



Når kunnskap skaper resultater---

NAV Drift og Utvikling

Evaluering av oppstartsfasen for Oppfølgings- og veiledningsloser

Rapport

November 2008

NAV Drift og Utvikling

Evaluering av oppstartsfasen for Oppfølgings- og veiledningsloser

Rapport

November 2008

Rambøll Management AS
Postboks 427
Hoffsveien 21-23
0213 Oslo, Norge

Telefon (+47) 2252 5903
www.ramboll-management.no

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	1
1.1	Evalueringens formål og fokusområder	1
1.2	Metodisk gjennomføring av evalueringen	2
1.3	Leserveiledning	3
2.	Executive summary and recommendations	4
2.1	Establishment and organization of pilots	4
2.2	Content of the pilot role	4
2.3	Development of method	5
2.4	Anchoring the pilot project	6
2.5	Cooperation with external partners	6
2.6	Value of the pilots from a user perspective	7
2.7	Criteria for success	7
2.8	Assessment and recommendations	8
3.	Sammendrag og anbefalinger	9
3.1	Etablering og organisering av losrollen	9
3.2	Innholdet i losrollen	9
3.3	Metodeutvikling i lossatsingen	10
3.4	Forankring av lossatsingen	10
3.5	Samarbeid med eksterne aktører	11
3.6	Losenes merverdi fra et brukerperspektiv	11
3.7	Suksesskriterier i losarbeidet	12
3.8	Samlet vurdering og anbefalinger	12
4.	Bakgrunn for satsingen med oppfølgings- og veiledningsloser	14
5.	Etablering og organisering av losrollen	17
5.1	Etablering av losstillingene	17
5.1.1	Rammer for satsingen	18
5.1.2	Rutiner for henvisning og saksflyt	19
5.2	Losenes oppgaver, rolle og ansvar	20
5.2.1	Losene og saksbehandling i NAV	21
5.2.2	Losens kompetanse og erfaring	21
5.2.3	Dokumentasjon av brukeroppfølgning	23
5.2.4	Metoder i losarbeidet	24
5.2.5	Hvordan måle resultater av losenes arbeid?	25
6.	Lossatsingen: Forankring, merverdi og suksesskriterier	27
6.1	Forankring ved NAV fylkesledd	27
6.2	Forankring ved NAV lokal	28
6.3	Losens merverdi og suksesskriterier i satsingen	28
7.	Samarbeid med interne og eksterne aktører	31
7.1	Samarbeid med helsetjenesten	31
7.2	Samarbeid med tiltaksarrangører	32

7.3	Samarbeid med kommunale tjenester	32
7.4	Samarbeid med arbeidsgivere	32
7.5	Samarbeid med ARK	33
7.6	Muligheter og barrierer	33
8.	Brukernes erfaringer	35
8.1	Losenes merverdi	35
8.1.1	Erfaringene til brukere med oppfølging fra los	35
8.1.2	Erfaringer fra brukere under ordinær oppfølging fra NAV	36
8.2	Brukermedvirkning	37
8.2.1	Bruk av IP	37
8.3	Virkemidler/tiltak	38
9.	Fokusområder for videre implementering av lossatsingen	39
9.1	Metodeutvikling	39
9.2	Dokumentasjon av brukeroppløsing og arbeidsmetodikk	39
9.3	Kriterier for tildeling av los	41
9.4	Intern og ekstern markedsføring for å informere og forankre	41
9.5	Tydeliggjøring og avgrensning av losens rolle og oppgaver for å sikre at losenes merverdi bevares	42

1. Innledning

Rambøll Management presenterer herved evalueringen av oppstartsfasen for Oppfølgings- og veiledningsloser, som er en satsing forankret i *Nasjonalt strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012)*. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for NAV Drift og utvikling (NDU) i perioden september - november 2008. Informanter i evalueringen er losere, øvrige representanter fra NAV på ulike nivåer, brukere og samarbeidspartnere i de seks byene hvor lossatsingen først ble iverksatt, nærmere bestemt Oslo, Trondheim, Stavanger, Bergen, Kristiansand og Bodø.

Innledningsvis presenteres evalueringens formål og fokusområder. Deretter presenteres evalueringens metodiske gjennomføring, og de ulike verktøy som er brukt i datainnsamlingen. Rambøll Management står alene ansvarlig for alle analyser, vurderinger og anbefalinger som presenteres i denne rapporten.

1.1 Evalueringens formål og fokusområder

Formålet med denne evalueringen er å gi en vurdering av oppstarten av lossatsingen og komme med innspill når det gjelder hva det bør fokuseres på i videreføringen av satsingen og i forbindelse med implementering av satsingen i de seks nye byene som skal få losere. Følgende forhold beskrives i evalueringen:

- Etablering og organisering av losrollen – herunder losenes oppgaver, rolle og ansvar
- Forankring av losrollen i NAV-systemet
- Samarbeidspartneres rolle i forsøket
- Brukernes erfaringer i oppstartsfasen – herunder erfaringer fra brukere som er under oppfølging fra los og erfaringer fra brukere som er under ordinær oppfølging fra NAV

Losenes rolle som fagressurs i NAV-kontoret på området arbeid og psykisk helse har, i tråd med ønske fra oppdragsgiver, ikke vært gjenstand for evaluering i denne omgang. Dette fordi det ble vurdert dit hen at det ville være for tidlig i prosessen å foreta en slik evaluering. Vi har likevel vurdert at det har vært vesentlig å belyse losenes rolle generelt, herunder hvordan losens rolle oppfattes blant brukere og interne og eksterne samarbeidspartnere, hvordan losene selv oppfatter sin egen rolle, og hvilke eventuelle utfordringer som har fremkommet i oppstartsfasen.

Det er primært fire aktørgrupper som er involvert i lossatsingen, nærmere bestemt

- NAV (herunder NDU, NAV fylkesledd og NAV lokal)
- losene

- brukere
- eksterne samarbeidspartnere (herunder arbeidsgivere, tiltaksarrangører og representanter fra helsesektoren)

I evalueringen har det stått sentralt å innhente erfaringer fra disse gruppene. Slik vi ser det står de fire aktørene i et gjensidig forhold til hverandre og nettopp av den grunn har det vært viktig å få belyst ulike forhold og problemstillinger knyttet til hver av de fire aktørgruppene, både hvordan de oppfatter sin rolle overfor losen og hvordan losen fungerer som et bindeledd mellom dem. Det er rimelig å anta at forholdet mellom aktørene vil utvikle seg i løpet av satsingen og det har derfor vært viktig å identifisere drivkrefter og barrierer som fremtrer i relasjonen mellom aktørene og hvilke muligheter og begrensninger den enkelte aktør har. Losen er tiltenkt en brobyggerfunksjon og det har derfor stått sentralt å kartlegge innholdet i losens rolle med tanke på at erfaringene kan overføres til de nye fylkene hvor satsningen skal implementeres. Likeledes er brukernes erfaringer svært sentrale da deres vurdering av det arbeidet losen gjør er avgjørende når det gjelder videre implementering av satsingen.

I evalueringen har det også vært viktig å belyse lokale variasjoner når det gjelder hvordan losrollen er definert og utformet, herunder hvilke oppgaver losen har og hvor losen er plassert i sin lokale organisasjon, samt hvem som faller inn under den lokalt definerte målgruppen for å få los og øvrige rammebetingelser losene arbeider innenfor som kan tenkes å ha betydning.

1.2 **Metodisk gjennomføring av evalueringen**

Rambøll Management har anvendt ulike datakilder og innsamlingsmetoder i evalueringen for å få et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Innledningsvis gjennomførte vi dokumentstudier av sentrale prosjektdokumenter, blant annet *Vilje Viser Vei*-prosjektets årsrapport fra 2007, samt innledende intervjuer med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD), NDU og fylkeskoordinatorene for arbeid og psykisk helse. Mot slutten av evalueringsperioden ble det også arrangert en workshop hvor et utvalg loser, fylkeskoordinatorer og representanter fra NDU deltok.

Hovedvekten av datagrunnlaget er imidlertid casestudier i de seks byene, hvori inngår 76 kvalitative intervjuer med loser, øvrige sentrale NAV-aktører, brukere (med og uten oppfølging fra los) og samarbeidspartnere, herunder representanter fra helsesektoren, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. Vi vurderer at casestudier har vært den mest hensiktsmessige datainnsamlingsmetoden, da vi hovedsakelig har ønsket å innhente dybdeinformasjon om lossatsingen for å få vite hvordan losene arbeider og hvordan deres arbeid vurderes av de ulike aktørene. Følgende informanter inngår i evalueringen:

- Loser
- NAV fylkeskoordinatorer for arbeid og psykisk helse

- Ledere og veiledere ved NAV lokal
- NAV fylkesdirektører/alternativt annen representant fra fylkesleddet med ansvar for lossatsingen
- Øvrige samarbeidspartnere, hhv. arbeidsgivere, helsetjeneste og tiltaksarrangører
- Brukere som får oppfølging fra los og brukere med ordinær oppfølging fra NAV

1.3 Leserveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 inneholder et executive summary/ sammendrag av rapporten på engelsk
- Kapittel 3 inneholder et sammendrag av rapporten, herunder hovedfunn fra evalueringen, og Rambøll Managements anbefalinger for videre utvikling og implementering av satsingen med oppfølgings- og veiledningsloser
- I kapittel 4 presenteres bakgrunnen for satsingen med oppfølgings- og veiledningsloser
- I kapittel 5 presenteres etableringen og organiseringen av losrollen, og hva som har særpreget etableringsarbeidet ved NAV lokal. Under dette temaet går vi i dybden på losenes oppgaver, rolle og ansvar – herunder identifisering av eventuelle lokale variasjoner når det gjelder organisering/metodikk/målgruppe
- I kapittel 6 presenteres NAVs rolle i forsøket med oppfølgings- og veiledningsloser. I sær rettes fokus mot forsøkets grad av forankring hos ulike aktører i NAV-systemet
- Kapittel 7 belyser samarbeidspartneres rolle i satsingen, herunder hvilke aktører som er involvert i dag, og hvilke aktører det er ønskelig å involvere på sikt. Avslutningsvis diskuteres muligheter og barrierer i tilknytning til de ulike aktørene
- Kapittel 8 presenterer brukernes erfaringer fra oppstartsfasen av satsingen. Her fokuseres det særlig på den merverdi oppfølging fra los representerer vs. den bistand som ytes via ordinær oppfølging
- Kapittel 9 belyser hvilke områder Rambøll Management mener det særlig bør fokuseres på videre i satsingen, både i de seks byene hvor satsingen først ble iverksatt, men også i de seks nye byene som skal få loser

2. Executive summary and recommendations

Rambøll Management has evaluated the start-up phase of the follow-up and guidance pilots, a project anchored in the *National Strategy for Work and Mental Health (2007-2012)*. The evaluation has been carried out for NAV Operation and Development (NAV Drift og Utvikling/NDU) in the period September – November 2008. Informants are the pilots themselves, representative from different levels in the NAV system, partners and users both with and without pilot assistance in the six cities where the project was first started, more specifically Oslo, Trondheim, Stavanger, Bergen, Kristiansand and Bodø.

2.1 Establishment and organization of pilots

The process of establishing and organising the role of the pilots has met several challenges. On the one side it has been challenging to establish and anchor the role of the pilots in an organization in the middle of a large reorganization, with the establishment of NAV offices, new work tasks and a number of different projects and measures. On the other side it has been up to the individual pilot, with support from the county coordinators and the local NAV leader, to define the content and design of the pilots' role on the basis of a set of central guidelines. Findings from the evaluation indicate that the guidelines are perceived as rather vague, but that this has been necessary in the start-up phase. It has however also contributed to the start-up at a number of local offices being characterized by insecurity, and some NAV-leaders have requested more information on and clarification of what role the pilots are to have.

The NAV offices have established different routines for the identification of cases/users for the pilots. At some offices teams have been established to identify users, while at other offices employees/advisers contact the pilots directly, and the pilot then, in cooperation with for example the head of the unit, decides which users are to be offered follow-up and guidance from the pilot. In spite of there not being established clear routines for identification of users, mange NAV advisers request assistance from the pilots in relation to specific users. In order for the pilots to be able to assist their users and fulfill the goals of the project – to enable people with psychiatric disorders to work or be engaged in meaningful activity – it is important to safeguard the position of the pilot and ensure that the number of cases that the pilots are involved in is limited. This is the responsibility of the NAV leaders, and leaders and pilots must together consider how many and what type of cases/users the pilots are to be involved with.

2.2 Content of the pilot role

The majority of informants in the evaluation describe the role of the pilots as being the following: 1) follow-up of users, 2) guidance of colleagues/advisers at local NAV-offices and 3) externally oriented activities to establish cooperation with external partners. The follow-up of users is perceived as the main role of the pilots. In the continuing implementation of the pilot project it is therefore necessary that the pilot has a conscious relationship to his/her use of time and the relationship between the

time used to aid users, provide guidance in the office, externally oriented activities and meetings etc. The work of the pilots necessitates assisting users over a long period of time, perhaps years. Not all users will require close follow-up all the time, and the pilot will at any given time have to prioritize which users require active assistance, while other users don't require as close follow-up. The need for this close and long-term assistance stems from experiences gained through projects such as *Where there is a Will, There is a Way (Vilje Viser Vei/VVV)* and *Closer Individual Follow-up (Tettere Individuell Oppfølging/TIO)*. This way of providing follow-up is also anchored in the *National Strategy for Work and Mental Health*. The evaluation has shown that most of the interviewed pilots first and foremost regard themselves as coaches, not assistants or advisers, and are conscious of their role in aiding the user to increase their functional ability through follow-up, dialogue and guidance.

The central guidelines do not say whether or not the pilots are to be responsible for the administration of the cases of their users or not. The evaluation has found that the majority of the pilots that have been interviewed are responsible for case administration/processing. There are both advantages and disadvantages to this. The advantage is that it can expedite the case, and that the pilot, because of his/her background and experience will make decisions that provide the best possible follow-up and relevant assistance. The disadvantage is that the administrative process will take a lot of the pilots' time, and this might impede the pilots' flexibility.

The pilots are a varied group in regards to their competencies, experience and occupational background. It is emphasized that pilots that are recruited from within NAV have an advantage when it comes to their knowledge of the NAV system, and the requirements and possibilities that lie in it, while it is a disadvantage that they as a whole don't have the same competencies in regards to psychiatric health that the pilots that were recruited externally have. As for the externally recruited pilots, NAV-leaders emphasize that the reason for hiring a person with a background outside of NAV was to add a competence to the office that wasn't present previously.

2.3 **Development of method**

The evaluation has shown that there is generally a limited consciousness in regards to working systematically in order to ensure that the pilots reach their goal of improving the chance of getting people with psychiatric disorders back on the labour market. The pilot project is a part of the development of methods for working with people with psychiatric disorders, and as such the pilots are to develop and document work practices, with a focus on identify practices that can be used by NAV in general. Findings from the evaluation indicate that this is not the case. In regards to how the pilots document their work, all pilots use the case administration system Arena. In addition a majority of the pilots have their own "log", either in a printed or electronic version, in which they document their work. In these individual system planned and implemented activities/measures are documented, as well as themes and focus areas for the next meetings with the user. Few of the pilots say that they have started using Individual Plans (IP), but are aware of the fact that they can use IP.

2.4 **Anchoring the pilot project**

Findings from the evaluation indicate that the degree to which the pilot project is anchored varies between the different levels of the NAV system. The project is regarded as being well-anchored on the county-level of NAV, and is to a large degree seen as being part of the overall focus on mental health in NAV. The cooperation between the county coordinators and pilots is described as being good, and the county coordinators are characterized as an important link between the pilots and NAV locally. So far ARK (work-advisory office) are not deeply involved in the pilot project, but the pilots who were interviewed think that ARK will have a more important role as advisors over time. A majority of the interviewed NAV leaders at the local NAV offices seem to have a good understanding of the role of the pilots, and are generally preoccupied with giving the pilots good working conditions. The degree to which the project is anchored at the local level is, however, lower at the local level than at the county level.

2.5 **Cooperation with external partners**

One of the responsibilities of the pilots is to secure a good cooperation with actors such as health services, employers, work rehabilitation organizers and other relevant actors. The evaluation has found that in all the six cities there has been established cooperation with the public treatment and rehabilitation system. In addition there has been established contact with the DPS (District psychiatric centers) in all the cities, and the pilots have informed these about their work. This has led to some DPS contacting pilots and asking for assistance, while also the pilots have contacted the DPS in regards to specific users. The DPS are positive to the role of the pilots, and hope that they will contribute to a closer cooperation with NAV. There is only to a small degree been established contact with regular GPs (*fastlege*).

Cooperation with work rehabilitation/training organizers has only been initiated to a small degree, with the exception of cooperation in connection with individual users. Informants from work rehabilitation/training organizers are positive to the project, and feel that the pilots are easy to get in touch with. It appears to be necessary to provide these with more information about the project, as they say that they only know a little about the project.

Systematic cooperation with the social service and other municipal services has not been established. Many of the pilots who have been externally recruited have a background from municipal services, which gives reason to believe that the cooperation with the municipal services will increase with time.

The evaluation has found that there so far is little contact with employers. The reason for this is that most of the users currently receiving assistance from the pilots are not employed or in work training. But employers that have been interviewed are positive to the project, and have the impression that the pilots represent an improvement in the assistance that they received from NAV earlier.

2.6 **Value of the pilots from a user perspective**

The framework for the pilots allows them to provide close follow-up and assistance of users, and gives them more time for each user than ordinary advisers in NAV. The pilot can for example meet the users outside the office if that is deemed to be necessary. The pilots have also been provided with mobile phones in order to make them more accessible, which also means they can send and receive text messages. This accessibility and the alternative communications channel provided by the mobile phone are labeled criteria for success of the project.

The distinguishing feature of the pilots in relation to other NAV-advisers is that they are to have special competence in the field of mental health and work. Pilots, advisers and NAV-leaders all express that the fact that the pilots can provide advisers with assistance in relation to the users with psychiatric disorders and give them added security in their work is an important value of the pilots.

All of the informants that were users of the pilots are positive to the assistance that the pilots provide, and give very positive feedback. Users with previous experience from NAV/AETAT [the former public employment service] feel that they receive assistance of a higher quality and with closer follow-up than they did before. The pilots are said to be accessible and flexible, and the fact that they have competence in the field of psychiatric disorders strengthens the trust and dialogue between pilot and user. The users also stress the importance of having a single person to relate to in the NAV system. Both pilots and users feel that the increased accessibility of the pilots is an important factor in contributing to the project giving results for the users. The close follow-up and assistance provided contributes to the users experiencing that the pilots address their needs, not the needs of the system.

Informants among users without assistance for pilots report negative experiences with NAV, which they experience as being inaccessible, changing their advisers often, not providing information about change of adviser and as a system that doesn't want to adapt to the needs of the users. They report that their cases remain unresolved, which means that they are left in an insecure situation over a long period of time.

2.7 **Criteria for success**

An important precondition for the future work of the pilots is that mechanisms are established that secure that the pilots work is protected so that its characteristics are preserved. Despite the fact that this evaluation is only concerned with the start-up phase of the project, Rambøll Management means that there are some issues that are preconditions for the success of the project. The pilots must have sufficient capacity and time in their meetings with the users, and exercise flexibility in the follow-up of users and facilitation of rehabilitation and training measures. That the pilot is accessible to users as well as internal and external partners is another precondition for success, and the fact that the pilots are accessible by mobile phone is emphasized as a precondition for success by a majority of informants. In addition it is important that good relationships are established with partners in order to be able to provide good assistance for the users and through this strengthen the chances of

achieving good results. The competence and methods of work of the pilots must be used so that the other NAV employees can increase their competence in working with users with psychiatric disorders. To further develop the project it must also be emphasized that the nationwide network of pilots must be used for the exchange of experiences and learning.

2.8 **Assessment and recommendations**

The findings of the evaluation indicate that the pilot project has so far been a success, and factors that contribute to this are the combination of time, capacity, accessibility and competence, which on one side give the pilots the ability to provide close follow-up to their users, in addition to the fact that increased flexibility and the pilots' competence on mental health give them the ability to customize solutions and measures for the users in order to facilitate their transition to work or other meaningful activity.

The evaluation has uncovered some issues that must be considered in the further development of the project. On the background of the results of the evaluation Ramboell Management recommends that the following things are at the center of attention in the further development of the project:

- **Development of methodology:** Focus on the development of work-methods, emphasizing those elements of the work of the pilots that are found to give results
- **Documentation:** Establish common routines for documenting the developed of individual cases as well as work-methods
- **Limit the number of users:** Set (clearer) criteria to ensure that the pilots have a manageable number of cases, including which criteria that govern whether or not a user is offered a pilot, as well as what tools (for example Individual Plans/IP) that the pilots can use to make well-informed subjective assessments and decisions about their users
- **Marketing:** Strengthen internal and external marketing to further anchor the work of the pilots and strengthen the link between work and mental health
- **Clarify the role and tasks of the pilots:** Clarify and limit the role and tasks of the pilots in order to ensure that their value is preserved

3. Sammendrag og anbefalinger

3.1 Etablering og organisering av losrollen

Arbeidet med å etablere og organisere losrollen har vært preget av flere utfordringer. På den ene siden har det vært utfordrende å skulle etablere og forankre losrollen i en organisasjon som er midt oppe i en stor omstillingsprosess, med etablering av NAV-kontorer, nye arbeidsoppgaver og en rekke ulike satsinger og tiltak. På den andre siden har det i stor grad vært opp til den enkelte los, med støtte fra fylkeskoordinatorer og lokal NAV-leder, å definere innhold og utforming av losstillingen på bakgrunn av et sett sentralt gitte retningslinjer. Funn fra evalueringen tilsier at retningslinjene oppfattes som vide, og at det har vært hensiktsmessig i en oppstartsfasen. Det har imidlertid også bidratt til at oppstartsfasen ved en del lokalkontorer har vært preget av usikkerhet og enkelte NAV-ledere har etterspurt mer informasjon og en tydeligere avklaring av hva losens rolle skal være.

NAV-kontorene har etablert ulike rutiner for henvisning av saker til los. Ved enkelte kontorer er det etablert egne inntaksteam, mens ved andre kontorer tar veilederne direkte kontakt med losen, som i samråd med f. eks. fagansvarlig avgjør hvilke brukere som skal få tilbud om oppfølging fra los. Til tross for at det ikke gjennomgående er etablert klare henvisningsrutiner, er det mange veiledere som etterspør bistand fra los i konkrete saker. For at los skal kunne lykkes med å følge opp sine brukere og bidra til å oppfylle målet med satsningen – nemlig at personer med psykiske lidelser kommer i arbeid eller meningsfylt aktivitet – er det imidlertid viktig å verne om losen og sørge for at antall saker som los er involvert i begrenses. Dette er et lederansvar, og leder og los må sammen vurdere hvor mange og hvilke type saker losen skal involveres i.

3.2 Innholdet i losrollen

Majoriteten av evalueringens informanter beskriver losens oppgaver som følgende: 1) oppfølging av brukere, 2) veiledning av kolleger/ veiledere ved NAV lokal og 3) utadrettet virksomhet for å etablere samarbeidsrelasjoner med eksterne parter. Det er imidlertid oppfølging av brukere som oppfattes som losens hovedoppgave. I den videre implementeringen av lossatsingen er det derfor nødvendig at losen etablerer et bevisst forhold til sin tidsbruk og hvordan arbeidstiden skal vektles mellom bistand til bruker, veiledning internt, utadrettet virksomhet og møtevirksomhet mv. Losenes arbeid innebærer oppfølging av brukere over en lang tidsperiode, gjerne over flere år. Ikke alle brukere vil trenge like tett oppfølging hele tiden, og los vil til enhver tid måtte prioritere aktiv jobbing med enkelte brukere, samtidig som andre brukere vil ha behov for oppfølging i noe mindre grad. Behovet for denne tette og langvarige oppfølgingen skriver seg blant annet fra erfaringer fra prosjekter som *Vilje Viser Vei* (VVV) og *Tettere Individuell Oppfølging* (TIO). Denne måten å drive oppfølging på er dessuten forankret i *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse*. Evalueringen viser at de fleste av de intervjuede losene først og fremst betrakter seg selv som *veiledere*, ikke hjelpere eller rådgivere, og er bevisste på at de skal bistå bruker i å oppnå bedre funksjons- og mestringsevne via oppfølging, dialog og veiledning.

De sentrale retningslinjene legger ikke føringer for hvorvidt los skal ha saksbehandlingsansvar eller ikke. Det viser seg likevel at et flertall av losene som er intervjuet har saksbehandlingsansvar. Det knyttes både fordeler og ulemper til dette. Fordelen er at det kan skape fortlgang i saken, og at los i kraft av sin erfaring og kompetanse vil fatte vedtak for best egnet oppfølging og type ytelse. Ulempen er at saksbehandlingsoppgaver vil kunne binde opp for mye av losenes tid og at dette vil kunne gå på bekostning av losens fleksibilitet.

Losene er en sammensatt gruppe, med stor variasjon når det gjelder kompetanse, erfaringer og yrkesbakgrunn. Når det gjelder loser som er rekruttert internt fra NAV fremheves det at det er en fordel at de kjenner NAV-systemet, og de krav og muligheter som ligger i det, mens ulempen er at de gjennomgående ikke har den samme kompetanse på psykisk helse som de eksternt rekrutterte losene. Når det gjelder eksternt rekrutterte loser fremheves det av enkelte NAV-ledere at bakgrunnen for å ansette en ekstern person nettopp var å få tilført en kompetanse som de ikke hadde ved kontoret fra før av.

3.3 **Metodeutvikling i lossatsingen**

Evalueringen viser at det generelt er liten bevissthet rundt hvordan det skal jobbes metodisk for å sikre at lossatsingen når sitt mål om å fremme overgang til arbeid for personer med psykiske lidelser. Lossatsingen er del av et fagutviklingsprogram og følgelig skal losene utvikle og dokumentere arbeidsmetodikk og beste praksis, med fokus på hva som har overføringsverdi til NAV forøvrig. Funn i evalueringen tyder imidlertid på at dette er lite kjent. Når det gjelder hvordan losene dokumenterer sitt arbeid fremkommer det at samtlige loser benytter saksbehandlingssystemet Arena. I tillegg benytter et flertall av losene en egen "loslogg", enten i papir eller elektronisk versjon, som blant annet beskriver planlagte eller iverksatte aktiviteter/tiltak for den enkelte bruker, samt tema /fokus for neste møte med bruker. Få av losene oppgir at de har tatt i bruk Individuell Plan (IP), men er oppmerksomme på at de har mulighet til å gjøre det.

3.4 **Forankring av lossatsingen**

Funn i evalueringen viser at graden av forankring av lossatsingen varierer på de ulike nivåer i NAV-systemet. Forankringen ved NAV fylkesledd oppfattes jevnt over som god og lossatsingen ses i stor grad som en del av den helhetlige satsingen på psykisk helse i NAV. Samarbeidet mellom fylkeskoordinatorer og loser beskrives jevnt over som godt, og fylkeskoordinatorer blir karakterisert som viktige bindeledd mellom loser og NAV lokal. Så langt har Arbeidsrådgivningskontoret (ARK) gjennomgående ikke vært særlig involvert, men losene som er intervjuet oppgir at de tror at ARK vil trekkes mer inn etterhvert for å veilede losene. Et flertall av de intervjuede lederne ved NAV lokal synes å ha opparbeidet seg en god forståelse av hva los skal være, og de er generelt opptatt av å gi losen gode arbeidsforhold. Forankringen av satsingen er likevel svakere på lokalnivå enn fylkesnivå.

3.5 **Samarbeid med eksterne aktører**

Ett av ansvarsområdene til losene er å sikre et godt samarbeid med aktører som for eksempel helsetjenester, arbeidsgivere, tiltaksarrangører og andre relevante aktører. Evalueringen har funnet at det i alle de seks byene er iverksatt samarbeid med det offentlige behandlings- og tiltaksapparatet. Videre er det i samtlige byer etablert kontakt med Distriktpsikiatriske sentre (DPS), og losene har informert om sitt virke der. Dette har igjen ført til at enkelte DPS-er har tatt kontakt med losen med forespørsel om bistand, samtidig som losene også har kontaktet DPS i konkrete saker. DPS-ene er gjennomgående positive til losene og deres rolle, og har forhåpninger til at det vil bidra til tettere samarbeid med NAV. Det er i liten grad initiert samarbeid med fastleger.

Det er i liten grad etablert systematisk samarbeid med tiltaksarrangører, med unntak av samarbeid i forbindelse med enkeltbrukere. Informanter fra tiltaksarrangørene er positive til satsningen, og opplever losene som lett tilgjengelige. Det synes imidlertid å være nødvendig med ytterligere informasjonsarbeid rettet mot tiltaksarrangører, da det fremkommer at disse vet lite om satsningen.

Det er ikke etablert systematisk samarbeid med sosialtjenesten og øvrige kommunale tilbud. Mange av losene som er rekruttert eksternt har imidlertid bakgrunn fra kommunale tjenester, og det er derfor grunn til å anta at samarbeidet med de kommunale tjenestene vil øke etterhvert.

Det fremkommer i evalueringen at det så langt er lite kontakt med arbeidsgivere. Bakgrunnen for dette er at flesteparten av brukere som er under oppfølging av los foreløpig ikke er i arbeid eller i tiltak hos arbeidsgivere. Men arbeidsgiverne som er intervjuet er positive, og har inntrykk av at losen gir bedre oppfølging sammenlignet med det ordinære tilbudet fra NAV.

3.6 **Losenes merverdi fra et brukerperspektiv**

Rammene for losstillingene tilsier at de har rom for å drive tettere oppfølging og veiledning av brukere, og mer tid til hver enkelt bruker enn det veiledere i NAV har. Losen kan for eksempel møte brukere utenfor NAV-kontoret om det er hensiktsmessig. Det har også blitt tilrettelagt for økt tilgjengelighet ved at losene har fått mobiltelefon, og dermed er de tilgjengelige også på SMS. Nettopp den økte tilgjengeligheten og den alternative kommunikasjonskanalen mobiltelefon representerer betegnes som et suksesskriterium.

Det som for øvrig skiller oppfølgings- og veiledningsloser fra veiledere i NAV er at de skal ha spesialkompetanse feltet på psykisk helse og arbeid. Både loser, veiledere og NAV-ledere gir uttrykk for at det at losene har anledning til å trygge og bistå andre veiledere i deres møte med brukere med psykiske problemer er en viktig merverdi ved losen.

Samtlige av informantene blant brukere som er under oppfølging fra los er positive til bistanden fra los, og gir svært gode tilbakemeldinger. Brukere som har erfaringer med NAV/AETAT fra tidligere opplever at de får en kvalitativt bedre og tettere

oppfølging med los. Losene oppgis å være lettere tilgjengelige og mer fleksible, og det at de har kompetanse på feltet psykisk helse er noe som styrker tillit og dialog, samtidig som det fremheves at det er av avgjørende betydning å ha en fast person å forholde seg til. Både losene og brukerne er av den oppfatning at nettopp tilgjengelighet er et viktig premiss for at lossatsingen skal kunne gi resultater for brukerne. Den tette oppfølgingen og bistanden bidrar til at brukere opplever at losen tar hensyn til deres behov, fremfor systemets behov.

Informanter blant brukere uten los oppgir gjennomgående dårlige erfaringer med NAV, som oppleves som vanskelig tilgjengelig, ofte med hyppige bytter av veileder(e), manglende informasjon om bytte av veileder og et system som er lite innstilt på å tilpasse seg brukernes behov. Disse oppgir at deres saker ikke blir avklart, noe som medfører at de blir gående i en uavklart livssituasjon over lang tid.

3.7 **Suksesskriterier i losarbeidet**

En viktig forutsetning for losens videre arbeid er det at det etableres mekanismer som sikrer at losenes arbeid skjermes, slik at særpreget bevares. Til tross for at evalueringen kun omhandler oppstartsfasen av lossatsingen, mener Rambøll Management at det er noen forhold som er suksesskriterier for videre arbeid. Dette dreier seg blant annet om at losen må ha tilstrekkelig kapasitet og tid i sitt møte med bruker for å skape god dialog, samtidig som det må utvises fleksibilitet når det gjelder hvordan oppfølgingen skal foregå og eventuell tilrettelegging av tiltak. At losen er tilgjengelig for brukere så vel som interne og eksterne samarbeidspartnere er et annet suksesskriterium, og det faktum at losen er tilgjengelig på mobiltelefon er noe som fremheves som et suksesskriterium av et flertall av informantene. I tillegg er det viktig at det skapes gode relasjoner til samarbeidspartnere for å kunne arbeide helhetlig med brukerne og på denne måten styrke mulighetene for å oppnå gode resultater. Losens kompetanse og arbeidsform må videre utnyttes slik at de ansatte ved NAV lokal får økt kompetanse på psykisk helse. For videre utvikling av satsingen understrekes det også at nettverket av loser på landsbasis må benyttes videre til gjensidig erfaringsutveksling og læring.

3.8 **Samlet vurdering og anbefalinger**

Funnene fra evalueringen tilsier at lossatsingen så langt har vært en suksess og det som særlig bidrar til dette er en kombinasjon av tid, kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse, som på den ene siden gir losene anledning til tett oppfølging av sine brukere, i tillegg til at økt fleksibilitet og losens kompetanse på psykisk helse gjør det mulig å skreddersy løsninger og tiltak for den enkelte bruker med tanke på å fremme overgangen til arbeid, eller subsidiært meningsfylt aktivitet.

I evalueringen fremkommer det imidlertid noen momenter som det bør tas hensyn til i videreføringen av lossatsingen. På bakgrunn av funn fra evalueringen anbefaler Rambøll Management at det i videre i satsingen legges vekt på:

- **Metodeutvikling:** Fokuserer på metodeutvikling med vekt på hvilke elementer i losens arbeid som gir resultater

- **Dokumentasjon av brukeroppfølgning og arbeidsmetodikk:** Etablere felles rutiner for å dokumentere oppfølging av brukere under oppfølging fra los, samt rutiner for å dokumentere hvordan losene arbeider med å utvikle metoder
- **Utvikling av tildelingskriterier for å avgrense antall lossaker:** Fastsette (tydeligere) kriterier for å sikre at los har et håndterbart antall saker, herunder hvilke kriterier som skal legges til grunn for at brukere får tilbud om oppfølging fra los og likeledes hvilke verktøy (for eksempel IP) som los kan benytte for å kunne gjøre velfunderte skjønnsmessige vurderinger angående bruker
- **Markedsføring:** Styrke intern og ekstern markedsføring for å forankre losenes arbeid og sammenhengen mellom arbeid og psykisk helse
- **Tydeliggjøre og avgrense losenes rolle og oppgaver:** Tydeliggjøre og avgrense losens rolle og oppgaver for å sikre at losenes merverdi bevares

4. Bakgrunn for satsingen med oppfølgings- og veiledningsloser

Satsingen på veilednings- og oppfølgingslos ble igangsatt i 2008, og er basert på de erfaringene som ble gjort gjennom prosjektet *Vilje viser vei* (VVV). VVV ble iverksatt av AETAT i 2004 og videreført etter NAV-reformen trådte i kraft. Målet med VVV er å styrke mulighetene og øke deltakelsen i arbeidslivet for personer med psykiske lidelser. Prosjektet ble finansiert av midler fra *Opptrappingsplanen for psykisk helse*¹. Etter fase 1 av VVV ble satsningen videreført med tre tiltak: *Storbysatsningen, Nettverksbygging og kompetanseutvikling* og *Jobbmestrende oppfølging*.² En av hovedkonklusjonene fra VVV er at mange med psykiske lidelser faller ut underveis i atføringsløpet, og at det er flere kritiske faser hvor risikoen for å falle ut er spesielt høy:

- Terskelen inn til arbeids- og velferdsforvaltningen
- Når det er behov for parallell atføring og behandling
- Overgangen mellom ulike arbeidsmarkedstiltak
- Overgang arbeidsmarkedstiltak – arbeid
- Når det er behov for oppfølging i utdanningsløpet
- Overgang skole – arbeid

En annen hovedkonklusjon fra satsingen er at medarbeidere i NAV og kommunalt ansatte i førstelinjetjenesten har behov for mer kompetanse på feltet arbeid og psykisk helse, samt at nettverksbygging på tvers av etater og nivåer er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet. Videre fant man også at mange av de som står utenfor arbeidslivet, også står i kø for å få behandling, grunnet manglende kapasitet i behandlingsapparatet.³ I *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse* ble det derfor foreslått å etablere veilednings- og oppfølgingsloser som adressere disse problemene. Losene skal være ansatt ved NAV-kontor i de byene som omfattes av *Storbysatsningen*, og skal jobbe direkte mot enkeltbrukere, tiltaksarrangører og bedrifter. Videre skal ordningen med egne fylkeskoordinatorer for psykisk helse videreføres. En viktig oppgave for fylkeskoordinatorer er å overføre den kompetansen og læring som kom ut av *Storbysatsningen* til veilednings- og oppfølgingslosene.

¹ Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2006 St.prp. nr. 63 (1997-1998)

² NAV (2008) "Vilje viser vei" [lest 19/8/08] <http://www.nav.no/805317091.cms>

³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2007) *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse, 2007-2012*

Storbysatsningen ble startet våren 2005 i Oslo, Stavanger, Trondheim og Bergen, og utvidet et år senere til å inkludere Kristiansand og Bodø. Målgruppen var personer med alvorlige til moderate psykiske lidelser, og formålet var å prøve ut og utvikle ulike avklarings- og oppfølgingstiltak, samt skreddersy tiltakskjeder for de som ønsker inntektsgivende arbeid. Underveisevalueringen av satsingen konkluderer blant annet med "utprøving av ubyråkratiske tiltakskjeding, fleksibilitet i tiltakene, tett individuell oppfølging og samarbeid mellom statlige arbeidsrettete tiltak og kommunale lavterskeltilbud er interessante aspekter ved Storbysatsningen... Deltakerne som er intervjuet forteller om økt livsglede og økt selvtillit, opplevelse av å bli tatt på alvor, å bli hørt og trodd på... Blant utfordringer for satsingen er ventetid på tiltak, behov for flere tiltak som er tilpasset fremmedspråklige med psykiske lidelser, og problemer med å få kommuner/bydeler med i et forpliktende samarbeid."⁴

Satsingen hadde i 2007 et total budsjett på 79 millioner til satsingen i storbyene og storbyfylkene.

I *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse* er satsingen på oppfølgings- og veiledningsloser et viktig element. Det fremheves at det er viktig for mennesker med psykiske lidelser å ha tett oppfølging over lang tid, samt kontinuitet i forholdet til kontaktperson, veileder eller behandler. Det er ofte behov for kontakt med arbeidsgiver/arbeidsplass for å sikre at arbeidsgiver/leder får informasjon, veiledning og støtte som kan bidra til at arbeidsforholdet opprettholdes. Det er viktig å legge til rette for at veiledere på NAV-kontoret som skal bistå personer med psykiske lidelser kan gi god veiledning og tett, koordinert oppfølging både til brukere og arbeidsgivere som har behov for det. Det er viktig å styrke samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og ansatte i kommunenes psykiske helsetjeneste. Det fremkommer at brukerne vektlegger viktigheten av å ha en fast kontaktperson som de har tillit til, inn mot tiltaksapparatet, og at dette er en person som kan løse brukeren gjennom systemene. I VVV ble det prøvd ut egne fylkeskoordinatorer som skal være pådrivere på systemnivå og samordne tilbud og oppfølging til personer med psykiske lidelser. Det har vært arbeidet med å få til gode nettverk som kan støtte brukerne. Erfaringene med dette er positive. Det er derfor viktig å videreføre fylkeskoordinatorenes arbeid, samtidig som losene skal ivareta personlig oppfølging og kontinuitet rettet mot brukere, tiltaksarrangører og arbeidsgiver under hele atterføringssløpet.

Satsingen med veilednings- og oppfølgingsloser ble iverksatt i 2008 og det ble ansatt 33 losere i Oslo (15), Trondheim (4), Stavanger (4), Bergen (8), Kristiansand (1) og Bodø (1)⁵ i første runde. ⁶ Antallet ble senere økt til 42. Det er utarbeidet sentrale retningslinjer for losene, der det fremgår hvordan losrollen skal organiseres og hvilke ansvarsområder losen skal ha. I henhold til retningslinjene skal losen være ansatt

⁴ NAV (2007) "Storbysatsningen" [lest 19/8/08] <http://www.nav.no/805335116.cms>

⁵ NAV (2008) "Skal løse gjennom broket farvann" [lest 19/8/08]

<http://www.nav.no/805379947.cms>

⁶ SHdir [lest 18/8/08]

http://www.shdir.no/psykiskhelse/arbeid_psykisk_helse/33_loser_er_ansatt_i_nav_173234

ved NAV lokal eller NAV Arbeid (i tilfeller der felles NAV-kontor foreløpig ikke er etablert), og lokal leder skal ha personalansvar for losen. Losen skal være fagansvarlig på feltet arbeid og psykisk helse, og skal veilede kontoret i arbeidet med brukere med psykiske lidelser. For å ivareta sin veileder- og fagpersonrolle i størst mulig grad skal losen få jevnlig veiledning og oppfølging, og fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse skal gi fagstøtte til losen. Det skal avgjøres lokalt hvorvidt losen skal ha saksbehandlingsansvar eller ikke. Antall brukere per los bør være begrenset, særlig dersom oppfølgingen innebærer saksbehandling. Ved behov skal losen bistå bruker i å utarbeide IP ⁷ og påta seg koordinatoransvar for denne hvis nødvendig. Losen skal også drive med utadrettet virksomhet og være bindeleddet mellom bruker, behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. Losen skal også være kontaktperson for eksterne samarbeidspartnere og brukere, og det skal tilrettelegges slik at losen er lett tilgjengelig gjennom hele dagen.⁸

Kapittel 5 redegjør nærmere for hvordan lossatsingen er implementert ved NAV-kontorene i de seks ovennevnte byene.

⁷ Se avsnitt 8.2.1 for mer om IP

⁸ NAV Drift og Utvikling (2008): *Retningslinjer for LOS-stillinger*.

5. Etablering og organisering av losrollen

I dette kapittelet belyses det som har særpreget etableringsarbeidet av lossatsingen ved NAV lokal, herunder drivkrefter og barrierer i etableringsprosessen. Videre diskuteres losens rolle, kompetanse, ansvar og oppgaver, hvordan losene arbeider, både når det gjelder brukeroppfølgning og metodeutvikling, og hvordan dette arbeidet dokumenteres.

Rambøll Management har i løpet av evalueringen intervjuet 18 losere. 11 av disse er rekruttert internt fra NAV, og sju er rekruttert eksternt. Felles for losene er at de enten kjenner godt til NAV og etatens virkemiddelapparat, og/eller har fagkompetanse på feltet psykisk helse.

Retningslinjene fra sentralt hold gir noen overordnede rammer for lossatsingen. Her skisseres organisatorisk plassering av los, fordeling av saker til/fra los, losens oppfølgingsansvar og utadrettede virksomhet og dette har vært fylkeskoordinatorenes, NAV-ledernes og losenes utgangspunkt for utforming av losens rolle, oppgaver og ansvar. Formålet med losstillingene er i følge de sentrale retningslinjer⁹:

“Losen skal ha veilednings- og oppfølgingsansvar for personer med psykiske lidelser/problemer som ønsker å komme ut i arbeid og som har behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging ut over det NAV normalt vil kunne gi. Dette gjelder brukere som bare kan nyttiggjøre seg NAVs tjenester hvis de får denne ekstra tette oppfølgingen.”

Utover dette er det i stor grad opp til den enkelte los, i samarbeid med fylkeskoordinator og lokal NAV-leder, å definere sin rolle og innholdet i den.

5.1 Etablering av losstillingene

NAV fylkesledd ved fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse har hatt ansvar for å etablere losstillingen(e). Fylkeskoordinator har lyst ut stillingene, og de har sammen med NAV-lederne drevet rekrutterings- og ansettelsesprosessen. Det er NAV-lederne selv som har innstilt kandidater til losstillingene og foretatt endelig ansettelse. Flertallet av losene tiltrådte sin stilling i april/mai 2008, mens et mindretall startet i august 2008. Fylkeskoordinatorer beskriver opprettelse av losstillinger som en naturlig forlengelse av VVV/ *Storbysatsingen* og har, alene eller sammen med andre aktører fra NAV fylke, inkludert markedsføring av lossatsingen i sitt helhetlige arbeid med satsingen på psykisk helse. I noen fylker har fylkeskoordinatorene i samarbeid med ARK deltatt på ledersamlinger for fylkets enhetsledere for å informere om formålet med VVV og *Storbysatsingen* og hvordan dette henger sammen med opprettelse av losstillinger.

⁹ Ibid.

I følge fylkeskoordinatorene har det vært nødvendig å drive en del informasjonsarbeid overfor enkelte NAV-ledere i forkant av opprettelsen av losstillingene. Det er heller ikke alle NAV-ledere som i utgangspunktet har vært like positive til opprettelse av det de har omtalt som "noe eksklusivt". Med begrepet eksklusivt siktes det her i sær til at losen ikke inngår i ordinær saksbehandling og oppfølging ved NAV lokal, men også det faktum at én gruppe brukere skal gis spesiell prioritet og oppfølging.

5.1.1 **Rammer for satsingen**

Retningslinjene fra sentralt hold har vært referansepunktet for etableringen og utformingen av losrollen ved hvert enkelt NAV-kontor. Funn i evalueringen tilsier at retningslinjene oppfattes som vide og at de således har vært hensiktsmessige, idet det anses som fordelaktig at det er rom for at hver enkelt los får bidra til å forme rollen sin selv. Evalueringen viser også at det oppfattes som nødvendig at rutinene som utarbeides og de mål som settes, tilpasses lokale forhold og utformes lokalt. De seks byene har på ulike måter valgt å avgrense retningslinjene for satsingen lokalt, og dette har blant annet medført at enkelte loser prioriterer personer i målgruppen under 35 år. I de byene hvor det er ansatt flere loser, har den lokale avgrensingen blitt foretatt i samarbeid mellom loser og fylkeskoordinator(er). Det er likevel forskjeller i hvordan losene i disse byene prioriterer og hvilke oppgaver og ansvar de har ved sitt lokalkontor.

Loser og fylkeskoordinatorer understreker at det er positivt at rammene for satsingen er vide, og at det på denne måten er mulig å prøve ut ulike arbeidsmåter og tilnærminger. Losene får i stor grad frie tøyler av sine ledere, og losene vi har intervjuet påpeker at de må prioritere sine saker og selv ta ansvar for å ikke involvere seg i for mange oppgaver. Enkelte loser påpeker at det ville være en fordel at de i samarbeid med sin leder kunne diskutere hvordan de som los kunne avgrense sitt fokus for arbeidet, og da særlig med tanke på tilpasning av sine prioriteringer ut fra behovet ved kontoret. Det er viktig at losen har en tydelig og tilstedeværende leder og at det er tydelig avklart hvem som har oppfølgingsansvaret for losen ved NAV lokal. Dette kan være leder ved NAV lokal, eventuelt at ansvaret er delegert til en avdelingsleder/ mellomleder ved NAV lokal.

Til tross for at det oppfattes som fordelaktig at retningslinjene for losene er vide, har dette også bidratt til at oppstartsfasen ved en del lokalkontorer har vært preget av usikkerhet. I sær noen NAV-ledere har etterspurt en tydeligere avklaring av losens rolle i forkant av ansettelse. Flertallet av de intervjuede NAV-lederne etterspør bedre informasjon fra fylkeskoordinatorene når det gjelder losens rolle, oppgaver, ansvar og utviklingen i lossatsingen generelt. Det er flere forhold som har hatt innvirkning på hvor forberedt den lokale NAV-leder har vært i sitt møte med los. En parallell etablering av NAV-kontor har påvirket dette i negativ forstand, og tatt bort en del av fokuset fra oppstarten av lossatsingen. Loser som er ansatt ved NAV-kontorer som er under etablering, opplever at dette er en hovedutfordring i arbeidet med å fylle rollen sin etter intensjonen. Losene som er rekruttert internt fra NAV begrunner utfordringen med det at de vet at de må forholde seg til den rådende situasjonen på kontoret, som er preget av stor arbeidsmengde og sammensatte problemstillinger.

Dette innebærer at losene ser de oppgaver som skal løses ved kontoret i sammenheng med de ressurser som er til rådighet til å løse disse, og en rekke loser uttaler at de har vansker med å *ikke* tre inn i ordinære saker når det eksisterer et kapasitetsproblem ved kontoret. Implementeringen av NAV-reformen generelt og en rekke andre forsøk og satsinger ved NAV lokal, gjør at losene i mange tilfeller oppfatter det som utfordrende å nå frem med sitt budskap og få oppslutning rundt sitt arbeid.

5.1.2 **Rutiner for henvisning og saksflyt**

Rutiner for henvisning av brukere til los etableres og utprøves i takt med utformingen av losstillingen ved hvert enkelt NAV-kontor. For de internt rekrutterte losene har det generelt vært en utfordring å skulle avslutte eller overføre sine gamle saker, dette har for mange vært en meget tidkrevende prosess. Losene som er rekruttert eksternt finner på den annen side at det er utfordrende å tilegne seg en grundig kjennskap til NAV-systemet og NAVs virkemidler, regelverk mv. Det er tidkrevende å sette seg inn lovverk og retningslinjer som styrer NAVs arbeid, videre er det også utfordrende å lære seg NAVs rutiner for oppfølging og ikke minst det å sette seg inn i saksbehandlingssystemet Arena. Funn i evalueringen tilsier at det ikke gjennomgående er opprettet klare rutiner for henvisning av saker til los, men at brukere både henvises fra veiledere individuelt eller på team-/ avdelingsmøter ved NAV lokal hvor losen deltar. Veilederne vi har intervjuet uttaler at de etter hvert som de har oppnådd en bedre forståelse for hva som er losens oppgaver og hvilke forhold los kan bistå dem i, i økende grad tar opp aktuelle saker til diskusjon med los.

De seks byene har stort sett samme forståelse av hvem som er målgruppe for lossatsingen. De fleste losene som er intervjuet opererer med vide målgruppedefinisjoner, og de tar tak i oppfølgings- og veiledningsoppgaver for personer med psykiske problemer, uavhengig av *om* og *hvilke* ytelser de mottar fra NAV. Det er heller den enkeltes behov som er utslagsgivende for om vedkommende får tilbud om oppfølging fra los. Ni av 18 intervjuede loser oppgir at de retter et særlig fokus mot personer under 35 år. Denne gruppen gis prioritet, men eldre personer i målgruppen utelukkes allikevel ikke. Flere av evalueringens informanter understreker dessuten viktigheten av å benytte utfallet av arbeidsevnevurderingen som en pekepinn på hvilke brukere som kan ha nytte av oppfølging fra los.

Til tross for at det ikke gjennomgående er etablert klare henvisningsrutiner, er det mange veiledere som etterspør bistand fra los. For at los skal kunne lykkes i å fylle sin rolle etter satsingens formål, må antall saker som los er involvert i begrenses. Det må derfor fastsettes tydeligere kriterier for å sikre at los har et håndterbart antall saker, herunder hvilke kriterier som skal legges til grunn for at brukere får tilbud om oppfølging fra los. I denne sammenhengen kan IP benyttes som et verktøy for å identifisere brukers behov for oppfølging og tjenester, og kan dermed være et hjelpemiddel for losen når det gjelder å vurdere omfang og intensitet i oppfølging av bruker.

5.2 Losenes oppgaver, rolle og ansvar

Det eksisterer en relativ lik oppfatning av hva som er losens rolle blant alle informanter. De ulike NAV-aktører, så vel som eksterne samarbeidspartnere, oppfatter i stor grad at det er oppfølging av brukere som er losens hovedoppgave. Det er likevel en klar forventning til losen som fagperson og veileder. Et flertall av evalueringens informanter beskriver losens rolle som tredelt:

- Oppfølging av brukere
- Veiledning av kolleger
- Utadrettet virksomhet

Informantene oppfatter at losen først og fremst skal yte bistand til personer med psykiske problemer/lidelser som ønsker å komme i arbeid og aktivitet, og veilede denne målgruppen på en best mulig måte. I tillegg vektlegges losens oppgave som veileder av de andre veilederne ved NAV-kontoret, siden losen har et fagansvar for arbeid og psykisk helse ved NAV lokal og skal bidra til å bygge en basiskompetanse på feltet psykisk helse hos alle ansatte ved kontoret. På denne måten kan losens kolleger bedre veilede og følge opp personer med psykiske problemer. Det tredje aspektet vektlegger losens utadrettede virksomhet, hvor losen skal være bindeledd mellom bruker, NAV og samarbeidspartnere, bygge nettverk og etablere gode samarbeidsrelasjoner til helsetjeneste, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og evt. frivillige aktører.

Funn fra evalueringen viser imidlertid at det eksisterer ulike synspunkter på hvorvidt eller i hvilken grad losen bør bruke tid på utadrettet virksomhet. Per i dag er det fylkeskoordinatorene som har brukt mest tid på dette, og det eksisterer en oppfatning av at losen bør bruke mer tid på intern veiledning og oppfølging av brukere enn på utadrettet aktivitet. Det understrekes imidlertid at losen er avhengig av å tenke helhetlig rundt hver enkelt bruker og se brukeren i en samfunnsmessig kontekst og det er derfor avgjørende at losen har et nettverk av samarbeidspartnere. Skal det være fylkeskoordinator som styrer dette nettverket, må losene dra nytte av dette og sørge for å ha god kjennskap til de ulike aktørene. Det er særlig viktig med tanke på at losen skal være NAV-kontorets koordinerende bindeledd mot samarbeidspartnere i bydelen/kommunen.

I oppstartsfasen av satsingen har losene brukt mye tid på møter lokalt og sentralt, samt deltakelse på seminarer, samlinger og lignende. Dette har vært en del av opplæringen i regi av NDU, og vurderes som hensiktsmessig i oppstartsfasen. Disse aktivitetene har imidlertid medført at losens tid og kapasitet til å drive oppfølging av brukere og kollegaveiledning har blitt begrenset. I en travel arbeidshverdag er det viktig at losen planlegger og prioriterer oppgaver og aktiviteter nøye, og i videreføringen av satsingen må losene ha et bevisst forhold til sin tidsbruk og hvordan de balanserer arbeidstiden mellom brukeroppfølging, veiledning av kolleger og utadrettet virksomhet, herunder deltakelse i eksterne møter og samlinger mv. Funn fra evalueringen viser at losens rolle som fagperson og veileder må tydeliggjøres, men en utdypende vurdering av losens rolle som lokal fagressurs på

res, men en utdypende vurdering av losens rolle som lokal fagressurs på feltet arbeid og psykisk helse faller ikke inn under denne evalueringen.

5.2.1 **Losene og saksbehandling i NAV**

De sentrale retningslinjene legger ikke føringer for hvorvidt los skal ha saksbehandlingsansvar eller ikke. I denne sammenheng forstås saksbehandling som det å fatte vedtak på oppfølging og bestillingsrett på ytelser.¹⁰ Loser som ikke har saksbehandlingsansvar er stort sett eksternt rekruttert og avgjørelsen om at losen ikke skal ha dette ansvaret er fattet i samråd med losens leder. Det viser seg likevel at et flertall av losene som er intervjuet har saksbehandlingsansvar. Det knyttes imidlertid både fordeler og ulemper til dette. Argumentene for å ikke ha saksbehandlingsansvar er flere. Et hovedargument er det at los skal brukes som veileder og være bindeledd til samarbeidspartnere, og saksbehandlingsoppgaver ville binde opp for mye av losenes tid. Det anses som viktigere at losen kan bruke sin tid på oppfølging av personer i målgruppen, kollegaveiledning og utadrettet virksomhet. De loser som har påtatt seg saksbehandlingsoppgaver, verner om sin arbeidsmåte som los ved å ha et begrenset antall saker og ikke ha fullt saksbehandlingsansvar i alle saker (i disse tilfellene har losen en veilederfunksjon). Argumentene for å ha saksbehandlingsansvar er blant annet at det er viktig for å skape fortgang i saken, og at los gjennom sin erfaring og kompetanse innen feltet arbeid og psykisk helse kan fatte vedtak for best egnet oppfølging og type ytelse.

De loser som ikke har saksbehandlingsansvar, regner imidlertid brukerne som de har tett oppfølging på som en "sak". Per nå har losene ansvar for mellom 6-30 brukere. Noen loser har valgt å primært konsentrere seg om brukere som er under yrkesrettet attføring, mens flertallet tar utgangspunkt i brukeres behov uavhengig av hvilke ytelse de mottar eller om de mottar ytelse fra NAV. Noen loser deltar jevnlig på kontormøter for å informere om arbeidet sitt og for å diskutere hvilke andre saker de kan ta på seg eller bistå i. En del loser er dessuten tilknyttet et team, og dette gjelder i størst grad for de loser som arbeider ved kontorer som ennå ikke er fullverdige NAV-kontorer. Generelt jobber losene på tvers av kontorets ulike team, men evalueringen viser at losens kolleger har varierende kjennskap til losen og innholdet i losens stilling.

5.2.2 **Losens kompetanse og erfaring**

Losenes er en sammensatt gruppe, med forskjellige kompetanser og erfaringer. Tabell 5.1 gir en samlet oversikt over type utdanninger og arbeidserfaringer som losene som er intervjuet besitter.

¹⁰ Ibid.

Tabell 5.1: Losenes kompetanse og erfaring

LOS	KOMPETANSE OG ERFARING
Eksternt rekrutterte	Utdanning: Sykepleie, sosionomutdanning, pedagogikk, barnevernspedagogikk, ergoterapi mv. En rekke typer etterutdanninger innen bl.a. psykiatri, veiledningsmetodikk, kognitiv terapi, prosjektledelse mv. Arbeidserfaring: Kommunal sosialtjeneste, DPS, krisesenter, rus døgnbehandlingsinstitusjon, skole, barnevern mv.
Internt rekrutterte	Utdanning: Sosionomutdanning, ergoterapi, pedagogikk, helse- og sosialfaglig utdanning, lavere eller høyere grader innen humanistisk eller samfunnsvitenskaplige fag mv. En rekke typer etterutdanninger innen bl.a. psykisk helse og rus, markedsføring mv. Arbeidserfaring: Aetat/NAV arbeid (et flertall med særlig erfaring fra attføringsfeltet) og trygdeetaten/ NAV Trygd.

Det har i alle de seks byene vært mange søkere til losstillingene, og i flertallet av byene har det vært både interne og eksterne søkere. De ulike NAV-lederne har vektlagt ulike aspekter ved søkers kompetanse, ved ansettelse av los. En NAV-leder uttaler seg slik når det gjelder hva som var utslagsgivende:

“Ved ansettelse la vi vekt på interesse, og søkers evne til å se seg selv i rollen som psykiatriveileder på ulike nivåer. Søkeren måtte ha reell tenkning rundt hvordan jobbe på individ- og systemnivå. Los må ha evne til å se rollen sin, etablere den på kontoret, og ha legitimitet til å være så privilegert. De må ha rygg for å bære dette.”

Det knyttes fordeler og ulemper både til det å være internt rekruttert, så vel som eksternt. Fordelene ved å ansette en los som kommer internt fra NAV er at de kjenner NAV-systemet, og de krav og muligheter som ligger i det. Ved å ha god kjennskap til tiltaksapparatet, og de rutiner, lovverk og retningslinjer som styrer arbeidet ved NAV-kontoret, har de også en trygghet som gjør at de tør og vet hvordan man kan manøvrere og være kreativ innenfor de gitte rammene. De internt rekrutterte loser har gjennomgående ikke den samme kompetanse på psykisk helse som de eksternt rekrutterte. Losene med bakgrunn fra NAV er gjerne personer med lang erfaring og kompetanse fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og er erfarne veiledere. Fagkompetanse innen psykisk helse må tilegnes underveis i losarbeidet.

Noen NAV-ledere har vært eksplisitte på at de ved utvelgelsen av los var opptatt av å få tilført en kompetanse som de ikke hadde ved kontoret fra før. De understreker at de ved sitt valg har vært bevisst på å få inn eksternt erfaring og kompetanse for å synliggjøre at denne satsingen skiller seg fra NAVs øvrige arbeid. En NAV-leder sier det slik:

“Los skal jobbe med psykiske lidelser, og da er ikke noe bedre enn å ansette en los med kompetanse innen feltet. På den måten blir kompetansen på kontoret bredere og losen overfører sin kompetanse til sine kolleger. Det er viktig at los kan fungere som en støtte for resten av kontoret.”

Det at eksternt rekrutterte loser må bruke mye tid på å få innføring i hvordan NAV fungerer, kan oppfattes som en ulempe. Den eksternt rekrutterte losen vil på den annen side kunne bringe med seg viktige perspektiver og kunnskap, og det oppfattes som en fordel. En los som er rekruttert eksternt sier at det er en stor fordel å kjenne systemet utenfor NAV, og ha erfaring med frustrasjonen overfor NAV fra helsevesenets side. På tidligere arbeidsplass, et DPS, opplevdes NAV som vanskelig å komme i kontakt med og som en propp i systemet. Denne losen understreker at nå når helsesiden blir bedre kjent med NAV, så ser de det annerledes. Helsesiden ser nå at rollen og arbeidsmåten de representerer har vært etterlengtet, og helsetjenestene etterspør i stor grad det NAV kan tilby av virkemidler. Fra innsiden av NAV ser losen dessuten at NAV på sin side opplever at de ikke får tak i helsevesenet. Losen omtaler dette slik:

“Misnøyen har nok i mange tilfeller vært tosidig. Mye av misnøyen beror på dårlig kommunikasjon mellom NAV og hjelpeapparatet.”

Uavhengig av tidligere arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn uttaler NAV-leder så vel som fylkeskoordinator at losen har mye å tilføre de respektive kontorene innen feltet arbeid og psykisk helse. Losene vil blant annet kunne gjøre et nødvendig holdningsskapende arbeid, og dette vil blant annet dreie seg om å øke forståelsen og kunnskapen om utfordringer og muligheter personer med psykiske problemer står overfor. En los beskriver det som følger:

“Har man psykiske problemer, da er det et stort potensial for å få livet på skinner igjen. Men, personene i målgruppen har en stor sårbarhet i samfunnet, og selv små ting kan velte dem. NAV har ikke alltid forståelse for og kunnskap om hva psykiske lidelser er, men det er veldig viktig med en slik kompetanse i NAV.”

Forhold som personlig egnethet, motivasjon og selvstendighet oppgis som avgjørende for å være en god los. Videre oppgis egenskaper som tålmodighet, respekt og evnen til å tenke helhetlig rundt bruker som viktig for å kunne fylle rollen som los. Losene er ressurspersoner innen feltet, og finner det tilfredsstillende å selv kunne få forme arbeidet sitt i så stor grad som de gjør. Det understrekes likevel at for å kunne gjøre en god jobb er de avhengig av å ha ledere som viser engasjement, som legger rammer som tydeliggjør innholdet i losstillingen og som verner om losens rolle slik at losen får tid til å utføre arbeidet sitt i tråd med intensjonen for satsingen.

5.2.3 Dokumentasjon av brukeroppfølgning

Samtlige loser benytter saksbehandlingssystemet Arena. Det benyttes imidlertid i ulik grad, avhengig av om losen har fullt saksbehandlingsansvar eller bare har ansvar for oppfølging av brukere. Det er notatfeltet i Arena som benyttes til å

beskrive lossaker, og på nåværende tidspunkt er det ikke mulig å merke lossaker ved hjelp av et eget personforhold i Arena. Dette er imidlertid et forhold som vil bli fulgt opp av NDU. I evalueringen fremkommer det at det er viktig å lage systemer som gjør det enkelt å gå inn i og overføre/tilbakeføre lossaker. I tillegg til å benytte Arena, benytter flertallet av losene seg av egen logg, for å dokumentere arbeidet sitt og holde oversikte over "sine" brukere. Det varierer hvorvidt loggen er i papirform eller i form av et dokument som lagres lokalt på den enkelte los' PC. Loggene beskriver blant annet planlagte eller iverksatte aktiviteter/tiltak for den enkelte bruker, tema eller fokus for møter med bruker mv. I intervjuene fremkommer ikke detaljerte opplysninger når det gjelder hva som dokumenteres i loggene, men inntrykket er at brukernes navn/ deler av navn, men ikke personnummer, føres opp. Losenes argumenter for å operere med en individuell logg er flere. Blant annet nevnes det at en slik oversikt er enklere å benytte enn Arena, og at de her fører inn opplysninger som de på grunn av personvern hensyn ikke vil registrere i Arena. Mangelen på merking av lossaker, nærmere bestemt at det ikke eksisterer et eget personforhold i Arena for brukere som er under oppfølging fra los, er et annet argument for disse loggene.

For å sikre at losene dokumenterer sitt arbeid på samme måte og for å kunne holde oversikten over losbrukere på en måte som ivaretar personvernet, mener Rambøll Management at det er viktig at Arena utbedres. Arena må endres slik at det ivaretar brukernes personvern på en bedre måte og i tillegg må det være mulig å merke lossaker med et eget personforhold i Arena. Med disse endringene på plass kan Arena bli losenes felles dokumentasjonssystem, i stedet for individualiserte løsninger som gjør det vanskeligere å holde oversikt over losarbeidet, samtidig som det kan komme i konflikt med personvern hensyn.

5.2.4 **Metoder i losarbeidet**

Et gjennomgående funn i evalueringen er at losene i liten grad er bevisste på hvilke metoder de anvender i arbeidet sitt. I tillegg synes det å være lite kjent at det i tråd med lossatsingen som del av fagutviklingsprogram skal utvikles og dokumenteres metoder ¹¹. Ingen av losene som er intervjuet oppgir at de benytter spesifikke/ navngitte avklarings-/ oppfølgingsmetoder og -teknikker. Med unntak av én los, som oppgir å ha gjennomført opplæring i *Individual Demand Driven Approach* (IDDA), er det ingen av de intervjuede losene som eksplisitt oppgir at de bruker metoder som for eksempel IDDA, *Løsningsfokusert tilnærming* (LØFT), motiverende intervjuer mv. Alle loser oppgir imidlertid at de bruker samtaler med brukere i utstrakt grad, enten på losens kontor eller på et eksternt møtested som bruker ønsker. Samtalene legger til rette for gode dialoger med bruker og oppfattes av losene som en god metode for å avklare brukernes situasjon. Videre fremkommer det at de fleste av de intervjuede losene først og fremst betrakter seg selv som *veiledere*, ikke hjelpere eller rådgivere, og er bevisste på at de skal bistå bruker i å oppnå bedre funksjons- og mestringsevne via oppfølging, dialog, veiledning og hjelp til selvhjelp.

¹¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse – 2007-2012*.

Videre er samtlige losere bevisste på verdien av at de driver tett og systematisk oppfølging av brukere *over tid*, og de understreker også verdien av å arbeide helhetlig for å tilegne seg en holistisk forståelse av brukerens situasjon. Det innebærer at både losens nettverk av samarbeidspartnere og aktører i brukers lokalmiljø/nettverk skal utnyttes for å skape et best mulig tilrettelagt tiltak for den enkelte. I de byer hvor det er ansatt flere losere, er losene dessuten opptatt av å kunne dra veksler på hverandre. Til tross for at losenes bevissthet rundt hvilke metoder de bruker ikke er høy, viser deres arbeidsmåte at de benytter elementer fra ulike avklarings- og oppfølgingsteknikker.

Det er heller ikke alltid så tydelig *hva* ved losenes arbeidsmetode som gir resultater, og det er derfor viktig at det fokuseres på dette i den videre satsingen.

Med *metode* forstår vi en fremgangsmåte for å komme nær en person og vedkommendes problemstillinger, for å finne ut hvordan man sammen kan iverksette tiltak som bidrar til bedre forståelse og eventuelt en løsning av disse problemstillingene. En metodeutviklingsprosess kjennetegnes ved en rekke forhold, blant annet at

- Det er etablert målsettinger med metodeutviklingen
- Den er teoretisk og praktisk forankret
- Det er identifisert konkrete virkemidler/verktøy
- Det foregår egenvurdering/evaluering (dokumentasjon av resultater)
- Det arbeides med identifikasjon og styrking av nødvendig kompetanse

Rambøll Management vurderer at det videre i satsingen bør legges økt vekt på metodeutvikling og på å bevisstgjøre losene på hvilke metoder og teknikker som kan anvendes overfor brukere for å iverksette prosesser som bidrar til økt mestring og mestringfølelse. Ved å utarbeide og dokumentere en egen arbeidsmetode i satsingen vil en også kunne bidra til å synliggjøre og styrke losenes arbeid og identitet, noe som igjen vil kunne styrke satsingens legitimitet.

5.2.5 **Hvordan måle resultater av losenes arbeid?**

Dokumentasjon av resultater er et ledd i det å skulle bidra til læring og overføring av arbeidsmåte til NAVs arbeid. Evalueringens informanter har ulike synspunkter på dette. Det er ikke utviklet måleindikatorer for satsingen. Flertallet av losene ser behovet for at deres arbeid skal følges og måles, men informantene enes ikke om i hvilken form dette skal finne sted eller hvilke elementer som skal være gjenstand for dette. Blant fylkeskoordinatorer, NAV-ledere og losere er det en allmenn oppfatning av at kvantitativ rapportering ikke vil være hensiktsmessig. Dette blant annet med tanke på at det vil ta tid å oppnå resultater for et flertall av personene i målgruppen. Videre vil et ønsket resultat av prosessen mot avklaring til aktivitet eller arbeid være økt livskvalitet, og dette anses som et kvalitativt forhold som det vil være mindre hensiktsmessig å rapportere kvantitativt på. Rambøll Management anbefaler imidlertid at det utvikles resultatindikatorer for satsingen, og at det ved hjelp av disse indikatorene innhentes informasjon om så vel kvantitative som kvalitative forhold. På den ene siden er oversikt over antall brukere med los, tiltaksbruk og oppfølgingsfrekvens mv. viktig styringsinformasjon når det gjelder fremtidige

bevilgninger og prioriteringer til losarbeidet. På den andre siden vil ikke tall alene kunne si noe om lossatsingens suksess og merverdi, og det er derfor viktig å innhente informasjon om hvorvidt satsingen faktisk bidrar til økt livskvalitet og mestring for brukere under oppfølging fra los via kvalitative rapporteringsverktøy. Begge deler er viktig både for å synliggjøre og legitimere losenes arbeid.

Forankring, merverdi og suksesskriterier i lossatsingen blir nærmere redegjort for i kapittel 6.

6. Lossatsingen: Forankring, merverdi og suksesskriterier

I dette kapittelet beskrives forankringen av lossatsingen på ulike nivåer i NAV. Fra sentralt hold i NAV følger NDU satsingen blant annet gjennom sentralt initierte samlinger med losere og fylkeskoordinatorer, og gjennom direkte dialog med fylkeskoordinatorene. Funn i evalueringen viser at graden av forankring av lossatsingen varierer på de ulike nivåer i NAV-systemet. Generelt tilsier funnene at forankringen av satsingen er god på sentralt nivå og fylkesnivå i NAV, mens satsingen gjennomgående beskrives som svakere forankret der hvor losen har sitt daglige virke, nemlig ved NAV lokal. Avslutningsvis vil vi i dette kapittelet belyse lossatsingens suksesskriterier og den merverdi losen representerer, med fokus på hva som synes å gi resultater og hvordan det bør arbeides videre for å legitimere losens arbeid.

6.1 Forankring ved NAV fylkesledd

Forankringen av satsningen ved NAV fylkesledd oppfattes jevnt over som god. Aktørene på dette nivået ser i stor grad lossatsingen som en del av den helhetlige satsingen på psykisk helse, og losene blir oppfattet som en måte å praktisk iverksette satsingen på ved NAV lokal. På denne måten blir losens arbeidsmåte ansett som en viktig del av det helhetlige arbeidet i NAV. Ellers er det fylkeskoordinatorene som i størst grad er fylkesleddets fagperson på området og som følger losenes arbeid tetttest. Fylkeskoordinatorene på sin side blir fulgt opp av NDU og flertallet av fylkeskoordinatorene som er intervjuet oppgir at de er fornøyd med kommunikasjonen og den grad av oppfølging de får derfra.

Samarbeidet mellom fylkeskoordinatorer og losere beskrives jevnt over som godt, men graden av samarbeid varierer. Det er i sær i de byer hvor det er ansatt flere losere at det er etablert faste møter mellom losere og fylkeskoordinator(er), men møtehyppigheten varierer fra ukentlige til månedlige møter. I de byer hvor det bare er ansatt én los, har møtene mellom fylkeskoordinator og los vært mindre systematisert og mer basert på initiativ fra losen. Med opprettelsen av losstillingene har fylkeskoordinatorene fått fagpersoner innen området arbeid og psykisk helse som de kan dra veksler på ved de enkelte lokalkontorer. I de byer hvor det er ansatt flere losere, holder losere og fylkeskoordinatorene jevnlig møter hvor losene utveksler erfaringer og bidrar til læring på tvers. Fylkeskoordinatorene blir karakterisert som viktige bindeledd mellom losere og lokalkontorer. Losene som er intervjuet har ulike forventninger til hva fylkeskoordinatorene skal bistå dem med. Fylkeskoordinatorene er opptatt av å være tilgjengelige og støtte ved behov. Noen losere har ønsket større grad av styring fra fylkeskoordinatorenes side, men det er ikke intensjonen med satsingen og fylkeskoordinatorene er bevisste på å holde seg mer i bakgrunnen. Det er losene som skal gjøre jobben, og ta sine egne valg og forme sin egen stilling. Fylkeskoordinatorene skal imidlertid være faglige diskusjonspartnere for losene. Fylkeskoordinatorene setter dessuten losene i kontakt med relevante samarbeidspartnere, og er viktige når det gjelder å markedsføre lossatsingen.

ARK er også en aktør ved NAV fylke som er tenkt å skulle spille en rolle i lossatsingen. Til nå har ARK gjennomgående ikke vært involvert i satsingen i særlig grad, men det oppgis blant et flertall av de loser, fylkeskoordinatorer og ledere ved NAV lokal som er intervjuet at det er planer om mer systemisert samarbeid med ARK. Dette vil blant annet medføre at ARK deltar i møter med losene, veiledning i enkeltsaker eller veiledning av den enkelte los for å styrke losens rolle som fagperson og veileder. Ut over dette nevnes ikke ARK som samarbeidsinstans i særlig grad, med unntak av én by hvor det oppgis at nettopp manglende kapasitet ved ARK gjør at det ikke er planer om å benytte dem i losøyemed.

6.2 Forankring ved NAV lokal

Et flertall av de lokale lederne som er intervjuet har opparbeidet seg en forståelse av hva los skal være, og de er generelt opptatt av å gi los gode arbeidsforhold. Forankringen av satsingen beskrives likevel som svakere på lokalnivå enn på fylkesnivå. Dette kan, som nevnt i forrige kapittel, ses i sammenheng med implementeringen av NAV-reformen og mange konkurrerende satsinger som tar bort fokus fra lossatsingen. En svak forankring av satsingen hos lokale ledere kan dessuten knyttes til det at lokale ledere etterspør bedre informasjon om satsingen fra fylkets side, både i forkant og under etablering og drift av losstillingen. Flertallet av NAV-ledere, fylkeskoordinatorer og loser som er intervjuet, oppfatter det ikke som problematisk at det er NAV lokal som har arbeidsgiveransvaret for losene, mens det er fylkeskoordinatorene som har ansvaret for faglig støtte. Det understrekes at imidlertid at losene trenger en faglig diskusjonspartner, og denne funksjonen kan NAV-lederne som regel ikke fylle.

Det er særlig de eksternt rekrutterte losene som etterlyser mer støtte fra leder og bedre organisering for opplæring i ulike rutiner, virkemiddelapparatet, samt saksbehandlingsverktøyet Arena. Noen loser uttaler at de har oppfattet en viss grad av motstand ved etableringen av stillingen, og en los beskriver det slik:

"Siden vi jobber litt motstrøms sett i forhold til NAV-systemet, har jeg opplevd noe motstand blant ledelse og kolleger. Vi skal jobbe langsiktig og mer kvalitativt, i motsetning til de andre som skal jobbe kvantitativt og kortsiktig. Det vil nok ta litt tid før lossatsingen blir godt nok forankret."

Evalueringen viser at de NAV-ansatte i stor grad er positive til satsingen, men i satsingens oppstartsfasen har losens kolleger generelt ikke hatt en klar oppfatning av hva som er losens rolle, oppgaver og ansvar. Det er tydelig at markedsføringen av lossatsingen ved NAV lokal har vært begrenset og at det er behov for å gjøre lossatsningen og målene for den bedre kjent overfor så vel leder som veiledere ved NAV-kontorene. Det er særlig viktig at losens rolle som fagperson og veileder tydeliggjøres, og ved hvert enkelt kontor er det behov for ytterligere å diskutere hvordan saker skal henvises til los og fastsette kriterier for dette.

6.3 Losens merverdi og suksesskriterier i satsingen

Funn i evalueringen så langt tilsier at lossatsingen er en suksess. Dette tilskrives en rekke forhold, ikke minst det faktum at losen er tilgjengelig, fleksibel, har kapasitet

til å drive tett oppfølging av brukere, i tillegg til at losen har kompetanse på feltet psykisk helse. Det er imidlertid viktig at leder ved NAV lokal, og ikke minst losen selv, verner om sin rolle, oppgaver og ansvar. Funn fra evalueringen tyder på at det er nødvendig at lederne ved NAV lokal viser større eierskap og engasjement for lossatsingen, og dette blir ansett som en forutsetning for den videre utviklingen av losrollen. Det tar tid å forme rollen som los, og losene hevder at NAV-ledernes velvillighet vil være viktig for at losrollen skal få utvikle seg etter intensjonene og kunne overleve. NAV-lederne, på sin side, understreker at bedre informasjon om satsingen fra fylkeskoordinatorene vil gi dem større kunnskap og forståelse for rollen.

For å fremme losens arbeid og integrering ved NAV lokal er det nødvendig å gjøre en tydelig forventningsavklaring av losens rolle overfor losens kolleger. Ledelsen ved NAV-lokal kan her bidra ved å tydeligere formidle losrollens innhold, og skape en klar oppfatning av hva det er losen faktisk avløser og supplerer de andre veilederne med. I tillegg bør det synliggjøres at losen tilfører sine kolleger nødvendig kunnskap på feltet arbeid og psykisk helse. Målsettingen er at kompetansen på arbeid og psykisk helse skal heves på hele NAV-kontoret, og en viktig merverdi av denne satsingen er at den tydeliggjør at NAV-systemet skal ta del i arbeidet med psykisk helse. Lossatsingen kan på denne måten også bidra til at de markante skillene mellom behandling og arbeid viskes ut.

For videreutvikling av losrollen vil det også være hensiktsmessig å dra veksler på de erfaringer sosialtjenesten i NAV-kontoret besitter, for eksempel når det gjelder metoder i sosialt arbeid og erfaringer med brukermedvirkning og brukeroppfølgning.

De ansatte ved NAV lokal uttaler at de alle har psykisk syke i sin portefølje. En av hovedkonklusjonene fra VVV er at *"medarbeiderne i NAV og kommunalt ansatte i førstelinjetjenesten har behov for mer kompetanse på feltet arbeid og psykisk helse, samt at nettverksbygging på tvers av etater og nivå er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet."*¹² Den erfaring og kompetanse som los kan føre med seg inn i NAV-kontoret, er noe av det som legitimerer lossatsningen. Funn i evalueringen tilsier at de ansatte ved NAV lokal anerkjenner denne merverdien, og en ansatt ved NAV lokal omtaler det slik:

"Alle har psykisk syke i sin portefølje, men vi har ikke kompetanse på det med psykiske lidelser. Vi vet jo ikke helt hvordan vi skal takle det. Nå har vi fått mer informasjon om hva vi skal gjøre for å få tak i de instanser som er relevante for brukerne i målgruppa. Et bra samarbeid med instansene er viktig."

Til tross for at evalueringen omhandler oppstartsfasen av lossatsingen, mener vi at det er mulig å identifisere følgende suksesskriterier:

¹² Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse – 2007-2012*. Se også: Arbeidsforskningsinstituttet: *Arbeid og psykisk helse. Underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen*. 2006

- **Tilgjengelighet:** Det faktum at losen er tilgjengelig for så vel brukere, som interne og eksterne samarbeidspartnere tillegges avgjørende betydning, og det at losen har mobiltelefon er i seg selv et helt konkret suksesskriterium
- **Tid/kapasitet og dialog:** Det at losen har tid og anledning til å drive tett oppfølging, blant annet via hyppige samtaler med brukerne, fremheves som svært viktig i arbeidet med en brukergruppe som ofte har mange og sammensatte problemer. Det tar tid å bygge tillit og dialog mellom bruker og tjenesteapparat, og ikke minst tar det tid å avklare brukers situasjon og behov
- **Fleksibilitet:** Det er sentralt at formen på losens veiledning og oppfølging tilpasses den enkelte brukers situasjon og behov. Økt fleksibilitet gir mulighet til å tilrettelegge tiltak og eventuell arbeidssituasjon på en måte som kan bidra til å fremme brukers muligheter til å komme i eller beholde arbeid
- **Kunnskapsdeling og kompetanseoverføring:** Losens kompetanser og arbeidsform må utnyttes slik at de ansatte ved NAV-lokal får økt kompetanse på psykisk helse. Resultatet vil bli at losens arbeidsmetode spres og at det skapes ringvirkninger innad på NAV-kontoret og ellers i NAV-systemet. For videre utvikling av satsingen understrekes det også at det nasjonale nettverket av losere må benyttes videre til gjensidig erfaringsutveksling og læring

I satsingens oppstartsfase oppgis det gjennomgående at de vide rammer/retningslinjer for losstillingen vært hensiktsmessige for å kunne prøve ut ulike arbeidsformer og prioriteringer. Som tidligere nevnt finner lokale avgrensninger sted. Dette har vært ansett som nødvendig for å kunne tydeliggjøre losens rolle, og for å kunne skape en større grad av forutsigbarhet for los, leder og andre ansatte ved NAV lokal. Rambøll Management mener at det er behov for utvikle tydeligere rammer for satsningen, både for å unngå at satsingen blir for personavhengig og at losens arbeidsmetodiske særpreg bevarer. For vide rammer kan gjøre at satsingen utvikler seg i en slik retning at den ikke blir gjenkjennelig på tvers av fylker, byer og de enkelte NAV-kontorene, noe som kan bidra til å svekke satsingens legitimitet. I forlengelsen av dette er det også nødvendig å avgrense losrollen for å sikre at losens arbeid støtter opp under målsettingen for satsningen.

7. Samarbeid med interne og eksterne aktører

Ett av delmålene i lossatsingen er å sikre et godt samarbeid med andre aktører. Losen skal være bindeleddet mellom bruker, NAV, helse- og behandlingsapparat, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og eventuelt andre relevante aktører. Losen skal være kontaktperson for de eksterne samarbeidspartnerne, og det skal legges til rette for at losen er lett tilgjengelig. Losen skal også drive utadrettet virksomhet.¹³ Det har derfor vært sentralt i denne evalueringen å belyse hvilke aktører som har blitt involvert i satsingen, på hvilken måte dette samarbeidet er ivaretatt, samt hvilke former samarbeidet har hatt så langt.

Funn fra evalueringen tilsier at det i alle byene er iverksatt samarbeid med behandlings- og tiltaksapparat. Hvor utbredt dette samarbeidet er, og hvilke former det tar, varierer imidlertid fra fylke til fylke, samt internt i fylkene og fra bydel til bydel. Samarbeidet er i stor grad avhengig av det opplevde behovet losen har for slikt samarbeid i konkrete saker, samt hvorvidt losen har hatt tid og har vært ansatt lenge nok til å drive utadrettet virksomhet.

7.1 Samarbeid med helsetjenesten

Det er i alle fylkene etablert kontakt med Distriktpsikiatriske sentre (DPS). Dette har i stor grad blitt initiert på bakgrunn av at en los har besøkt det lokale DPS og informert om satsingen, og den muligheten DPS har til å kontakte los for å sikre bistand til aktuelle pasienter. Flere DPS-er har benyttet seg av denne muligheten. I tillegg har los i flere tilfeller sørget for at brukere får, eller skal få mulighet til, bistand fra DPS. Informanter fra DPS fremhever at de synes at det er positivt at NAV nå har særskilt fokus på personer med psykiske problemer. Som en informant fra DPS sier:

“Alt som er gjort av oss før er bortkastet hvis NAV ikke gjør sin bit. Før måtte jeg ha en losrolle, nå kan jeg heller jobbe som psykolog og behandle pasienten.”

Videre framheves det også at det er positivt at DPS nå får en kontaktperson inn i NAV som det er lett å kontakte. Tidligere erfaringer når det gjelder samarbeidet med NAV karakteriseres som problematiske og er preget av at det har vært vanskelig å komme i kontakt med NAV. Dette har bedret seg nå som det finnes loser som jobber tett med pasientene og som det er lett å komme i kontakt med.

Det er i liten grad etablert noe strukturert samarbeid med fastleger, selv om flere loser fremhever at de ønsker å gjøre dette. Det er imidlertid kontakt mellom loser og fastleger i enkeltsaker.

¹³ NAV Drift og Utvikling (2008): *Retningslinjer for LOS-stillinger*

7.2 Samarbeid med tiltaksarrangører

Det er i liten grad etablert systematisk samarbeid med tiltaksarrangører. Det har i fylkene blitt informert om lossatsingen til mulige samarbeidspartnere. I tillegg har det vært samarbeid med tiltaksarrangører i forhold til enkelte brukere. Dette har for eksempel vært møter med tiltaksarrangør, eller veileder hos tiltaksarrangør, los og bruker for å avklare situasjonen og en eventuell tilrettelegging av tiltak.

Informantene fra tiltaksarrangørene synes det er positivt at NAV satser på oppfølgings- og veiledningsloser. Det fremheves at det er positivt at de får en person å forholde seg til i NAV, og at losene oppleves som lett tilgjengelig. Imidlertid etterlyses det mer informasjon om losordningen; en tiltaksarrangør Rambøll Management intervjuet opplyste at de ikke hadde fått noen informasjon om ordningen, utover den kontakten de hadde i forbindelse med samarbeid om én bruker. Informanten hadde forhørt seg blant flere tiltaksarrangører, og disse hadde heller ikke mottatt noen informasjon om lossatsingen. Det kan derfor være nødvendig for losene å drive med mer informasjonsarbeid rettet mot tiltaksarrangører for å heve deres kjennskap til satsingen. For å markedsføre lossatsingen bør losene i enda større grad benytte fylkeskoordinatorene og deres kjennskap til tiltaksarrangørene. Fylkeskoordinatorene bør fortsette med å invitere med seg losene til arenaer der de treffer de ulike arrangørene og også avlaste/supplere los i markedsføringsarbeidet overfor denne gruppen. Losene oppfatter selv at samarbeidspartnere er positive til dem og deres rolle, og ser behovet for los. En los sier det slik:

”Jeg får alltid henvendelse etter at jeg har vært ute og presentert meg. De eksterne er veldig glad for å ha fått en link inn i NAV.”

7.3 Samarbeid med kommunale tjenester

Det er ikke etablert systematisk samarbeid med sosialtjenesten og øvrige kommunale tilbud. Det er imidlertid en bevissthet rundt det faktum at kommunene i mange tilfeller jobber på tilsvarende måte med tett oppfølging av bruker, for eksempel oppfølgingstjenesten. Mange av losene som er rekruttert eksternt har bakgrunn fra kommunale tjenester, og det er derfor rimelig å tro at samarbeidet med disse vil kunne styrkes over tid. I et tilfelle har en los overtatt ansvar for oppfølging av VVV-tiltakene i fylket fra fylkeskoordinatoren. Dette gir losen god kjennskap til disse tiltakene, men tar også tid som kunne blitt brukt til oppfølging av brukere. Det bør vurderes om fylkeskoordinator skal overta dette ansvaret igjen. De sentrale retningslinjene angir at losen skal være kontaktperson for VVV og Storbysatsingen på lokalkontoret, og dette er i stor grad også tilfelle i følge de losene vi har intervjuet.

7.4 Samarbeid med arbeidsgivere

Det har vært lite kontakt med arbeidsgivere så langt i satsingen. Dette skyldes at flesteparten av brukere med oppfølging fra los foreløpig ikke er i arbeid eller i arbeidsrettet tiltak hos en arbeidsgiver. Informantene fra arbeidsgiversiden signaliserer imidlertid at de ønsker oppfølging fra los. En arbeidsgiver som er intervjuet uttaler at han tidligere har vært frustrert over den oppfølging NAV har gitt for én langtidssykemeldt arbeidstaker. Oppfølgingen har tidligere blitt opplevd som mangelfull, og arbeidsgiver har følt seg overlatt til seg selv. Denne situasjon har nå

bedret seg etter at arbeidstakeren har fått oppfølging fra los. Arbeidsgiver uttaler at han nå ikke føler seg like alene med saken, og han mener at losen har bidratt til å bedre situasjonen for arbeidstakeren. Det at losen er lett tilgjengelig er også positivt, og arbeidsgiveren oppsummerer sin oppfatning av losens rolle som følgende:

“Slik jeg kjenner lossatsingen, skal losen jobbe med få, men tunge saker. De forsøker å finne en vinn-vinn situasjon for arbeidstaker og arbeidsgiver. Slik har det ikke vært tidligere.”

7.5 **Samarbeid med ARK**

I de fleste fylkene er det ikke etablert egne rutiner for oppfølging fra ARK utover det som allerede finnes for øvrige veiledere i NAV. ARK har imidlertid vært involvert i enkeltsaker, for eksempel ved å tilrettelegge for psykiatrisk evaluering av en bruker. I ett fylke deltar ARK på de månedlige teammøtene. I et annet fylke vurderes det om ARK skal involveres i inntaksteamene som skal etableres for å identifisere nye brukere for losene. Losene uttaler at de særlig ønsker å benytte ARK som en faglig diskusjonspartner når det gjelder spørsmål og problemstillinger knyttet til brukere. Utover dette nevner et mindretall av losene at det også ville være ønskelig med mer personlig veiledning fra ARK når det gjelder å bygge opp veiledningskompetanse og kunnskap for å styrke oppfølging av personene i målgruppen.

7.6 **Muligheter og barrierer**

Funn fra evalueringen tyder på at losen kan fungere som en brobygger mellom arbeids- og helsesektoren. Tettere samarbeid mellom NAV, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og behandlingsinstanser (for eksempel fastlege og DPS) vil kunne gi et mer helhetlig tilbud til brukere. Det er positivt at losene har vært ute og informert om satsingen, og den muligheten DPS (og fastleger) har til å kontakte dem direkte. Representanter fra DPS fremhever at de synes det er positivt at deres pasienter kan få en los som følger dem opp tett og gir økt sikkerhet i hverdagen til pasientene. De er også glade for at NAV nå oppleves som lettere å kontakte, i og med at de har en kontaktperson med mobiltelefon som stort sett alltid er tilgjengelig. Endelig fremheves det som svært positivt at NAV i kraft av losen har kompetanse på psykisk helse, da dette gjør at en i større grad enn tidligere snakker “samme språk”.

Tiltaksarrangører og arbeidsgiver opplever også lossatsingen som positiv. Arbeidsgivere som Rambøll Management tidligere har intervjuet har vært frustrert over manglende oppfølging fra NAV, samt opplevd at det har vært vanskelig å kontakte NAV. Nå oppleves det at arbeidstakere blir fulgt opp, og at det er lett å komme i kontakt med los dersom det er behov for det.

Det er Rambøll Managements vurdering at tettere samarbeid gir økt bevissthet hos alle parter, mer kunnskap om hverandre og bedre innsikt i hvilke muligheter som finnes. Det er imidlertid viktig å hindre at losen blir eneste vei inn i NAV fra helsetjenestene, tiltaksarrangørene og arbeidsgivere, slik at dette koordinerings og kontaktarbeidet ikke går ut over oppfølgingen av brukere. Det vil dessuten være hensiktsmessig at fylkeskoordinator for psykisk helse ivaretar noe av kontakten og informasjonsansvaret overfor samarbeidspartnere.

Det er primært på brukernivå at los skal være kontaktpunkt inn i NAV for de eksterne aktørene, og det må derfor tilrettelegges for at andre aktører i NAV arbeider overfor samarbeidspartnere på systemnivå.

8. Brukernes erfaringer

8.1 Losenes merverdi

Det har i denne evalueringen stått sentralt å avdekke hvilken merverdi oppfølgings- og veiledningslosene gir for brukere sammenlignet med det tilbudet som ytes via ordinær oppfølging fra NAV. Det har derfor blitt gjennomført intervjuer både med brukere som er under oppfølging fra los, og brukere som er under ordinær oppfølging fra NAV.

Den største strukturelle forskjellen mellom losene og "vanlige" veiledere er at losene har rammer som tillater tettere oppfølging og veiledning av brukere, og frigjør losen til å bruke mer tid på hver enkelt bruker. Losen har fått anledning til å følge opp brukere og følge dem opp på arenaer utenfor NAV-kontorene dersom bruker ønsker det, for eksempel ved at de møtes på kafé. Videre har losene også fått mobiltelefon, hvilket øker deres tilgjengelighet. For det første kan de dermed også nås dersom de er ute av kontoret i et møte eller lignende, for det andre har de anledning til å motta og sende SMS. For brukere som har problemer med å forholde seg til post mv. er dette en ubetinget fordel.

Et viktig element som skiller oppfølgings- og veiledningsloser fra øvrige veiledere, er at de skal inneha kompetanse på feltet psykisk helse og arbeid. Dette gir resultater, både direkte og indirekte, for NAV-brukere. Det har direkte effekter ovenfor brukere med los, som får bistand av personer med god innsikt i deres hverdag og utfordringer. Det har også indirekte effekter for brukere med vanlig veileder, i og med at veilederne kan bruke losene som veiledere og bidragsytere når det gjelder problemstillinger knyttet til brukere med psykiske lidelser. Veilederne som er intervjuet fremhever dette som en viktig del av losens rolle. Både loser, veiledere og NAV-ledere mener at det at losene har anledning til å trygge og bistå andre veiledere i deres møte med brukere med psykiske problemer er et viktig element i losenes virke, og vil bidra til at veiledere blir tryggere i hvordan de skal møte og behandle brukere med psykiske problemer.

8.1.1 Erfaringene til brukere med oppfølging fra los

Samtlige av de brukere med los som Rambøll Management har intervjuet har stilt seg positive til at de har los, og gir svært gode tilbakemeldinger om det tilbud de har fått så langt i forsøket. Ikke alle av informantene har tidligere erfaring fra NAV, men de som har vært i AETAT/NAV tidligere opplever at de får bedre og tettere oppfølging med los. Det er også flere brukere med los som tidligere hadde losen som veileder. Disse rapporterer at de ikke har merket stor forskjell, men føler at losen har mer tid til å følge dem opp enn tidligere. Dette indikerer at brukeres erfaring fra NAV i stor grad avhenger av hvem de har som veileder. Også losene fremhever at dette er tilfelle. En los beskriver det slik:

"Først må jeg høre mye om alle deres dårlige erfaringer fra NAV, men alle har vært veldig glad for å få tilbud om los."

Losbrukere fremhever også at det er positivt at losene er lett tilgjengelig. Det at losene har mobiltelefon og anledning til å både sende og motta SMS bidrar til at brukere oppfatter at det er en lavere terskel for å ta kontakt enn det var med deres tidligere veiledere. Brukerne opplever også at losene ringer dem tilbake dersom de ikke tar telefonen. Både losene og brukere mener at denne tilgjengeligheten er et viktig premiss for at lossatsingen skal gi resultater for brukere. Den tette oppfølgingen og hjelpen bidrar til at brukere opplever at losen tar hensyn til deres behov, framfor systemets behov.

Det at losene har et begrenset antall brukere gjør at de har tid til å hjelpe brukere med praktiske ting som hindrer dem i å fungere i hverdagen. Losene hjelper blant annet med til å betale regninger, delta i møter med Lånekassen, eller hjelpe med å holde orden på meldekort og fylle inn øvrige papirer og søknader til NAV. Losenes mulighet til å gi slik tett oppfølging påpekes som en suksessfaktor av samtlige informanter i evalueringen. Flere av veilederne Rambøll Management har intervjuet gir uttrykk for at de selv ønsket at de hadde anledning til å gi sine brukere like tett oppfølging. Brukere gir tilbakemeldinger om at selv om losen ikke har deltatt i møter med leger, skole og/eller tiltaksarrangører/arbeid, så er det positivt at de tilbyr seg å gjøre det.

Det at losene har kompetanse på psykisk helse fremheves også som positivt. Det gjør kommunikasjonen enklere. Det å ha en fast kontaktperson og å slippe å måtte legge fram sin sak gjentatte ganger oppgis også som en klar merverdi av brukere med los. En bruker uttrykker det slik:

"Det at det er én person å forholde seg til, det har veldig mye å si!"

8.1.2 **Erfaringer fra brukere under ordinær oppfølging fra NAV**

Rambøll Management har også gjennomført intervju med NAV-brukere med psykiske problemer som ikke mottar oppfølging fra los. Disse er gjennomgående meget kritiske til den bistand de har mottatt. I og med at antallet informanter er begrenset er det vanskelig å si om deres erfaringer gjelder for brukere generelt, men deres erfaringer bekreftes av andre undersøkelser¹⁴. Tilbakemeldingene går på at de ofte må forholde seg til flere veiledere, hyppig bytte av veiledere og at de ikke opplever å bli informert om/ når de har fått ny veileder. Videre opplever de også NAV som vanskelig tilgjengelig, for eksempel ved at veileder ikke ringer tilbake til dem. Brukerne som er intervjuet gir også uttrykk for at mange veiledere prøvde å tilpasse brukeren til systemet, framfor å tilpasse systemet til brukeren. Brukerne hadde også en følelse av deres saker ikke ble avklart, men at de ble gående i en uavklart livssituasjon over lengre tid.

¹⁴ Se for eksempel <http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/arbeids-og-velferdsetatens-veiledningsplikt-og-utrednings-og-informasjonsplikt-article374-114.html> og <http://www.tmforskbo.no/publikasjoner/filer/1207.pdf>

8.2 Brukermedvirkning

Et viktig aspekt av losens rolle er å tilrettelegge tiltak og prosesser slik at brukere opplever at de har innflytelse på sin egen situasjon. Brukere skal også oppleve mestring i sin hverdag. Dette oppnås i stor grad gjennom den kjennskap losen får til brukerens situasjon og ønsker gjennom den tette kontakten og oppfølging. Losene har i tillegg også vært med brukere på besøk hos aktuelle tiltaksarrangører for å innhente informasjon om mulige tiltak. Dette har i noen tilfeller ført til at brukere har fått et mer realistisk bilde av sine muligheter, og har satt seg mer realistiske mål. Gjennom et godt kjennskap til tiltaksapparat og virkemidler skal losen også inneha den kompetanse som er nødvendig for å veilede brukeren. Dermed kan man gjennom tett dialog med brukere avklare situasjon, forventninger og ønsker for fremtiden for å sikre at det tilbudet brukere mottar er hensiktsmessig og ivaretar brukers ønsker. En bruker med los uttrykker det slik:

“Bruker må være innstilt på å bruke det [oppfølging fra los], det går mye på oss og, at vi er ærlige og åpne og søker den hjelpen vi trenger.”

Det er ikke alle brukere som vil kunne komme i tiltak eller jobb. Dette kan også være et resultat som må avklares av og med brukere, og det kan og bør også oppleves som en god prosess for brukeren.

Funn fra evalueringen tyder på at det er lite fokus på å sikre at brukeres tilbakemeldinger benyttes systematisk i arbeidet med å utvikle lossatsingen. Dette er noe som bør vurderes i videreføringen av satsingen. Rambøll Management anbefaler at det utvikles rutiner for systematisk innhenting av tilbakemeldinger fra brukere, for eksempel i form av brukerundersøkelser og at det etableres rapporteringsrutiner hvor losene i tillegg til målbare forhold som antall losbrukere, tiltak, oppfølgingsfrekvens mv. også rapporterer på kvalitative forhold som brukeres opplevelse av mestring, livskvalitet mv.

8.2.1 Bruk av IP

Alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester, har rett til å få utarbeidet en IP dersom personen selv ønsker det. IP er brukerens plan. Brukeren har rett til og oppfordres til å delta aktivt i å beskrive behov for tjenester, ønsker og mål som er viktig for brukeren selv i hverdagen og fremtiden. Planen skal være et verktøy og en metode for samarbeid mellom tjenestemottaker og tjenesteapparatet, og mellom de ulike tjenesteyterne. Initiativet til å få laget en individuell plan kan komme fra brukeren selv eller pårørende, men hovedansvaret for å utarbeide individuelle planer ligger i tjenesteapparatet.¹⁵

Det er få av losene som oppgir at de har tatt i bruk IP per dags dato. Alle losene som er intervjuet er imidlertid oppmerksomme på at de har anledning til å utforme IP i samarbeid med brukere og relevante instanser. Det var også noen av losene som mente at IP blir for omfattende, og at det kunne virke mot sin hensikt. En los oppgir å være *“... litt delt på hvor nyttig det er, det kan fort bare bli et papir.”* Informanter

¹⁵ http://www.shdir.no/habilitering_rehabilitering/individuell_plan/

fra DPS var positive til at det ble laget IP, så lenge de slapp å trekke i trådene og følge opp de øvrige instansene.

8.3 **Virkemidler/tiltak**

Funn fra evalueringen tilsier at det er litt tidlig å vurdere erfaringer med tilgjengelige virkemidler og tiltak overfor brukere under oppfølging fra los, men det fremkommer at det er et behov for øremerkede plasser for å unngå lang ventetid for brukerne. Det er dog et mindretall av loser som er intervjuet som mener det er behov for å utvikle nye/særskilte tiltak.

Det er noen fylkesvise forskjeller når det gjelder losenes vurdering av de tilgjengelige tiltakene og virkemidlene. Tiltakene og virkemidlene vurderes stort sett som gode og hensiktsmessige. Det fremheves at det finnes mange muligheter for brukerne. Utfordringen er å få brukerne til å møte opp på tiltakene, samt legge til rette for hensiktsmessig tiltakskjedning.

Det poengteres av enkelte loser at det kan være problematisk at det ikke er øremerkede tiltaksplasser for brukere med los. Dette forklares med at det ikke er hensiktsmessig at brukere må stå i kø for å komme inn i tiltak når de er motivert for å begynne så fort som mulig. Tiltaksarrangører som er intervjuet er også åpne for øremerkete plasser for losbrukere om NAV ønsket det. Et fåtall av losene er imidlertid usikre på hvordan en kan rettferdiggjøre det å prioritere losbrukere fremfor andre brukere, og hvordan legitimere dette.

En informant oppgir også at tilbudet om Arbeid med bistand (AB) er for dårlig tilrettelagt for ressurssterke mennesker, som brukere med psykiske problemer ofte oppgis å være. Dette på grunn av det vil være andre brukere der som disse ikke vil kjenne seg igjen i, for eksempel folk med rusproblemer og psykiske funksjonshemninger. AB oppleves også som dårlige på individuell tilrettelegging. En los sier det slik:

“Arbeidsavklaringstiltak burde det vært mer av. Burde vært mer differensierte, fornyede tiltak, ikke bare AB der de sitter og bretter kluter.”

Som nevnt er det mange av losene som oppgir at det er litt for tidlig å si hvorvidt det er mangler i tiltaks- og virkemiddelapparatet. Spesielt eksternt rekrutterte loser oppgir dette. Det vil nok ta litt tid før eventuelle mangler og justeringsbehov blir synlige, og det bør derfor være oppmerksomhet rundt dette.

9. Fokusområder for videre implementering av lossatsingen

Dette kapittelet oppsummerer funnene fra evalueringen og presenterer Rambøll Managements vurdering av hvordan det bør arbeides videre med lossatsingen og hva det bør legges særlig vekt på i dette arbeidet.

Evalueringen av oppstartsfasen for oppfølgings- og veiledningsloser viser at satsingen så langt oppleves som en suksess blant brukere, involverte samarbeidspartnere, da særlig helsesiden, og i stor grad også blant NAV-aktører på ulike nivåer. Det faktum at NAV gjennom lossatsingen tilegner og demonstrerer kompetanse på feltet psykisk helse oppleves som svært viktig og er noe av det som er med på å legitimere losene, idet det fremkommer at dette er en kompetanse som har vært savnet så vel internt i NAV som blant NAVs samarbeidspartnere. Videre oppgis det at den økte tilgjengelighet og fleksibilitet som losene representerer er av avgjørende betydning for å kunne drive tett oppfølging av en brukergruppe med til dels store og sammensatte problemer og at det faktum at losene er tilgjengelig på mobiltelefon er et helt konkret suksesskriterium.

Det er imidlertid noen forhold som det bør fokuseres på i det videre arbeidet med lossatsingen, både når det gjelder de seks byene som først fikk los, men som også bør ha høy bevissthet i de nye byene hvor lossatsingen implementeres. På bakgrunn av funn i evalueringen mener Rambøll Management at følgende bør vektlegges i videreføringen av lossatsingen:

9.1 Metodeutvikling

Når det gjelder hvordan losene arbeider er det tydelig at det gir resultater – i den grad det gir mening å snakke om resultater så tidlig i satsingen – blant brukere og samarbeidspartnere i form av at de opplever tilgjengelighet, trygghet (fortrinnsvis brukere) og generell økt tilfredshet. For veiledere på NAV-kontoret er det tydelig at losen oppleves som en som kan avlaste og bistå i tunge saker. Alt dette er positivt, men funnene i evalueringen tyder på at bevisstheten om *hva* ved losenes arbeidsmåte som fungerer/ gir resultater og *hva* som ligger i begrepet metode, varierer. Lossatsingen er del av et fagutviklingsprogram og i det ligger det at det skal utvikles og dokumenteres beste praksis. Rambøll Management vurderer det dit hen at det i videreføringen av satsingen er nødvendig å skape økt bevissthet om *hva* metode er, at det arbeides med å utvikle og dokumentere arbeidsmetodikk for losene og at det i denne prosessen også fokuseres på hvilke elementer som har overføringsverdi til ordinær oppfølgingsmetodikk/ -arbeid i NAV. Det er også sentralt at lossatsingens arbeidsmetodikk ses i sammenheng med øvrig metodeutvikling i NAV.

9.2 Dokumentasjon av brukeropfølging og arbeidsmetodikk

Hvordan losarbeidet dokumenteres er interessant av flere grunner. På den ene siden er det avgjørende at arbeidet med den enkelte bruker dokumenteres slik at det er mulig å følge opp brukeren over tid og innhente informasjon og kunnskap om *hva* som er gjort i den enkeltes sak og *hva* som er bakgrunnen/ begrunnelsen for de

eventuelle tiltak mv. som er iverksatt. På den andre siden er det i en metodeutviklingsprosess avgjørende å kunne innhente informasjon og kunnskap på aggregert nivå om hva som fungerer og som gir resultater, nærmere bestemt at det dokumenteres hvilke arbeidsmetoder som anvendes og hvilke elementer ved disse som gir resultater.

Funn fra evalueringen viser at samtlige loser benytter saksbehandlingssystemet Arena for å dokumentere hva som er gjort i den enkelte sak, stort sett ved bruk av notatfunksjonen. Det eksisterer imidlertid ikke noen egen "merkelapp" – i Arena-sammenheng betegnet som *personforhold* – for lossaker, noe som kan gjøre det vanskelig for andre veiledere å identifisere brukere som er under oppfølging fra los. Det oppgis fra NDUs side at slikt personforhold er under utvikling, noe Rambøll Management oppfatter som svært hensiktsmessig. Med et eget personforhold i Arena vil det bli enklere å systematisere og følge opp arbeidet til losene. Eksternt rekrutterte loser som er intervjuet i forbindelse med evalueringen oppgir i en del tilfeller at det er utfordrende å sette seg inn i Arena og det etterlyses bedre opplæring i hvordan Arena fungerer og hvilke muligheter systemet gir.

I tillegg til Arena oppgir, som tidligere nevnt, et flertall av losene som er intervjuet at de benytter en egenutviklet "loslogg", hvor blant annet planlagte eller iverksatte aktiviteter/tiltak for den enkelte bruker dokumenteres. Videre beskrives også tema eller fokus for påfølgende møter med bruker. Losenes argumenter for å operere med en individuell logg er blant annet at den er enklere å benytte enn Arena, samt at loggen benyttes for å legge inn opplysninger som det av personvern hensyn ikke er ønskelig å registrere i Arena. Enkelte av losene som er intervjuet oppgir også at de bruker egen dagbok el.l. hvor de noterer ned suksesshistorier, gode erfaringer mv., men som ikke inneholder navn/ personopplysninger.

For å sikre at losene har felles rutiner for å dokumentere arbeidet sitt og for å kunne holde oversikten over brukere på en måte som ivaretar personvernet, mener Rambøll Management at det er viktig at Arena utbedres. Arena må endres slik at det ivaretar brukernes personvern på en bedre måte og i tillegg må det være mulig å merke lossaker med et eget personforhold. Med disse endringene på plass kan Arena bli losenes primære dokumentasjonssystem. Rambøll Management vil anbefale at losene primært benytter Arena for å dokumentere forhold og innsatser overfor brukerne, slik at viktig informasjon er tilgjengelig for andre veiledere, og at losene ikke gjør seg avhengig av individuelt "bokholderi". I denne forbindelsen bør opplæring av bruk av Arena og etablering av felles systemer/ kanaler for å dokumentere metodikk og beste praksis prioriteres i videreføringen av lossatsingen for å sikre at viktig informasjon formidles og at losenes arbeid ikke skjer forgjeves.

Når det gjelder dokumentasjon av resultater i lossatsingen er det ikke utviklet noen separate resultatindikatorer verken fra NDUs eller byenes/ fylkenes side, og funn fra intervjuer med loser og øvrige NAV-aktører tilsier at kvantitative mål ikke oppleves som hensiktsmessige for å måle resultater av losenes arbeid. Det er imidlertid noen som fremhever at dette nok ville være nyttig for å synliggjøre satsingen og losarbeidet, men flertallet oppgir at de mener at losarbeidet må måles i kvalitet, ikke

kvantitet. Rambøll Management anbefaler imidlertid at det utvikles resultatindikatorer for satsingen, og at det ved hjelp av disse indikatorene innhentes data om så vel kvantitative som kvalitative forhold. Dette er viktig både for å synliggjøre og legitimere losenes arbeid. Videre vil bruken av resultatindikatorer gi styringsinformasjon til bruk for å utvikle satsingen og kvaliteten i tjenesten fra los til bruker. Utviklingen og bruken av indikatorer vil dessuten være et viktig redskap for å kunne dokumentere satsingens resultater overfor myndighetene.

9.3 **Kriterier for tildeling av los**

Programdokumentene for lossatsingen stipulerer ikke noe avgrenset tidsrom for hvor lenge brukere skal kunne få oppfølging fra los, og målgruppens behov for tett og langvarig oppfølging er forankret i *Nasjonal Strategiplan for arbeid og psykisk helse*. Erfaringene fra for eksempel prosjekter som VVV og TIO har vist at det er en utfordring at mange brukere har behov for tett oppfølging over lang tid. Det er imidlertid ikke alle brukere som vil trenge like tett oppfølging hele tiden, og los vil til en hver tid måtte vekke sitt arbeid mellom brukere som krever hyppig og tett oppfølging og brukere med noe mindre oppfølgingsbehov.

Det må likevel fastsettes tydeligere kriterier for å sikre at los har et håndterbart antall brukere. I denne sammenheng er det viktig å avklare hvilke kriterier som skal legges til grunn for at brukere skal få tilbud om oppfølging fra los og likeledes hvilke verktøy losen kan benytte for å kunne gjøre velfunderte skjønsmessige vurderinger angående bruker. IP vil være eksempel på et slikt verktøy, og bruk av IP vil være et hjelpemiddel for los blant annet når det skal gjøres vurderinger av omfang og intensitet i losens oppfølging av den enkelte bruker.

9.4 **Intern og ekstern markedsføring for å informere og forankre**

Som tidligere redegjort for er det primært helsesiden som har erfaringer med los, noe som kan tilskrives det faktum at satsingen er ganske fersk og at det er få av brukere med los som er i et arbeidsforhold el.l. som involverer arbeidsgiver.

Evalueringen viser også at losene gjennomgående har blitt godt mottatt på NAV-kontorene hvor de skal ha sitt daglige virke, men at det er varierende grad av forankring blant lederne ved NAV lokal. Dette kan tilskrives flere forhold, hvor implementering av NAV-reformen og etableringen av NAV-kontor fremtrer som de viktigste grunnene. De lederne ved NAV lokal som er intervjuet i denne evalueringen er gjennomgående positive til lossatsingen, men inntrykket er at de har lite tid til å følge opp losen og at det i en hektisk hverdag er andre saker som har fortrinn.

Når det gjelder hvordan losen oppleves av de andre ansatte ved NAV lokal er inntrykket som formidles gjennom intervjuer med veiledere at losen oppleves som en positivt tilskudd til NAV-kontoret og det knytter seg store forventninger til losens rolle som veileder og fagressurs i NAV-kontoret. Funnene tyder imidlertid på at mange ansatte ikke kjente til at det var ansatt en los ved kontoret og heller ikke hvilke oppgaver losen skulle ha, og losens rolle og funksjon synes fortsatt å være lite kjent for flere av informantene ved NAV lokal. På bakgrunn av dette anbefaler Rambøll Management at det legges vekt på å ytterligere informere om lossatsingen

ved NAV-kontorene, slik at denne gjøres kjent og forankres blant losens personalleder og kolleger ved NAV-kontoret.

Når det gjelder eksterne samarbeidspartnere er inntrykket at losen tas godt imot og at losen representerer en etterlengtet ressurs i NAV. Likevel tilsier funn fra evalueringen at det er behov for mer informasjon om lossatsingen overfor eksterne samarbeidspartnere. Med høyde for at evalueringen omfatter oppstartsfasen for losene og at arbeidsgivere i liten grad er representert blant informantene blant samarbeidspartnerne, synes det som om det er et behov for å vite mer om lossatsingen og hvilken merverdi losen representerer når det gjelder oppfølging fra NAV og økt tilgjengelighet. Enkelte av informantene i evalueringen, og da særlig losene som er intervjuet, advarer imidlertid mot en "overeksponering" av lossatsingen slik at det ikke skapes urealistiske forventninger når det gjelder hvor mange losen kan bistå og hvilke oppgaver losen kan ta på seg.

9.5 **Tydeliggjøring og avgrensning av losens rolle og oppgaver for å sikre at losenes merverdi bevares**

I forlengelsen av markedsføring av lossatsingen står det også sentralt å belyse innholdet i losrollen og hvilke oppgaver og ansvarsområder losen skal ha.

I satsingens oppstartsfasen oppgis det gjennomgående at det har vært hensiktsmessig med vide retningslinjer for losstillingene, slik at det er mulig å prøve ut ulike løsninger lokalt og innhente erfaringer når det gjelder hva som fungerer eller gir resultater i losarbeidet. Funn fra evalueringen tyder imidlertid på at det på sikt er ønskelig med tydeligere rammer for satsningen, både for å unngå at satsingen blir for personavhengig og at losens arbeidsmetodiske særpreget bevares. I dette ligger det også at det videre i satsningen må arbeides bevisst med å utvikle, dokumentere og endelig definere hvilke elementer ved losenes arbeidsmetodikk som skiller deres arbeid fra øvrig oppfølging i NAV. For vide rammer og manglende felles metodikk kan gjøre at lossatsingen utvikler seg i en slik retning at den ikke blir gjenkjennelig på tvers av fylker, byer og de enkelte NAV-kontorene, noe som kan bidra til å svekke satsingens legitimitet. I forlengelse av dette er det også nødvendig å tydeliggjøre og avgrense losrollen for å sikre at losen har de nødvendige rammene for å kunne fylle sin funksjon som los. I dette ligger at losen skal drive tett og tilpasset oppfølging av sine brukere, veilede sine kolleger ved sitt lokale NAV-kontor på feltet arbeid og psykisk helse, samt drive utadrettet virksomhet for å knytte kontakter og etablere samarbeid med eksterne aktører. Summen av dette arbeidet skal igjen støtte opp under målsettingen for lossatsningen, nemlig å fremme overgang til arbeid for personer med psykiske lidelser, samt søke å bygge ned barrierene mellom arbeids- og behandlingssiden.