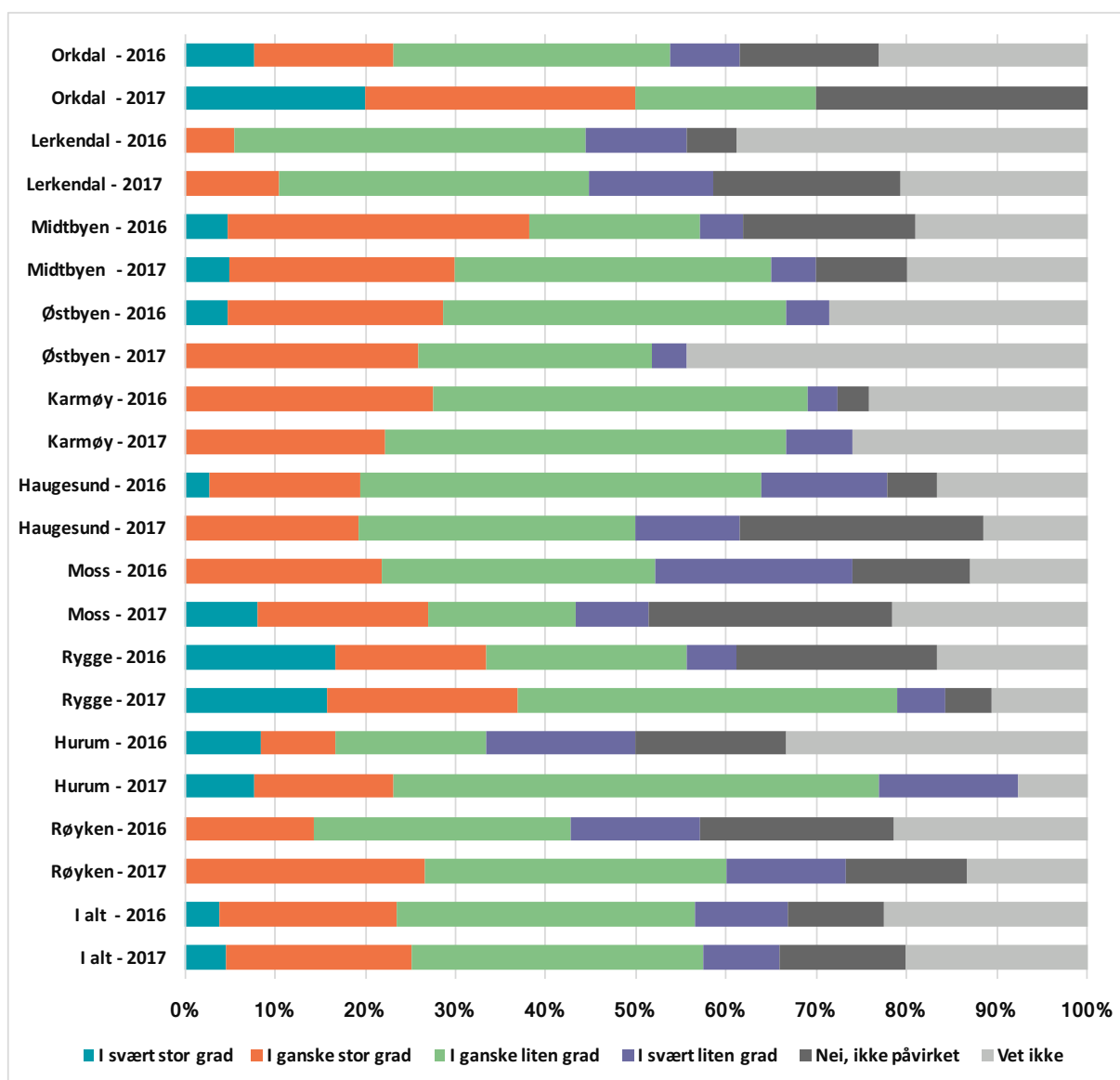
Figur 6 Svarfordeling: Effekter for kontoret - Mer kunnskapsdeling mellom ansatte på kontoret

Svarfordeling på spørsmål om delprosjektet har ført til mer motiverte medarbeidere ved kontoret er vist i figur 7. Både i 2016 og 2017 var det høyest andel ved Rygge og Orkdal som mener delprosjektet i stor grad har ført til mer motiverte medarbeider. Færrest har ment dette ved Hurum og Røyken i 2016, og ved Lerkendal og Haugesund i 2017.



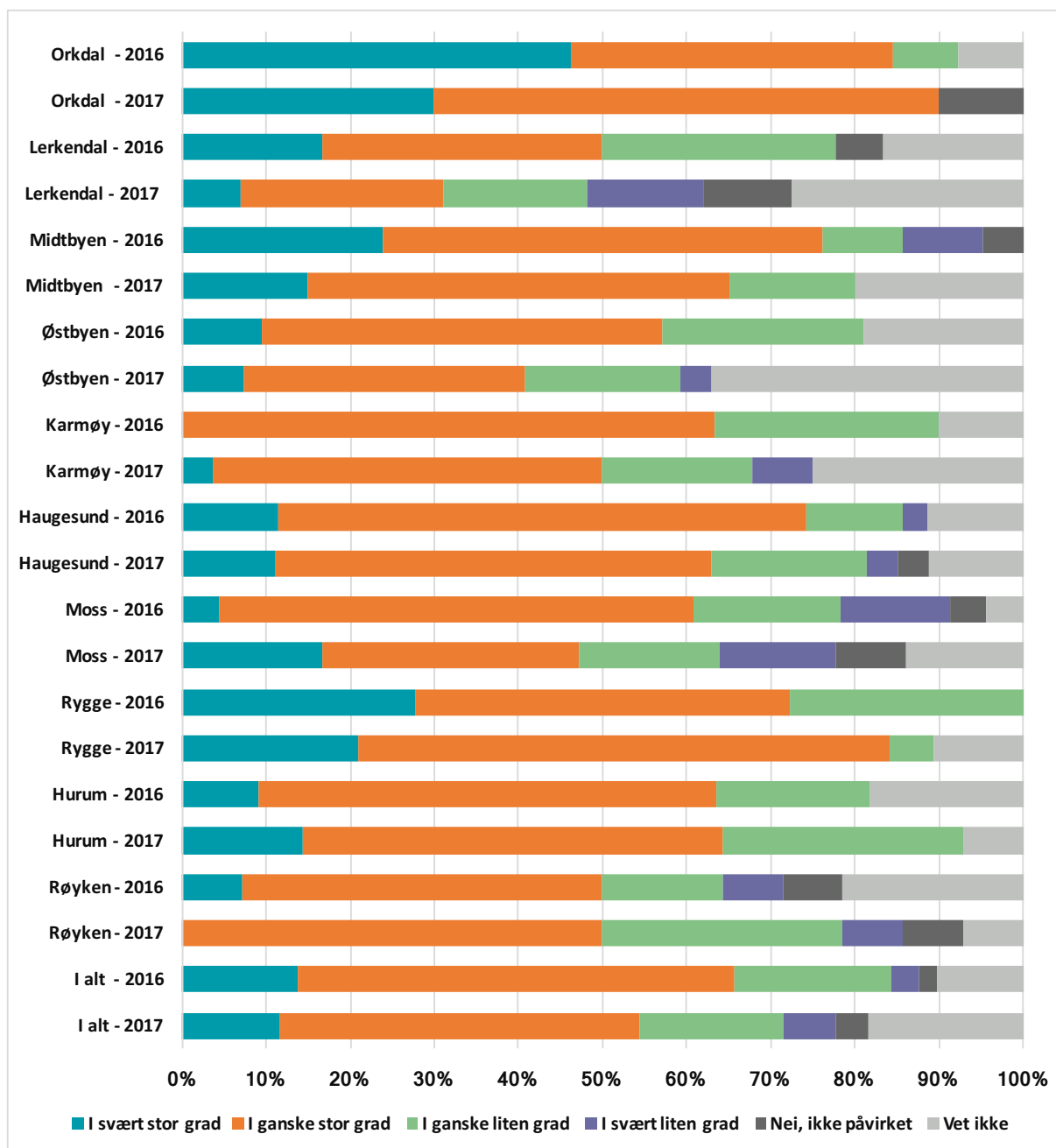
Figur 7 Svarfordeling: Effekter for kontoret - Mer motiverte medarbeidere

Når det gjelder påvirkning på arbeidsmiljø er det totalt sett relativt få som mener at delprosjektet har ført til et bedre arbeidsmiljø. Det er høyest andel som mener dette ved Orkdal, Midtbyen og Rygge, Færrest mener dette ved Lerkendal og Hurum. Svarfordelingen er vist i figur 8.



Figur 8 Svarfordeling: Effekter for kontoret - Bedre arbeidsmiljø

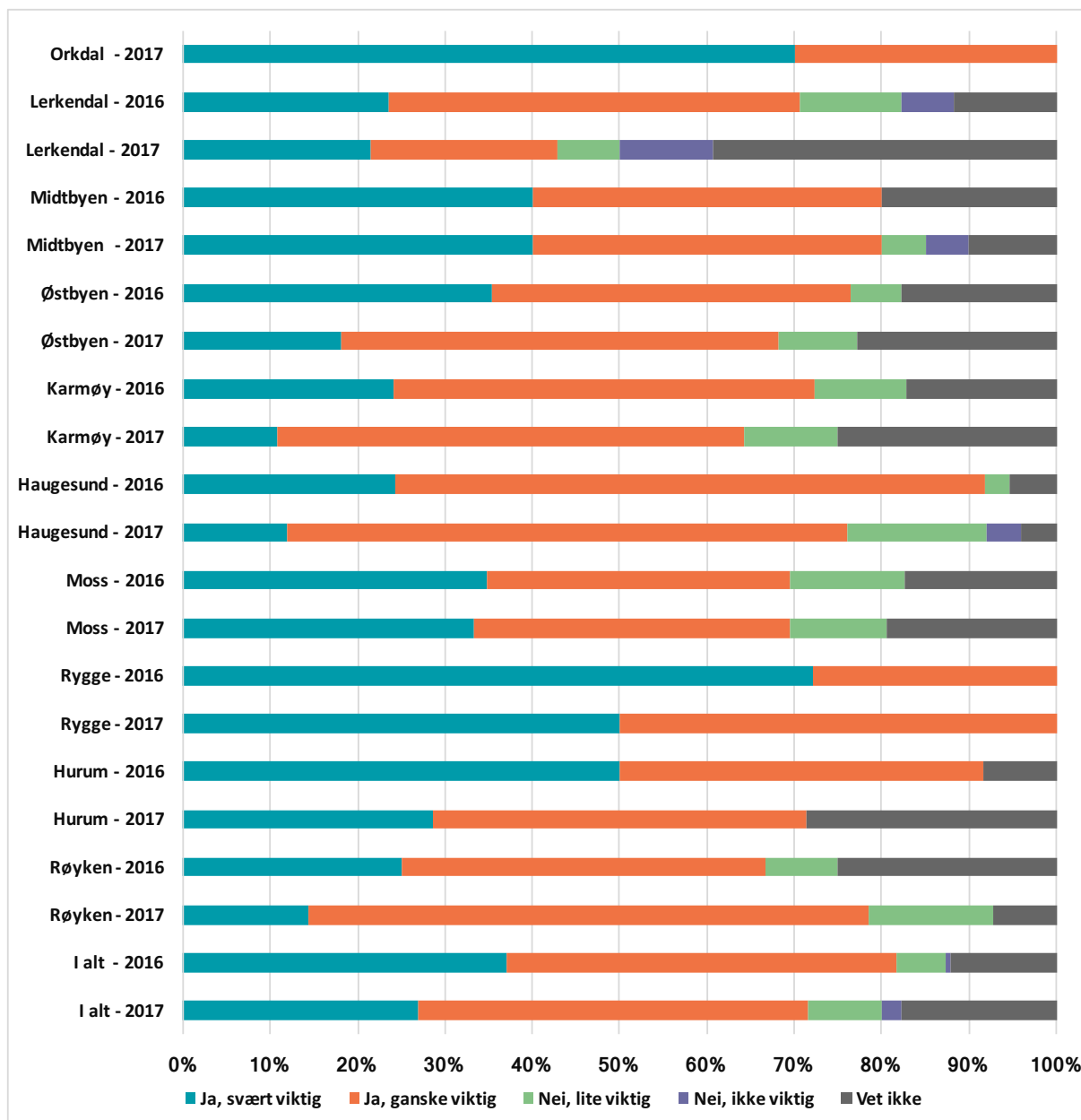
Ved alle kontorene er det ganske mange som mener at delprosjektet i stor grad har ført til mer kunnskap om brukere. Svarfordelingen er vist i figur 9. Både i 2016 og 2017 var det høyest andel ved Orkdal som mener dette. Ved Lerkendal, Østbyen, Røyken og Moss har det vært færrest som mener at delprosjektet i stor grad har ført til mer kunnskap om brukerne.



Figur 9 Svarfordeling: Effekter for kontoret - Mer kunnskap om brukerne

Hvor nyttig er prosjektdeltakelse for kontoret?

På spørsmål om hvor nyttig det er for kontoret å delta i denne formen for delprosjekter var det i alt 82 prosent som synes denne formen for deltakelse er svært eller ganske viktig i 2016. I 2017 var den tilsvarende andelen 72 prosent. Svarfordelingen er vist i figur 13. Medarbeiderne ved Orkdal og Rygge er mest positive, der svarte alle at det er viktig. Det er færrest som synes det var viktig ved kontorene Røyken, Moss og Lerkendal.



Figur 10 Svarfordeling: Synes du denne formen for deltakelse er nyttig for kontoret?

Hvorfor er prosjektdeltakelse nyttig?

I alt svarte 75 prosent i 2016 at delprosjektet er viktig for utvikling av veiledningsmetodikk, 77 prosent svarte det er viktig for å få mer kunnskap om brukere, 79 prosent for å få bedre brukermedvirkning, 75 prosent for utvikling av ny kunnskap og 66 prosent for læring/kunnskapsdeling på tvers av kontoret. I 2017 har 74 prosent svart at de mener delprosjektet er viktig for utvikling av veiledningsmetodikk, 75 prosent for å få mer kunnskap om brukerne, 72 prosent for brukermedvirkning, 73 prosent for utvikling av ny kunnskap og 63 prosent for læring eller kunnskapsdeling på tvers av kontoret.

Hvis vi ser på de enkelte kontorene varierer det noe hvor viktig medarbeiderne mener delprosjektet er på de forskjellige dimensjonene. Det er flest ved kontorene Rygge og Hurum som syns delprosjektet er viktig for kunnskapsutvikling. I 2016 svarte 84 prosent svært eller ganske viktig. Færrest svarte at det er viktig ved Lerkendal og Moss, der var det 50 prosent som svarte at det er svært eller ganske

viktig. I 2017 er andelen høyest ved Orkdal og Rygge, henholdsvis 89 og 84 prosent. Også i 2017 er det færrest som svarer dette ved Lerkendal og Moss, i tillegg til Røyken. Ved disse kontorene er det henholdsvis 43, 58 og 57 prosent som svarer at det er viktig.

Alle ved Orkdal og Rygge har ment at delprosjektet er svært eller ganske viktig for utvikling av veiledningsmetodikk både i 2016 og 2017. Ved Hurum var det 93 prosent som svarte dette i 2016. I motsatt ende er Røyken og Østbyen, der svarer henholdsvis 68 prosent og 54 prosent at delprosjektet er svært eller ganske viktig. I 2017 er det færrest som svarer dette ved Lerkendal og Moss, der svarer 46 og 67 prosent at det er viktig for utvikling av veiledningsmetodikk.

I 2016 svarte alle respondentene ved Orkdal at de syns delprosjektet er viktig for å få mer kunnskap om brukerne. Ved Midtbyen svarte 90 prosent av respondentene at de syns delprosjektet var viktig for å få mer kunnskap om brukere. Også i 2017 svarte alle respondentene ved Orkdal at de syns delprosjektet er viktig for å få mer kunnskap om brukerne. Videre svarte 95 og 89 prosent av respondentene ved Rygge og Karmøy at de mener delprosjektet er viktig. I 2016 var det færrest som syns at delprosjektet er viktig for å få mer kunnskap om brukerne ved Røyken og Østbyen, henholdsvis 50 prosent og 63 prosent. I 2017 var det færrest som mener dette i ved Lerkendal og Østbyen, henholdsvis 46 og 65 prosent.

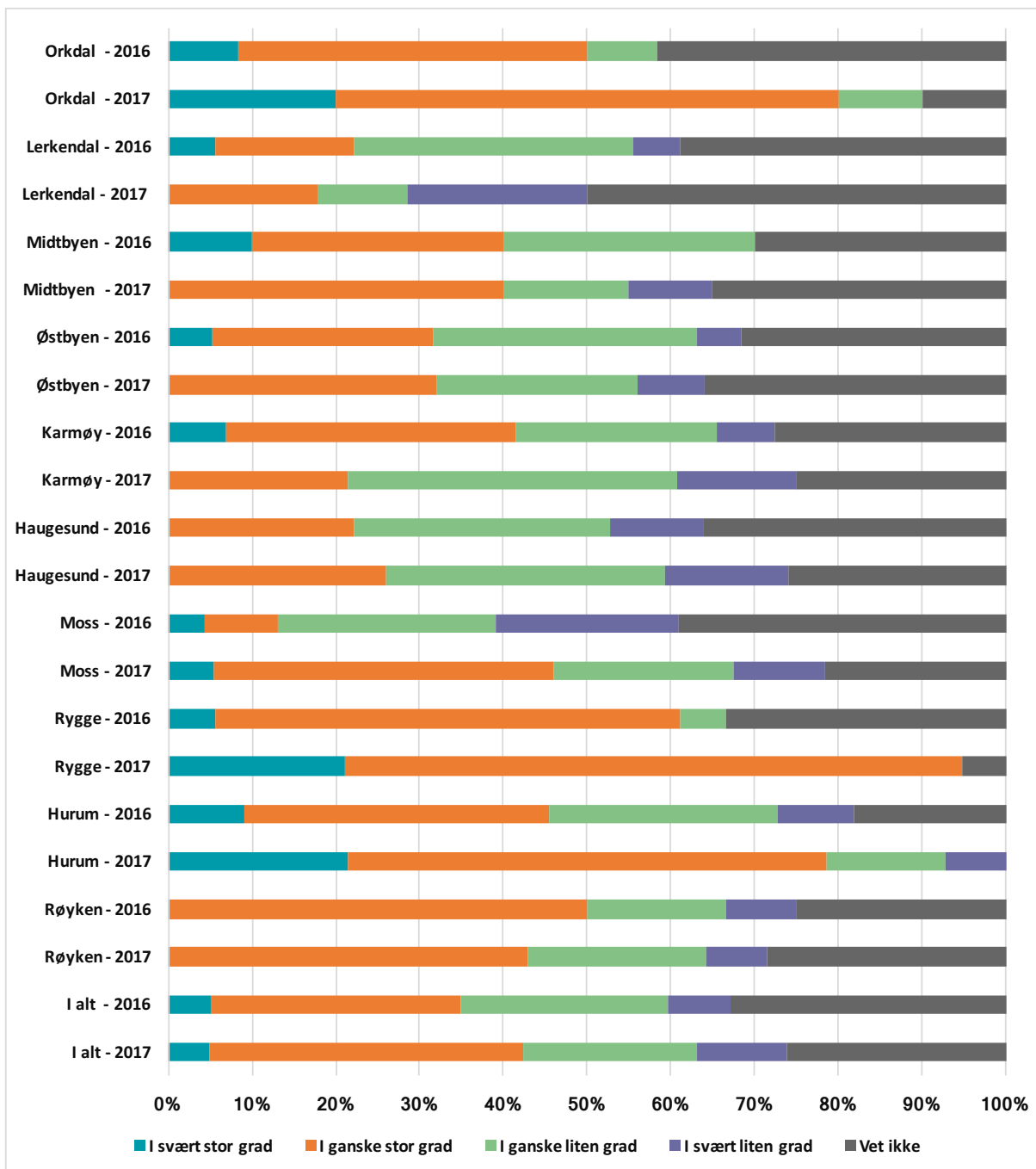
Når det gjelder bedre brukermedvirkning svarte 94 prosent ved Rygge og 88 prosent ved Haugesund og Midtbyen at delprosjektet var svært viktig i 2016. Også i 2017 er det flest som svarer dette ved Rygge og Haugesund, henholdsvis 89 og 84 prosent. Færrest mente dette ved Røyken og Lerkendal, henholdsvis 64 og 68 prosent. I 2017 var det færrest ved Lerkendal (50 prosent) og Moss (67 prosent) som mener delprosjektet er viktig for brukermedvirkning.

Ved Rygge og Orkdal svarte 94 og 92 prosent at delprosjektet er svært eller ganske viktig for utvikling av ny kunnskap i 2016. I 2017 mente alle respondentene ved de samme kontorene at delprosjektet er viktig for utvikling av ny kunnskap. I 2016 var det færrest som mente dette ved Røyken (54 prosent) og Lerkendal (62 prosent). I 2017 var det færrest som mener dette ved Lerkendal (46 prosent).

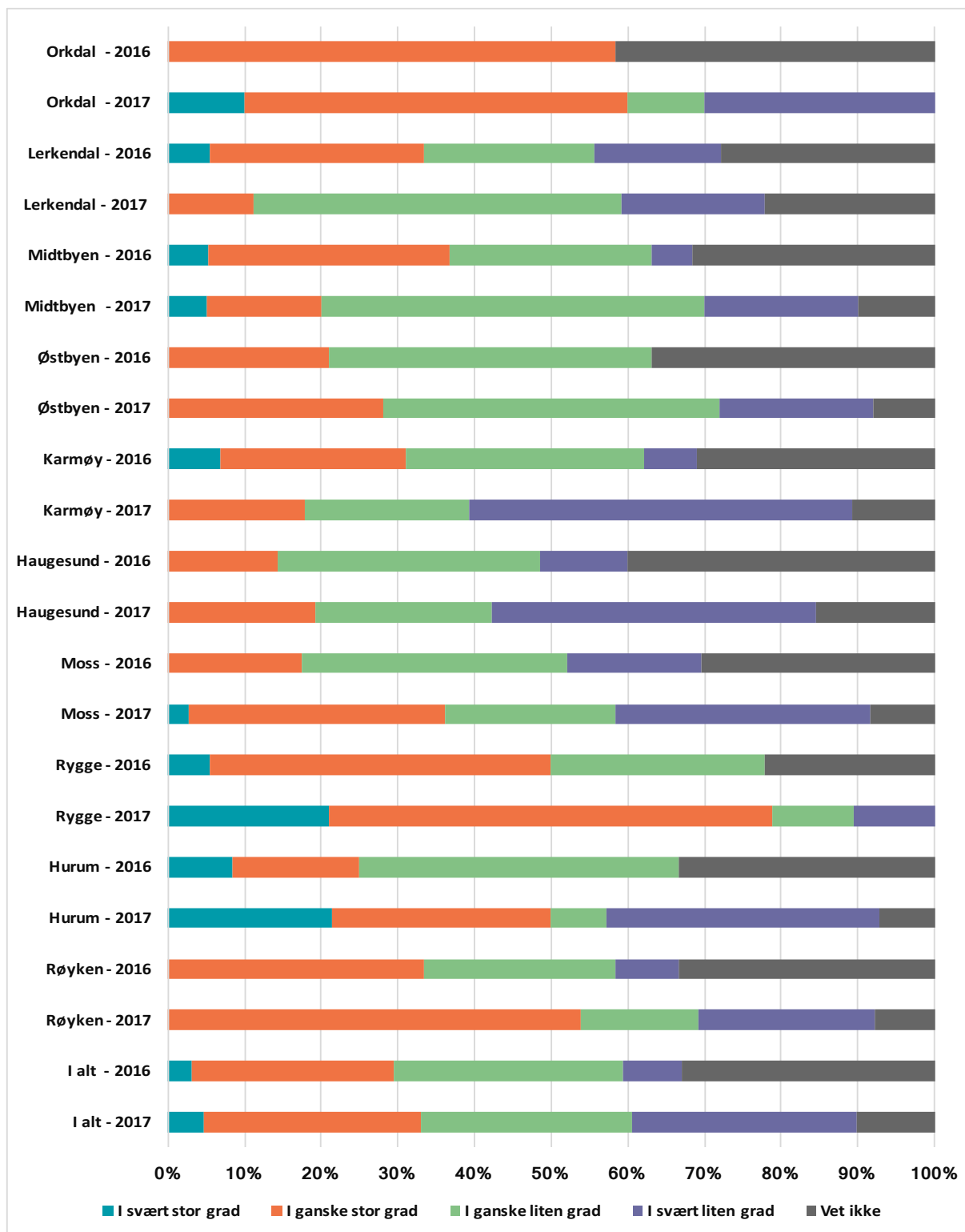
Fører delprosjektet til praksisendringer på kontoret

Spørreundersøkelsen omfattet spørsmål om respondentene tror at metodikken som prøves ut blir implementert videre og i hvor stor grad delprosjektet vil føre til praksisendringer på kontoret.

På spørsmål om de tror metodikken som ble anvendt vil bli implementert på kontoret var det i alt 35 prosent som svarte ja i svært eller ganske stor grad i 2016. Om lag like mange svarte at de ikke vet. I alt ser det ut som medarbeiderne har noe større tro på at metodikken vil bli implementert i 2017 sammenlignet med svarene for 2016. I 2017 er det i alt 42 prosent som svarte at de tror metodikken vil bli anvendt på kontoret, mens 26 prosent svarer vet ikke. I 2016 var andelen som svarte at de tror metodikken vil bli implementert høyest ved Rygge, deretter Røyken og Orkdal. I 2017 er andelen høyest ved Rygge, Orkdal og Hurum. Det var flest som svarte at de tror at metodikken i liten grad ville bli implementert, ved Moss (og deretter Haugesund. I 2017 gjelder dette kontorene i Rogaland, Karmøy og Haugesund.. Det var svært mange som svarte vet ikke på dette spørsmålet ved Orkdal og Lerkendal. Svarfordelingen er vist i figur 14.



Figur 11 Svarfordeling: I hvor stor grad tror du metodikken som er/ble anvendt i delprosjektet vil bli implementert i kontoret?



Figur 12 Svarfordeling: I hvor stor grad tror du erfaringer fra delprosjektet vil føre/fører til praksisendringer på kontoret?

Andelen som tror at erfaringer fra delprosjektet vil føre til praksisendringer (figur 15) ved kontoret har også vært høyest i Orkdal deretter Rygge. Det gjelder både 2016 og 2017. Det var færrest som svarte at de tror delprosjektet vil føre til praksisendringer ved kontorene i Haugesund og Moss i 2016 og ved Karmøy og Lerkendal i 2017.

I alt er det en høyere andel som svarer at de tror delprosjektet fører til praksisendringer ved kontoret i 2017 sammenlignet med 2016. Samtidig er også andelen som svarer at de tror delprosjektet i liten grad fører til praksisendringer høyere i 2017 enn i 2016. Det henger sammen med at andelen som svarer vet ikke er betydelig lavere i 2017.

Hvordan forstå svarene på spørreundersøkelsen

Svarene på spørreundersøkelsen viser at det er relativt store forskjeller mellom kontorene både når det gjelder andelen av medarbeidere som kjenner til delprosjektet/utprøvingene som foregår ved det enkelte kontor, vurderingen av hvor nyttig delprosjektet er for kontoret og hvilke endringer medarbeiderne tror delprosjektet vil føre til. Disse forskjellene ser ut til å ha relativt liten sammenheng med hvilket fylkesprosjekt utprøvingene ved kontoret er en del av. Det kan se ut til at forhold ved kontoret har større betydning enn hvilket fylkesprosjekt utprøvingen tilhører. Vi ser imidlertid at det er en tendens til at svarene er mer positive ved kontorene i Østfold Buskerud i 2017 enn i 2016, mens det motsatte er tilfelle ved kontorene i Rogaland. Ved kontorene i Sør-Trøndelag varierer tendensen mellom kontorene, men også der ser det samlet ut til å være slik at svarene er mindre positive i 2017 enn i 2016.

Vi finner at det er noen fylkesvise forskjeller når det gjelder *hvilke* effekter i delprosjektene som er mest fremtredende. Effekten for kunnskapsdeling er mest fremtredende i Buskerud Østfold og bedre brukeroppfølgning er mest fremtredende i Sør-Trøndelag og Rogaland.

Vi finner at medarbeiderne ved Orkdal og Rygge har svart mest positivt på undersøkelsen. Medarbeiderne ved Moss og Lerkendal har vært mest negative. Orkdal og Lerkendal er i samme fylkesprosjekt, det samme gjelder Rygge og Moss. Det indikerer at forhold ved kontoret har større betydning enn hvilket fylkesprosjekt utprøvingen er en del av. Både Rygge og Orkdal er relativt små kontorer. Det kan være at størrelsen på kontoret har vært avgjørende for god informasjonsflyt om delprosjektet.

Vedlegg 3: Beskrivelse av utprøvingene

Fylkesprosjektet i Østfold og Buskerud

Selve kjernen i Østfold/Buskerud -prosjektet er utprøving av SE-metodikken gjennomføres som en randomisert kontrollstudie (RKT) i de fire utprøvningskontorene: Hurum, Røyken, Rygge og Moss.

Brukere som har havnet i testgruppa har fått SE-oppfølging av jobbveiledere i prosjektet. I henhold til SE har jobbveilederne færre brukere enn det «ordinære» veiledere skal ha. Brukere som havner i kontrollgruppa får ordinær oppfølging fra NAV. I tillegg er det også en ekstern kontrollgruppe, som består av brukere fra tre referansekontorer. Den sentrale ideen i RKT-studien består av å identifisere eventuelle forskjeller i sannsynligheten for å komme i arbeid mellom brukerne som fikk SE-oppfølging, og brukere som ikke fikk det, både på kontoret (intern kontrollgruppe) og i NAV generelt (ekstern kontrollgruppe).

For å kontrollere for at studien måler effekten av SE-oppfølging og ikke effekten av tettere oppfølging/færre brukere i porteføljen benytter forskerne seg av logging av jobbveilederne knyttet til hva slags oppfølging som har blitt gjort av hver enkelt bruker, og deres vurdering av oppfølgingen og resultatene.¹⁰ Dette gjøres blant annet for å kontrollere for eventuelle forskjeller i oppfølgingen, samt for å identifisere eventuelle hvilke av de fem trinnene i SE-prosessen som i større eller mindre grad synes egnet for formålet.

Utover dette har datamaterialet bestått av intervjuer med arbeidsgivere, arbeidstakere, jobbveilederne og brukerrepresentanter fra organisasjonene. Det er gjennomført både individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer. I tillegg ble det sendt ut et spørreskjema til arbeidsgivere.

I tillegg til utprøving av SE-metodikken har fylkesprosjektet også prøvd ut et læringssystem knyttet til kompetansen og kompetanseutviklingen som behøves i tilknytning til praktiseringen av SE på kontorene. Blant annet har prosjektet utviklet et verktøy de kaller for «Plan for læring». Dette konseptet består av en kompetanseplan med fire ulike kompetansenivåer og tilhørende pedagogiske virkemidler – for eksempel forelesning på Nav-kontoret, videreutdanning, eller samarbeid om felles brukere. Systemet er ment å favne 3 til 4 temaer som velges ut hvert halvår. Eksempelvis ser det ut som følger for SE:

¹⁰ Blant er det utarbeidet et eget loggdokument, der alle kontaktpunkter med brukerne skal dokumenteres, inkludert hver samtale/SMS, i tillegg til den ordinære journalføringen som gjøres i Arena.

Tabell 2: Plan for læring for Supported Employment

| Nivå på mål (hvem skal lære hva) | Arena | Pedagogisk virkemiddel |
|--|-----------------|--|
| Ansatte i Nav-kontoret skal kjenne hovedtrekkene i SE | Personalseminar | Forelesning/innlegg |
| Nav-veiledere skal kjenne til grunnleggende forskning knyttet til SE | Personalseminar | Forelesning fra forsker |
| Jobbveiledere kan anvende SE-metodikken | Brukermøte | Relasjonsarbeid Råd/veiledning fra forskere |
| Jobbveilederne gjennomfører videreutdanning i SE | Høgskole | Kurs eller videreutdanning |

Fylkesprosjektet i Sør-Trøndelag

A) Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging og B) brukerinvolvert evaluering (Jobbhuset)

Jobbhuset er en del av NAV Sør-Trøndelag sitt prosjekt «Ungdom i NAV – gode grep på veien mot arbeid og aktivitet». Jobbhuset er organisert under NAV Midtbyen og NAV Østbyen, men er lokalisert i egne lokaler.¹¹ Ved Jobbhuset ble det i regi av prosjektet etablert en stilling som koordinator som har ansvar for drift og for kontakten med de to kontorene. I tillegg har tre andre veiledere deltatt i utprøvingen.

Jobbhuset har hatt to utprøvinger i prosjektet. Det ene har vært å forsøke Jobbhusets kursvirksomhet knyttet til *gruppebasert avklaring med individuell oppfølging* på unge AAP-mottakere. Forsøket i utprøvingen var å teste ut om kursopplegget og oppfølgingen de har utviklet for unge sosialhjelpsmottakere også er en fruktbar metode i arbeidet med målgruppa unge mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Jobbhuset har hatt gode erfaringer med å inkludere tidligere brukere som assistenter. Dette ble videreført i prosjektet. Disse brukerassistenter involveres i ulike arbeidsmøter, i tillegg har de en viktig rolle med å snakke med ungdommer som deltar på kurs. Kursene skjer i grupper og assistentene har en viktig rolle i gjennomføringen.

Totalt har 90 unge mottakere av AAP fullført kurset. Majoriteten har utfordringer med psykiske lidelser som hovedårsak til at de har fått innvilget AAP. I prosjektet har de erfart at sammenlignet med individuelle samtaler over tid og tradisjonell oppfølging i NAV, gir gruppetilbud tettere og mer intensiv kontakt, kortere avklaringstid og en mer tidsbesparende måte å jobbe på.

Forskerne som har fulgt utprøvingen konkluderer med at ungdom som mottar AAP har hatt stor nytte av kurset. Gruppeprosessen bidrar til å skape bevegelse i ungdommene og økt mestringstro på at det er mulig å komme i arbeid. Gjennom relasjonen som er skapt kommer kursveileder i posisjon for å

¹¹ Jobbhuset og ungdomssatsningen er et samarbeidsprosjekt mellom NAV Østbyen og NAV Midtbyen. Jobbhuset Øst er en del av NAV-kontoret for bydelene Østbyen og Midtbyen. NAV Heimdal og NAV Lerkendal er knyttet til Jobbhuset Sør som er lokalisert på Heimdal. Hentet fra <https://www.nav.no/no/Lokalt/Sor-Trondelag/Nyttig+a+vite/Jobbhuset+ØstbyenMidtbyen.+Hjelper+ungdommen+videre..404713.cms> Hentdato: 19.10.2015.

snakke om fremtiden. Utprøvingen har vist at det går an å jobbe med brukere med store utfordringer i gruppe. Kurs og gruppetilbud sammen med tett individuell oppfølging er det mest optimale.

Den andre utprøvingen har vært *brukerstyrt involvering*. Ungdommer som deltar på kurs får mulighet til å evaluere kurset. Brukerevalueringen skjer i evalueringssamtalen med kursholder etter endt kurs, og ved at ungdommene fyller ut et evalueringsskjema anonymt om hvordan de har opplevd kurset. Etter ca to måneder blir kursdeltakere invitert til et eget brukerevalueringssmøte i gruppe. Her evaluerer de sammen med prosjektkoordinator kurset og oppfølgingen etter endt kurs. Forslag til endringer får innflytelse på kursopplegg og oppfølging.

Jobbhuset opplever at systemet for brukermedvirkning som er etablert fungerer godt. Det sikrer brukermedvirkning og bidrar til å kvalitetssikre og forbedre tilbudet. Innspill fra assistentene har blant annet bidratt til at varigheten på kursene ble endret i løpet av prosjektperioden, og til at det er blitt innført veiledning av assistentene.

Gruppebasert avklaring med individuell oppfølging (NAV Orkdal).

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

Hovedmålgruppa har vært alle ungdommer mellom 18-25 år som står uten tilbud om aktivitet, uavhengig av ytelse og innsatsbehov. Kontoret har hatt som mål å inkludere minoritetsungdom i forsøket siden denne gruppa opplever spesielt store barrierer knyttet til å komme ut i aktivitet. Målet har vært at ungdommene som deltok i utprøvingen skulle få en bedre avklaring, tidlig i oppfølgingsløpet, noe som skulle lede til en mer stabil tilknytning til arbeid eller utdanning. Brukerne har deltatt på fire ukers kurs i grupper og har vært med på å evaluere disse kursene i etterkant. Etter endt kurs skulle NAV-veileder bruke motiverende intervju under individuelle oppfølgingssamtaler med ungdommen.

Erfaringene fra prosjektet er at innsatsen bidrar til at ungdommene får god avklaring og kommer raskere ut i aktivitet. Tiltaket har erstattet NAV-kontorets individuelle avklaring. Veilederne opplever at de får en god relasjon til ungdommene, og at det er positivt for den videre oppfølgingen. I prosjektet erfarer de at det har fungert bra å ha ungdom med ulik bakgrunn sammen i gruppe, og at hvilken ytelse den enkelte mottar ikke er viktig for utfallet av prosessen. Ungdomsteamet har fått gode tilbakemeldinger fra brukerne som deltar i opplegget.

Samtidig har veilederne opplevd det som krevende å gjennomføre prosjektet i tillegg til ordinære oppgaver. Andre medarbeidere har også vegret seg for å delta i prosjektet på grunn av arbeidsbyrden. Kurslederrollen har vært krevende og krav til møter og rapportering har gjort det ekstra belastende. Gruppetilbudet anses å være ressurskrevende for de veiledere som holder kurs, men samtidig oppnår man veldig god avklaring på kort tid.

Avklarings- og kartleggingssamtaler (NAV Lerkendal)

Målsetningen med utprøvingen er å bidra til bedre avklaring og overganger mellom kartlegging og tiltak. I disse samtalene er bruk av motiverende intervju (MI) sentralt, noe NAV Lerkendal har hatt fokus

på i flere år. I særlig grad inneholder utprøvingen verktøy for karriereveiledning: Strukturerte karriereintervju (SCI); Jobpics, et bildebasert yrkesveiledningsverktøy; og Work Interest Explorer (WIE), et internettbasert verktøy.

I utprøvingen har det vært relativt mange veiledere som har fått opplæring i metodikken, både fra oppfølgingsteamet og fra mottak. Ved oppstart var det to og to veiledere som hadde karriereveiledningssamtalene sammen. Parene ble forsøksvis satt sammen av en som hadde erfaring med bruk av verktøyene fra tidligere og en som var nylig sertifisert. Dette var en form for kollegaveiledning som ble opplevd som nyttig. Det var samtidig relativt ressurskrevende og etterhvert ble dette endret til at det var én veileder som har hatt samtalene.

I gjennomføringen av samtalene har det vært én større endring i løpet av prosjektperioden. Fra januar 2016 gikk man fra bare individuelle samtaler til å starte opp karriereveiledningen i gruppe. Det reduserte ulempene med at ungdom ikke møtte til samtale når de var innkalt. Etter en felles oppstart ble det gjennomført 2-3 individuelle samtaler. Avslutningsvis ble det laget en plan for videre aktiviteter.

For å evaluere og vurdere justeringer har det blitt avholdt 1-2 møter per halvår med veilederne som har bidratt i avklaringssamtalene. Veilederne har opplevd at bruk av karriereveiledningsverktøyet har gitt struktur rundt avklaringssamtalene, det hjelper til å se flere muligheter og er blitt oppfattet som en positiv måte å snakke om arbeid på. Det er ikke nødvendigvis avgjørende hvilke karriereverktøy som benyttes. Kontoret har opplevd at tilbudet er etterspurt fra brukersiden, og at tiltaket gir NAV mulighet til å komme inn tidligere med riktig veiledning. Kartleggingsmetodikken som ble prøvd ut fungerte best når den ble tilpasset den konkrete situasjonen. Ungdommer som søker NAV og deltok i utprøvingene hadde ofte sammensatte problemer på mange områder, og behøvde hjelp utover karriereveiledningen.

Forskningsresultatene viser blant annet at brukerne opplevde at de gjennom samtalene fikk hjelp til å se muligheter og ressurser, og at de ansatte ble kjent med brukerne på en annen måte. Forskningsresultatene konkluderer med at karriereveiledning er et nyttig ledd i oppfølgingsarbeidet med ungdom i NAV.

Arbeidsrettet oppfølging av unge med tegnspråk som førstespråk (NAV Lerkendal)

Utprøvingen har hatt søkelys rettet mot hvordan NAV ansatte kan arbeide er effektivt når unge tegnspråklige skal inkluderes i arbeidslivet, og tiltaket har bestått av en individuelt tilpasset oppfølging. NAV Lerkendal i samarbeid med HiST (nå NTNU) laget i startfasen en kunnskapsoversikt om hva som fremmer arbeidsinkludering for unge tegnspråkbrukere. Resultatene ble brukt som et kunnskapsgrunnlag for utprøvingene som inkluderer døve brukere¹².

I utprøvingen ble det etablert et nettverk for arbeidsgivere som har ansatt, eller er interessert i å ansette døve, og det ble utarbeidet en informasjonspakke om hvilken støtte arbeidsgivere kan få fra NAV. Arbeidsgivere tilbys oppfølging i form av lønnstilskudd, tolketjeneste, tekniske hjelpemidler og tilgjengelige veiledere med tegnspråklig kompetanse. Prosjektet har arrangert samlinger for arbeidsgivere om relevante tema, for eksempel billedtolking. Tegnspråklige brukere har påvirket innholdet i tiltakene gjennom kunnskap fra intervjuer med unge tegnspråklige arbeidstakere om hva de mener påvirker deres arbeidsmuligheter. Det er også gjennomført intervjuer med unge tegnspråklige som er i jobb om hvordan de vurderer virkemidlene i prosjektet. Det har vært positivt å koble på andre enheter som har

¹² Jacobsen og Carstensen (2015) *Virksomme virkemidler når unge med tegnspråk skal bistås til arbeid – en kunnskapsoversikt*. Senter for helsefremmende forskning HiST/NTNU. Rapport 2015/02.

kompetanse på tilrettelegging for døve og mot arbeidslivet i NAV i prosjektgruppen. I det siste året av utprøvingen har de særlig jobbet med å kartlegge erfaringer i prosjektgruppen.

Tall fra NAV Lerkendal viser at mange døve har kommet i jobb og aktivitet etter endt prosjektperiode. Av totalt 50 deltakere endte 15 opp i jobb, både med og uten lønnstilskudd, 16 på arbeidsmarkedstiltak, to på arbeidsmarkedsopplæringstiltak (AMO), fire i utdanning, fire i behandling og egenaktivitet, og ni ble avklart til uføretrygd.

Prosjektmedarbeiderne erfarer at det er skjedd mye fagutvikling i prosjektet og at mye har overføringsverdi til andre brukergrupper. Praksisfeltet trekker fram at forskersamarbeidet har fungert svært godt i denne utprøvingen. Forskeren som følger prosjektet har vært involvert i utviklingsarbeidet og har underveis i prosessen gitt innspill basert på kunnskap fra tidligere forskning.

Utprøvingen har vist at det er viktig med kunnskap om arbeidsinkludering samt å ha muligheter og handlingsrom til å være til stede på arbeidsplassen for å gi nødvendig støtte til den enkelte unge døve og til arbeidsplassen. Forskningsintervjuene viser at tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen har vært nyttig etter at relasjonene er etablert, fordi den bidrar til å konkretisere ansvar og forpliktelser mellom partene.

En erfaring fra prosjektet er at det er viktig å ha tid og mulighet til å jobbe oppsøkende overfor arbeidsgivere. Å etablere en god relasjon har stor betydning for å lykkes. Det er viktig å ha en relasjon mellom NAV ansatt og arbeidsgiver som er god selv om utprøvingen av en person ikke fungerer.

Samhandlingskompetanse (NAV Lerkendal)

Utprøvingen har omfattet aktiviteter som skal bidra til å øke NAV-veilederes samhandlingskompetanse i tverretatlige møter som for eksempel ansvarsgruppemøter. Prosjektet har hatt fokus på møteledelse, og blant annet hatt fokusgruppemøter med veiledere. Det er utarbeidet en mal for hvordan NAV ansatte kan lede slike møter. Det siste året av forsøksperioden har det vært gjennomført fagdager med veiledergruppa som har forsøkt ut malen og forskningsresultatene er gjennomgått med gruppa.

Forskningsresultatene viser at kontinuerlig avklaring av mål og hensikt styrker samspillet i samarbeids-møtene, og bidrar til avklaring av forventninger og oppfatninger av hverandres funksjoner. Slike avklaringer styrker møteledelsen og bidrar til at det blir lettere å ta beslutninger om videre aktiviteter, ansvarsfordeling og fremdrift. Nav ansatte i prosjektet opplevde at det var positivt å få støtte fra forsker til å gjennomføre intervju med samarbeidspartnere og til å lede prosessen med tilbakemeldinger til kontoret.

Brukerråd for ungdom (NAV Lerkendal)

Målsetningen med utprøvingen har vært å styrke brukermedvirkning fra ungdom ved å etablere et eget Brukerråd for ungdom. Etableringen har dreid seg om sammensetning av brukerrådet, avklaringer rundt Brukerrådets funksjon, og spørsmål knyttet til samspillet mellom de fire partene i prosjektet.

Brukerne i brukerrådet er rekruttert som brukere av NAV. I motsetning til ordinære brukerutvalg representerer de ingen organisasjoner. Prosjektledelsen anser at det har vært en viktig del av utprøvingen å jobbe med hva rollen som brukerrepresentant skal inneholde og å sikre forståelse for systemet.

NAV erfarer at utprøvingene har gitt kunnskap som er overførbart ved etablering av Brukerråd andre steder. Erfaringene har vist at det er viktig å utarbeide et tydelig mandat, og å styrke forutsetningene for at Brukerrådet skulle fungere konstruktivt. Det dreier seg både om å tilføre relevant kunnskap, og å etablere samhandlingsstrukturer som styrket brukerrepresentantenes mulighet for reell medinnflytelse. I NAV opplever de at brukerrepresentantene har hatt en formidabel utvikling. De har tatt på seg krevende oppgaver, blant annet å holde foredrag for store forsamlinger.

På brukerrådsmøtene møtte i tillegg til de seks brukerrepresentantene, prosjektleder for utprøvingen, følgeforsker, prosjektleder for fylkesprosjektet og Brukerombudet i Trondheim kommune. Det har krevd bevissthet om roller og taletid for å unngå at øvrige deltakere ble dominerende.

Fylkesprosjektet i Rogaland

Klient- og resultatstyrt praksis (NAV Haugesund)

NAV Haugesund var ved utgangen av prosjektet 82 ansatte (75 ved oppstart), fordelt på 35 statlig ansatte og 40 kommunalt ansatte. Kontoret er organisert i fire store oppfølgingsteam som er tverrfaglig sammensatt (datofordelt). Prosjektet hadde ved oppstart tre prosjektmedarbeidere, i tillegg til prosjektkoordinator. Prosjektmedarbeiderne er tilknyttet to av de tverrfaglige oppfølgingsteamene, for å sikre spredning av informasjon om erfaringer fra prosjektet til andre veiledere på kontoret. I løpet av 2016 overførte kontoret ett årsverk fra fylkesprosjektet til arbeidet med tidlig oppfølging av ungdom med standard eller situasjonstemt innsats, som har vært et satsingsområde ved kontoret siden 2010.

Utprøvingen i NAV Haugesund har fokusert på «Klient- og resultatstyrt praksis» (KOR). KOR er et verktøy for tilbakemelding fra brukere/klienter som har blitt brukt i andre velferdstjenester i Norge, blant annet helsetjenesten, rusomsorg og familievern. Bruken av KOR er basert på at brukeren skal få innflytelse over behandling og behandlingsmåte. Et viktig mål i utprøvingen har vært å finne ut om KOR-metoden kan bidra positivt i oppfølgingen av unge brukere i NAV.

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

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

83 ungdommer har deltatt i prosjektet. 81 av disse fikk tilbud om å benytte KOR: Av disse aksepterte 66 å bruke KOR, mens 15 takket nei. (Sluttrapport s. 26). Data i KOR har gjennom mesteparten av prosjektet vært registrert manuelt, men medio 2016 har prosjektmedarbeiderne tatt bruk nettbrett for digital registrering. Resultatet viser blant annet at 10 personer er ordinære lønnsinntakere ved

prosjektets slutt i desember 2016, mot ingen ved oppstart; 15 personer er under utdanning, mot 1 ved oppstart; 10 personer i innvilget uførepensjon; og 10 personer mottar økonomisk sosialhjelp til livsopphold mot 41 personer ved oppstart.

Veilederne vurderer verktøyet som meget nyttig blant annet fordi brukerne får mer innflytelse og får mulighet til å gjøre noe som er riktig for dem, og dette gir større treffsikkerhet i tiltaksbruken. Imidlertid har ikke utprøvingen nådd målsetningen om et lavere antall uføre – det har heller vært en liten økning i antall unge uføre. Det anslås i prosjektet at resultatet kommer av at noen av brukerne som har deltatt i prosjektet har omfattende problematikk, og at disse ville blitt uføretrygdet uansett. Samtidig har KOR-verktøyet gitt en raskere avklaring av faktiske behov for uføretrygd, som beskrives som et stort gode for de brukerne det gjelder. Veilederne fremhever at arbeid ikke trenger å være målet, men er et viktig verktøy for å snu livet til brukeren.

Endringsfokuset karlegging (NAV Karmøy)

NAV Karmøy ble etablert i 2009, og har i dag 70 fast ansatte. Ved prosjektoppstart var det organisert i to avdelinger – en avdeling for langtidsoppfølging (primært arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram, introduksjonsprogram, langtids sosial- og sykefraværsoppfølging) og en for korttidsoppfølging (primært sykefraværsoppfølging og sosialhjelp). Per juni 2016 har kontoret gjennomgått en omorganisering, der det nå er fire avdelinger, flyktningeavdeling, oppfølgingsavdeling, jobb- og veiledningsavdeling og ungdomsavdeling, der Rogalandsprosjektet er plassert.

Utprøvingen ved Karmøy omhandler «endringsfokuset kartlegging». I hovedsak dreier dette seg om gi brukerne en grundigere kartlegging av arbeidsevne og behov for oppfølging enn de ville fått i den ordinære driften ved NAV-kontoret. Dette gjøres ved bruk av BrukerPlan, som er et kartleggingsverktøy opprinnelig brukt i arbeid med rusmisbrukere utviklet av Helse Fonna i samarbeid med IRIS og KORFOR. Kartleggingen gjøres i løpet av tre møter som skjer med en ukes mellomrom, som til slutt oppsummeres av veileder og bruker i fellesskap ved hjelp av en plan for videre aktivitet.

Utprøvingen av kartleggingsmetoden er lagt til et eget team på kontoret, som opererer på siden av den øvrige organisasjonen. Prosjektteamet har bestått av en prosjektkoordinator og en prosjektmedarbeider, som har jobbet tett. Kontoret hatt flere utskiftninger i prosjektperioden, både i ledelse og av prosjektkoordinator. Utprøvingen ble utsatt på grunn av skiftet av prosjektkoordinator, og kom først skikkelig i gang i løpet av høsten/vinteren 2015/2016.

Målgruppa for prosjektet var i utgangspunktet ment å være unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette utvalget ble gjort for å få brukere som allerede hadde etablert inntektssikring og bruk av tiltak. I 2015/2016 ble målgruppen endret til å omfatte personer som er helt nye i NAV-systemet. AV 140 ungdommer ble 30 plukket ut ved at hver veileder ved kontoret valgte ut tre personer de oppfattet var i faresonen for å bli uføretrygdet. Av de 30 var seks personer i tiltak, fem i skjermet virksomhet, én i arbeidstrening, og de øvrige 18 var ikke tiltak.

Resultatet ved endt utprøving viser at fire personer er faste lønnsmottagere i ordinær bedrift, syv er i oppfølgningstiltak, tre er i arbeidstrening, én er i utdanningsløp, fire er henvist til ytterligere utredning og/eller behandling, fire er i motiveringssamtaler vedrørende arbeidsrettede tiltak, og én er innvilget uføretrygd.

Det ble også opprettet et eget brukerutvalg ved KAV Karmøy i 2015 der de unge er representert med en bruker fra Rogalandsprosjektet.

Arbeidsforskningsinstituttet er et
tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

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

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside.
Ved større opptrykk, ta kontakt med AFI.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no