

Evaluering av NAVs veilednings- og oppfølgingsloser

Rapport 2012 - 02

Evaluering av NAVs veilednings- og oppfølgingsløser

Utarbeidet på oppdrag fra Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012) – et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet

Forord

Proba samfunnsanalyse har – med Econ Pöyry som underleverandør - evaluert fagutviklingsprogrammet Veilednings- og oppfølgingsløser hos NAV. Evalueringen er gjort på oppdrag for NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Lars-Erik Becken har vært prosjektleder, med Trude Thorbjørnsrud (Econ Pöyry frem til 31.12.11 – ansatt i Proba fra 01.01.12), Torunn Kielland (Econ Pöyry) og Synne Klingenberg som prosjektmedarbeidere. Helene Berg har vært kvalitetssikrer.

Oslo, februar 2012 Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Formål og rammebetingelser for losordningen.....	7
1.2 Losordningen november 2011	8
1.3 Problemstillinger.....	9
1.4 Drøfting av problemstillingene.....	9
1.5 Datainnsamling.....	10
1.5.1 Innledende intervjuer i direktoratet og med fylkeskoordinatorene.....	11
1.5.2 Casestudie	11
1.5.3 Spørreundersøkelser til loser og NAV-ledere.....	13
1.5.4 Dialogkonferanse.....	13
1.6 Leserveiledning.....	14
2 LOSORDNINGEN PÅ NAV-KONTORET.....	15
2.1 Implementering av losordningen	15
2.1.1 Hvilke kontorer fikk los?.....	15
2.1.2 Hvem er losene?	15
2.1.3 Utfordringer i oppstarten	16
2.2 Losens administrative tilknytning.....	17
2.3 Tilrettelegging og støtte på NAV-kontoret.....	18
2.3.1 Rammebetingelser	18
2.3.2 Ledernes tilrettelegging	19
2.3.3 Kontakt mellom los og leder.....	21
2.3.4 Hva omfatter lederansvaret for losen?.....	22
2.3.5 Fleksibilitet i utforming av losrollen	23
2.3.6 Losens oppgaver på kontoret utover losrollen.....	25
2.3.7 Opplever losene seg integrert på kontoret?	26
2.4 Oppsummering	27
3 BRUKERNE AV LOSORDNINGEN	29
3.1 Antall brukere	29
3.2 Avgang av brukere.....	30
3.3 Rekruttering av brukere	30
3.4 Hvem er brukerne?	33
3.5 Oppsummering	37
4 LOSENS OPPFØLGING AV BRUKERNE	39
4.1 NAVs oppfølgingsmetodikk.....	39
4.2 Hva kjennetegner losens oppfølging?.....	40
4.2.1 Veiledningsmetodikk i oppfølging av brukere med los.....	41
4.2.2 Losens kontakt med bruker – form og hyppighet.....	43
4.2.3 Kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av brukere.....	45
4.2.4 Bruk av individuell plan (IP).....	45
4.3 Nytte for brukerne av losordningen.....	46
4.4 NAV-kontorenes vurdering av nytte og effekt for brukerne	50
4.5 Resultater for brukerne av losordningen.....	51
4.6 Oppsummering: Nytte og effekt for brukerne	53
5 NAV-KONTORETS NYTTE AV LOSORDNINGEN.....	55
5.1 Losens oppgaver relatert til kompetansespredning internt	55
5.1.1 Hvordan bidrar losene til kompetanseoverføring	55
5.1.2 Ledernes inntrykk av losens bidrag på kontoret.....	58
5.1.3 Hva vanskeliggjør kompetanseoverføring.....	59
5.1.4 NAV-kontorenes kunnskap om psykisk helse.....	60
5.2 Vurdering av nytte for kontoret	60

5.2.1	Kontorets nytte av å ha los.....	61
5.2.2	Veiledernes erfaringer	62
5.3	Oppsummering	64
6	SAMARBEID MED EKSTERNE SAMARBEIDSPARTNERE	65
6.1	Kontakt med eksterne samarbeidspartnere	65
6.1.1	Samarbeid på systemnivå	65
6.1.2	Omfang av møter og foredrag på systemnivå.....	66
6.2	Nytten for eksterne aktører	68
6.2.1	Kommunens psykiatritjeneste.....	68
6.2.2	DPS/behandlingsapparatet.....	69
6.2.3	Tiltaksarrangører.....	70
6.2.4	Arbeidsgivere.....	72
6.2.5	NAV Arbeidsrådgivningskontor (ARK).....	73
6.3	Oppsummering	74
7	FYLKESKOORDINATORENS ROLLE.....	75
7.1	Oppfølging av los og NAV-kontor	75
7.2	Kvalitetssikring av losordningen	77
7.3	Losenes bruk av ekstern veileder.....	79
7.4	Oppsummering	79
8	ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATETS ROLLE.....	80
8.1	Styring fra direktoratet.....	80
8.2	Vurdering av overordnede føringer og Ressursheftet.....	81
8.3	Dagens rapporteringssystem	82
8.4	Direktoratets rolle som fagutvikler.....	83
8.5	Losordningen som et nasjonalt fagutviklingsprogram	85
8.6	Oppsummering	85
	VEDLEGG 1 – OVERORDNE RAMMEBETINGELSER	87
	Mål for ordningen	87
	Føringer på losordningen	88

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

NAV opprettet i 2008 en ordning med veilednings- og oppfølgingslos på utvalgte NAV-kontor. I november 2011 er det ansatt 53 loser som skal veilede personer med psykiske helseproblemer som ønsker å komme ut i arbeid, og som har behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging. I tillegg til at losen til enhver tid skal følge opp om lag 20 brukere skal de brukes som en ressurs på NAV-kontoret på området psykisk helse. Evalueringen viser at brukerne er svært fornøyde med ordningen. Mange har kommet i aktivitet og fått forbedret sin livskvalitet. Samarbeidspartnere innen helsetjenesten, tiltaksarrangører og kommunenes førstelinjer har stor nytte av losen i sin behandling/oppfølging av brukere. Vi ser imidlertid et forbedringspotensial i hvor godt NAV-kontorene klarer å nyttiggjøre seg losens kompetanse. I tillegg bør direktoratet utvikle bedre systemer for rapportering og måling av resultater.

Bakgrunn

Fagutviklingsprogrammet *Veilednings- og oppfølgingslos*, som ble igangsatt i 2008, er opprettet i regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012). Det er per november 2011 ansatt en veilednings- og oppfølgingslos på 53 NAV-kontorer i 15 fylker. De 53 losene skal følge opp brukere med psykiske helseproblemer. Hovedmålet for NAVs satsing er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid og derigjennom hindre tidlig uføretrygding.

Sommeren 2011 fikk Proba samfunnsanalyse, i samarbeid med Econ Pöyry, i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere satsingen på veilednings- og oppfølgingslos.

Satsingen på veilednings- og oppfølgingslos er basert på erfaringene fra prosjektet *Vilje Viser Vei* (VJV) som viste at mange personer med psykiske lidelser trenger samordnede tilbud fra helsetjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen. Tett oppfølging over lang tid er nøkkelen for å lykkes. Det er særlig overgangsfaser som er kritiske, for eksempel overgang til arbeidsmarkedstiltak eller overgang mellom arbeidsmarkedstiltak og arbeid eller skole, samt når det er behov for integrert attføring og behandling.

Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvar for retningslinjer, styring, faglig oppfølging og støtte. Lossatsingen er definert som et fagutviklingsprogram i NAV, noe som innebærer at det skal drives metodeutvikling i programmet og ny kunnskap skal spres til resten av NAV-systemet.

Losene er ansatt på NAV-kontorene med den lokale NAV-lederen som arbeidsgiver. NAV fylke har ansvar for lostjenesten i det enkelte fylket, mens fylkeskoordinatorer i det enkelte fylke har den faglige oppfølging av losen lokalt.

En veilednings- og oppfølgingslos skal veilede personer med psykiske helseproblemer som ønsker å komme ut i arbeid, og som har behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging. Målgruppen inkluderer også personer som i tillegg har rusproblematikk. De viktigste inntakskriteriene skal være at brukerne ønsker å komme i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet og har behov for tett oppfølging.

Losene har tilgang til ulike tiltak som forvaltes av NAV, og skal i tillegg fungere som bindeledd mellom bruker og eksterne samarbeidspartnere som arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, kommunal helsetjeneste og andre behandlere.

På systemnivå skal losene sørge for økt kompetanse på fagområdet arbeid og psykisk helse ved NAV-kontoret. De skal kunne bistå veiledere i konkrete saker, gjennomføre opplæring av NAV-ansatte eller holde foredrag om for eksempel veiledningsmetodikk, problemstillinger relatert til psykisk helse eller om relevante samarbeidspartnere.

Problemstillinger

Formålet med evalueringen er å dokumentere lostjenestens nytteeffekt i forhold til målsettingene. Prosjektet har hatt tre hovedproblemstillinger:

Hva er nytten av veilednings- og oppfølgingslos...

- 1) *...for brukerne?* Vi ser på brukernes arbeidstilknytning, hvilke elementer i oppfølgingen som er viktige, hva som skal til for at brukerne skal komme i og forbli i arbeid, livskvalitet og empowerment/myndiggjøring.
- 2) *...for NAV-kontoret?* Hvordan brukes losene, og er dette hensiktsmessig, hva må til for at de skal være en fagressurs, og hvordan har etableringen av lostjeneste påvirket måten kontoret jobber med målgruppen på?
- 3) *...for samarbeidspartnere?* Vi tenker her på for eksempel helsetjenesten, tiltaksarrangører eller arbeidsgivere som har ansatt brukere av ordningen.

Metode

Evalueringen er basert på både en kvalitativ og en kvantitativ metodisk tilnærming. Vi har innhentet informasjon fra alle berørte parter: Brukere, loser, NAV-ledere på ulike nivåer, NAV-veiledere, fylkeskoordinatorer, arbeidsgivere, helsepersonell i første- og andrelinjen og andre samarbeidspartnere. Det er gjennomført telefonintervjuer med eksterne samarbeidspartnere, casestudie på 10 NAV-kontor med loser, ledere, veiledere og brukere, samt spørreundersøkelser til alle loser og deres avdelingsledere ved NAV-kontorene.

Losordningen høsten 2011

Majoriteten av losene har vært los siden oppstarten i 2008. I starten var det en utfordring for mange å finne en god form på losrollen fordi det var så stort arbeidspress i NAV i forbindelse med NAV-reformen og innføring av nye ordninger. De fleste losene gir imidlertid uttrykk for at de i dag opplever seg integrert og akseptert på NAV-kontoret.

På NAV-kontoret er det særlig avdelingsleder losen forholder seg til. De fleste losene er administrativt tilknyttet en oppfølgingsseksjon og mange er tilknyttet et team. Noen steder har de gode erfaringer med å opprette veiledningsforum som ledes av losene der man kan ta opp vanskelige saker. Hvor tett losene samarbeider med andre NAV-veiledere varierer imidlertid svært mye. Noen av losene jobber litt på siden av kontoret og har lite kontakt med andre veiledere.

Losrollen gir stort rom for fleksibilitet i utformingen av rollen. Det har ført til at losenes tilnærming og prioriteringer varierer mye fra kontor til kontor. Ulikhetene har både sammenheng med losenes bakgrunn og tidligere arbeidserfaring, samt hvilke rammer som legges for losordningen på det enkelte NAV-kontor.

Alle losene legger stor vekt på individuell oppfølging av brukere, men hvordan de samarbeider på kontoret, hvor stor vekt det legges på kompetanseoverføring, hvor mye tid som brukes til dette og hvor mye tid de bruker på å samarbeide med eksterne samarbeidspartnere varierer mye. I tillegg varierer brukernes behov og hvor tilgjengelige de eksterne samarbeidspartnere er for losene.

Den største utfordringen for losordningen er at losene arbeider innenfor rammer som avviker i betydelig grad fra resten av NAV-systemet. Noen av lederne har hatt et veldig bevisst forhold til hvordan losen kan brukes på kontoret og hatt et klart mål om at losen skal gi merverdi til kontoret, og at de andre på kontoret skal kunne lære av vedkommende. Enkelte har laget planer for hvordan losen kan brukes i veiledningssamtaler og trene andre veiledere til å bli bedre i veiledning. Andre steder har de lagt opp til at losene skal ha presentasjoner om ulike tema med jevne mellomrom. Noen steder er imidlertid losen mer overlatt til å utforme rollen på egen hånd. Da er det ofte først og fremst brukeropfølging som blir prioritert av losen.

Losrollen kan være en ensom rolle fordi den skiller seg mye fra de andre veiledernes rolle. Svært mange av losene ønsker at de var minst to losere på kontoret, både fordi de opplever at behovet er stort og fordi det ville styrke losfunksjonen på kontoret.

Brukerne av los

Det er en tendens til at kontorene har endret kriterier for valg av brukere over tid. Mens man i starten valgte de som hadde tung problematikk, og hvor man kunne anta at det ville ta lang tid før vedkommende kunne komme i arbeid, velger kontorene i dag i større grad brukere som har noe lettere problematikk og som står nærmere arbeid. En del kontorer er opptatt av at losen bør ha noen ”tunge”, noen ”lette” og noen ”midt i mellom” brukere.

Mange kontorer har lagt føringer på hvem som skal få los, men det er i stor grad losene selv som avgjør hvem de skal ha som brukere. Losene får henvendelser fra andre på kontoret, fra helsetjenesten og fra brukere selv. Losen gjør deretter en vurdering basert på det inntrykket de får av vedkommende, samt informasjon som ligger i saken fra behandlere og fra NAV. Enkelte kontorer har opprettet et inntaksforum, der losen sammen med andre NAV-veiledere og eventuelt representanter fra NAVs Arbeidsrådgivningskontor vurderer potensielle brukere.

De første årene ble losordningen enkelte steder noe ensidig brukt på brukere som ”hadde prøvd alt” og som sto langt fra arbeid. Det førte til at en forholdsvis stor andel av brukerne er avklart til uførepensjon. Det er i dag fortsatt stor variasjon i brukergruppa, både innen det enkelte NAV-kontoret og mellom kontorene, men vårt hovedinntrykk er at dagens brukere er i målgruppen for ordningen. Den potensielle brukergruppen hos NAV er stor, samtidig som losordningen er et knapphetsgode. Losrollen er lagt til NAV – da er det viktig at losen har et arbeids/aktivitetsfokus. Det er imidlertid viktig at losene setter grenser for hvor langt innsatsen deres skal gå i forhold til å dekke bistandsbehov som det er et kommunalt ansvar å ivareta.

Nytte og effekt for brukerne

Losordningen gir mulighet for en tettere, mer fleksibel og mer helhetlig oppfølging av brukere med psykiske helseproblemer enn det NAV-veiledere kan gi

Det unike ved ordningen er losenes veiledningskompetanse, mulighet til tett og fleksibel oppfølging, og at de har kontakt med samarbeidspartnere bl.a. fra helsetjeneste, arbeidsgiver og utdanningsinstitusjoner. Både brukerne, losene og lederne anser at det nettopp er losens tette og helhetlige oppfølging over tid som gir resultater i form av økt livskvalitet og mulighet for økt deltakelse i arbeidslivet eller meningsfull arbeidsrettet aktivitet.

Brukerne er svært fornøyde med losordningen

Brukerne er svært fornøyde med losordningen. Mange forteller at losen har hatt en uvurderlig betydning i livene deres. De opplever at losen legger vekt på å forstå deres situasjon og møter dem på en helt annen måte enn de har opplevd i NAV tidligere. Brukerne legger stor vekt på at losen er fleksibel og lett å få kontakt med. Losordningen har ført til at mange brukere opplever bedre helsetilstand og økt deltakelse i aktiviteter.

Losordningen legger til rette for arbeid/utdanning/aktivitet og gir brukerne økt livskvalitet

Mange forteller at fritiden og det sosiale livet er forbedret som følge av losordningen. Et flertall av brukerne opplever å ha fått en tettere tilknytning til arbeidslivet. Mange har fått en praksisplass, og en del er under utdanning. Få har imidlertid kommet så langt at de er i ordinært arbeid. Flere opplever en bedre økonomisk situasjon nå enn før de fikk los, noe som ofte skyldes at losen har sett at brukerne har krav på ytelse de ikke har fått tidligere.

Både NAV-lederne og losene mener at losordningen bidrar til at brukerne opplever mer skreddersydde arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingstilbud. De mener også at ordningen bidrar til at brukerne oppnår forbedret livskvalitet og forbedret helse. Både lederne og losene anser at ordningen gir økt deltakelse i arbeidslivet. Med ordningen øker også sannsynligheten for at

bruker får aktiviteter/tiltak utenfor skjermede omgivelser og opplever et større fokus på ordinært arbeid.

Forholdsvis få av los-brukerne har kommet i ordinært arbeid eller utdanning

Foreløpig har forholdsvis få av los-brukerne kommet i ordinært arbeid eller utdanning. Noe kan forklares med at en del av brukerne nok har vært for langt fra arbeid i utgangspunktet, og dermed ikke burde vært i et tiltak med målsetting om økt deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er det vanskelig å forutsi hvem i målgruppa som kan komme i arbeid på sikt. Det at losen rekrutterer brukere som ikke kan nyttiggjøre seg losens bistand kan være vanskelig å unngå.

Siden få brukere har Individuell plan (IP) bør bruken av IP følges opp nærmere

Det er i dag klare føringer på bruk av IP, blant annet i *Ressursheftet*. Bruk av IP har imidlertid svært lite omfang blant los-brukerne. Hovedforklaringen ser ut til å være at mange av losene ikke har tro på slike planer. Vi anbefaler at bruken av IP bør avklares nærmere.

Nytte på NAV-kontoret

Et viktig mål med losordningen er at losen skal bidra til å heve kompetansen innen psykisk helse på NAV-kontoret. Totalt sett gjør losene mye for å bidra til kompetanse og kunnskapsheving. Kompetanseoverføring skjer gjennom diskusjoner på møter, gjennom trekantsamtaler, gjennom presentasjoner og foredrag og ved at de er tilgjengelig og svarer på spørsmål fra andre veiledere. Losene har kompetanse på hvordan veiledere bør møte brukere og bidrar også med veiledning i samtalemetodikk. De kan dessuten bidra med informasjon om psykisk helse og informasjon om øvrig hjelpeapparat, samarbeidspartnere og om aktuelle tiltak.

Det er stor variasjon i hvordan kontorene nyttiggjør seg av losens kompetanse

Vårt inntrykk er at man på de fleste kontorene er interessert i å få bistand til å finne nye løsninger; for eksempel i form av tiltak som kan være egnet for brukere med psykiske helseproblemer. Når det gjelder bistand til veiledningsmetodikk, samt holdninger og forståelse for psykiske lidelser, er det mer varierende hvor stor interessen og etterspørselen er.

Det varierer hvor godt losene selv opplever at de fungerer som en ressurs på området psykisk helse på kontoret. Mange påpeker at de har mye kontakt med noen av veilederne, men at NAV-kontoret er stort og at mange veiledere ikke har kontakt med losen. Flere losere hadde forventet større interesse og etterspørsel fra andre veiledere.

På noen NAV-kontor mener ledelsen at losordningen har lite å tilføre de ordinære NAV-veilederne. Det har sammenheng med at losen følger opp betydelig færre brukere enn de ordinære NAV-veilederne, rammebetingelsene skiller seg fra NAVs oppfølgingsmetodikk, samt losens selvstendighet og mulighet til å bruke en rekke spesialiserte metoder/verktøy. Det påpekes at det er tradisjon i NAV om å kjøpe slike tjenester/bistand av eksterne leverandører.

Det er forbedringspotensial i hvor godt kontorene har tilrettelagt og prioritert kompetanseoverføring fra losen

Vår vurdering er at det varierer mye hvor godt ledelsen på kontoret har tilrettelagt og prioritert kompetanseoverføring fra losen. Prioritering fra ledelsens side er avgjørende for å lykkes med dette målet. Det er nødvendig at lederne har fokus på hvordan kontoret kan dra nytte av losens kunnskap og kompetanse, og hvordan dette kan tilpasses NAV-veilederes arbeidsform. Det bør oppmuntres til å bruke losen i trekantsamtaler, i fellesmøter og til at andre veiledere søker råd hos losen.

Vi anser at mange av NAV-kontorene har mye å gå på når det gjelder å dra nytte av losen som en ressurs på psykisk helse. Samtidig er det mange mål som er bakt inn i losordningen, og det er klart at prioritering av ett mål vil føre til nedprioritering av et annet. Det er begrenset hvor mye tid og kapasitet losene har når de både skal veilede internt og eksternt, samt følge opp egne brukere.

For å få losordningen til å fungere uten å være et eget fagutviklingsprogram med øremerede midler mener vi at det er viktig at kontorene opplever at losen har en nytteverdi utover den nytten losen har for egne brukere. Det enkelte NAV-kontor må komme fram til hva det er losen kan og kjenner til, som kan være nyttig for andre veiledere/ledere og hvordan kompetanseoverføringen skal skje.

Ettersom en svært stor andel av NAVs brukere er sykmeldt med en psykisk diagnose må man kunne legge til grunn at losens kompetanse er nyttig for mange på NAV-kontoret. Man må ha fokus på hva NAV-veiledere trenger av kompetanse for å gjøre en bedre jobb i forhold til brukere med psykiske helseproblemer. Det kan blant annet være kjennskap til tiltak, økt sykdomsforståelse, kunnskap om behandlingsapparatet, kompetanse på å vurdere hvilke tiltak/arbeidsmuligheter som kan være aktuelle for den enkelte og brukertilnærming eller samtaleform.

Nytte for eksterne samarbeidspartnere

En viktig del av losenes oppfølging av brukere er å ha kontakt med andre aktører som bistår brukerne. Det er i særlig grad behandlere fra første- og andrelinjen, tiltaksarrangører og kommunale instanser losene har slik kontakt med. I noen grad har losene kontakt med utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere. De fleste losene har relativt mye kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av brukerne.

Når det gjelder kontakt på systemnivå er det store variasjoner i hvor omfattende denne kontakten er. Det har til dels sammenheng med ulik prioritering av tid, dels med hvilke kontakter og erfaringer den enkelte los har fra tidligere.

Eksterne samarbeidspartnere har stor nytte av losordningen i sin oppfølging av enkeltbrukere

De eksterne aktørene har stor nytte av samarbeidet med losen. Aktørene trekker frem at losene er tilgjengelige, fleksible og har kontinuitet i oppfølgingen av brukerne. Tiltaksarrangørene opplever at losen er et bindeledd til andre aktører, både i NAV og i behandlingsapparatet, og helsetjenesten har spesielt god nytte av losens kunnskap om NAV, tiltak og arbeid. Losen bidrar også til at bruker kommer i rett tiltak og til at bruker klarer å gjennomføre tiltaket.

Flere av informantene sier at de har lært mye om hvilke muligheter som eksisterer etter å ha samarbeidet med losen. I tillegg har losen kunnskap om psykiske lidelser, og ”snakker samme språk” som behandlerne. Både tiltaksarrangører og behandlere har erfart at det å ha los har stor betydning for brukernes muligheter til å komme i arbeid på sikt.

Fylkeskoordinator

Fylkeskoordinatorene har en utfordrende rolle i losordningen. De skal gi faglig støtte og følge opp et sentralt tiltak gjennomført av loser som de ikke har personalansvar for. I tillegg til organisatoriske utfordringer knyttet til ansvar og myndighet har enkelte fylkeskoordinatorer også store geografiske avstander til ”sine” loser.

For å sikre bedre forankring av losrollen på NAV-kontoret bør de fleste fylkeskoordinatorene ha hyppigere møter med losene og nærmeste ledere enn de har i dag

Som vi har skrevet tidligere ser vi størst forbedringspotensial for losordningen når det gjelder å forankre losrollen på NAV-kontoret. Her kan fylkeskoordinatorene ha en sentral funksjon. Ikke minst tenker vi på dialogen med NAV-kontorleder og/eller losens nærmeste leder. Føringsene sier at det skal være møter hvert halvår mellom fylkeskoordinator, leder og los, mens praksis de fleste steder er at det skjer sjeldnere.

Vi anser at disse møtene er viktig for å sikre at kontorene evner å utnytte losens kompetanse. Hyppigere møter mellom fylkeskoordinator og NAV-kontorets ledelse kan bidra til å holde fokus på losordningen oppe. Fylkeskoordinatorene kan også i større grad enn i dag komme med innspill til hvordan losens kompetanse kan spres på kontoret.

Direktoratet

I hovedsak får direktoratet anerkjennelse for det arbeidet som blir gjort i satsingen. Det gjelder både fra fylkeskoordinatorene, losene og lederne. En del har imidlertid etterlyst klarere signaler rundt målsetting og prioriteringer, ikke minst de første årene av satsingen. En del hadde også ønsket at *Ressursheftet* kom tidligere. Enkelte anser imidlertid at heftet kom til rett tid – at det var riktig å la det gå noen år uten for omfattende rammer/føringer.

Direktoratet bør utvikle bedre systemer for rapportering og måling av resultater

Et siste aspekt som vi vil trekke frem er at man fra sentralt hold bør utvikle et bedre system for rapportering og måling. Vi tenker her både i forhold til hvordan losene jobber lokalt, og for rapportering av måloppnåelse, herunder klarere føringer for når en bruker går ut av ordningen. Her er det etter vår mening et forbedringspotensial.

1 Innledning

Fagutviklingsprogrammet *Veilednings- og oppfølgingslos*, som ble igangsatt i 2008, er opprettet i regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012). Det er november 2011 ansatt en veilednings- og oppfølgingslos på 53 NAV-kontorer i 15 fylker. De 53 losene skal følge opp brukere med psykiske helseproblemer. Hovedmålet for NAVs satsing er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid.

Sommeren 2011 fikk Proba samfunnsanalyse, i samarbeid med Econ Pöyry, i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere satsingen på veilednings- og oppfølgingslos. Dette er vår rapportering fra oppdraget.

1.1 Formål og rammebetingelser for losordningen

Satsingen på veilednings- og oppfølgingslos er basert på erfaringene fra prosjektet *Vilje Viser Vei* (VJV) som viste at mange personer med psykiske helseproblemer trenger samordnede tilbud fra helsetjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen. Tett oppfølging over lang tid er nøkkelen for å lykkes. Det er særlig overgangsfaser som er kritiske, for eksempel overgang til arbeidsmarkedstiltak eller overgang mellom arbeidsmarkedstiltak og arbeid eller skole, samt når det er behov for å integrere attføring og/eller behandling.

Satsingen ble finansiert av midler fra Opptappingsplanen for psykisk helse¹. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvar for lossatsingen når det gjelder retningslinjer, styring, samt faglig oppfølging og støtte.²

Hovedmålet for satsingen på veilednings- og oppfølgingsloser er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid³. Målgruppen er personer som har psykiske helseproblemer, sammensatte behov, og som trenger tett oppfølging for å kunne nyttiggjøre seg NAVs tiltak. Målgruppen inkluderer også personer som i tillegg har rusproblematikk. Brukerne må ha et ønske om å komme i arbeid.

I 2008 evaluerte Rambølls oppstarten av losordningen. De oppsummerte på følgende måte:

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 oppstartsfase. 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. (Rambøll 2008)

Selv om Rambøll skriver at ”funnene fra evalueringen tilsier at lossatsingen så langt har vært en suksess” trekker de i evalueringen frem noen momenter som NAV burde ta hensyn til. De anbefalte at NAV i den videre satsingen burde legge større vekt på:

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

² NAV drift og utvikling (NDU) hadde ansvaret for faglig oppfølging og støtte frem til de ble slått sammen med direktoratet.

³ Tekst hentet fra NAV sitt ressursheftet ”Veilednings- og oppfølgingslos i NAV” fra februar 2011.

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

Blant annet basert på Rambølls rapport ble de opprinnelige *Retningslinjer for losstillinger* revidert. Den 5. august 2009 forelå *Retningslinjer og rammer for veilednings- og oppfølgingsloser*. Selv om retningslinjene presiserte losens rolle noe tydeligere enn tidligere ble det åpenbart for aktørene i NAV at det fortsatt hersket en del usikkerhet om hvordan ordningen skulle praktiseres. Det gjaldt både hvem som var i målgruppen for ordningen og hvilket ansvar og roller de ulike aktørene skulle ha. Vi tenker her på losen, nærmeste leder, NAV-kontor, fylkeskoordinator, NAV fylke og direktoratet.

I 2010 igangsatte direktoratet et arbeid for å utarbeide en veileder for losordningen. I februar 2011 forelå *ressurshftet "Veilednings- og oppfølgingslos i NAV – en beskrivelse av hvordan losen jobber sammen med bruker"*. Del 1 i heftet handler om rammebetingelser og organisering av arbeidet til veilednings- og oppfølgingslosene. Her beskrives mål for losarbeidet, samt ansvars- og oppgavefordeling for losen og andre aktuelle aktører. Føringerne er basert på *Retningslinjer og rammer for veilednings- og oppfølgingsloser* fra 2009.

Del 2, som betegnes som hoveddelen av *ressurshftet*, omhandler hvordan losen skal arbeide sammen med bruker. Her blir aktuelle metoder, verktøy og virkemidler beskrevet, samt en gjennomgang av hver fase i oppfølgingen for å vise hvordan oppfølging og metoder kan brukes i praksis. Delen inneholder også erfaringer og gode eksempler på hvordan losene kan arbeide for å nå definerte mål for lossatsingen. Beskrivelsene er hentet fra losenes og brukernes erfaringer, grunnlagsdokumentene i NAV og fra nyere forskning på området arbeid og psykisk helse.

I vedlegg 1 har vi en nærmere redegjørelse av rammebetingelser og føringer på ordningen.

1.2 Losordningen november 2011

Det er i november 2011 til sammen 53 veilednings- og oppfølgingsloser⁴. Losene er ansatt på NAV-kontorene med den lokale NAV-lederen som arbeidsgiver. NAV fylke har ansvar for lostjenesten i det enkelte fylket, mens fylkeskoordinatorer i det enkelte fylke har den faglige oppfølging av losen lokalt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har styringsansvar for fagutviklingsprogrammet.

En veilednings- og oppfølgingslos skal veilede personer med psykiske helseproblemer som ønsker å komme ut i arbeid, og som har behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging. Målgruppen inkluderer også personer som i tillegg har rusproblematikk. De viktigste inntakskriteriene skal være at brukerne ønsker å komme i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet og har behov for tett oppfølging.

⁴ Åtte loser ble innlemmet i satsingen 01.01.11 gjennom Fagutviklingsprogrammet Mestringsveier til arbeid. Disse losene inngår ikke i evalueringen.

Losene har tilgang til et bredt spekter av tilbud og tiltak som forvaltes av NAV. I tillegg skal losen fungere som bindeledd mellom bruker og eksterne samarbeidspartnere som arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, kommunal helsetjeneste og andre behandlere.

På systemnivå skal losene sørge for økt kompetanse på fagområdet arbeid og psykisk helse ved NAV-kontoret. De skal kunne bistå veiledere i konkrete saker, gjennomføre opplæring av NAV-ansatte eller holde foredrag om for eksempel metodikk, personer med psykiske utfordringer eller relevante samarbeidspartnere.

Lossatsingen er definert som et fagutviklingsprogram i NAV, noe som innebærer at det skal drives metodeutvikling i programmet der ny kunnskap skal spres til resten av NAV-systemet.

1.3 Problemstillinger

Formålet med evalueringen er å dokumentere tjenestens nytteeffekt i forhold til målsettingene. Evalueringsrapporten gir grunnlag for videre strategisk planlegging av tjenesten i NAV. I den grad det er mulig sammenlikner vi lostjenesten med det ordinære tilbudet som gis til målgruppen av NAV. Prosjektet har hatt tre hovedproblemstillinger:

Hva er nytten av veilednings- og oppfølgingslos...

- 2) *...for brukerne?* Vi ser på brukernes arbeidstilknytning, hvilke elementer i oppfølgingen som er viktige, hva som skal til for at brukerne skal komme i og forbli i arbeid, livskvalitet og empowerment/myndiggjøring⁵.
- 2) *...for NAV-kontoret?* Hvordan brukes losene, og er dette hensiktsmessig, hva må til for at de skal være en fagressurs, og hvordan har etableringen av lostjeneste påvirket måten kontoret jobber med målgruppen på?
- 3) *...for samarbeidspartnere?* Vi tenker her på for eksempel helsetjenesten, tiltaksarrangør eller en arbeidsgivere som har ansatt en bruker av ordningen.

1.4 Drøfting av problemstillingene

Hovedmålet for satsingen på veilednings- og oppfølgingsloser er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid. En stor andel av de som i dag står utenfor arbeidslivet har psykiske helseproblemer. Ifølge flere studier er det grunnlag for å si at mange grupper med stort bistandsbehov og kanskje særlig personer med psykiske problemer vil ha nytte av en tilnærming som i større grad tar sikte på plassering i ordinært arbeidsliv (Norvoll 2010⁶ og Osborg 2009⁷). I Norge har skjermet sektor tradisjonelt hatt et betydelig omfang som leverandør av tiltak til denne gruppen.

For at flere personer med psykiske helseproblemer skal kunne være i ordinær jobb, synes det å være et stort behov for å forbedre tilretteleggingsmulighetene for denne målgruppen. Tilretteleggingsmulighetene i arbeidslivet er ofte rettet mot fysiske funksjonsnedsettelse. Undersøkelser viser dessuten at arbeidsgivere mener at mennesker med psykiske helseproblemer har lavere sannsynlighet for å bli ansatt enn mennesker med andre funksjonsnedsettelse.

Det er også påpekt at helsetjenesten i større grad må integrere arbeidsmessige aspekter i sitt møte med pasienten og bli mer opptatt av rehabilitering til arbeid (Norvoll 2010). Arbeids- og

⁵ Empowerment som strategi i folkehelsearbeidet betyr at folk ut fra sin egen situasjon blir i stand til å definere sine egne problemer og finner sine egne løsninger i fellesskap med andre. Det finnes ingen norske ord som dekker dette betydningsinnholdet. "Myndiggjøring" er det som kommer nærmest. (<http://www.forebygging.no/en/Ordbok/A-E/Empowerment/>)

⁶ Norvoll, Reidun og Knut Fossetøl (2010) *Funksjonshemmede og arbeid En kunnskapsstatus* - AFI-notat 13/2010

⁷ Ose Solveig Osborg, Kaspersen Silje, Jensberg Heidi, Kalseth Birgitte, Lilleeng Solfrid Elisabeth (2009). *Arbeidsliv og psykisk helse – behov for nye tilnærminger. Søkelys på arbeidslivet* 26, 1, 75-92.

velferdsforvaltningen mangler på sin side helsemessig kompetanse, og vektlegger i liten grad betydningen om ulike sykdommer og funksjonsnedsettelse.

Satsingen på veilednings- og oppfølgingsløser har tatt opp i seg mange av disse problemstillingene. I tillegg til individuell og fleksibel oppfølging og veiledning av den enkelte bruker, innebærer prinsippene i lossatsingen økt vekt på at flere skal jobbe i ordinært arbeidsliv. Losene skal ha utstrakt kontakt med aktører i behandlingsapparatet, bidra til økt kompetanse på psykisk helse i NAV-kontorene og arbeide aktivt i forhold til arbeidsgivere.

Losenes arbeid inngår i NAVs ordinære oppfølgingsarbeid og skal virke i tråd med NAVs oppfølgingsmetodikk. NAV sin bistand skal sette bruker i stand til å delta i arbeid. Samtidig har losene en mer fleksibel og bredere rolle enn det veiledere i NAV eller veiledere hos tiltaksarrangører vanligvis har, ved at de følger brukere over lang tid. Oppfølgingen er svært individuelt tilpasset med hensyn til intensitet og hyppighet, og losene har et utstrakt ansvar for å ha kontakt med andre aktører som yter bistand til brukeren.

Hver los følger opp 20-30 brukere. Det gir mulighet for hyppigere kontakt og tettere oppfølging enn hva NAV-veiledere kan gi. De ordinære veilederne har som regel ansvar for 100-200 brukere til enhver tid. Losen har også et mer omfattende veiledningsansvar der bevisstgjøring av den enkelte brukers potensial er sentralt.

Tidligere erfaringer viser at terskelen for å få bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen oppfattes som høy for mange i den aktuelle målgruppen (jf Econ-rapport 2011-013 *Evaluering av forsøk med ACT i Mossregionen*). For eksempel har mange personer med alvorlige psykiske lidelser også et rusproblem, og krav om rusfrihet før de kan starte i et tiltak er vanskelig å etterkomme.

Lossatsingen åpner for en annen forståelse av når brukere med psykiske helseproblemer kan få bistand fra NAV. Det legges vekt på at bruker skal ønske å komme i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet, og det er rom for parallell oppfølging i behandlingsapparatet. Det er ikke krav om rusfrihet eller eksplisitte krav til "arbeidsevne". I stedet pekes det i *Ressurshøftet* for veiledningslosene på prinsippene for "Individual Placement and Support" (IPS): Alle som ønsker det, er kvalifisert til å få bistand til å komme i jobb. Jobbsøk skal skje så nært opp til brukers egne ønsker som mulig, og jobbsøk starter med en gang og senest etter en måned.

Erfaringer viser at veiledere i NAV har behov for kompetanse på feltet arbeid og psykisk helse. Losen skal ha oversikt over aktuelle tiltak for målgruppa og skal gi råd/veiledning til andre ved kontoret. Enkelte fylker legger også opp til at losene har ansvar for arbeidsmarkedstiltak som er øremerket deltakere i samme målgruppe.

For å vurdere om målene for lossatsingen nås, er det utarbeidet egne måleindikatorer, både på individnivå og på systemnivå. På individnivå omfatter indikatorene tettere tilknytning til arbeid, økt arbeidsrettet aktivitet, omfang på losens kontakt med arbeidsgivere, opplevd forbedret helsetilstand og livskvalitet hos brukerne, samt samhandling med øvrig hjelpeapparat på individuelt plan, herunder koordinering av brukernes tjenester. På systemnivå omfatter måleindikatorene samhandling med øvrige aktører på området arbeid og psykisk helse og NAV-kontorenes kunnskap om arbeid og psykisk helse.

1.5 Datainnsamling

I tråd med losenes arbeidsområder er problemstillingene i evalueringen tredelte. De er relatert til nytte av losenes arbeid for den enkelte bruker, for NAV-kontoret og for samarbeidspartnerne. Vi vurderer i hvilken grad målene blir nådd, og hvilke elementer som støtter opp ordningens målsetting.

Vi har innhentet informasjon fra alle berørte parter: Brukere, losere, NAV-ledere på ulike nivåer, fylkeskoordinatorer, arbeidsgivere, helsepersonell i første- og andrelinjen og andre samarbeidspartnere. Vi beskriver datainnsamlingen i det følgende.

1.5.1 Innledende intervjuer i direktoratet og med fylkeskoordinatorerne

Vi startet oppdraget med en systematisk gjennomgang av overordnede føringer for ordningen og annet materiale som kan belyse satsingen. Det vil si materiale om bakgrunn, formål, definisjon av målgruppen og metodisk grunnlag for ordningen. Av spesielt sentrale dokumenter vil vi trekke frem Rambølls rapport ”Evaluering av oppstartfasen for Oppfølgings- og veiledningsloser” fra 2008 og *ressursheftet* som ble ferdigstilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i februar 2011.

Intervjuer i Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for den faglige oppfølgingen av satsingen på los, og mottar rapporter fra losene og fylkeskoordinatorerne. Vi gjennomførte to intervjuer med informanter i direktoratet for å få informasjon om lostjenesten. Temaene var bakgrunn, formål, målgruppe, føringer på tjenesten, metodeutvikling og erfaringer så langt.

Telefonintervju med alle fylkeskoordinatorerne

Fylkeskoordinatorerne har det faglige ansvar for oppfølgingen av losene lokalt. De skal ha faste møter med losene og lederne ved NAV-kontorene gi faglig støtte, følge opp losenes rapportering og at retningslinjer følges. De skal også sikre at losene er faglig oppdatert og at de følger metodikken for tjenesten (jf. *ressursheftet*).

Vi intervjuet alle de 13 fylkeskoordinatorerne på telefon. I intervjuene hadde vi fokus på implementering, status/utfordringer, metodeutvikling og nytte av satsingen. I tillegg kartla vi fylkeskoordinatorernes rolle i, og vurdering av, satsingen. Vi utarbeidet en delvis strukturert intervjuguide for disse intervjuene.

Gjennomgang av rapportering fra lostjenestene

Losene skal jevnlig rapportere til direktoratet (såkalt ”Questbackrapporter”). I tillegg til at direktoratet bruker disse rapportene i sin oppfølging av satsingen, bruker fylkeskoordinatorerne dem i sin oppfølging av den enkelte los. Vi gikk gjennom alle rapportene fra 2011.

1.5.2 Casestudie

For å kunne gjøre en kvalitativ vurdering av satsingen har vi gjennomført en casestudie i ti NAV-kontorer som har los. Casestudie er særlig egnet i tilfeller hvor man har lite kunnskap i utgangspunktet, hvor det er komplekse sammenhenger, mange aktører er involvert, og det er viktig å forstå konteksten.

Valg av case

De ti casekontorene ble valgt i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Casekontorene skulle representere bredden av NAV-kontorene med los. I tillegg satt vi som krav at kontorets los hadde vært ansatt som los et par år og at losordningen fungerte uten konflikter lokalt. Vi ønsket å unngå at fokus ble forskjøvet fra innholdet i ordningen til kontorspesifikke utfordringer.

Kontorene som har inngått i studien er Sarpsborg, Grimstad, Harstad, Bodø, Ytrebygda i Bergen, Midtbyen og Østbyen i Trondheim, samt Østensjø, Nordstrand og Nordre Aker i Oslo. I hvert case tilbragte vi 1-2 dager for å gjennomføre deler av datainnsamlingen. Vår datainnsamling i casestudien var følgende:

Dokumentstudie

For hvert case innhentet vi dokumenter som kunne belyse satsingen lokalt. Det kunne være dokumenter om lokale føringer, rutinebeskrivelser, med mer. For enkelte kontorer forelå det

også egne utredninger/evalueringer av aspekter ved losordningen og/eller tilbudet til målgruppen generelt.

Intervjuer/gruppesamtaler

I hvert case intervjuet vi de ressurspersonene som best kunne belyse lostjenesten lokalt. Siden både organiseringen av NAV-kontorene og losenes rolle varierer fra kontor til kontor, gjorde vi visse lokale tilpassinger. Antall informanter per case er vist i tabellen nedenfor.

Informantgruppe	Antall informanter per case
Loser	1
NAV-ledere (dvs. losens nærmeste leder)	1
NAV-veiledere	2-4
Arbeidsgivere/tiltaksarrangører	2
Første- og andrelinje i helsetjenesten	4
Brukere av los	4
Sum:	14-16

Intervjuer i NAV

Under casebesøket hadde vi separate intervjuer med henholdsvis los, NAV-leder og NAV-veileder(e). I de casekommunene som hadde flere casekontorer (Oslo og Trondheim) gjennomførte vi gruppeintervjuer ved å samle henholdsvis losene og NAV-lederne i hver sine grupper.

Når det gjelder veiledere, gjennomførte vi i de fleste casene gruppesamtaler ved å samle 2-4 veiledere på kontoret. I enkelte case gjennomførte vi isteden separate intervjuer med veiledere. I noen casekontorer ble det gjort visse tilpasninger i datainnsamlingen ut fra praktiske eller faglige hensyn.

Formålet med intervjuene/gruppesamtalene var først og fremst å kartlegge lostjenesten lokalt, både hvordan tilbudet er tilpasset målgruppens behov, og i hvilken grad tilbudet er rettet mot særskilte målgrupper, rekruttering, metodebruk, opplevd nytte, samhandling internt på NAV-kontoret og med eksterne samarbeidspartnere (første- og andrelinjen, arbeidsgivere og tiltaksarrangører).

Vi utarbeidet tre intervjuguider der en del spørsmål var tilpasset den enkelte informantgruppe og en del spørsmål var felles for gruppene. Temaer og spørsmålene tok utgangspunkt i problemstillingene i evalueringen, samt *ressursheftet*. Vi hadde også et pilotcase (Sarpsborg) som vi besøkte før intervjuguidene ble ferdigstilt.

Telefonintervjuer med eksterne samarbeidspartnere

I hvert case hadde vi om lag 6 telefonintervjuer med eksterne samarbeidspartnere, slik som arbeidsgivere, tiltaksarrangører og helsepersonell. Informantene, som skulle være blant de som best kjente lostjenesten lokalt, ble valgt ut i dialog med den lokale losen og fylkeskoordinator. Enkelte casekontorer hadde imidlertid utfordringer med å identifisere så mange eksterne aktører, noe som medførte at vi noen steder intervjuet færre enn 6 samarbeidspartnere.

Det ble utarbeidet en delvis strukturert intervjuguide til intervjuene med de eksterne aktørene, hvor de fleste spørsmålene var åpne. Formålet med intervjuene var å få kunnskap om samarbeidspartnernes erfaringer med tjenesten, de enkelte elementene i den og oppfatning av nytte.

Vi gjennomførte telefonintervjuer med til sammen 50 eksterne aktører. Vi intervjuet 2 arbeidsgivere, 16 tiltaksarrangører, 13 fra kommunens førstelinje, 12 ansatte i helsetjenestens første- og andrelinje, og 7 fra andre samarbeidspartnere. Sistnevnte inkluderte blant annet et par foresatte til brukere.

Intervjuer med brukere av los

Vi la opp til å gjennomføre 4 brukerintervjuer i hvert case. Formålet med intervjuene var å få kunnskap om brukernes erfaringer med lostjenesten, de enkelte elementene i tjenesten og oppfatning av nytten. Vi ønsket å få dokumentert bredden av brukernes erfaringer, og ba losene rekruttere informanter blant de brukerne som hadde mest erfaring med los.

Det er i liten grad blitt intervjuet brukere som har hatt en ”mislykket” oppfølging. En viktig grunn til dette er at de var/ble for syke til å bli intervjuet. I tillegg er det ikke åpenbart at de kunne belyst ordningen på en adekvat måte. Vårt fokus har vært på nytten, og da er det ikke så relevant å intervju brukere som på grunn av sin sykdom er/ble utenfor målgruppen.

Vi hadde som ambisjon å gjennomføre brukerintervjuene mens vi besøkte casekontorene. Det viste seg imidlertid å være utfordrende. Dels fordi enkelte loser slet med å finne aktuelle informanter, og dels fordi enkelte brukere ikke kunne treffe oss under casebesøket. Det hendte også at enkelte av intervjuobjektene ikke møtte opp til avtalt tid. En del intervjuer ble dermed gjennomført på telefon i etterkant av besøket.

Det ble utarbeidet en delvis strukturert intervjuguide (vedlegg 6) for brukerne, hvor de fleste spørsmålene var åpne.

Fokusgruppe i enkelte case

I tillegg til intervjuene gjennomførte vi i noen av casene et gruppeintervju. Vi samlet enten losene og fylkeskoordinator i ett intervju, leder og fylkeskoordinator i ett intervju eller andre som hadde erfaring med ordningen. Formålet med fokusgruppene var å samle deltakerne fra ulike roller/ståsteder som gjennom samtalen kunne respondere på og assosiere rundt hverandres utsagn. Det ble ikke laget noen felles intervjuguide til disse intervjuene – de ble tilpasset til hver enkelt fokusgruppe.

1.5.3 Spørreundersøkelser til loser og NAV-ledere

Vi gjennomførte to kvantitative spørreundersøkelser ved hjelp av det internettbaserte datainnsamlingsverktøyet Survey-Xact. Den ene undersøkelsen ble sendt til alle losene, mens den andre ble sendt til losens nærmeste leder på NAV-kontoret. 39 av 43 loser⁸ svarte, mens 28 av de nærmeste lederne (i alt 43) svarte.

I spørreskjemaene stilte vi spørsmål om sentrale aspekter ved satsingen (føringer/oppfølging), losens arbeidsdag (aktiviteter og timer), bruk av ulike elementer i metoden, metodeutvikling, samt samhandling med kollegaer på kontoret, helsepersonell i første- og andrelinjen, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. I spørreskjemaet til losene kartla vi også rekruttering av deltakere, samt omfang, innhold i og vurdering av samhandlingen med brukerne.

1.5.4 Dialogkonferanse

Den 28. november 2011 arrangerte vi en dialogkonferanse der det deltok 4 loser, 3 fylkeskoordinatorer og 1 nærmeste leder⁹. Noen kom fra casekontorene, mens andre kom fra andre kontorer. I tillegg deltok 4 personer fra oppdragsgiver (Arbeids- og velferdsdirektoratet) og 3 personer fra evalueringsteamet.

Vi startet konferansen med å presentere (foreløpige) funn fra datainnsamlingen og få disse ”avstemt” med deltakerne. Deltakerne skulle i gruppearbeid og plenum komme med innspill på hva de var mest overrasket over når det gjaldt funn knyttet til fylkeskoordinatorrollen, føringer fra sentralt hold og sammensetningen av brukergruppen.

⁸ Losene som ble innlemmet i satsingen 01.01.11 gjennom Fagutviklingsprogrammet Mestringsveier til arbeid er ikke inkludert i evalueringen. NAV Arbeids- og velferdsdirektorat rapporterte 43 Epost-adresser til evaluator.

⁹ Vi hadde avtalt med 2 ledere til, men de møtte ikke opp.

Vi diskuterte også hvem som bør være i målgruppen for losordningen og praksis rundt hvordan losen avslutter et brukerforhold. Blir det for eksempel gjort ved at en annen veileder overtar ansvaret, eller er det en mer glidende overgang ved at bruker kan ta kontakt med losen ”hvis noe skjer”.

Vi var også opptatt av å få belyst losens betydning for NAV-kontoret. Deltakerne skulle i grupper og plenum reflekterte over hva NAV-veilederne kan lære av losen og hva veilederne kan gjøre annerledes i sine møter med brukere med psykiske helseproblemer. Vi drøftet også om NAV-kontorene i større grad kan bruke losen som en ressurs.

Konferansen ble avsluttet med å drøfte målene for losordningen. Er det konflikter mellom målene for losordningen og NAVs overordnede mål om å få flest mulig i arbeid? Og er det vanskelig å prioritere mellom delmålene?

1.6 Leserveiledning

Vi har strukturert rapporten på følgende måte:

I kapittel 2 dokumenterer vi NAV-kontorenes implementering av ordningen, mens kapittel 3 beskriver brukerne av ordningen og hvordan de er blitt rekruttert.

I kapittel 4 ser vi på losens oppfølging av brukerne og hvilken nytte ordningen har for brukerne, mens vi i kapittel 5 drøfter nytten som kontoret har av å ha ansatt en los. I kapittel 6 drøftes losordningens nytte for eksterne samarbeidspartnere.

I kapittel 7 drøfter vi fylkeskoordinators rolle, mens vi i kapittel 8 drøfter direktoratets rolle.

2 Losordningen på NAV-kontoret

NAV-kontoret har arbeidsgiveransvar for losene på lik linje med andre ansatte ved kontoret. NAV-lederen skal påse at losen får all nødvendig opplæring slik at losen kan fungere som en NAV-veileder med tett oppfølging av brukere, samt bidra til å utvikle og utforme losrollen slik at det faglige oppfølgingsarbeidet er forankret på kontoret.

Losen skal være fast ansatt i en fulltidsstilling ved NAV-kontoret. Losen skal være tilknyttet en oppfølgingsenhet, og det er i føringene lagt vekt på at leder skal knytte losen til fagutvikling på området arbeid og psykisk helse på kontoret. Losen skal bli brukt som en ressurs for hele kontoret – til beste for brukeren.

Budsjettmessig skal det legges til rette for at losen kan følge opp bruker utenfor kontoret og være lett tilgjengelig for bruker, samarbeidsparter og arbeidsgivere. Losen må også kunne delta på relevante lokale kurs/ konferanser og veiledning, møter og fagsamlinger arrangert av fylkeskoordinatorer og direktoratet.

2.1 Implementering av losordningen

2.1.1 Hvilke kontorer fikk los?

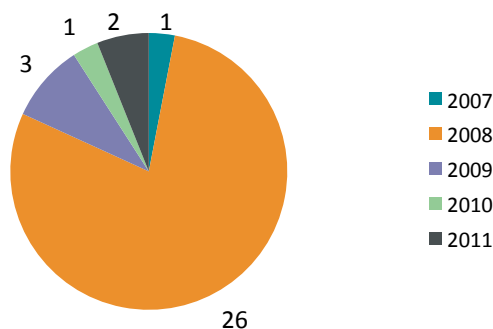
13 fylker har per november 2011 minst ett NAV-kontor med veilednings- og oppfølgingslos. En del fylker har flere NAV-kontorer med los. Det gjelder Oslo, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag, der alle NAV-kontorene i byene Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim har los. I Østfold og Troms er det to NAV-kontorer med los, mens fylkene Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Nordland, Vest-Agder og Aust-Agder kun har ett NAV-kontor med los hver.

Kontorene som ble valgt ut da satsingen startet var knyttet til Storbysatsningen til Vilje Viser Vei som ble startet våren 2005 i Oslo, Stavanger, Trondheim og Bergen. 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 inntekts-givende arbeid.

2.1.2 Hvem er losene?

I de fleste kontorene ble losordningen opprettet i 2008. Som vi kan se av Figur 2.1 ble de fleste av dagens losere ansatt i 2008. I tillegg til at noen nye kontorer har blitt inkludert i lossatsingen har det vært noe nyrekruttering.

Figur 2.1 Tidspunkt for losenes ansettelse (N=33)

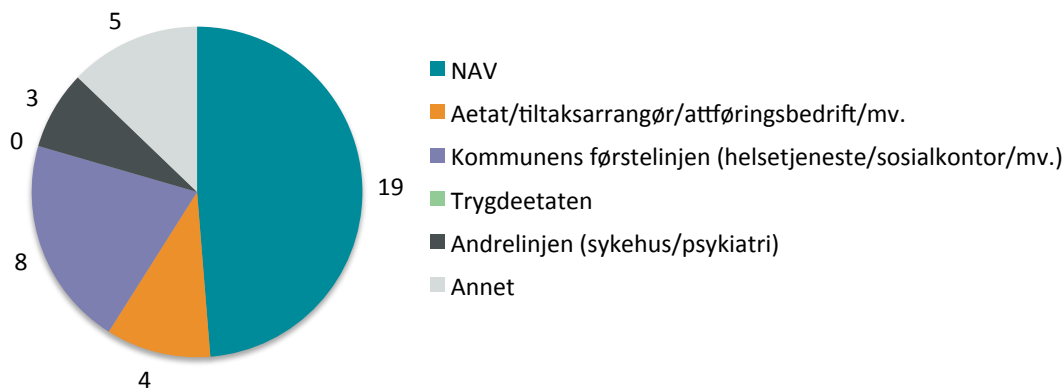


Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Blant de 39 losene som svarte på spørreundersøkelsen er 2 ansatt i 80 % stilling. 3 losere er ansatt i en midlertidig stilling, noe som blant annet kan forklares med at noen av losene er i permisjon.

Losenes bakgrunn varierer en del. Som vi kan se i Figur 2.2, kom omtrent halvparten av alle losene fra NAV. En del kom fra kommunens førstelinje som for eksempel helsetjenesten eller sosialkontor. En del kom fra Aetat, en tiltaksarrangør eller attføringsbedrift. Enkelte loser kom også fra barnevern eller fra andre oppgaver/prosjekter innen førstelinjen. Det er få føringer fra sentralt hold på hvilken kompetanse losene skal ha. En vanlig utdanning er å ha en høyskoleutdanning som sosionom, vernepleier, barnevernspedagog eller sykepleier, pluss tilleggsutdanning.

Figur 2.2 Hvilken arbeidsplass kom losen fra da de begynte som los



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

I spørreundersøkelsen spurte vi også om losens tidligere erfaring med tilrettelegging av arbeid for personer med psykiske helse. Vi ser av Figur 2.3 at nesten halvparten av losene hadde erfaring med oppgaver/prosjekter/tiltak innen tilrettelegging av arbeid for personer med psykiske problemer. Rundt en fjerdedel hadde erfaring med konkrete tiltak innen *Vilje Viser Vei (VVV)*, mens noen få hadde erfaring med *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse*.

Figur 2.3 Losens erfaring med konkrete oppgaver/prosjekter/tiltak innen psykisk helse før de begynte som los



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

2.1.3 utfordringer i oppstarten

De første årene av lossatsingen har en del loser opplevd utfordringer med å bli integrert på kontoret. Det hadde sammenheng med at implementeringen skjedde parallelt med NAV-reformen. Utrulling av NAV-kontorene og innføringen av nye ordninger som Kvalfiseringsprogrammet (KVP), Arbeidsavklaringspenger (AAP) og Arbeidsevnevurdering i tiden frem til 2010 ga også mange NAV-kontor utfordringer. I slike situasjoner blir en satsing som involverte én enkelt ansatt nedprioritert. En los forteller:

Jeg hadde en annen leder i NAV arbeid. Vi ble ikke en del av NAV-kontor før høsten 2010. Losen var ikke 1. pri når kontoret ble opprettet – og det var helt naturlig. Losordningen druknet litt etter at vi ble NAV-kontor. Følte meg litt alene. Jeg måtte etablere stillingen på nytt. Det er mange flere ansatte – og de kjente jo ikke til losordningen. Jeg forsvant litt i mengden. Vi er på veien for å få ordningen på plass igjen nå.

De siste årene har dessuten flere NAV-kontorer hatt nedbemanning og mange har i perioder vært preget av høyt sykefravær og restanser. NAV-veilederne har måtte fokusere på restanser; de har hatt mange brukere og svært liten tid til individuell oppfølging. I starten opplevde flere losere at det var en forventning om at de også skulle bidra i dette. Vi tenker her på telefonvakter, mottak og forvaltningsoppgaver.

Siden losenes rammebetingelser og arbeidsmåte skiller seg fra NAV-veilederne slet flere losere med å få aksept for sin rolle, arbeidsform og det at de skulle teste ut en ny arbeidsmetode. I intervjuene nevner dessuten flere at fokus på ny organisering i starten var så sterkt at det var vanskelig å informere om losordningen.

Både losere og fylkeskoordinatorer forteller altså om manglende forståelse og anerkjennelse i startfasen. To av fylkeskoordinatorene beskrev situasjonen under oppstarten slik:

Det var utfordringer i oppstarten på grunn av press i NAV. NAV-reformen var ikke ferdig utrullet. Det var knapphet på ressurser på andre områder. Vanskelig å få aksept for arbeidsmåten til losen og at losen bare hadde 20 brukere mens de andre hadde 150.

Veien har blitt til mens vi har gått. I begynnelsen var det ikke klart for noen i satsingen hvordan dette skulle gjøres. At det kom samtidig med NAV-reformen gjorde det vanskelig. Hvis losen hadde kommet inn når kontoret var mer etablert kunne losen lettere finne sin form.

Situasjonen har imidlertid endret seg en del frem til i dag. De fleste opplever nå at de får aksept for sin rolle og at funksjonen nå er godt integrert på kontoret. Dette er nærmere beskrevet i avsnitt 3.3.7.

2.2 Losens administrative tilknytning

I retningslinjene for losordningen anbefales det at losen plasseres i en oppfølgingsseksjon på kontoret. Det er også der de fleste losene er plassert. Nesten alle er knyttet til en ordinær oppfølgingsavdeling/-enhet/-team. Kun to av losene er organisatorisk plassert i en spesialavdeling/-enhet/-team med ansvar for spesielle brukergrupper eller prosjekter, mens én los er knyttet til mottaksavdelingen.

I intervjuene formidlet både lederne og losene at plasseringen i en oppfølgingsenhet oppfattes som mest relevant fordi det er veilederne i oppfølgingsseksjonen som har mest lik målgruppe som losene, og det er de som har mest kontakt med behandlingsapparatet.

Utsagn fra lederne:

Vi har flere ganger diskutert hvor losen skulle plasseres. Det var jo mulig i for eksempel mottak, men vi har hver gang landet på at det er riktig å være i oppfølgingsavdelingen.

Losen har sin naturlige plass. Det er i avdelingen med alle som trenger spesielt tilpasset innsats. Plasseringen skyldes både – at de har samme målgruppe og at de fleste går på AAP. Denne avdelingen har mest kontakt med behandlingsapparatet ellers.

Losens plassering har vært et tema på flere av kontorene. Det har også skjedd justeringer underveis. Hva som er optimal plassering har sammenheng med resten av organisasjonen. På spørsmål om de opplever å ha funnet fram til en god arbeidsform på kontoret, svarer noen losere at det i dag fungerer som det skal. Andre er opptatt av at det stadig skjer endringer i rammebetingelsene og at man derfor må være åpen for å justere losrollen.

To losere:

Det har vært diskusjoner. Vet ikke om vi har funnet den optimale måten å jobbe på. Det er så mange endringsprosesser på kontoret hele tiden at det er naturlig at disse tingene diskuteres løpende.

Ja, jeg synes vi har funnet en god organisering. Men vi har også hele tiden blikket på at vi kan endre ting.

En utfordring vi har sett på flere av casekontorene er losenes mulighet for samhandling med alle relevante instanser på kontoret. I NAV-kontoer med to oppfølgingsavdelinger ser det for eksempel ut til at losfunksjonen ofte er sterkest forankret i den avdelingen som vedkommende er administrativt tilknyttet. Det er ikke spesielt overraskende, men det er en utfordring siden losen skal være en ressurs for hele NAV-kontoret.

Teamdeltakelse

Vårt inntrykk er at de fleste av losene er knyttet til et team i oppfølgingsavdelingen. Teamene er viktige for at losen skal oppleve å være en del av kontoret, at vedkommende kan bidra i diskusjoner, og for at andre skal kunne dra nytte av losens kompetanse. Noen kontorer har opprettet et eget fagforum der de diskuterer saker hvor losens kompetanse er spesielt nyttig. Det trekkes fram som en fordel at losene ofte kan løse problemer som har oppstått i saken der og da.

Samtidig er det slik at mye samhandling med andre på kontoret innebærer mye møtevirksomhet. En del loser har erfart at dersom de bruker for mye tid til møter går dette utover den tiden de har til oppfølging av brukere.

En av lederne sa følgende:

Losene deltar i kontormøter og teammøter, men losen er ikke så tett opp mot et team som man skulle ønske, for det blir for mye møter. Losene får gå litt i fred.

Enkelte loser jobber svært selvstendig og har lite kontakt med andre veiledere på kontoret. Disse losene konsentrerer seg i stor grad om å følge opp de brukerne de har ansvar for.

2.3 Tilrettelegging og støtte på NAV-kontoret

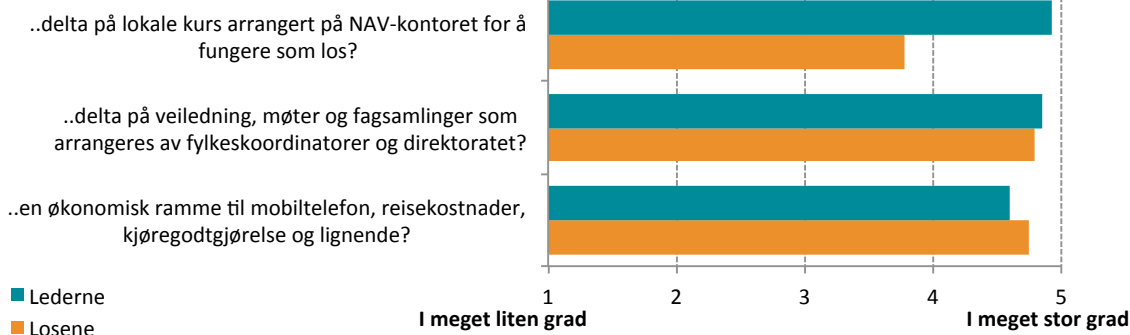
NAV-kontoret har arbeidsgiveransvar for losene på lik linje med andre ansatte ved kontoret. Lederen skal påse at losen får all nødvendig opplæring slik at vedkommende kan fungere som en NAV-veileder med tett oppfølging av brukere. Lederen skal bidra til å utvikle og utforme losrollen slik at det faglige oppfølgingsarbeidet er forankret på kontoret. Ifølge *Ressursheftet* er det viktig at leder knytter losen til fagutvikling på området arbeid og psykisk helse på kontoret, og at losen blir brukt som en ressurs for hele kontoret. Nærmeste leder har dermed en viktig rolle i og med at det er de som legger føringer og rammebetingelser for hvordan losen kan fylle sin rolle.

2.3.1 Rammebetingelser

Vi har bedt losene og nærmeste ledere vurdere hvordan NAV-kontoret har lagt til rette for losen på tre områder. De ble bedt om å vurdere om losene har fått delta på relevant opplæring, og de økonomiske rammebetingelsene. Respondentene skulle gradere svarene på en skala fra 1 til 5, der 1 er "I meget lite grad" og 5 er "I meget stor grad".

Figur 2.4 Rammebetingelser for losen

I hvilken grad har losen fått...



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

Vi spurte først om losene får delta på kontorinterne kurs innen for eksempel Arena, skjønns- vurdering, AAP, arbeidsevnevurdering mv. Som vi ser av Figur 2.4 mener lederne at dette ikke er noe problem. De svarer i gjennomsnitt 4,9 på en skala fra 1 til 5. Losene er derimot ikke like enig (3,8). Enkelte mener åpenbart at de holdes utenfor noe av den opplæringen som foregår på kontoret.

Når det gjelder losens mulighet til å delta på veiledning, møter og fagsamlinger som arrangeres av fylkeskoordinatorer og direktoratet, er nærmeste leder og los mer enige. De fleste svarer i meget stor grad; gjennomsnittet er henholdsvis 4,9 for nærmeste ledere og 4,8 for losene.

På spørsmål om losen har en økonomisk ramme til å dekke kostnader til mobiltelefon, reisekostnader, kjøregodtgjørelse og lignende er det også stor enighet blant nærmeste lederne og losene. De fleste anser at losene har fått gode økonomiske rammebetingelser.

2.3.2 Ledernes tilrettelegging

Losene forholder seg først og fremst til sin nærmeste leder og i liten grad til kontorleder. En konsekvens av dette er at losene først og fremst er integrert i den avdelingen vedkommende jobber, og mindre brukt og etterspurt fra andre avdelinger på kontoret.

Ledernes tilrettelegging har særlig vært knyttet til å inkludere losen i møter og veiledningsfora, be vedkommende fortelle om ordningen i ulike fora og diskutere hvilke brukere losen skal ha. Enkelte ledere har imidlertid gjort svært lite utover å beslutte plasseringen i en avdeling og oppfordre losen om å informere om ordningen.

To ledere forteller at losen er strategisk plassert i en bestemt avdeling og at vedkommende er en del av et team:

Vi har en veldig bevisst plassering av losen i kontoret. Vi har et eget ungdomsteam. Der sitter losen. Og der brukes losen veldig aktivt. Mange ungdomssaker er psykiatri og i resten av kontoret er det mindre aktiv bruk av losen. Ellers er det ikke satt i noe system.

Losen er knyttet opp til teamet som følger opp brukerne med helseproblemer. Hun er med på teammøter og deltar aktivt. På den måten er hun en del av kontoret. Hun integreres i møtene og får og gir informasjon.

Noen ledere har hatt et veldig bevisst forhold til hvordan losen kan brukes og hatt et klart mål om at losen skal gi en merverdi på kontoret og at veilederne skal kunne lære av vedkommende. Enkelte har laget planer for hvordan losen kan brukes i veiledningssamtaler og trene andre veiledere til å bli bedre i veiledning. Andre ledere har lagt opp til at losene skal ha presentasjoner om ulike tema med jevne mellomrom.

En avdelingsleder forteller hvordan hun har bidratt til å utforme losrollen:

Jeg er nærmeste leder for losen. Vi har brukt tid på å utvikle rollen – både internt og eksternt. Vi har snakket om hvordan hun kan bidra, spesielt der hun har spesiell kompetanse. Hun har hatt gjennomgang av psykiske diagnoser og behandling og hva losen har ansvar for. Hun er av og til med i samtaler og gir råd om hvordan man snakker med brukerne. Vi er alle klar over at hun inngår i kontoret. Nå fungerer ordningen bra. Så nå er jeg ikke lenger daglig inne i ordningen. Den er integrert i avdelingens daglige virke. Nå følger jeg ikke opp losen på en annen måte enn de andre prosjektene jeg har.

På enkelte kontorer har de opprettet egne veiledningsfora som losen drifter. En avdelingsleder forteller at forumet bidrar til å tydeliggjøre losens rolle på kontoret:

De møtes én gang i uken. Saksbehandler melder opp saker til forumet. Det er rådgivende lege, en fra NAVs arbeidsrådgivningskontor (ARK) og en fra KVP i NAV. Losen leder forumet. Forumet er også innsøkningsarena til ARK. Det er viktig å ikke bare knytte losen til enkeltsaker. Alle veilederne forstår losrollen. ARK er også veldig fornøyd. Losen kan lett bli oppfattet som en luksusstilling. Derfor er det viktig å

synliggjøre losen i kontoret. Det legitimerer stillingen og veilederne ser at det har effekt.

Slik det også er vist i spørreundersøkelsen, varierer det mye hvor godt losene opplever at lederne har lagt til rette for losfunksjonen på kontoret. Enkelte forteller at de i starten satte seg ned sammen med enhetsleder og avdelingsleder for å diskutere og planlegge hvordan losordningen kunne komme kontoret mest mulig til gode. Andre forteller at leder eller andre på kontoret ikke har engasjert seg noe særlig. Noen få har opplevd at ledelsen ikke helt ser nytten av los.

To loser:

Jeg tror kanskje at det at midlene kom ovenfra og at målene ble satt eksternt har ført til at da har ikke de på kontoret engasjert seg så mye. De har ikke vært så opptatt av resultatoppnåelse.

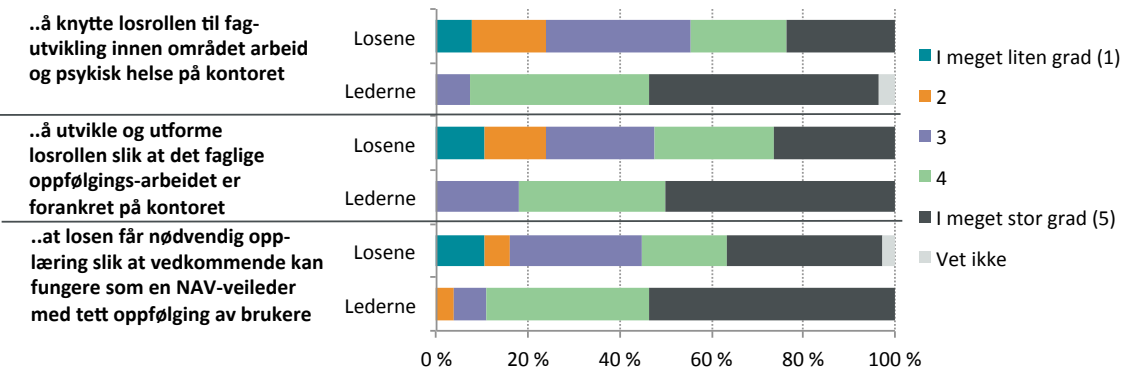
Nærmeste leder har støttet meg veldig. På alle måter. Men NAV-leder har ikke engasjert seg overhodet. NAV-leder har sagt at kontoret ikke trenger en los. De kjøper tjenester hos andre til den type jobb losen gjør. Det er et stort spenn i hvordan vi internt på kontoret vurderer ordningen.

Det varierer altså hvor mye nærmeste leder har lagt til rette for losrollen på kontoret. I de tilfellene det har vært lite tilrettelegging har det blant annet sammenheng med tidspress, at fylkeskoordinator oppfattes å ha det faglige ansvaret, at losene ofte oppfattes som veldig selvgående, og i noen grad at enkelte ledere ikke helt ser verdien av losordningen.

I spørreundersøkelsen ba vi losene og nærmeste leder vurdere i hvor stor grad nærmeste leder har bidratt til å tilrettelegge for losen på ulike områder, på en skala fra 1 til 5. Svarene er vist i Figur 2.5.

Figur 2.5 Nærmeste leders tilrettelegging for losen

I hvilken grad bidrar nærmeste leder til...



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

45 prosent av losene svarer at nærmeste leder i stor grad (4 eller 5) bidrar til å knytte losrollen til fagutvikling innen området arbeid og psykisk helse på kontoret, mens 24 prosent svarer i liten grad (1 eller 2). 32 prosent av losene svarer midt på skalaen (3). Blant lederne svarer i underkant av 90 prosent at de i stor grad har knyttet losrollen til fagutvikling innen området arbeid og psykisk helse på kontoret.

På spørsmål om nærmeste leder bidrar til å utvikle og utforme losrollen slik at det faglige oppfølgingsarbeidet er forankret på kontoret, svarer vel halvparten av losene i stor grad (4 eller 5), mens 24 prosent svarer i liten grad (1 eller 2). Blant lederne derimot er svaret 82 prosent i stor grad (4 eller 5).

På påstanden om at nærmeste leder bidrar til nødvendig opplæring, slik at losen kan fungere som en NAV-veileder med tett oppfølging av brukere, mener 53 prosent av losene at dette er

tilfellet i stor grad (4 eller 5). Omtrent 5 prosent svarer i liten grad (1 og 2), mens 29 prosent svarer midt på skalaen (3). Blant lederne svarer 89 prosent i stor grad (4 og 5).

Losenes og ledernes svar illustrerer at de vurderer situasjonen noe ulikt. Generelt er lederne mer fornøyd med sine bidrag, enn det losene gir uttrykk for. Noe av forklaringen kan kanskje ligge i at noen færre ledere enn loser har svart på undersøkelsen (at de to populasjonene ikke er helt sammenlignbare). Men svarene kan også indikerer at det på noen kontorer kan være lite kommunikasjon mellom leder og los om hvordan tilretteleggingen fungerer.

2.3.3 Kontakt mellom los og leder

Mange av losene har ikke så ofte møter med nærmeste leder. Dette har blant annet sammenheng med at fylkeskoordinator har et faglig ansvar for ordningen, slik at mange loser ikke opplever at det er et krav om rapportering til nærmeste leder. Noen av losene har avtalt med nærmeste leder at de skal ha jevnlig møter for å fortelle hvordan det går. Avtalene om rapportering er i flere tilfeller gjort etter initiativ fra losen. Mange loser opplever at losjobben kan være en ensom rolle og at de trenger noen å rapportere til.

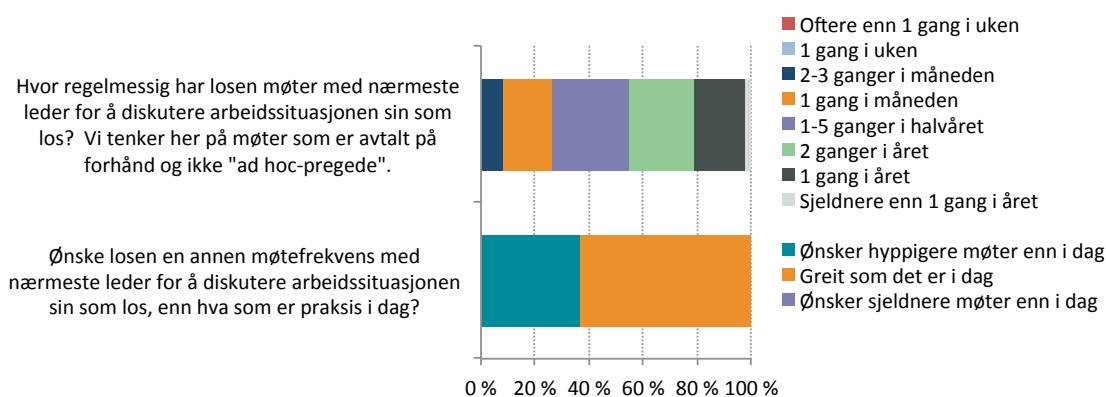
To loser:

Jeg informerer på ledermøter og med jevne mellomrom oppsøker jeg avdelingsleder for å fortelle hvordan det går.

Jeg har valgt å rapportere en gang i måneden til avdelingsleder. Jeg går gjennom brukerne og forteller hvordan det går. Jeg kan få innspill og bli sett. Jeg har behov for det.

I spørreundersøkelsen spurte vi losene om hvor regelmessig de har møter med nærmeste leder for å diskutere arbeidssituasjonen som los. Vi ba om å få rapportert frekvens på møter som er avtalt på forhånd og ikke "ad hoc-pregede".

Figur 2.6 Møter mellom nærmeste leder og los for å diskutere losordningen



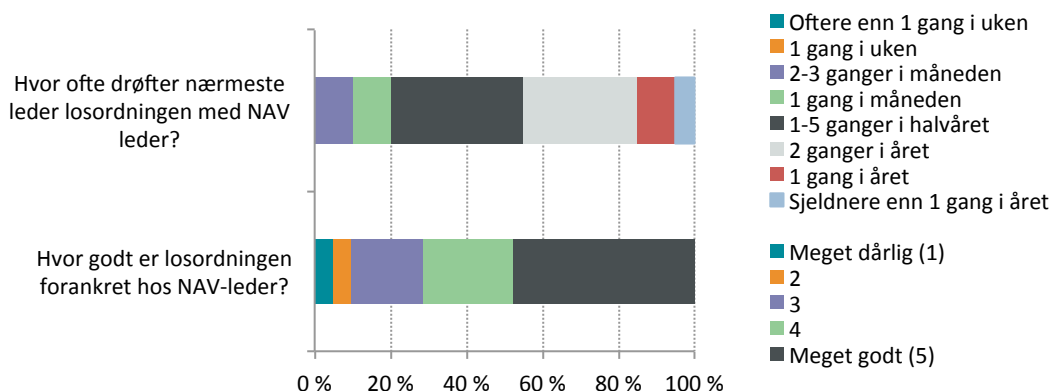
Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figur 2.6 viser at det er betydelig variasjon mellom NAV-kontorene. 26 prosent av losene har møte med nærmeste leder 1 gang i måneden eller oftere. 29 prosent har det 1-5 ganger i halvåret. 24 prosent har møter rundt 2 ganger i året, mens 21 prosent har det sjeldnere.

Vi spurte også losene om de ønsker en annen møtefrekvens med nærmeste leder for å diskutere arbeidssituasjonen sin som los, enn hva som er praksis i dag. Som vi kan se ønsker 37 prosent av dem hyppigere møter enn i dag, mens resten synes det er "greit som det er i dag". Når vi spurte nærmeste ledere om det samme, svarte 26 prosent at de ønsket hyppigere møter, mens resten svarte at det er "greit som det er".

I spørreundersøkelsen spurte vi også om hvor godt losenes nærmeste leder mener losordningen er forankret hos kontorets leder. Resultatet vises i Figur 2.7.

Figur 2.7 Forankring av losordningen hos NAV-kontorets leder



Kilde: Spørreundersøkelsen til nærmeste ledere

35 prosent av de nærmeste lederne drøfter losordningen med NAV-lederen 1-5 ganger i halvåret. 45 prosent gjør det sjeldnere, mens 20 prosent gjør det oftere. Vi spurte også nærmeste leder om å vurdere hvor godt losordningen er forankret hos NAV-lederen. Som vi kan se svarer nesten halvparten at ordningen er forankret meget godt (5), mens en del svarer ganske godt (4). 10 prosent svarer dårlig (1 eller 2).

2.3.4 Hva omfatter lederansvaret for losen?

Vårt inntrykk er at noen av losene nærmest har utformet losrollen på kontoret på egen hånd. De har fått opplæring i regi av direktoratet og er blitt fulgt opp av fylkeskoordinator, men i liten grad blitt fulgt opp på kontoret. Noen loser ser fordeler ved dette, det har gitt dem frihet til å utforme losrollen slik de mener den bør være. Samtidig er det en risiko for at losen blir lite integrert i kontoret. Det er uheldig både for losens egen del og for at hele kontoret kan dra nytte av losens kunnskap og kompetanse. Vi har inntrykk av at en del ledere oppfatter losen som svært selvgående og i stand til å bestemme over egen arbeidsdag.

To ledere:

Jeg har fulgt litt opp om hun har riktig antall bruker, at hun er integrert i kontoret og sånn. Men ikke i det faglige. Det er det fylkeskoordinatorene som har fulgt opp.

Jeg oppfatter meg som en sparringspartner for losen, jeg gir ikke instruksjoner. Jeg er opptatt av at losen skal være ganske autonom, men jeg er med på å tilrettelegge for losfunksjonen i kontoret.

Ettersom mange av lederne oppfatter det slik at de ikke har noe fagansvar for losen, varierer det hva lederansvaret i praksis betyr. Enkelte ledere mener det er en utfordring at ansvaret for losen er delt mellom dem og fylkeskoordinator:

En leder:

Losene blir fort et redskap for oss som ledere og fylkeskoordinatoren. Hvem eier egentlig losene? I det daglig er det greit med todelt ledelse. Men det dukker av og til opp problemstillinger rundt styringsretten. Men det er ikke noe problem i det daglige.

En annen leder:

Jeg har ikke sett hennes driftsbudsjett. Det har vært tungvint for meg. Hadde vi vært tettere på så hadde vi kanskje integrert henne bedre også. Arbeidsavtalen hennes ligger hos fylket. Medarbeidersamtalen tar jeg med losen. Jeg har liten påvirkning på enkelte ting, men fullt ansvar for andre ting. Det er ikke så enkelt.

2.3.5 **Fleksibilitet i utforming av losrollen**

Losrollen er relativt fleksibel, noe som åpner for variasjon mellom kontorene i hvordan losene jobber. Utforming av rollen er i stor grad opp til det enkelte kontor og opp til den enkelte los. Alle losene legger vekt på individuell oppfølging av "sine" brukere som et sentralt aspekt ved rollen. Men det varierer litt hvor selvstendig ansvar de har for brukerne, og i hvor stor grad de gjør selvstendig saksbehandling. Videre er det variasjoner med hensyn til hvor tett de samarbeider med andre veiledere for å løse de sakene som ikke er losens "egne". Det varierer hvor mye losen deltar på ordinære aktiviteter i kontoret, hvor stor vekt de legger på kompetanseoverføring både internt og eksternt og hvor stor vekt losene legger på å jobbe på systemnivå for å informere om losordningen.

Losens bakgrunn har en viss betydning for hvordan de jobber. Det gjelder for eksempel anvendelsen av Arena (NAV sitt saksbehandlingsverktøy), der losene uten erfaring fra Aetat/NAV har brukt tid på bygge opp nødvendig kompetanse. Losens bakgrunn har også betydning for hvordan de jobber overfor brukerne og eksterne aktører. Blant de losene som har erfaring fra andrelinjen i helsetjenesten har nettverket derfra ofte en mer sentral plass i arbeidet, enn for de som for eksempel har erfaring fra Aetat/tiltaksarrangør. Men bakgrunnen har nok først og fremst hatt betydning for hvordan losen jobber på systemnivå.

En av fylkeskoordinatorene beskrev losene slik:

I vår losgruppe er det forskjellige faggrupper, men også svært ulike jobberfaringer. De som kommer fra NAV-systemet kjenner regelverket bedre og er mer regelbundet. De utenfra er litt mer pragmatiske, har en annen innstilling. Det er både en styrke og en svakhet at de er så forskjellige.

En annen av fylkeskoordinatorene sa følgende:

Fleksibiliteten i losrollen er bra. Samtidig som det er utfordrende fordi mange gjør det så forskjellig. Losene jobber veldig forskjellig på kontorene. Det er litt opp til den enkelte og opp til det enkelte kontoret.

Hovedinntrykket er imidlertid at variasjonen mellom losene har blitt redusert noe etter hvert som tiden har gått. Det har sammenheng med tydeligere føringer (jf. *Ressursheftet*) og samlinger fra sentralt hold, bedre samhandling internt i NAV-kontoret og en generell oppbygging av kunnskap etter hvert som losen høster erfaring fra sin oppfølging av brukere.

Saksbehandling

NAV benytter Arena som etatens saksbehandler-/prosessverktøy. Arena skal bidra til å sikre en enhetlig saksbehandling som er i tråd med regelverket og faglige retningslinjer. Arena gir veilederne støtte i oppfølgingsarbeidet og brukes i alle former for systematisk oppfølging. I tillegg til å gi veilederne tilgang til faglige støttetekster, bidrar systemet til å synliggjøre de enkelte trinn i arbeidsprosessene.

Arena skal brukes overfor alle brukergrupper i NAV – også for losene i sin oppfølging. Losene uten erfaring fra NAV/Aetat har brukt tid på å bygge opp nødvendig kompetanse på Arena. En del losere som kom utenfra har derfor hatt NAV-veiledere til å registrere saksbehandlingen i Arena – ikke minst den første tiden etter at de ble ansatt som los.

De fleste losene benytter imidlertid i dag Arena. De henter ut informasjon om bruker (for eksempel arbeidsevnevurderingen som ofte er gjennomført av andre i NAV), legger inn notater fra sin kontakt med bruker og arkiverer aktivitets-/tiltaksplaner. Selv om det er få losere som legger inn innstillinger om ytelser, ofte fordi brukerne har fått vedtak om ytelse før de fikk los, er det enkelte losere som også legger inn innstillinger til AAP.

At en del losere fortsatt trenger bistand fra veiledere i forhold til Arena skyldes også at mange anser at det er svært mange systemer å sette seg inn i. Siden de har få brukere er det også liten mulighet for å opparbeide erfaring. I all hovedsak gjør derfor ikke losene saksbehandlingen når det gjelder avklaring til uførepensjon. Da tilbakeføres bruker til en NAV-veileder.

De fleste losene forteller i intervjuene at de har fullt oppfølgingsansvar for de brukerne som er ”deres”. De er dermed brukernes eneste kontaktperson i NAV, selv om de ikke nødvendigvis gjør alt det Arena-tekniske.

En los:

Ja jeg er kontaktperson for alle 32. Jeg er den eneste de har med å gjøre. De er i forskjellig faser. Mye tid i begynnelsen, koster mindre etter hvert å holde det ved like.

En leder:

Når hun tar på seg ansvaret, tar hun på seg hele ansvaret. Det er veldig bevisst. Bruker skal ha én person å forholde seg til.

Losenes ansvar og rolle i saksbehandlingen av sine brukere er et område som til dels gjenspeiler losenes erfaringsbakgrunn. Særlig i starten var det variasjoner i hva losene gjorde av saksbehandling i Arena. Losene som ikke bruker Arena må få hjelp av en annen veileder til dette. På noen kontorer synes de dette fungerer greit og gir en mulighet for kompetanseoverføring fra los til veileder. En los som ikke bruker Arena sier det slik:

Jeg bruker ikke Arena. Det er en fordel at jeg har en som tar seg av alt det praktiske, jeg kan bruke mer tid til brukerne. Men jeg er avhengig av et annet menneske, det kan ta mer tid. Vi får et tettere samarbeid om brukere, og det gir mulighet for kompetanseoverføring til en veileder.

En annen los forteller om en annen ytterlighet:

Jeg har alt, unntatt sosialhjelp for mine brukere. Men jeg legger føringer på den biten også. Det var et tema i starten. Jeg kom fra NAV. Det var et viktig signal at jeg tok hele jobben, at jeg ikke skulle ha veiledere i tillegg som var ”sekretærer”. Hadde vi delt opp sakene hadde vi kanskje fått mer overføring av kunnskap.

Saksbehandling kan være tidkrevende og gjør at losene må nedprioritere andre oppgaver. Noen synes det er en fordel å gjøre saksbehandlingen fordi de da kan følge hele prosessen selv. Det påpekes også at det hele tiden skjer endringer i NAV som man må være orientert om. Det er mer krevende for losene som har færre brukere enn for NAV-veiledere å henge med på disse endringene. Det man gjør sjeldent tar lang tid, og det er lett å bli utdatert.

Vårt inntrykk er at det sjelden har vært konflikter rundt spørsmål om losenes bruk av Arena. På kontorer der los får hjelp av en annen veileder påpekes det at det bidrar til kompetanseoverføring fra los til veileder fordi det gir tettere kontakt og skaper rom for å være en diskusjonspartner. Dessuten er det en måte å integrere losen i kontoret på.

På andre kontorer der losene klarer seg selv, er losen opptatt av at de ordinære veilederne har så mye å gjøre at man ikke kan forvente hjelp til dette. Det påpekes også at når losen skal ha oppfølging så bør losen ha alt ansvar fordi saksbehandling og veiledning henger tett sammen. Losen bør kunne vite og si klart fra om vedkommende har rett til en bestemt ytelse eller ikke, og forstå saksbehandlingsprosessen. Da vil losene bli mest mulig integrert i NAV. De bør gjøre det samme som andre veileder som for eksempel følger opp mottakere av AAP.

Vi har imidlertid inntrykk av at losene i større og større grad bruker Arena. Slik det beskrives av en avdelingsleder:

To av losene fattet ikke vedtak i starten. Men nå gjør de det nok mer og mer. Men når vi rekrutterte så prøvde vi å ha en fordeling med noen eksterne og noen interne. De som ikke har erfaring med saksbehandlersystemer kunne velge litt hvordan de ville gjøre det. To losere har ikke hatt saksbehandling, men disse har også lært seg mer og mer etter hvert. Tror de ellers drev mer veiledning opp mot kolleger.

På enkelte kontor har losen en ”skyggeveileder”, selv om de har fullt oppfølgingsansvar. De første årene skyltes dette at losen trengte bistand til Arena. Praksis med ”skyggeveileder” har imidlertid blitt videreført på enkelte kontor selv om losen etter hvert har blitt fortrolig med Arena. Tanken er at det både vil lette eventuell tilbakeføring av los-bruker til en NAV-veileder

og støtte opp om kompetanseutveksling mellom los og veiledere. Det kan også bidra til en klarere ansvars- og rollefordeling hvis losen er sykmeldt eller har ferie. En leder forteller:

Losen har en veileder i bakhånd. Jeg frykter at losen blir sittende alene med brukerne. Og det er ikke bra på sikt. Hvis bruker ikke trenger like tett oppfølging en periode, så er det lettere å få dem tilbake til veileder hvis det allerede er en veileder som har noe ansvar.

2.3.6 Losens oppgaver på kontoret utover losrollen

Som tidligere beskrevet har NAV-kontorene de siste årene vært gjennom store omstillinger. Det har ført til at enkelte loser har opplevd et press om å ta på seg oppgaver som ligger utenfor losrollen. Det har også hendt at fylkeskoordinator og/eller direktoratet har blitt trukket inn for en avklaring av oppgaver. Da det kom nye retningslinjer i februar 2011 ble det gitt føringer som skulle klargjøre hvilke oppgaver losene skulle ha.

Både som følge av retningslinjene, av redusert internt press, og fordi losrollen har fått større aksept, har denne type konflikter blitt redusert etter hvert. Både ledelsen på NAV-kontorene og losene selv har blitt mer bevisst losens rolle. I intervjuene sa de fleste lederne at losene ikke hadde oppgaver som ligger utenfor losrollen; de la vekt på at losene disponerte tiden sin selv.

To ledere svarer:

Losen jobber selvstendig. Og tilpasser oppgavene selv. Losen har ikke telefonvakt el. l.

Nei, det eneste er hvis det er helt spesielle perioder og det er spesielle brukere der hennes kompetanse er nyttig.

En av lederne sa at de hadde en vakttelefon som gikk på rundgang ved akutte tilfeller.

Losen ble spurt om det var greit. Og da sa hun det var greit. Men hun er ikke med på vaktplanen for sommerferien. Det å være makker for noen - "å makre" – det er hun heller ikke.

På ett av kontorene der losordningen ikke fungerte veldig godt sa lederen følgende:

Ja, losen sier det selv. I starten – da tok losen over noen av sakene fra en veileder som var sykemeldt. Men vi har jo veiledere som har steppet inn for losen også når vedkommende har vært borte. Og da var det ikke noe tema om det var greit.

I spørreundersøkelsen spurte vi losene om de i løpet av de siste 12 månedene har hatt oppgaver i tillegg til veiledningsoppgavene som los. Noen av de angitte oppgavene ligger klart utenfor losrollen, mens andre – som å ha ansvar for Vilje Viser Vei – nok vil oppfattes som innenfor.

Figur 2.8 Har losen i løpet av de siste 12 månedene hatt noen av følgende oppgaver:



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Som vi kan se av Figur 2.8 representerer 9 av de 39 losene (23 prosent) NAV-kontoret i forvaltningen av tiltak innen Vilje Viser Vei, mens 6 loser er NAV-kontorets representant ovenfor tiltaksarrangører/attføringsbedrifter. Like mange har i løpet av de siste 12 månedene hatt ordinær veilederfunksjon under ferieavviklingen. 4 loser har steppet inn i saker når veiledere har sykefravær, mens 3 har inngått i telefonvaktordning el.l. på kontoret.

Nesten halvparten av losene sier at de har hatt andre oppgaver på kontoret. På et åpent spørsmål om hva disse oppgavene omfatter, oppgir de fleste oppgaver som naturlig kan ligge i en losrolle: Veiledningsoppgaver om psykiske helseproblemer ovenfor andre saksbehandlere, oppgaver innenfor prosjekter relatert til psykisk helse, ansvar for en samarbeidsgruppe på feltet, markere Verdensdagen for psykisk helse, holde kurs i depresjonsmestring, ansvar for inntak til Vilje Viser Vei mv.

Noen av oppgavene som er nevnt av losene er i grenseland for hva som ligger i losrollen. For eksempel veiledningsvakt for et "drop-in" tilbud til ungdom og kontaktperson for deltakere på Jobbmestrende oppfølging. Andre oppgaver hører klart ikke under losens arbeidsområde. Vi tenker her for eksempel på å ta økter i mottak, ha informasjonsmøter om AAP til brukere, skrankevakt, postombæring under ferieavvikling og ryddeaksjon på § 14 a-vedtak på kontoret.

2.3.7 Opplever losene seg integrert på kontoret?

I spørreundersøkelsen svarte 68 prosent av losene at de var godt eller svært godt integrert på kontoret. Enda flere av lederne mente imidlertid at losen var godt integrert (81 prosent). Men selv om kontoret ser nytten av å ha en los, og at relativt få loser opplever at de ikke integrert godt nok, er vårt inntrykk at det varierer hvor tett losen samarbeider med andre på kontoret.

Til tross for at de mener det er god integrering er det fortsatt ledere og loser som svarer at losen lett kan få en ensom rolle. Dette har sammenheng med at losens arbeidsoppgaver skiller seg fra andre på NAV-kontoret. Svært mange – spesielt blant losene – ønsker derfor at det var flere loser på kontoret; både fordi mange brukere har behov for los, men også fordi det ville styrke losfunksjonen innad i kontoret. Flere loser vil gi et faglig fellesskap. Losene i storbyene har et relativt tett samarbeid i dag, men dette ville naturligvis kunne bli enda tettere hvis hvert kontor hadde flere loser.

En los:

Vi er jo mye ute og farter. Møter utenfor huset. Men vi er naturlig integrert i kontoret. Vi har en støttende og forståelsesfull leder. De har sett nytten og verdien av å ha en slik spesialfunksjon.

Men en av lederne sa følgende:

Vi har ikke lyktes med å integrere losen godt nok i det faglige på huset. Det skjønnte jeg ikke minst i et møte for noen dager siden. Så det må vi bli flinkere til.

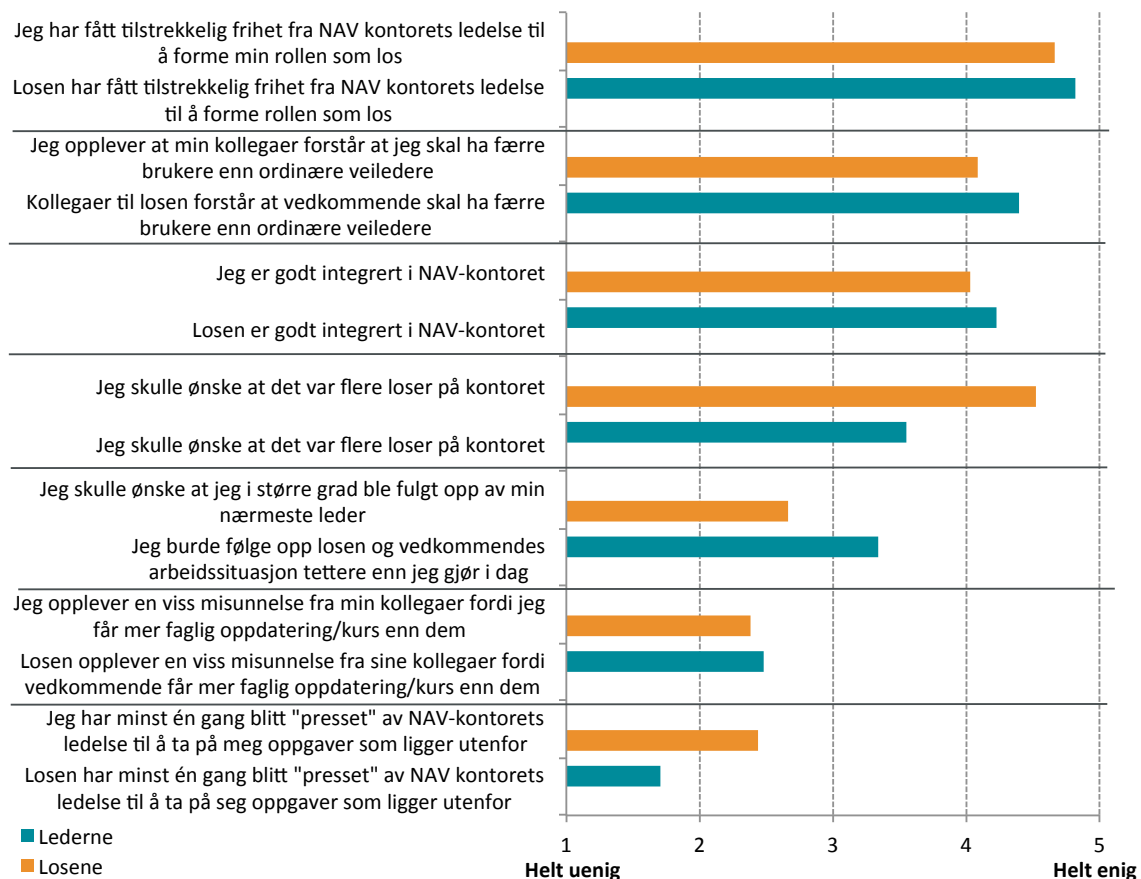
Også blant fylkeskoordinatorene uttrykker noen at på enkelte kontorer har losene fortsatt problemer med å bli integrert. Dette er særlig tilfelle på kontor der lederne oppfattes som uinteressert i losfunksjonen.

Sentrale aspekter ved hvordan losrollen fungerer på NAV-kontorene i dag

Figur 2.9 gir en oppsummering av hvordan losene og nærmeste leder vurderer sentrale aspekter ved losrollen. Vi ser at både ledere og loser jevnt over opplever at losen har fått tilstrekkelig frihet til å utforme rollen, og at de fleste i dag opplever aksept og er integrert på kontoret. Lederne har en litt mer positiv vurdering av disse forholdene enn losene selv. Det er relativt få som opplever misnøye fra andre veiledere fordi losene har færre brukere. Jevnt over har losene i litt større grad opplevd å bli presset til å gjøre oppgaver som ligger utenfor losrollen enn det lederne har inntrykk av.

Losene vurderer behovet for flere loser på kontoret som større enn det lederne gjør, mens det er en del flere ledere enn loser som er enig i at de burde fulgt opp losene bedre enn de gjør i dag.

Figur 2.9 Vurdering av sentrale aspekter ved losrollen



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

2.4 Oppsummering

Majoriteten av losene har vært los siden oppstarten. I starten var det en utfordring for mange av dem å finne en god form på losrollen fordi det var så stort arbeidspress i NAV i forbindelse med NAV-reformen og innføring av nye ordninger. De fleste losene gir uttrykk for at de opplever seg integrert og akseptert på NAV-kontoret i dag, men enkelte opplever at ledelsen ikke ser behovet for en los på kontoret.

Jevnt over opplever losene at de har fått delta på det som arrangeres av opplæring i sentral regi, og at de har fått tilstrekkelige økonomiske rammer til å dekke kostnader til telefon og reiser. En del av losene hadde ønsket å delta på lokale kurs arrangert av NAV-kontoret i større grad enn de gjør i dag.

På NAV-kontoret er det særlig avdelingsleder losen forholder seg til, det er ofte lite kontakt mellom los og NAV-leder. De fleste losene er administrativt tilknyttet en oppfølgingsseksjon og mange er tilknyttet et team. Noen steder har de gode erfaringer med å opprette veiledningsforum som ledes av losene der man kan ta opp vanskelige saker. Hvor tett losene samarbeider med andre NAV-veiledere varierer imidlertid svært mye. Noen av losene jobber litt på siden av kontoret og har lite kontakt med andre veiledere.

Losrollen gir stort rom for fleksibilitet i utformingen av rollen. Det har ført til at losenes tilnærming og prioriteringer varierer mye fra kontor til kontor. Ulikhetene har både sammenheng med losenes bakgrunn og tidligere arbeidserfaring, og hvilke rammer som legges for dem på det enkelte NAV-kontor.

Alle losene legger stor vekt på individuell oppfølging av brukere, men hvordan de samarbeider på kontoret, hvor stor vekt det legges på kompetanseoverføring, hvor mye tid som brukes til dette og hvor mye tid de bruker på å samarbeide med eksterne samarbeidspartnere varierer mye.

I tillegg varierer brukernes behov og hvor tilgjengelige de eksterne samarbeidspartnere er for losene.

Ettersom losene prioriterer ulikt er det vanskelig å sammenligne resultater av den innsatsen losene gjør. Men vi ser at det er store variasjoner i hvor godt rollen som ressursperson på kontoret fungerer.

Noen av lederne har hatt et veldig bevisst forhold til hvordan losen kan brukes og hatt et klart mål om at losen skal gi merverdi til kontoret og at de andre på kontoret skal kunne lære av vedkommende. Enkelte har laget planer for hvordan losen kan brukes i veiledningssamtaler og trene andre veiledere til å bli bedre i veiledning. Andre steder har de lagt opp til at losene skal ha presentasjoner om ulike tema med jevne mellomrom. Andre steder er losen mer overlatt til å utforme rollen på egen hånd. Da er det ofte først og fremst brukeropfølging som blir prioritert av losen.

3 Brukerne av losordningen

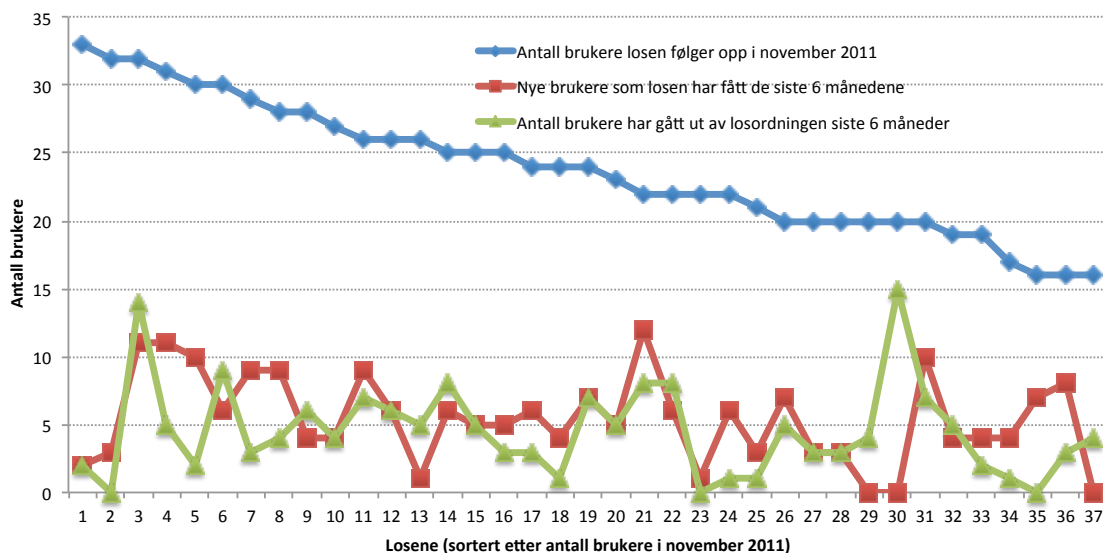
Brukerne av losordningen skal ifølge retningslinjene ha et psykisk helseproblem, behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging og et ønske om å komme ut i arbeidslivet. Siden NAV har svært mange brukere med psykiske helse er potensialet for ordningen stort.

Retningslinjene sier at losen ikke skal ha flere brukere enn at de kan oppfylle intensjonen med lostjenesten. Losen må kunne bruke den tid som er nødvendig på hver enkelt bruker. For å tydeliggjøre hva maksimalt antall brukere er, er det satt et veiledende antall på 20 brukere per los. I hovedsak skal brukere som ikke har annen systematisk oppfølging, prioriteres.

3.1 Antall brukere

De 38 losene som svarte på spørreundersøkelsen rapporterte at de har hatt om lag 1.500 brukere i løpet av de siste to årene¹⁰. I Figur 3.1 ser vi nærmere på antall brukere som losene har i november 2011, samt tilgang og avgang av brukere de siste 6 månedene.

Figur 3.1 *Antall brukere per los i november 2011, samt antall nye brukere og brukere som har gått ut av losordningen per los siste 6 måneder.*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

De 38 losene som svarte på undersøkelsen har til sammen 909 brukere i november 2011. Det er betydelig variasjon i antall brukere som den enkelte los følger opp. Losen med flest brukere følger opp 33 brukere, mens tre loser følger opp 16 brukere hver. De to losene i 80 % stilling har rundt 20 brukere hver. I gjennomsnitt har de 38 losene 24 brukere hver i november 2011.

Vi ser også at turnover varierer en del. Til sammen har de 38 losene rekruttert 230 nye brukere siste 6 månedene. 3 loser har ikke fått noen nye brukere, mens losen med flest brukere fikk 12 nye brukere de siste 6 månedene.

Også når det gjelder avgang de siste 6 månedene finner vi variasjon. Til sammen har de 38 losene hatt en avgang på 172 brukere. Tre loser har ikke hatt noen brukere som har gått ut av ordningen, mens én los hadde 14 brukere som hadde avsluttet losoppfølgingen.

¹⁰ Det eksisterer ikke noe offisielt tall på antall brukere av ordningen. Noen forhold tyder på et antallet kan være noe høyere. Det skyldes at fem loser ikke svarte på undersøkelsen, samt at enkelte loser har jobbet kortere enn to år. Det er imidlertid også forhold som trekker tallet ned; nemlig at en del brukere bytter los på grunn av flytting. I tallet 1.500 brukerne de siste 2 årene inngår dermed også noen dobbeltrapperteringer.

Antall brukere med los har dermed økt med 58 brukere i perioden. Ni av losene har imidlertid hatt et redusert antall brukere i perioden. Det har blant annet sammenheng med at enkelte av losene hadde betydelig flere brukere enn *Ressursheftets* føring om rundt 20 brukere. Av den grunn har flere av losene i 2011 arbeidet aktivt for å redusere antall brukere.

3.2 Avgang av brukere

Hva er årsakene til avgang av brukere fra losordningen? En del av brukerne har gått ut av losordningen fordi de har kommet i ordinær jobb eller utdanning - og dermed klarer seg uten los. Den viktigste årsaken til avgang er imidlertid flytting. Det er spesielt losene i Oslo som rapporterer at mange flytter til andre bydeler (men en del av disse blir overført til losen i ny bydel).

I tillegg er en del av brukerne blitt avklart til uførepensjon. Spesielt de første årene ble mange av brukerne rekruttert blant stønadsmottakere som sto langt fra arbeidslivet. Et forsterket fokus på arbeid de siste par årene har endret hvem som blir tatt inn i ordningen, og det har igjen bidratt til at færre av brukerne har gått over på uførepensjon.

Det er imidlertid ikke helt åpenbart når en bruker har forlatt ordningen. Det knytter seg både usikkerhet til kriteriene for når en bruker formelt er ute av ordningen og det er til dels variasjon i praksis mellom losene. For eksempel hender det at losen følger opp en bruker selv om vedkommende har kommet i arbeid eller blitt tilbakeført til en NAV-veileder. Dette kan sikkert være riktig i en periode, men det er trolig fornuftig å lage tydeligere føringer på når en oppfølging fra losen skal opphøre.

På noen kontor har ledelsen vært tydelige på at ingen brukere med los skal tilbakeføres til en NAV-veileder. De skal bli fulgt opp av losen til det foreligger en avklaring i forhold til arbeid, aktivitet eller uførepensjon. Selv om en bruker formelt inngår i ordningen kan losen i praksis ha svært liten oppfølging fordi de for eksempel kan være i behandling (og dermed stå langt fra arbeid/aktivitet).

Selv om mange av losene har ønsket å redusere antallet brukere i 2011 har vi ikke fått rapportert om at noen har blitt ”presset ut” av ordningen. Det er imidlertid enkelte kontorer som har tilbakeført brukere til NAV-veiledere, enten fordi man anser at de ikke har behov for losoppfølging lenger, eller fordi bruker ikke vurderes å kunne nyttiggjøre seg losen. Det kan skyldes at de har for dårlig helse, trenger behandling, eller at de i for liten grad følger opp som avtalt.

Følgende sitater fra losene illustrerer praksis rundt avgang:

Oppfølgingen avsluttes når en har kommet i mål med det en skulle jobbe med, når kontakten blir mindre og mindre fordi det går bra. Noen brukere kommer tilbake for annen gang dersom det låser seg.

Noen brukere har også flyttet til andre bydeler. Noen brukere trenger kun behandling, og er så dårlige at det ikke er hensiktsmessig med los.

Noen brukere ønsker fortsatt kontakt selv om de har fått jobb. Det kan være en telefon i ny og ne, mulighet til å ta kontakt.

Det er ikke så ofte en avslutter brukerne, det er ofte ganske lange tidsløp med de tyngre brukerne.

3.3 Rekruttering av brukere

Hvordan rekrutteringen av brukere til losordningen skjer varierer både mellom kontorer og over tid. De fleste losene får henvendelser med forslag til brukere som bør/kan få los fra andre på NAV-kontoret, fastleger, kommunens psykiatritjeneste, tiltaksarrangører, Distriktpsikiatrisk sentra (DPS) eller fra brukerne selv. I noen tilfeller er også NAV Arbeidsrådgivingskontoret (ARK) involvert i rekrutteringen.

Losen er involvert i vurderingen av en brukers behov for los, og tar i de fleste tilfeller endelig beslutning og deltakelse. De fleste av losene opplever at det er stor etterspørsel etter lostjenesten. Mange har derfor ventelister og må si nei til nye brukere. Følgende utsagn fra losene illustrerer dette:

I starten ble brukerne valgt ut basert på hvem jeg fikk tildelt av kontoret. Nå er det forskjellig hvem som foreslår brukere. Kollegaer på kontoret, fastleger, DPS, brukerne selv. Forskjellig. Jeg vurderer hvem som skal bli mine brukere og kvalitetssikrer hos nærmeste leder hvis det er behov for det.

Jeg diskuterer med saksbehandlerne om hvorvidt brukerne trenger los. Diskuterer med dem, og vurderer om det er kapasitet. Om det ikke er kapasitet, men de har behov, kommer de på venteliste. Når det er kapasitet så går jeg gjennom lista. Det er ikke et veldig rigid system. Jeg sitter med ansvaret for å vurdere selv.

Losene erfarer at veilederne ikke alltid har godt nok grunnlag for å vurdere behovet for los:

Veilederne har ikke alltid full kontroll over sin portefølje, det er fokus på produksjon, de snakker lite med brukerne, da blir det vanskelig å skille ut de brukerne som trenger los/tettere oppfølging.

Lederne forteller også at det som regel er losen selv som avgjør hvilke brukere som skal få los.

Vi legger oss ikke opp i det, det avgjør losen selv.

Losen har hovedansvaret for å bestemme. Jeg blir en assistent og sparringspartner. Jeg legger ikke noen føringer, hun har mest hun skulle sagt.

Brukerne vurderes ut fra behov. Saksbehandlerne har noen brukere som er vanskelig å vite hvordan en skal håndtere og sender forespørsel til losen. Så tar losen en prat med dem for å sjekke om det er noe.

Bruk av inntaks-/ veiledningsteam

Enkelte kontorer har opprettet et inntaks-/veiledningsteam som vurderer hvilke brukere som skal få los. I 2011 opprettet for eksempel de fire NAV-kontorene i Trondheim hvert sitt veiledningsforum. Et viktig formål med forumet er å etablere en fast samarbeidsarena med NAV Arbeidsrådgivingskontoret (ARK). I tillegg skal forumet gi losen en arena for å dele erfaringer og kompetanse fra eget arbeid med NAV-veiledere. Vi er også kjent med at andre kontor har planer om å utvikle liknende inntaks-/veiledningsteam.

Det er noe variasjon mellom de fire forumene i Trondheim når det gjelder organisering, men i hvert av forumene deltar kontorets los, minst én NAV-veileder og ARK. De fleste har også med rådgivende lege. Et av forumene har møte hver uke, mens de andre møtes annenhver uke.

Alle brukere som vurderes i forhold til los eller ARK skal drøftes i forumet. Praksis er at brukers veileder melder saken inn til losen. Losen, som leder forumet, tar stilling til om saken skal opp i møtet. Det er brukers veileder som presenterer brukers situasjon og behov. I møtet diskuteres saken og det tas en beslutning om bruker skal tilbys los, overføres til ARK, eller om vedkommende skal fortsette hos tildelte NAV-veileder.

Avgjørelsen skjer i veiledningsteamet. Losen er inne i prioriteringen. Det er rekruttering fra kontoret, vi tar opp personer hvor vi ser det er behov. Losen har en venteliste.

Vi har nå utviklet et inntaksforum sammen med ARK. En arena for å sile saker til ARK og losen. Vi har hele tiden lett etter en måte å få den rette målgruppen på.

Generelt er vårt inntrykk at losene er fornøyde med å ha stor innflytelse på hvem de skal ha som brukere og at de ikke opplever det som problematisk å si nei til andre veiledere som foreslår brukere. Men en losene av sier følgende:

Jeg får gjerne de som ingen andre vil ha. De med store og tunge problemer. Jeg har nok tatt inn for mange som er tunge. Det er ikke så lett for meg å si nei, når en veileder

kommer til meg og sier at denne "må du ta". Jeg har flere som jeg synes ikke passer inn i losordningen. De kan oppfatte meg som negativ og det er ikke så greit. Så det hadde vært fint med et inntaksteam som gjorde at ansvar blir flyttet vekk fra meg.

Hvem blir prioritert?

Det er i utgangspunktet ikke andre kriterier for hvem som skal være brukere enn at de skal ha en psykisk lidelse, ha sammensatt problematikk, ha behov for tett oppfølging, være motivert for å komme i arbeid og være i stand til å nyttiggjøre seg losoppfølging. Når potensielle brukere defineres som for dårlige er det fordi losen anser at vedkommende sannsynligvis er kandidat for en uføreytelse eller fordi han/hun først og fremst har behov for behandling.

Vårt inntrykk er at kriteriene for utvelgelse av brukere har endret seg noe i perioden ordningen har eksistert. Mens mange av losene i starten hadde mange "tunge" brukere, dvs brukere med alvorlige psykiske lidelser og begrenset arbeidserfaring, har man etter hvert valgt å gi los til flere brukere som ikke står like langt fra arbeidslivet.

Flere kontorer er også opptatt av å ha en variert sammensetning av brukere, det vil si en gruppe "tunge", en gruppe "lette" og en gruppe som er "midt-i-mellom". Ledere forteller følgende om los-brukerne:

Losen her har nok til dels litt tunge brukere. Hver 6. uke går vi gjennom porteføljen. Det er fortsatt en del tunge brukere. Men hun prøver å si nei i tilfeller der hun vurderer at det er liten mulighet til å komme frem, kanskje heller uførepensjon. Hun prøver å få balansert porteføljen, slik at det blir flere med et lettere sykdomsbilde. De tyngste brukerne kommer fra NAV og helsevesenet.

Vi har prøvd å velge de som trenger mye og tett oppfølging og samtidig står i grenseland til å komme i arbeid og aktivitet igjen. Vi prøver å ikke bruke losen på de letteste, men samtidig ikke der neste skritt er uførepensjon. Jeg er ikke sikker på om det er en endring i føringene fra direktoratet, men det er et stadig sterkere fokus på arbeid. Vi er ikke et behandlingsapparat.

Det er ikke nok med en diagnose. Vi har veldig mange med diagnose innen psykisk helse. Og det er viktig at det ikke bare er uføresaker. Målet er jo å skaffe arbeid. Losen skal kunne spille på hele sin kunnskap. Det er viktig at de skal ha arbeid som mål, men det kan være langt fremt i tid. Ellers skal de ikke til los. Brukerne skal ha behov for tettere oppfølging. Mange har gode og dårlige perioder. Mange tunge brukere blir lenge i systemet.

Hun kommer ofte inn når brukerne har vandret lenge i systemet. Mange av brukerne går mot uføre. Losen blir noe man prøver til slutt – når alt annet er utprøvd.

Flere av losene påpeker at det er viktig å finne fram til brukere som har nytte av losoppfølging:

Om bruker kan nyttiggjøre seg en los eller ikke er det som betyr noe.

Det er de som ønsker å komme seg ut i jobb, men trenger noen som står tettere på for at de skal komme ut i jobben.

Vi er ute etter potensialet til vedkommende. Er det noe veileder ikke får tak i? Veileder tror de har potensiale til å komme ut i aktivitet/arbeid, men har ikke tid til å gå inn i det for fullt. Så da er det en los-bruker. Min oppgave å finne eventuelt potensiale/avklare.

Noen av lederne mener man burde hatt sterkere føringer på hvilke brukere som skal få los.

Man burde sette i system på sentralt hold, det kommer nye avdelingsledere hele tiden, det er dumt hvis en avdelingsleder ikke vet hvordan det fungerer.

Hvis jeg hadde kommet utenfra, ville jeg tenkt på dette mer systematisk.

3.4 Hvem er brukerne?

Ettersom det har vært vide føringer fra sentralt hold når det gjelder målgruppen, har lokal praksis i prioritering og rekruttering av brukere variert. Det er derfor betydelig i variasjon i los-brukernes alder, arbeidserfaring, utdanningsnivå, nærhet til arbeid, psykisk lidelse og bistandsbehov.

Alder

Vi har ikke noen statistisk oversikt over brukernes alder, men blant de 35 brukerne vi intervjuet varierte alderen fra 20 til 54 år. Enkelte kontorer har avgrenset målgruppa for losen til unge brukere, det vil si under 30 eller 35 år. Sistnevnte er også målgruppen for Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012). Mange anser at behovet er spesielt stort hos de under 35 år. Det er også her man kan oppnå mest siden de kan ha en lang yrkeskarriere.

Økonomiske ytelser

De fleste av losenes brukere mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Mange kontorer har definert los-brukere til å være AAP-mottakere, enkelte kontorer gir lostjenester til mottakere av sykepenger. Det er også eksempler på at brukere har hatt dagpenger når de får los, men hvor det etter nærmere avklaringer viser seg at bruker har krav på AAP.

Psykisk lidelse

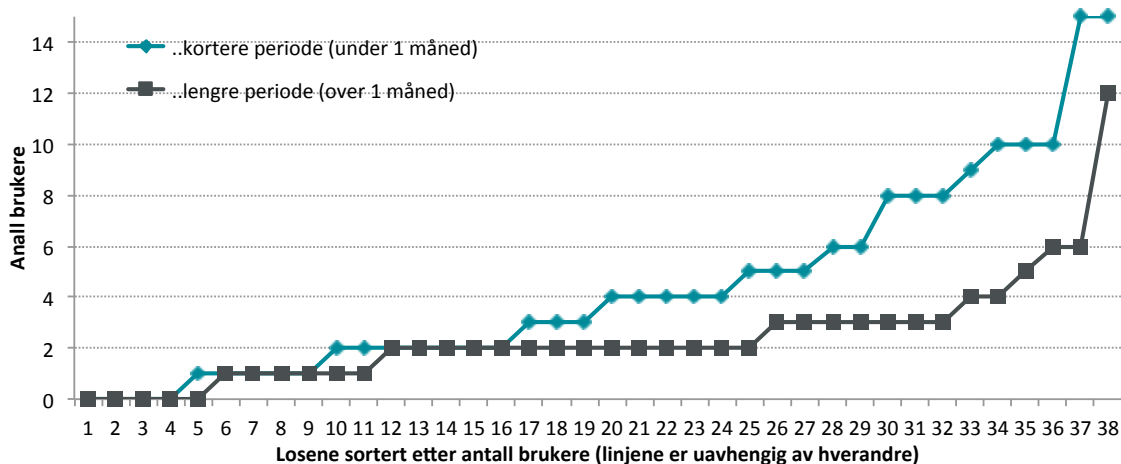
Hvor alvorlige psykiske lidelser brukerne har, varierer mye. En los forteller at omtrent halvparten av hennes brukere har psyko-seproblematikk, en annen los sier at det gjelder nesten ingen av hennes; de fleste har angst og depresjon. Generelt sier losene at noen er veldig dårlige, mens andre fungerer forholdsvis bra.

Mange av brukerne kan være i en til dels uavklart helsemessig situasjon når de kommer inn i ordningen. En del kan også ha flere ulike diagnoser som ofte endrer seg underveis i løpet. Det er også eksempler på at brukere har "falt ut" av behandlingsapparatet og trenger bistand til å få avklart sin psykiske helse før losen kan jobbe i forhold til arbeid/aktivitet.

I spørreundersøkelsen spurte vi losene om hvor mange av brukerne som har vært innlagt på psykiatrisk institusjon i perioden de har hatt los. Deres rapportering viser at 11 prosent av alle brukerne de siste 2 årene har vært innlagt på en psykiatrisk institusjon i kortere tid enn 1 måned, mens 6 prosent har hatt et lengre opphold.

Det varierer imidlertid betydelig mellom losene hvor stor andel av brukerne som har vært innlagt på psykiatrisk institusjon. I Figur 3.2 viser vi omfanget for hver enkelt los.

Figur 3.2 *Andel av alle brukere som var innlagt på psykiatrisk institusjon de siste 2 årene for hver los. NB! Det er ingen sammenheng mellom de to linjene.*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Som vi kan se har kun fem av losene ingen brukere som har vært innlagt lengre enn 1 måned på psykiatrisk institusjon de siste 2 årene, mens fire loser ikke har hatt noen som har vært innlagt for en kortere periode.

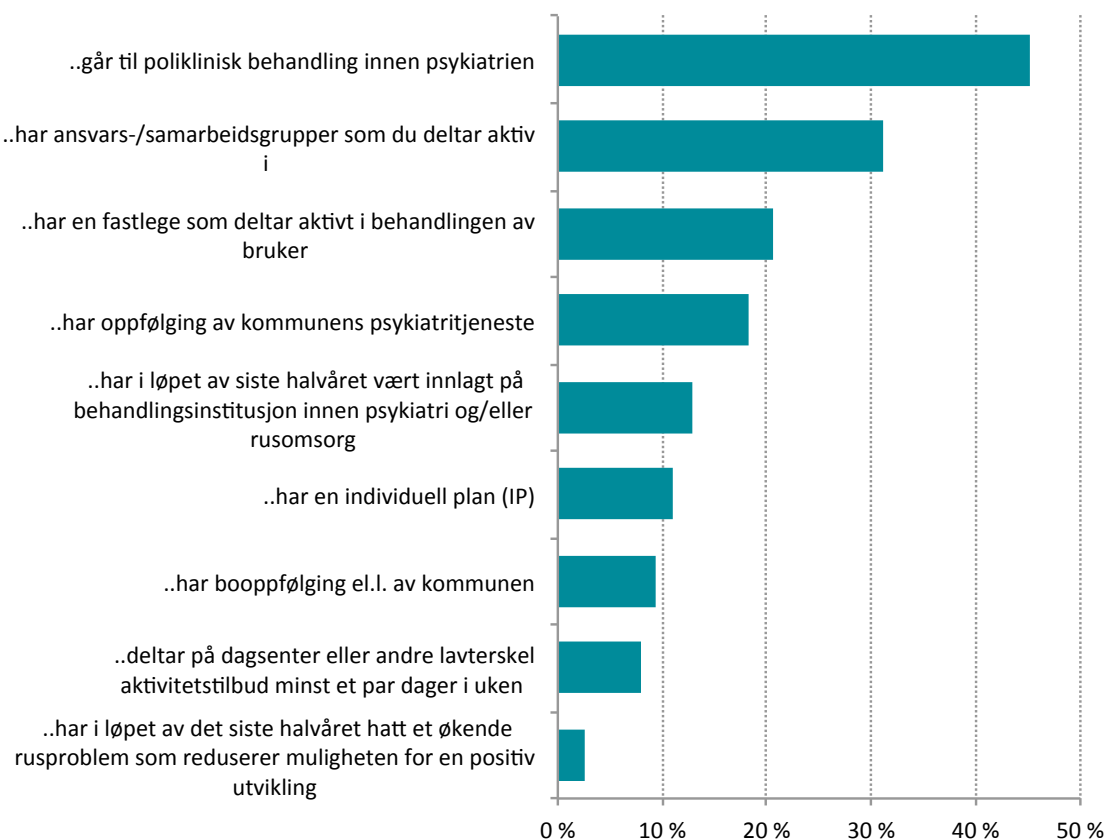
I samme periode ser vi at to loser har hatt så mange som 15 brukere som har vært innlagt på psykiatrisk institusjon kortere enn 1 måned, mens én los har hatt 12 brukere som har vært innlagt lengre enn én måned.

Figuren illustrerer at det er betydelig variasjon i brukernes psykiske helse og at det også er ulik sammensetningen av brukergruppen mellom losene. Dette skyldes nok både ulike rekrutteringsstrategier og prioriteringer lokalt.

Brukernes bistandsbehov

Brukerne av losordningen kan ha behov for bistand fra en rekke aktører. Vi har kartlagt hvilke former for oppfølging brukerne fikk i november 2011. Vi spurte losene om hvor mange av deres brukere som fikk psykiatrisk behandling, har ansvarsgruppe/individuell plan, og/eller fikk bistand på andre områder.

Figur 3.3 *Andelen av brukerne som har ulik bistand/tiltak blant brukere av los i november 2011*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Som vi kan se av Figur 3.3 går 48 prosent av alle brukerne til poliklinisk behandling innen psykiatrien, 18 prosent har oppfølging av kommunens psykiatritjeneste, mens 21 prosent har en fastlege som deltar aktivt i behandlingen av bruker. 13 prosent av brukerne har i løpet av det siste halvåret vært innlagt på behandlingsinstitusjon innen psykiatri og/eller rusomsorg.

Vi ser videre at 31 prosent av brukerne har ansvars-/samarbeidsgrupper som losen deltar aktivt i, mens 11 prosent har en individuell plan (IP). 9 prosent får booppfølging eller liknende av kommunen, mens 8 prosent deltar på dagsenter eller andre lavterskel aktivitetstilbud minst et par dager i uken.

Brukere i losordningen kan ha et rusproblem, men vårt inntrykk er at kontorene ofte ikke vurderer brukere med et aktivt rusmisbruk som aktuelle. Praksis varierer imidlertid noe når det gjelder rekruttering av brukere med rus. Losene oppgir at kun 3 prosent av brukerne har hatt et økende rusproblem i løpet av det siste halvåret (som reduserer muligheten for en positiv utvikling). En los sier:

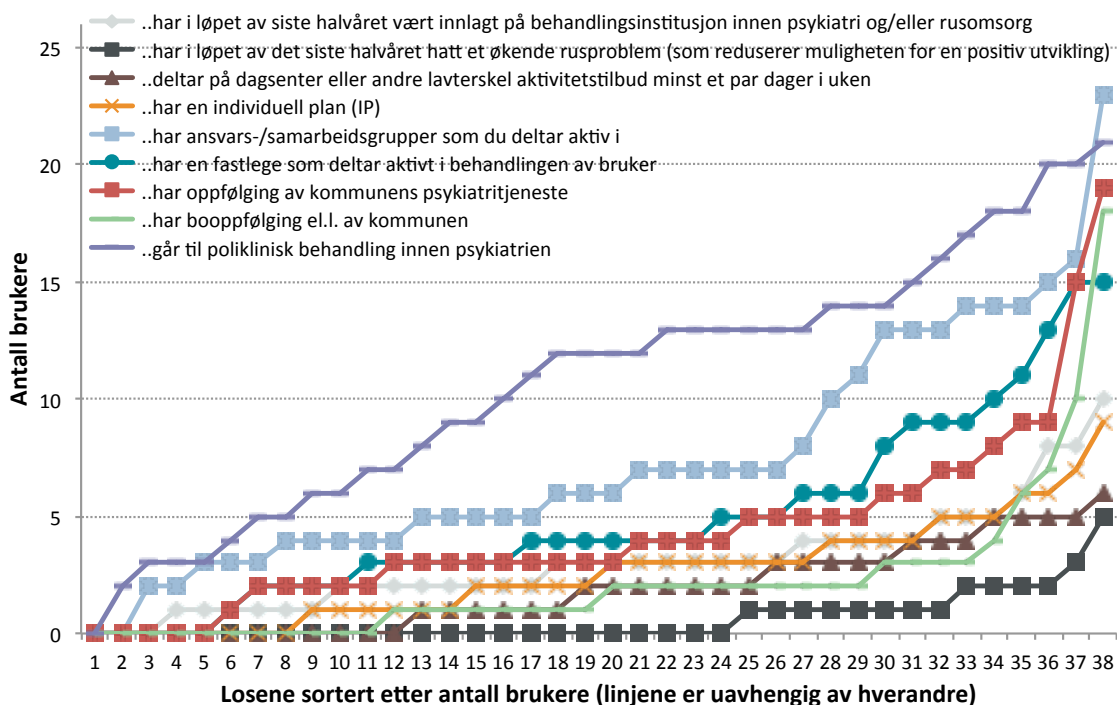
Jeg har få som har rusproblemer. Mer psykiatri. Er det mye rus, så er det vanskeligere. Det viktigste er imidlertid at de er motivert for jobb.

En leder forteller:

Vi har ikke sagt nei til folk med rusproblem i seg selv, men til tunge rusmisbrukere. Det er mange i porteføljen som har et rusproblem. Men det er kun i ett tilfelle det har vært et alvorlig rusproblem. Man blir kastet ut av forskjellige program hvis man ruser seg, og da er det ikke noe poeng å bruke ressurser på dette.

I figuren nedenfor ser vi nærmere på antall brukere med ulike bistand/tiltak for hver enkelt los.

Figur 3.4 *Antall brukere i november 2011 som hadde ulike bistand/tiltak for hver enkelt los. NB Det er ingen sammenheng mellom linjene.*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figur 3.4 viser brukernes bistand/tiltak sortert etter antall brukere; med det laveste omfanget for en enkelt los lengst til venstre og det høyeste omfanget for en enkelt los lengst til høyre. De ulike linjene er uavhengig av hverandre – noe som betyr at man ikke kan identifisere situasjonen til en bestemt los ut fra figuren. Figuren viser imidlertid spredningen mellom losene når det gjelder brukere med hver type bistand.

Vi ser at alle losene, med unntak av én, har brukere som går til poliklinisk behandling innen psykiatrien. Noen loser har relativt få, mens andre har mange. Losen med flest har 21 brukere i poliklinisk behandling innen psykiatrien. Når det gjelder oppfølging av kommunens psykiatritjeneste, har fem loser ingen brukere med slik oppfølging, mens losen med flest har 19 brukere. Det er også en del variasjon mellom losene når det gjelder antall brukere som har en fastlege som deltar aktivt i behandlingen, og brukere som har vært innlagt på behandlingsinstitusjon innen psykiatri og/eller rusomsorg.

Når det gjelder antall brukere med individuell plan (IP) og ansvars-/samarbeidsgrupper varierer dette også en del mellom losene. To loser har ingen brukere med ansvars-/samarbeidsgruppe,

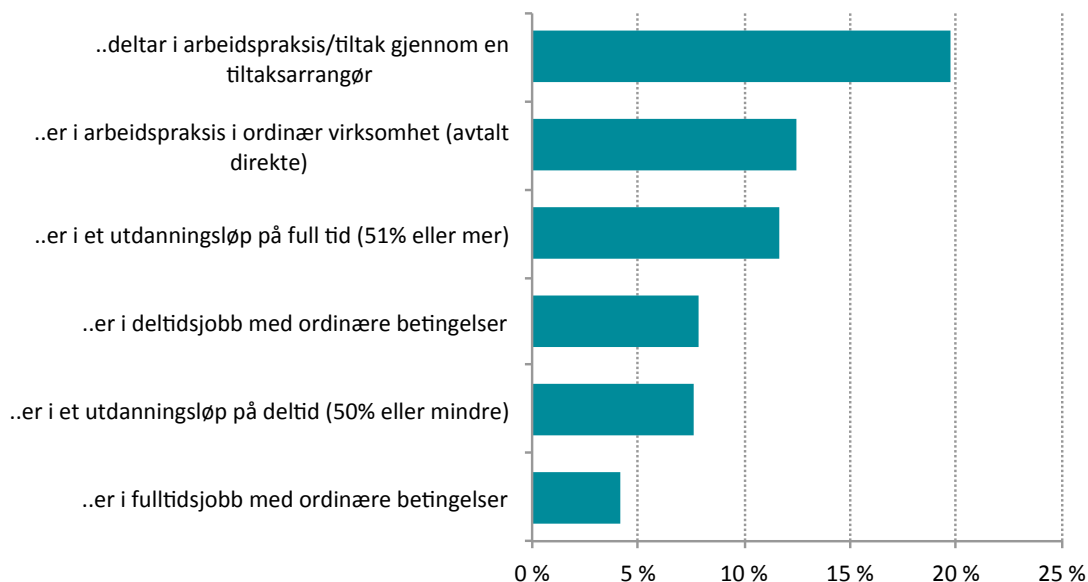
mens losen med flest hadde i november 2011 hele 23 brukere med slik gruppe. De fleste losene har få brukere med IP. Kun syv loser har mer enn fire brukere med en slik plan.

Få loser har mange brukere som får booppfølging e.l. av kommunen. Booppfølging gis først og fremst til brukere med store hjelpebehov. Det er også få brukere som deltar på dagsenter eller andre lavterskel aktivitetstilbud. Det kan ha sammenheng med brukergruppens behov, men vi ser ikke bort fra at det også kan ha sammenheng med at mange loser synes å ha en svak relasjon til det kommunale hjelpeapparatet. Vi sitter med et inntrykk av at losenes kunnskap og samhandling med kommunens førstelinje ved enkelte kontor kanskje kan være for svak.

Aktivitet

For brukere med los er det et mål at oppfølgingen skal legge til rette for økt deltakelse i arbeidslivet eller bistand til å ta del i meningsfull arbeidsrettet aktivitet. Vi har derfor sett nærmere på andelen av brukerne som er i arbeidspraksis, ansettelse og utdanning.

Figur 3.5 *Andel arbeidspraksis, ansettelse og utdanning blant dagens brukere av los i november 2011*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

I Figur 3.5 ser vi at 20 prosent av brukerne er i arbeidspraksis/tiltak gjennom en tiltaksarrangør, mens 13 prosent er i arbeidspraksis i ordinær virksomhet (avtalt direkte). 12 prosent av brukerne er i et utdanningsløp på full tid (51 prosent eller mer), mens 7 prosent er i et utdanningsløp på deltid (50 prosent eller mindre). En del brukere har også jobb med ordinære betingelser; 8 prosent har deltidsjobb, mens 4 prosent er i fulltidsjobb med ordinære betingelser.

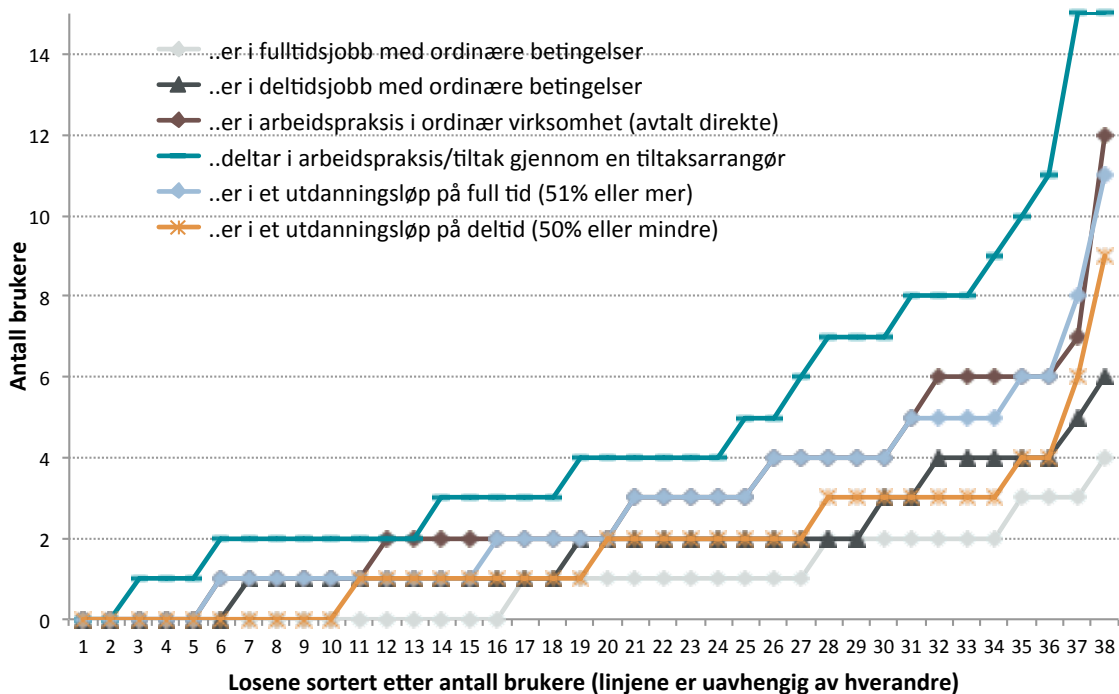
For brukere som er i aktivitet vil losens rolle i en del tilfeller kunne reduseres. For los-brukere på arbeidsmarkedstiltak, for eksempel Arbeid med bistand, vil tiltaksarrangør overta en del av oppfølgingsansvaret. Hvis los-brukeren er i utdanning vil andre aktører kunne ta et medansvar, som for eksempel utdanningsinstitusjonen, Studentsamskipnadens helsetjeneste eller Studier med Støtte (SMS-veileder) finansiert av NAV¹¹.

Vi har også sett på brukernes arbeidspraksis, ansettelse og utdanning for hver enkelt los. Resultatet vises i Figur 3.6, der omfang av aktivitet er sortert etter antall brukere, med det laveste omfanget for en enkelt los lengst til venstre og det høyeste omfanget for en enkelt los

¹¹ Enkelte utdanningsinstitusjoner i storbyene tilbyr ordningen *Studier med Støtte* til studenter med psykiske helseproblemer. I ordningen inngår en SMS-veileder som skal bistå studenten i å gjennomføre sine studier.

lengst til høyre. De ulike linjene er uavhengig av hverandre – noe som betyr at man ikke kan identifisere situasjonen til en bestemt los ut fra figuren. Figuren viser imidlertid spredningen mellom losene når det gjelder hver enkelt aktivitet.

Figur 3.6 Antall brukere som november 2011 har arbeidspraksis, ansettelse og utdanning for hver enkelt los



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figuren viser at det varierer fra los til los hva slags aktivitet brukerne er i. For eksempel ser vi at seks loser ikke har noen brukere med arbeidspraksis/tiltak gjennom tiltaksarrangør, mens losen med flest har 12 brukere som er i denne typen tiltak (lengst til høyre i figuren). Mellom disse ytterpunktene ligger resten av losene.

Når det gjelder brukere med fulltidsjobb med ordinære betingelser, ser vi at 16 loser ikke har noen slike brukere, mens losen med flest har 4 brukere med fulltidsjobb. Når det gjelder antall brukere med utdanning ser vi at variasjonen også er stor. En del loser har ingen brukere under utdanning, mens andre har relativt mange.

3.5 Oppsummering

Det viktigste inntakskriteriet til losordningen er at brukeren skal ha psykiske helseproblemer. For å kunne bli los-bruker skal vedkommende også ha et ønske om å komme i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet og ha behov for sammensatte tjenester og tett oppfølging.

Det er en stor andel av NAVs brukere som har psykiske helseproblemer, og det er bare en liten andel som til en hver tid kan følges opp av en los. Kategorien psykiske lidelser omfatter et stort spenn av diagnoser. Mange brukere med psykiske helseproblemer kan i tillegg være dårlig utredet. Målgruppa for losordningen er vid, og det er opp til kontorene å legge føringer på hvilke brukere som skal få los.

Det er en tendens til at kontorene har endret kriterier for valg av brukere over tid. Mens man tidligere valgte de som hadde tung problematikk og hvor man antok at det ville ta lang tid før vedkommende kunne komme i arbeid, velger kontorene i dag i større grad brukere som har noe lettere problematikk og som står nærmere arbeid. En del kontorer er opptatt av at losen bør ha noen ”tunge”, noen ”lette” og noen ”midt i mellom” brukere.

De fleste av brukerne mottar AAP og har vært ute av arbeidslivet en relativt lang periode. Enkelte brukere er sykmeldt fra en fast jobb. Det er svært få brukere som har omfattende rusproblematikk. NAV-kontorene prioriterer ikke brukere med et aktivt rusproblem blant annet fordi de ikke får innpass i ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Enkelte kontorer har avgrenset losordningen til brukere under 30 år, mens noen følger føringen i *Strategiplanen for arbeid og psykisk helse* som har en avgrensning på 35 år. De fleste kontorene har imidlertid en mer fleksibel tilnærming til alder.

Enkelte kontorer har føringer på hvem som skal få los, men det er i stor grad losene selv som avgjør hvem de skal ha som brukere. Losen får henvendelser fra andre på kontoret, fra helsetjenesten og fra brukere selv. Losen gjør deretter en vurdering basert på det inntrykket de får av vedkommende, samt informasjon som ligger i saken fra behandlere og fra NAV. Enkelte kontorer har opprettet et inntaksforum, der losen sammen med andre NAV-veiledere og eventuelt representanter fra ARK vurderer potensielle brukere.

Det er stor variasjon i brukernes bruk av behandlingsapparatet, og hvilke andre eksterne samarbeidspartnere som er involvert i oppfølgingen av bruker. Det kan indikere store forskjeller i hvor omfattende hjelpebehov brukerne har. Vi kan heller ikke se bort fra at det kan være stor variasjon i brukers ønske om og mulighet for å komme i arbeid/aktivitet.

De første årene ble losordningen enkelte steder ensidig brukt på brukere som sto langt fra arbeid. Det førte til at en forholdsvis stor andel brukere er blitt avklart til uførepensjon. Selv om det fortsatt er stor variasjon i brukergruppa, både innen det enkelte NAV-kontoret og mellom kontorene, er det vårt hovedinntrykk at dagens brukere er i målgruppen for ordningen. Den potensielle brukergruppen hos NAV er stor, samtidig som losordningen er et knapphetsgode.

Det er losene som er mest kompetente til å vurdere hvilke brukere som kan ha nytte av los. Vi mener derfor det er viktig at losene har avgjørende innflytelse på beslutningen om en bruker bør få los. Men i mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å diskutere behovet med andre veiledere, og kontoret bør ha utformet føringer for hvem som skal være los-brukere.

Vi mener at muligheten for los bør gis til ulike grupper. Det vil si at man ikke bør begrense los-brukerne til lettere psykiske helseproblemer. Samtidig må det være mulig å lansere arbeid eller aktivitet relativt raskt. Det virker fornuftig at hver enkelt los har en sammensatt brukergruppe, der noen trenger mindre og noen mer omfattende oppfølging.

4 Losens oppfølging av brukerne

Losen skal følge opp brukerne i tråd med strategi for oppfølging av brukere i NAV. Vedkommende skal også bistå bruker utenfor kontoret ved behov, og være et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere.

For at losen skal kunne jobbe optimalt, bør det i følge *Ressursheftet* avgjøres lokalt om losen skal ha vedtaksoppgaver i sammenheng med oppfølgingen av den enkelte bruker, eller om losen bare skal bistå i den personlige oppfølgingen. Dersom losen har fullt oppfølgingsansvar for personene som følges opp, skal vedkommende også være brukerens formelle kontaktperson i NAV. Nedenfor beskriver vi losenes oppfølging av bruker.

4.1 NAVs oppfølgingsmetodikk

Arbeids- og velferdsforvaltningen har de siste årene vært gjennom store organisatoriske endringer. I forbindelse med opprettelsen av NAV ble det gjennomført endringer i virkemiddelapparatet, og høsten 2008 ble det innført en ny oppfølgingsmetodikk. Endringene har hatt som mål at NAV skal tilby tjenester som i større grad er tilpasset individuelle behov hos brukerne og bidra til mer treffsikker virkemiddelbruk når det gjelder målet om å få eller beholde arbeid. Brukers rett til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan ble lovfestet fra 1. februar 2010.

Bistand fra en NAV-veileder

For brukere med psykiske helseproblemer er alternativet til en los en oppfølging fra en NAV-veileder. Det er til dels store variasjoner mellom NAV-kontorene når det gjelder organisering og ressursituasjon, men på de fleste kontorene i storbyene har veilederne til enhver tid ansvar for å følge opp 100-200 brukere. Det vanligste er å fordele brukere etter fødselsdato, slik at veilederne som regel har en bredt sammensatt brukergruppe. De har derfor som regel ikke spisskompetanse når det gjelder brukere med spesielle utfordringer.

En NAV-veileder skal gi generell veiledning, informasjon og oppfølging av brukere innenfor NAVs tjenestoområder. Videre skal de gi råd og veiledning til, og samarbeide med, øvrige kommunale tjenester og andre sentrale samarbeidspartnere. De skal også saksbehandle søknader om ytelser og innstille/fatte vedtak. Ved mindre kontorer har de dessuten ofte oppgaver i publikumsmottak, telefonvakt og liknende.

En NAV-veileder kan anvende en rekke arbeidsrettede tiltak, som f.eks. avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidspraksis, oppfølging, mentor, arbeid med bistand, opplæring, lønnstilskudd og tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. De arbeidsrettede tiltakene tildeles etter en individuell vurdering der veileder skal avgjøre om tiltak kan styrke mulighetene til å skaffe og/eller beholde arbeid.

Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering¹². Unntaket gjelder sykmeldte arbeidstakere som gjennomfører tiltak knyttet til arbeidsgivers tilretteleggings- og oppfølgingsansvar. Et arbeidsrettet tiltak bør som hovedregel være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren enten skal kunne beholde arbeid, eller øke mulighetene for innpass i arbeidslivet. Men arbeidsrettede tiltak kan også benyttes der målet med tiltaket primært er å prøve ut om en person kan anses for å være reell

¹² Arbeidsevnevurderingen skal gi en vurdering av personens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og forventninger i arbeids- og hverdagsliv. Den skal bygge på brukerens egenvurdering og en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Arbeidsevnevurderingen er en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukerne som arbeidsmarkedet/arbeidslivet.

arbeidssøker eller når hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak må prøves ut før en søknad om uførepensjon kan behandles (jf. Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak).

De arbeidsrettede tiltakene kjøpes av eksterne leverandører innenfor skjermet sektor eller i det kommersielle markedet, eller gis eventuelt som tilskudd til en ordinær arbeidsgiver eller som livsoppholdsyttelse ved deltakelse i ordinær utdanning. Dette følger av den avgrensningen av oppgaver som ligger i et NAV-kontor. En NAV-veileder skal – ifølge føringene – ikke ha en omfattende oppfølging av enkeltbrukere. Slike tjenester skal kjøpes av eksterne leverandører.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene i losprosjektet og fra flere andre prosjekter¹³ er at mange NAV-veiledere oppfatter sin arbeidssituasjon som presset. Det fører til at de har fokus på å sørge for inntektssikring for brukerne og nedprioriterer tett oppfølging. På en rekke NAV-kontor har restanselister, nye oppgaver, sykefravær og nedbemanning gitt økt press på veilederne. Det at losene er skjermet fra det presset andre veiledere opplever, gjør losordningen unik i NAV-sammenheng.

4.2 Hva kjennetegner losens oppfølging?

Losenes oppfølging, sammenlignet med NAV-veiledere, er først og fremst kjennetegnet av at de kan bruke mer tid på den enkelte bruker, og har spisskompetanse på psykiske helseproblemer og tiltak/tilbud som kan være aktuelt for denne målgruppen.

Tre loser forteller om sin oppfølging:

Det første møtet er som regel sammen med noen andre. Det kan være kontakt i DPS eller bydelen eller saksbehandler i NAV. Det er viktig å få til et godt første møte, det skal være hyggelig. Noen er skeptiske eller litt lei, de har vært i mange møter tidligere. Noen er litt oppgitt og noen er litt bitre, føler at de har fått dårlig behandling tidligere. Det er forskjellig fra person til person hvor ofte vi har kontakt den første tiden. Det er ikke bare møter, men også mye sms, mail og telefon. Brukerne har ofte sammensatte problemer. De trenger ofte hjelp til økonomi. Vi bruker tid på å kartlegge bredt i starten. Familiesituasjon, nettverk, helse. Hva de ønsker hjelp til. Vi prøver å se på totalsituasjonen, hvor er det hindringene er. Så prøver vi å se å hva vi kan bidra med. Det er ofte etter 3-4 møter at man begynner å bli litt kjent. Det er da man kan begynne å snakke om de vanskelige tingene. Det varierer når jeg tar opp det med arbeid og hva bruker vil gjøre. Noen er redde for å ta feil valg. Det er viktig at de føler trygghet, vi må ha en relasjon.

Det er mest fysiske møter i starten. Og vi følger opp hvis de ikke møter. Noen må man jobbe mye med for å få til å komme til ulike avtaler. Jeg må ofte hente dem i døra den første tiden. Mange har vært i NAV-systemet lenge og gått på masse tiltak, kurs og praksisplasser. Men de har ramlet ut gang på gang. I starten er det viktig å ha tett kontakt, men det må ikke nødvendigvis være meg, men viktig at noen har kontakt med for eksempel behandler eller arbeidsgiver. Det er viktig at jeg får beskjed hvis de faller ut av behandling eller tiltak. Vi fokuserer på det å ta sjanser og å ha tro på egne ressurser. Vi jobber mye med dette. Det gjør ikke veiledere lokalt.

Jeg må først høre fra bruker selv om hvorfor vedkommende ønsker en los. Jeg beskriver min funksjon, hva som er målet og rammene. I starten definerer bruker hva vi skal snakke om, - det er viktig å bli kjent med brukers situasjon og skape tillit før vi snakker om konkrete tiltak. Men det er viktig at denne perioden ikke blir for lang. Vi bruker karriereveiledningen for å fokusere på hva de faktisk mestrer og har fått til tidligere. Hva vi gir av veiledning og oppfølging avhenger av behov. Noen trenger hjelp til å få

¹³ Proba-Rapport 2011-06, Econ-Rapport 2011-025, Econ-Rapport 2010-089, Econ-rapport 2009-051 og Econ-rapport 2009-064.

orden på det økonomiske. Noen trenger hjelp til å få kontakt med fastlegen eller å få behandling. Kontakthypighet etter en stund varierer veldig, det kan være mye i perioder og lite i andre perioder. Det avhenger av hvordan det går og hvilken annen oppfølging brukeren har. Lite hvis brukeren er i et tiltak med mye oppfølging. Ofte mye når brukeren er i en overgangsfase der det skjer endringer.

Losen har en fleksibel tilnærming og kan tilpasse kontakten til brukers behov. Dersom det er ønskelig kan losen møte bruker utenfor kontoret, for eksempel hjemme hos vedkommende eller på kafé. Losen kan på vegne av brukeren ha hyppig og tett kontakt med aktører som for eksempel arbeidsgivere, tiltaksarrangører og behandlere. Losen kan også hjelpe bruker dersom vedkommende har behov for bistand med bank, inkassobyrå, og lignende.

Det å ha los innebærer at bruker kan ha samme kontaktperson i NAV over tid. Det at bruker har direktenummer til losen trekkes også frem som viktig. Mange brukere forteller om betydelige utfordringer knyttet til å oppnå kontakt med NAV før de fikk los. For mange betyr det å få rask kontakt mye. Det gir trygghet. Vi ble fortalt om flere eksempler der losen ”rykket ut” på kort varsel for å hjelpe bruker; for eksempel på grunn av angst eller rus.

Det overnevnte illustrerer hvordan en los kan jobbe. En NAV-veileder har ikke mulighet til like tett og hyppig kontakt. NAV-veileder har primært kontakt med bruker når vedtak om en ytelse eller tiltak skal fattes. Når bruker er i et arbeidsrettet tiltak, uten tiltak eller venter på et nytt tiltak, har veileder ikke mulighet til å prioritere en like tett oppfølging som losen kan gjøre.

4.2.1 Veiledningsmetodikk i oppfølging av brukere med los

De fleste losene har veiledningskompetanse fra tidligere. Etter at de ble los har de fått opplæring i flere metodikker og verktøy som kan brukes i oppfølgingen brukere. Tilnærmingene som man har rettet søkelys på er Individual Placement and Support (IPS), Motiverende samtale (MI) og Karriereveiledning¹⁴.

Individual Placement and Support (IPS), som er rettet mot brukere med alvorlige psykiske lidelser, ble først brukt på begynnelsen av 1990-tallet i USA. Denne tilnærmingen er en videreutvikling av Supported Employment (SE) og bygger på evidensbasert kunnskap fra psykiatrisk rehabilitering. En sentral tilnærming er at behandling ikke er nok – fokus på jobb/aktivitet skal inn fra dag én. Prinsippene for IPS/SE er:

- 1) Målet er ordinær jobb
- 2) Alle som ønsker det, er kvalifisert til å få bistand til å komme i jobb
- 3) Jobbsøk skal skje så nært opp til brukers egne ønsker som mulig
- 4) Jobbsøk starter med en gang, og senest etter én måned
- 5) Jobbkonsulentene er en integrert del av behandlingsapparatet
- 6) Støtten er ubegrenset i tid og individuelt tilpasset både ansatt og arbeidsgiver
- 7) Veilede om stønader i overgangen fra trygd til arbeid

Motiverende samtale (MI) er en samtalemetodikk som bygger på klientsentrert teori, og som først og fremst handler om motivasjonsaspekter ved endring. Metoden ivaretar et grunnleggende menneskesyn basert på den enkeltes iboende forutsetning for selv å kunne foreta valg og fatte beslutninger. Ideen er at personens egne tanker, følelser og oppfatninger må ligge til grunn for å lykkes i endringsarbeidet. Gjennom MI kan brukerens egen indre motivasjon og kompetanse bli løftet frem ved at man får hjelp til å komme i kontakt med tanker, følelser og kunnskap som basis for videre valg. I dette ligger også en anerkjennelse av brukerens egen kompetanse. Metoden støtter opp under aktiv, relasjonell samhandling som er bygd på tillit, respekt og

¹⁴ Presentasjonen av de tre metodene er hentet fra ressursheftet: Veilednings- og oppfølgingsløser i NAV – Februar 2011.

gjensidig forpliktelse mellom bruker og veileder. Grunnleggende samtaleteknikker er viktige prinsipper i metodikken. Strukturen på samtalen er:

- 1) Etablere relasjon
- 2) Balansere og strukturere innhold i samtalen
- 3) Holde seg til saken
- 4) Hente frem motivasjon
- 5) Styrke beslutningen

Karriereveiledning, som har en del likhetstrekk med NAVs arbeidsevneметодикк, er et verktøy som kan brukes i sammenheng med IPS/SE. Målet med karriereveiledning er å komme frem til gode eller optimale valg og unngå feilvalg. Karriereveiledning tar utgangspunkt i at mennesket kan lære seg å gjøre gode og veloverveide karrierevalg, og at kunnskapen man tilegner seg skal ha overføring til neste valgsituasjon. Læringen skjer ved at man systematisk blir kjent med seg selv, sine styrker og sine muligheter. Verktøyene som benyttes som standard, er interesseverktøyet Work Interest Explorer (WIE), Structured Career Interview (SCI) og Jobpics. Gjennom disse verktøyene vil man få en kartlegging av:

- 1) Interesser – hvilke yrkesinteresser og fritidsinteresser har bruker?
- 2) Biografiske data – gjennomgang av CV (kartlegging mestring/ikke mestring)
- 3) Personlige egenskaper – hva passer du til? (Femfaktormodellen)
- 4) Yrkesverdier – hva er viktig for bruker?
- 5) Eventuelle arbeidshindringer – er det noe som begrenser brukers valgmuligheter?

Gjennom opplæring i overnevnte perspektiver og metodikker har losene fått mulighet til å tilegne seg systematiske og strukturerte veiledningsmetoder. Selv om dette er helhetlige tilnærminger er det ikke nødvendigvis slik at losene benytter disse fullt ut. Vårt inntrykk fra casebesøkene er at opplæring i disse metodene/verktøyene har gitt losene inspirasjon og større bevissthet rundt eget arbeid. I den grad de benytter dem er det oftest som avgrensede elementer. Losene skriver:

Når det gjelder IPS har jeg benyttet meg av noen kriterier og synes selve tenkningen er genial.

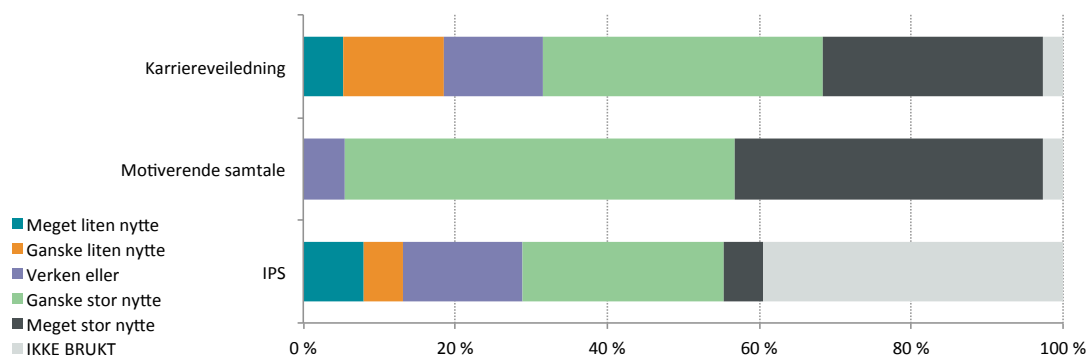
IPS - ikke brukt dette etter de 7 prinsippene, fordi det lar seg ikke gjøre, men brukt tankegods/holdninger fra IPS.

Jeg har ikke tatt i bruk noen av metodene "fullskala", men bruker elementer fra alle tre metodene ganske jevnlig og opplever det som nyttige verktøy.

Bruker mange elementer fra alle tre overnevnte metodikker, men rendyrker sjelden.

I spørreundersøkelsen spurte vi losene om hvilke av de tre tilnærmingene de har benyttet og hvilken nytte de har hatt av disse i oppfølgingsarbeidet av egne brukere. De skulle svare på en skala fra 1 til 5, der 1 er "Meget liten nytte" til 5 som er "Meget stor nytte". Figur 4.1 viser svaret.

Figur 4.1 Losenes nytte av utvalgte tilnærminger



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figuren viser losenes vurdering av de tre ulike tilnærmingene. Vi kan se at de fleste losene har erfaring med karriereveiledning og MI, mens 60 prosent har benyttet IPS. Nesten alle losene trekker frem nytten av MI; ca 40 prosent svarer meget stor nytte, mens 55 prosent svare ganske stor nytte. Ingen svarer liten nytte.

Også karriereveiledning trekkes frem av mange. Rundt 30 prosent svarer meget stor nytte, mens 40 prosent svarer ganske stor nytte. Litt under 20 prosent svarer liten nytte. Av de om lag 60 prosent som har prøvd IPS svarer om lag halvparten stor nytte, mens en fjerdedel svarer liten nytte.

I intervjuene spurte vi også om losene har hatt nytte av andre metoder. De svarte blant annet følgende:

Jeg bruker et kognitivt teoriperspektiv for alle mine brukere da det er et flott verktøy i handlingsrommet ut mot arbeid. Jeg benytter meg ellers av min formelle og uformelle kompetanse i psykiatri/ rus gjennom 25 år.

Kognitive teoriperspektiver, humanistiske teoriperspektiver f.eks. gestalt perspektiv og andre.

Individual Demand Driven Approach (IDDA)

Coaching, sykepleiefaglig tilnærming ved krise/traume.

Løsningsfokusert tilnærming (LØFT), coaching, sosialt arbeid

Som vi kan se av Figur 4.1 gir losene tilbakemelding om at de aktuelle tilnærmingene både er relevante og nyttige i oppfølging av brukerne. De fungerer primært som en inspirasjon; de bruker elementer fra metodikkene i oppfølgingen og kombinerer ulike tilnærminger.

Flere av losene trekker frem betydningen av å ha generell veiledningskompetanse. Å kunne møte bruker med respekt og tilpasse tilnærmingen til den enkelte fremstår som svært viktig:

Losrollen er eklektisk, og jeg opplever at jeg bruker elementer fra IPS, MI, Karriereveiledning, Jobpics, løft o.l, men jobber sjelden metode-fast i en og samme samtale.

NAV sin oppfølgingsmetodikk bruker jeg daglig: Bygge CV, fokus på kompetanse, jobbmatch der det passer, arbeidslivskontakt m.v.

Generell veiledningskompetanse.

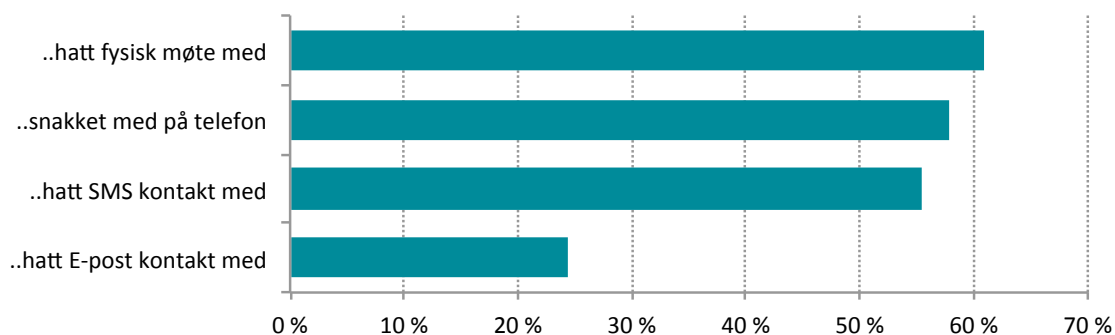
Har erfart at et godt og tett samarbeid med flere hjelpere rundt bruker er det som fungerer best, både arbeidsgivere, tiltaksarrangører, psykiske helsetjenester og behandlere.

4.2.2 Losens kontakt med bruker – form og hyppighet

I spørreundersøkelsen spurte vi losene om form og hyppighet på kontakt med brukerne de siste 4 ukene¹⁵. De skulle angi hvor mange av brukerne som de hadde hatt fysisk møte med, snakket med på telefon, SMS-kontakt eller e-postkontakt med i perioden.

¹⁵ Hvis de har hatt ferie eller vært sykemeldt de siste 4 ukene, skulle de ta utgangspunkt i 4 "normaluker".

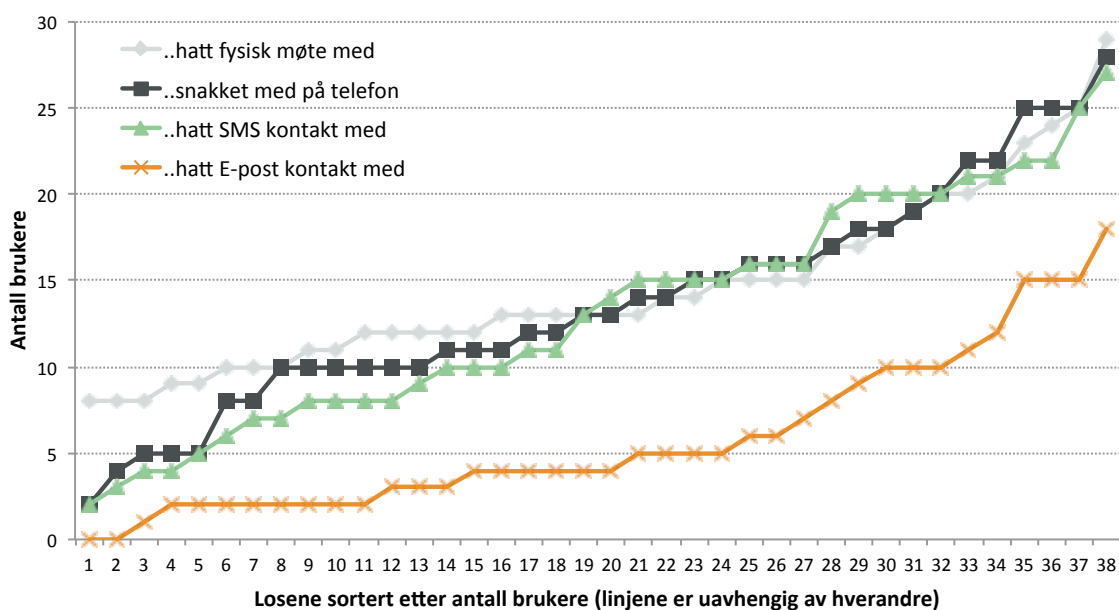
Figur 4.2 *Losens kontakt med sine brukere de siste 4 ukene fordelt på fire ulike kontaktformer Prosent av alle brukerne*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Som vi kan se av Figur 4.2 hadde losene de siste fire ukene fysisk møte med 61 prosent av alle brukerne, de hadde telefonkontakt med 58 prosent og SMS-kontakt med 55 prosent av alle brukerne. E-post er ikke like vanlig; kun 24 prosent av brukerne har hatt kontakt med sin los via E-post siste fire uker.

Figur 4.3 *Losens kontakt med sine brukere de siste 4 ukene for hver enkelt los*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figur 4.3 viser losenes kontakt med brukere de siste 4 ukene brutt ned på hver enkelt los. Linjene er uavhengig av hverandre.

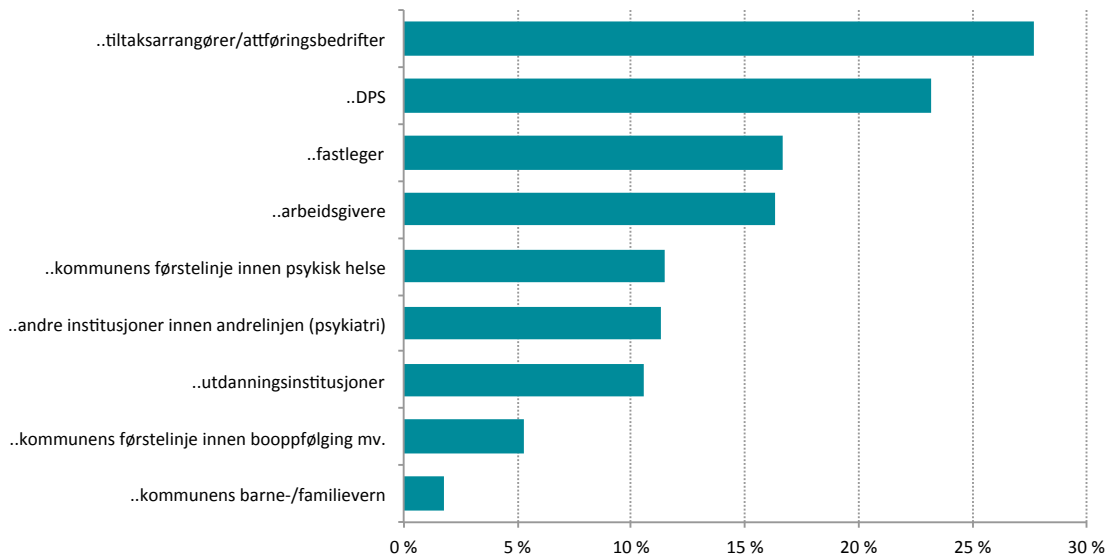
Som vi kan se har alle losene hatt fysisk møte, telefonkontakt og SMS-kontakt med brukere de siste 4 ukene. To loser har imidlertid ikke hatt kontakt med noen brukere via E-post. Tre loser hadde fysisk møte med 8 brukere, mens én los hadde fysisk møte med 29 av sine brukere de siste 4 ukene. Vi ser at spredningen er omtrent den samme for telefonkontakt og SMS-kontakt.

Vi har ikke spurt losene om hvor mange ganger de har hatt kontakt med den enkelte bruker eller hvor mye tid de brukte, så vi kan ikke ut fra disse svarene si hvor mye tid losene bruker på oppfølging av brukerne. Den store variasjonen i form og hyppighet gir imidlertid en indikasjon på at brukerne er svært forskjellige og/eller at losenes tidsbruk på kontakt med brukerne varierer mye fra los til los.

4.2.3 Kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av brukere

Losen skal bistå bruker også utenfor kontoret ved behov, og være et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. De kan også bistå overfor andre instanser som for eksempel politi, kemner og andre offentlige myndigheter og banker. I spørreundersøkelsen kartla vi losenes kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av brukerne de siste 8 ukene.

Figur 4.4 *Losens kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av sine brukere de siste 8 uker Prosent av all brukerne*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Figur 4.4 viser at losene har hatt mest kontakt med tiltaksarrangører/utføringsbedrifter. De siste 8 ukene har losene til sammen hatt kontakt med tiltaksarrangører/utføringsbedrifter for 28 prosent av alle brukerne. Andelen av brukerne som fikk bistand overfor DPS var 23 prosent, mens 17 prosent trengte bistand til kontakt med fastlegen.

16 prosent av alle brukerne hadde loser som hadde kontakt med arbeidsgivere, mens 11 prosent hadde loser som var i kontakt med kommunens førstelinje innen psykisk helse eller andre institusjoner innen andrelinjen (psykiatri). 11 prosent av brukerne hadde en los som hadde kontakt med en utdanningsinstitusjon, 5 prosent med kommunens førstelinje innen booppfølging mv. To prosent av brukerne har brukt losen i kontakt med kommunens barne-/familievern.

Det er til dels stor variasjon i hvor ofte losene har hatt kontakt med eksterne aktører på vegne av brukerne, og hvilke eksterne aktører det er snakk om. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om losene burde hatt mer kontakt med enkelte aktører. Variasjonen i kontakt har sannsynligvis sammenheng med at brukerne er forskjellige og har ulike behov. Ut fra intervjuene har vi imidlertid også inntrykk av variasjonen til dels kan forklares med at losenes tidligere erfaring/fagkompetanse kan ha betydning for hvilke aktører de samarbeider med.

4.2.4 Bruk av individuell plan (IP)

Alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP). Planen skal sammenfatte en vurdering av behov og virkemidler, og angi et helhetlig og begrunnet tilbud for den enkelte bruker. En IP skal sikre at det til enhver tid er én person som har hovedansvaret for oppfølgingen av brukeren og bistår vedkommende i å følge oppsatt plan.

En IP skal romme alle delplanene, som for eksempel aktivitetsplan¹⁶, behandlingsplan og individuell opplæringsplan fra skole. Selv om det er vanligst at planen forankres i kommunen og at en representant herfra påtar seg ansvaret for å koordinere de ulike tjenestene, kan losen i enkelttilfeller også være koordinator hvis bruker og los blir enige om dette.

Ifølge *ressurshftet* vil ”økt bruk av individuell plan representere et betydelig potensial for å sikre helhetlige forløp med utgangspunkt i pasientenes og brukernes ståsted og målsettinger.” Losen skal informere om individuell plan, og ved ønske om en slik plan, bistå brukeren med å få og følge opp denne. Det er imidlertid presisert i heftet at ”ordningen er frivillig for bruker, og det er opp til bruker selv om individuell plan skal iverksettes. Når losen informerer om individuell plan, er det viktig å få frem fordelene ved dette virkemiddelet.”

Ifølge spørreundersøkelsen med losene har kun 11 prosent av brukerne deres en individuell plan. For mange vil nok en ansvars-/samarbeidsgruppe, som 31 prosent av brukerne har, fylle funksjonen til en IP.

Ut fra intervjuene med fylkeskoordinatorene og losene har vi imidlertid inntrykk av at IP ikke er et prioritert virkemiddel. Mange opplever den som et statisk dokument uten noen reell funksjon etter at den blir skrevet. Mange anser nok også at koordinatorfunksjonen for en slik plan bør ligge hos kommunen. Generelt er troen på ansvars-/samarbeidsgruppe betydelig større.

4.3 Nytte for brukerne av losordningen

Hovedmålet med losordningen er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid. Losen skal legge til rette for økt deltakelse i arbeidslivet eller gi bistand slik at bruker kan ta del i meningsfull arbeidsrettet aktivitet. Brukerne skal oppleve et tett og godt koordinert samarbeid mellom involverte samarbeidspartnere i hjelpeapparatet.

I evalueringen har vi intervjuet 35 los-brukere om deres erfaringer med losordningen. Disse informantene er ikke plukket ut tilfeldig. Losene ble bedt om å rekruttere informanter blant de brukerne som hadde mest erfaring med los slik at vi kunne få dokumentert bredden av brukernes erfaringer. Vi har dermed ikke intervjuet brukere der losoppfølgingen ikke har fungert.

Felles for brukerne vi intervjuet var at de hadde en del arbeidserfaring, men tilknytningen til arbeidsmarkedet hadde for mange vært sporadisk. Utdanningsnivå varierte fra grunnskole til mastergrad. En overvekt av brukerne hadde ikke høyere utdanning. De fleste brukerne vi intervjuet hadde hatt los i mellom ett og tre år. Mange av disse brukerne hadde problematikk relatert til angst og depresjon.

Tidligere erfaring med NAV

De fleste brukerne har vært utenfor arbeidslivet i flere år, og hadde dermed lang erfaring med NAV, og med tidligere Aetat og trygdeetat, før de fikk los. Brukerne forteller at de opplevde NAV-systemet som upersonlig, rotete og vanskelig å forstå (før de fikk los). NAV-veilederne var lite tilgjengelige og det var belastende å måtte forholde seg til stadig skifte av veiledere.

Mange forteller om manglende oppfølging og lite kontinuitet i oppfølgingen. Brukerne opplevde i liten grad å bli fulgt opp på tiltak og i overgangen mellom tiltak. Mange forteller også at de fikk tilbud om aktiviteter som ikke var godt nok gjennomtenkt og tilpasset deres behov. De opplevde at det var viktigere for veileder at bruker fikk et tiltak enn at det var ”det riktige” tiltaket.

Tre brukere forteller om erfaringer med NAV før de kom inn i losordningen:

¹⁶ ”Aktivitetsplanen i NAV skal omfatte både arbeidsretting og behandling. Aktivitetsplan skal brukes konsekvent og i tråd med NAV sin generelle oppfølgingsmetodikk. Losen kan i enkelttilfeller påta seg koordinatoransvaret for denne planen der dette er hensiktsmessig” Hefte: Veilednings og oppfølgingslos i NAV Februar 2011.

Tidligere var det sporadisk. Jeg måtte innom det og det. Nå er det mer målrettet, oversiktlig og planlagt. Sånn var det ikke før. Før skjønte jeg ikke hensikten.

NAV ordnet med kurs og når jeg gikk på kurs hadde de ansvar for meg. Men det var lite oppfølging mellom tiltakene. Jeg hadde 4-5 saksbehandlere på en måned.

Jeg fikk ingenting i de tre årene jeg hadde vanlig veileder. Fikk jevnlig beskjed om at pengene jeg fikk byttet navn. Det var den eneste kontakten jeg hadde med NAV. Jeg måtte selv ta kontakt for å få i stand møter. I ett tilfelle der jeg fikk avtalt møte, var ikke vedkommende der. Og jeg fikk beskjed om å vente. Og jeg satt der fra 9 til 15 og ventet, uten at noen kom. Jeg følte at jeg ble motarbeidet. Det var akkurat som om jeg hadde gjort noe galt.

Kontakt med losen

Brukerne vi intervjuet ble rekruttert inn i losordningen på ulike måter. Noen fikk vite om ordningen gjennom behandlingsapparatet, som DPS, mens andre ble videreformidlet av andre NAV-veiledere og attføringsbedrifter. Enkelte brukere fikk los ved at de eller deres familier henvendte seg til NAV. Noen brukere kan ikke huske hvordan de fikk los, og enkelte er heller ikke klar over at de har en los.

Det varierer hvor ofte brukerne møtte losen den første tiden etter de kom inn i ordningen. Noen hadde hyppig kontakt og flere møter i uka, mens andre hadde møter hver 3. eller 4. uke. Etter hvert ble kontakten gjerne trappet ned – blant annet fordi de fikk praksisplass.

Losen tar seg i stor grad av kontakten mellom bruker og NAV-systemet, og brukerne har i liten grad hatt kontakt med andre veiledere i NAV etter at de fikk los.

Brukerne opplever losen som svært tilgjengelig. De fleste kommuniserer gjennom SMS og e-post, i tillegg til samtaler per telefon og møter. Brukerne forteller:

Min los er åpen, et medmenneske. Og det gir en trygghet, du vet at hun er der. Du er ikke alene i verden. Jeg har losen til å følge meg. Hun er veldig kjapp til å følge opp. Sender jeg en SMS så ringer hun med en gang. Det er veldig viktig å vite at hun er der. Det å vente i mange måneder er det verste - og det slipper jeg med losen.

Jeg synes det er trygt å vite at losen har tid til meg. Jeg kan ta kontakt når jeg trenger det.

Jeg får svar med en gang. Losen vet hvem jeg er. Mens for vanlige veiledere blir jeg en sak i saksmappa. Losen forteller meg hva som skal skje videre. Jeg er kjempefornøyd. Og det er ikke mange andre som skjønner. Jeg føler jeg blir tatt vare på.

Brukerne forteller at de fikk god oppfølging den første perioden med los. Den var tilpasset hva de hadde behov for. For noen gikk de første møtene med til å ordne opp i økonomien og eventuelt å søke ytelser fra NAV, eller til å få veiledning for å mestre dagliglivet.

Losen hjalp meg med et fargeskjema for å strukturere hverdagen. Rød, gult og grønt. Rød var det jeg måtte huske. Vi brukte litt tid på det - det ville nok ikke en veileder ha gjort. Jeg hadde nok ikke vært like forståelsesfull for sånne som meg – som losen er. Det må være en krevende jobb.

I oppfølgingen av brukerne har det vært tidlig fokus på arbeidslivet, praksisplass og/eller utdanning. For de brukerne som trengte medisinsk behandling, men som ikke fikk dette, hjalp losen til med å kontakte behandlingsapparatet og finne ut av relevante tilbud.

Brukerne forteller at losen i mange tilfeller deltok i møter med hjelpeapparat og tiltaksarrangører, og at losen tok direkte kontakt med behandlere og attføringskonsulenter for å diskutere brukerens utfordringer og koordinere bistand underveis i behandlingen. Losen har deltatt i, og i noen tilfeller organisert, ansvarsgruppemøter.

Hun ble med ut og møtte folk. Jeg har sosial angst – det blir vanskelig å møte folk. Barrieren ble brutt da hun ble med meg rundt.

Jeg fikk en del hjelp til å koordinere systemet. Hun var med på forskjellige kontor – lege, bostøtte osv. Kontakten var en gang i uken i starten. Etter at jeg begynte med tiltak ble det mindre. Men det var viktig at jeg hadde noen jeg kunne ringe. Og at andre kunne ringe losen ved behov, hvis jeg ikke dukket opp og sånn.

Losen har deltatt på alle møter. Jeg hadde store angstproblemer – ikke minst hadde jeg angst for å møte offentlig etater. Der var losen viktig som deltaker. Jeg skjønner at losen er en kostbar ressurs. Men det var helt nødvendig for meg.

Losen har aldri deltatt på et møte med psykologen, men jeg vet at de har snakket sammen på telefon. Jeg har en kontaktperson i kommunen i forhold til rus og psykiatri. Han var med på møter sammen med losen. Vi fire (inkludert attføringskonsulenten) har diskutert min sak.

Brukerne vektlegger at losen er en empatisk og lyttende samtalepartner. Det blir trukket frem at brukerne føler seg møtt med respekt og som hele mennesker med ressurser.

I NAV-systemet – før jeg fikk los – var jeg et saksnummer som forsvant i en mølle. Med los blir jeg sett på som et menneske.

Mange brukere forteller at de opplever at losen kjenner dem godt, og for mange er losen en svært viktig samarbeidspartner. Noen forteller at det er like nyttig å snakke med losen som med en psykolog.

Brukernes vurdering av nytte

Alle de 35 brukerne vi har intervjuet var svært fornøyde med ordningen. Samtlige brukere, utenom én som hadde kort erfaring med los, forteller at losen har hatt en uvurderlig betydning i livene deres. Under følger sitater fra noen av brukerne:

Jeg har fått livet i gave! Det finnes nesten ikke sammenligning. Når man er virkelig langt nede, da er hjelpen så langt unna. Man må ha noen som kjenner hele historien. Før losen var jeg avhengig av familien, jeg har en ressurssterk familie. Hadde jeg ikke hatt det, hadde dette gått dårlig. Det var de som måtte orientere seg i systemet, jeg hadde ikke ork til det.

Losen har betydd mye. Jeg har kommet videre i jobbsøkerprosessen. Jeg har fått oppfølging i forhold til det jeg synes er tungt og vanskelig. Ikke bare fått papirer, men har hatt en person å prate med i systemet. Vi har kunnet snakke om ting, fra jobb-situasjonen til andre ting.

Betydd alt – betydd at jeg har kommet meg raskere gjennom perioder jeg har vært syk, og ting har gått mye fortere. Jeg vet ikke hvordan det hadde vært uten los – nå har NAV-systemet blitt bedre.

Losen har betydd veldig mye for meg. Jeg hadde for eksempel ikke kunnet sitte her i dag på dette intervjuet dersom det ikke hadde vært for losen. Jeg har blitt møtt på en veldig personlig måte, det har vært tilpasset meg og min situasjon og utvikling. Det er en veldig lav terskel for å ta kontakt med losen når jeg trenger det, det er jeg veldig glad for, jeg har aldri blitt møtt med en kald skulder. Gjennom losordningen har jeg inntrykk av at jeg ikke bare er et papir, men et helt menneske.

Det er super fantastisk. Det må jo være veldig samfunnsfornuftig. Det er lett for meg og det er lett for arbeidsgiver å få kontakt med losen. Hun er engasjert. Jeg tror ikke at arbeidsgiver hadde turt å satse hvis jeg ikke hadde hatt en los. Det er en trygghet for oss alle. Jeg har en veldig god arbeidsplass. En engasjert leder. Jeg hadde nok lettere falt ut hvis jeg ikke hadde losen. Det hadde jo krevd mer av arbeidsgiver. Jeg vil ikke være til trøbbel. Like viktig er den praktiske biten jeg har fått hjelp til. Losen har også hindret at jeg blir så stressa. Losen har hjulpet meg mye.

(Har betydd) livet rett og slett. Jeg har slitt med alkohol og flere selvmordsforsøk. Var flere ganger i starten i ferd med å gi opp. Vært i en stillstand jeg ikke skjønner at noen

kunne være i. Jeg hadde ikke klart det uten los. Det å slippe å forholde seg til så mange instanser har vært veldig bra. Losen har fortalt hvordan jeg skal gå frem, og ofte tatt henvendelser på vegne av meg. Det at jeg har kunnet forholde meg til en person i en kompleks situasjon – det er viktig. Jeg føler at losen har myndighet – hun kan gjøre mer enn det andre veiledere kan.

Brukerne ble spurt om de har opplevd forbedring i helsen etter at de fikk los, og om losen har hatt betydning for deres tilknytning til arbeidslivet, økonomi, fritid og sosiale liv.

De fleste brukerne har opplevd bedret helsetilstand som følge av losordningen.

Jeg sluttet med psykologen ganske fort etter at jeg fikk losen og kom meg videre. Kom ut av psykiatrien på grunn av losen.

Ja, på mange måter fordi det var så godt samarbeid, det ga trygghet. Da ble angsten dempa.

Et flertall av brukerne opplever å ha fått en tettere tilknytning til arbeidslivet. Mange har fått en praksisplass¹⁷, og en del er under utdanning. Få har imidlertid kommet så langt at de er i ordinært arbeid.

Jeg har mer selvtillit i jobbsammenheng nå. Losen har bidratt til det på en indirekte måte – gjennom motiverende samtaler og oppmuntring.

Losen hjelper meg nå med å få en ny hospiteringsplass slik at jeg kan få ferdig fagprøven.

Jeg har fått praksisplass. Jeg har fått gjøre ting som er riktige for meg.

Flere opplever en bedre økonomisk situasjon nå enn før de fikk los, noe som ofte skyldes at losen har sett at brukerne har krav på ytelser de ikke fikk tidligere. Losen har hjulpet med søknader om ytelser fra NAV, som for eksempel søknad om AAP eller supplerende sosialhjelp.

Tidligere var det 3 måneder uten penger, hvor jeg måtte til sosialkontoret. Losen har ordnet alt det praktiske, det er på skinner! Det ruller og går, jeg har ikke hatt noe opphold i ytelser i løpet av de to årene.

Ja, losen hjalp meg med å skrive brev til kreditorer.

Ja, losen hjalp meg med å få studentbevis slik at jeg kan reise kollektivt i Oslo. Det er jeg veldig glad for.

Ja. Fra ingenting til faste utbetalinger. Mye bedre.

Ettersom losordningen har ført til at mange brukere opplever bedre helsetilstand og økt deltakelse i aktiviteter, forteller en del brukere at fritiden og det sosiale livet er forbedret som følge av dette.

Den hjelpen jeg har fått fører til at jeg har mer overskudd til å ha en OK fritid. Slipper å bruke tid på byråkrati.

Siden helsen min har blitt bedre og jeg har fått tro på meg selv klarer jeg å være sosial.

Litt vanskelig å skille mellom det fysiske, psykiske og sosiale. Men nå har jeg et liv! Det er jo forskjellen! Tidligere så var det å sove 15 timer om dagen, og resten se på TV eller spille spill. Var så vidt jeg orket det. Men nå er det andre aktiviteter. Jeg har fått overskudd!

Det har jo med at jeg jevnt over har det bedre, og da orker jeg å treffe folk og være sosial.

¹⁷ Dette inkluderer arbeid med lønnstilskudd

Før turte jeg ikke gå tur med hunden, (...), men nå gjør jeg det. Snakker med folk som vil hilse på hunden.

På spørsmål om hvordan ordningen kan gjøres bedre, er samtlige brukere usikre fordi oppfatningen er at losordningen allerede fungerer svært bra. Mange nevner at det burde være flere loser ved hvert kontor fordi de kjenner andre som kunne hatt nytte av slik bistand.

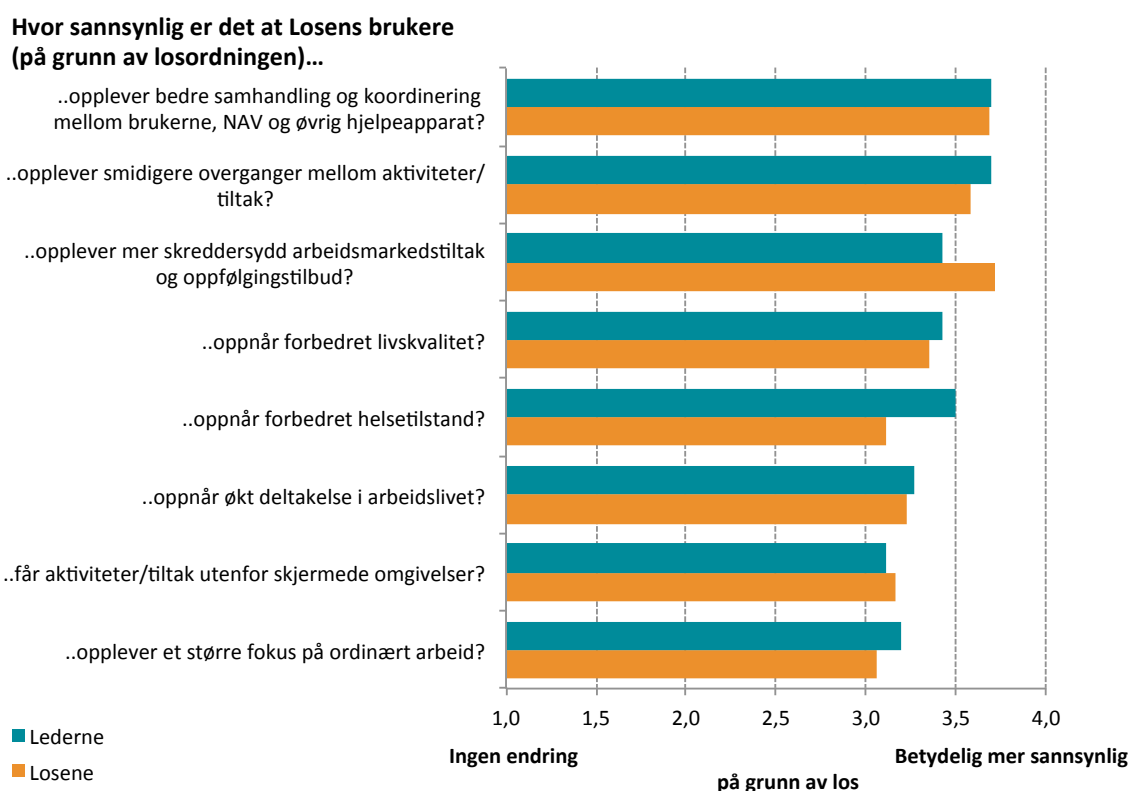
4.4 NAV-kontorenes vurdering av nytte og effekt for brukerne

I evalueringen har vi prøvd å måle effekt av ordningen. Det er imidlertid en utfordring at losordningen ikke gjennomføres i et vakuum, men i en situasjonen der NAV-kontorene har vært gjennom store endringer, både på grunn av selve NAV-reformen, ny metodikk, nye tiltak og lokale utfordringer knyttet til omstillingene.

De NAV-kontorene som har los representerer heller ikke et gjennomsnitt av alle NAV-kontorer i og med at ordningen per i dag primært er lagt til de største NAV-kontorene i landet. Det er dermed ikke mulig å måle effekter av ordningen ved å sammenligne NAV-kontorer med og uten los.

Vår tilnærming har vært å spørre losene og lederne om å vurdere effekten av losordningen. I spørreundersøkelsene satt vi opp åtte mulige effekter som de skulle vurdere sannsynligheten av. De skulle svare på en skala fra 1 til 4, der 1 var "Ingen endring" på grunn av los, 2 var "Noe mer sannsynlig", 3 "En del mer sannsynlig" eller 4 "Betydelig mer sannsynlig" på grunn av los. De kunne også svare "Vet ikke".

Figur 4.5 Effekter av losordningen. Gjennomsnittskår



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

Som vi kan se av Figur 4.5 har både lederne og losene stor tro på losordningen. Begge grupper er i stor grad enige i at den tette oppfølging øker sannsynligheten for bedre samhandling og koordinering mellom brukerne, NAV og øvrig hjelpeapparat. De fleste mener at det er høy

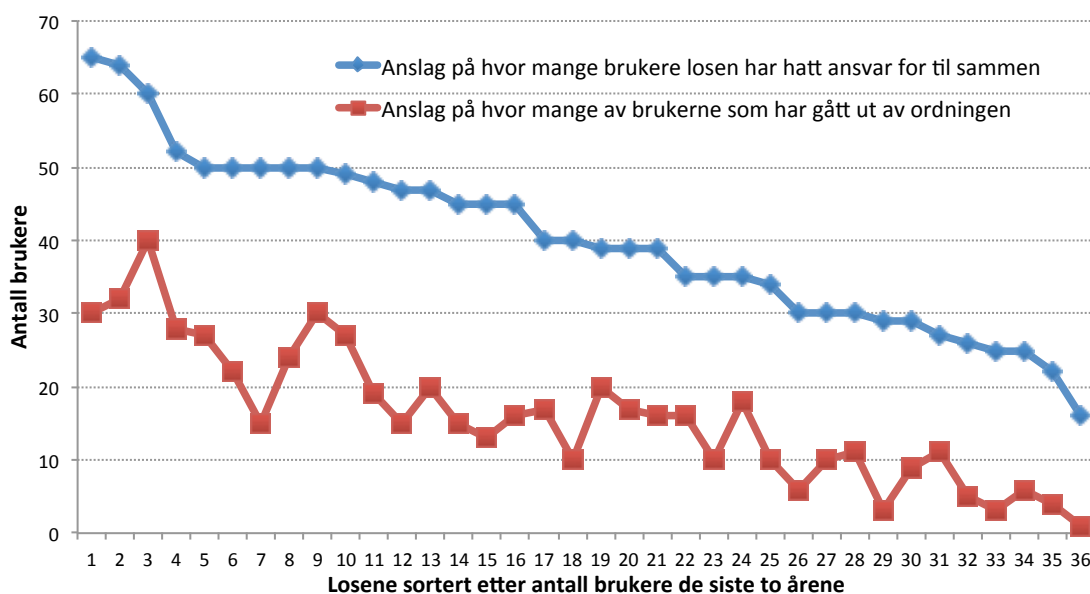
sannsynlighet for at ordningen bidrar til at brukere oppnår forbedret livskvalitet og forbedret helse. Særlig lederne har tro på effekten på helse.

Både lederne og losene anser at ordningen legger til rette for økt deltakelse i arbeidslivet. Med ordningen øker også sannsynligheten for at brukere får aktiviteter/tiltak utenfor skjermede omgivelser og opplever et større fokus på ordinært arbeid. De mener også at ordningen legger til rette for mer skreddersydd arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingstilbud, samt smidigere overganger mellom aktiviteter/tiltak.

4.5 Resultater for brukerne av losordningen

Losordningen har som mål å øke brukers deltakelse i arbeidslivet. Hvis de ikke har mulighet til å komme i ordinært arbeid er det imidlertid et mål at brukere skal ta del i meningsfull arbeidsrettet aktivitet. I Figur 4.6 ser vi nærmere på antall brukere og avgang fra losordningen de siste to årene.

Figur 4.6 *Antall brukere og antall brukere som har gått ut av ordningen de siste 2 årene.*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

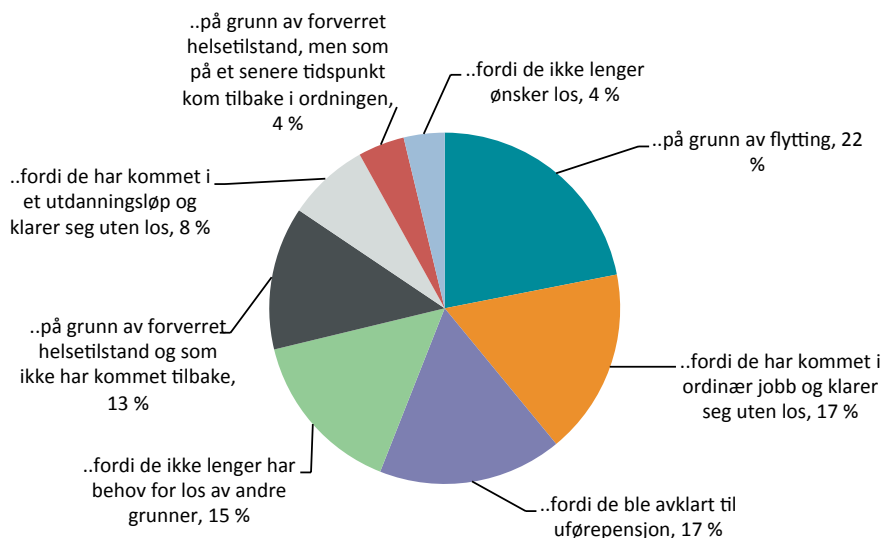
Av de rundt 1.500 brukerne som har hatt los de siste 2 årene har 656 gått ut av ordningen¹⁸. Som vi kan se er det store variasjoner mellom losene; både når det gjelder antall brukere og avgang de siste to årene. Losen med flest brukere har til sammen hatt 66 brukere, mens losen med færrest brukere har hatt 17. Én los har hatt 45 brukere som har gått ut av ordningen de siste to årene, mens én los kun har én bruker som har gått ut av ordningen.

Det er gitt få føringer for når losen skal avslutte en avtale om los. Slike vurderinger blir gjort av losen og/eller brukeren i hvert enkelt tilfelle. Det er åpenbart at brukerne går ut av ordningen når de har nådd sine mål knyttet til jobb eller utdanning, eller har fått vedtak om uførepensjon. Vi oppfatter imidlertid at det ofte kan være ”glidende overganger”. Det er også eksempler på at losere avtaler med brukere at de kan ta kontakt etter at de formelt er ute av ordningen.

¹⁸ Vi er ikke kjent med det eksakte antall brukere av losordningen (jf fotnote 10). Enkelte av brukerne som har gått ut av ordningen har fått los i andre bydel/kommuner.

I Figur 4.7 ser vi nærmere på avgangsgrunner for brukere av losordningen de siste 2 årene. I spørreundersøkelsen til losene hadde vi angitt åtte avgangsgrunner og de skulle angi én grunn per bruker¹⁹.

Figur 4.7 Avgangsgrunn fra losordningen de siste 2 årene



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Hvilke avgangsgrunner skal regnes som suksess? Siden målet med losordningen er at brukerne skal komme i arbeid eller beholde arbeid, er det to avgangsgrunner som åpenbart inngår i måloppnåelsen; avgang fordi bruker kom i arbeid eller i utdanning.

På enkelte NAV-kontorer har imidlertid losordningen – ikke minst i starten – blitt brukt som avklaringstiltak etter at brukerne har prøvd ”alt annet”. 17 prosent av brukerne som gikk ut av ordningen de siste to årene ble avklart til uførepensjon. I starten av ordningen kan man argumentere for at avklaring til uførepensjon kunne inngå som effektmål. Ut fra dagens mer eksplisitte føringer på arbeid som mål er det imidlertid lite aktuelt.

Avklaring til uførepensjon kan riktignok være både nødvendig og riktig for enkelte av losbrukerne. En omfattende avgang til uførepensjon kan være en indikasjon på at losene rekrutterer brukere som er ”for langt” fra arbeid til å kunne nyttiggjøre seg en losoppfølging. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at en avgang til uførepensjon kan skyldes at losoppfølgingen ikke hadde effekt.

4 prosent av alle brukerne gikk ut av ordningen fordi de ”ikke lenger ønsker seg los”. Denne avgangsgrunnen kan være utfordrende å vurdere opp mot måloppnåelse. Fordi en slik avgangsgrunn både kan ha sammenheng med losordningen og forhold hos brukeren/omgivelsene er det umulig å vurdere om disse avgangene er en del av måloppnåelsen.

De siste to årene har 17 prosent av brukerne gått ut av losordningen på grunn av forverret helsestilstand. Forhold hos brukeren/omgivelsene utenfor losordningen kan forklare endringen i helsestilstand. Mange av brukerne har kroniske lidelser med svingende forløp. Men i enkelte tilfeller kan forverringen ha hatt sammenheng med deltakelse i losordningen. Vi har blitt fortalt om eksempler der ”presset” om å komme ut i arbeid/aktivitet oppleves som for høyt. Noen brukere presser dessuten seg selv mer enn det losen anbefaler. Av de som gikk ut av ordningen på grunn av forverret helsestilstand kom imidlertid rundt en fjerdedel tilbake i ordningen på et senere tidspunkt.

¹⁹ Det knytter seg noe usikkerhet til rapporteringen. Tallene er basert på svar fra 31 av losene.

En del avganger fra losordningen har ingen sammenheng med ordningen som sådan. Den mest åpenbare er at brukere har avsluttet losordningen fordi de flytter ut av bydelen/kommunen. Som vi kan se skyldtes 22 prosent av avgangene de siste 2 årene at brukere flyttet. Det er særlig i Oslo at flytting er en viktig avgangsgrunn. Mange av disse har imidlertid fått los i annen bydel/kommune.

Vi konkluderer med at 24 prosent av alle avgangene de siste 2 årene inngår i måloppnåelsen; henholdsvis 17 prosent som sluttet fordi de kom i ordinær jobb og 7 prosent fordi de startet et utdanningsløp. Det utgjør henholdsvis 100 brukere som gikk til jobb og 44 brukere som gikk til utdanning.²⁰

15 prosent av brukerne som har avsluttet losordningen (89 personer) har ikke lenger behov for los av andre grunner. Det kan både skyldes at losordningen har hatt en positiv effekt på brukere (men uten at det ennå har resultert i arbeid/utdanning) eller at brukere var ”for frisk” til å ha nytte av en los. Sistnevnte kan ha sammenheng med ”feil” rekruttering.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere måloppnåelsen nærmere.

4.6 Oppsummering: Nytte og effekt for brukerne

I dette kapitlet har vi beskrevet og drøftet losens oppfølging av brukerne. Det unike ved ordningen er losenes veiledningskompetanse, mulighet til tett og fleksibel oppfølging, og at de har kontakt med samarbeidspartnere bl.a. fra helsetjeneste, arbeidsgiver og utdanningsinstitusjoner.

Både brukerne, losene og lederne anser at det nettopp er losens tette og helhetlige oppfølging over tid som gir resultater i form av økt livskvalitet og mulighet for økt deltakelse i arbeidslivet eller meningsfull arbeidsrettet aktivitet.

Losene har nytte av de ulike metodikkene og verktøyene som de har fått opplæring i gjennom losordningen. Losene bruker elementer fra de ulike metodikkene/verktøyene tilpasset den enkelte bruker. Etersom brukergruppen er så forskjellig mener vi at det er en hensiktsmessig tilnærming.

Det er i dag klare føringer på bruk av Individuell plan (IP), blant annet i *Ressurshefte*. Bruk av IP har imidlertid svært lite omfang blant los-brukerne. Hovedforklaringen ser ut til å være at mange av losene ikke har tro på slike planer. Vi anbefaler at bruken av IP bør avklares nærmere.

Brukerne er svært fornøyde med losordningen. Mange forteller at losen har hatt en uvurderlig betydning i livene deres. De opplever at losen legger vekt på å forstå brukernes situasjon og møter dem på en helt annen måte enn de har opplevd i NAV tidligere. Brukerne legger stor vekt på at losen er fleksibel og lett å få kontakt med. Losordningen har ført til at mange brukere opplever bedre helsetilstand og økt deltakelse i aktiviteter. Mange forteller at fritiden og det sosiale livet er forbedret som følge av dette. Et flertall av brukerne opplever å ha fått en tettere tilknytning til arbeidslivet. Mange har fått en praksisplass, og en del er under utdanning. Få har imidlertid kommet så langt at de er i ordinært arbeid. Flere opplever en bedre økonomisk situasjon nå enn før de fikk los, noe som ofte skyldes at losen har sett at brukerne har krav på ytelse de ikke har fått.

Både NAV-lederne og losene mener at losordningen bidrar til at brukerne opplever mer skreddersydde arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingstilbud. De mener også at ordningen bidrar til at brukerne oppnår forbedret livskvalitet og forbedret helse. Både lederne og losene anser at ordningen gir økt deltakelse i arbeidslivet. Med ordningen øker sannsynligheten for at brukere får aktiviteter/tiltak utenfor skjermede omgivelser og opplever et større fokus på ordinært arbeid.

²⁰ Basert på svar fra 31 av losene.

Foreløpig har forholdsvis få av los-brukerne kommet i arbeid eller utdanning. Noe kan forklares med at en del av brukerne nok har vært for langt fra arbeid i utgangspunktet, og dermed ikke burde vært i et tiltak med målsetting om økt deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er det vanskelig å forutsi hvem i målgruppa som kan komme i arbeid på sikt. At det jevnlig rekrutteres brukere som ikke kan nyttiggjøre seg losens bistand eller at noen av brukerne klarer seg godt uten los, er vanskelig å unngå.

Det er et spørsmål om det bør være tydeligere føringer og mer enhetlig praksis når det gjelder avgang fra losordningen. Vi sitter med et inntrykk av at enkelte brukere kan bli for lenge i ordningen – at et behandlingsløp kanskje kan være riktigere. Det er imidlertid svært vanskelig å vurdere situasjonen for personer med psykiske helseproblemer. Skal man lykkes ovenfor denne brukergruppen kan nettopp det å gi brukere flere sjanser være nødvendig.

5 NAV-kontorets nytte av losordningen

Losen skal være en fagressurs på arbeid og psykisk helse på NAV-kontoret. I tillegg skal vedkommende bidra til kompetanseheving ved å være veileder og samtalepartner for sine kolleger og øke NAV-kontorenes kunnskap om arbeid og psykisk helse. Et delmål for satsingen er at ”Veiledere ved NAV-kontoret har kunnskap om arbeid og psykisk helse og kjenner til gode virkemidler for å få brukere med psykiske helseproblemer ut i arbeid”.

I dette kapitlet beskriver vi først hva losene gjør av oppgaver når det gjelder å spre kunnskap og kompetanse. Deretter gjør vi en vurdering av hvilken nytte losordningen har for NAV-kontoret i tillegg til den nytten los-brukerne har av ordningen.

5.1 Losens oppgaver relatert til kompetansespredning internt

En viktig oppgave for losene er å være en ressurs på psykisk helse på kontoret og bidra til kompetanseoverføring til andre veiledere. Hvor mye tid losene bruker til dette og i hvor stor grad de opplever at det fungerer, varierer ganske mye. Det er en balansegang for losene å vurdere hvor mye tid de skal bruke på brukere kontra å bruke tid på veiledning internt.

Vi har sett at hvor godt man lykkes med kompetanseoverføring internt også har sammenheng med hvordan kontoret har tilrettelagt for slike oppgaver og hvor høyt dette er prioritert fra ledelsens side. På flere kontorer gir lederne uttrykk for at det tok tid før de ble vant til å bruke losens kompetanse internt. Både kontoret og losen trengte tid til å utvikle en slik funksjon.

Det tok litt tid før kontoret greide å nyttiggjøre seg opplegget. Det er utfordringer i forhold til å se at man bør bruke losen. Det er uvant.

Jeg tror nok det tok et halvår før losen ble brukt som en ressurs på kontoret.

Jeg tror at det er blitt mer og mer. Jeg føler hun er mer involvert i å drøfte personer og saker, litt mer enn bare å informere om Vilje Viser Vei. Jeg opplever også at hun selv er tryggere. Det å samarbeide med ulike instanser og se brukere fra forskjellige perspektiver har hjulpet henne til å ta denne rollen.

5.1.1 Hvordan bidrar losene til kompetanseoverføring

Kompetanseoverføring skjer via diskusjoner på møter, gjennom fellessamtaler med en annen veileder og bruker, gjennom presentasjoner og foredrag og gjennom å være tilgjengelig og svare på spørsmål fra andre.

Losene forteller om kompetanseoverføring internt:

Jeg informerer ofte om stillingen og blir med på samtale med kollegaer, jeg føler at jeg er en støttespiller. Jeg er med på faste møter når det trengs. For å diskutere om det er noe jeg kan ta over eller bidra på. Jeg gir også informasjon om ulike tiltak og hvilke muligheter som finnes. Det fungerer bra. Jeg har tilbudt meg å delta på veiledernes møter med brukere, og de har fått beskjed om at de bare kan booke meg. Det synes mange av veilederne er greit.

Ja, jeg diskuterer konkrete saker med andre veiledere, mye skjer ved at vi griper fatt i hverandre. Noen er veldig opptatt av å drøfte saker med meg, mens andre ikke er så opptatt av det. Men det er mye større fokus på å diskutere psykisk helse enn før. Jeg deltar av og til på møter mellom bruker og en veileder, kanskje et par ganger i måneden.

Jeg gir informasjon gjennom samtaler og veiledning og sånn. Men jeg holder ikke forelesninger akkurat.

Vi ser at losene er åpne for spørsmål og gjerne gir råd. Men etterspørselen varierer mye fra kontor til kontor, og fra veileder til veileder.

En los som bruker mye tid:

Jeg bruker mye tid på kollegaveiledning. Kanskje en time hver dag. Mange oppsøker meg med enkeltsaker for å få veiledning.

De fleste losene bruker noe tid på veiledning av kolleger, men én av losene sa følgende:

Nei. Jeg blir ikke brukt sånn. Det har med holdningen til min leder å gjøre.

En betingelse for at losens kompetanse kan brukes er at de andre på kontoret er kjent med losfunksjonen og hvilken rolle og kompetanse losen har. I starten var de fleste losene rundt i alle avdelingene på kontoret for å informere om losrollen. Etter hvert er det gjennom deltakelse på møter og i team at de andre på kontoret først og fremst blir minnet på mulighetene for å bruke losens kompetanse.

Mange av losene opplever at de blir brukt mer og mer av andre på kontoret, og at de blir brukt til mer enn å informere om spesielle tiltak som kan være egnet for brukerne med psykiske helseproblemer. Men de opplever også at dersom de ikke er tilgjengelige gjennom å være til stede på kontoret, blir det mindre etterspørsel.

Hva slags kompetanse er etterspurt

Temamessig kan kompetanseoverføring inndeles i kompetanse på veiledning og metodikk, kompetanse på psykisk helse, og kjennskap til tiltak og samarbeidspartnere. Vårt inntrykk fra casene er at man på de fleste kontorene er interessert i å få bistand til å finne nye løsninger; for eksempel i form av tiltak som kan være egnet for ulike brukere med psykiske helseproblemer. Når det gjelder bistand til veiledning og generell forståelse for psykiske lidelser, er det mer varierende hvor stor interessen og etterspørselen er.

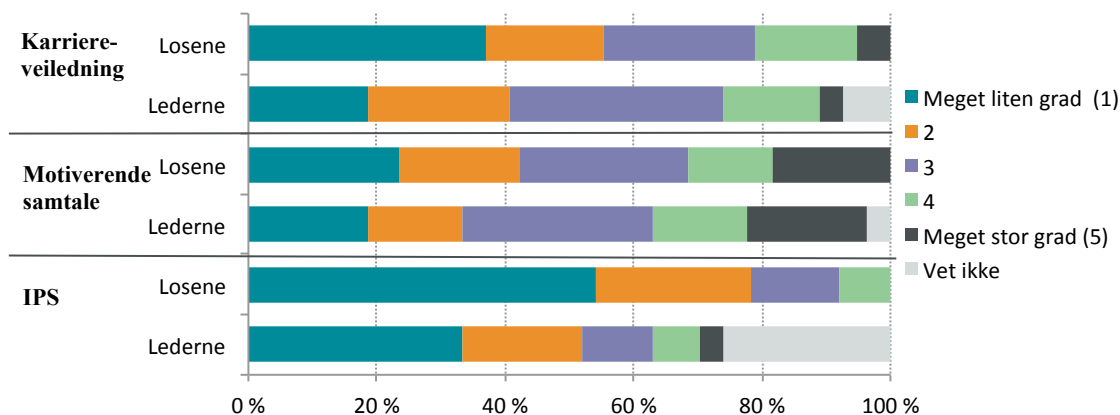
I sum gjør losene mye forskjellig som bidrar til kompetanseoverføring. Nedenfor har vi sitert hva losene selv forteller at de gjør for å bidra til kompetanseheving på ulike områder.

Veiledning og metodikk

Metodikk er ett område der losen har kompetanse som kan være nyttig for andre veiledere. Det er spesielt tre metodiske tilnæringer som *Ressurshäftet* fremhever at losene kan bruke (IPS, Karriereveiledning og motiverende samtale). I spørreundersøkelsen spurte vi både nærmeste ledere og losene om de tre metodene har blitt spredt av losen til veilederne på NAV-kontoret.

Som vi kan se av Figur 5.1, er disse metodene i liten grad spredd på kontoret. Vi ser at lederne gir uttrykk for at spredningen har vært noe mer omfattende enn det losene selv svarer. Det kan skyldes at lederne ikke kjenner så godt til innholdet når losen veileder andre.

Figur 5.1 Om losens har spredt utvalgte metodikker til veilederne på NAV-kontoret



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne. (Losene kunne ikke svare "vet ikke")

Når det gjelder karriereveiledning, svarer vel halvparten av alle losene at metoden er spredt i liten grad, mens om lag 20 prosent svarer i stor grad. Motiverende samtale har i følge losene noe større spredning. IPS har imidlertid svært liten spredning. Nesten 80 prosent svarer i liten grad, noe som har sammenheng med at mange av losene heller ikke har benyttet metodikken.

Mange av losene har omfattende erfaring fra veiledning. Mange forteller at de bistår andre veiledere med veiledning i samtaleteknikk. De har gjort dette både i form av å delta i trekant-samtaler og i form av innlegg eller seminarer. Flere forteller at de har kompetanse på kommunikasjon og relasjoner som er nyttige når veilederne skal kartlegge brukernes situasjon, være målrettet når det gjelder tiltak, og for å lykkes med brukermedvirkning. Slik kompetanse er ikke minst relevant overfor brukere som oppfattes som krevende. Noen av losene har hatt ansvar for å gjennomføre opplæring i bruk av et bestemt verktøy som jobpics eller MI. Flere ønsker at den veiledningen de gjør skal ha en mer strukturert form enn i dag og være mer pedagogisk lagt opp.

Nedenfor har vi sitert hva noen av losene forteller:

Jeg er med på MI-veiledning sammen med fylkeskoordinator

Jeg jobber også med å lære mine kollegaer jobpics i "skulder-ved-skulder-opplæring".

Samtalemetodikk. Det handler generelt om "å tørre" å stille spørsmål for å få klarhet i hva hovedutfordringen er, hvem som er i nettverket etc og hvordan bruke dette mot jobb og bedre helse. Hvordan forstå hvilke krav som kan stilles/ikke stilles, ha brukerperspektiv og tiltaksfokus.

Jeg veileder i relasjonskompetanse og kompetanse på kommunikasjon/hvordan møte brukerne. Vi skal forsøke veiledningsgrupper.

Vi har hatt seminar for andre veiledere om veiledningsmetodikk. Det skal også være to dager med karriereveiledning. Kjempstor interesse for dette.

Jeg har holdt innlegg på avdelings/fagmøter om generell samtalemetodikk. Jeg snakker også direkte med leder for å øke bevisstheten om nytteverdien av at nav-veilederne har kunnskaper om temaet.

Jeg ønsker å spre min kunnskap gjennom trekantsamtaler og i team hvor ansatte jobber tverrfaglig med saker.

Jeg har gått på kurs i "Tegn og symptomer på misbruk an narkotika eller andre rusmidler", og skal gjennomgå dette i teamet jeg tilhører.

Jeg har vært med i samtaler med saksbehandler og bruker, og oppfordret til innkallelse av andre relevante samarbeidspartnere og eventuelt invitere med viktige personer i nettverket til brukeren.

Informasjon om psykisk helse

Flere av losene forteller at de informerer om psykisk helse, herunder om psykiske diagnoser og sykdomsforståelse. Denne informasjonen knyttes også til hvilke tiltak som kan være aktuelle, hvilke muligheter som finnes for tilrettelegging i en arbeids-/utdanningssituasjon og hva som kan være aktuelle løp mot kvalifisering/arbeid. Mange av losene informerer om kurs de har deltatt på og videreformidler brosjyrer og lignende. Noen forteller også om hvordan helsetjenesten er organisert og hvilke tilbud som finnes. Andre NAV-veiledere har også mange brukere med psykiske helseproblemer, og informasjonen kan gi veilederne bedre bakgrunn for å møte brukerne. Flere av losene ønsker å formidle holdninger og forståelse.

Jeg har laget eget "psyk-hjørne" hvor jeg legger ut info og brosjyrer jeg har fått i møter/kurs o.l, og gir info om ting jeg lærer på kurs i kortfattet versjon på fagmøte til oppfølgingsavdelingene.

Jeg informerer om psykisk helse, om Løft (metodikk), diagnoser, tiltaksinnhold, muligheter for tilrettelegging av arbeidssituasjon/utdanning.

Jeg har informert om hvordan helsetjenestene virker og generelt om ulike psykiske lidelser og arbeid.

Jeg har bidratt med kunnskap om psykiatriske diagnoser og sykdomsforståelse. Holdningsarbeid.

Tiltak og samarbeid

Mange av losene legger vekt på å informere om tiltak som kan være relevante og hvilke andre aktører det er aktuelt å samarbeide med når det gjelder brukere med psykiske helseproblemer. Noen loser har ansvar for tiltakene i VVV og kjenner godt til disse. Noen har gjennom losarbeidet fått mye kunnskap om tiltak som kan være særlig aktuelle for personer med psykiske helseproblemer. Mange av losene kjenner godt til hvilke tilbud som finnes i kommunen, herunder lokale lavterskel aktivitetstilbud, dagsentre, arbeidstrening og botreningstilbud, og informerer om slike tilbud. Flere sier de har fått god informasjon om behandlingstilbud, inntak og ventelister som de videreformidler.

Jeg har fått god oversikt over relevante tiltak og over samarbeidspartnere i kommune og andrelinjetjeneste. Jeg bruker denne kunnskapen aktivt i veiledning av kollegaer.

Jeg har spredt kunnskap om tiltak, aktiviteter og helsetilbud som finnes i vår region for mennesker med psykiske lidelser.

Jeg har ved flere anledninger holdt foredrag om til tiltakene i Vilje Viser Vei ordningen for veiledere ved min avdeling.

Jeg har veldig gode kunnskaper rundt tiltaksbruk og det er på dette området at jeg opplever at min kompetanse er mest etterspurt.

5.1.2 Ledernes inntrykk av losens bidrag på kontoret

I kapittel 2 har vi beskrevet at det er ulikt i hvor stor grad kontorene har lagt til rette for at losen skal bistå andre veiledere med kompetanse. Det varierer mye i hvor stor grad lederne har oppmuntret til trekantsamtaler, til presentasjoner fra losen og til losens deltakelse i teammøter og i møter for å diskutere aktuelle tiltak i forhold til andre brukere.

Noen kontorer har hatt fokus på at losens kompetanse skal brukes bredt. Andre steder har losen fått ansvar for å drive opplæring i spesielle veiledningsverktøy som skal innføres på kontoret:

Vi har hatt fokus på hvordan kontoret kan dra nytte av losen. Karriereveiledningen – jobbpix er en del av det. Der skal losen gjennomføre opplæringen på kontoret.

På noen kontorer har de opprettet veiledningsforum der losen har en viktig rolle.

Det viktigste synlige bidraget er veiledningsforum. Som vi har tenkt ut. Og som losen har utviklet og drifter. Saksbehandler melder opp saker til forumet. Det fungerer kjempebra.

På kontorer der losen får hjelp av en annen veileder påpekes det at det bidrar til kompetanseoverføring fra los til veileder fordi det gir tettere kontakt og skaper rom for å være en diskusjonspartner.

Losen følger opp den enkelte og skriver rapport og notat på det. Men det er den faste Ressursheftet som følger opp i Arena. Den måten linker mer sammen veileder og los. Vi får et tettere samarbeid om bruker, og det gir mulighet for kompetanseoverføring til veilederne.

Når lederne forteller om denne delen av losens rolle, har vi imidlertid ofte inntrykk av at de fleste ønsker å bruke losen som en ressurs, men at det virker litt tilfeldig hva som skjer i praksis, og at lederne ikke helt vet omfanget.

Losen er flink til å veilede og komme med forslag. Losen kan være med å gi kunnskap gjennom kontormøter og hun gjør det i noen grad. Men hun kunne nok blitt brukt mer.

Losene har ikke noen spesiell slik funksjon, men hvis en veileder har en med psykiske problemstillinger kan de ta kontakt med losen. Hun blir diskusjonspartner og involveres i møter. Men det er nok ikke så vanlig at hun er direkte støtte i samtaler.

Hun er en del av gjengen. Av og til på avdelingsmøter osv, så snakker hun om ordningen. Man spør henne på møtet. Ikke nødvendigvis bare om brukere som trenger los, men andre også.

Hun holder ikke foredrag, men heller ikke det vi trenger. Trenger hjelp til enkelttilfeller.

5.1.3 Hva vanskeliggjør kompetanseoverføring

Losene kan være en viktig ressurs for NAV-kontoret. Losene forteller i sum om mange og varierte aktiviteter knyttet til kompetanseoverføring på kontoret. Likevel er det mange som tviler på hvor nyttige de er for kontoret med tanke på kunnskaps- og kompetanseheving på feltet. Mange nevner at de har mye kontakt med noen av veilederne, men at NAV-kontoret er stort, og at det først og fremst er i forhold til sitt eget team de bidrar med kunnskap. Flere av losene hadde forventet større interesse og etterspørsel fra andre veiledere.

Jeg prøver å være en ressurs. Men hvor godt de nyttiggjør seg det på lokalkontoret er jeg usikker på.

Enkelte loser sier de hadde trodd de skulle bli mer brukt:

Jeg hadde forventet at jeg skulle bli brukt mer. Det er så mange i målgruppen at jeg er forundret over at det ikke er flere henvendelser, det har muligens med veiledernes kapasitet å gjøre, de har ikke tid til å gjøre vurderinger. Det renner ikke inn med henvendelser akkurat.

Ikke alle har opplevd at interessen er til stede:

Vi opprettet "kollegaveiledning" i starten, der man skulle ta opp saker som overlappet hverandre. Men kanskje forankret vi det for dårlig. Noen trodde det var "losens gruppe". Så mange falt fra og møtte ikke opp til møte. Vi prøvde to ulike varianter i ett års tid, men vi droppet det fordi det ikke fungerte. Det viktige har vært at brukerne får pengene sine.

Noen påpeker at kontoret er stort, og at de andre har stor arbeidsbyrde og andre oppgaver som må prioriteres:

Jeg opplever at kontoret er for stort til at jeg får spredt kunnskapen min til alle, men på egen avdeling og spesielt på eget team har jeg spredt min kunnskap. Jeg opplever for øvrig at mine kollegaer har så stor arbeidsbyrde at de ikke har kapasitet til å ta inn over seg min faglige fordypningskunnskap.

Mange loser påpeker at de ordinære veilederne har stor arbeidsbyrde og ikke har tid til å vurdere i hvilke tilfeller det kunne vært nyttig å bruke losen. Det er andre oppgaver som må prioriteres. Flere opplever også at de andre veiledernes arbeidssituasjon er så annerledes enn losens, at det er begrenset hva de kan bruke av den formen for oppfølging og veiledning som losen gjør.

Jeg kan bidra i form av å finne nye løsninger. Litt i selve samtalen også, men så kommer det til at de andre veilederne jobber på en helt annen måte. Veiledere med 200 brukere kan ikke jobbe med samme metodikken. Mange sier de gjerne vil, men har ikke tid.

Andre trekker imidlertid fram at samtaleform kan læres bort uansett:

Vi kan gjøre litt med holdninger, vise at det ikke er nødvendig å pushe. Men heller vise fram alternativer og stille åpne spørsmål.

Enkelte har ledere som ikke oppfatter losens kompetanse som relevant for andre på kontoret slik det er i dag:

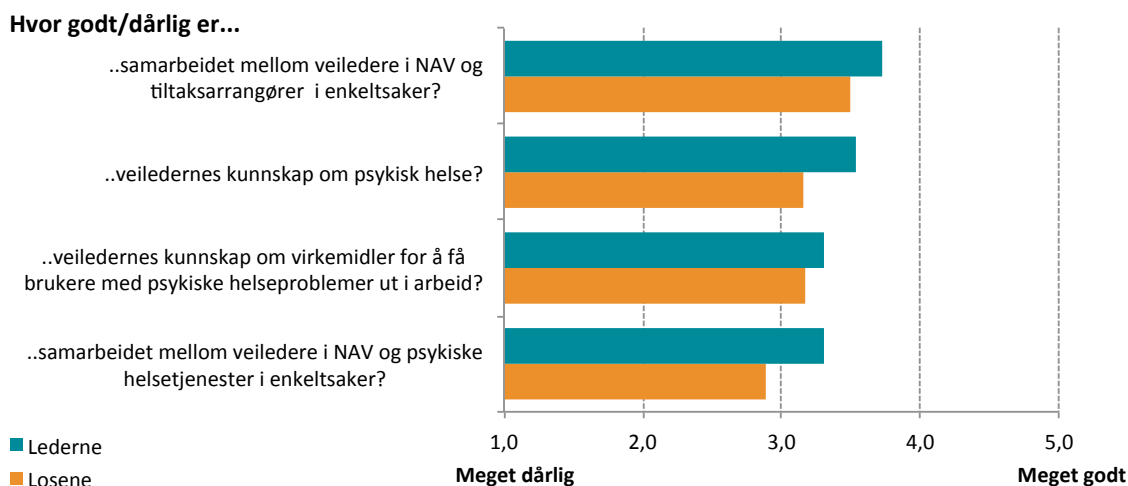
Mine ledere har bestemt at metodikken som utvikles i fagutviklingsprogrammet vårt, ikke kan nyttiggjøres på vårt kontor med de rammer som foreligger hos den ordinære veileder per i dag. Derfor er det ikke noe ønske om at jeg skal spre denne kunnskapen. Jeg har allikevel valgt å gjøre det til de som har bedt om å få informasjon, særlig interesserte veiledere, Jobpics, SCI, Karriereveiledning. Alle veilederne skal få MI fra ekstern veileder.

5.1.4 NAV-kontorenes kunnskap om psykisk helse

For å få et inntrykk av NAV-kontorenes behov for å få mer kunnskap og kompetanse på feltet psykisk helse, ba vi i spørreundersøkelsen losene og nærmeste ledere om å vurdere NAV-kontorets kunnskap på dette feltet. Svarene på spørsmålene sier ikke noe om hva losene har bidratt til, men forteller hva som er status i dag, og hvilket behov som er til stede.

Lederne og losene skulle vurdere kontorets kompetanse på en skala fra 1 ”Meget dårlig” til 5 ”Meget godt” på fire områder. Svarene indikerer at det på mange kontorer er behov for økt kompetanse på alle områdene. Det er særlig behov for økt kompetanse når det gjelder samarbeid med andre aktører, kompetanse på aktuelle virkemidler, og når det gjelder kunnskap om psykisk helse. Resultatene er vist i figuren nedenfor.

Figur 5.2 Vurdering av NAV-kontorets kompetanse/kunnskap på psykisk helse



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

Som figur 6.2 viser, anser lederne at NAV-kontorets kompetanse/kunnskap om psykisk helse langs alle fire dimensjonene er bedre enn losenes vurdering av situasjonen ved sitt NAV-kontor. Forskjellene er imidlertid størst når det gjelder veiledernes kunnskap om psykisk helse og samarbeidet mellom NAV og andre helsetjenester.

Både losene og lederne mener at kompetansen når det gjelder samarbeid mellom veiledere i NAV og tiltaksarrangører i enkeltsaker er noe bedre enn midtverdien (3). Når det gjelder veiledernes generelle kunnskap om psykisk helse svarer losene i gjennomsnitt 3,2 mens lederne svarer 3,5. Vi spurte også om veiledernes kunnskap om virkemidler for å få brukere med psykiske helseproblemer ut i arbeid. Losene svarte i gjennomsnitt 3,2, mens lederne svarte 3,3. På spørsmål om kompetanse på samarbeid mellom veiledere i NAV og psykiske helsetjenester i enkeltsaker svarer losene i gjennomsnitt 2,9, mens lederne svarer 3,3.

5.2 Vurdering av nytte for kontoret

I evalueringen vurderer vi effekt av losordningen på systemnivå, altså hvilken nytte kontoret har av losordningen med hensyn til kompetanseoverføring og bruk av losen som en ressurs på psykisk helse. Vår tilnærming for å vurdere kontorets nytte av losordningen har vært å kartlegge

hva losene gjør for å spre kompetanse og kunnskap og å be losere, ledere og veiledere om å vurdere effekten av dette.

I de foregående avsnittene har vi beskrevet hva losene gjør for å bidra til kunnskapsoverføring, og vi har beskrevet hva de opplever som hindringer for dette arbeidet. I de neste avsnittene redegjør vi for resultatene fra spørreundersøkelsen på spørsmål til ledere og losere om nytte for NAV-kontorene. Deretter redegjør vi for NAV-veiledernes erfaringer med å ha los på kontoret.

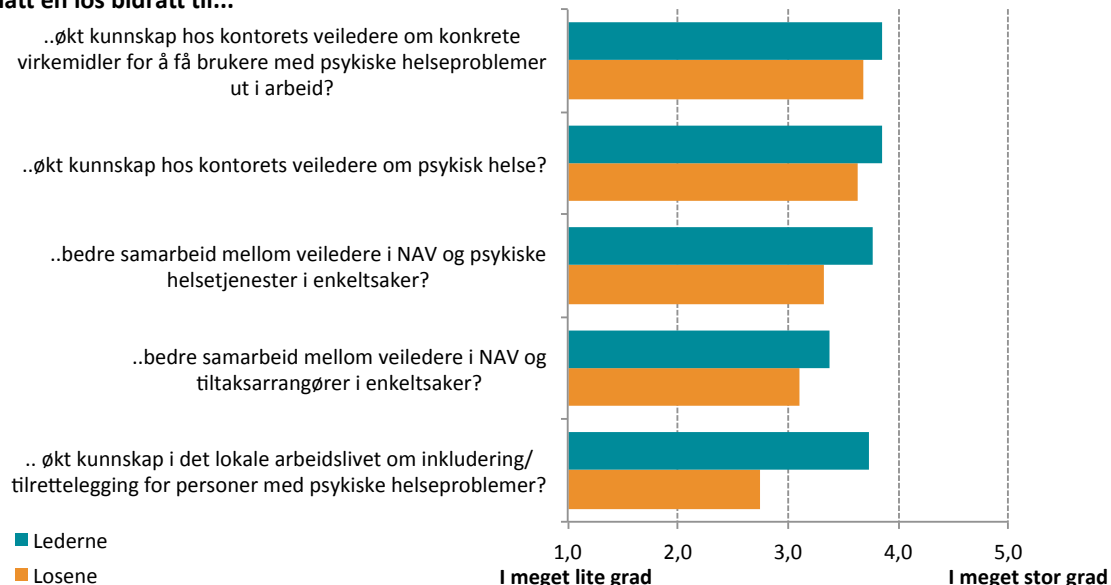
5.2.1 Kontorets nytte av å ha los

Losenes bidrag til økt kunnskap og bedre samarbeid

I spørreundersøkelsen ba vi om en vurdering fra både losere og ledere om i hvilken grad losen har bidratt til økt kunnskap og bedre samarbeid på ulike områder. Respondentene ble bedt om å vurdere losens betydning/bidrag på en skala fra 1 "I meget liten grad" til 5 "I meget stor grad".

Figur 5.3 Kontorets nytte av å ha los

I hvilken grad har det at kontoret har hatt en los bidratt til...



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

Slik vi kan se av Figur 5.3, anser både losene og lederne at det å ha los har bidratt til økt kunnskap og økt samarbeid. Jevnt over ser vi også her at lederne anser at losene har en større betydning for NAV-kontorets kompetanse/kunnskap på psykisk helse enn det losene selv syns. Lederne vurderer i gjennomsnitt losenes bidrag ganske likt på alle spørsmålene bortsett fra på spørsmålet om losen har bidratt til bedre samarbeid med tiltaksarrangører i enkeltsaker, hvor færre mener at losene har bidratt i stor grad. For øvrig mener lederne at losen har bidratt i ganske stor grad (3,7-3,8) på alle områdene.

Losene vurderer at de har bidratt mest til økt kunnskap hos kontorets veiledere om konkrete virkemidler for å få brukere med psykiske helseproblemer ut i arbeid og økt kunnskap om psykisk helse (3,7 og 3,6). Det er relativt stor forskjell på hva lederne og losene mener i vurderingen av om losen har bidratt til bedre samarbeid mellom NAV-veiledere og psykiske helsetjenester i enkeltsaker. Losene vurderer dette til 3,1.

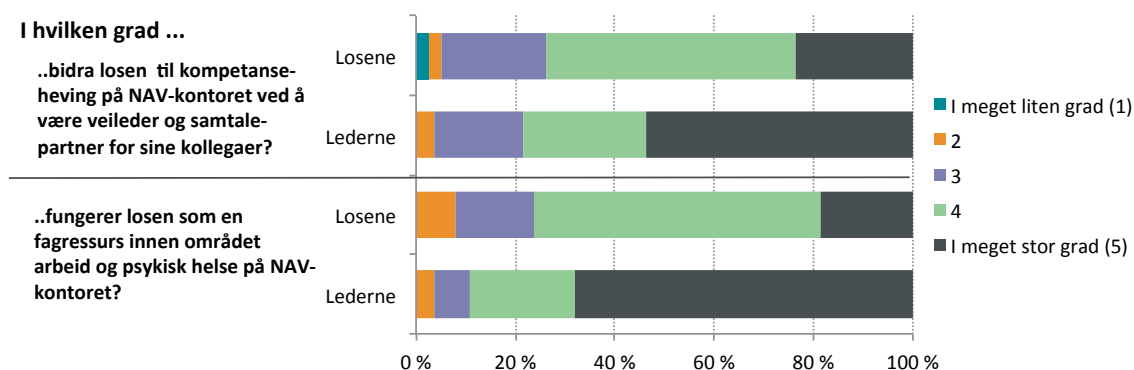
Et av målene er at losordningen skal bidra til økt kunnskap i det lokale arbeidslivet om inkludering/tilrettelegging for personer med psykiske helseproblemer. Dette målet er vanskelig å nå ettersom losen er i kontakt med en svært liten andel av lokalt arbeidsliv. Selv om vi er kjent med at en del av losene aktivt rekrutterer praksisplasser utenfor arbeidsmarkedsbedriftene, er det nok dette målet som i minst grad nås. Vi ser av figuren at det er stor forskjell på hvordan losene og lederne vurderer spørsmålet. Gjennomsnittlig svar for lederne 3,7, mens losene svarer 2,7.

Noen av fylkene med los har også en arbeidsgiverlos²¹ på fylkes arbeidslivssenter. Arbeidsgiverlosen skal bidra i arbeidet med å hindre at arbeidstakere med psykiske helseproblemer faller ut av jobb, og bidra til at flere med psykiske problemer kan komme ut i arbeidslivet. De retter ikke minst sin oppmerksomhet mot lokalt arbeidslivet på systemnivå.

Losens bidrag som veileder og fagressurs

Losen skal være en fagressurs på arbeid og psykisk helse på NAV-kontoret, samt bidra til kompetanseheving ved å være veileder og samtalepartner for sine kolleger. I spørreundersøkelsen ba vi losene og lederne vurdere hvilken betydning losen har for kontoret når det gjelder kompetanseheving og som fagressurs. I Figur 5.4 vises resultatet.

Figur 5.4 Losens bidrag til kompetanseheving og som fagressurs



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene og lederne

På spørsmål om losen bidrar til kompetanseheving på NAV-kontoret ved å være veileder og samtalepartner for sine kolleger, svarer nesten 80 prosent av lederne at losen gjør dette i stor eller meget stor grad (over halvparten svarer i meget stor grad), mens 76 prosent av losene mener at losen i stor grad bidrar til kompetanseheving på denne måten (22 prosent i meget stor grad). Omtrent tyve prosent av losene svarer at de verken bidrar lite eller mye til kompetanseheving.

78 prosent av losene svarer at de i stor grad fungerer som en fagressurs innen området arbeid og psykisk helse på NAV-kontoret. Nesten 90 prosent av lederne svarer det samme. Lederne svarer dessuten betydeligere oftere i meget stor grad enn det losene selv gjør.

5.2.2 Veiledernes erfaringer

I caseundersøkelsen intervjuet vi i tillegg til loser og ledere, også NAV-veiledere som var kolleger med losene. Gjennom disse intervjuene fikk vi informasjon om veiledernes erfaringer og nytte av losene. Veilederne ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde hatt kontakt med losen og kjente til losordningen. De var altså ikke representative for NAV-veiledere på kontoret.

Samtlige veiledere opplever losen som en faglig ressurs innenfor arbeid og psykisk helse. Veilederne forteller blant annet at losen informerer på fellesmøter internt på kontoret:

²¹ Ordningen med arbeidsgiverlos er et prøveprosjekt ved NAVs Arbeidslivssentre i sju fylker (Vest-Agder, Aust-Agder, Vestfold, Telemark, Akershus, Nord-Trøndelag og Troms). Arbeidsgiverlosens hovedoppgave er å være en ressurs- og kontaktperson innen arbeid og psykisk helse for arbeidsgivere. Arbeidsgiverlos skal bidra i arbeidet med å hindre at arbeidstakere med psykiske helseproblemer faller ut av jobb, og bidra til at flere med psykiske problemer kan komme ut i arbeidslivet. Losen skal gi veiledning og oppfølging til arbeidsgivere når det gjelder medarbeidere med psykiske helseproblemer. Fokus vil være på den ansattes funksjon og arbeidsmuligheter. Arbeidsgiverlosen skal også formidle informasjon og kunnskap om NAVs virkemidler og hvordan disse kan tas i bruk. Arbeidsgiverlosen er et supplement til øvrig arbeid i Arbeidslivssenteret, og skal jobbe både individ- og systemrettet (Hentet fra www.nav.no den 10.12.11).

Det har vært noen ganger på felles møter på kontoret at hun har hatt presentasjoner, losen har presisert at det er bare å komme.

Hun har jo holdt innlegg i avdelingsmøter – for eksempel i etterkant av kurs. Bringer tips som er nyttige for oss. Hun leder veiledningsforumet, det er møter ukentlig. Jeg har saker nesten hver uke til veiledningsforumet der jeg trenger veiledning – for eksempel i forhold til tiltak eller helse.

Ja. Hun har så mye kunnskap innen psykisk helse. Hun har fått kunnskap fra andre på samlinger og kommer tilbake til oss med informasjon. Jeg har lært mye om psykisk helse, og skjønner hvem jeg skal henvise videre

Ja, det gjør losen absolutt. Både om tiltakene og om mulighetene som finnes. Har informasjonsmøter, og kursvirksomhet for oss.

De ordinære veilederne opplever losen som en viktig samtalepartner. Inntrykket er at losen er tilgjengelig og terskelen for å ta kontakt med losen er lav.

Det fungerer veldig bra. Losen gir informasjon til oss om ulike tiltak og muligheter for brukerne, og bidrar i andre møter når det er behov. Losen tar seg alltid tid til å hjelpe oss. Vi har et nært samarbeid, vi drøfter mange saker sammen – losen har veldig god kompetanse og er generelt en veldig god støtte for oss.

Losen blir brukt som en ressurs av alle, alle vet hvem losen er og at losen kan bidra.

Ja. Hun har lært seg til måter å jobbe på. Hvordan man driver samtaler på. Sitter jeg fast så spør jeg henne. Snakker mye daglig. Prøver å få penger til mer oppfølging.

Det er imidlertid flere veiledere som skulle ønske at kontoret i større grad kunne utnytte losens faglige kompetanse enn det som er tilfellet i dag. Losen kunne drevet mer fagutvikling og gjort det bredere; det vil si overfor flere. Noen har et inntrykk av at det er ledelsen ved kontoret er en bremsekloss for å få til dette. Veilederne forteller:

Jeg hadde forventet at hun skulle bli brukt mer.

Kunne kanskje vært brukt litt mer, det er mange på kontoret som ikke har denne kompetansen. Hun kunne vært brukt mer i felles møter og sånne ting.

Kunne ønsket at losen kunne lære oss mer om psykiske lidelser. Det er ingen info på dette på avdelingsmøtene. De som har videreutdanning - de blir ikke brukt på kontoret.

Det er ledelsen som prioriterer losen ned. Ledelsen ønsker ikke å sette det i system. De vil ikke sette det på dagsorden. Vet ikke hvorfor ikke ledelsen vil. Hennes komp. er ikke forankret i toppen. Vi har jo ikke deltatt i noen diskusjoner om dette. Vi ser bare hvordan det virker der vi jobber. Vi mener vi kunne hente mye mer ut av losen enn det vi gjør. Vi kunne hatt mye mer i kompetanseutvikling. Vi har vel kanskje ikke tatt dette så mye opp i avdelingen. Det er i tilfelle losen som har vært pådriver. Hun har ønsket å presentere for oss, men så skjer det ikke noe i etterkant. Så det må jo være lederne som har stoppet det.

Losen er ikke sånn veldig brukt. Det er mye å gå på, vi kunne brukt losen mye mer. Losen har nylig vært med på fagmøter og også vært med på brukermøter. Det er veldig nyttig. Det er vanskelig å vite hvordan man skal snakke med brukere med tunge diagnoser – dette er læring som også er nyttig også i en annen sammenheng – med andre brukere

Vi burde bruke pakken bedre enn i dag. Losen kan løfte kompetansen hos oss alle. En spiss vi kan hente kompetanse hos. Det å ha en slik veileder i huset er veldig viktig. Fordelen at hun har sitter hos oss i samme kontor og samme etasje. Kjempe bra Det ville ikke gått om alle skulle ha gå på de samme kursene. Men fint å ha noen som kan lære dette – og så spre det til oss. Jeg har lært Motiverende intervju. Det var veldig nyttig. Jeg bruker det hele tiden. Man blir mer oppmerksom. Losen jobber jo mye mer

sånn. Hun kunne deltatt på mine møter med brukere – for å gi meg feedback på hvordan jeg fungerer i samtalene med brukere.

Av spørreundersøkelsen og intervjuene ser vi at det er ulike oppfatninger blant losere og veiledere på den ene siden, og lederne på den andre, om hvor mye losen blir brukt som faglig ressurs. Veilederne, og til dels losene, uttrykker at de ønsker at losen i større grad skal videreformidle sin kunnskap til kontoret, mens lederne ikke i like stor grad vektlegger dette.

5.3 Oppsummering

Et viktig mål med losordningen er at losen skal bidra til å heve kompetansen på psykisk helse på NAV-kontoret. Totalt sett gjør losene mye for å bidra til kompetanse og kunnskapsheving. Kompetanseoverføring skjer gjennom diskusjoner på møter, gjennom trekantsamtaler, gjennom presentasjoner og foredrag og ved å være tilgjengelig og svare på spørsmål fra andre veiledere. Losene kan også bidra med veiledning i samtalemetodikk og har kompetanse på hvordan veiledere bør møte brukere. De kan bidra med informasjon om psykisk helse og informasjon om øvrig hjelpeapparat, samarbeidspartnere og om aktuelle tiltak.

Vårt inntrykk er at man på de fleste kontorene er interessert i å få bistand til å finne nye løsninger; for eksempel i form av tiltak som kan være egnet for brukere med psykiske helseproblemer. Når det gjelder bistand til veiledningsmetodikk, samt holdninger og forståelse for psykiske lidelser, er det mer varierende hvor stor interessen og etterspørselen er.

Det varierer også hvor godt losene selv opplever at de er en ressurs på psykisk helse på kontoret. Mange påpeker at de har mye kontakt med noen av veilederne, men at NAV-kontoret er stort og at mange ikke har noen kontakt med losen. Flere hadde forventet større interesse og etterspørsel fra andre veiledere.

Flere av losene er opptatt av at de ordinære veilederne har stor arbeidsbyrde og ikke kapasitet til å vurdere hvilke tilfeller det kunne være nyttig å bruke losen. De opplever også at de ordinære veilederne synes deres arbeidssituasjon er så annerledes enn losens at de ikke ser at de kan bruke losens tilnærming til veiledning og oppfølging. Enkelte opplever at ledelsen på kontoret ikke er interessert i at losen skal bistå andre veiledere.

Vår vurdering er at det varierer mye hvor godt ledelsen på kontoret har tilrettelagt og prioritert kompetanseoverføring fra losen. Prioritering fra ledelsens side er avgjørende for å lykkes med dette målet. Det er nødvendig at lederne har fokus på hvordan kontoret kan dra nytte av losens kunnskap og kompetanse som andre på kontoret kan ha nytte av, og hvordan dette kan tilpasses NAV-veilederes arbeidsform. Det må også oppmuntres til å bruke losen både i trekantsamtaler, i fellesmøter og å søke råd hos losen.

Vi har sett at lederne vurderer losens bidrag til økt kunnskap og bedre samarbeid på feltet psykisk helse som større enn det losene selv gjør. Det samme gjelder vurderingen av hvilken betydning losen har når det gjelder bidrag til kompetanseheving ved å være samtalepartner og veileder for kollegene, og hvordan losen fungerer som en fagressurs. Dette henger sannsynligvis sammen med at lederne ikke har tilstrekkelig kjennskap til hva losen faktisk gjør for å spre kunnskap og kompetanse, og hvordan kontoret greier å nyttiggjøre seg dette.

Veilederne som vi har intervjuet gir uttrykk for at de opplever losen som en faglig ressurs innenfor arbeid og psykisk helse, og for de vi intervjuet var losen en viktig samtalepartner. Men de vi intervjuet var blant de veilederne som kjente losordningen best. De ga uttrykk for at kontorene i større grad kunne utnytte losens faglige kompetanse enn det som er tilfelle i dag, og at det mange steder var for lite informasjon om hvordan losen kunne brukes og hvilken kompetanse losen har.

Vår vurdering er at mange av NAV-kontorene har mye å gå på når det gjelder å dra nytte av losen som en ressurs på psykisk helse. Samtidig er det mange mål som er bakt inn i losordningen, og det er klart at prioritering av ett mål vil føre til nedprioritering av et annet. Det er begrenset hvor mye tid og kapasitet losene har når de både skal veilede internt og eksternt, samt følge opp egne brukere.

6 Samarbeid med eksterne samarbeidspartnere

Losen skal bistå bruker også utenfor kontoret ved behov, og være et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. Vedkommende skal sørge for at arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingstilbud er mer skreddersydd til den enkelte brukers behov – enn hva en ordinær veileder kan gjøre - og sørge for bedre overgang mellom aktiviteter. Losen skal ha mer fokus på ordinært arbeid, og redusere bruk av tilbud og tiltak i skjermede omgivelser.

Et sentralt mål med losordningen er altså å legge til rette for et godt samarbeid mellom NAV og det øvrige hjelpeapparatet, både i enkeltsaker og på generelt plan. I dette kapittelet gjennomgår vi hvordan losen samarbeider med eksterne aktører og drøfter losordningens nytte for eksterne samarbeidspartnere.

6.1 Kontakt med eksterne samarbeidspartnere

Losene har et omfattende samarbeid med eksterne samarbeidspartnere på vegne av sine brukere. I avsnitt 5.3.3 viste vi omfanget av slik kontakt de siste to månedene. Vi fant en stor variasjon mellom losene. Tiltaksarrangører/attføringsbedrifter var den instansen som losene hadde hatt mest kontakt med de siste to månedene, deretter fulgte DPS, fastleger, arbeidsgivere, kommunal psykiatritjeneste, andre behandlere fra spesialisthelsetjenesten og utdanningsinstitusjoner. Dette var imidlertid kontakt i enkeltsaker. Nedenfor ser vi nærmere på den kontakten losen har med eksterne samarbeidspartnere på systemnivå.

6.1.1 Samarbeid på systemnivå

Når det gjelder hvor mye losene jobber i forhold til eksterne aktører på systemnivå, det vil si for å informere om arbeidsmuligheter og tiltak for personer med psykiske helseproblemer og om losrollen, varierer også dette mye. Variasjonene har til dels sammenheng med prioritering av tid; mange synes ikke de har tid til slike oppgaver ettersom oppfølging av brukerne tar mye tid. Dels har det sammenheng med hvilke kontakter losene har fra tidligere, og dels med hvilken respons de har fått fra de eksterne aktørene når de har forsøkt.

Eksterne aktører som losene jobber mot på systemnivå inkluderer samarbeidende instanser som DPS, kommunal psykiatritjeneste, behandlingstilbud, ulike kommunale tjenester, utdanningsinstitusjoner og tiltaksarrangører.

Jeg jobber tett opp mot oppfølgingstjenesten i kommunen, med NAV og med poliklinikken. Jeg gir generell informasjon om hva som skjer.

Jeg gir råd og veiledning om tiltak som finnes. I tillegg til at jeg brukes i enkeltsaker. På bydelsnivå og DPS spør de etter informasjon.

Et sted har de avtalt å bruke en halv dag i uken på DPS for å informere:

Vi sitter på DPS en halv dag i uken. Vi gir veiledning om hvilke muligheter som ligger i NAV.

En los med lang erfaring fra psykiatrien sier følgende:

Jeg har særlig mye kontakt med DPS. Jeg har generelt god kontakt med helsevesenet, Jeg har jobbet der i 20 år. Jeg kjenner folk og systemet.

Det er stor variasjon i hvor omfattende kontakten som losene har med eksterne samarbeidspartnere. En los som jobber mye på systemnivå forteller om følgende aktiviteter de siste 6 månedene:

Har vært i dialog flere ganger med høyskolen som har forsket på brukere i fylket, i dialog med psykiatrisk dagsenter for samhandling, med Mental helse og har hatt opplæring i attføringsbedrifter. Har månedlige møter med DPS og psykiatritjenesten. Har hatt kompetanseheving ved NAV i forhold til psykisk helse, samtaler med døgnavdelingen og behandlingssteder og opplæring i forhold til leverandør av Vilje Viser Vei. Informasjon til videregående skole og fylkeskommunen med mer.

Enkelte loser tar også ansvar for å drifte konkrete fora med eksterne samarbeidspartnere

Jeg har ansvar for å innkalle og skrive referater til månedlige møter i ei samarbeidsgruppe med medlemmer fra NAV, DPS og kommunens psykiatritjeneste. Her gir vi hverandre informasjon og identifiserer vårt samarbeid rundt arbeid og psykisk helse, både positive og negative ting. Vi forsøker også å identifisere behov for nye lavterskeltiltak. Hver enhet har ansvar for å spre informasjon videre i egen enhet.

Flere av losene forteller at de informerte mye i starten, men at de ikke opplever det samme behovet nå:

Jeg informerte mye tidligere. Men ikke det siste året. Det er ikke samme behov nå fordi runden er tatt.

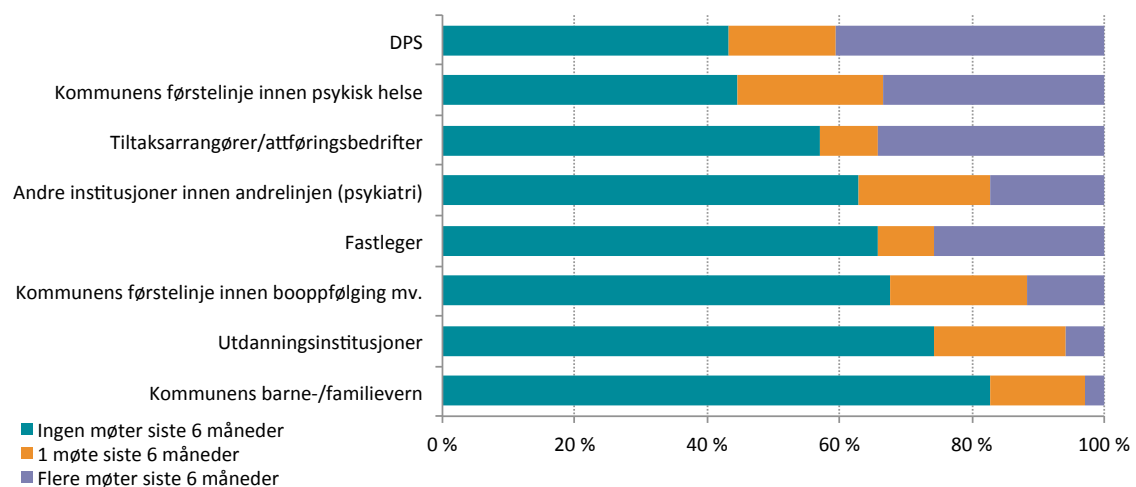
Enkelte har opplevde at det har gitt lite respons å ta kontakt med eksterne aktører for å informere på systemnivå:

Det er ingen kontakt. Jeg tok runden i begynnelsen og fortalte om losfunksjonen, men det har ikke vært møter i etterkant. En på DPS foreslo at vi skulle ha tettere kontakt, men hun ble sykmeldt og da stoppet det opp. Jeg har konsentrert meg om å jobbe på brukernivå. Det går ikke at jeg som vanlig NAV ansatt kan banke på døren på sykehuset og selge mandatet til losen og NAV. Man må ha lederforankring. Jeg jobber ikke på systemnivå, kun individnivå.

6.1.2 Omfang av møter og foredrag på systemnivå

Når det gjelder møter på systemnivå kan dette være i form av møter med nøkkelpersoner/ledelse eller i form av presentasjoner/foredrag for en gruppe ansatte hos relevante samarbeidspartnere. Figuren nedenfor viser svarfordeling fra spørreundersøkelsen på spørsmål om losen i løpet av de siste seks månedene har hatt møte med nøkkelpersoner eller ledelse hos ulike samarbeidspartnere for å informere om losordningen eller NAV.

Figur 6.1 Har losen de siste 6 månedene hatt møte med nøkkelpersoner/ledelse i følgende samarbeidspartnere for å informere om losordningen/NAV?



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Slik vi kan se av figuren er det DPS og kommunens psykiatritjeneste flest loser har hatt kontakt med, deretter tiltaksarrangører, andre institusjoner i andrelinjen og fastleger. Vel 40 prosent av

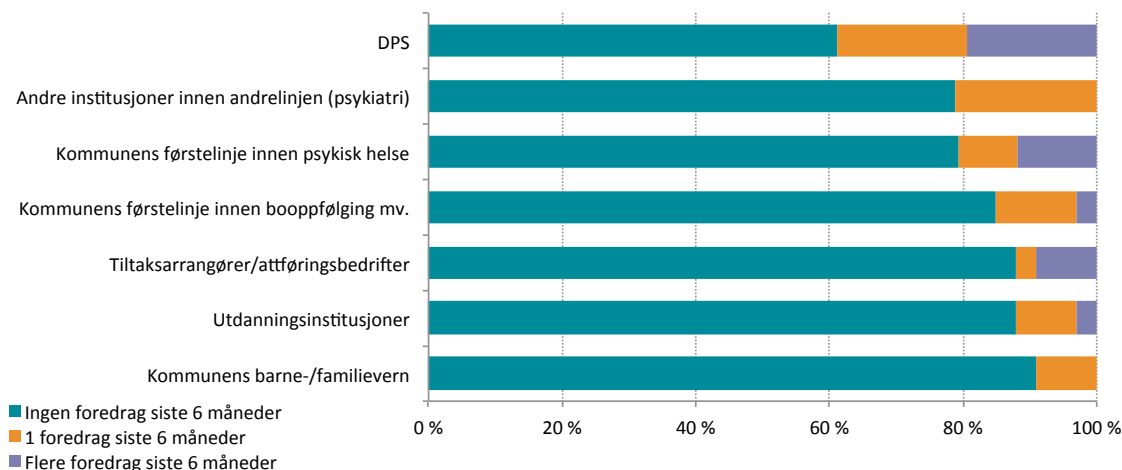
losene har hatt flere møter med DPS, mens 16 prosent har hatt ett møte de siste 6 månedene. Losenes møtefrekvens har vært nesten like høy når det gjelder kommunens førstelinje innen psykisk helse.

I avsnitt 3.3.6 omtalte vi at mange av losene fungerer som NAVs kontaktansvarlige overfor utførelsesbedrifter og/eller Vilje Viser Vei-tiltak. I Figur 6.1 ser vi at 34 prosent av dem har hatt flere møter, mens 9 prosent av losene har hatt ett møte med tiltaksarrangør/utførelsesbedrift de siste 6 månedene.

37 prosent av losene har hatt et eller flere møter med andre institusjoner fra andrelinjen (psykiatri), mens 36 prosent har hatt minst ett møte med fastleger. Vi ser videre at 33 prosent av losene har hatt minst ett møte med kommunens førstelinje innen booppfølging mv., mens 26 prosent har hatt møte med en utdanningsinstitusjon og 17 prosent har hatt et eller flere møter med kommunens barne-/familievern.

I spørreundersøkelsen spurte vi også om omfang av foredrag el.l. som losen har holdt for ansatte for å informere om losordningen/NAV hos de samme samarbeidsaktørene. I Figur 6.2 viser vi omfang av foredragsvirksomhet i løpet av de siste 6 månedene.

Figur 6.2 *Har losen de siste 6 månedene holdt foredrag el.l. for ansatte hos følgende samarbeidspartnere for å informere om losordningen/NAV?*



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Slik figuren viser har ikke losene holdt veldig mange slike foredrag det siste halve året. Vi ser videre at det vanligste er at losene har foredrag for ansatte i et DPS der 19 prosent har hatt ett foredrag i løpet av de siste seks måneder og 19 prosent har hatt flere enn ett foredrag. Når det gjelder foredrag for ansatte i kommunens førstelinje innen psykisk helse har 9 prosent av losene hatt ett foredrag mens 12 prosent har hatt flere foredrag de siste seks månedene. 21 prosent av dem har hatt ett foredrag for ansatte i andre institusjoner innen andrelinjen (psykiatri).

Noen losere har holdt foredrag for ansatte i kommunens førstelinje innen booppfølging mv., tiltaksarrangører/utførelsesbedrifter, utdanningsinstitusjoner og/eller kommunens barne-/familievern, men omfanget er relativt lavt.

Vi ba også losene om å komme med andre eksempler på kontakt som de har hatt de siste 6 månedene for å informere om losordningen/NAV på systemnivå. Svarene viste at det er stor variasjon i hvem de har hatt kontakt med og hva slags kontakten de har hatt.

Nedenfor følger noen eksempler:

- *Infomøte hos arbeidsgiver i bilbransjen - jeg er kontaktperson i forhold til delmål 2 i IA-avtalen.*
- *Jobbing opp mot Karrieresenteret lokalt.*
- *Informasjonskurs for brukere av dagtilbud/aktivitetssenter.*

- *Presentasjon gjennom arbeidslivskurs i psykiatrisatsingen: "Sees i morgen!"*
- *Holdt innlegg på samling for ergoterapeuter i regi av Norsk ergoterapeutforbund.*
- *Informerer om los / nav i enkeltmøter med ulike kontakter både innen arbeid og helsesiden. Har månedlige møter med DPS på systemnivå. Har også de siste 6 mnd hatt et erfaringsutvekslingsmøte med DPS og kommunes psykiske helsetjeneste*
- *Initiert samarbeid med Arbeidslivsenteret, spesielt rettet mot vedkommende som har ansvar for Sees i morgen-kursene samt kontaktperson for spesielle bedrifter jeg har kontakt med*
- *Innlegg på Verdensdagen for psykisk helse 10/10.*
- *Månedlige møter med DPS, helse- og velferdskontor og kommunal psykiatritjeneste.*

6.2 Nyten for eksterne aktører

For å vurdere hvilken nytte de eksterne samarbeidspartnerne har av losordningen baserer vi oss på informasjon fra intervjuer. Vi har intervjuet representanter for DPS samt andre instanser fra andrelinjen, kommunens psykiatritjeneste samt andre instanser i førstelinjen, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og Arbeidsrådgivningskontor (ARK). Vi har inkludert ARK under omtalen av eksterne aktører fordi de ikke er en del av NAV-kontoret og organisert under en annen leder enn losen. Når vi vurderer eksterne aktørers nytte av losordningen, er det ut fra den kontakten de har hatt med losene både på systemnivå og knyttet til enkeltbrukere.

6.2.1 Kommunens psykiatritjeneste

Slik vi har vist er det et omfattende samarbeid mellom aktørene i kommunens psykiatritjeneste og losene. Kommunenes psykiatritjeneste har ulike tilbud til personer med psykiske helseproblemer, men bredden i tilbudene varierer fra kommune til kommune. Arbeidsmetodene til kommunenes psykiatritjeneste kan omfatte krisehjelp, dagsenter, hjemmebesøk, hjelp med daglige gjøremål, ulike aktivitetsgrupper, koordinering av tjenester og langvarig behandling.

Informantene vi har intervjuet er ansatt som sykepleiere, psykologer eller miljøterapeut i kommunene. De fleste aktørene i kommunens psykiatritjeneste som vi har snakket med forteller at de har god kunnskap om losordningen og NAVs satsing på arbeid og psykisk helse, slik som Vilje Viser Vei.

De fleste intervjuobjektene har blitt kjent med losordningen gjennom behandling av pasienter som har los, mens noen forteller at losen tok kontakt og informerte om losordningen i oppstartsfasen. Per i dag har de fleste aktørene kontakt med losen på individnivå, for å samarbeide om brukere. Noen forteller at de også har kontakt med losen på systemnivå der det har ble gitt generell informasjon om losordningen, NAV og ytelser.

Aktørene opplever samarbeidet med losen som svært nyttig. De trekker frem tilgjengelighet, spontanitet og kontinuitet i oppfølgingen av brukerne som viktig. Videre mener aktørene at losen bidrar til å lage en helhetlig og godt tilpasset aktivitetsplan for bruker. En informant forteller:

Losen tar hele ansvaret, i mye større grad enn en ordinær NAV-veileder gjør. Losen er en kunnskapskilde for oss, og er mye mer på tilbudssiden enn det en vanlig veileder er. Losen følger opp, og vi slipper å mase om fremgang hele tiden. Losen er mer tilgjengelig, kjenner systemet og kan derfor gi raske tilbakemeldinger til oss og til brukeren. Ellers er NAV ganske tungvint og tungrodd.

Et mål med losordningen er at losen skal være et bindeledd mellom brukere og hjelpeapparatet. Informantene trekker fram at losen er spesielt viktig når det gjelder mulighetene for å få kontakt med NAV og å finne tiltak og utdanning til bruker. Losen bidrar til en helhetlig koordinering av brukers tjenester, men det presiseres at det varierer hvorvidt losen er et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat – ofte fungerer også kommunens psykiatritjeneste som bindeledd.

Mange av informantene mener at losen har bidratt til å endre deres syn på hvilke muligheter personer med psykiske helseproblemer har for å komme i arbeid. De forteller at losen har bidratt til å heve deres kunnskapsnivå om NAV og om hvilke tiltak som finnes. Enkelte forteller også at losen har bidratt til kunnskap om hvordan man kan møte personer med psykiske helseproblemer.

På spørsmål om hvordan kontakten mellom aktørene og losen kan bli bedre, svarer samtlige informanter at kontakten allerede fungerer veldig bra. En behandler legger til:

Vi synes hun er flink, men vi er kanskje for forsiktig med å si hvor alvorlig lidelsene til pasientene er. De fleste har psykoser. Dette får følger for arbeidslivet. Vi opplever at hun er åpen og kreativ til forslag. Men losen vil kanskje teste brukeren for langt i arbeid?

En annen informant forteller at samarbeidet med losen ikke fungerer optimalt, fordi losen ikke får delta nok i arbeidet med bruker:

Det hadde det vært bra om losen kunne stille på de faste møtene hos oss ute i de ulike bydelene. Losen har tilbudt seg dette, men vi har hatt en leder som ikke har vært så interessert i dette.

Informantene mener at det har vært svært viktig for brukerne å ha en los, og at losen har hatt stor betydning for å gi brukerne en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet og ved å finne tilpassede tiltak eller skole til brukerne. Dette har stort sett vært veldig vellykket. Noen nevner imidlertid at losen i enkelte tilfeller har hatt brukere som har vært lite motiverte for arbeid og for syke til å delta i aktiviteter. Det at losen også følger opp brukere med dårlig prognose for å komme i arbeid blir imidlertid sett på som positivt. En informant forteller:

Hun blir en positiv link inn mot NAV. Det er ikke hennes feil hvis hun ikke lykkes. Hun står i det selv om brukerne ikke er så lovende i forhold til arbeid. Synes ikke losen skal konsentrere seg om de som er mest motivert for arbeid. Da faller de mest syke helt utenfor samfunnet.

6.2.2 DPS/behandlingsapparatet

Losen har et omfattende samarbeid med Distriktpsikiatriske sentre (DPS) og øvrig behandlingsapparat. DPS har hovedansvar for psykisk helsevern for voksne i sitt område. Tjenester ved DPS omfatter døgntilbud, dagtilbud, poliklinikk og akutt-team. Det øvrige behandlingsapparatet består av fastleger, psykologer og spesialiserte sykehusavdelinger.

Enkelte aktører i DPS og behandlingsapparatet for øvrig har fått kjennskap til losordningen ved deltakelse på informasjonsmøter om ordningen, mens andre ble kjent med losen da de fikk en pasient som hadde los. Samarbeidet mellom disse behandlerne og losen er hovedsakelig et samarbeid om de enkelte brukerne som har los. I likhet med aktørene i kommunens psykiatritjeneste, har aktørene i DPS og øvrig behandlingsapparatet også kontakt med losen gjennom faste ansvarsgruppemøter og ved behov. Det er ofte kontakt per telefon og e-post. Ved to case-kontorer sitter losen på DPS en halv dag i uka og veileder pasienter og behandlere i spørsmål om tiltak, arbeid, ytelser og lignende.

Det er spesielt tre faktorer som gjør losen til en attraktiv samarbeidspartner for behandlerne. For det første har losen bedre kapasitet enn andre veiledere, noe som gjør losen mer tilgjengelig og bidrar til tett oppfølging av brukerne og en kontinuitet i oppfølgingen som skiller seg fra hva de ellers ville fått. For det andre har losen god kunnskap om NAV og ytelser, samt om tiltak og arbeid. Dette er kunnskap som kompletterer helsetjenestens kompetanse. For det tredje har losene kompetanse på psykiske lidelser. Aktørene i helsetjenesten opplever at de snakker samme språk – noe som gjør samarbeidet enklere. Informantene forteller:

At pasienten har hatt los, det har vært nøkkelen. Jeg som behandler har ikke kunnskap om dette. Uten losen hadde vedkommende vært uføretrygdet. Jeg som behandler hadde vært sjakk matt. Det hadde ikke gått. Og det mener pasienten selv også.

Jeg har vært i kontakt med flere løser. For to av mine brukere tror jeg at det å ha en los har hatt stor betydning, og for to andre brukere vil jeg si at det har vært avgjørende. De ville ellers ha droppet ut av hele NAV-systemet. Losen er mer tilgjengelig for møter enn andre i NAV, og vi har en god og uformell tone på møtene. Jeg har ikke alltid mulighet til å følge opp brukerne så tett – det blir mye telefoner og brev.

Veldig stor betydning. (...) Hun gjorde en bra jobb. Hun tok et godt ansvar for saken. Vi så at vi fikk et gjennombrudd for pasienten. Hun kom tilbake til arbeidslivet. Veldig fornøyd pasient.

Losen er mer konkret om hva de ulike tiltakene inneholder, hun har god kjennskap til de ulike tiltakene og dermed er sjansen mindre for at vi kaster bort vår eller brukerens tid med urealistiske alternativer.

Jeg har inntrykk av at losen følger opp tettere, tar mer personlig ansvar for brukeren. De har godt kjennskap til sine brukere og deres utfordringer, og de tar seg bedre tid til å stille opp for brukeren.

Samtlige informanter opplever ansvarsfordelingen mellom seg/egen virksomhet og losen som klart definert og god. De fleste mener at losen har en viktig koordinatorrolle mellom bruker og behandlingsapparat, og mellom bruker og tiltaksarrangører, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

For eksempel; jeg har en bruker som hadde behov for norskundervisning. Losen bidro med å finne frem til kurset, søke vedkommende inn, starte opp og ikke minst følge opp brukeren underveis. Veldig bra.

Flere aktører forteller at det har vært svært lærerikt å samarbeide med losen, spesielt når det gjelder muligheter for personer med psykiske helseproblemer. En informant forteller:

Ja, jeg har forstått at det er flere muligheter og alternativer for brukeren enn det jeg har trodd. Og det er rom for mer fleksibilitet, det vil si tilpasninger til den enkelte brukers ønsker og behov, enn jeg opprinnelig antok.

På spørsmål om hvordan losordningen kan forbedres, blir det trukket frem at det er behov for flere løser. Hyppigere informasjonsmøter og tettere oppfølging av brukere på arbeidsplassen blir også nevnt. I tillegg er det viktig at forventningspresset til hva brukeren skal oppnå ikke blir for stort. Videre reflekteres det over hvilke pasienter som har best nytte av los.

Det er en massiv ressursinnsats fra los, og det vil alltid være en knapphetsgode. Derfor må vi være bevisst på hvem vi velger ut av pasienter. Når noen er for syke, så må man ikke gjøre det. Det er ikke klokt å ha løser på alt.

Enkelte aktører opplever usikkerhet knyttet til det videre samarbeidet med losen, fordi det er tvil om ordningen skal videreføres eller ikke.

Vi er redd for at losen skal forsvinne, ordningen er like viktig for oss samarbeidspartnere som for brukeren. Vi har behov for kompetansen losen har. På lang sikt er jeg sikker på at det er lønnsomt for samfunnet å investere i losordning.

6.2.3 Tiltaksarrangører

NAV kjøper tjenester av tiltaksarrangører for at brukere med nedsatt arbeidsevne skal få nødvendig opplæring og prøve seg i arbeidslivet. Tiltaksarrangørene kan tilby en rekke tiltak, slik som avklaring av ønsker og behov, praksisplass i skjermet virksomhet, arbeid med bistand, varig tilrettelagt arbeid og kurs (for eksempel AMO-kurs).

Samarbeidet mellom losen og tiltaksarrangører er omfattende. Representanter for tiltaksarrangørene vi har intervjuet har god kjennskap til losordningen, og omtrent halvparten av dem har deltatt i møter der det har blitt gitt generell informasjon om losordningen og andre av NAVs satsninger på arbeid og psykisk helse. De fleste arrangørene kjenner også godt til tiltak som Vilje Viser Vei.

Tiltaksarrangørene samarbeider hovedsakelig med losen på individnivå, det vil si om oppfølging av brukere. Noen arrangører deltar jevnlig i møter med losen på systemnivå, der det snakkes om tiltak, psykiske lidelser og NAV. Losen og arrangørene møtes i ansvarsgruppemøter, trekantsamtaler med brukere og ellers etter behov. Aktørene forteller at de i tillegg til møter, holder kontakt med losen på e-post og telefon. Noen har kontakt med losen flere ganger i uka, mens andre har kontakt en gang i måneden, avhengig av hvor mange brukere de samarbeider om.

Aktørene beskriver losen som tilgjengelig, og forteller at losen deltar i møter og aktiviteter knyttet til brukerne i større grad enn NAV-veiledere. Informantene forteller:

De er flinke til å ta kontakt – de er like engasjerte som vi er. Det er en befrielse.

Det viktigste er tilgjengelighet, få mobilnummer og email. Effektivt. Vi slipper å vente, vi får svar.

Jeg har inntrykk av at losen oftere stiller på møter sammen med brukeren enn en NAV-veileder gjør. Losen kjenner brukerne veldig godt, er klar over helsesituasjonen og utfordringene der. Losen følger opp brukeren veldig tett. Vi har ofte utfordringer med å få kontakt med de ordinære veilederne i NAV.

Jeg har satt spesielt stor pris på menneskeligheten til losen. De vanlige veilederne fokuserer mange ganger kun på det økonomiske siden, hvor mye dagpenger de har rett til og hvilke andre former for tilskudd de kan få etc. Losen ser sammenhengen mellom de ulike problemene, og sier ikke bare at elevene må skjerpe seg, men har en mer menneskelig og forståelsesfull holdning som er mer konstruktiv.

Ansvarsfordelingen mellom tiltaksarrangørene og losen oppleves stort sett som tydelig. Arrangørene har det daglige ansvaret for brukeren, mens losen er en tilleggstjeneste. I de fleste tilfeller er losen en som bidrar til å koordinere de tjenestene som bruker mottar. Flere arrangører legger vekt på at losen tenker helhetlig, og derfor blir et naturlig bindeledd til andre institusjoner. Andre arrangører mener de selv fungerer som bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat i større grad enn losen. For tiltaksarrangørene er losen først og fremst et bindeledd til NAV. Fire av dem forteller:

Losen blir en koordinator, det er ikke alltid så lett for skolen å følge opp alt som skjer på alle områder i elevens liv, så vi fokuserer mest på det som har med skolehverdagen å gjøre, mens losen kan ta mer ansvar på helse og behandlingssiden for eksempel. Losen sitter hele tiden med et helhetsbilde av eleven, og vil kunne se årsaker og sammenheng mellom utvikling og utfordringer for eleven, og kan derfor hjelpe best mulig.

Vår hovedoppgave er å få brukere i jobb. Men det er ofte en del ting som hindrer dem, ikke bare at de ikke kan skrive en søknad eller cv, men økonomi, psykiske problemer osv. Og da trenger ikke vi å bruke tid på det, losen setter dem i kontakt med de riktige instansene.

Nøkkelordet er helhetlig tenkning/opplegg. Losen hjelper alle oss som er involvert, og bistår samarbeidspartnerne på en veldig god måte. Losen har spesialkunnskap om systemet, har god oversikt over aktørene og prosessene i NAV. Dette har gjort det mulig for oss å gi et best mulig tilbud tilpasset brukeren. Losen er i tillegg veldig tilgjengelig, det er bra for oss å ha et kontaktpunkt, en person som har ansvar for å følge opp og drive fremgangen.

Losen er først og fremst et bindeledd inn mot NAV/sosiale tjenester slik jeg opplever det. Losen kunne jobbet enda mer helhetlig tror jeg.

Tiltaksarrangørene opplever losen som en viktig støttespiller i arbeidet med bruker, og en kilde til kunnskap når det dreier seg om NAV, arbeid og psykisk helse. Flere trekker frem en felles forståelse av brukers problematikk som en viktig grunn til at samarbeidet fungerer så godt. Losene har en fleksibel tilnærming, og deltakere med los har større mulighet til å fullføre et tiltak.

Tiltaksarrangørene mener at det har stor betydning for deres brukere å ha los.

Det som er vanskelig for dem som sliter psykisk er at de har problemer med stabilt oppmøte og sånn. Det som jeg ser som veldig positivt, er at losen har mulighet til å tilpasse jobben sin til den enkeltes behov. Losen viser muligheter for brukerne. NAV-systemet er ikke oversiktlig, og losen finner veien videre, og stiller krav. Hvis noen har behov for å få tettere oppfølging, feks bare for å komme seg ut av huset, så kan losen følge opp.

Losen gir veldig tett oppfølging og har god forståelse for at ting kan ta tid og er åpen for forlengelse av tiltak dersom det er nødvendig. Jeg tror det betyr mye for bruker å vite at losen stiller opp.

I det tilfelle her, og i følge brukeren, har losen hatt alt å si! Brukeren ble kastet rundt i NAV-systemet lenge, men alt falt på plass når hun fikk los. Losen er dessuten en støtte for både henne og meg, når vi forholder oss til NAV. Om effekt: det er jo vanskelig generelt å si at ting ikke hadde fungert uten los, men det i tilfellet jeg viser til med min bruker så hadde det i hvert fall gått mye senere.

Det har vært veldig positivt. Det er ikke alle deltakerne som klarer å fullføre tiltaket her hos oss, men jeg har inntrykk av at de brukerne som har en los klarer seg bedre enn de andre. De får bedre oppfølging, det blir bedre planlegging av tilrettelegging/tilpasning til brukerens ønsker og behov – det blir bedre forarbeid. Dette bidrar til at det er større sjanser for at brukeren klarer seg. Det er veldig viktig for oss å ha en los også – det letter kontakten med NAV.

I 9 av 10 tilfeller har det fremmet prosessen til å komme et steg videre. Brukeren må være interessert selv.

Losen ga seg ikke, han prøvde forskjellige veier, kartla interesser osv. Så sa hun til slutt at hun ville til noen som hadde dyr, og da kom han hit. Han snakket hennes språk, snakket med henne, lot henne være med i prosessen. Ting skulle ikke ordnes over hennes hode. Andre får kanskje bare brev i posten om ditt og datt, men så er de så syke, at de ikke klarer å møte opp. Losen gikk sammen med henne for å ordne ting. Hun begynte på datakurs, hun hadde ikke klart det uten losen. Det var ikke ressurser hjemme lengre til å følge opp, foreldrene hadde gitt henne opp, hun hadde kanskje endt opp med uføretrygd.

Ettersom losen er en så betydningsfull samarbeidspartner for tiltaksarrangørene, opplever bedriftene at de er sårbare dersom losen skulle bli sykmeldt eller slutte.

6.2.4 Arbeidsgivere

Samarbeidet mellom los og arbeidsgivere har hittil først og fremst vært knyttet til brukere som er i praksis eller prøver seg i ordinært arbeid. Det er relativt få brukere som har kommet i ordinært arbeid. Omfanget av samarbeidet mellom los og arbeidsgivere er derfor begrenset. I de tilfellene der brukerne har kommet i arbeid, fungerer samarbeidet mellom los og arbeidsgiver godt.

Arbeidsgiverne samarbeider med losen om brukere de har ansatt, men de få informantene vi har intervjuet har ingen erfaring med losordningen ut over dette. Felles for dem er at de kjente brukeren før de valgte å ansette vedkommende. En bruker hadde vært ansatt i bedriften tidligere, mens en annen tidligere hadde vært elev ved skolen vedkommende ble ansatt.

Arbeidsgiverne har faste oppfølgingsmøter med losen og bruker, samt med andre aktører som lege, der det fortløpende blir vurdert hvilken type oppfølging det er behov for. Hyppigheten av disse samtalene varierer fra 2 ganger i halvåret til hver 14. dag.

Informantene er svært tilfredse med losordningen når det gjelder oppfølging av bruker og samarbeidet med losen. Losen bidrar med kunnskap om NAV, og fungerer som et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat. Arbeidsgiverne mener at losen skiller seg mye fra NAV-

veiledere, ved å følge opp bruker tett og drive prosessen fremover. Arbeidsgiverne forteller at losen er tilgjengelig og er en viktig støtte for dem.

Det er enighet blant arbeidsgiverne om at losen har bidratt til at de har valgt å ansette en person med psykiske helseproblemer. De tror også at det å ha los har bidratt til å bedre livskvaliteten for deres ansatte med psykiske lidelser.

Hadde det ikke vært for losen, ville brukeren ikke vært i arbeid. Det er også losen som har pushet på og fått en såpass høy prosentats (60 prosent) stilling for brukeren. Vi som arbeidsgivere har brukt mye tid på å definere hva det er rimelig å kreve av innsats og resultater fra brukeren.

6.2.5 NAV Arbeidsrådgivningskontor (ARK)

NAV Arbeidsrådgivningskontor (ARK) er en spesialenhet som gir faglig bistand til arbeidssøkere. ARK bistår personer som har behov for veiledningsbistand som går utover den bistand de lokale NAV-kontorene kan gi. I første rekke er dette brukere som opplever særlige vansker med å finne gode løsninger i forhold til arbeid.

ARK er også faglig rådgiver og samarbeidspartner for veiledere i NAV. I mange av fylkene er det dessuten ansatte i ARK som følger opp og veileder losen. En av informantene fra ARK deltar også i et forum der det diskuteres hva slags saker losen skal ha. En annen deltar også i fellesmøter med los og fylkeskoordinator.

I tillegg bistår informantene losen og andre veiledere når det dreier seg om enkeltbrukere, både i trekantsamtale med bruker og på tomannshånd.

Aktørene i ARK har en veldig positiv oppfatning av losens funksjon, ikke minst når det gjelder ringvirkningene innad i kontoret.

At de har så få brukere, at de er tett på og kan hindre folk i å falle ut fra tiltak og jobb og lignende. Det er så små ting som skal til for at de holder seg der. Losen er tilgjengelig. Våre loser er ekstra dedikerte i jobben og ekstra flinke. Losene kan være med veiledere i vanskelige saker – som konsulent. Det er veldig bra.

Samarbeidet mellom informantene i ARK og losen fungerer svært godt.

Jeg synes alt fungerer bra. Inspirerende at vi begge har bakgrunn i helsevesenet og i Aetat. Vi har perspektiver – vi ser helheten – helse og jobb. God kjemi, bra kommunikasjon. Det som er bra er at vi er NAV-folk. Det har betydning for veiledning av veiledere. Vi kaller inn andre medarbeidere til møte – samarbeider en gang i måneden.

Rådgiverne forteller at det har vært meget viktig for brukerne å ha en los.

Jeg husker blant annet en ung dame – hun var alvorlig syk. Etter hun fikk los kunne jeg se en helt annen innstilling til seg selv og fremtiden. Hun kom seg ut i arbeid. Det var et stort skifte. En annen – stoffmisbruker – det begynte å gå bra, men han fikk et tilbakefall. Da samarbeidet vi med en klinikk og fikk ham innlagt. Så det gikk bedre med ham.

En rådgiver trekker frem at losen ofte har brukere som er langt unna arbeidslivet, og at dette gir en dårligere måloppnåelse.

De er satt på veldig tunge saker. Folk med store psykiske lidelser som er langt fra arbeidslivet. Funksjonsnivået er dårlig. De er mer i en rehabiliteringsfase med medisinsk behandling. Ellers kan man stille spørsmål om nytten av prosjekter som bare varer 3-4 år og så legges ned.

Jeg kan fortelle at mange veiledere kommer til meg med saker og ofte kan de løses, men det er ikke utenkelig at det er behov for flere loser.

6.3 Oppsummering

En viktig del av losenes oppfølging av brukere er å ha kontakt med andre aktører som bistår brukerne. Det er i særlig grad behandlere fra første- og andrelinjen, tiltaksarrangører og kommunale instanser losene har slik kontakt med. I noen grad har losene kontakt med utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere. De fleste losene har relativt mye kontakt med eksterne samarbeidspartnere på vegne av brukerne.

Når det gjelder kontakt på systemnivå er det store variasjoner i hvor omfattende denne kontakten er. Det har til dels sammenheng med ulik prioritering av tid, dels med hvilke kontakter og erfaringer den enkelte los har fra tidligere.

De eksterne aktørene har stor nytte av samarbeidet med losen. Aktørene trekker frem at losene er tilgjengelige, fleksible og har kontinuitet i oppfølgingen av brukerne. Tiltaksarrangørene opplever at losen er et bindeledd til andre aktører, både i NAV og i behandlingsapparatet, og helsetjenesten har spesielt god nytte av losens kunnskap om NAV, tiltak og arbeid. Flere av informantene sier at de har lært mye om hvilke muligheter som eksisterer etter å ha samarbeidet med losen. I tillegg har losen kunnskap om psykiske lidelser, og ”snakker samme språk” som behandlerne. Både tiltaksarrangører og behandlere har erfart at det å ha los har stor betydning for brukernes muligheter til å komme i arbeid på sikt.

Arbeidsgiverne opplever losen som en viktig støtte, og at det er enklere å ansette en person med psykiske helseproblemer når vedkommende har los.

7 Fylkeskoordinatorens rolle

Fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse har en faglig støttefunksjon overfor losen. Vedkommende er i de fleste fylkene lokalisert på NAV fylke, men minst én koordinatorer sitter på fylkets Arbeidsrådgivningskontor (ARK). I tillegg til lossatsingen har fylkeskoordinatorerne ansvar for eventuelle andre programmer som fylket har innenfor den nasjonale strategiplanen arbeid og psykisk helse.

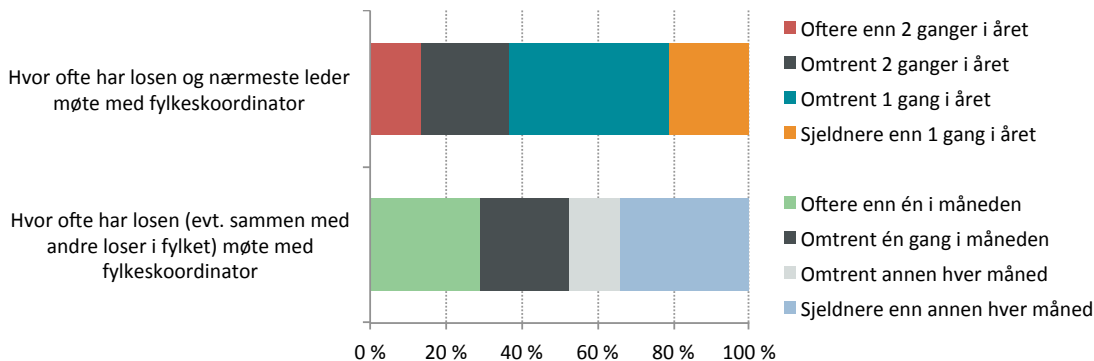
Fylkeskoordinatoren skal ha faste møter med los og leder ved NAV-kontoret for å utvikle losrollen. Fylkeskoordinatoren skal kvalitetssikre satsingen ved å gi fagstøtte til los og NAV-kontor, følge opp losens rapportering og sikre at retningslinjene følges. Faglige problemstillinger som en ikke klarer å løse, eller som trenger en prinsipiell avgjørelse, skal bringes opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fylkeskoordinator skal også rapportere til direktoratet når det er endringer i ansettelsesforhold, langvarig sykdom, permisjoner og lignende.

Vi har intervjuet fylkeskoordinatoren for arbeid og psykisk helse i alle 13 fylkene som har los. Tema for intervjuene var rammer og føringer på losordningen, fylkeskoordinatorens erfaringer med de berørte NAV-kontorene, samt deres erfaringer med og refleksjoner til losenes samhandling med samarbeidspartnere i hjelpeapparatet.

7.1 Oppfølging av los og NAV-kontor

I følge *Ressursheftet* skal fylkeskoordinator ha faste møter med los og leder ved NAV-kontoret for å utvikle losrollen. Slike møter skal gjennomføres minst en gang i halvåret. Møter mellom los og fylkeskoordinator bør gjennomføres minst en gang i måneden.

Figur 7.1 NAV-kontoret og losens kontakt med fylkeskoordinator



Kilde: Spørreundersøkelsen til losene

Møter mellom fylkeskoordinator, los og NAV-leder

Alle fylkeskoordinatorerne har hatt møter med los og leder/avdelingsleder i NAV for å drøfte utformingen av losrollen. Som vi kan se av Figur 7.1 er det imidlertid kun 37 prosent av dem som oppfyller kravet om møter minst én gang i halvåret. Resten av fylkeskoordinatorerne gjør det sjeldnere. 22 prosent gjør det sjeldnere enn 1 gang i året.

Enkelte fylkeskoordinatorer svarer at de hadde flere slike møter i starten, men at det av ulike grunner er en stund siden sist. Også i flere av våre casekontorer hersket det usikkerhet om hvor ofte de har møter med fylkeskoordinator. For noen var det lenge siden, og lederne visste ikke når neste møte skulle være. Enkelte rapporterte også at møter var avlyst, uten at nytt tidspunkt var avtalt.

Alle oppfatter møter mellom fylkeskoordinator, leder og los som viktige. I møtene diskuteres innhold i losoppfølgingen og losens rolle på kontoret. De diskuterer praktiske erfaringer, hvilken nytte losen representerer for kontoret, hvordan det best kan legges til rette for losens arbeid og hvordan andre på kontoret kan nyttiggjøre seg losen. Fylkeskoordinatorerne forteller:

Vi diskuterer hvordan kontoret bruker losen i den individuelle oppfølgingen og overfor andre instanser.

Vi diskuterer hva losen skal gjøre av andre oppgaver. Det har vært et stort press i forbindelse med sykefravær og oppbygging av restanser.

Diskuterer praktiske erfaringer. Nyten for kontoret. Signalene fra direktoratet.

Drøfter rammeverk, utfordringer og veileder.

I starten var det å definere en rolle, men nå er det hvordan man skal jobbe opp mot ordinært arbeid. Vi snakker om alt som har med losrollen å gjøre.

Hva skal vi ha fokus på videre. Hvilke tiltak det skal det satses på. Hva er erfaringene fra kontakt med helsesiden, både fra losen side og fra leders side.

Møtene oppfattes å være en arena for dialog. Losen får en forankring hos NAV-lederen av arbeidet vedkommende gjør. Fylkeskoordinatoren får sjekket ut kontorets forståelse av losrollen.

Møter mellom fylkeskoordinator og los

Vi spurte også losene om hvor ofte de har møte med fylkeskoordinatoren. Som vi kan se av Figur 7.1 er det kun rundt halvparten av fylkeskoordinatorene som oppfyller kravet om slike møter minst en gang i måneden. Rundt en tredjedel har møter sjeldnere enn annenhver måned. De som har flere loser i fylket har som regel faste møter med losene sammen, og møter med hver enkelt los ved behov. Enkelte fylkeskoordinatorer har erfart et avtakende behov for møter. Det er derfor sjeldnere møter nå enn de første årene av satsingen. Enkelte fylkeskoordinatorer har også veiledningskompetanse og fungerer dermed som ekstern veileder for losen. Disse har naturlig nok oftere møter med losene enn de andre fylkeskoordinatorene.

Vi har imidlertid også fått beskrevet om en del kontakt utover de formelle møtene. Både e-post og telefon anvendes i dialogen. En utfordring for enkelte loser er lang reisevei til fylkeskoordinator (for eksempel fra Harstad til Tromsø). Enkelte fylkeskoordinatorer har derfor også telefonmøter.

Innholdet i møter mellom los og fylkeskoordinator handler om metodeutvikling, tiltaksbruk, losens rolle på kontoret og overfor eksterne samarbeidspartnere. Det varierer om de diskuterer enkeltsaker på disse møtene. Fylkeskoordinatorene forteller:

Losen blir informert om hva som rører seg i fylket. Losen kommer med utfordringer knyttet til kontoret eller eksterne samarbeidspartnere. Vi drøfter tiltaksbruk og generelt oppfølgingsarbeid og metode og enkeltsaker.

Metodeutvikling og føringer fra direktoratet. Hvordan de jobber for å gjøre seg mest synlig i kontoret.

Vi har en informasjonsrunde. Status på hva de gjør og hvordan de opplever situasjonen. De veileder hverandre. Det er en ensom rolle så det er viktig at vi får snakket sammen.

Vi diskuterer alt fra tilbakemeldinger fra losen til ulike samlinger som skal gjennomføres i fylket.

Mye fokus på å utforme losrollen. Etter hvert mer fokus på ressurspersonrollen. Vi har diskutert praksis, avklaring, veiledning, erfaringer, metodehefte. Fokus på arbeid.

Veileder i saker og tema losene er interessert i å ta opp.

Opplæring og forankring på kontoret er tema. Vi diskuterer enkeltsaker der det er personer som har vært langt unna jobb. Må avslutte en del og få inn mer motiverte brukere som kan komme i jobb.

Tar opp arbeidssituasjonen. Hvordan de jobber internt med kompetanseoverføring. Og hvordan de jobber overfor helsesiden. Hvilke treffpunkter de har og hva som er planene framover. Losene jobber veldig forskjellig. Vi tar opp erfaringer med metode, hva som

funger og hva de eventuelt trenger å friske opp. Vi snakker om konkrete virkemidler. Til slutt tar vi opp enkeltsaker, hva som oppleves som utfordrende og vanskelig.

Det går på hvilke oppgaver de har. De jobber annerledes enn de andre veilederne og trenger bekreftelse på at det er greit. Styrke dem i forhold til hva som er riktig metode for en los. Diskutere hva slags brukere de skal ha og hva som er mulig å overkomme. Hvordan de kan jobbe med holdningsskapende arbeid overfor de andre veilederne.

Fylkeskoordinatorerne oppfatter møtene som svært nyttige for å utveksle erfaringer. Det er nyttig for dem å få informasjon om losenes arbeidsdag og nyttig for losen å få informasjon om hva som skjer i NAV-systemet. I de fylkene hvor det er flere loser får de et felles forum hvor de kan møtes. Mange av fylkeskoordinatorerne fremhever også at losene har en ensom rolle og har behov for støtte. De sier:

Det er veldig bra at møtene er så ofte. Det blir gode diskusjoner. Losene blir trygge på hverandre. De bruker hverandre utenom også.

Viktig for meg å få et inntrykk av hvordan det går. Hvordan man jobber.

Vi får fokus på hovedpunktene. Viktig at vi har bredde, at vi ikke snevrer oss inn. Jeg hjelper dem å holde seg oppe. Det er viktig. Viktig for meg å ha kontakt med deres hverdag.

Det er engasjement og de er veldig aktive.

Vi blir godt kjent med hverandre. Har glede av å kunne støtte og veilede hverandre. Bryte opp ny mark. Spennende å være med på.

Fylkeskoordinatorerne ser imidlertid også en del utfordringer i losoppfølgingen:

Kan bli for mange brukere for en person, derfor kan det være dumt å ha for mange møter. Vi vil ikke ta fra losen tid.

Å få strukturert det på mitt nivå er utfordrende. Jeg skal ikke jobbe med enkeltsaker. Losen har fått en veileder å snakke med. Det har vært noen utfordringer på kontoret.

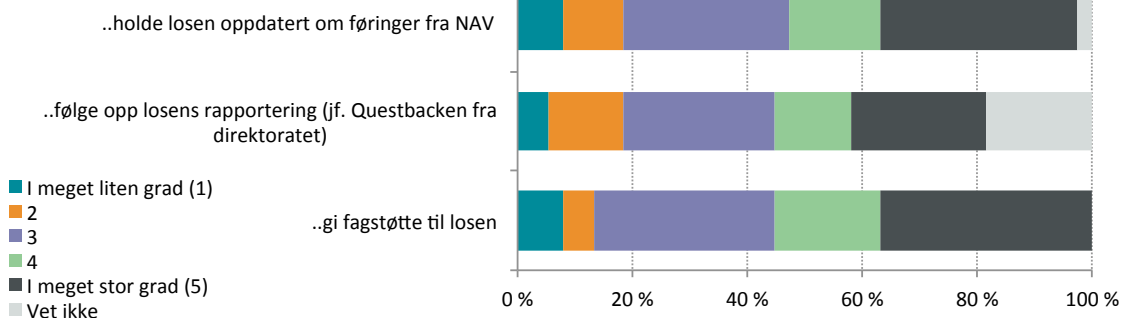
Jeg får jo snakket med dem hver for seg. Utfordringen er at arbeidshverdagen deres er så ulik. Det er ulik organisering på kontorene og ulik tilnærming hos losene. Det er en utfordring. Men møtet er tidkrevende, det er to stykker som får mye ekstra tid.

7.2 Kvalitetssikring av losordningen

Fylkeskoordinator skal kvalitetssikre lossatsingen ved å gi fagstøtte til los og NAV-kontor, følge opp losens rapportering og sikre at retningslinjene følges. Fylkeskoordinator skal påse at losen holder seg faglig oppdatert, og at metodikken omtalt i *Ressursheftets* del 2 brukes i oppfølging av brukere. Vi spurte losene om fylkeskoordinatorers kvalitetssikring.

Figur 7.2 Fylkeskoordinatorers kvalitetssikring

I hvilket grad kvalitetssikrer Fylkeskoordinator lossatsingen ved å..



Kilde: Spørreundersøkelse til losene

Som vi kan se av Figur 7.2 svarer rundt halvparten av losene at fylkeskoordinatorerne bidrar i stor grad til å kvalitetssikre lossatsingen ved å holde losen oppdatert på føringer fra NAV. Nesten en tredjedel svarer verken/eller (3), mens 18 prosent svare i liten grad (1 eller 2).

På spørsmål om fylkeskoordinatorerne kvalitetssikrer ordningen ved å følge opp losens rapportering (jf. Questbacken fra direktoratet), svarer nesten 20 prosent av losene "vet ikke". Nesten 40 prosent svarer i stor grad, mens 18 prosent svarer i liten grad.

Vi spurte også om i hvilken grad fylkeskoordinator kvalitetssikrer lossatsingen ved å gi faglig støtte til losen. Det kan være støtte både knyttet til enkeltsaker og til arbeidet på systemnivå. Som vi kan se svarer om lag 55 prosent av losene at fylkeskoordinator gir fagstøtte i stor grad, mens 13 prosent svarer i liten grad.

Også fylkeskoordinatorerne ble spurt om hva de legger i ansvaret de har for å kvalitetssikre losordningen. Det er noe variasjon i hvor engasjerte fylkeskoordinatorerne er i losordningen og hvor mye tid de bruker på den. Det har særlig sammenheng med antall loser de har ansvar for.

Jeg har jevnlig møter der jeg hører om utviklingen og hvordan de jobber nå. Vi er også i ferd med å gjennomføre en mer kvantitativ kartlegging av losene, det vil si en undersøkelse av øvrige veiledere for å høre litt hva de tenker om losen. Om de får den hjelpen de trodde de skulle få.

Vi vurderer hvordan vi kan drive et best mulig utviklingsarbeid. Knytte tiltaksutvikling med lossatsingen. Om det er svakheter. Sikre at øremerkede tilskudd går til los.

Gjennom møtene. Og så sitter vi i samme hus. Losen sier fra hvis det er noe. Jeg har ikke fulgt opp så mye det siste halvåret. Jeg har anbefalt losen å ikke reise så mye.

Forankre stillingen, diskutere med leder. Metodikk, rapportering og opplæring. Lederen har ansvar for opplæring. De har ekstern veiledning.

Følger opp losene faglig, losene er så oppgående at de tar seg av seg selv.

Sørger for at informasjon jeg får blir videreformidlet. Informerer om losarbeidet i forskjellige fora. Vi har startet å ha samarbeidsmøter med helsetjenesten, der NAV-leder og jeg møter. Der informerer vi også om lostjenesten.

Samtaler med lederne i forhold til organisering, roller og oppgaver. Hva er de opplever er nyttig for dem. En gang i halvåret og når det har vært spesielle situasjoner. Veldig bra.

Temasamlinger, har sørget for veiledning. Deltar i ansettelsesprosessen.

Enkelte trekker fram at fylkesleddets rolle er litt på siden:

NAV-kontoret er jo selvstendig. Vi er litt på siden. Jeg må selge meg selv inn. Jeg må knytte det til det faglige. Det er litt dilemma. Hva er mitt mandat? Jeg er litt spørrende til det, og det er også kontorene. Vi skal serve kontorene samtidig som vi skal kontrollere.

Jeg blir kun en veileder inn i teamet. Har ikke noe å måle arbeidet opp mot. Jeg vet ikke om vi gjør en god jobb.

Enkelte fylkeskoordinatorer opplever at det har vært en utfordring at de har fagansvar, men ikke personal- og resultatansvar for losene. Samtidig tror de ikke det hadde vært hensiktsmessig med en annen løsning der de for eksempel også hadde personalansvar.

Vi spurte losene om det er noe fylkeskoordinator kunne gjort annerledes i sin oppfølging av losordningen:

Fulgt opp mer i forbindelse med faglige problemstillinger, for eksempel det at losenes oppgaver i dag i liten grad er aktuelle i kontorets målekort. Fulgt opp i forhold til møter med leder på kontoret.

Jeg tenker at fylkeskoordinator burde hatt tettere samarbeid med min leder. Spesielt i oppstart av losordningen. Tettere samarbeid mellom de/oss ville økt forankringen av losrollen på kontoret.

Komme på banen og synliggjøre strategiplanen og losens funksjon mht denne. Strategiplanen er et felles ansvar. Slik det har fungert de siste tre åra, har mine ledere definert losen som fylkeskoordinators ansvar - de har ikke engang fått informasjon om opplæring av losene. "Hva" og "hvorfor" sier mine ledere. Dette kan alene ikke legges til fylkeskoordinator, men er et resultat av styringslinjene i vårt system.

Kunne kanskje vært satt av mer tid til veiledning på oppfølging av enkeltbrukere. Nå foregår slik drøfting på lossamling uten at fylkeskoordinator er til stede.

Mindre oppfølging nå som ordningen er mer etablert. Er mer på egenhånd i både arbeidshverdag og ansvaret for å være oppdatert. Det at denne oppfølgingen har avtatt kan ses i sammenheng med at behovet for oppfølging er mindre nå som losjobbingen er etablert. Samtidig er det viktig med jevnlig kontakt, fordi en jobber alene på lokalkontoret med å ivareta arbeid og psykisk helse med et perspektiv som innebærer tett oppfølging. Faglig drøftinger med andre fagpersoner er viktig for å få påfyll og innspill for å utvikle stillingen.

Skulle ønske koordinator var tettere på ift drøftinger rundt satsingen, for eksempel på systemnivå. I de tilfeller hvor det for eksempel dukker opp møter og seminarer som kan være relevante for losen, burde vi jo hatt dialog for å avklare evt. deltakelse, eller å få info - i forkant.

7.3 Losenes bruk av ekstern veileder

I følge *Ressursheftet* skal fylkeskoordinator sikre at losen har tilgang til veiledning. Det skal være veiledning i forhold til psykiske helse – ofte av psykiater/psykolog. 28 av losene har veiledning av en ressursperson utenfor NAV. Tre loser har i dag veiledning fra ARK, mens to veiledes av fylkeskoordinatoren. Fire loser har tidligere hatt en ekstern veileder, men ikke nå lengre. En los har aldri hatt avtale om veiledning av ekstern veileder.

7.4 Oppsummering

Fylkeskoordinatorene har en utfordrende rolle. De skal gi faglig støtte og følge opp et sentralt tiltak gjennomført av loser som de ikke har personalansvar for. I tillegg til organisatoriske utfordringer knyttet til ansvar og myndighet har enkelte fylkeskoordinatorene også store geografiske avstander til "sine" loser.

Hovedinntrykket fra intervjuene med fylkeskoordinatorene, losene og lederne er at fylkeskoordinatorene fyller sin rolle godt. Selv om de opplever utfordringer ser aktørene få alternative løsninger når det gjelder organisering – i hvertfall så lenge satsingen er definert som et nasjonalt fagutviklingsprogram.

Ut fra tilbakemeldingene finner vi størst forbedringspotensial for losordningen når det gjelder å forankre losrollen på NAV-kontoret. Her kan fylkeskoordinatorene ha en sentral funksjon. Ikke minst tenker vi på dialogen med NAV-kontorleder og/eller losens nærmeste leder. Føringsene sier at det skal være møter hvert halvår mellom fylkeskoordinator, leder og los, mens praksis de fleste steder er at det skjer sjeldnere.

Vi anser at dialogen med NAV-lederne er viktig for å sikre at kontorene evner å utnytte losens kompetanse. Hyppigere møter mellom fylkeskoordinator og NAV-kontorets ledelse kan bidra til å holde fokus på losordningen oppe. Fylkeskoordinatorene kan også i større grad enn i dag komme med innspill til hvordan losens kompetanse kan spres på kontoret.

8 Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle

Losene er organisert som et nasjonalt fagutviklingsprogram, der direktoratet har det overordnede ansvaret for etablering og gjennomføring. Ansvaret omfatter å utarbeide retningslinjer for losfunksjonen og gi føringer for hvordan funksjonen skal organiseres og utføres. I tillegg arrangerer direktoratet fagsamlinger med opplæring i metodene som beskrives i metodeheftet.

I kapittel 2 har vi redegjort for direktoratets rolle knyttet til å regulere losordningen. I dette kapitlet fokuserer vi på direktoratets styring og oppfølging av satsingen. Vi baserer oss primært på fylkeskoordinatorenes vurderinger, siden det er de som skal ha direkte kontakt med direktoratet.

8.1 Styring fra direktoratet

I intervjuene med fylkeskoordinatorene spurte vi om hvordan de vurderte direktoratets rolle i lossatsingen. Tilbakemeldingene fra fylkeskoordinatorene varierte en del. Mange opplevde direktoratet som engasjert, aktiv og støttende, men flere nevnte at det hadde tatt lang tid å få retningslinjer, at retningslinjene hadde endret seg, og at direktoratet i perioder ikke har vært tydelig nok.

Godt å få støtte fra direktoratet, men de er også uklare og omskiftelige. Med en gang de får en ny tanke skal de hive seg rundt. Jeg savner at direktoratet tenker mer helhetlig. Losene kan ikke plutselig hoppe på nye ting.

Det har tatt litt tid å få retningslinjer. Satsingen har vært midt oppe i at NAV-kontor skulle etableres. Hadde NAV vært flinkere på psykisk helse hadde det gått bedre.

Direktoratet var uklare i sine signaler før Ressurshftet kom. Ressurshftet gir avklaring på ansvarsforhold og forventninger. Det er bedre etter Ressurshftet, men fortsatt er de uklare.

Noen fylkeskoordinatorer har savnet at losfunksjonen har hatt et mer tydelig fokus på arbeid:

Det har vært en møysommelig prosess å definere losens rolle. Vi har ikke fått det arbeidsperspektivet som vi burde hatt. Burde hatt en bredere diskusjon og strammere struktur underveis. Men det har blitt bedre.

Enkelte mener det burde vært tydeligere hva slags kompetanse losen skal ha:

Det som kunne vært annerledes: de kunne vært mer tydelige på hva som er mandatet. Hva skal kunnes, skal man være god på Arena eller noe annet? Samtidig nav/fylke kontor er sin eget styringsenhet. Kan ikke pålegge for mye.

Flere nevner at de har forståelse for at det tar tid å prøve ut ny metodikk og å få en nyordning på plass:

Litt blandet kvalitet. Metoden skulle utarbeides, det er en prosess. Man må finne frem til noe som fungerer. I begynnelsen var det ikke konkret. Det har gått sin gang og blitt mer tydelig underveis. Det har vært slik det skal.

Det tok tid før det ble forankret hvordan losen skulle veilede og ha faglig tyngde innover i NAV-kontoret. Det var en tung prosess å stå i for direktoratet. Det var så mange innspill. Særlig fordi man hadde rekruttert loser fra NAV-systemet.

Når det gjelder *Ressurshftet* er de fleste av fylkeskoordinatorene positive. De mener det er nyttig.

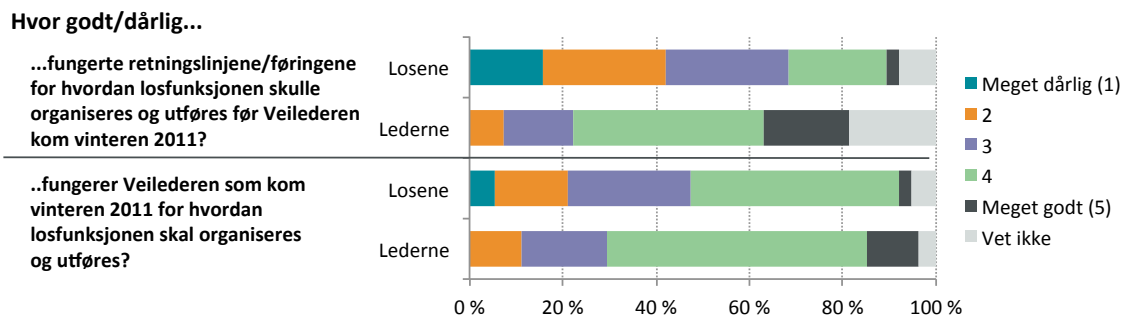
Jeg er veldig positiv til Ressurshftet. Er et godt redskap. Den brukes aktivt i våre diskusjoner.

Ressursheftet var samlende. Det var ikke noe nytt, men det var en bekreftelse på at vi gjør ting riktig. For nyansatte er den nok en kjempehjelp.

8.2 Vurdering av overordnede føringer og Ressursheftet

I spørreundersøkelsen til losene og lederne spurte vi om hvordan føringene har vært på ordningen, samt om hvordan de oppfatter *Ressursheftet* som kom i februar 2011. I Figur 8.1 vises resultatet.

Figur 8.1 Losenes og ledernes vurdering av føringene på losordningen



Kilde: Spørreundersøkelsene til losene og lederne

Først ble losene og lederne spurt om hvor godt retningslinjene/føringene fungerte for hvordan losfunksjonen skulle organiseres og utføres – før *Ressursheftet* kom vinteren 2011. Som vi kan se av figuren svarte 24 prosent av losene at de fungerte godt, mens 42 prosent anså at de fungerte dårlig. Lederne anså imidlertid at føringene fungerte en del bedre: Kun 8 prosent svarte dårlig, mens 60 prosent svarte godt.

Vi spurte også losene og lederne om hvordan *Ressursheftet* fungerer for hvordan losfunksjonen skal organiseres og utføres. Som vi kan se svarer om lag halvparten av losene at de fungerer godt, mens rundt 22 prosent svarer dårlig. Flere loser opplever dermed at det nye *Ressursheftet* var en forbedring. Lederne er imidlertid ikke like enige.

Losene vi intervjuet i casestudien bekrefter inntrykket fra spørreundersøkelsen. De fleste er fornøyde med *Ressurshefte*. Følgende svar illustrerer dette:

Det ble mye mer klart med Ressursheftet.

Kunne ønske vi hadde den i begynnelsen, da måtte vi finne ut av ting selv.

Veldig klargjørende – de metodiske prinsippene.

Den er OK. Både overordnet nivå og på metodikk. Men på sistnevnte er den nok for diffus.

Den kunne ikke ha kommet før. Det er et nybråttarbeid.

Synes vi var på utforskerstadiet fortsatt – så Ressursheftet kom litt for tidlig.

Flere av lederne vi intervjuet i casestudien hadde relativt liten bevissthet rundt *Ressurshefte*. Enkelte hadde knapt sett på den. De fleste hadde imidlertid hatt en gjennomgang sammen med losen når *Ressursheftet* kom vinteren 2011. Flere ga uttrykk for at *Ressursheftet* stadfestet eksisterende praksis, og dermed ikke ga ytterligere avklaringer. De hadde dermed ikke ”sett på den siden den kom”. Enkelte stilte også spørsmål ved del 2 om metoder – ”er det det NAV-kontoret skal jobbe med i fremtiden?”. Flere opplevde denne delen som ganske vag.

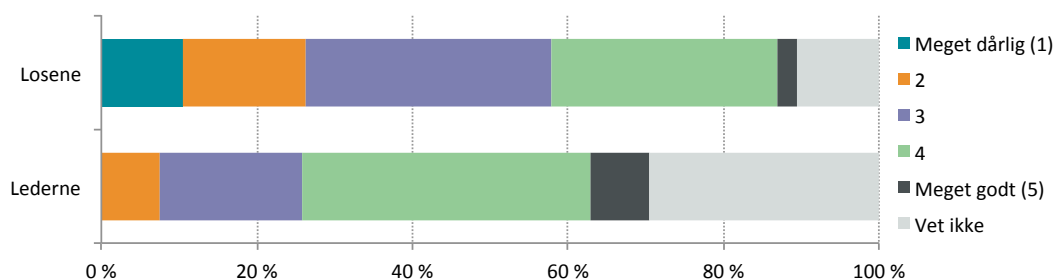
8.3 Dagens rapporteringssystem

Direktoratet har ansvar for å utarbeide rapporteringssystem for losordningen. Vi spurte losene og lederne om hvordan dagens rapporteringssystem til direktoratet fungerer. Vi tenker her spesielt på ”questbackundersøkelsen” som losene skal svare på. Denne rapporteringen gjennomføres rundt 2 ganger i året.

Formålet med rapporteringen har vært å kartlegge sentrale aspekter ved ordningen, som rekruttering av brukere, omfang av oppfølging, og utfordringer som losene har som los på et NAV-kontor. Kravene til rapportering har imidlertid variert en del over tid, noe som har gjort det vanskelig å sammenligne svarene over tid.

Selv om det ikke er utarbeidet noen formelle sammenfatninger fra den enkelte rapporteringsrunden, har direktoratet brukt rapporteringen aktivt. Enkelte forhold som har blitt identifisert i gjennomgangene har resultert i presiseringer rundt praktisering av ordningen og/eller som grunnlag for presentasjoner/diskusjoner i samlinger med losene.

Figur 8.2 Vurdering av dagens rapporteringssystem for losordningen til direktoratet (questbackundersøkelsene)



Kilde: Spørreundersøkelsene til losene og lederne

Losenes rapportering har også blitt sendt til de relevante fylkeskoordinatorene som har brukt dette i sin oppfølging av losene. Vi spurte losene og lederne om hvordan dagens rapporteringssystem for losordningen til direktoratet fungerer.

Som vi kan se av Figur 8.2 svarer rundt 30 prosent av losene at det fungerer godt, samtidig som omtrent like mange svarer dårlig. Blant lederne er det relativt mange som svarer ”vet ikke”, noe som ikke er så overraskende siden lederne ikke har tilgang til losens rapportering med mindre losen selv rapporterer dette til leder (noe som ikke er vanlig).

Vi spurte også fylkeskoordinatorene hva de tenker om rapporteringen. Som vi ser er de noe mer kritiske enn lederne og losene til dagens rapporteringspraksis:

Questbacken har fungert bra. Men kanskje er det ikke fokus på de rette tingene. Det er vanskelig å måle kvalitet. Det er forbedringspotensial.

De har ønsket å bli kjent med praksis. Noen spørsmål fanget ikke opp det man ønsket å vite noe mer om. Så ble de endret. Men spørsmålene er ikke helt optimale ennå. Men det som er bra er at vi bruker det lokalt.

Greit. Vanskelig å være tydelig på hva som skiller losene fra andre veiledere. Viktig å vise frem hvordan losene jobber. Litt usikker på om rapporteringene fanger opp dette.

Dårlige. Greier ikke å bruke dem til noe fornuftig.

Questbacken fungerer ikke så godt fordi det er forskjellige spørsmål hver gang og uklare formuleringer.

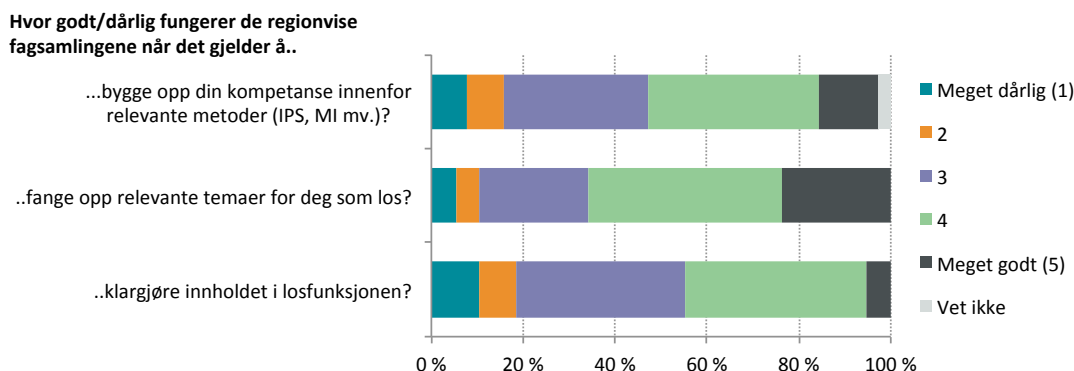
Fått rapportering kvantitativt via Questback, men ikke mye nytte av den. Men mye i møtene våre, kvalitativ rapportering. Questbacken bekrefter det jeg vet, det er en fin oppsummering. Losene registrerer det de gjør i et eget Excel-skjema. Det er ikke et krav, men det er et forsøk på å synliggjøre hva de gjør.

8.4 Direktoratets rolle som fagutvikler

De første par årene av lossatsingen arrangerte direktoratet rundt 4 årlige samlinger for losene. De siste årene har imidlertid direktoratet valgt å være mindre ”synlige” overfor losene. I tillegg til at de har lagt føringer på at losen skal følge linja – det vil si at kontakten med direktoratet skal gå via fylkeskoordinator, har direktoratet redusert omfanget av samlinger/kurs med losene og lederne. De hadde en samling vinteren 2011 i forbindelse med ferdigstilling av *Ressursheftet* og en fellessamling i februar 2012. I sistnevnte deltok også losenes nærmeste ledere.

Isteden har direktoratet oppfordret til regionvise samlinger. Poenget er å samle færre deltakere for å legge bedre til rette for regionale og individuelle tilpassinger. Det er i dag tre regioner. Siden ingen er formelt ansvarlig for en region er det opp til regionens loser og fylkeskoordinatører i fellesskap å ta et slik initiativ. Omfang av regionsamlinger varierer dermed en del mellom regionene. Direktoratet deltar som regel på de regionvise samlingene.

Figur 8.3 De regionvise samlingene



Kilde: Spørreundersøkelsene til losene og lederne

Som vi kan se av Figur 8.3 mener om lag halvparten av losene at de regionvise fagsamlingene fungerer godt når det gjelder å bygge opp losens kompetanse innenfor relevante metoder som for eksempel IPS, MI, mv. 17 prosent svarer dårlig. Rundt 30 prosent svarer imidlertid verken godt eller dårlig (svar 3).

På spørsmål om de regionvise fagsamlingene fanger opp relevante temaer for losen, svarer vel to tredjedeler godt, mens 11 prosent svarer dårlig. På spørsmål om fagsamlingene klargjør innholdet i losfunksjonen, svarer noe under halvparten av losene godt, mens rundt 20 prosent svarer dårlig.

Kun syv av lederne som svarte på spørreundersøkelsen har deltatt på en regionsamling. Det har både sammenheng med at omfanget av regionsamlinger har variert mellom regionene, og at en del av lederne har kort fartstid som leder for en los. Vi ser imidlertid heller ikke bort fra at en del ledere ikke har prioritert deltakelse på slike samlinger. I den grad lederne mener noe om samlingene, skiller de seg lite fra losene. De fleste svarer at samlingene fungerer godt.

10 av 27 lederne som svarte på undersøkelsen *har* erfaring med samlinger arrangert av direktoratet. Noen av dem synes at samlingene fungerer godt i forhold til å avklare direktoratets forventninger og måloppnåelse for satsingen, mens andre svarer dårlig. På spørsmål om samlingen bidrar til å avklare NAV-kontorets rolle og ansvar for lossatsingen er ledernes tilbakemeldinger også delt.

Hovedinntrykket fra casestudien er at losene anser at både fellessamlingene og de regionvise fagsamlingene fungerer bra. Ikke minst det å treffe andre loser trekkes frem som viktig. De sier for eksempel

Det som har vært bra er at losene kan møtes. Pausene har vært bra.

Veldig motiverende og møte andre loser. Følt oss veldig privilegert. Gjort en veldig god jobb for å få en mer enhetlig praksis.

Enkelte av losene vi snakket med er imidlertid kritiske til samlingene – ikke minst slik de fungerte de første årene av satsingen.

Fungerer ikke. Prioriteringene de har hatt på landssamlingene har vært rare. Har fått informasjon som vi egentlig ikke kan bruke. Meningsløst. Men noen av samlingene har vært bra.

For lite på psykisk helse i samlingene. Har ofte kommet hjem og vært demotivert. I starten var alt positivt, nå er det veldig fokus på resultater.

Gode kurs og intensjoner. Men vi så at når vi skulle tilbake til i virkeligheten så var det ingen på NAV som skjønnte hva de skulle med oss. Vi fikk så mye input om hva vi skulle jobbe med. Det var så mye diffust. Direktoratet hadde ikke grep om virkeligheten. Men i de siste årene som verktøyene kom – ble det et stort løft. Og det burde kommet mye tidligere.

Når vi har stilt kritiske spørsmål til direktoratet. De har ikke vært opptatt av hvordan det har gått på lokalkontorene. De viser til at fylkesdirektoratet skal følge opp – de vil ikke følge opp hos den enkelte los.

Det overnevnte illustrerer at samlingene var viktige, men samtidig kanskje ikke målrettet nok i forhold til de utfordringene losene står overfor i hverdagen. Vi sitter likevel med et inntrykk av at innføring av regionvise samlinger og et sterkere fokus på metodikk har bidratt til å gjøre samlingene til en bedre lærings- og refleksjonsarena for losene.

En utfordring som lossatsingen fortsatt står overfor kan være at ordningen – som flere av losene påpekte – skiller seg fra resten av ”NAV-tankegangen”. Ledelsen og veilederne kan av den grunn mene at losordningen har lite å tilføre de ordinære NAV-veilederne. En slik holdning kan redusere NAV-kontorenes muligheter til å nyttiggjøre seg losens kompetanse. En høy bevissthet hos direktorat, fylkeskoordinatorer og losene rundt slike holdninger er en forutsetning for å identifisere tiltak for organisasjonslæring.

Vi spurte også fylkeskoordinatorer om hvordan de vurderte fagsamlinger og opplæring i regi av direktoratet. Flere av fylkeskoordinatorer synes at det ble arrangert i overkant mange samlinger tidligere, mens det nå er blitt for få.

Jeg vet at fagsamlingen har vært helt avgjørende for losene. Det er deres identitet. De synes de regionale samlingene er kjempenyttige.

Direktoratet har vært ekstremt aktive på opplæring. Nesten for aktive. Kjempegode i opplæring på metodeverktøy. Men ikke like bra på hvordan implementer det i det praktiske arbeidet.

Mye i starten. Utfordrende å trekke inn opplæringen i arbeidet som los. Opplæringen kom litt for fort, hadde vært bedre å ha det nå. Nå er det stille fra direktoratet. Vet ikke hva som skjer.

Veldig bra. Gode samlinger og gode tema. Mye påfyll. Det dekker behovet.

Greit nok, men direktoratet kunne skilt mer mellom de som har mange og de som har bare en los. Det er helt andre måter å jobbe på. Når de har storsatsinger skjæres alle over en kam. Har savnet mer utveksling med de som har mange og har storbyproblematikk. Vet at losene synes mye av fellesopplæringen har fokusert på mye på samme tema, litt i stampe.

Flere nevner at det har vært for mye repetisjon av enkelte tema på fagsamlingene:

Samlingene har vært bra; gikk etter hvert litt tomme. Gikk litt på at de sto på stedet hvil i forhold til å få alle til å skjønne den tredelte funksjonen. Møtene i store fora tværet litt mye på det samme.

Har blitt litt vel mye. Arrangert masse for losene. Alle samlingene har ikke vært like vellykket. Mye repetisjon.

8.5 Losordningen som et nasjonalt fagutviklingsprogram

Formålet med å ha losordningen som et nasjonalt fagutviklingsprogram er at NAV bidrar til en mer systematisk måte å opparbeide kunnskap og erfaringer innenfor psykisk helse og arbeid. Både generelt og i oppfølging av denne brukergruppen spesielt. I tillegg er målet med et slikt program å utvikle tilnærminger/metoder som kan komme hele NAV-systemet til nytte.

Fylkeskoordinatorerne ble spurt om hva de mente om direktoratets ivaretagelse av lossatsingen som et nasjonalt fagutviklingsprogram:

Det har vært veldig godt ivaretatt. Både faglig og med faste møtepunkter. Kjempegreit å ha en fast kontaktperson i direktoratet. De gjør en utmerket jobb.

Bra ivaretatt som nasjonalt program. Det beste jeg kjenner til.

Syns de har vært veldig gode til å ha samlinger og gi mulighet for regionsamlinger. Tror det har fungert godt som nettverksforum for en del av losene. Kan være litt spørrende til progresjonen. Men helt uvurderlig med samlinger.

Men det har også kommet enkelte kritiske refleksjoner til NAVs satsinger på nasjonale fagutviklingsprogram:

Losrollen er ikke forankret godt nok i NAV sentralt. Hvis losordningen avvikles som øremerket tilskudd frykter jeg at ledelsen i NAV ikke ser nytten av ordningen. Det går gjennom fylkeskoordinator. Fylkesledelsen ha ikke noe konkret ansvar for utviklingen. Gjør at forankringen ikke er god nok.

Utfordrende. Det er så mange programmer. Mye settes i gang uten at de evalueres grundig. Samler ikke kunnskap. Vi har fått til mye. Men forankringen i nav-systemet og toppen er ikke god nok.

8.6 Oppsummering

I hovedsak får direktoratet anerkjennelse for det arbeidet som blir gjort i satsingen. Det gjelder både fra fylkeskoordinatorerne, losene og lederne. En del har imidlertid etterlyst klarere signaler rundt målsetting og prioriteringer, ikke minst de første årene av satsingen. En del hadde også ønsket at *Ressurshftet* kom tidligere. Enkelte anser imidlertid at den kom til rett tid – at det var riktig å la det gå noen år uten for omfattende rammer/føringer.

Den største utfordringen for losordningen er at losene arbeider innenfor rammer som avviker i betydelig grad fra resten av NAV-systemet. Ledelsen og veilederne kan av den grunn mene at losordningen har lite å tilføre de ordinære NAV-veilederne. Vi tenker her på at losen følger opp betydelig færre brukere enn de ordinære NAV-veilederne, rammebetingelsene skiller seg fra NAVs oppfølgingsmetodikk, samt losens selvstendighet og mulighet til å bruke en rekke spesialiserte metoder/verktøy. Selv om det kan trekkes paralleller til blant annet KVP, har NAV tradisjon for at slike tjenester/bistand kjøpes av eksterne leverandører. Vi tenker her for eksempel på avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeid med bistand mv.

Vi har ikke noe godt svar på disse utfordringene, men anser at det er viktig at direktoratet må være seg dette bevisst. NAV-kontorene må prioritere ut fra hvordan kontoret som helhet best kan løse sine oppgaver. Slik situasjonen er i dag, opplever flere NAV-ledere at losens kompetanse – spesielt når det gjelder de konkrete metodene/verktøyene – blir irrelevant for ordinære NAV-veiledere. De har verken kunnskap eller tid til å anvende disse på sine brukere. Dette er en utfordring som ikke minst blir sentral fra 2013 da NAV skal ha avklart videreføringen av los.

Et siste aspekt som vi vil trekke frem er at man fra sentralt hold bør utvikle et bedre system for rapportering og måling. Vi tenker her både i forhold til hvordan losene jobber lokalt, og for

rapportering av måloppnåelse, herunder klarere føringer for når en bruker går ut av ordningen. Her er det etter vår mening et forbedringspotensial.

Vedlegg 1 – Overordne rammebetingelser

Satsingen på veilednings- og oppfølgingslos ble igangsatt i 2008. Satsingen var basert på erfaringene fra prosjektet *Vilje Viser Vei* (VVV) som ble etablert av Aetat i 2004 og videreført av NAV. Målet med VVV er å styrke mulighetene og øke deltakelsen i arbeidslivet for personer med psykiske lidelser. Prosjektet ble finansiert av midler fra Opptreppingsplanen for psykisk helse.

Mål for ordningen

Hovedmålet for satsingen på veilednings- og oppfølgingsloser er at flere personer med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid og/eller beholde arbeid. Målgruppen er personer som har psykiske helseproblemer, sammensatte behov, og som trenger tett oppfølging for å kunne nyttiggjøre seg NAVs tiltak. Målgruppen inkluderer også personer som i tillegg har rusproblematikk. Brukerne må ha et ønske om å komme i arbeid.

Direktoratet har satt følgende konkrete mål for ordningen (jf. *Ressursheftet: Veilednings- og oppfølgingslos i NAV*):

Delmål for brukere som har hatt losoppfølging:

- Økt deltakelse i arbeidslivet
- De som ikke har mulighet til å komme i ordinært arbeid, skal ha fått bistand til å ta del i meningsfull arbeidsrettet aktivitet
- Arbeidsinntekt skal utgjøre mest mulig av brukernes inntekter
- Opplevelse av tett og godt koordinert samarbeid mellom bruker og involverte samarbeidspartnere i hjelpeapparatet

Delmål på systemnivå:

- Veiledere ved NAV-kontoret har kunnskap om arbeid og psykisk helse og kjenner til gode virkemidler for å få brukere med psykiske helseproblemer ut i arbeid
- Det er lagt til rette for et godt samarbeid mellom NAV og øvrig hjelpeapparat, både i enkeltsaker og på generelt plan
- Arbeidslivet har økt kunnskap om inkludering/tilrettelegging for personer med psykiske helseproblemer

Det skal utarbeides egne måleindikatorer basert på følgende temaer:

Individnivå

- Tettere tilknytning til arbeid
- Økt arbeidsrettet aktivitet
- Losens kontakt med arbeidsgivere
- Opplevd forbedret helsetilstand og livskvalitet hos brukere som får losoppfølging
- Samhandling med øvrig hjelpeapparat på individuelt plan, herunder koordinering av brukers tjenester

Systemnivå

- Samhandling med øvrige aktører på området arbeid og psykisk helse NAV-kontorenes kunnskap om arbeid og psykisk helse

Føringer på losordningen

Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvar for retningslinjer, styring av tjenesten, faglig oppfølging og støtte.²² Blant annet basert på Rambølls rapport ble de opprinnelige *Retningslinjer for losstillinger* revidert. Den 5. august 2009 forelå *Retningslinjer og rammer for veilednings- og oppfølgingsloser*. Ifølge disse skal losen...

(...) ha veilednings-, oppfølgings- og støtteoppgaver overfor 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-kontoret normalt vil kunne gi. Dette gjelder brukere som bare kan nyttiggjøre seg NAVs tjenester og tiltak hvis de får denne ekstra tette oppfølgingen og støtten. Med losstillingen skal det utvikles ny metodikk i NAV.

Videre om losens oppfølgingsansvar:

- Losen skal følge opp brukeren i tråd med strategi for oppfølging av brukere i NAV.*
- For at losen skal kunne jobbe optimalt i forhold til stillingens formål, bør en lokalt avgjøre om losen skal ha vedtaksoppgaver i sammenheng med oppfølgingen av den enkelte los-bruker (for eksempel folketrygdens § 11.5 og 11.6) eller om losen bare skal bistå i den personlige oppfølgingen og støtten.*
- Antall personer under oppfølging skal ikke være flere enn at formålet med losstillingen ivaretas.*
- Losen vil alltid være brukerens kontaktperson i praksis. Dersom losen har fullt oppfølgingsansvar for personene som følges opp vil han/hun også være brukerens formelle kontaktperson i NAV.*

Fordeling av saker til og fra los:

- Avklaring av hvilke brukere losen skal følge opp, bør i hovedsak skje gjennom dialog med veilederne på kontoret. Leder må følge opp at fordelingen og organiseringen av oppfølgingen er hensiktsmessig.*
- Losen kan få henvendelser direkte fra brukere og fra samarbeidsparter. Losen skal ved behov veilede andre veiledere ved NAV-kontoret i enkeltsaker i fht. være kontorets fagressurs på feltet arbeid og psykisk helse*

Utadrettet virksomhet:

- Losen skal bistå bruker også utenfor kontoret når og hvor det er behov, og således være bindeleddet mellom bruker, behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere.*
- Losen skal informere om individuell plan og ved ønske om en slik plan, bistå brukeren med å få og følge opp denne. Losen kan og påta seg koordinatoransvaret der dette er hensiktsmessig.*
- Det må budsjettmessig legges til rette for at losen kan følge opp bruker utenfor kontoret og ellers være lett tilgjengelig for bruker, samarbeidsparter og arbeidsgivere (for eksempel ved at los får dekket utgifter til mobiltelefon, reisekostnader, kjøregodtgjørelse osv.)*
- Losen må også kunne delta på relevante lokale kurs/konferanser.*

Organisering:

- Fast ansettelse ved tjenestested NAV-kontor/NAV Arbeid (statlig del)*
- Lokal leder har fag – og personalansvar.*
- Losen skal utgjøre en fulltidsstilling og være tilknyttet ”oppfølgingsfunksjonen”*

²² NAV drift og utvikling (NDU) hadde ansvaret for faglig oppfølging og støtte fremt til de ble slått sammen med direktoratet.

Dokumentasjon, kvalitetssikring og metodeutvikling:

- Losen skal bruke Arena som dokumentasjonsverktøy og registrere brukere med ”veilednings og oppfølgingslos”.*
- I en utviklingsfase skal losen dokumentere til NDU på egne maler for å samle kunnskap om lostjenesten og videreutvikle oppfølgingsmetodikken.*
- For øvrig rapporteres det via ordinær rapportering i NAV*
- Losen skal ha veiledning med fokus på egen praksis og fagutvikling for å kvalitetssikre los-arbeidet. Fylkeskoordinator organiserer dette.*
- Losen og evt leder (ved behov) skal delta på sentralt initierte fagsamlinger for å sikre fagutvikling og forankring av losarbeidet.*

Selv om retningslinjene fra 2009 presiserte losens rolle noe sterkere enn tidligere ble det åpenbart for aktørene i NAV at det fortsatt hersket en del usikkerhet om hvordan ordningen skulle praktiseres. Det gjaldt både hvem som var i målgruppen for ordningen og hvilket ansvar og roller de ulike aktørene skulle ha. Vi tenker her på losen, nærmeste leder, NAV-kontor, fylkeskoordinator, NAV fylke og direktoratet.

I 2010 igangsatte direktoratet et arbeid for å utarbeide en veileder for losordningen. I februar 2011 forelå *ressurshftet ”Veilednings- og oppfølgingslos i NAV – en beskrivelse av hvordan losen jobber sammen med bruker”*. I *Ressurshftet* gis følgende ansvarsfordeling og roller:

Veilednings- og oppfølgingslosens oppgaver og ansvar

Losen skal følge opp brukeren i tråd med strategi for oppfølging av brukere i NAV. For at losen skal kunne jobbe optimalt, bør det lokalt avgjøres om losen skal ha vedtaksoppgaver i sammenheng med oppfølgingen av den enkelte bruker, eller om losen bare skal bistå i den personlige oppfølgingen. Losen er brukers kontaktperson i NAV. Dersom losen har fullt oppfølgingsansvar for personene som følges opp, vil han/hun også være brukers formelle kontaktperson i NAV.

Retningslinjene sier at losen ikke skal ha flere brukere enn at en kan oppfylle intensjonen med lostjenesten. Losen må kunne bruke den tid som er nødvendig på hver enkelt bruker, men samtidig vil det kreve planlegging i bruk av tid og progresjon. For å tydeliggjøre hva maks antall brukere er, settes det et veiledende antall på 20 brukere per los. I hovedsak skal brukere som ikke har annen systematisk oppfølging, prioriteres. Det er viktig at losen har fokus på personer med psykiske helseproblemer som har et ønske om å komme ut i arbeidslivet.

Losen skal bistå bruker også utenfor kontoret ved behov, og være et bindeledd mellom bruker og behandlingsapparat, andre relevante offentlige instanser, tiltaksarrangører og arbeidsgivere. Losen skal informere om individuell plan, og ved ønske om en slik plan, bistå brukeren med å få og følge opp denne. Losen kan i enkelttilfeller påta seg koordinatoransvaret for denne planen der dette er hensiktsmessig.

Losen skal i tillegg til å følge opp egne brukere, være en fagressurs på arbeid og psykisk helse på NAV-kontoret, samt bidra til kompetanseheving ved å være veileder og samtalepartner for sine kolleger.

NAV-kontorets oppgaver og ansvar

NAV-kontoret har arbeidsgiveransvar for losene på lik linje med andre ansatte ved kontoret. Lederen skal påse at losen får all nødvendig opplæring slik at losen kan fungere som en NAV-veileder med tett oppfølging av brukere. Leder skal bidra til å utvikle og utforme losrollen slik at det faglige oppfølgingsarbeidet er forankret på kontoret. Det er viktig at leder knytter losen til fagutvikling på området arbeid og psykisk helse på kontoret, og at losen blir brukt som en ressurs for hele kontoret – til beste for brukeren.

Det anbefales at losen, losens nærmeste leder og fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse avtaler jevnlig møter for dialog om internt arbeidet på, gjerne i en oppfølgingsfunksjon sammen med andre veiledere på kontoret.

Det må budsjettmessig legges til rette for at losen kan følge opp bruker utenfor kontoret og ellers være lett tilgjengelig for bruker, samarbeidsparter og arbeidsgivere. Eksempler på dette er at losen får dekket utgifter til mobiltelefon, reisekostnader, kjøregodtgjørelse og lignende. Losen må også kunne delta på relevante lokale kurs/ konferanser. Losen skal delta på veiledning, møter og fagsamlinger arrangert av fylkeskoordinatorer for arbeid og psykisk helse og direktoratet. Dette skal gjøres for å sikre felles fagutvikling og kvalitetssikring av lossatsingen.

Losen skal være fast ansatt ved tjenestested NAV-kontoret. Losen skal utgjøre en fulltidsstilling og være tilknyttet en oppfølgings- enhet. NAV-leder skal gi fylkeskoordinator oversikt over losens permisjoner, kurs og/eller utdanninger, og se til at overganger mellom utskifting av loser går smidig. Ved ansettelse av nye loser, skal fylkeskoordinator inviteres til å delta i tilsetningsprosessen.

NAV fylke sine oppgaver og ansvar

Fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse har en faglig støttefunksjon overfor losen. Det innebærer at fylkeskoordinator skal ha faste møter med los og leder ved NAV-kontor for å utvikle losrollen. Det bør gjennomføres møte med losen og fylkeskoordinator minst en gang i måneden. Oppfølgingsmøter mellom los, nærmeste leder og fylkeskoordinator bør foregå en gang i halvåret.

Fylkeskoordinator kvalitetssikrer lossatsingen ved å gi fagstøtte til los og NAV-kontor, følge opp losens rapportering og sikre at retningslinjene følges. Faglige problemstillinger som en ikke klarer å løse, eller som trenger en prinsipiell avgjørelse, skal bringes opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Fylkeskoordinator skal påse at losen holder seg faglig oppdatert, og at metodikken omtalt i metodeheftets del 2 brukes i oppfølging av brukere. Fylkeskoordinator skal sikre at losen har tilgang til veiledning.

Fylkeskoordinator skal rapportere til direktoratet når det er endringer i ansettelsesforhold, langvarig sykdom, permisjoner og lignende.

Arbeids- og velferdsdirektoratets oppgaver og ansvar

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å utarbeide retningslinjer for losfunksjonen og gi føringer for hvordan losfunksjonen skal organiseres og utføres. Direktoratet har ansvar for å arrangere fagsamlinger med opplæring i metodene som beskrives i metodeheftet.

Losene er organisert som et nasjonalt fagutviklingsprogram, der direktoratet har det overordnede ansvar for etablering og gjennomføring.

Ved søknad fra NAV-kontoret vil direktoratet kunne stille midler til rådighet for å få etablert gode overganger mellom los som slutter/går ut i permisjon og ny los.

Direktoratet har ansvar for å utarbeide rapporteringssystemer og å foreta en nasjonal evaluering av lossatsingen.