

Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV

Aina A. Kane og
Øystein Spjelkavik (red.)



Arbeidsinkludering,
læring og innovasjon i NAV

Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV

Aina A. Kane og Øystein Spjelkavik (red.)

Orkana Akademisk

Aina A. Kane og Øystein Spjelkavik (red.)
Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV

© Aina A. Kane, Øystein Spjelkavik, Cathrine Arntzen, Walter Schönfelder, Mai Camilla Munkejord, Tove-Lill Stabel, Thomas Johansen, Walter Schönfelder, Trude H.P. Karlsen, Ane Stø, Gunn Elin Fedreheim, Kari Eltvik Hanssen, Eigil Granhøy-Markussen, Ida Martine Pettersen, Marcela Douglas, Even Nerskogen, Hilde Michelsen, Liv Bodil Eide, Synnøve Thomassen Andersen, Marlene Bruun Lauridsen, Gry Eikanger, Guro Asphaug, Jan Erik Henriksen, Ida Hydle, Gunn-Annie Kileng og Vibeke Stenstrøm.

Denne boken utgies med åpen tilgang (Open Access), og er regulert av åndsverkloven og betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0.

Creative Commons-lisens CC-BY 4.0 tillater andre å kopiere og distribuere verket i ethvert medium eller format, og materialet kan benyttes til ethvert formål. Det må refereres korrekt til verk og forfatter, og referanse til Creative Commons-lisensen og hvilke endringer som eventuelt er gjennomført må inkluderes.

Referanser til originalverket skal ikke presenteres på en slik måte at det gies inntrykk av at forfatter eller utgiver støtter gjenbruk eller gjenbrukers anvendelse av verket. Enhver anvendelse av materialet i dette verket kan ikke begrense andres rett til gjenbruk av materialet.

For en fullstendig beskrivelse av Creative Commons-lisensen se følgende nettside:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no>

Trykket: ISBN 978-82-8104-483-8

PDF: 978-82-8104-484-5

EPUB: 978-82-8104-485-2

HTML: 978-82-8104-486-9

XML: ISBN 978-82-8104-487-6

DOI: <https://doi.org/10.33673/OOA20211>

Aina A. Kane og Øystein Spjelkavik (red.)
Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV

Boken er utgitt med støtte fra NAV Troms og Finnmark og UiT Norges arktiske universitet.

Forsideillustrasjon: pixabay.com / ID 5350755

Sats: [DesignBaltic](#)

Trykk: [Renessanse Media](#)

Orkana Akademisk 2021

Orkana forlag as, 8340 Stamsund

www.orkana.no

post@orkana.no

INNHold

Forord	13
Aina A. Kane og Øystein Spjelkavik	
Kapittel 1: Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV	17
Styrket innsats innen arbeidsinkludering	17
Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN)	18
Hvorfor er arbeidsinkludering et viktig tema?	20
NAVs samfunnsansvar – arbeidsfremmende bistand og økonomisk sikring	21
Utvikling i samfunns- og arbeidsliv skaper utsatte grupper	23
Inkluderingsperspektiver i aktiveringspolitikken	26
Innsatser for å klargjøre brukeren som arbeidskraft	26
Innsatser for å gjøre arbeidsgiverne mer inkluderingsvillige	28
Innsatser som vektlegger støtteapparatets oppfølging	29
Behov for mer samarbeid	32
Om antologien	34
Referanser	37
Cathrine Arntzen, Walter Schönfelder og Mai Camilla Munkejord	
<i>Med kommentartekst fra Siv-Linda Andreassen, NAV Harstad</i>	
Kapittel 2: Snubletråder og suksessfaktorer	47
En analyse av jobbspesialisters erfaringer med Utvidet oppfølging	
Innledning	48
Metodisk grunnlag for jobbspesialistenes arbeid	49
Jobbspesialister i NAV	50
Metode	51
Følgeforskningsdesign	51
Fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer	51
Hva fant vi?	53
«Tre kopper te»	53
Om å bli kjent, bygge tillit og få arbeidssøker til å ta eierskap til prosessen	55
Om å kjenne bedriftenes egenart og potensial	58
Når kommunikasjonen er på plass, er mye gjort	60
Å være til stede på arbeidsplass, være konkret og finne løsninger	62
Diskusjon og avslutning	65
Referanser	69
Kommentartekst fra NAV-ansatt	71

Mai Camilla Munkejord og Cathrine Arntzen

Med kommentartekst fra Tove-Lill Stabel, NAV Tromsø / HelseArbeid

Kapittel 3: En analyse av arbeidssøkeres erfaringer med å få oppfølging

77

«Jobbspesialisten ble min redning!»

Innledning	78
Metode	81
Presentasjon av deltakerne	82
Tidligere erfaringer med utdanning og helse	82
Tidligere erfaringer med arbeid og NAV	82
Kandidatenes erfaringer med det å ha fått en jobbspesialist	85
Kandidatenes arbeidsstatus på intervjudispunktet	85
«Jobbspesialisten er på min side»	85
«Jeg ville ikke gått over den grensa alene»	86
Kandidatenes arbeidstilknytning og vurdering av egen arbeidssituasjon	88
«Det å gjennomføre sin første jobbsmak kan være en utfordring»	88
«Jeg føler at det har stoppa opp»	90
«Å være i jobb gjør at jeg føler at jeg tar tak i mitt eget liv»	91
Ambivalens i arbeidsforhold	92
Avslutning	94
Å komme i jobb ga økt livskvalitet	94
Hvordan lykkes med den gode jobbmatchen også etter utskriving fra tiltaket?	95
Referanser	97
Kommentartekst fra NAV-ansatt	99

Thomas Johansen og Walter Schönfelder

Med kommentartekst fra Ida Marie Hermansen, NAV Gamle Oslo

Kapittel 4: Utvidet oppfølging i NAVs egen regi – bidrar det til økt arbeidsinkludering?

105

Innledning	106
Egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse	107
Utvidet oppfølging, Kvalifiseringsprogrammet i NAV og arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører	109
Metode	111
Deltakere	112
Spørreskjema	112
Registerdata	113
Analyser	113
Forskningsetiske vurderinger	114
Resultat	114
Demografi og bakgrunn ved inklusjon	115
Antall timer i arbeid før og etter tiltak, kontrollert for alder	116
Egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse som prediktorer	116
Korrelasjoner	117

Diskusjon	117
Forskjeller mellom gruppene	117
Sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og forventning om arbeidsdeltakelse	118
Sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro	120
Studiens begrensninger	121
Anbefalinger	121
Referanser	123
Vedlegg	128
Kommentartekst fra NAV-ansatt	130

Trude H.P. Karlsen og Walter Schönfelder

Med kommentartekst fra Ane Stø, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kapittel 5: Den vanskelige veien fra nytt tiltak til forandret praksis i NAV

	135
Sammendrag	135
Innledning	136
Metode	138
Datagrunnlag	138
Analysestrategi	139
Ethiske hensyn	139
Analyse og diskusjon	140
Fra eksterne tiltaksleverandører til utvidet oppfølging i egenregi	140
Overordnede føringer for implementering av Utvidet oppfølging i NAV	142
Utvidet oppfølging i NAV-regionen Troms	148
Avslutning	151
Referanser	154
Kommentartekst fra NAV-ansatt	157
Referanser	161

Gunn Elin Fedreheim

Med kommentartekst fra Kari Eltvik Hanssen, NAV Harstad

Kapittel 6: En policystudie av et tiltak for å få flyktninger hurtig i arbeid

	163
«Hurtigsporet ble importert fra Sverige, men kom til Norge for å dø!»	
Innledning	164
Policy – politikkenes innhold	166
Metode	167
Hurtigsporet – policyutforming og -beslutning	169
Integreringsmeldingen presenterer policybeslutningen hurtigsporet	170
Policyutforming gjennom en samarbeidserklæring mellom regjeringen og de ulike partene i arbeidslivet	171
Hurtigsporet som symbolpolitikk - i utakt med samfunnsutfordringen	172
Hvilket hurtigspor?	172
Hurtigsporets uklare målgruppe – «jeg tror de hurtigsporer seg selv»	173

Hurtigsporet svarer ikke på samfunnsutfordringen	176
Nytt navn på noe man allerede arbeider med?	178
Avslutning	179
Referanser	182
Kommentartekst fra NAV-ansatt	186

Aina A. Kane

Med kommentartekst fra Eigil Granhøy-Markussen, NAV Tromsø

Kapittel 7: NAVs samarbeidsplikt som virkemiddel for arbeidsinkludering **191**

«Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide»	
Sammendrag	191
Innledning	192
Metode	194
NAVs samarbeid med andre aktører – rettsgrunnlag og NAV-ansattes beskrivelser	196
Samarbeid med arbeidsmarkedet	196
Samarbeid med øvrige velferdstjenester	198
Samarbeidsplikt som virkemiddel for å fremme arbeidsinkludering	205
Brukeres ulike bistandsbehov fordrer tverrprofesjonelle tilnærminger	205
NAVs samlede kompetanse styrkes gjennom tverretattlig samarbeid	207
NAVs kompetanse utgjør et nødvendig bidrag til samfunnets kollektive forebyggingsansvar	208
Avslutning	210
Referanser	211
Kommentartekst fra NAV-ansatt	215

Ida Martine Pettersen

Kapittel 8: Organisering og samarbeid mellom kommune og NAV om introduksjonsprogrammet og hurtigsporet **219**

«Jeg skulle ønske vi hadde et bedre samarbeid»	
Innledning	220
Metode	221
Introduksjonsprogram og hurtigspor	222
Introduksjonsprogram	222
Hurtigsporet	223
Ansattes perspektiver på organisering og samarbeid	224
Organisering av flyktningetjenesten og det lokale NAV-kontoret – generalister eller spesialister?	224
Samarbeid om introduksjonsprogrammet – nettverk og relasjoner er avgjørende	228
Samarbeid om hurtigsporet er vanskelig fordi hurtigsporet er lite konkretisert	233
Avslutning	235
Referanser	237

Marcela Douglas og Aina A. Kane

Kapittel 9: NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne 241

«Får jeg det ikke til første gangen, så gir jeg ikke opp»

Innledning	242
Flyktninger og unge voksne – grupper i liminale faser	244
Metode	247
Brukermøter som plattform for inkludering av flyktninger og unge voksne	248
Tilpassede kommunikasjonsformer	248
Prioriteringer når brukeren har sammensatte problemer	251
Inkluderende praksis	254
Avslutning	257
Referanser	258

Aina A. Kane, Even Nerskogen og Marcela Douglas

Med kommentartekst fra Hilde Michelsen, NAV Sør-Varanger

Kapittel 10: Tverrprofesjonell kompetanseutvikling i NAVs arbeidsrettede bistand 263

«Et hav av forskjellige bachelorgrader og mastergrader»

Innledning	264
Kompetansebehov innenfor NAVs brukerrettede arbeid	265
Metode	267
Informantenes refleksjoner rundt kompetansebehov i arbeidsinkludering	269
«Veilederne våre skal jo sånn sett være rustet til å møte dem og de behovene dem har»	269
«Jeg tror vi drar stor nytte av hverandre»	271
Hvordan utvikle tverrprofesjonell inkluderingskompetanse på NAV-kontorene?	274
Mållrettet rekruttering og arbeidsfordeling	274
Kompetanseutveksling gjennom organisering i faste og fleksible team	276
Tilstrekkelig handlingsrom for ansattes bruk av kompetanse	279
Avslutning	280
Referanser	281
Kommentartekst fra NAV-ansatt	284

Even Nerskogen og Aina A. Kane

Kapittel 11: Forutsetninger for skjønnsmessig handlingsrom i NAV 289

Innledning	290
Handlingsrommet for individuelt skjønn	291
Metode	295
Resultat av spørreundersøkelsen	298
Analyse av variablene	298
Analyse av hypotesen	300

Begrener eller øker formelle organisatoriske forhold handlingsrommet for skjønnsutøvelse i NAV?	301
Avslutning	305
Referanser	307
Vedlegg	310

Liv Bodil Eide og Aina A. Kane

Kapittel 12: Digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy i arbeidsrettet bistand **313**

«Jeg har mye mer kontakt med brukerne nå enn jeg hadde før»	
Innledning	314
Digital aktivitetsplan som verktøy i arbeidsrettet bistand	315
Metode	318
NAV-ansattes erfaringer med bruk av digital aktivitetsplan	320
Et egnet verktøy for organisering av veiledernes arbeid	320
En mer dynamisk og umiddelbar kommunikasjon mellom veileder og bruker	321
En automatisk dokumentering av informasjon	324
Handlingsrom i digital aktivitetsplan	325
Oppsummering og avsluttende betraktninger	327
Referanser	328

Synnøve Thomassen Andersen

Kapittel 13: Ansattes erfaringer med innovative digitale arbeidspraksiser **331**

«Jeg mener det er viktig med økt kunnskap og gode eksempler på bruk av digitale løsninger ved kommunikasjon»	
Innledning	332
Spredning av innovasjon	333
Innhenting av informasjon om spredning av innovasjon i NAV	335
Analyse av funn	336
Kommunikasjon og tilgjengelighet	336
Ulike kommunikasjonstyper og personvern	338
Digital kompetanse og standardisering	339
Utfordringer med å forstå og ta i bruk nye systemløsninger som en innovasjon	343
Standarder, regler og prosedyrer	344
Diskusjon	345
Samhandling mellom aktører	345
Standardisering av arbeidspraksiser	346
Løsninger tilpasset brukergrupper	346
Kvalitet i saksbehandling	346
Adekvat opplæring for å mestre komplekse arbeidspraksiser	347
Økt bevissthet ved bruk av digitale løsninger	348
Avslutning	348
Referanser	349

Marlene Bruun Lauridsen

Med kommentartekster fra Gry Eikanger og Guro Asphaug, NAV Harstad

Kapittel 14: Individuell og kollektiv sårbarhet i hjelperollen **353**

«Vi har alle bruk for veiledning på veilederrollen»

Innledning	354
Å møte mennesker med traumer er utfordrende	355
Utrygghet og utbrenthet i sosiale yrker	356
Metode	359
Funn og analyse	361
Utrygghet i veilederrollen	362
Individuell og kollegial sårbarhet	363
Behov for veiledning på veilederrollen	366
Drøfting	368
Når vi er utrygge, fokuserer vi på oss selv	368
Konklusjon og veien videre	370
Referanser	372
Kommentartekster fra NAV-ansatte	377

Jan Erik Henriksen og Ida Hydle

Med kommentartekster fra Gunn-Annie Kileng, Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Vibeke Stenstrøm, NAV Harstad

Kapittel 15: Refleksjonsverksted som ledelsesverktøy i NAV **381**

«Det handler om en bevisstgjøring av kunnskap vi egentlig har»	381
Innledning	382
Det teoretiske grunnlaget	383
Metoder	384
Noen funn	385
Initieringsfasen – manglende informasjonsflyt?	385
Gode ledere bør kjenne seg selv?	388
Sirkelen som medskapende møteform?	390
God ledelse handler om kommunikasjon?	392
Konflikt som kilde til læring?	393
Det kollektive fokuset	395
Mulige læringspunkter fra refleksjonsverkstedet?	397
Referanser	400
Kommentartekster fra NAV-ansatte	402

Aina A. Kane og Øystein Spjelkavik

Kapittel 16: Utfordringer innen arbeidsinkluderingsfeltet **409**

Innledning	410
Utvikling på system- og kontornivå	410
Nye trender innen arbeidsinkludering	412
Samarbeid og samhandling	412
Sikring av brukeres rettigheter	414

Læring, kompetanseutvikling og digitalisering	416
Kan NAV håndtere inkluderingsutfordringene alene?	418
Avsluttende oppsummering	419
Referanser	420
Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV – forfatterpresentasjoner	424
Kapitelforfattere	424
Kommentartekstforfattere	429

FORORD

Frank Fredheim og Mai Camilla Munkejord

Mai Camilla Munkejord: Ja, Frank – da var det oss igjen. Endelig er boken vår snart ferdig. Kult at vi fikk oppdraget med å skrive dette forordet!

Frank Fredheim: Det er hyggelig, og så betyr det at boken snart er tilgjengelig for dem som ønsker å lese den, og det gleder vi oss til!

Mai Camilla Munkejord: Ja, og det som er vår oppgave nå, er jo først og fremst å takke alle som bidratt til å realisere denne boken.

Begge: Denne boken springer ut av forskningsdelen av et flerårig formelt samarbeid mellom NAV og UiT Norges arktiske universitet, Universitets-NAV. Forskningsdelen har vi kalt ALIN, som står for Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV. ALIN har bestått av fem selvstendige forskningsprosjekt, kalt arbeidspakker, som pågikk i perioden 2017–2020. Faglig leder var Mai Camilla Munkejord, og «daglig leder» fra NAV på fylkessiden var Frank Fredheim, og dette er vel grunnen til at vi fikk æren av å skrive forordet til denne boken.

Mai Camilla Munkejord: Både NAV og universitetet har bidratt med betydelige midler og betydelig innsats inn i dette samarbeidet, og resultatene inkluderer både enda bedre og mer kunnskapsbaserte tjenester ved NAV-kontorene i Troms og Finnmark, mer praksisnær undervisning ved universitetet og ikke minst: mer relevant forskning. I denne boken presenteres noen av forskningsresultatene i form av vitenskapelige og forsøksvis lett tilgjengelige artikler som står i dialog med kortere kommentarartikler skrevet av fagpersoner i NAV. Det at boken er skrevet som en dialog mellom fagpersoner fra universitetet på den ene siden og fagpersoner fra praksisfeltet på den andre siden, er vel kanskje det vi er aller mest stolte av.

Vi vil med dette takke alle som har bidratt inn i Universitets-NAV-samarbeidet generelt og i ALIN spesielt. Vi vil først takke arbeidspakkelederne i ALIN-prosjektet, nemlig Aina A. Kane, Walter Schönfelder,

Synnøve Thomassen Andersen, Jan-Erik Henriksen og Gunn Elin Fedreheim. Takk til dere alle fem for en strålende jobb!

Frank Fredheim: Vi vil videre takke alle forfatterne i denne boken: Dette inkluderer fagpersoner i en rekke ulike stillinger i NAV, og fra UiT sin side: masterstudenter, ph.d.-kandidater og erfarne forskere. Det har vært en glede å samarbeide med dere alle sammen! Vi vil videre takke alle de fine fagfolkene fra NAV som på ulike måter har bidratt som deltakere i ALIN-prosjektet. Takk også til alle dere som på ulike måter har lagt til rette for at forskningen og formidlingen fra forskningen kunne finne sted.

Mai Camilla Munkejord: Videre vil vi takke dem som i sin tid tok initiativ til at Universitets-NAV og ALIN ble en realitet. Her er det mange navn som kunne vært nevnt. Vi vil særlig trekke frem initiativtakerne fra Høgskolen i Finnmark med Nina Hermansen og Wenche Kjæmpenes i spissen. De jobbet i flere år for å få på plass et mer formalisert samarbeid med ulike NAV-kontorer i fylket, i første omgang NAV Porsanger, NAV Sør-Varanger, NAV Alta og NAV Hammerfest. Etter hvert kom flere kontorer til, og med sammenslåingen mellom Høgskolen i Finnmark og Universitetet i Tromsø var det naturlig å utvide det regionale samarbeidet til også å inkludere lokalkontorer i Troms. Til sammen ti NAV-kontorer har på ulike måter vært involvert i ALIN-prosjektet. Det er vi skikkelig takknemlige for, og vi håper at dette samarbeidet vil fortsette til beste for alle involverte parter.

Frank Fredheim: Vi vil også gjerne få takke de viktigste initiativtakerne fra NAV sin side. I tillegg til lederne og engasjerte medarbeidere ved de ulike NAV-kontorene i Troms og Finnmark vil vi særlig takke Bente Ødegaard fra NAV Troms og Finnmark og Yngvar Åsholt og Per-Inge Langeng fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Begge: Til sist vil vi få rette en stor takk til redaktørene av denne boken, Aina A. Kane ved Institutt for barnevern og sosialt arbeid ved UiT Norges arktiske universitet og Øystein Spjelkavik ved Kompetansesenter for arbeidsinkludering (KAI) ved OsloMet. Dere har gjort en **formidabel** jobb med stadige revideringsrunder av bokens mange kapitler samt med planlegging, organisering og samarbeid opp mot Orkana Akademisk Forlag. Vi

vil også takke Ida Hydle, som var en av initiativtakerne til antologien og også medredaktør i antologiens innledende faser.

Frank Fredheim: Jeg har lyst til å avslutte med å legge til at jeg tror det finnes mange barrierer som er med på å skape utenforskap og gjøre det vanskeligere å få innpass i arbeidslivet for utsatte grupper. Økt krav til utdanning kombinert med økt digitalisering og en hurtig omstillingstakt gjør at mulighetene for å få prøvd seg i jobb eller å få vist seg frem for arbeidsgivere blir vanskeligere for noen av jobbsøkerne. Veien til jobb er i det hele tatt kanskje i ferd med å bli lengre og litt mer kronglete for dem som strever med å komme seg inn i lønnet arbeid. NAV skal være med på å forebygge utenforskap og gi mennesker mulighet til å bidra med det de kan i arbeidslivet. For å få dette til trenger vi som jobber i NAV, stadig oppdatert kunnskap. Vi trenger kunnskap som er med på å sette oss i stand til å gjøre veien til arbeid og utdanning så kort som mulig for dem som befinner seg i utenforskap. For å lykkes med det trenger vi i NAV å samarbeide med forskere ved universitetet. Denne boken er altså ett av resultatene av vårt første store samarbeidsprosjekt på forskningsfronten.

Mai Camilla Munkejord: Det er det. Og det har vært gøy!

Frank Fredheim: Absolutt. Derfor håper jeg vi kan få muligheten til å gjennomføre flere tilsvarende prosjekter på relaterte temaer i årene som kommer.

Tromsø/Bergen, oktober, 2021

Frank Fredheim

Mai Camilla Munkejord

Frank Fredheim er seniorrådgiver ved Tjeneste og kompetanse, NAV Troms og Finnmark.

Mai Camilla Munkejord er postdoktor ved Høgskulen på Vestlandet (HVL) og forsker 1 ved NORCE. Hun har tidligere jobbet som professor ved UiT Norges arktiske universitet og HVL.

Kapittel 1

ARBEIDSINKLUDERING, LÆRING OG INNOVASJON I NAV

STYRKET INNSATS INNEN ARBEIDSINKLUDERING

Økt arbeidsdeltakelse blant utsatte grupper blir i vårt samfunn forsøkt realisert gjennom en offentlig aktiveringspolitikk bestående av arbeidsrettet bistand og økonomiske ytelser. Med utsatte grupper mener vi mennesker som på grunn av sosiale, fysiske eller helsemessige utfordringer ikke klarer å skaffe seg arbeid på egenhånd. Dette er ikke en klart definert gruppe, men det blir gjerne vist til mennesker som i NAV er kategorisert som å ha ned-satt arbeidsevne eller de er langtids sosialhjelpsmottakere. I forskningslitte-raturen blir det ofte vist til unge utenfor skole, arbeid eller tiltak (Frøyland, 2020) og mennesker som er sårbare og «hard to place» (Andersen, Caswell & Larsen, 2017, s. 335).

Uavhengig av hva utenforskapet skyldes, så kan det å være i arbeid sees som et menneskerettslig og grunnlovsmessig forhold, ved at enhver samfunnsborger i yrkesaktiv alder har rett til å delta i arbeidslivet med de forutsetninger vedkommende har. Arbeidsinkludering er regulert i lovgivning og er omtalt i lovforarbeider og ulike offentlige styringsdokumen-ter. Myndighetenes og NAVs forvaltning av disse rettighetene blir tema-tisert og kritisert både i privatsfæren, i media og i forskning. Utfordringer knyttet til forsøk på å øke arbeidsdeltakelsen blant ulike utsatte grupper ser i ulike forskningsbidrag særlig ut til å gjelde to aspekter. Det første er om arbeidsdeltakelse blir forstått og håndtert som en rettighet eller som

en plikt, for eksempel om arbeidsrettede tiltak skal være et tilbud eller et pålegg fra NAV. Det andre er hvordan inkluderingsutfordringene blir forstått, og om aktiveringsinnsatser som følger av denne forståelsen, faktisk innfrir retten til arbeid for sårbare grupper.

Denne antologien handler om nye metoder innen aktiveringspolitikken og om nye tilnærminger og samarbeidsformer som krever læring og kompetanseutvikling i NAV. For å styrke innsatsen innen arbeidsinkludering har NAV tatt initiativ til økt samarbeid med utdanningssektoren. Hensikten er å utvikle mer kunnskap om hvordan universiteter og høyskoler kan bidra til at NAV utøver og utvikler sine tjenester på en lovmessig og formålstjenlig måte.¹ Denne antologien presenterer forskningsbidrag som viser praktiske erfaringer fra NAV-ansattes brukerrettede arbeid, arbeidsmåter, utfordringer og perspektiver. På bakgrunn av deres stemmer har forfatterne, ut fra ulike vitenskapelige ståsteder, analysert og drøftet hvordan politiske føringer, lovgivning, arbeidsinkluderingsmetoder, samarbeidsformer og veiledning av brukere og NAV-ansatte kan fremme brukeres deltakelse i arbeidslivet.

ARBEIDSINKLUDERING, LÆRING OG INNOVASJON I NAV (ALIN)

Som del av Universitets-NAV-samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet (UiT) og NAV Troms og Finnmark² ble forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN) gjennomført i perioden våren 2017–våren 2020. ALIN³ var en sentral del av et strategisk Universitets-NAV-samarbeid, med følgende overordnede mål:

- Styrke kunnskapsbasert praksis ved å utvikle NAV som en lærende organisasjon, med fokus på forbedring av organisatoriske prosesser og tjenester,
- bygge opp og styrke praksisbasert forskningskompetanse om NAV ved UiT på tvers av fakulteter og institutter, samt
- øke kvaliteten i utdanningsløpene ved UiT (herunder videreutdanning og praksisstudier) som uteksaminerer kandidater til NAV.

¹ <https://www.bing.com/search?q=policy+for+NAVs+samarbeid+med+universitetene&src=IE-SearchBox&FORM=IESR3N>

² Fra 1.1.2020 slått sammen til NAV Troms og Finnmark.

³ https://uit.no/prosjekter/prosjektsub?p_document_id=567842&sub_id=567847

Flere aspekter knyttet til arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV har vært gjenstand for oppmerksomhet i Universitets-NAV-samarbeidet. I samarbeid med NAV Troms og Finnmark og en rekke lokale NAV-kontor i fylket har forskere, stipendiater og studenter tilknyttet ALIN gjennomført undersøkelser innen fem tematiske arbeidspakker.

I arbeidspakke 1, «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontorer – Forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand», har deltakerne gjennomført undersøkelser knyttet til hvordan NAV-ansatte på ulike nivåer erfarer og vurderer sine rammer for individuell skjønnsutøvelse i sitt arbeid med brukere med ulike bistandsbehov.

I arbeidspakke 2, «Bruk av jobbspesialister i NAV – Erfaringer og effekter», har deltakerne rettet søkelyset mot jobbspesialisters, brukeres og arbeidsgiveres erfaringer og resultater med at NAV gjennomfører tiltak i egen regi for å styrke arbeidsinkluderingen.

I arbeidspakke 3, «Metodeutvikling for arbeidsinkludering av unge: Inkludering, tillit og gjenoppretting», er det gjennomført en evaluering av prosjektet «Jobbstart 18–29» ved et NAV-kontor. Videre har deltakerne undersøkt hvordan sirkelbasert veiledning i grupper kan bidra til å fremme veilederes og lederes kompetanseutvikling og selvaretakelse.

I arbeidspakke 4, «Hurtigsporordningen. Evaluering av samhandling mellom stat og kommune i inkludering av flyktninger», har deltakerne rettet oppmerksomheten mot erfaringer med introduksjonsordningen samt stat og kommuners samhandling for å lykkes med målet om å få nyankomne innvandrere raskere i jobb eller utdanning.

I arbeidspakke 5, «Innovasjon, læring og bruk av teknologi i NAV», er ansattes erfaringer med innføring av digitale løsninger i NAV blitt studert.

Rundt 25 forskere, stipendiater og masterstudenter har vært involvert i ALIN-satsingen, fordelt på ulike delprosjekter i disse fem arbeidspakkene. Forskningsaktivitetene i ALIN har vært finansiert gjennom strategiske midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet samt midler fra NAV FoU og UiT Norges arktiske universitet.

Arbeidspakkene ble utviklet i løpet av 2016 av en arbeidsgruppe med representanter fra UiT og NAV Troms og NAV Finnmark samt Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg ble fire NAV-kontor konsultert. I gjennomføringen av prosjektet har deltakere i arbeidspakkene samarbeidet med flere NAV-kontor i Troms og Finnmark.

I arbeidspakkene har deltakerne arbeidet med ulike selvstendige forskningsprosjekter. Flere la fram sine arbeider i et felles midtveisseminar i Alta i februar 2019 og i et digitalt sluttseminar med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylke og noen av lokalkontorene i juni 2020. Arbeidspakkenes forskningsarbeider har videre blitt formidlet gjennom rapporter og vitenskapelige artikler samt som framlegg på faglige konferanser og på NAV-kontor i Troms og Finnmark.

I gjennomføringen av forskningsprosjektene i ALIN har medforskningsperspektivet vært sentralt. Formålet har vært å utvikle ny kunnskap *sammen med* ansatte i NAV i stedet for utelukkende å *forske på* NAV eller NAV-ansatte. Aktører fra fylkesnivåene i NAV i Troms og Finnmark og fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært tett på i ulike faser av prosjektutformingen og -gjennomføringen.

Som ledd i formidlingen av forskningsarbeidene i ALIN har involverte i arbeidspakkene bidratt med ett eller flere kapitler i denne antologien, hvor forfatternes første skisser til kapitler ble levert redaksjonen våren 2020. Formålet med antologien er å samle forskningsresultater fra ALINs forskningsområder mellom to permer og gjøre den digitalt tilgjengelig gjennom åpen digital tilgang (open access). På den måten ønsker vi å nå ut til NAV-ansatte, studenter, forskere, undervisere, politiske beslutningstakere og andre som er opptatt av temaer knyttet til NAV, sårbare grupper og arbeidsinkludering. Det er et mål at bidragene i boka blir brukt ved bachelor- og masterutdanninger som er relevante for arbeidsinkluderingsfeltet.

HVORFOR ER ARBEIDSINKLUDERING ET VIKTIG TEMA?

I FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (1948, art. 23) omtales arbeid og beskyttelse mot arbeidsledighet som en individuell rettighet. Den europeiske sosialpakten (1961, rev. 1996, del 2, art. 1) pålegger myndighetene å sikre og vedlikeholde høy og stabil arbeidsdeltakelse blant sin befolkning, mens Grunnloven (1814, § 110) pålegger myndighetene å tilrettelegge for at borgere som er i stand til å arbeide, skal kunne forsørge seg og sine gjennom arbeid. Grunnloven (1814) § 98 slår videre fast at befolkningens rettigheter ut fra lovgivningen skal sikres uten noen form

for diskriminering. Myndighetenes ansvar for å tilrettelegge for borgernes arbeidsdeltakelse skal derfor ha som mål å inkludere alle som kan delta i arbeidslivet, ut fra sine egne ressurser.

At arbeidsfremmende innsatser for personer som står utenfor arbeidslivet, er menneskerettighets- og grunnlovsfestet, illustrerer hvordan deltakelse i arbeidslivet utgjør en grunnleggende verdi og mål. Det å ha en jobb kan sikre livsopphold for en selv og sin familie, men å være i arbeid har betydning også på andre livsområder. Arbeidsdeltakelse kan være helsefremmende og bidra til utvikling av kompetanse, livskvalitet, sosiale kontakter, identitet og tilhørighet til normalsamfunnet (jf. andre antologier som Frøyland & Spjelkavik, 2014, Glemmestad & Kleppe, 2019; samt Waddel, Burton & Kendall, 2008). Arbeidsdeltakelse er dessuten en sentral samfunnsnorm. Mange av borgernes tanker om demokrati, likestilling og medvirkning blir formet gjennom jobben, i oppgaveløsning sammen med kollegaer og i aktivitet knyttet til for eksempel fagforening, HMS-arbeid og medarbeidersamtaler. Det er rimelig å tenke seg at økt utenforskap vil tære på velferdsstatens bærekraft, særlig om utenforskapet blir mer permanent, som i mange andre land i og utenfor Europa, med utvikling av et arbeidsliv preget av usikkerhet, midlertidighet og sosial ustabilitet. Dersom velferdsstatens økonomiske bærekraft blir redusert samtidig som vi får et økende utenforskap, er det fare for tiltakende ulikhet og fattigdomsproblemer.

NAVS SAMFUNNSANSVAR – ARBEIDSFREMMENDE BISTAND OG ØKONOMISK SIKRING

NAV skal tilby helhetlige tjenester for hele befolkningen, ut fra et sammensatt samfunnsansvar som også endres og utvikles over tid. Dette ansvaret skaper behov og muligheter for kontinuerlig læring i NAV (jf. Bay, Breit, Grødem, Fossetøl & Terum, 2015). I tillegg må innsatser innen aktiveringspolitikken stadig endres for å holde tritt med utviklingen i samfunns- og arbeidsliv.

Arbeidsdeltakelse, egen inntekt og færrest mulig borgere på passive stønader har over lengre tid vært et sentralt politisk mål i Norge og i de fleste andre land vi kan sammenligne oss med. Dette er nedfelt i den såkalte arbeidslinja (Hvinden, 2008; Stjernø & Øverbye, 2012). Arbeidslinja som

politikk betyr å iverksette tiltak, aktivitet og insentiver som skal begrense antallet samfunnsborgere på det som omtales som «passive ytelser». I praksis innebærer det at NAV, som har ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken, skal vektlegge aktiverings- og arbeidsmuligheter, sosialhjelp skal være kortvarig, det skal stilles krav om deltakelse i arbeidsfremmende aktivitet, og arbeid skal være forsøkt før uførepensjon blir innvilget (Heggebø, Bråthen & Hermansen, 2020). Til tross for mye kritikk har arbeidslinja bred politisk oppslutning (jf. Stjernø & Øverbye, 2012).

Både arbeidsfremmende bistand og økonomisk sikring fremstår som rettigheter i internasjonale og nasjonale rettskilder. Borgernes rett til økonomisk sikring framgår av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966), og det framgår av Grunnloven (1814) § 110 at borgerne har «rett til støtte fra det offentlige» dersom de ikke er i stand til å forsørge seg selv. NAVs ansvar for arbeidsrettet bistand og økonomiske ytelser skal forvaltes ut fra et formål om å sikre borgernes rettssikkerhet, gjennom rettsriktige avgjørelser tuftet på lovgivning med tanke på både inngrepsformer, vilkår og saksbehandling (Kjønstad, Syse & Kjelland 2017; Aall, 2011).

NAV-reformen var delvis begrunnet i å gi mer tid og ressurser til arbeidsrettet oppfølging av den enkelte bruker St. prp. nr. 46 (2004-2005). NAV-loven (2006) regulerer de ansvarsområdene som skal forvaltes av NAV som partnerskap mellom den statlige Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Ifølge formålsbestemmelsen skal NAV «legge til rette for en effektiv arbeidsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov» (NAV-loven 2006, § 1). NAV forvalter arbeidsmarkedsloven (2004), folketrygdloven (1997) og sosialtjenesteloven (2009) og skal gjennom sin tjenesteutøvelse arbeide fram mot formål om inkluderende arbeidsliv, et velfungerende arbeidsmarked, høy arbeidsdeltakelse og lav arbeidsledighet (arbeidsmarkedsloven 2004, § 1).

Videre skal NAV fremme formålene om økonomisk trygghet, utjevning av inntekt og levekår, overgang til arbeid samt hjelp til selvhjelp (folketrygdloven 1997, § 1-1). Dernest skal NAV fremme bedre levekår for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, sosial inkludering, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (sosialtjenesteloven 2009, § 1). Etter sosialtjenesteloven (2009) skal NAV dessuten bidra til barns og familiers helhetlige tjenestetilbud, som ledd i å sikre barns rett til en tilstrekkelig levestandard (FNs barnekonvensjon 1989,

art. 27). NAV er gitt et bredt samfunnsansvar innenfor arbeidsinkludering og økonomisk sikring for ulike brukergrupper med ulike ressurser og behov. I sum fordrer dette ansvaret at NAV-ansatte har kompetanse og handlingsrom til å gjennomføre forsvarlige vurderinger av den enkelte brukers utfordringer og bistandsbehov samt forsvarlige beslutningsprosesser (Kane, 2018, 2020).

NAVs arbeidsrettede bistand omfatter både arbeidsrettede tiltak og økonomiske ytelser. Grunnloven (1814) § 100 1. ledd omtaler myndighetenes plikt til å tilrettelegge for arbeidsdeltakelse og fastslår også at «den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige». Arbeidsinntekt skal være primærkilde til forsørging, mens offentlige ytelser skal være subsidiære. Kane, Köhler-Olsen og Reedtz (2017) framholder statens plikt til å tilrettelegge for at alle kan komme i arbeid, gjennom at NAV kan tilby hensiktsmessige arbeidsfremmende aktiviteter, tilpasset den enkelte bruker ut fra en forsvarlig utredning, og at brukere blir fulgt aktivt opp ut fra den enkeltes behov. Arbeidsfremmende aktiviteter som blir tilbudt eller pålagt den enkelte bruker, skal være *reelt* arbeidsfremmende og ikke bare representere en *formell plikt* for å kunne få eller beholde livsoppholdstønad. Innstrammingen av reglene for arbeidsavklaringspenger i 2018 var begrunnet med at særlig unge mennesker mottar ytelsen for lenge, og at raskere deltakelse i arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med medisinsk behandling og tettere oppfølging fra NAV skal hjelpe flere til arbeid (Bragstad, 2018). To år senere fant Lima og Grønlien (2020) at innstrammingene så langt ikke hadde ført til økning i overgang til arbeid, men at mange var gått over til uføretrygd og sosialhjelp.

UTVIKLING I SAMFUNNS- OG ARBEIDSLIV SKAPER UTSATTE GRUPPER

Utviklingen av kunnskapssamfunnet har medført at Norge i stadig større grad har en høyt utdannet befolkning. Ifølge NOU 2011: 3 var det i 1970 i underkant av 50 000 studenter ved norske universiteter og høyskoler, mens tilsvarende tall i 2009 var over 220 000. Det ble vist til at det økte utdanningsnivået var «et resultat av en ønsket politikk, men også en konsekvens av strukturendringer i økonomien og i arbeidsmarkedet» (NOU 2011: 3, s. 28). I 2015 hadde vel 32 % av de sysselsatte høyere utdanning,

mot 13 % i 1985 (Rød, 2017). Medaljens bakside er at stadig flere uten formell utdanning kan bli oppfattet som ulønnsomme og ubrukelige på arbeidsmarkedet (Helsvig, 2021). Strukturendringene i arbeidslivet og framveksten av kunnskapssamfunnet har, paradoksalt nok, medført at stadig flere får problemer med å finne seg en plass i skole eller arbeidsliv. Mens det tidligere var gode muligheter både til å få tidlig arbeidserfaring mens man gikk på skole, og til å velge vekk utdanning framfor arbeid, kan unge som i dag i tidlig alder velger vekk eller faller fra utdanning, risikere problemer med jobb og selvforsørgelse – skolefravall kan utvikle sosial eksklusjon og fattigdom.

NAV's omverdensanalyse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021) beskriver ulike samfunnstrender som kan påvirke arbeids- og velferdsområdet fram mot 2035. Av denne analysen går det fram at NAV forventer en raskere omstillingstakt innenfor arbeidslivet. Det blir vist til at dette har sammenheng med teknologisk utvikling, globalisering og grønt skifte, og også den pågående koronapandemien. Det vises også til at rask teknologiutvikling sannsynligvis vil endre kompetansebehov i arbeidsmarkedet, samt at økt automatisering trolig vil vanskeliggjøre arbeidsinkludering for personer med begrensede formelle kvalifikasjoner.

Nedgang i industrien, rasjonalisering, ny produksjonsteknologi og nye organisasjonsformer har redusert behovet for ansatte uten spesifikke kvalifikasjoner i det nordiske arbeidslivet (Hvid & Falkum, 2019; Skorstad, 2011; Øye, 2019). Virksomhetene har insentiver til å produsere med så få ansatte som mulig ved å ta i bruk ny arbeidsbesparende teknologi, og sysselsettingsandelen i yrker med ingen eller lave krav til utdanning er ifølge NOU (2019: 7) lav. I sum betyr disse utviklingstrekkene i arbeidslivet at adgangen til «easy access-jobber» blir redusert, noe som kan gjøre det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for personer med svake kvalifikasjoner. NAV's omverdensanalyse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021) omtaler også hvordan økt digitalisering vil medføre mindre behov for arbeidskraft. Dette gir grunnlag for å anta, som Glerup, Steen Nielsen, Olsén og Warring (2018), Ingelsrud mfl., (2019) og andre framholder, at utviklingen i arbeidslivet skaper mer usikre framtidsutsikter og dermed mindre forutsigbarhet innen aktiveringspolitikken.

Videre framgår det i NAV's omverdensanalyser (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, 2021) at unge voksne og innvandrere er mest utsatt for lavinntekt, og at andelen øker. I en evaluering av en satsing for å redusere

utenforskap og frafall fra skole og arbeid blant unge voksne (Frøyland, Spjelkavik, Bernstrøm, Ballo & Frangakis, 2020) blir typiske utfordringer beskrevet å være nederlagserfaringer, dårlig selvfølelse, belastende sosial arv, rusutfordringer og psykiske helseplager. Til tross for at det går bra med de fleste (Vogt, Lorentzen & Hansen, 2020), er det «en stadig større andel (som) sliter med å fullføre skole og finne arbeid» (Frøyland & Pedersen, 2019, s. 4).

Borgere med innvandrerbakgrunn framstår i NAVs omverdensanalyse å være grupper som er utsatt for vedvarende lavinntekt, grunnet manglende yrkestilknytning (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, 2021). Innvandreres og flyktningers tilknytning til arbeidslivet utfordres av ulike årsaker. Maximova-Mentzoni (2019) beskriver hvordan årsakene kan ligge i mangelfulle språkkunnskaper og kompetanse, utfordrende familiesituasjoner samt uavklarte fysiske og psykiske helseproblemer. En del flyktninger har opplevd til dels store traumer i sitt hjemland og under flukt, og er preget av dette i hverdagen. Maximova-Mentzoni framhever at flyktningers og innvandreres arbeidsinkludering utfordres av «svært omfattende og sammensatte bistandsbehov» (2019, s. 168), og at de derfor har behov for særlig tett arbeidsrettet oppfølging. Tønnesen og Syse (2021) framholder at økning i antallet godt voksne innvandrere vil øke kraftig de neste tiårene, og at utenforskap til arbeidslivet blant denne gruppen vil ha store konsekvenser med tanke på deres helse og økonomi og for velferdsstaten.

Mennesker med funksjonsnedsettelse og med alvorlige psykiske lidelser deltar i liten grad i det ordinære arbeidslivet (Berge & Falkum, 2013; Gjertsen, Melbøe & Hauge, 2021; Spjelkavik, Børing, Frøyland & Skarpaas, 2012; Tøssebro & Wik, 2012; Wangen, 2019). Kinn, Holgersen, Borg og Davidson (2016) viser at til tross for mange års oppmerksomhet rettet mot arbeidsmuligheter for personer med psykiske lidelser, er det en utbredt oppfatning blant personell innen psykisk helse at deres pasienter neppe har noe i arbeidslivet å gjøre. Wangen (2019) viser at liknende oppfatninger gjør seg gjeldende i støtteapparatet for personer med utviklingshemming.

Ut fra disse kunnskapene er det tydelig at arbeidsinkludering av brukere med særlige utfordringer og behov for bistand og tilrettelegginger vil bli ytterligere utfordrende i et arbeidsliv med økt utdanningskrav, rasjonalisering, omstilling og teknologiutvikling. Arbeidsmarkedet er en sentral samarbeidspartner i NAVs arbeidsinkluderingsinnsats, men samfunnsansvaret

for å fremme overgang til arbeid påligger til NAV. Hvordan NAV forholder seg og manøvrerer sin arbeidsrettede innsats etter ulike utviklingstrekk i arbeidslivet, vil derfor ha stor betydning for arbeidsinkludering av brukere generelt, og for brukere med særlige bistands- og tilretteleggingsbehov spesielt.

INKLUDERINGSPERSPEKTIVER I AKTIVERINGSPOLITIKKEN

NAVs arbeidsmarkedstiltak er virkemidler som myndighetene mener skal understøtte bestrebelsene på å få brukere inn i arbeidslivet. Disse arbeidsmarkedstiltakene kan forstås som «redskapene» for realisering av arbeidslinja. I den internasjonale forskningslitteraturen blir det gjerne vist til ulike perspektiver som ligger bak aktiveringspolitikken, og som styrer utformingen av innsatsene eller virkemidlene. Ett av perspektivene retter oppmerksomheten mot innsatser som kan gjøre noe med den ledige arbeidskraften («supply»). Et annet perspektiv retter oppmerksomheten mot innsatser som kan påvirke arbeidsgiversiden, altså de som etterspør eller kjøper arbeidskraft («demand»). Det tredje perspektivet retter i større grad oppmerksomheten mot støttesystemets rolle og samspillet med brukeren og arbeidsplassen («support»).

Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan disse tre perspektivene forstår utfordringene i arbeidsinkludering, og hvilke innsatser – og dermed kompetanse – i NAV som følger av dem.

Innsatser for å klargjøre brukeren som arbeidskraft

Tradisjonelt har arbeidsmarkedstiltakene vært preget av å skulle gjøre noe med de fysiske, psykiske eller sosiale manglene ved de personene som har problemer med å komme seg i jobb, disse skulle bli tilført ekstra ressurser for å komme likt med andre i konkurransen om ledige jobber. I St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ligger det implisitt en forståelse av at utenforskap til arbeidsmarkedet er et problem som skyldes individuelle mangler, og at de som har utfordringer, må motiveres og hjelpes til å bli aktivt arbeidssøkende. Arbeidsmarkedstiltakene tar i dette perspektivet sikte på å ruste opp den enkelte til å matche arbeidslivets

behov for arbeidskraft. Enkeltindividet skal bli gjort klar for arbeid, gjerne gjennom kjeding av en rekke aktivitets- og omsorgstiltak. Internasjonalt blir tilnærminger i dette perspektivet referert til som «pre-vocational training» og «train then place», hvor hovedpoenget er at etter å ha fullført yrkesrettede forberedelser er arbeidssøkeren gjort klar for utplassering eller jobb (jf. Frøyland & Spjelkavik, 2014).

Både i Norge og internasjonalt har arbeidslinja vært preget av supply-perspektivet og forsøkt realisert både som tvang eller plikt og ved hjelp av mer og mindre samtykkebasert deltakelse på ulike arbeidsforberedende kvalifiseringstiltak. Innsatsene har vært preget av aktiveringsideer og metodikk for gradvis tilnærming til arbeidslivet (jf. Berkel, Caswell, Kupka & Larsen, 2017; Hernes, 2014; NOU 2012: 6). Aktivisering gjennom pålegg og tilhørende sanksjonering gjennom kutt i økonomiske stønader ved ikke-gjennomførte aktiviteter berører noen grunnleggende borgerrettigheter. I Kane og Köhler-Olsens (2018) undersøkelse av lovgivning og myndighetsutøvelse overfor unge arbeidsledige i Storbritannia, Tyskland og Norge sammenlignes hvordan målgruppens rett til stønader balanseres med plikt til gjennomføring av aktiviteter og tilhørende sanksjoneringsadgang. Forfatterne drøfter det menneskerettslige kravet på *reell likebehandling*, som fordrer at myndighetene tilrettelegger for borgeres inkludering ut fra deres behov, og uten at borgerne blir diskriminert gjennom *formell likebehandling* ut fra regelverk og myndighetsutøvelse som ikke er egnet til å inkludere alle (jf. Fredman, 2016). NAVs adgang til å kutte/stanse økonomisk bistand etter sosialtjenesteloven overfor brukere som av ulike årsaker ikke mestrer pålagte aktivitetskrav, kan utgjøre slik diskriminering dersom aktivitetskravene ikke har vært tilstrekkelig tilpasset den enkelte bruker Videre framholder Kane og Köhler-Olsen (2018) at unge arbeidslediges rettssikkerhet blir utfordret innenfor alle tre lands systemer, gjennom aktivitetskrav som kan innebære stigmatisering og stereotypisering, og gjennom lovgivning som kan gi et for uklart og smalt handlingsrom for tjenesteutøvere til å tilrettelegge for individuelle behov hos brukerne.

Innsatsene som skal bøte på mangler ved den potensielle arbeidskraften, ser ut til å treffe dårlig for de utsatte gruppene som står utenfor arbeidslivet. Siden enhver tiltaksdeltakelse er aktivitet, så medfører innsatsen i og for seg aktivitet, men gir altså ikke nødvendigvis økt arbeidsdeltakelse. Det er tvert om vist til fare for en innelåsende effekt ved at innsatsene skaper mer tiltakskarrierer enn arbeidskarrierer (NOU 2012: 6; Frøyland &

Spjelkavik, 2014; Hardoy, Røed, Simson & Zhang, 2017; Røed & Raam, 2006). Hvinden (2008) påpeker at andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp, har holdt seg stabil siden slutten av 1990-tallet.

Innsatser for å gjøre arbeidsgiverne mer inkluderingsvillige

Når innsatsene for å gjøre brukerne mer attraktive for arbeidsgiverne ikke genererte de ønskede inkluderingsresultatene, ble fokuset i større grad rettet mot arbeidsgiverne, altså de som etterspør arbeidskraft. Inkluderingsforskningen har lenge pekt på behovet for økt bruk av vanlige arbeidsplasser som alternativ til skjermede avklarings- og arbeidsforberedende tiltak som skal gjøre brukerne jobbklare (jf. Frøyland & Spjelkavik, 2014; NOU 2011: 3; Tøssebro, Wik & Molden, 2017). Utfordringen har vært å få arbeidsgiverne med på dette. Demand-orienteringen har derfor vært særlig opptatt av hva som kjennetegner inkluderingsengasjerte arbeidsgivere. Forskningen knyttet til virksomheters sosiale ansvar viser at mange arbeidsgivere har et sosialt engasjement og føler samfunnsansvar (Bredgaard, 2018; Spjelkavik, Enehaug, Klethagen & Schafft, 2020; Vornholt mfl., 2017), men også at mange kvier seg for å ansette personer med usikre forutsetninger som arbeidskraft. Arbeidsgivere er pålagt å tilrettelegge ansattes arbeid ut fra «den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger» (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 4-2, 2. ledd (b)). Mange arbeidsgivere opplever det som risikabelt og vanskelig å ansette folk som i utgangspunktet har mer omfattende støtte- og tilretteleggingsbehov enn andre som er ledige. En viktig grunn til at arbeidsgivere er skeptiske, er risikovurderinger knyttet til forventninger om ekstra oppfølgingskostnader og svakere produksjonsinnsats (Falkum, Schafft & Spjelkavik, 2014; Ingold & Stuart, 2015; Peck & Kirkbride, 2001). Midlertidige og varige lønnskutt er virkemidler som er ment å kompensere for lavere produktivitet som følge av redusert arbeidsevne (Hansen, Neset, Spjelkavik & Børing, 2010; Spjelkavik & Terjesen, 2016).

Innsatser for å utvikle inkluderingsvilje i virksomhetens HR-funksjoner er en del av demand-perspektivet. Schafft og Spjelkavik (2014) refererer forskning som tilsier at arbeidssøkere med mer omfattende og sammensatte støttebehov har større jobbsuksess i virksomheter med kultur for

inkludering, og at personer med psykiske lidelser lykkes bedre på arbeidsplasser preget av aksept for mangfold og med en atmosfære av respekt og omsorg. Kunnskap om, og erfaring med, ansatte som har særskilte bistandsbehov, kan redusere opplevelsen av risiko og negative forventninger forbundet med slike ansettelse hos arbeidsgivere. Lederes og kollegaers erfaringer med medarbeidere som sliter psykisk, kan gjøre dem bedre i stand til å takle andres problemer. Det tyder på at praktisk erfaring gir økt inkluderingskompetanse. De mindre vellykkede forløpene handler gjerne om at arbeidssøkere har fått praksisplasser eller arbeidstrening hvor de ikke opplever å gjøre ordentlig arbeid, hvor det egentlig ikke var bruk for dem, eller at de har vært utplassert i bransjer som i utgangspunktet var omtrent stengt for nyrekruttering.

Etableringen av NAVs arbeidslivssentre som del av IA-avtalen hadde systemstøtte i virksomhetene som siktemål; det samme siktemålet har NHOs Ringer i vannet (RiV) – hvor prosjektets målsetning er å redusere risikoen forbundet med arbeidsinkludering (Aksnes, 2019). I tillegg til å rette oppmerksomheten mot HR-funksjoner og arbeidsgivers ansvar og holdninger blir antidiskrimineringslovverk, kvoteordninger og tilhørende sanksjoner overfor arbeidsgivere forsøkt brukt som innsatser som kan påvirke arbeidsgiveratferd.

Innsatser som vektlegger støtteapparatets oppfølging

Vi har tidligere omtalt borgernes rett til reell likebehandling gjennom at myndighetene tilrettelegger for deres inkludering ut fra deres behov. Support-perspektivet stiller som utgangspunkt dette hovedspørsmålet: «What supports are needed to help people participate in their community, assume valued social roles, and experience greater satisfaction and fulfillment?» (Thompson mfl., 2002, s. 390). Vektleggingen av støttebehov er basert på forutsetningen om at menneskelig funksjon påvirkes av forholdet mellom individuell kapasitet og miljøet der det forventes at personen skal fungere (Thompson mfl., 2009, s. 136). Dette innebærer blant annet å forstå tilrettelegging som utvikling og forbedring av jobbmatch eller «the person-environment fit» i arbeidsorganisasjonen (jf. Kirsh, 2000; Kirsh, Stergiou-Kita, Gewurtz, Dawson, Krupa & Lysaght, 2009). Fokuset på borgere med større støttebehov for å komme i arbeid understøtter kunnskap som tilsier at det å bli jobbklar på en arbeidsplass eller i en jobb gir

bedre muligheter for arbeidsdeltakelse enn mer tradisjonelle arbeidsforberedende tilbud som er skjermet fra vanlig arbeidsliv (jf. andre antologier på arbeidsinkluderingsfeltet, som Frøyland & Spjelkavik, 2014; Glemmestad & Kleppe, 2019; Gjertsen, Melbøe & Hauge, 2021).

Inkluderingskompetanse understreker betydningen av et kompetent støtteapparat som vektlegger oppfølgingskvalitet og samskaping med brukerne og arbeidsgiverne. Inkluderingskompetanse virker risikoreduserende og stimulerer arbeidsgivernes inkluderingsvilje og inkluderingssevne – og styrker dermed deres muligheter til å ta sosialt ansvar (Enehaug mfl., 2021; Spjelkavik mfl., 2020; Vornholt mfl., 2017). Dette perspektivet innebærer at inkluderingskompetanse i støtteapparatet strengt tatt handler om utvikling av inkluderingskompetanse i bedriften, altså i arbeidsorganisasjonen. Utfordringen for ansatte i NAV er da å finne fram til bedrifter som matcher deres aktuelle brukere (jf. matchmaker-begrepet i van Berkel, Caswell, Kupka & Larsen, 2017). Hindringer i NAV er blant annet at veilederens yrkesutøvelse i stor grad er regel- og systemstyrt, med begrenset rom for skjønn og autonomi. Veilederne har ofte store porteføljer som krever en standardisert tilnærming til brukersaker, de har begrenset tid til å matche bruker og arbeidsplass, og de har begrenset handlingsrom for oppfølging og samarbeid med aktører i arbeidsorganisasjoner (Spjelkavik mfl., 2020, s. 32).

Support-perspektivet retter oppmerksomheten mot støtteapparatets faglige oppfølging og samspillet med virksomhetene (Frøyland, Schafft & Spjelkavik, 2019; Spjelkavik mfl., 2020). For de fleste bedrifter framstår arbeidsinkludering som et sekundært mål, hvis det i det hele tatt er noe de har ressurser til å være opptatt av. «Dette medfører at støtteapparatet må ta en mer aktiv rolle for å få organisasjoner til å involvere seg i arbeidsinkludering av kandidater med komplekse og omfattende behov» (Spjelkavik mfl., 2020, s. 29–30). Waterhouse, Kimberley, Jonas og Glover (2010, s. 39) viser til at selv når arbeidsgivere er positive til arbeidsinkludering, er de ofte ikke sikre på om de har tilstrekkelig kunnskap, forståelse og evne til å faktisk gjennomføre det.

Iverksetting av innsatser basert på inkluderingskompetanse kan utfordre arbeidsmarkedstiltakenes standardiseringsbehov fordi utfordringene er omfattende og kontekstavhengige, og innsatsene må dermed være fleksible. Inkluderingskompetanse er å anvende brukerkunnskapen integrert, dvs. på arbeidsplassene der inkluderingsforløpene utspiller seg. I praksis

vil det innebære å samarbeide tett med arbeidsgivere og støttepersoner i arbeidsmiljøet for å fremme mestring og forebygge og håndtere problemer i inkluderingsforløpet. Det kan handle om å identifisere og håndtere behovet for fysisk, psykisk og sosial tilrettelegging og utvikling av sosiale ferdigheter. Det kan også handle om å håndtere forhold utenfor arbeidsplassen som påvirker det som foregår på arbeidsplassen. Dette betyr at arbeidsinkludering også handler om sosialfaglig og økonomisk innsats i privatliv, familie og fritid, slik at ikke problemer «på privaten» skygger for muligheter for arbeidsdeltakelse. Støtteperspektivet tar med seg mange av supply-innsatsene, for eksempel ferdighetstrening, språktrening og kvalifisering, men vektlegger at innsatsene skjer samtidig med arbeidsinkluderingen (Maximova-Mentzoni, Spjelkavik, Frøyland, Schafft & Egeland, 2019). Støtteperspektivet omfatter også demand-innsatser, for eksempel økonomiske tilskuddsordninger, påvirkning av arbeidsgivers vilje og evne til alternativ rekruttering. I sum medfører altså «support» i stor grad å anvende innsatser som gjerne blir knyttet til «supply» og «demand», men nå knyttet til konkrete inkluderingsprosesser.

Støtteapparatets oppgaver er å gi kontinuerlig faglig støtte og veiledning som styrker utviklingen i arbeidsrelasjonen (Frøyland, Schafft & Spjelkavik, 2019). En slik aktiv støtte medfører at relevante fagfolk i støtteapparatet i langt større grad enn de har vært vant til, må ut av kontorene og gi faglig støtte («support») i arbeidsinkluderingen på arbeidsplassene.

Jobbspesialistrollen i Supported Employment (SE) er det best dokumenterte eksempelet på denne typen systematisk støttende innsats rettet mot arbeidsplassen. Det er utviklet en rekke kvalitetskriterier for evaluering av i hvor stor grad jobbspesialisten i praksis utøver kvalitativt god SE (Bakkeli, Frøyland, Spjelkavik, Berg, Udem & Vestøl, 2020). Den såkalte SE-femtrinnsprosessen ble utviklet av praktikere og forskere i 2010 knyttet til European Union of Supported Employment (EUSE) som rammeverk for god praksis innen europeisk SE. Individual Placement and Support (IPS, i Norge «Individuell jobbstøtte») blir i stadig økende grad implementert som evidensbasert SE-praksis i psykisk helsevern og rusbehandling, der jobbspesialisten inngår som en fast, integrert del av behandlingsteamet (Berge & Falkum, 2013; Drake, Bond & Becker, 2012; Sveinsdottir, Fyhn, Frangakis & Opsahl, 2020). I forbindelse med inkluderingsdugnden har regjeringen initiert forsøk med individuell jobbstøtte spesielt rettet mot personer under 30 år med moderate til alvorlige psykiske lidelser

og/eller rusmiddelproblemer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). Stavanger universitetssjukehus har i tillegg til IPS tatt i bruk Supported Education («Jobbresept og skoleresept», jf. Hegelstad, 2017). Customized Employment er en SE-variant med skreddersydde jobber og individuell oppfølging (Wangen, 2019) som har vist seg godt egnet for mennesker med utviklingshemming, og som det er en økende interesse for i Norge.⁴ SE er også tatt i bruk i kvalifiseringstiltak for innvandrere og for flyktninger (Frangakis, 2020; Maximova-Mentzoni mfl., 2019; Sveinsdottir mfl. 2020). SE blir også brukt i ungdomsskole og videregående skole overfor ungdom som ikke er i, eller som står i fare for å falle ut av, jobb eller utdanning (Frøyland mfl., 2020). Oslo universitetssykehus har gjennomført forsøk på å styrke tilbakeføringen til jobb for personer med alvorlige hodeskader ved å kombinere kognitiv trening og SE (Howe mfl., 2017). Tilsvarende SIUS-ordningen ved den svenske arbeidsformidlingen⁵ har NAV i de senere årene opprettet en rekke stillinger for jobbspesialister, særlig knyttet til tiltaket «Utvidet oppfølging», som NAV driver i egen regi. Også NAVs tiltaksarrangører har i økende grad tatt i bruk SE, for eksempel i tiltakene Oppfølging og Arbeidsforberedende trening.

BEHOV FOR MER SAMARBEID

NAVs tjenesteutøvelse, herunder saksbehandling og skjønnsutøvelse, skal være forsvarlig, jf. kravet om rettferdig saksgang i Den europeiske menneskerettskonvensjon (1950), art. 6 og utredningsplikten i forvaltningsloven (1967) § 17. For tiltak og tjenester etter sosialtjenesteloven er forsvarlighetskravet nedfelt i lovens § 4. Med adekvat handlingsrom for forvaltningsskjønn kan NAV-veilederne ha fokuset rettet mot enkeltbrukernes situasjon, gjøre forholdsmessige vurderinger og avveininger ut fra den enkelte saks grunnlag, hvor også normative og verdimessige spørsmål omfattes (jf. Graver, 2019; Terum, 2009). NAVs beslutninger overfor brukerne skal ha hjemmel i lov, så NAV-ansatte må utøve et rettsanvendelsesskjønn når de tolker og anvender lovgivning gjeldende for ulike bistands- og ytelsesformer, og vurderer brukers situasjon opp mot ulike tjenesteformers lovvilkår (jf. Graver, 2019). Videre må ansatte utøve et faglig og etisk skjønn gjennom å vurdere den enkelte brukers sak, herunder

⁴ <https://stiftelsensor.no/nyheter/item/stotte-til-vanlig-arbeid> (lest: 25.10.2020).

⁵ Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, jf. Eklund og Ekström (2014).

avveie hvordan komme fram til løsninger som i størst mulig grad fremmer brukerens muligheter for arbeidsdeltakelse. Gjennom forsvarlig brukerrettet arbeid vil NAVs ansatte opparbeide relevante kunnskaper om ulike brukergruppers livssituasjoner samt forhold som kan fremme eller hemme deres inkluderingsprosesser. Samtidig kan brukere ha behov for eller motta tjenester fra flere instanser, som dermed også får slik relevant innsikt.

Flere offentlige utredninger (NOU 2011: 7; NOU 2017: 2; NOU 2021: 2) peker på at bedre samarbeid mellom offentlige institusjoner (NAV, kommune, helseinstitusjoner, skoler) og arbeidslivet kan gi bedre arbeidsrettede tilbud. For å styrke innsatsen innen arbeidsinkludering overfor unge har NAV initiert flere satsinger (Frøyland, Maximova-Mentzoni & Fossestøl, 2016; Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016; Reiling, Salvanes & Sandsør, 2020; Schafft & Mamelund, 2016; Skjeseth, 2019).

Selv om mange med nedsatt arbeidsevne og helseutfordringer får økt sin deltakelse i arbeidslivet gjennom ulike varianter av Supported Employment og place–train, viser studier også at mange raskt faller ut av praksisplasser, arbeidstreningsplasser eller jobber som er etablert gjennom Supported Employment (Berg, Hauge, Markussen & Zhang, 2021; Dahl & Lima, 2021; Nøkleby, Blaasvær & Berg, 2017; Stacy, Stefanovics & Rosenheck, 2017; West, Targett, Wehman, Cifu & Davis, 2015). Det kan være mange årsaker til dette. I inkluderingsforskningen (for eksempel Berge & Falkum, 2013; Falkum, Schafft & Spjelkavik, 2014; Spjelkavik mfl., 2020; Villotti mfl. (2017), er det vist til at for mye ekstern støtte kan føre til utilstrekkelig mobilisering av intern støtte i arbeidsorganisasjonen, at mangel på åpenhet og informasjon gir lite forutsigbarhet i inkluderingsprosessen, og at mangel på kunnskap i arbeidsorganisasjonen om hvordan man kan håndtere en uønsket utvikling, kan vanskeliggjøre vellykket inkludering. Med henvisning til slike hindringer hevder Frøyland, Schafft og Spjelkavik (2019) at NAV må utvikle bedre kompetanse i å støtte opp om inkluderingsprosesser på arbeidsplassene. Ettersom bedriftsinterne aktører ofte mangler kunnskap om utsatte arbeidssøkeres behov, mangler de også ofte kompetanse i hvordan håndtere utfordringer i inkluderingsprosessen.

Støtteapparatets samhandling med bedriftene framstår som et sentralt aspekt i support-perspektivet, både for å redusere arbeidsgivers bekymringer knyttet til ekstra belastninger og kostnader, men også for å styrke bedriftens vilje og evne til å tilrettelegge for og kvalifisere arbeidssøkere fra mer sårbare grupper. Dette knytter an til utvikling av inkluderingskompetanse

i virksomhetene gjennom samskaping («co-creation» eller «co-production», jf. Larsen & Caswell, 2020; Osborne, Radnor & Strokosch, 2016; Spjelkavik mfl., 2020; Enehaug, Spjelkavik, Falkum og Frøyland, 2021). Med samskaping sikter vi i denne sammenhengen til en form for samarbeid som er tettere og mer involverende enn i den vanligere bestiller–utfører-konstellasjonen, der NAV som bestiller av et tiltak kontrollerer eller evaluerer om tiltaksutførelsen skjer i tråd med regelverket. I samskaping er arbeidsgiver og bruker ikke kun mottaker eller utfører av et arbeidsmarkedstiltak, men aktive i å utforme innholdet i tiltaksgjennomføringen, godt støttet av NAV-veileder. Spjelkavik mfl. (2020) finner at denne typen samarbeid øker kunnskapsoverføringen fra NAV til arbeidsplassen, og at kunnskap om utfordringer og muligheter på arbeidsplassen blir overført til NAV. Forutsetningen for at slik samskaping kan bli utviklet som en ny og betydningsfull praksis, er at NAV-veilederne får tilstrekkelig handlingsrom, og at NAV evner å utvikle inkluderingskompetanse som organisasjonslæring. Uten at nye praksisformer blir utviklet som et anliggende for NAV som organisasjon, vil de i for stor grad måtte basere seg på personlig engasjement blant enkeltveiledere.

OM ANTOLOGIEN

Denne antologien er inndelt i tre tematiske deler.

I del 1, **Nye trender innen arbeidsinkludering**, presenteres fem kapitler knyttet til metoder innen arbeidsinkludering. Tre kapitler omhandler implementeringen av SE og jobbspesialister i NAV. I kapittel 2 presenterer Cathrine Arntzen, Walter Schönfelder og Mai Camilla Munkejord en analyse av jobbspesialisters erfaringer. Dette følges opp i kapittel 3, hvor Mai Camilla Munkejord og Cathrine Arntzen analyserer jobbsøkernes erfaringer med å ha fått arbeidsrettet bistand av en jobbspesialist. Hvorvidt jobbspesialistenes innsats bidrar til økt arbeidsinkludering, er blitt undersøkt av Thomas Johansen og Walter Schönfelder i kapittel 4. Implementering av jobbspesialister i NAV blir også blitt belyst gjennom Trude Karlsen og Walter Schönfelders analyse av ulike ramme- og styringsdokumenter i kapittel 5. Sist i denne delen, i kapittel 6, undersøker og drøfter Gunn Elin Fedreheim policyutviklingen knyttet til Hurtigsporet, en arbeidsinkluderingsmetode for flyktninger.

I del 2, **Samarbeid og samhandling**, presenteres tre kapitler som omfatter NAVs samarbeid og samhandling med andre profesjonelle aktører og med sine brukere. I kapittel 7 undersøker Aina A. Kane NAV-kontorenes statlige og kommunale dels samarbeidsplikt, samarbeidsbehov og samarbeidsutfordringer innen arbeidsrettet bistand. Ida Pettersen retter i kapittel 8 søkelyset mot organisering og samarbeid mellom NAV-kontor og kommune om arbeidsinkludering av flyktninger gjennom introduksjonsprogram og Hurtigsporet. Deretter følger kapittel 9, hvor Marcela Douglas og Aina A. Kane drøfter betydningen av målrettede og inkluderende kommunikasjons- og samhandlingsformer i NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne, grupper i særlig sårbare overgangsfaser.

I del 3, **Læring, kompetanseutvikling og digitalisering**, presenteres seks kapitler som tematiserer kompetansebehov og skjønnsmessig handlingsrom i NAVs arbeidsrettede bistand, digitale praksiser i NAV samt veiledning av NAVs veiledere og ledere. I kapittel 10 undersøker Aina A. Kane, Even Nerskogen og Marcela Douglas hvilke kompetanseområder som framtrer som sentrale innen NAVs arbeidsrettede innsats, og hvordan kompetanse rekrutteres og tas i bruk i NAV-kontorene. Hvordan NAV-ansatte erfarer sitt handlingsrom for bruk av skjønn i sine ulike arbeidsområder, og hvordan ulike organisatoriske forhold i NAV påvirker dette handlingsrommet, er tema i kapittel 11, skrevet av Even Nerskogen og Aina A. Kane. I kapittel 12 retter Liv Bodil Eide og Aina A. Kane søkelyset mot digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy mellom NAVs ansatte og brukere. NAV-ansattes erfaringer med innovative digitale praksiser er tema i kapittel 13, skrevet av Synnøve Thomassen Andersen. Denne delens siste to kapitler handler om veiledning av NAV-ansatte. I kapittel 14 belyser Marlene Bruun Lauridsen veilederens opplevelse av behov for veiledning på veilederrollen og hvordan sirkelveiledning her kan bidra til kritisk refleksjon over praksis, samt økt trygghet i veilederrollen, samarbeid og de vanskelige samtalene. I kapittel 15 beskriver Jan Erik Henriksen og Ida Hydle erfaringene fra et lederutviklingsprogram ved to NAV-kontor og drøfter hvordan reflekterende metoder, sirkelsamtaler og kollektivbasert ledelse kan bidra til lærende og medskapende organisasjonsprosesser.

Antologiens siste kapittel er skrevet av redaktørene. Dette kapitlet er både en oppsummering og redaktørenes forsøk på å løfte fram og drøfte noen framtidige utfordringer på arbeidsinkluderingsfeltet.

I tillegg til vitenskapelige bidrag inneholder flere kapitler i denne antologien kommentartekster fra NAV-ansatte. Det å invitere NAV-ansatte til å kommentere har vært inspirert av en motivasjon om å ta medforskerperspektivet, som lå til grunn for ALIN-prosjektet, med også i skriveprosessen. Mens bidragsyterne i antologiens kapitler er vitenskapelige ansatte med ulike forskerbakgrunn, ph.d.- og masterkandidater, representerer også NAV-kommentatorene ulike fag- og erfaringsbakgrunner. Slik har vi søkt å knytte bånd mellom vitenskapelig produksjon og praksisfeltet. De inviterte kommentatorene har stått fritt i hvordan de ville formulere sine tekster. Dermed har kommentartekstene ulike form, lengde og innhold. Vi tror at summen av forskernes og praktikernes stemmer bidrar til konstruktiv refleksjon knyttet til leseforståelser, kunnskapsutvikling og behov for praksisjusteringer.

I denne antologien er forsker- og forfatterfellesskapet en fargerik og uensartet forsamling, akkurat som i landsdelen Nord-Norge. Vi har forskjellige morsmål, fagspråk, forskerspråk og praksisspråk og representerer et mangfold av fag- og praksisbakgrunner innenfor blant annet antropologi, medisin, organisasjonsvitenskap, psykologi, sosialfag, sosiologi, sykepleie og rettsvitenskap. Dette gir antologien en inntrykks- og uttrykksbredde som også representerer hverdagen i landets NAV-kontor. Samtidig har bidragsyternes ulike bakgrunner og faglige perspektiver utfordret både den enkelte forfatter og redaksjonen. Vi har alle forsøkt å tilpasse oss en form, en stil og en sjanger som vi tror formidler våre kunnskaper og erfaringer best mulig. De ulike arbeidspakkene har innhentet datamateriale i ulike perioder i ALINs prosjektperiode i 2017–2020, mens antologiens kapitler er blitt utformet i 2020–2021. Det medfører at praksis og prioriteringer, politiske føringer og lovgivning kan ha blitt endret og justert før antologien blir publisert. Det er naturligvis et dilemma at forskning på praksis alltid er tilbakeskuende, og at det dermed er fare for at relevansen kan være noe redusert ved publisering. Vi er likevel overbeviste om at antologiens bidrag i det alt vesentlige er faglig relevante for den videre kunnskapsutviklingen i dette praksisfeltet.

REFERANSER

- Aksnes, S.Y. (2019). Arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering: Ny politikk, ny praksis. *Avhandling* 2019 nr. 26. Oslo: OsloMet.
Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/7615>
- Andersen, N., Caswell, D., & Larsen, F. (2017). A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed: The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335-352. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1388262717745193>
- Arbeidsmarkedsloven. (2004). Lov om arbeidsmarkedstjenester 10. desember 2004 nr. 756.
- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. 17. juni 2005 nr. 62.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). Felles oppdrag til Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om IPS ung mv., 16. februar 2021. *Oppdragsbrev*. Hentet fra <https://ipsnor.no/wp-content/uploads/2021/02/Oppdragsbrev-IPS-ung-endelig-.docx.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). *NAV's omverdensanalyse 2019. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. NAV-rapport 2019:1. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser/navs-omverdensanalyse-2019>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *NAV's omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV-rapport 2021:1. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2021>
- Bakkeli, V., Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., Berg, H., Undem, B. & Vestøl, G. M. (2020). *Kvalitetsarbeid i Supported Employment-tjenester*. AFI-rapport 2020:04. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/8835>
- Bay, A.H., Breit, E., Grødem, A.S., Fossetøl, K. & Terum, L. (2015). *NAV som lærende organisasjon*. Rapport 2015:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/7615>
- Berge, T. & Falkum, E. (2013). *Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse*. Oslo: Gyldendal.
- Berg, H, Hauge, K. E., Markussen, S. & Zhang, T. (2021). *Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV*. Rapport 2/2021. Oslo: Frischsenteret.
Hentet fra <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1521>

- Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (Red.) (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*. New York: Routledge.
- Bragstad, T. (2018). Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd*, nr. 2, 2018, s. 69–87. Kunnskapsavdelingen i NAV. Hentet fra https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/2/m-2651/Vekst_i_uf%C3%B8retrygding_blant_unge
- Bredgaard T. (2018). Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence. *Social Policy and Society*, 17(3), 365–377. <https://doi.org/10.1177%2F0001699320902837>
- Dahl, E. S. & Lima, I. (2021). Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte. *Arbeid og velferd* 2/2021, s. 39–58. Kunnskapsavdelingen i NAV. https://arbeidogvelferd.nav.no/asset/2021/2/03_Arbeid_og_velferd-2021-02.pdf
- Den europeiske menneskerettskonvensjon. 4. november 1950.
- Den reviderte europeiske sosialpakt. 3. mai 1996 nr. 2.
- Drake, R.E., Bond, G.R. & Becker, D.R. (2012). *Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment*. New York: Oxford University Press.
- Eklund, B. & Ekström, A. (2014). Supported Employment vid Arbetsförmedlingen i Sverige. I K. Frøyland & Ø. Spjellkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 107–123). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Enehaug, H., Spjellkavik, Øystein, Falkum, E., & Frøyland, K. (2021). Workplace Inclusion Competence and Employer Engagement. *Nordic Journal of Working Life Studies*. OnlineFirst. <https://doi.org/10.18291/njwls.128260>
- Falkum, E., Schafft, A. & Spjellkavik, Ø. (2014). Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen. I K. Frøyland & Ø. Spjellkavik (Red.). *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 142–155) Oslo: Gyldendal akademisk.
- FNs barnekonvensjon. 20. november 1989.
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. 16. desember 1966.
- FNs verdenserklæring. 10. desember 1948.
- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Frangakis, M. (2020). *En brobygger til arbeidslivet: Fordeler ved implementering av Individual Placement and Support-metodikken (IPS) i arbeidstiltak for flyktninger*. Master thesis. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Fredman, S. (2016). Substantive Equality Revisited. *International Journal of Constitutional Law*, 14 (3), 712–738. <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>
- Frøyland, K. (2020). Arbeidsinkludering av utsett ungdom – kva slags utfordring er det? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 03(23), 187–200. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-03>
- Frøyland, K. & Pedersen, E. (2019). *Betydningen av vanlig arbeid for samfunnsinkludering av barn og unge. En avgrenset sammenstilling av forskningsbasert kunnskap*. AFI FoU-resultat 2019:07. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/8912?show=full>
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (Red.). (2014). *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. & Fossetøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. AFI-rapport 2016:01. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6284>
- Frøyland K., Schafft A. & Spjelkavik Ø. (2019) Tackling increasing marginalization: Can support-side approaches contribute to work inclusion? I H. Hvid & E. Falkum (Eds.), *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Life* (s. 194–215). London: Routledge.
- Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., Bernstrøm, V. H., Ballo, J. G. & Frangakis, M. (2020). *Lindesneslosen. Sluttrapport*. AFI-rapport 2020:11. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6495>
- Gjertsen, H., Melbøe, L. & Hauge, H. A. (Red.). (2021). *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Glemmestad, H. & Kleppe, L. C. (Red.). (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Gleerup, J., Steen Nielsen, B., Olsén, P. & Warring, N. (2018). Prekarisering og akademisk arbejde. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 20(1), 9–29. <https://doi.org/10.7146/tfa.v20i1.108195>
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov. 17. mai 1814.
- Hansen, T. B., Neset, T., Spjelkavik, Ø. & Børing, P. (2010). *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*. Rapport, Kristiansand: Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP. Hentet fra <https://www.nifu.no/publications/850944/>
- Hardoy, I., Røed, K., Simson, K. von & Zhang, T. (2017). Effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Nord-Europa – en meta-analyse. *Søke-*

- lys på arbeidslivet* 34(03), 167–181. https://www.idunn.no/spa/2017/03/effekter_av_arbeidsmarkedspolitikk_rettet_mot_ungdom_i_nord
- Hegelstad, W. T. V. (2017). *JobbResept – Virker det?* Sluttrapport. Stavanger: Stavanger universitetssjukehus. Hentet fra [https://helse-stavanger.no/sek-sjon/psykiatriskdivisjon/Documents/Avdeling%20unge%20voksne%20\(AUV\)/SluttrapportDig02.17.pdf](https://helse-stavanger.no/sek-sjon/psykiatriskdivisjon/Documents/Avdeling%20unge%20voksne%20(AUV)/SluttrapportDig02.17.pdf)
- Heggebø, K., Bråthen, M. & Hermansen, Å. (2020). Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak – hjelp til selvhjelp? Helserelatert ulikhet i sysselsetting blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(01–02), 67–91. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-05>
- Helsvig, K. G. (2021). *Norsk Arbeidsmandsforbund 1980–2020. Makt og motstand i hyperkapitalismens tid*. Oslo: Pax Forlag.
- Hernes, T. (2014). Arbeidsinkludering – noen historiske spenninger og aktuelle utfordringer. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 306–325). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Howe, E., Langlo, K-P, Terjesen, H. C. A., Røe, C., Schanke, A.-K., Søbørg, H. L., Sveen, U., Aas, E., Enehaug, H., Alves, D. E., Klethagen, P., Sagstad, K., Moen, C., Torsteinsbrend, K., Linnestad, A.-M., Nordenmark, T. H., Rismyhr, B. S., Wangen, G., Lu, J., Ponsford, J., Twamley, E., Ugelstad, H., Spjelkavik, Ø., Løvstad, M. & Andelic, N. (2017). Combined cognitive and vocational interventions after mild to moderate traumatic brain injury: study protocol for a randomized controlled trial. *Trials*. Vol. 18. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5645893/>
- Hvid, H. & Falkum, E. (Red.). (2019). *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Lives*. London: Routledge.
- Hvinden, B. (2008). Cultures of activation: the shifting relationship between income maintenance and employment in the Nordic context. I W. van Oorschot, M. Opielka & B. Pfau-Effinger (Red.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective* (s. 205–224). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ingelsrud, M. H., Warring, N., Glerup, J., Hansen, P. B., Jacobsen, A., Undertun, A. & Weber, S. S. (2019). Precarity in Nordic working life? I H. Hvid & E. Falkum (Eds.), *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Lives* (s. 285–301). London: Routledge.
- Ingold, J. O. & Stuart, M. (2015) The demand-side of active labour market policies: a regional study of employer engagement in the work programme, *Journal of Social Policy*, 44 (3), 443–462.

- <https://doi.org/10.1017/S0047279414000890>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21 (04), 313–329. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A.A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of young unemployed – A comparative study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02), 117–133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kinn, L. G., Holgersen, H., Borg, M. & Davidson, L. (2016). «Watch your steps» – Community mental health professionals’ perspectives on the vocational rehabilitation of people with severe mental illness. *Scandinavian Psychologist*, 3, e16. <https://doi.org/10.15714/scandpsychol.3.e16>
- Kirsh, B. (2000). Organizational culture, climate and person-environment fit: Relationships with employment outcomes for mental health consumers. *Work*, 14(2), 109–122. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12441526/>
- Kirsh, B., Stergiou-Kita, M., Gewurtz, R., Dawson, D., Krupa, T., Lysaght, R. & Shaw, L. (2009). From margins to mainstream: what do we know about work integration for persons with brain injury, mental illness and intellectual disability? *Work*, 32(4), 391–405. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19478411/#:~:text=doi%3A-,10.3233/WOR-2009-0851,->
- Kjønstad, A, Syse, A. og Kjelland, M (2017). *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Larsen, F. & Caswell, D. (2020). Co-Creation in an era of Welfare Conditionality – Lessons from Denmark. *Journal of Social Policy*, First View, 1–19. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/abs/cocreation-in-an-era-of-welfare-conditional-lessons-from-denmark/22D185028ECE95BBE748F21949AA7391>
- Lima, I. & Grønlien, E. (2020). Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket. *Arbeid og velferd* 2, 2020. Kunnskapsavdelingen i NAV. Hentet fra https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-2005/Flere_mottar_uf%C3%B8retrygd_og_sosialhjelp_etter_innstramming_i_AAP-regelverket

- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(04), 36–54. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-03>
- Maximova-Mentzoni, T. & Frøyland, K. (2016). *Oppfølging av ungdom i NAV. Tipshefte med forskningsbaserte anbefalinger*. AFI-rapport 2016:01a, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/6283>
- Maximova-Mentzoni, T., Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., Schafft, A. & Egeland, C. (2019). *Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere. To år med metodeutprøving og metodeutvikling i åtte forsøksprosjekter*. AFI-rapport 02:2019. Oslo: OsloMet. Hentet fra https://www.imdi.no/contentassets/dd8daf50e03243afa244b2cccff38bda/r2019_02_supported-employment-i-kvalifiseringstiltak-for--innvandrere.pdf
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 2 NOU 2011: 3. *Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2012: 6. *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2019: 7. *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2021: 2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nøkleby, H., Blaasvær, N. & Berg, R. C. (2017). Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt. Oslo: Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2017/supported-employment-for-arbeidssokere-med-bistandsbehov-en-systematisk-ove>
- Osborne, S., Radnor Z. & Strokosch, K. (2016). Co-production and co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review* 18(5) 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Peck, B. & Kirkbride, L.T. (2001). Why Businesses Don't Employ People With Disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 16(2) 71–75. https://www.researchgate.net/publication/263372790_Why_businesses_don't_employ_people_with_disabilities

- Reiling, R.B., Salvanes, K.V. & Sandsør, A.M.J. (2020). Tverrfaglig samarbeid – da NAV flyttet inn i videregående skoler. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(04), 238–251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-04-02>
- Rød, S. (2017). LO taper terreng i utdanningssamfunnet. *Fri Fagbevegelse*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/nyheter/lo-taper-terreng-i-utdanningssamfunnet-6.158.462453.c0510cf01b>
- Røed, K. & Raaum, O. (2006). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin Of Economics And Statistics*, 68(5), 541–568. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2006.00177.x>
- Schafft, A. & Mamelund, S.E. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underviseevaluering*. AFI-rapport 2016:04. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6282>
- Schafft, A. & Spjellkavik, Ø. (2014). Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering. I K. Frøyland & Ø. Spjellkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse – ordinært arbeid som mål og middel* (s.156–173). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skjeseth, E. (2019). *Tverrsektoriell ledelse i forsøk med NAV-veiledere i videregående skole 2013-2018*. Skriftserien 7–2019. Høgskolen i Innlandet. Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2583291>
- Skorstad, E. (2011). *Omstillinger i arbeidslivet: Importerte moter og nasjonale tradisjoner*. Oslo: Gyldendal.
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 18. desember 2009 nr.131.
- Spjellkavik, Ø. og H. C. A. Terjesen (2016). *Evalueringsrapport av forsøket «Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd»*. Sluttrapport fra følgeforskningen. AFI-rapport 2016:08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6269>
- Spjellkavik, Ø., Børing, P., Frøyland, K. & Skarpaas, I. (2012). *Behovet for tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/4031>
- Spjellkavik, Ø., Enehaug, H., Klethagen, P. & Schafft, A. (2020). *Arbeidsinkludering og mentor. Inkluderingskompetanse gjennom samskaping*. AFI-rapport 2020:01. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6305>
- Stacy M. A, Stefanovics E & Rosenheck R. (2017). Reasons for job loss among homeless veterans in supported employment. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 20(1), 16–33. <https://doi.org/10.1080/15487768.2016.1267049>

- St. meld. nr. 9. (2006–2007). Arbeid, velferd og inkludering. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St. prp. nr. 46. (2004–2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.). (2012). *Arbeidslinja – Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sveinsdottir, V., Fyhn, T., Frangakis, M. & Opsahl, J. (2020). *Effektevaluering av Raskt i jobb for flyktninger – En randomisert kontrollert studie*. Rapport 3-2020. NORCE Norwegian Research Centre. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2773606/FINAL+Sluttrapport+NORCE+Samhandling+IPS.pdf?sequence=1>
- Sveinsdottir, V., Lie, S. A., Bond, G. R., Eriksen, H. R., Tveito, T. H., Grasdahl, A. L. & Reme, S. E. (2020). Individual placement and support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 46(1), 50–59. <http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.3837>
- Terum, L. I. (2009). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thompson, J. R., Hughes, C., Schalock, R. L., Silverman, W., Tasse, M. J., Bryant, B., Craig, E. M. & Campbell, E. M. (2002). Integrating supports in assessment and planning. *Mental Retardation*, 40(5), 390–405. <https://meridian.allenpress.com/idd/article-abstract/40/5/390/8354/Integrating-Supports-in-Assessment-and-Planning?redirectedFrom=fulltext>
- Thompson, J. R., Bradley, V., Buntinx, W. H. E., Schalock, R. L., Shogren, K. A., Snell, M. E., Wehmeyer, M. L., Borthwick-Duffy, S., Coulter, D. L., Craig, E. M., Gomez, S. C., Lachapelle, Y., Luckasson, R. A., Reeve, A., Spreat, S., Tassé, M. J., Verdugo, M. A. & Yeager, M. H. (2009). Conceptualizing supports and the support needs of people with intellectual disability. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 47(2), 135–146. <https://doi.org/10.1352/1934-9556-47.2.135>
- Tønnesen, M. & Syse, A. (2021). Flere eldre innvandrere i framtidens arbeidsstyrke. *Søkelys på arbeidslivet*, 38/01, 4–22. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-01-01>
- Tøssebro, J. & Wik, S. E. (2012). *Funksjonshemmedes tilknytning til arbeidslivet. En kunnskapsoversikt*. NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003400>
- Tøssebro, J., Wik, S. E. & Hugaas Molden, T. (2017). *Arbeidsgivere og arbeidsinkludering. Ringer i Vannet – et bidrag til økt rekruttering av personer med*

- nedsett funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2471613>
- Villotti P, Corbière M, Fossey E, Fraccaroli, F, Lecomte, T & Harvey, C (2017). Work Accommodations and Natural Supports for Employees with Severe Mental Illness in Social Businesses: An International Comparison. *Community Mental Health Journal*, 53, 864–870. <https://doi.org/10.1007/s10597-016-0068-5>
- Vogt, K. C., Lorentzen, T. & Hansen, H.-T. (2020). Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them? *Journal of Education and Work*, 33(5–6), 392–409. <https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1820965>
- Vornholt, K., Villotti, P., Muschalla, B., Bauer, J., Colella, A., Zijlstra, F., Van Ruitenbeek, G., Uitdewilligen, S. & Corbière, M. (2017). Disability and employment – overview and highlights. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 27(1),40–55. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2017.1387536>
- Waddell, G., Burton, K. & Kendall, N. A. S. (2008). *Vocational Rehabilitation. What Works, For Whom, And When?* UK: TSO. Information & Publishing Solutions. Hentet fra <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/5575/>
- Wangen, G. (2019). *Veier mot målet – arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming*. AFI-rapport 2019:04. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/8918>
- Waterhouse, P., Kimberley, H., Jonas, P. & Glover, J. (2010). *What would it take? Employer perspectives on employing people with a disability*. A national vocational education and training research and evaluation program report. Adelaide: Group training association of Victoria. National Centre for Vocational Education Research. Hentet fra <https://www.voced.edu.au/content/ngv%3A25908>
- West, M., Targett, P., Wehman, P., Cifu, G. & Davis, J. (2015). Separation from supported employment: a retrospective chart review study. *Disability and Rehabilitation*, 37(12), 1055–1059. <https://doi.org/10.3109/09638288.2014.955133>
- Øye, D. D. (2019). Robotene er allerede her. En empirisk vurdering av automatisering og endringer i yrkessammensetningen i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 36 (01–02), 21–35. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-02>
- Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Kapittel 2

SNUBLETRÅDER OG SUKSESS-FAKTORER

En analyse av jobbspesialisters erfaringer med Utvidet oppfølging

SAMMENDRAG

Mange unge voksne erfarer utenforskap ved at de ikke er i jobb eller utdanning. Arbeid har stor betydning for medborgerskap, sosial deltakelse, tilhørighet, verdighet og identitet. I NAV satses det i økende grad på å ta i bruk ordinære arbeidsplasser som opplæringsarena for å få personer med større bistandsbehov ut i ordinært arbeid. Tiltaket Utvidet oppfølging innebærer å ansette jobbspesialister som er organisert i egne team på lokale NAV-kontorer. Jobbspesialistene bruker det vanlige arbeidsmarkedet som arena til å få personer med utvidet oppfølgingsbehov inn i ordinært lønnet arbeid. Jobbspesialistene gis opplæring i en spesifikk metodikk, i form av en femtrinnsmodell, utviklet av European Union of Supported Employment (EUSE). I et følgeforskningsprosjekt har vi fulgt implementering av Utvidet oppfølging ved to NAV-kontorer i Nord-Norge. Over en periode på 18 måneder gjennomførte vi seks fokusgruppeintervjuer med jobbspesialister fra disse to NAV-kontorene. I tillegg gjennomførte vi dybdeintervjuer med jobbspesialistene høsten 2018. I dette kapitlet skal vi se nærmere på snubletråder og suksessfaktorer i arbeidet med å få personer med utvidet oppfølgingsbehov inn i ordinært lønnet arbeid. Avslutningsvis anvender vi et sosiokulturelt perspektiv på læring for å vise at arbeidsinkludering handler om mer enn isolerte arbeidsoppgaver og egenskaper ved arbeidssøker.

INNLEDNING

NAV tilbyr spesielle arbeidsmarkedstiltak for personer som av ulike årsaker har andre forutsetninger for å møte krav og forventninger som stilles i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Siden våren 2017 har NAV tilbudt oppfølgingstjenester i egen regi, og det pågår nå en stor satsing på tiltaket Utvidet oppfølging.

NAV Troms¹ valgte å implementere Utvidet oppfølging med egne jobbspesialistteam ved NAV Tromsø og NAV Harstad. I samarbeid mellom den daværende NAV-regionen Troms, NAV Tromsø og Harstad, Nasjonal kompetansetjeneste for arbeidsrettet rehabilitering og UiT Norges arktiske universitet ble det utarbeidet et følgeforskningsprosjekt med mål om å undersøke erfaringer og effekter ved implementeringen av denne satsingen. Forskersteamet har fulgt jobbspesialistene siden oppstart vår/sommer 2017 og frem til vår 2019 (Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020). En beskrivelse av undersøkelsenes design og en fullstendig liste med publikasjoner finnes på prosjektets hjemmeside.² Prosjektet var finansiert av NAV FoU og UiT Norges arktiske universitet og inngikk som arbeidspakke 2, «Bruk av jobbspesialister i NAV – Erfaringer og effekter», i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN). Resultatene fra arbeidspakke 2 er beskrevet i flere kapitler i denne boka. Arbeidssøkernes erfaringer med oppfølging av jobbspesialister er tema for kapittel 3. Effekten av jobbspesialistmodellen, sammenliknet med andre former for brukeroppfølging, er analysert i kapittel 4 i denne antologien. Kapittel 5 inneholder en detaljert analyse av implementering av jobbspesialistmodellen i den daværende NAV-regionen Troms.

Basert på både de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene med jobbspesialistene skal vi i dette kapitlet identifisere snubletråder og suksessfaktorer i inkluderingsarbeidet med å få personer med utvidet oppfølgingsbehov inn i ordinært lønnet arbeid. Resultatene vil videre bli drøftet i lys av Lave og Wengers (2003) teori om læring i praksisfellesskaper. Denne teorien er valgt fordi den egner seg godt til å vise hvordan lærings- og endringsprosesser skapes for deltakere som samhandler i konkrete sosiale, kulturelle og praktiske situasjoner.

¹ Fra 01.01.2019, altså etter prosjektets oppstart, er Troms og Finnmark slått sammen til en felles NAV-region.

² https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=556408

Metodisk grunnlag for jobbspesialistenes arbeid

Overgang til arbeid har lenge vært et formål i arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven. NAV har hatt ansvar for inkludering i ordinært arbeidsliv for arbeidssøkere med komplekse behov og utfordringer, og i den sammenhengen er bruk av jobbspesialister et sentralt tiltak i NAV (Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi, 2019). Den tidligere oppfatningen var at arbeidssøkere med spesielle utfordringer måtte trenes opp til å bli «jobbklare» før de hadde en reell mulighet til å finne seg en arbeidsplass i det ordinære arbeidsmarkedet. Denne forståelsen av hvordan arbeidsinkludering er mulig, kalles gjerne *train-place* (Corrigan & McCracken, 2005). *Train-place* har blitt utfordret av både forskere og praktikere (Frøyland & Spjelkavik, 2014b; Nøkleby, Blaasvær & Berg, 2017; Spjelkavik, 2014, 2016). Studier har vist at motsatt strategi, nemlig *place first, then train*, øker muligheten for arbeidsinkludering for personer med bistandsbehov (Frøyland & Spjelkavik, 2014b), jf. også kapittel 1 i denne antologien. Dette innebærer at kandidaten får nødvendig støtte og veiledning mens man er i jobb innenfor det ordinære arbeidsmarkedet (Corrigan & McCracken, 2005; Frøyland & Spjelkavik, 2014a). «Jobbklar» forstås i dette kapitlet som noe prosessuelt som kandidaten blir gradvis og underveis. *Place-train* danner det ideologiske grunnlaget for Supported Employment-metodikken (SE) som ligger til grunn for jobbspesialistenes arbeid. Denne tilnærmingen har vist seg å ha dokumentert positiv effekt når det gjelder arbeidsinkludering av kandidater med særlige utfordringer relatert til rus og/eller psykiatri (Drake, Bond & Becker, 2012; Nøkleby mfl., 2017), men også for personer med funksjonsnedsettelse (Wehman, 2012).

For å realisere ambisjonen bak *place-train*-ideologien er det utarbeidet en veileder for å styrke inkluderingskompetansen i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, u.å.). Inkluderingskompetanse kan, med utgangspunkt i Spjelkavik (2014), defineres som kunnskap, ferdigheter og holdninger som bidrar til å støtte arbeidssøkere og arbeidsgivere slik at personer med bistandsbehov kan delta i det ordinære arbeidslivet. For utdypende lesning om arbeidsinkludering som fler- og tverrprofesjonell kompetanse i NAV foreslås kapittel 10 i denne antologien.

Verdigrunnlaget i Supported Employment (SE) er å få frem ressurser, muligheter og ferdigheter hos den enkelte bruker og matche dette opp mot arbeidsoppgaver hos ordinære arbeidsgivere. Rask overgang til

ordinært arbeid og opplæring på arbeidsplassen er viktig. Med utgangspunkt i en femtrinnsmodell, utarbeidet av European Union of Supported Employment (EUSE) (2010), angis det i veilederen for inkluderingskompetanse i NAV en femtrinnsmodell som beskriver forskjellige faser i jobbspesialistens oppfølging av arbeidssøker:

1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale
2. Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
3. Finne en passende jobb
4. Samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber
5. Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen.

(Arbeids- og velferdsdirektoratet, u.å., s. 4)

Vi vil trekke frem tre kriterier fra samme verktøykasse som må være oppfylt for å kunne betegne et oppfølgingstiltak som Supported Employment. Det første kriteriet er at en plassering på arbeidsmarkedet innebærer *lønnet arbeid*, enten heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd, men i alle tilfeller i samsvar med tariffen som gjelder for det aktuelle arbeidet. Det andre kriteriet er at målet med Supported Employment er *ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet*. Det tredje kriteriet er at *bistand skal ytes så lenge arbeidssøker eller arbeidsgiver mener det er nødvendig* (Frøyland & Spjelkavik, 2014a).

Jobbspesialister i NAV

Jobbspesialistene vi fulgte i NAV, var tilknyttet et team med egen metodeveileder. Ifølge jobbspesialistene fikk de jevnlig intern veiledning og oppfølging for å sikre en kontinuerlig utvikling av fagkompetanse på arbeidsinkluderingsfeltet. Jobbspesialistene beskriver at de i tillegg fikk et innledende kurs over tre dager i en spesifikk metodikk som danner grunnlaget for arbeidet. De ble også tilbudt hospiteringsordninger og oppfølgingskurs.

For oppfølgings- og inkluderingsarbeidet av kandidater med spesielle oppfølgingsbehov har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet et veiledningshefte der det er fremhevet noen metodiske premisser som skal guide jobbspesialistenes arbeid i NAV. Disse handler om å ta utgangspunkt i brukers ønsker og ressurser (brukermedvirkning), viktigheten av kunnskap

om og relasjoner inn i det lokale arbeidsmarkedet og kjennskap til ulike konkrete arbeidsplasser. Viktigheten av å være god på samarbeid samt veiledningskompetanse er også fremhevet som sentralt (Arbeids- og velferdsdirektoratet, u.å., s. 4). Dette heftet var særlig brukt i oppstartfasen av de ulike teamene, mens vi fikk vite at det i det ene teamet i økende grad har mistet sin betydning til fordel for metodiske føringer slik femtrinnsmodellen legger opp til.

Jobbspesialistene skal arbeide tett på både arbeidssøkerne, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere. Saksbehandling er ikke del av jobbspesialistenes arbeid. For å gjøre det mulig å opprettholde tett kontakt med arbeidssøkere og arbeidslivet er antall arbeidssøkere per jobbspesialist i NAV begrenset til mellom 12 og 20 kandidater, i motsetning til veiledere i NAV, som har en brukerportefølje på opptil 120 brukere.

I tillegg til disse metodiske føringene må jobbspesialistene forholde seg til flere måltall for resultatoppnåelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Jobbspesialistene skal oppnå 65 prosent overgang til arbeid i løpet av et år for de kandidatene man jobber med, og hver jobbspesialist i full stilling skal i gjennomsnitt skrive ut minst ni personer i jobb per år. Det forventes videre at hver jobbspesialist kontakter seks nye arbeidsgivere per uke, og at minst 40 prosent av arbeidstiden brukes utenfor kontoret.

METODE

Følgeforskningsdesign

Analysene baserer seg på data fra et følgeforskningsprosjekt der vi har undersøkt erfaringer av implementeringen av Utvidet oppfølging ved NAV Tromsø og NAV Harstad. Følgeforskning er et velegnet design når hensikten er at forskere aktivt skal bidra inn i implementeringsprosessen for å fremme refleksjon, innsikt og læring hos de som inngår i tiltaket (Sverdrup, 2014, s. 46–50).

Fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer

Vi gjennomførte gjentagende fokusgruppeintervjuer for å undersøke jobbspesialistenes erfaringer og hvordan disse endret seg gjennom implementeringsprosessen. I fokusgruppeintervjuer vektlegges dialog og refleksjon

mellom deltakerne slik at problemstillinger kan belyses på en nyansert og mangefasettert måte (Malterud, 2012a). Med unntak av det tredje intervjuet der en av jobbspesialistene fra team 2 var forhindret, deltok samtlige jobbspesialister fra begge NAV-kontorene i alle fokusgrupper. Av de opprinnelige seks jobbspesialistene sluttet noen, mens andre kom til. Begge teamene ble i løpet av perioden utvidet med henholdsvis to og tre nye jobbspesialister. Jobbspesialistene er rekruttert både fra NAVs egne rekker og utenfra, og de fleste hadde sosialfaglig bakgrunn.

Til sammen ble det gjennomført seks fokusgruppeintervjuer. De to første samlingene i (november 2017 og februar 2018) var organisert med hvert team for seg. Etter ønske fra begge teamene ble de to siste samlingene (september 2018 og april 2019) avholdt samlet. Fellessamlingene ga gode muligheter for meningsutveksling mellom deltakere og på tvers av kontorene fra utfordringsbilde, måter å løse oppdraget på og til etablering av lokale kulturer og praksiser.

Forskerteamet utviklet en intervjuguide for å sikre at sentrale temaer ble berørt. Fokusgruppene ble organisert som åpne diskusjoner, hvor intervjuguiden fungerte som stikkord for moderatoren til å holde fokus på sentrale temaområder. For å stimulere gruppediskusjonen brukte moderatoren virkemidler som å sette ting på spissen, påpeke mulige motsetninger eller å gi fortolkende oppsummeringer.

Fokusgruppeintervjuene varte mellom 1 ½ og 2 ½ timer. Rikelig tid ble satt av for å sikre meningsutveksling, diskusjon, utdypinger, konkretisering og presiseringer. Samtlige intervjuer ble det tatt opp og transkribert umiddelbart etter. Moderatoren og observatøren gikk deretter gjennom transkripsjonene for å identifisere aktuelle temaer som jobbspesialistene hadde identifisert som utfordrende eller kritiske. Ett av disse temaene ble etter hver intervjurunde valgt ut og gitt tilbake til hvert team i form av problemstillinger som teamdeltakerne skulle diskutere og finne løsninger på innen den neste fokusgruppediskusjonen. Fokusgruppene startet med en diskusjon av oppgaven og en gjennomgang av tankene som de to teamene hadde gjort seg for å møte denne utfordringen. På denne måten ble kontakten mellom forskerne og jobbspesialistene opprettholdt mellom samlingene. I tillegg bidro denne fremgangsmåten til at teamene, når de møttes, ikke bare diskuterte sin daglige praksis, men også reflekterte over egen utvikling i rollen som jobbspesialist individuelt og på teamnivå.

Høsten 2018 gjennomførte vi i tillegg individuelle dybdeintervjuer med jobbspesialistene. Fokusgruppeintervjuene ga innsikt i endringer og variasjoner i fokus og utfordringsbildet over tid. De individuelle intervjuene ga særlig nyanserte og rike beskrivelser av ulike vellykkede og mindre vellykkede «kandidatforløp». Disse handlet om hele prosessen fra jobbspesialistenes aller første møte med en arbeidssøker og frem til kandidaten enten ble skrevet ut av tiltaket – eller frem til intervjutidspunktet. Jobbspesialistene ble oppmuntret til å fortelle detaljert om sentrale øyeblikk som fant sted i løpet av samarbeidsprosessen.

Stegene beskrevet i tematisk tekstkondensering ble benyttet i analysen for å identifisere temaer relatert til problemstillingen i og på tvers av de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene (Malterud, 2012b). Programvaren NVivo12 ble brukt som hjelp til å strukturere og kode datamaterialet.

Prosjektet er anbefalt av og registrert i Norsk senter for forskningsdata, prosjektnummer 54689.

HVA FANT VI?

I intervjuene med jobbspesialistene ble flere snubletråder og suksessfaktorer identifisert i arbeidet med å få personer med utvidet oppfølgingsbehov inn i ordinert lønnet arbeid. Først fokuserer vi på betydningen av jobbspesialistenes utadrettede virksomhet mot arbeidsgiverne og kompetansen de utvikler, for deretter å gå nærmere inn på kjennetegn ved jobbspesialistenes arbeidsprosess.

«Tre kopper te»

Jobbspesialistene fremhever betydningen av inngående kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet for å kunne matche jobbsøkernes interesser og kvalifikasjoner med riktig arbeidsgiver. De beskriver at det å være jobbspesialister forutsetter at de må ha nok trygghet til å gå inn i ukjente bedrifter, være åpne og frimodige, og evne å stille de rette spørsmålene for på den måten å få kunnskap om type stillinger som finnes i bedriften, arbeidsmåter og arbeidsmiljø. I starten arbeidet jobbspesialistene etter det de kalte «tre kopper-te»-metodikken. De forteller at den «første koppen te» handler om å oppsøke bedrifter, innlede kontakt og avtale nytt møte. I møtet de

beskriver som den «andre koppen te», er målet å bli kjent med bransjen og få detaljkunnskaper om arbeidsoppgaver, ansatte, stillinger, arbeidstider, rekrutteringsplaner, tilretteleggingsmuligheter, arbeidskulturer etc. «Tredje kopp te» handler ifølge jobbspesialistene om drøfting av ledige stillinger, aktuelle kandidater og eventuelt introdusere konkrete arbeidssøkere for bedriften.

De fleste jobbspesialistene vi fulgte, opplevde at det i starten var utfordrende å arbeide utadrettet og «selge seg inn» hos arbeidsgivere. En jobbspesialist sa:

... den største bøygen er det å være litt sann selger, for det er jo egentlig det du må være og vi har jo alle jobba som veiledere ...
det å stupe uti en helt ukjent bedrift, du aner ikke hva du går til
... så det å være litt den her selgeren.

I et av teamene valgte de i oppstartsfasen å besøke en rekke bedrifter i samlet flokk. Jobbspesialistene beskrev at de gjennom disse besøkene vant tillit, og noen ganger ble det starten på en videre relasjon. De erfarte at når de viste interesse, var lyttende og spørrende, så ble arbeidsgiverne også nysgjerrige på dem og opplegget. «Tre kopper te»-besøkene ble videre opplevd som en meningsfull fremgangsmåte for å utvide kontaktnettet og for å få kunnskap om bedriftenes egenart og kultur og innsikt i ulike personligheter blant arbeidsgiverne.

Jobbspesialistene opplevde det noen ganger utfordrende å selge inn et sosialfaglig forankret verdipolitisk tankegods i et markedsstyrt felt preget av næringslivets språk og økonomiske logikk. Jobbspesialistene beskrev hvordan dette krevde utstrakt faglig skjønn, timing og at de ofte ble oversettere mellom et språk og et verdsett som alle parter kunne relatere seg til. Konkret kom dette ofte til uttrykk i måten jobbspesialisten solgte inn kandidaten på, pleide bedriftskontakten, utviste tilbakeholdenhet når det gjaldt å stille krav til arbeidsgiverne, eller fungerte som et bindeledd mellom kandidat og arbeidsgiver. En jobbspesialist snakket om denne balansegangen:

Det jo en balansegang mellom det der å stille krav (til arbeidstaker) og pushe på (arbeidsgiver). Hvis arbeidsgiverne ikke vil ha kontakt med oss, at vi er så pågående og nesten skal presse folk inn som

er vanskelig så ... Det har i hvert fall jeg kjent på. Det handler om å være da konkret og ikke bare pushe på, men få arbeidsgiver motivert til å så se mulighetene. Ja. Det er sånn hårfin balansegang.

Vi finner at det i starten var uvant for jobbspesialistene å arbeide utadrettet mot arbeidsgivere. Samtidig fremhevet flere nytteverdien av å arbeide ut fra det de kalte «tre kopper te»- metodikken.

Om å bli kjent, bygge tillit og få arbeidssøker til å ta eierskap til prosessen

I tråd med EUSEs femtrinnsmodell startet jobbspesialistene med å utforme en samarbeidsavtale sammen med kandidatene. Kandidatenes interesser, erfaringer, ressurser og utfordringer ble avdekket i denne fasen ved hjelp samtaler og ved bruk av ulike kartleggingsverktøy. På ett av lokalkontorene benyttet jobbspesialistene kartleggingsverktøyet VIP24.³ En av jobbspesialistene beskrev sine erfaringer slik:

(VIP24) har vært veldig bra for å bli godt kjent med dem. Hjulpet oss å få ting veldig sånn konkret. (...) VIP24 er et veldig godt samtaleverktøy på det, fordi at det går ganske detaljert og du får stilt spørsmål og de får sett aspekter så man kan ha samtaler på et helt annet nivå. De kommer på flere ting når de selv får sitte og se på karaktertrekkene som de scorer på, og kan da bruke det som en sånn plattform, for videre samtale. De får aha-opplevelser. «Gud, det hadde jeg ikke tenkt over!»

Kartleggingen hjalp både jobbspesialistene og kandidatene selv til å få øye på hvor kompetanser, interesser og potensialer lå. For å få til et godt kartleggingsarbeid var det viktig å etablere en god relasjon til kandidaten, preget av åpenhet og tillit. En jobbspesialist sa at «nøkkelen er tillitsbygging, det å ta seg tid til å lytte».

Det innledende kartleggingsarbeidet avdekker ofte forhold som kan gjøre veien til jobb både kronglete og vanskelig. Enkelte kandidater hadde

³ <https://vip24.conexus.no/Account/Index?ReturnUrl=%2F>

mer omfattende tilretteleggings- og oppfølgingsbehov enn beskrevet da de ble søkt inn i tiltaket. En jobbspesialist beskriver det slik:

... når de kommer inn, så blir det gjerne spesifisert noen utfordringer fra personen og fra saksbehandleren som søker inn. Og så viser det seg etter hvert at det er jo bare toppen av isfjellet! Det er jo så mye mer under der, sånn at den prosessen du tenkte kunne gå relativt fort, viser seg å ta månedsvis. Sånn at det er helt uforutsigbart det der. Og det eneste vi har lært er at vi konsekvent gjetter feil.

Flere jobbspesialister påpekte at det var vanskelig å forutsi hvor omfattende den enkelte prosessen blir, og hvem en lykkes med å få i jobb. Enkelte hadde for eksempel en rekke begrensende forhold knyttet til sin familiesituasjon, fritid, økonomi, vaner og helse – noe som kunne gjøre det vanskelig å finne en god match mellom jobbsøkernes interesser og ressurser og behov og utfordringer på en bestemt arbeidsplass.

Flere jobbspesialister opplevde at vendepunkter ofte skjedde i de situasjonene der de strakk seg langt og lenger enn det man kunne forvente. En jobbspesialist fortalte om en kandidat som først var kommet ut i jobb, men som deretter uteble – uten å svare på meldinger, hverken fra arbeidsgiver eller fra jobbspesialisten. Jobbspesialisten valgte da å dra hjem til kandidaten for å komme i kontakt med vedkommende. Jobbspesialisten banket på, «i en liten evighet», som vedkommende sa, og fikk til slutt komme inn:

Jeg fikk en lang samtale med vedkommende, og det var på en måte et sånt vendepunkt i vårt samarbeid hvor det virkelig løsna. Den her personen hadde egentlig ikke delt så mye med meg. Jeg visste jo at det var mye der, men det var da det kom.

Etter dette ble kandidaten mye åpnere om sine vansker og utfordringer, noe som gjorde at det var enklere for jobbspesialisten å samarbeide med arbeidsgiver om å gjøre de nødvendige tilpasningene på arbeidsplassen. Den samme jobbspesialisten fortsetter:

Jobben vår krever at vi tør å tenke litt sånt utradisjonelt, og tør å ta litt utradisjonelle valg og være litt kreative. Gjøre det som man

kjenner må gjøres i den situasjonen. Så kan det av og til bli feil, men stort sett så går det bra.

Flere jobbspesialister ga uttrykk for at det kunne være krevende å få kandidaten til å ta ansvar for og eierskap til prosessen rundt det å komme i jobb. En jobbspesialist beskrev problematikken slik:

Når du må gå og dra folk frem fordi at de ikke vil, men *du* vil (ler). Det er jo litt uhensiktsmessig, for å si det sånn. Jeg synes kanskje jeg fortsatt sliter med det å få dem til å ta mer ansvar selv. Jeg kommer litt til kort i forhold til hvordan få dem til å ta eierskap og bidra.

Det å få kandidatene til å ta eierskap er grunnleggende, siden selvbestemmelse og brukermedvirkning er to av kjerneverdiene i EUSEs femtrinnsmodell. I iveren etter ikke å la en jobbmulighet fare, viste det seg at det i noen tilfeller kunne være lett å ta over og gjøre for mye, fordi jobbspesialistene utfordres på tid og tålmodighet. En sa i den forbindelse:

For det er noe med å la dem stå i konsekvensene sine. ... Vi kan godt arbeidsfordele, og jeg gjør min del, men så gjør ikke arbeidssøkeren sin del. Og da blir selvfølgelig prosessen forsinka. Noen ganger kan jeg ikke la arbeidssøkeren stå i konsekvensen sin, for da vil luka lukke seg og så er det for seint ...

En annen årsak til at det kunne være vanskelig for enkelte kandidater å ta eierskap til egen prosess, var at man kunne være søkt inn på feil premisser. En jobbspesialist formulerte dette slik:

Veldig mange (kandidater) er jo godt lært opp i NAV-historikken, at man bør kanskje si ja til det veilederen foreslår. ... Ellers så mister du pengene.

I løpet av den perioden vi fulgte opp jobbspesialistene, registrerte vi en tydelig læringsprosess blant jobbspesialistene. Denne handlet om å utvikle kompetanse på det å finne arbeidsformer som understøtter kandidatenes

egenmobilisering og evne til å ta ansvar for den prosessen de står i. Dette illustreres blant annet i følgende sitat i ett av de siste fokusgruppeintervjuene:

Vi er blitt flinkere til å få arbeidssøkeren selv til å gjøre en del av oppgavene. Ikke at jobbspesialisten skal ta seg av alt. Men, «frem til neste gang skal du ha gjort det, det og det». Det er fort gjort å gå i fella at vi tar oss av oppgavene. Nå får vi dem til å sette i gang en prosess. Vi er mer bevisst på ansvarsfordelinga, mer bevisst på å sende ballen tilbake.

På det siste fokusgruppeintervjuet var jobbspesialistene bl.a. inne på hvordan styrket egenmobilisering handler om å ta seg tid til å følge kandidatens prosess, til tross for at jobbspesialistene selv først kan tenke at det er en omvei:

Noen ganger så går du omveien, selv om jeg tenker at «ja, det er en omvei». Man må det. Altså for at folk skal oppdage ting selv, og så kan det hende det skjer ting underveis der. Men, men du finner ikke ut av det før du har gått den veien og så prøvd og prøvd og prøvd.

Intervjuene med jobbspesialistene viser at egenmobiliseringsprosesser er avgjørende for å lykkes, og at det handler om å gi kandidaten tilpassede oppgaver og ansvar, legge til rette for fellesskapsløsninger og følge kandidatens prosess selv om jobbspesialisten tenker det kan være en omvei.

Om å kjenne bedriftenes egenart og potensial

Jobbspesialistene har i løpet av den perioden vi har fulgt dem, åpenbart utviklet sin kompetanse på å forstå ulike arbeidsplasskulturer og hva ulike bedrifter krever av kompetanser, innsikter og personlighetstyper. En jobbspesialist sier følgende:

Man har kanskje hatt en idé om at «en butikkjobb er en butikkjobb». Men når vi har vært ute, så plutselig så differensierer vi helt klart at utfra funksjonsnivået til de arbeidssøkerne vi har, så vil noen kunne passe på Asko, noen vil passe på COOP og

noen på et eller annet sted, sant? Det er vidt forskjellige jobber. Helt andre krav til tempo og effektivitet, og til type inkludering, ikke sant? Og arbeidsmiljø ... Så det å ha en forestilling om at «en lagerjobb er en lagerjobb», og «hvis du har et truckførerbevis så kan du jobbe på lager», det er bare tull.

Det å finne en passende jobb til en bestemt kandidat forutsetter at jobbspesialisten evner å forstå aspekter som arbeidsplassens krav, indre liv, dynamikk og grad av fleksibilitet. En jobbspesialist forteller i denne forbindelsen:

Altså vi kan ikke pøse folk ut i stillinger og stresse, sant, for at de skal komme i gang, vi må finne en rett match, og det er det som er nøkkelen til suksess.

Flere jobbspesialister beskrev hvordan kandidater som kan være sjenerte og ha lav tro på seg selv, opplevde å blomstre når de kom inn på den rette arbeidsplassen, slik beskrevet i dette eksemplet:

... plutselig fant vi den rette arbeidsplassen. Den rette arbeidsgiveren! Og så var hen et nytt menneske. Når hen kom i en setting hvor hen fikk brukt andre deler av seg selv! Det er jo magisk, men det er jo det som er hemmeligheten bak Supported Employment. Rett match.

I denne sammenhengen påpekte en jobbspesialist hvor avgjørende ikke bare kandidatens, men også lederens egenskaper er:

Lederen er jo fantastisk. Han sier at «det er høyt under taket her og det er det både fysisk og (ler) mentalt, også. Sånn: Her har vi alle noen bokstaver. Det gjør ikke noe». Altså når man finner noen sånne arbeidsplasser så er det gull for oss.

Som vi har vist, handler rett match om riktige koblinger mellom arbeidsplassens egenart, interessefelt, kompetanse, personlighetstyper og romslighet for forskjellighet. Vårt materiale dokumenterer tydelig at jobbspesialistene utviklet sin arbeidslivskompetanse i perioden vi fulgte dem.

Når kommunikasjonen er på plass, er mye gjort

Jobbspesialistene vi har fulgt i prosjektet, gjorde uten tvil en stor jobb med å bistå kandidatene med å bygge opp troen på seg selv, og med å gi dem troen på at jobb er mulig. Men det å holde fast i jobben over tid handler om mer enn egenutvikling og arbeidsformidling. For å lykkes med jobbfastholdelse over tid er samarbeid med arbeidsgiver, oppfølging av kandidaten på arbeidsplassen og tilrettelegging for god kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstaker av avgjørende betydning. En jobbspesialist sa at hen fungerte som «en drahjelp i begynnelsen til å sette ord på litt vanskelige ting». En annen sa at en måtte være sikker på at «alle snakker det samme språket, at alle har skjønnet de samme tingene». En tredje jobbspesialist illustrerer dette poenget på følgende måte:

Ikke alle arbeidsgivere er gode på det med å snakke, kommunikasjon ifra den pedagogiske siden. ... Sånn at det å stille de rette spørsmålene sånn at de får en arena til å si det her som er litt kleint, eller å hjelpe begge partene å løfte det frem så man skjønner det samme.

Tilrettelegging for god dialog handler også om å hjelpe arbeidsgiver og arbeidstaker til å etablere arenaer for å prate om arbeidsoppgaver, hva som fungerer, hva som ikke fungerer så godt, hva kandidaten må øve mer på, samt hva arbeidsgiver og jobbspesialisten kan gjøre bedre for å fremme læring hos kandidaten. Dersom kandidatene har noen spesielle behov, kan det å tilrettelegge for god dialog være helt avgjørende for vellykket og varig arbeidsinkludering. Det følgende eksemplet illustrerer den sentrale betydningen av å være tilrettelegger for god dialog:

Jeg jobber med en (kandidat) med masse diagnoser og tenkte «Det her blir ikke så lett», og «hen er jo veldig spesiell». Og så var det lenge helt umulig å få hen ut til en arbeidsgiver egentlig, så vi begynte med en jobbsmak i en butikk. ... Da jeg kom tilbake, så rev egentlig arbeidsgiver seg i håret og sa «Herregud, jeg takler ikke den her personen! Hen passer ikke hos oss!».

Da satte jobbspesialisten, kandidaten og arbeidsgiveren seg ned og satte ord på det som var arbeidstakerens utfordringer, hvordan de kunne prate sammen, og hva kandidaten trengte av oppfølging og korrigeringer. Ifølge jobbspesialisten gikk arbeidsgiver da fra «å rive seg i håret» til å foreslå arbeidstrening. Etter arbeidstreningen var gjennomført, fikk kandidaten stilling som tilkallingsvikar.

Jobbspesialisten har altså en viktig rolle når det gjelder å sette ord på utfordringene, etablere et felles språk og sammen med kandidat, leder og kollegaer lage en plan for hvordan de sammen kan bidra for å trene på eller tilrettelegge for at kandidaten kan takle jobben med sine utfordringer.

Sannsynligheten for at det blir en god match, kan i noen tilfeller også være et uttrykk for arbeidsgiverens mulighet til å skreddersy stillingen etter kandidatens kapasitet. Blant kandidatene som deltok i vår undersøkelse, kunne det for eksempel handle om fleksibilitet i arbeidsoppgaver, mulighet for skjerming, tilrettelegging eller redusert stillingsprosent. Det kunne også innebære at arbeidsgivere etablerte en ny jobb i den forstand at de, gjennom samtaler med jobbspesialisten og i lys av en konkret arbeidstakers kompetanse, interesser og behov, laget ei stilling som ikke fantes før kandidaten kom inn i bildet. I slike tilfeller ble det gjerne en jobb som er litt forenklet når det gjelder arbeidsoppgaver eller arbeidsprosesser. Når arbeidsgivere etablerte stillinger som ikke fantes i utgangspunktet, var det ikke uvanlig at de mottok lønnstilskudd som kompensasjon for dette. Vår studie tyder på at arbeidsgivere som hadde laget en ny, forenklet stilling, ikke så for seg å ansette den kandidaten det gjelder på ordinære vilkår, uten at lønnstilskuddet ble opprettholdt eller kandidaten utvidet sine ansvars- og kompetanseområder. Imidlertid så vi i en del tilfeller at spørsmål rundt og vilkår for videre ansettelse, ikke ble tematisert. Jobbspesialistene var inne på at de ikke alltid hadde vært like tydelige på målet med den utvidete oppfølgingen. En jobbspesialist sa:

Målet er å få varig løsning. Selv om det ikke er det første du starter med. Men, når man begynner å se at det blir mer og mer fungering, så er det viktig å løfte det som tema. Det blir vår rolle å gjøre det da. For å vite hva som skal til. (...) Jeg tror vi må være mer målretta på de her oppfølgingsmøtene.

En annen utdyper:

Men det handler litt at du tør å ta frem det her med at «det at du (arbeidsgiver) ansetter dem, det er målet». (...) Jeg tror det handler om å tørre og si til arbeidsgiver: «Men hva skal til?» Sånn, «Nå har han så og så mye jobb, men hva skal til for at han faktisk får mer jobb?» For da kommer det ofte opp at han er ikke klar eller at det er et eller annet som mangler. Men hvordan skal vi jobbe med det?

Jobbspesialistene satte her ord på at selv om de kanskje ikke alltid hadde klart det, så var det viktig å våge å være ærlige med arbeidsgiver både om at målet er varig arbeid i ordinært arbeidsliv. Og videre at jobbspesialisten også etter ansettelsen var tilgjengelig som en støtte og med de virkemidlene som var nødvendige for å gjøre arbeidsforholdet robust. Vårt inntrykk er at det kan være behov for en aktiv bruk av langvarige lønnskudd og langvarig oppfølging på arbeidsplassen for at en del av kandidatene skal få tilbud om og evne til å stå i jobb over tid. Det tar tid å lære seg å stå i jobb og yte det som arbeidsgiver forventer når en har vært så lenge utenfor skole, jobb og samfunnsliv som er tilfellet blant en del av kandidatene i Utvidet oppfølging.

Å være til stede på arbeidsplass, være konkret og finne løsninger

En av suksessfaktorene for at kandidater skal bli oppfattet som aktuelle for en mer varig ansettelse, er at de kommer inn i en god læringsmodus. En av jobbspesialistene påpekte i denne sammenhengen at det var viktig å være konkret i tilbakemeldingene: «Jeg er veldig opptatt av at ting skal være konkret. At man skal kunne forholde seg til det. Sånne generelle tilbakemeldinger og sånn er utrolig vanskelig å gjøre noe med.» Flere av arbeidssøkerne som jobbspesialistene fulgte opp, hadde kognitive, sosiale eller fysiske utfordringer, eller opplevde kulturelle og språklige barrierer i jobbrelasjonen. I møte med arbeidsplassenes egenart og oppgavens karakter ble det avdekket forskjellige utfordringer som krevde tilpasninger og tilrettelegginger. I flere tilfeller påpekte jobbspesialistene selv at egen

tilstedeværelse og oppfølging på arbeidsplassen er avgjørende for å identifisere hvor i relasjonen mellom person, arbeidsoppgavene og miljøet det eventuelt buttrer imot, og hvor løsninger finnes, slik at målet om varig jobb kan nås. En jobbspesialist sa:

Jeg må på en måte se det samme som arbeidsgiveren, og forstå. Og arbeidssøkeren, at vi er tre som ser de samme tingene. Eventuelle utfordringer, eventuelle tilretteleggingsbehov, ikke sant ... Går det ikke like fort som de andre kollegaene? Og så se arbeidssituasjonen. Det er krevende, men utrolig artig.

En jobbspesialist beskrev at hen jobbet med flere kandidater som strevde med å håndtere dødtid, som hadde vanskeligheter med prioritering eller å sette seg selv i gang med nye oppgaver. Det å lage konkrete lister kunne da være en løsning:

Mange kan ha vansker med skjønnsmessige vurderinger hvis det blir stille perioder. Hva skal jeg gjøre? Hva skal jeg bruke tiden til? Og da har jeg erfaring med fra en annen tidligere arbeidsgiver hvor vi da laget lister på akkurat det. Helt konkret, altså i prioritert rekkefølge. For det er og vanskelig å prioritere. «Begynn øverst, sjekk ut det, sant? Og: Ja, det har jeg gjort eller nei, da kan jeg ta det.»

Å komme frem til konkrete løsninger på krevende arbeidsoppgaver eller -situasjoner i fellesskap ble fremhevet av jobbspesialistene som en viktig del av deres bistand. Løsningene kunne være å justere og forenkle arbeidsoppgaver, skjerme, gi innsikt, forståelse og redskaper til arbeidsgiver og kollegaer. Det kunne dreie seg om å bygge opp arbeidssøkers kompetanse gjennom kurs og planmessig jobberfaring, fysiske tilpasninger eller prøve ut ulike mestringsstrategier.

I den perioden vi fulgte tiltaket Utvidet oppfølging, hadde nok jobbspesialistene mest fokus på de første tre trinnene i femtrinnsmodellen – altså den innledende kontakten, kartlegging av ressurser og identifisering av en passende jobb, og mindre fokus på å følge opp kandidatene ute på arbeidsplassen. Dette illustreres i følgende sitat:

Vi har nok arbeidet mest med de første fasene. Oppfølging på arbeidsplass handler mye om å sjekke ut kommunikasjon mellom arbeidssøker og arbeidsgiver, og høre hvordan det går. Oppfølgingen synes å bære mindre preg av observasjon av konkret jobb.

Noen jobbspesialister beskrev det som utfordrende å få tilgang til arbeidsplassen. Det kunne dreie seg om at arbeidstakeren ikke ønsket eller ikke så behovet for oppfølging, eller at jobbspesialisten selv kjente på at det å være ute på arbeidsplassen var nytt og ukjent, og derfor en del av arbeidsoppgavene som ikke ble prioritert.

En jobbspesialist sa for eksempel: «Man må jo kjenne sin besøkestid. En kan ikke ta av den dyrebare tida deres.» En annen pekte på at arbeidsgiverne ikke kan «ha noen som renner ut og inn der».

Flere jobbspesialister var imidlertid bevisste på hva som kunne være uheldige konsekvenser av manglende oppfølging på arbeidsplassen. Flere sa at de hadde opplevd at kandidater har falt ut av et arbeidsforhold etter kun få dager, noe de trodde kunne ha vært unngått dersom de selv hadde fulgt kandidaten på arbeidsplassen:

Nei, du skal være så tett på at du hele tiden har kontroll på den relasjonen. Og det må jeg si at der har jeg nok sikkert svikta i noen situasjoner. Fordi at jobben er så krevende på alle hold, sånn at du står der med masse baller i lufta hele tiden, og så har du kjempetrykk, sant? I en periode så er jeg masse ute hos arbeidsgiverne, for da har jeg alle de her som er i trinn tre prosess som skal finne arbeidsgiver. Det er noen som, altså det tyter litt ut her og der og det har vært svikta. Noen ganger så har jeg liksom tenkt at det går sikkert bra, det gikk bra sist, sant? Og så glemmer jeg litt sånn. Det er ikke sikkert jeg har en plan eller vet når jeg skal dit neste gang, så da er det lett for at tiden går. ... Vi vet jo ikke heller når det brenner nødvendigvis.

Utplassering uten tett oppfølging minner om det Spjelkavik (2016, s. 61) omtaler som «*place-pray*», det vil si når jobbspesialistene utelukkende legger ansvaret for å få jobbrelasjonen til å fungere, i hendene på arbeidsgiver

med bønn eller håp om at det vil lede til jobbfastholdelse. En jobbspesialist påpeker slike erfaringer som del av en viktig læreprosess:

... Jeg fikk de ut i jobb, og så sto de i jobb i 24 dager, og så brøyt dem. ... Hva kunne jeg gjort annerledes? Hva lærer jeg av den her erfaringen? ... Hvor i prosessen var det at det ble knute på tråden?

Vår studie tyder på om dersom en gjennom tiltaket Utvidet oppfølging skal lykkes, så må oppfølging av kandidaten på arbeidsplassen få større fokus.

DISKUSJON OG AVSLUTNING

Ut fra et sosiokulturelt perspektiv på læring handler veien mot jobbfastholdelse om mer enn egenskaper ved kandidatene eller om det å mestre konkrete, avgrensede og isolerte arbeidsoppgaver. Det handler om å bli tatt opp i og å bli respektert som deltaker i et arbeidsfellesskap, og om å fylle en rolle i arbeidsdelingen. Læring kan i en slik sammenheng forstås som skiftende deltakelse i pågående praksisfellesskaper (Lave & Wenger, 1991). Læring skapes når deltakelsen endres i retning av å trenge dypere, lede til nye innsikter, selvforståelser og endrede handlinger. Forandrende prosesser skapes når kandidaten endrer sin funksjon og posisjon i arbeidsfellesskapet. Kandidat, arbeidsgiver, arbeidskollegaer og jobbspesialist utgjør et slikt praksisfellesskap, hvor læring med dets forskjellige innhold formes og omformes gjennom samhandling og konkrete arbeidsoppgaver. Læringen til kandidaten kan forstås som alle de substansielle, handlings- og identitetsendrende transformasjonene (Dreier, 2008) som leder frem til jobbfastholdelse. En side ved læringen er endring og utvikling av kandidatens personlige forutsetninger for deltakelse, som innebærer å endre handlemåte, oppfatning og vurdering av sin egen kapasitet og se sine muligheter som del av praksisfellesskapet (Lave & Wenger, 1991). På den andre siden handler mulighet for deltakelse om hva andre (arbeidsgiver og kollegaer) gir av spillerom for handling og læring. I et slikt perspektiv henger kandidatens innsikt og kompetanser sammen med hva arbeidsgiver, kollegaer og jobbspesialist kan og vet. Læring skapes når kunnskapen distribueres, koordineres og blir til en samlet innsats. Arbeidsgiver og kollegaer må derfor kjenne godt til kandidatens kapasitet og handleevne og videre ha

innsikt i hvordan de kan bidra til å avgrense, fylle inn, koble seg på og yte i lag for å understøtte arbeidsinkluderingen. Jobbspesialisten spiller her en nøkkelrolle.

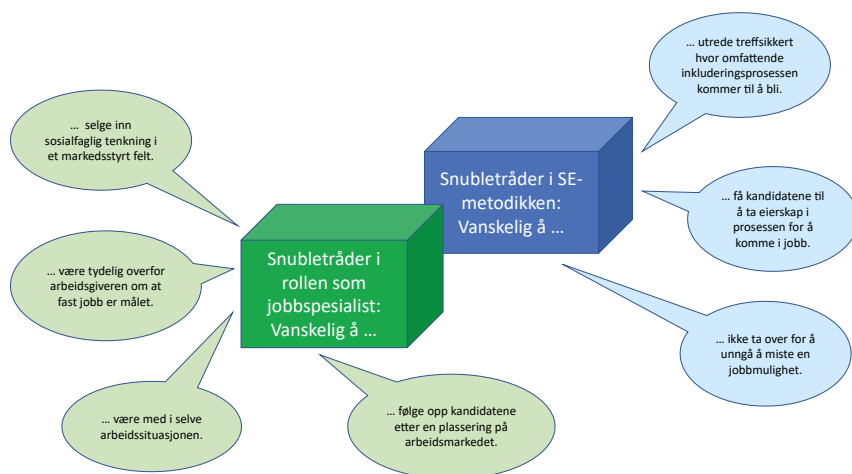
Jobbspesialistenes rolle er beskrevet i Meld. St. 33 (2015–2016) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 60). Der fremheves god kompetanse på menneskers sosiale og helsemessige utfordringer og behov og godt kjennskap til lokalt arbeidsmarked som sentrale elementer. Vi har i dette kapitlet vist suksessfaktorer og snubletråder for jobbspesialistens inkluderingskompetanse. For å lykkes med å støtte brukerne til jobbmestring kreves god veiledningskompetanse og inngående kunnskap om arbeidsgivers behov samt kompetanse på bransjens og den enkelte bedrifts og egenart og potensial. Med Utvidet oppfølging er tanken at kvalifiseringen skal foregå på arbeidsplassen. Jobbspesialisten skal ikke bare gjøre jobbsøkere klare for arbeidsmarkedet, de skal følge disse med inn på den konkrete arbeidsplassen og bistå i kvalifiseringen mot et fast arbeidsforhold.

Vår analyse har vist at jobbspesialistene i mange tilfeller lykkes med å matche jobbsøker og riktig arbeidsplass i forkant av kandidatens plassering i arbeidsmarkedet. Jobbmatch må imidlertid forstås som et relasjonelt og situert fenomen – noe som konstrueres og rekonstrueres i praksisfelleskapet. I hovedsak skjer dette etter at kandidatene har begynt å være del av praksisfelleskapet på en arbeidsplass. Dette krever at jobbspesialisten er tett på ute på arbeidsplassen, over tid og hjelper med å fremme samarbeidet mellom arbeidssøker, kollegaer og leder i de arbeidsoppgavene som skal utføres og tilrettelegges for. Med utgangspunkt i vår analyse vil vi påpeke at dette med manglende tett oppfølging ute som den største «snubletråden» med mest ødeleggende potensial for jobbspesialistene i NAV. I konkurranse mellom å innfri måltall om å skrive ut et visst antall kandidater til et arbeidsforhold på den ene siden, og behovet for å være problemløser og tilrettelegger på arbeidsplassene på den andre siden, er det det siste som lett må vike. En annen faktor som forsterker faren for å neglisjere fase fire og frem i EUSEs femtrinnsmodell, altså samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber samt opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen, er at dette krever kunnskaper og ferdigheter som mange av de samfunns- eller sosialfaglig utdannede jobbspesialistene ikke har fått dekket gjennom sin utdanning.

Vi har ikke undersøkt hvordan opplæring for jobbspesialistene forbereder dem på utfordringene knyttet til oppfølging av arbeidssøkere i de

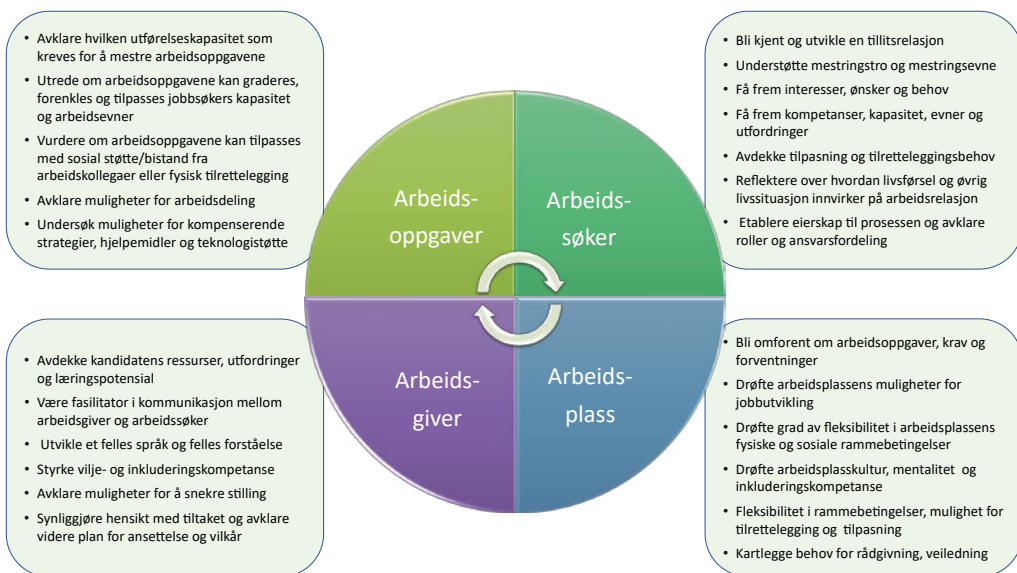
ulike fasene. Vi har heller ikke undersøkt om, og eventuell i hvilken grad, rammebetingelsene som jobbspecialistene arbeider under, er i samsvar med eller kolliderer med prinsippene for SE. Alle disse spørsmålene må bli kritisk besvart for å sikre at SE i NAV og jobbspecialistenes arbeid i tiltaket Utvidet oppfølging blir en effektiv og fast del av oppfølgingstiltakene for brukere med utvidete oppfølgingsbehov. Derfor bør disse spørsmålene være gjenstand for videre undersøkelser.

I figur 1 vil vi illustrere snubletråder for jobbspecialistenes arbeid som vi har identifisert i vår undersøkelse. Vi har i denne illustrasjonen skilt ut snubletråder som vi anser som begrunnet i rollen som jobbspecialist, og slike som vi mener er begrunnet i selve SE-metodikken.



Figur 1. Snubletråder for jobbspecialister i arbeidsinkludering

I figur 2 har vi sammenfattet forhold som omhandler det jobbspecialistene løfter frem som betydningsfullt i sitt arbeid for å fremme arbeidsinkludering. Denne modellen konkretiserer det vi betrakter som suksessfaktorer i arbeidsinkludering fra et jobbspecialistperspektiv. Med bakgrunn i jobbspecialistenes beskrivelser illustreres suksessfaktorene med fokus på forhold knyttet til arbeidsoppgavene, arbeidssøkeren, arbeidsplassen og arbeidsgiverne.



Figur 2. Suksessfaktorer i arbeidsinkludering fra et jobbspesialistperspektiv

Vi vil avslutningsvis rette en oppfordring til de ansvarlige for skoling av aktive og påtroppende jobbspesialister. Vi har i vår forskning opplevd at jobbspesialistene gjør en imponerende jobb når det gjelder arbeidsinkludering av mennesker som, ofte i lang tid, har vært utenfor arbeidsmarkedet. Vi har imidlertid også registrert at oppfølging på arbeidsplassen av ulike grunner ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad. Derfor anbefaler vi å tematisere behovet for og eventuelt hindringer i å disponere tilstrekkelig tid til oppfølging av kandidatene ute på arbeidsplassene. Vi anbefaler også en mer spisset kursing og oppfølging av jobbspesialistene, slik at de kan bli tryggere på det å samarbeide med arbeidsgivere om å tilrettelegge for varig arbeid, samt å følge opp og støtte sine kandidater ute på arbeidsplassen. Med utgangspunkt i EUSEs femtrinnsmodell handler vår anbefaling altså om å sikre at de to siste trinnene ikke nedprioriteres, men derimot blir en naturlig og selvfølgelig del av jobbspesialistenes arbeid, på lik linje med de første tre trinnene.

Til slutt vil vi oppfordre leserne til å lese den påfølgende kommentarartikkelen skrevet av Siv-Linda Andreassen, som er jobbspesialist og metodeveileder i NAV Harstad. Det er en personlig og innsiktsfull tekst om å utvikle seg som jobbspesialist i NAV.

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet. Meld.St.33 (2015-2016)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). Arbeidsmarkedstiltak. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/id86897>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). *Vedlegg til MD-brev 2019 – faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (u.å.). *Inkluderingskompetanse i NAV. Veileder med drøftingsnotat*. Oslo.
- Corrigan, P. W. & McCracken, S. G. (2005). Place First, Then Train: An Alternative to the Medical Model of Psychiatric Rehabilitation. *Social Work*, 50(1), 31. <https://doi.org/10.1093/sw/50.1.31>
- Drake, R. E., Bond, G. R. & Becker, D. R. (2012). *Individual Placement and Support. An Evidence-Based Approach to Supported Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Dreier, O. (2008). *Psychotherapy in everyday life* (Learning in doing, Social, cognitive, and computational perspectives). Cambridge: Cambridge University Press.
- European Union of Supported Employment (EUSE). (2010). *European Union of Supported Employment - Verktøykasse*. Hentet fra <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010-Norwegian.pdf>
- Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi. (2019). (FOR-2019-02-04-65). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-02-04-65?q=forskrift%20for%20oppf%C3%B8lgningstjenester%20i%20egen>
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014a). Inkluderingskompetanse - et integrert perspektiv. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 18-32). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014b). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning : legitimate peripheral participation* (Learning in doing). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lave, J., Wenger, E. (2003). *Situeret læring - og andre tekster*. København: Reitzel.

- Malterud, K. (2012a). *Fokusgrupper som forskningsmetode for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforl.
- Malterud, K. (2012b). Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(8), 795-805. <https://doi.org/10.1177/1403494812465030>
- Nøkleby, H., Blaasvær, N. & Berg, R. C. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M. C. (2020). *Jobb-spesialister i NAV. Erfaringer og effekter med implementering av oppfølgingstjenester i egenregi. NORCE rapport 1/2020*. Bergen: NORCE Samfunnsforskning. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2642486>
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 33-49). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Spjelkavik, Ø. (2016). *Arbeidsrettet brukeropfølging. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet/ Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sverdrup, S. (2014). *Evaluerings- : tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wehman, P. (2012). Supported Employment: What is it? *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37(3), 139-142. <https://doi.org/10.3233/JVR-2012-0607>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Siv-Linda Andreassen, jobbspesialist og metodeveileder, NAV Harstad

En jobbspesialists bekjennelser og refleksjoner

Det å bli jobbspesialist i 2017 var stort, det å lære seg Supported Employment var etterlengta og noe vi hadde drømt om i årevis. Jeg hadde lest om dette og hadde vært på flere kurs med Spjelkavik. Så inspirasjonen og gleden var reell og stor da vi skulle få begynne med dette selv. Endelig skulle vi få prøve ordentlig oppfølging! Vi skulle ha tid til å bli kjent med den andre og være til hjelp. Vi dro på kurs etter kurs, hvor alle måltall og alle forventninger ble sirlig informert om, til de var etset inn i ryggmargen. Forventningene til oss føltet skyhøye. Hver uke skulle jobbspesialistene rapportere til meg som metodeleder på hva de hadde prestert. Tallene ble rapportert videre av meg til fylket, og fylket skulle sende disse til direktoratet. Aldri før hadde vi blitt veid og målt på en slik måte og til de grader. Midt i all lærdom kom deltakerne inn, og vi skulle forsøke å jobbe som utlærte jobbspesialister og være klar til å oppfylle alle drømmer.

«Jobbspesialist». Smak på ordet. Spesialist i arbeid. Det er vi, nemlig. Selve ordet bærer forventninger om kunnskap og alt jeg kan ordne for deg. Jeg er jo spesialist! Alle kurs var tatt, så nå var det ingen unnskyldninger. Bare forventninger!

Men vi, alle i teamet mitt, kom fra andre stillinger i NAV. Jeg hadde jo jobbet på NAV i altfor lang tid – og hadde kommet til at det var lurt å skifte arbeidsplass. Vi var ukjent med de fleste andre arbeidsplasser og de fleste arbeidskulturer der ute i verden. På den annen side, siden vi alle var rekruttert internt i begynnelsen, var vi øvet på det å ha samtaler med deltakerne, samtalen kunne vi alle sammen, *inne på kontoret*. Men nå skulle vi ha utetid, arbeidsgiverkontakter, matching og relasjonkunnskaper nok til alle våre deltakere og til alle nye situasjoner. Men i det skjulte lurte nok flere av oss på: Hvem er disse arbeidsgiverne egentlig? Hvordan vil de ta imot oss? Hva vil de tenke? Er vi gode nok? Hva skal vi si? Skal vi selge oss inn med twist og smiger? Eller skal vi snakke varmt om samfunnsoppdraget og mer eller mindre true dem til inkludering? Hva kan *jeg* egentlig hjelpe denne arbeidssøkeren med?

Selvsagt gjemte vi så godt som mulig egen usikkerhet og krummet ryggen til kamp. Måltall måtte gjennomføres. Men ingen problem, for vi var gode – vi kunne jo alt! Spesialist har sin egen klang. Vi pakket ned indre uro og lot spørsmålene ligge der og ulme mens vi gikk ut og ble kjent med mange ulike arbeidsgivere og mange ulike arbeidssøkere.

Og midt i kampen mellom tall og vår indre uro tronet forskerne inn. Jeg vil, i all beskjedenhet, påstå de kom inn litt for tidlig. I den helt spede begynnelsen. Jeg ser i ettertid at for vår del hadde det vært fint om de kom litt senere. Jeg ante nemlig ikke hvor jeg var, og knapt nok hvem jeg var. De stilte spørsmål jeg ikke hadde tenkt på, og til tider hørtes det ut som at de hadde pugget detaljene i Supported Employment-metoden bedre enn meg. Herrefred! Selvbildet måtte justeres nok en gang, men jeg tror vi alle strammet oss opp og lot som, så godt vi kunne. Vi svarte på spørsmål ut fra de forutsetningene et nyfødt barn har til å svare. Vi svarte så godt vi kunne, og det måtte holde. Det følte som at det holdt akkurat, men kanskje skulle vi sett at der og da var vi allerede bra nok?

Vi fikk arbeidssøkere i alle fasonger, med alle diagnoser og i alle kategorier. De hadde jobbløst, men veldig ulike forutsetninger for å begynne i en jobb. Jobbklaare var de godt spredt på en skala fra 1 til ti, hvor 1 er absolutt ikke jobbklaare, angsten kommer bare med tanken, og 10 er ja, jeg er klar og vet at jeg klarer det! Vi skjønnte etter hvert at fremgangsmåten måtte tilpasses den enkelte.

Å bygge deltakernes motivasjon og selvbilde, altså det å gjøre noen jobbklaare, kan være en møysommelig prosess. Er du på begynnelsen av jobbklaarskalaen, krever det sin jobbspesialist! Du må ta tak i problemer, og det krever både forskertrang, ydmykhet og kompetanse for å få dette til. Arbeidssøker kan for eksempel være «skrekkslagen» med tanke på jobb og alt det innebærer av kontaktpunkt med kollegaer, arbeidsoppgaver, egne helseutfordringer m.m. Hen kan være redd for alt det ukjente, og dette kan overskygge all glede med et arbeidsforhold i den grad at du kanskje uteblir fra hele jobben om det presses på for hardt. Jobbspesialisten må vise deg at du duger når du ikke ser det selv, for det er viktig at arbeidssøker bygger mot til alt dette nye.

På den andre siden har du de arbeidssøkerne som er jobbklaare og vil ha jobb, helst i går. De vet hva de vil og ønsker ikke å bruke tiden på prat og mas. Hva skal dette pratet være godt for? Og en ting er sikkert, og det er at disse gir blanke i at vi har våre krav om handlingsplaner, yrkesprofiler,

jobbstøtteplaner o.l. Dersom vi går for sakte, kan de til og med begynne å tvile på seg selv. Tror ikke jobbspesialisten at jeg klarer det?

Det skal sies at vi har møtt mange utfordringer som er vanskelige, diverse diagnoser som er vanskelige å forstå seg på. For hva betyr disse egentlig i praksis? Hva betyr disse i akkurat denne jobben på akkurat denne arbeidsplassen? Få vet. Jobbspesialisten må observere og finne ut av det selv.

I tunge og komplekse saker har jobbspesialistene erfart at man blir redd for å gjøre feil. Kanskje man gjør et feilsteg som gjør arbeidssøkerens jobbløst mindre og helseutfordringene større. Det kan være fort gjort! Man visste ikke bedre. Man forstod ikke bedre. Teammøtene er da en god arena for å diskutere: Hvordan skal jeg tilrettelegge best mulig? Hvordan forstå den andre bedre? I hvilket arbeid kan arbeidssøker finne arbeidsglede? Hvordan kan jeg sikre inntekt? Hva skal jeg se etter? Og vet noen hva jeg ikke ser i akkurat denne saken?

Forskerne ga tilbakemelding underveis om at vi jobbet for lite side ved side. Det var helt sant. Vi tok det inn i ukerapporten og jobbet mer med det, snakket om det. Vi har nok blitt vesentlig bedre på akkurat det. Vi har gjort oss erfaringer, og vår trygghet «der ute i verden» er blitt mye større. På denne måten kommer vi oss fortere til målet, vi ser arbeidssøker mye bedre og vet mer om hvordan vi kan gå videre. Et viktig resultat av dette er at flere blir sett, endelig sett, etter år i NAV eller andre tiltak hvor ingen har forstått dem gjennom å observere deres konkrete utfordringer i konkrete arbeidssituasjoner. Avklaringen skjer best der ute. Først da kan vi se de reelle utfordringene. Alt annet kan være kun antakelse og tro. En del av våre arbeidssøkere er utredet, de har fått rett ytelse, rett forståelse for sine begrensninger, andre er blitt uføre, og atter andre står i arbeid til tross for enorme utfordringer. Og det, det er fantastisk!

Dette med *jobbfastholdelse* ble etter hvert et tydeligere mål som ga mening med en gang vi hørte om det. Vi forstod at vi måtte bli mer tydelige på at det er jobbfastholdelse vi ønsker. Målet hadde vært der hele tiden, det er ikke det, men kanskje ikke tydelig nok. Vi måtte være bevisst på å ikke sitte med «lua i hånden og en vær så snill-holdning», men heller en «her, se på hva du får»-holdning. I oppfølgingen hos arbeidsgiver ble vi etter hvert bedre på å gi jobbstøtte. Rett jobbstøtte. Vi tør nå å lage planene mer konkrete, og vi tør å spørre arbeidsgivere om hva som må til for at en gitt kandidat skal kunne få ansettelse. Da får vi gjerne noen punkter

som må forbedres, og det er gull. Disse målene kan så evalueres. Det blir mindre overraskelser på den måten. Dermed gjorde vi rammene tryggere for begge parter.

I hverdagen til jobbspesialisten må vedkommende være «på» i alle samtaler både med arbeidssøker og arbeidsgiver, hen må være bevisst på å fange opp det som det snakkes om, og det som det ikke snakkes om. Stille gode spørsmål og trykke på knappen akkurat på rett tidspunkt. Vi må lete etter tvilen og ta tak i den, og ikke minst trygge tvilen hos den andre. Vi må si at arbeidssøkeren er helt ok, spesielt når de ikke vet det selv. Vi må si det flere ganger, også til arbeidsgiver. Og vi må alle også tro det, og til tider jobbe med det, ellers nytter det ikke. Det er dette usynlige fine og sammensatte relasjonsarbeidet som noen ganger er vanskelig å sette fingeren på, som kan gjøre om du lykkes eller ei. Fikk du tak i tvilen? Ble jobbstøtten helt rett? Var det noe du ikke så? Selv om man følger metoden, alle fem stegene og har laget alle planer, så kan du fortsatt plages med motstand, ingen jobb, ingen jobbklarhet, lite jobblust og ingen jobbfastholdelse.

Som jobbspesialist møter du nye situasjoner hele tiden, nye utfordringer, nye arbeidsgivere, nye kollegaer. I alle møter skal du være klok nok, til stede akkurat nok, usynlig nok, bra nok, smile nok og være plutselig tydelig nok. Du skal være personlig, varm, interessert nok, trygg nok, alt skal du være selv om du koker på innsiden, og om konflikten er stor eller liten. Du må ALLTID være tøff nok. Akkurat tøff nok, ikke mer enn akkurat nok – da vil det fort bli oppfattet feil, og konsekvensene kan bli store. Så av og til er vi ikke gode nok, og av og til er vi magiske – og det må være godt nok!

Avslutning

Vi har i løpet av den tiden forskerne har fulgt oss, jobbet stadig mer ute på arbeidsplassene. Vi har ikke lenger hatten i fanget (om vi noen ganger har hatt det) når vi besøker arbeidsgivere, men forteller åpent om hvorfor vi er der. Vi tør å si hvem arbeidssøker er, hva vi tror kan bli utfordrende, og hva som kan funke bra. Vi skaper trygghet slik. Og om det kommer overraskelser, så gjør det det. En avklaring rikere. Vi tør å tro på det. Vi synes ikke arbeidsgivere er skumle lenger, bare en eller to. De fleste er fantastiske mennesker som ønsker alt godt for både oss og sine ansatte. De ønsker å gi mennesker muligheter. Sånn helt genuint.

Livet som jobbspesialist er ikke enkelt. Men hvilke jobber er egentlig det? Måltallene er fortsatt der, og de kan til tider tære altfor mye på både selvfølelsen og egenverdien. Men vi tør å ha noen dårlige dager eller uker. I alle fall sier vi det høyt mens vi øver på det. Livet er litt mer levelig slik.

Og helt på tampen, for å ha det sagt: Supported Employment står i konflikt med NAV sine rammer. Helt klart. Du skal i prinsippet gå i den andres tempo, og oppfølgingen skal skje uansett hvor langvarig oppfølging som trengs. I realiteten innvilges tiltaket for et halvt år av gangen og gis i maksimalt tre år. Videre er det er knapphetstiltak, så det er alltid slik at flere burde få tilbudet. Dermed blir det i praksis litt sånn «Skynd deg, oppnå resultater raskt og ta inn flere!». Dette vil fort oppfattes som stressende. Særlig når arbeidssøker ikke er klar for et høyt tempo. I Supported Employment, Utvidet oppfølging i egenregi, bør det være rom for at jobbspesialistene skal kunne skynde seg sakte og ha tid til den oppfølgingen som trengs for å sikre arbeidsglede, mestring og jobbfastholdelse.

Kapittel 3

EN ANALYSE AV ARBEIDSSØKERES ERFARINGER MED Å FÅ OPPFØLGING

«Jobbspesialisten ble min redning!»

SAMENDRAG

Når vi er opptatt av å utvikle kvaliteten i oppfølgingstjenestene i NAV, er det viktig å lytte til arbeidssøkerne for å høre hva de har å si om den oppfølgingen de får. I dette kapittelet vil vi analysere dybdeintervjuer med 16 arbeidssøkere, 8 kvinner og 8 menn i alderen 20–35 år. Disse hadde, på intervjutidspunktet, fått oppfølging fra en jobbspesialist mellom 4 og 16 måneder. Hele 12 av de 16 kandidatene hadde «vært i NAV» i tre år eller mer før de fikk jobbspesialist. I dette kapittelet presenterer vi arbeidssøkernes bakgrunn og viser deres erfaringer med hvordan det har vært å få oppfølging fra en jobbspesialist. Særlig vil vi få frem arbeidssøkernes beskrivelser av hvordan det har vært å lete etter jobb, prøve seg i jobb (jobbsmak) og det å komme i en stilling av større omfang og lengre varighet. Kapittelet viser at arbeidssøkerne er svært fornøyde med oppfølgingen de får fra jobbspesialistene. For første gang føler de seg sett og lyttet til. Samtidig er det slik at flere er i arbeidsforhold som de er ambivalente til, som de ikke nødvendigvis har troen på, eller de har erfart, også etter at de fikk en jobbspesialist, at arbeidsgiver har valgt å avslutte arbeidsforhold som arbeidssøker selv kunne tenkt seg å fortsette i. I kapittelet diskuterer vi avslutningsvis hvordan en kan lykkes med den gode jobbmachen.

INNLEDNING

Noen ungdommer og unge voksne sliter mer enn andre – både med å fullføre skolegang eller utdanning og med å finne varig arbeid (Frøyland, 2017), jf. kapittel 1 i denne antologien. Ofte må utfordringene forstås i lys av bakenforliggende årsaker som en vanskelig barndom, mobbing, rus, psykiatri eller lese- og skrivevansker som en ikke har fått hjelp til å håndtere. Studier viser at ungdom og unge voksne som står utenfor utdanning og arbeid, over tid ofte trenger langvarig, tett og individuelt tilpasset oppfølging (Glemmestad & Kleppe, 2019).

Siden våren 2017 har NAV fått økte muligheter til å utvikle og tilby nettopp individuelt tilpassede oppfølgingstjenester i egen regi gjennom tiltaket Utvidet oppfølging. Som et sentralt grep i denne satsingen har NAV de siste årene ansatt flere hundre jobbspesialister. Jobbspesialistene skal etablere et forpliktende samarbeid med arbeidsgivere samt gi tett og tilpasset oppfølging til 12–20 arbeidssøkere som trenger ekstra støtte for å komme seg inn i og bli i stand til å beholde en jobb som er i tråd med ens kvalifikasjoner og preferanser (Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020). Disse arbeidssøkerne er personer som tidligere typisk fikk oppfølging fra eksterne tiltaksleverandører. En femtrinns arbeidsmetodikk skal følges. Sentrale momenter i denne metodikken er å a) etablere et tillitsfullt og forpliktende samarbeid med arbeidssøker; b) kartlegge vedkommendes kompetanser, ressurser, utfordringer og muligheter; c) identifisere en «passende jobb»; d) samarbeide med arbeidsgiver for å utvikle jobben i henhold til kandidatens preferanser; og e) gi kandidaten nødvendig opplæring, trening og støtte etter tiltredelse i en gitt stilling slik at vedkommende blir aktuell for et langvarig ansettelsesforhold (for mer om Supported Employment se også Wehman, 2012 og kapittel 1 og 2 i denne antologien). Jobbspesialistene kan ta i bruk ulike støtteordninger, primært jobbsmak, inkluderingstilskudd og lønnstilskudd, men også arbeidstrening og mentortilskudd kan brukes, så lenge det gjøres på en strategisk måte. Jobbsmak er en gjensidig uforpliktende avtale mellom kandidat og arbeidsgiver, normalt av tre til ti dagers varighet, hvor kandidaten kan prøve seg på en bestemt arbeidsplass mens vedkommende beholder sin støtte fra NAV. Inkluderingstilskudd gjør at arbeidsgiver får dekket kostnader til nødvendige innkjøp ved tiltredelse. Lønnstilskuddet er en kompensasjon til arbeidsgiver for å veie opp for en kandidats reduserte arbeidsevne.

Et lønnstilskudd skal være gradert og behovsprøvd. Arbeidstrening er at arbeidssøkeren får tilbud om å jobbe «på toppen» i et kollegafellesskap. Å gå «på toppen» betyr at arbeidsgiver har full bemanning *i tillegg til* personen som er i arbeidstrening for nettopp, under fleksible forhold, å trene opp sin evne til å stå i jobb. Mentortilskudd er en støtte som arbeidsgiver kan få til naturlig bistand på arbeidsplassen, det vil si til å dekke kostnader til nødvendig oppfølging på arbeidsplassen gitt av en kollega. I rapporten fra vår arbeidspakke anbefaler vi økt bruk av mentortilskudd i forbindelse med utskrivning av kandidater fra Utvidet oppfølging, dette for å øke mulighetene for et varig arbeidsforhold (Schönfelder mfl., 2020).

Hovedmålgruppen for Utvidet oppfølging i de to kommunene som ble undersøkt i denne studien, var ungdom og unge voksne i alderen 18 til 30 år som verken var i jobb eller i utdanning, og som hadde et sammensatt bistandsbehov. Enkelte av kandidatene som fikk jobbspesialist, var eldre enn 30 år. I EU bruker man gjerne betegnelsen NEET om denne målgruppen. NEET står for *Not in Employment, Education or Training* (OECD, 2018, s. 9). Selv om det er relativt få NEETs i Norge, altså unge som står utenfor utdanning og arbeid, så ser vi at en økende andel opplever utenforskap *over tid* – altså at det er stadig vanskeligere å komme seg inn i arbeid eller utdanning når man først har havnet utenfor (OECD, 2018, s. 14–16). Unge som forblir utenfor utdanning og arbeid i Norge, har typisk ikke fullført videregående skole, de kommer fra familier med lav sosio-økonomisk status, og relativt mange har i tillegg psykiske helseproblemer (OECD, 2018, s. 14).

En kvalitativ studie av erfaringer med bruk av Supported Employment (SE) i arbeidet med oppfølging av personer med funksjonsnedsettelse viser at suksesskriterier for å lykkes med implementering av SE, blant annet er forankring og støtte i ledelsen om bruk av SE-metodikk, frigjøring av tid og ressurser til å gi oppfølging ute på ordinær arbeidsplass og samarbeid med en rekke relevante aktører, inkludert lokalt næringsliv (Wangen, 2019). En systematisk litteraturstudie viser videre at for personer som er psykisk syke, fører det å få en jobb man trives med, til mindre symptomer, bedre håndtering av symptomer, bedre funksjonsnivå i hverdagen, høyere selvtillit og høyere livskvalitet (Rueda mfl., 2012). Dette er i motsetning til tanken om at brukeren først må bli frisk nok til å jobbe, og *deretter* kan vedkommende få prøve seg i jobb. Det å være i en jobb man trives med, kan dessuten bidra til at en får dekket tre grunnleggende behov:

nemlig behovet for tilhørighet, kompetanseutvikling og autonomi – sistnevnte gjennom det å tjene sine egne penger (Deci & Ryan, 2011). Det å få en jobb hvor man opplever trivsel, er helsefremmende og dermed svært betydningsfullt – både for det enkelte mennesket og på samfunnsnivå. Det finnes foreløpig få effektstudier av Utvidet oppfølging, men en systematisk kunnskapsoppsummering av norske og internasjonale studier gjennomført av Folkehelseinstituttet viser en stabil positiv effekt av å ta i bruk SE som arbeidsmetodikk når målet er å bistå personer med et sammensatt oppfølgingsbehov inn i lønnet arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet (Nøkleby, Blaasvær & Berg, 2017). Dette gjelder særlig såkalte IPS-varianter av SE. IPS står for Individual Placement and Support, individuell jobbstøtte på norsk. Dette er en samarbeidsmodell mellom NAV, arbeidsgivere og spesialisthelsetjenesten. Målgruppen for IPS er personer med alvorlige psykiske problemer og/eller rusutfordringer. Effekten av IPS i Norge er blant annet dokumentert i den anerkjente RCT-studien¹ av Silje Reme og hennes kolleger (2016).

Dette kapittelet er ett av flere bidrag i denne antologien fra arbeidspakke 2 i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, innovasjon og læring i NAV (ALIN), som utgjør en del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I arbeidspakke 2 undersøker vi tiltaket Utvidet oppfølging – Tiltak i egenregi, i fortsettelsen kalt Utvidet oppfølging. I kapittel 2 i denne antologien undersøker vi snubletråder og suksessfaktorer for jobbspesialistenes arbeid i Utvidet oppfølging. I kapittel 4 analyserer vi effekten av jobbspesialistmodellen, sammenlignet med andre former for brukeroppfølging, mens det i kapittel 5 blir analysert implementering av jobbspesialistmodellen i den daværende NAV-regionen Troms. I dette kapittelet undersøker vi hvordan jobbsøkerne opplever å få oppfølging av en jobbspesialist. Hvordan opplever de å komme i lønnet arbeid? Og hvordan lykkes med «den gode jobbmatchen», forstått som *jobbutvikling over tid*?

¹ RCT står for randomised controlled trial, eller på norsk: randomisert kontrollert undersøkelse. En RCT er en effektstudie hvor man tilfeldig fordeler brukere mellom to tiltak for å undersøke og sammenligne effekten av tiltakene for en gitt målgruppe, for eksempel sammenligne hvor mange som kommer i jobb dersom de får IPS vs. et annet oppfølgingstiltak.

METODE

For å besvare ovennevnte spørsmål intervjuet vi høsten 2018 åtte kvinner og åtte menn i alderen 20–35 år. Kandidatene ble formidlet til oss fra jobbspesialistene, som hadde spurt noen av sine jobbsøkere om de kunne tenke seg å delta i et forskningsprosjekt om Utvidet oppfølging. Alle kandidatene ble intervjuet en gang ansikt til ansikt. I forkant av hvert intervju hadde forskeren dialog med deltakerne på SMS og/eller telefon for å si litt mer om studien. Her fikk deltakerne anledning til å bekrefte om de fortsatt var interessert i å la seg intervjuet. Deltakerne bestemte hvor intervjuet skulle finne sted. Dette var noen ganger på en rolig kafé, ved et par tilfeller på deres arbeidsplass, noen ganger på en benk i solveggen, og i de fleste tilfeller på et grupperom som forskeren hadde reservert på det lokale biblioteket. Selve intervjuene varte mellom en halv og halvannen time i tillegg til litt småprat i forkant og etterkant. Intervjuene var halvstrukturerede. Spørsmål vi stilte, var for eksempel: Kan du fortelle meg litt om deg og din bakgrunn? Når kontaktet du NAV for første gang, og hvordan var det? Hvordan har det for deg vært å få en jobbspesialist? Noen av deltakerne ga lange og utdypende svar, mens andre svarte i ganske korte setninger. Hovedstrategien da var å be om utdypinger og eksempler inntil vi hadde fått et bredt inntrykk av hver enkelt deltaker. Intervjuene fant sted høsten 2018. Intervjuene ble gjennomført, transkribert og tematisk analysert av førsteforfatteren. Den tematiske analysen ble gjort i tråd med fremgangsmåten beskrevet i Graneheim, Lindgren og Lundman (2017). Konkret sorterte vi datamaterialet i følgende tema: «bakgrunnsinformasjon», «tidligere erfaringer med NAV», «første møtet med en jobbspesialist», «erfaringer med å komme i arbeid med en jobbspesialist» og «tanker om veien videre.» Deretter identifiserte vi ulike undertemaer under hvert av hovedtemaene. Dette vil utdypes i resultatdelen i dette kapitlet. Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) med prosjektnummer 54689.

I det følgende vil vi presentere deltakernes bakgrunn med fokus på skolegang, helse og tidligere erfaringer med oppfølging fra NAV. For å sikre deltakernes anonymitet har vi valgt å ikke oppgi kjønn i forbindelse med de utsagnene vi trekker frem i resultatdelen av dette kapitlet. I stedet bruker vi den kjønnsnøytrale betegnelsen hen både om kandidatene og om deres jobbspesialist. Vi har videre latt være å presisere deltakerens alder, bosted samt at vi har forsøkt å beskrive de ulike arbeidsplassene i generelle termer.

PRESENTASJON AV DELTAKERNE

Tidligere erfaringer med utdanning og helse

Skolegang. Alle de 16 deltakerne i denne studien fortalte at de hadde begynt på videregående skole minst én gang. Noen hadde begynt og sluttet flere ganger, og gjerne forsøkt stadig nye linjer. Flere av kandidatene (seks av seksten) hadde oppnådd enten kompetansebevis (1), fagbrev (2) eller generell studiekompetanse (3), og én av sistnevnte hadde oppnådd en universitetsgrad før hen ble syk. To av de tre kandidatene med generell studiekompetanse fortalte at de hadde bestått med et nødskrik.

Helse. Noen av kandidatene fortalte at de som barn ble utsatt for mobbing. Andre sa at de i barndommen eller ungdommen hadde følt seg sosialt eller faglig utenfor. Hele ti av de 16 kandidatene sa at hadde slitt med konsentrasjonen og/eller hadde hatt lese- og skrivevansker da de gikk på skolen. Tre av mennene fortalte at de i lengre perioder i tenårene hadde vært isolert på gutterommet, ved to tilfeller i flere år i strekk, mens fire av kvinnene sa at de i tjuårsalderen hadde fått alvorlige og vedvarende smerter i hode, rygg, nakke, muskler og ledd (med diagnoser som migrene, fibromyalgi og leddgikt). To av kandidatene fortalte at hadde vært innlagt på psykiatrisk sykehus en eller flere ganger. Flere av kandidatene antydte at de hadde hatt en vanskelig barndom, og at de derigjennom ikke hadde lært å ta godt vare på seg selv. Noen fortalte at de i møte med jobbspesialisten hadde forstått at nettopp egenomsorg er en forutsetning for å ha det bra og for å kunne stå i en jobb. Dette kommer godt frem i følgende utsagn:

... Ja, det har vært tøft. Jeg føler at jeg har hatt mye selv-sabotasje eller prokrastinering. Jeg har på en måte fått øynene opp for at jeg ikke kan fortsette sånn. Jeg må bli voksen, ta ansvar for meg. Man burde ta vare på seg selv sånn som man ville tatt vare på noen andre man har rundt seg og som man har ansvaret for.

Tidligere erfaringer med arbeid og NAV

Tidligere erfaringer med jobb. Ingen av deltakerne hadde tidligere hatt stabile jobber over tid. Det var ingen stor forskjell mellom dem med og uten fullført videregående skole. Noen hadde vært tidvis i jobb – mest

butikkarbeid, og ofte av kort varighet. Noen av kandidatene hadde selv skaffet jobbene via familie eller bekjente, og de hadde da vært ansatt på ordinære vilkår. De andre hadde sin arbeidserfaring stort sett fra praksisopphold lønnet av NAV. En kandidat sa for eksempel: «Jeg har vært veldig inn og ut av NAV og sånne ting, for jeg har aldri klart å holde meg til en jobb, for alt mulig har skjedd.» Årsakene til dette var mange. Kandidaten fortalte at noen ganger hadde hen fått jobber som hen ikke likte («barnetøy – det er liksom ikke min greie!»), og andre ganger hadde hen vært i jobber som hen selv likte, men hvor arbeidsgiver ikke var tilfreds («jeg likte meg der, men arbeidsgiver var visst ikke fornøyd med meg... Jeg vet ikke hva jeg gjorde galt...»), mens atter andre ganger så hadde hen hatt kortvarige engasjementer i virksomheter som gikk dårlig, og hvor hen ble sagt opp på grunn av nedskjæringer. Det vi ser i vårt datamateriale, er at kandidatene av ulike årsaker hadde hatt vansker med å komme inn i og bli værende i lønnet arbeid, og at mange av dem hadde begynt å tenke at det var noe feil med dem.

Tidligere erfaringer med NAV. Hele 12 av de 16 kandidatene hadde «vært i NAV» i *tre år eller mer* før de fikk jobbspesialist, og blant de 12 hadde halvparten «vært i NAV» i sju år eller mer. Kandidatene fortalte at de i lange perioder ikke hadde fått oppfølging fra NAV, og at når de hadde fått oppfølging, så hadde dette typisk vært hastige møter med en travel veileder som ikke hadde tid til dem. En kandidat ga uttrykk for dette på følgende måte:

For min erfaring fra NAV, det er at de saksbehandlerne, de har ikke tid til deg, egentlig ... Så, det var ganske mye stress, og særlig ble jeg stressa over at de har andre steder de skal være, andre oppgaver de skal gjøre. (...) Så det har alltid vært negativt lada å dra på NAV for å møte dem.

Flere fortalte at de via NAV har deltatt på arbeidssøkerkurs og/eller mer spesifikke kurs i salg og service. Kandidatene som hadde deltatt på slike kurs, fortalte med to unntak at kursene i liten grad hadde engasjert dem, eller de hadde vært «for tunge», «for teoretiske» eller «ikke noe for meg.» Flere fortalte at de hadde startet på flere kurs, men uten å fullføre noen av dem. Andre sa at de hadde hatt en viss nytte av kursene, men at de ikke

syntes at øvrig støtte for å komme i jobb hadde vært god nok. En kandidat formulerte dette på følgende måte:

Jeg var på kurs i regi av (lokal tiltaksarrangør), og det var litt hjelp. Jeg hadde prøveintervju der de stilte meg spørsmål for å se hvordan jeg svarte og om jeg svarte bra nok og sånne ting. Og så var det å få seg jobb, og da fikk jeg vite «De søker etter folk, gå og spør der.» Det var ikke sånn «Skal *vi* gå og snakke med dem?»

I motsetning til den oppfølgingen kandidatene hadde fått tidligere i NAV og andre tiltaksarrangører, hadde jobbspesialisten fulgt dem i møtet med nye mulige arbeidsgivere samt sittet sammen med dem rundt bordet under de første samtalen. Akkurat dette hadde vært av uvurderlig betydning for mange. Flere av kandidatene fortalte videre at de opplevde at jobbene de tidligere hadde fått via NAV, ikke hadde vært tilpasset deres arbeidskapasitet, men at man gjerne hadde siktet for høyt. Følgende sitat kan illustrere dette poenget:

Intervjuer: Hvordan har det vært å få jobb via NAV tidligere?

Nei, det var på en måte det samme som har skjedd hver gang. At jeg føler at jeg har tatt på meg for mye. Jeg har liksom starta i 100 prosent eller 80 prosent, og så har det blitt for mye i starten. Har sikta for høyt på en måte.

På intervjutidspunktet hadde vedkommende sammen med jobbspesialisten avklart at de siktet seg inn på en redusert stilling på rundt 30 prosent. Som vi har vist, slet en del av kandidatene med helseutfordringer og lærevansker, og flere beskrev utfordringer knyttet til både fullføring av skole og jobbfastholdelse. Flere opplevde at tidligere kontakt med NAV ikke hadde hjulpet dem inn i yrkeslivet. Vi skal nå se nærmere på hvordan deres møte med en jobbspesialist tok form.

KANDIDATENES ERFARINGER MED DET Å HA FÅTT EN JOBBSPESIALIST

Kandidatenes arbeidsstatus på intervjutidspunktet

På intervjutidspunktet hadde kandidatene fått oppfølging fra en jobbspesialist mellom fire og 16 måneder. Seks av deltakerne var på intervjutidspunktet i en letefase, der de sammen med jobbspesialisten forsøkte å identifisere og komme i kontakt med en passende arbeidsgiver. Flere av disse hadde vært i et eller flere ansettelsesforhold som av ulike grunner hadde blitt avsluttet – fordi kandidaten selv hadde landet på at jobben vedkommende prøvde ut, likevel ikke var aktuell, eller det kunne være at arbeidsgiver hadde bestemt at kandidaten likevel ikke passet inn hos dem. Ti av kandidatene var på intervjutidspunktet i lønnet arbeid: sju med gradert lønnstilskudd og tre uten. Én av disse ti var i en fast jobb, én var tilkallingsvikar, én var tilsatt i en vakant stilling i kommunal sektor, mens de andre var i engasjement for en periode på tre til tolv måneder. Fem var i full stilling, mens de øvrige fem etter eget ønske var i 50 eller 70 prosent stilling.

«Jobbspesialisten er på min side»

Kandidatene var overveldende positive til tiltaket. Nesten samtlige ga på ulike måter uttrykk for at aldri hadde følt seg så sett, så forstått, så lyttet til. Kandidatene sa ting som at «jobbspesialisten har vært som en advokat for meg», og at «jobbspesialisten er på min side.» En av deltakerne utdypet dette på følgende måte:

Og hen (jobbspesialisten) bryr seg virkelig. Og det er uvurderlig, for jeg har vært i kontakt med instanser tidligere som sier «ja, vi skal hjelpe deg», men de bryr seg egentlig ikke. Så det ...

Intervjuer: Så det å ha noen som bryr seg ...

... Og som viser at hen er interessert i at jeg skal ha det bra, *mitt velvære*. Det er også en god motivasjonsfaktor.

En kandidat som på intervjuetidspunktet var i langvarig engasjement, fortalte følgende om hvordan det hadde vært å få oppfølging av en jobbspesialist:

Vi har møttes en gang i måneden hvor vi går gjennom ting som jeg kanskje synes er litt vanskelig, eller som jeg synes er vanskelig å ta opp med sjefen min, og det samme andre veien. På en måte få en større forståelse for hverandre. Jeg forsto det sånn – jeg vet at jobbspesialisten er fersk (...) Så jeg tror hen har sånn ny-i-jobben-entusiasme. Hen er positiv hele tiden. Og hen tar meg seriøst hele tiden, så jeg gleder meg til å snakke med hen. Og hen hjelper meg ikke bare med jobb men også teknikker for å få bedre søvn har vi snakket om, motivasjon har vi snakket om, og dagligdagse ting. Det blir litt som en venn, selv om jeg vet at det er jobben hens.

Kandidatene satte unisont pris på at de opplevde at jobbspesialisten var tilgjengelig for dem, og at jobbspesialisten alltid tok seg tid til å svare på meldinger og henvendelser. En kandidat sa følgende:

Jeg vet ikke, hen var tilgjengelig hele tiden, jeg måtte ikke vente i tre dager på et svar, for eksempel. Jeg følte meg veldig sett av hen, og forstått, sett, alt liksom. Det var liksom, og så gjorde hen hele tiden sitt beste, uansett. Ja, det er vel det. Hvis jeg sa et problem, så fant hen en løsning. (siterer jobbspesialisten) «Ja, men det er greit: du skal få lov til å ha det problemet. Men, vi kan også finne en løsning!» Veldig sånn løsningsorientert. Veldig sånn god. Ja, utrolig flink!

«Jeg ville ikke gått over den grensa alene»

Flere av deltakerne fortalte at jobbspesialisten hadde fulgt dem til legen eller psykologen for å få en bedre forståelse av hvilke begrensninger og muligheter som diagnosen deres innebar. Dette var, som de selv påpekte, viktig informasjon å ha med seg inn i møtene med arbeidsgiver, slik at begge parter kunne ha realistiske forventninger til kandidaten samt gjøre nødvendige tilpasninger på arbeidsplassen. En av dem som hadde vært alvorlig psykisk syk, fortalte at det var psykiateren som hadde foreslått jobbspesialisten som en mulig friskfaktor. Hen sier:

Jeg ville aldri ha kommet meg ut i arbeid uten den hjelpa jeg har fått fra (jobbspesialisten). Jeg visste ikke om dette tilbudet en gang før psykiateren min fortalte meg om det i et møte. (...) Hen mente at det var noe for meg. Jeg var veldig i tvil, men jeg sa jo ja. Og det er veldig bra, for det ville ikke gått uten for min del. Jeg ville ikke gått over den grensa alene, det tror jeg ikke. Det tror jeg ville vært umulig.

Flere fortalte på ulike måter at jobbspesialisten hadde motivert dem, pushet dem og fått dem til å få troen på at jobb faktisk var mulig. Følgende eksempel kan illustrere dette: Det er snakk om en kandidat som, til tross for sine 35 år, frem til hen fikk jobbspesialist kun, hadde vært i arbeidstrening med støtte fra NAV. Etter at vedkommende fikk jobbspesialist, har hen imidlertid for første gang hevet vanlig lønn i full stilling i over sju måneder i strekk – i en barnehage som er akkurat det stedet hen alltid har ønsket å jobbe, men som hen ble veiledet bort fra av saksbehandler i NAV noen år tidligere. Ifølge kandidaten hadde jobbspesialisten spilt en avgjørende rolle for at hen nå hadde begynt å jobbe på drømmestedet:

Ja, hen var med og støtta meg og pusha meg til å tørre det. Sant, for da jeg kom til hen, da var jeg ikke særlig optimist på at det var i barnehage jeg skulle. Nei, det var veldig sånn: «Serioøst, mener du? Hvordan skal det gå?» Jeg hadde ikke troen først, jeg hadde ikke det. Men jeg føler at vi snudde det i lag, med hens positivitet, og at hen dro frem alt det positive ved ting, og at vi prøvde å finne en løsning i stedet for problemer, og at vi prøvde å se på hva er mulig i stedet for å se på hva som ikke går an, det vil jeg si at det fungerte veldig! (...) Så det var over all forventning!

En annen kandidat sa noe av det samme om sin relasjon til en annen jobbspesialist:

Hen har fått meg til å få troen på meg selv igjen. Jeg hadde jo aldri i verden trodd at jeg kunne begynne å jobbe så mye. Jeg trengte det lille sparket i ræva: «Du må jobbe! Du må gjøre noe! Du må prøve, liksom!» Og hen har virkelig motivert meg til å prøve!

Alle kandidatene opplevde det som særs positivt at jobbspesialistene hjalp dem med å finne aktuelle arbeidsgivere, og at det var jobbspesialisten som tok kontakt med arbeidsgiver for å prøve å få til et møte. Ikke minst satte kandidatene stor pris på at jobbspesialisten var med dem til arbeidsgiver og hjalp dem i dette første møtet med en potensielt ny arbeidsgiver. I forkant av disse jobbsamtalene med potensielle arbeidsgivere ble det dessuten gjort en viktig jobb: Jobbspesialist og kandidat hadde en eller flere samtaler hvor de forberedte seg på hvordan kandidaten kunne svare på ulike spørsmål, og hvor de i fellesskap planla hvordan de kunne sette ord på kandidatens bakgrunn, styrker og utfordringer. En deltaker fortalte om dette på følgende måte:

(Jobbspesialisten) preppa meg ganske mye før intervjuet. Da hadde vi masse leke-intervju, hvis jeg stiller dette spørsmålet, hvordan svarer du da? Og når jeg svarte så sa hen, men prøv å omformulere det til ordentlige setninger, på en måte, sånn at det ikke blir tull. Så hen hjalp meg en god del. Og det er veldig betryggende å ha hen i baklomma, med det at jeg kan snakke med hen om jeg lurer på noe eller har problemer med noe.

Disse sitatene belyser betydningen av jobbspesialisten som pådriver og motivator overfor jobbsøker, samt som formidler eller oversetter mellom jobbsøker og arbeidsgiver. Dette poenget kommer også frem i en rapport som presenterer funnene fra åtte forsøksprosjekter hvor SE er brukt i kvalifiseringstiltak for innvandrere (Maximova-Mentzoni, Spjelkavik, Frøyland, Schafft & Egeland, 2019). I det følgende skal vi se nærmere på hvordan jobbsøkerne opplevde egen arbeidssituasjon på intervjutidspunktet.

KANDIDATENES ARBEIDSTILKNYTNING OG VURDERING AV EGEN ARBEIDSSITUASJON

«Det å gjennomføre sin første jobbsmak kan være en utfordring»

Flere av kandidatene hadde vært i jobbsmak før de gikk inn i et litt mer langvarig engasjement. Jobbsmak er, som nevnt over, en gjensidig uforpliktende avtale mellom kandidat og arbeidsgiver av noen dagers varighet

for å få en liten smak av hvordan det er å jobbe som for eksempel miljøarbeider i akkurat den boligen. Flere av deltakerne fortalte at den aller første jobbsmaken var utfordrende. Flere fortalte at de var veldig nervøse, som illustrert i følgende sitat:

Jeg hadde ingen tro på at jeg skulle klare å komme meg ut i arbeidslivet, var veldig skeptisk og sånn. Men, så endte vi opp med at vi fikk meg ut, veldig nervøs, på et lite «verksted.» Det var en sånn liten bedrift. Tre dager jobbsmak skulle det være, men jeg var der bare to dager. Den første dagen, da hadde jeg fått masse støtte, jeg ble til og med kjørt dit første dagen, for jeg forsov meg. Ja, jeg. Jobbsmak, det var noe jeg ønsket etter alle de møtene, men jeg var så nervøs, det var så lenge siden jeg hadde vært i arbeid, så jeg var redd for at alt skulle gå i knas ... Men jeg møtte nå opp og var der et par dager, og fikk gjort litt arbeid, og det var veldig interessant og sånn. Men siste dagen kom jeg ikke dit. Det er litt forskjellige grunner. (...) Og (jobbspesialisten) ringte jo selvfølgelig og spurte hva det var (...) Og vi hadde et møte ganske kort tid etter det. Og da trodde jeg at det var over. Jeg trodde at toget var gått. Men de klarte å bygge meg opp videre. Så vi snakket, og jeg spurte, og vi hadde samarbeid med (andre fagfolk), og fastlegen var inne en gang. Så vi fikk litt kontroll på den situasjonen.

Sitatet viser noe som flere av deltakerne satte ord på: Kandidaten får jobbsmak, grugleder seg, klarer å gjennomføre første dagen og kanskje også den andre, men så klarer man kanskje ikke å møte dag tre. Noen av deltakerne gjorde seg da utilgjengelige. Skrudde av mobilen. Skrudde av lysene hjemme. Det var full stopp. I eksempelet som omtales over, gikk det noen dager før kandidaten igjen skrudde på telefonen og kontakten med jobbspesialisten ble gjenopprettet. Sammen klarte de å snu situasjonen. Det å ha prøvd seg hos én arbeidsgiver gjorde at neste jobbsmak ble litt mindre skremmende. Tvert imot gikk det så bra at kandidaten fikk tilbud om et litt mer langvarig engasjement. Kandidaten smilte når hen snakket om jobben, og sa at det var så godt å være til nytte. På intervju-tidspunktet hadde kandidaten kontrakt tre måneder frem i tid, men håpte at det ville bli mer. Samtidig sa hen at dersom det ikke ble noe mer der, så var hen uansett bedre rustet enn før til å søke nye jobber – sammen med

jobbspesialisten. Dette eksempelet illustrerer at jobbspesialistene jobber med *jobbutvikling* – i motsetning til tradisjonell arbeidsformidling.

«Jeg føler at det har stoppa opp»

Det kunne ta tid å finne jobb, og noen opplevde å bli gående og vente. En av kandidatene som på intervjutidspunktet hadde fått oppfølging fra jobbspesialisten i fem måneder, fortalte at hen og jobbspesialisten hadde tatt kontakt med forskjellige bedrifter, at de hadde møtt én arbeidsgiver som hadde virket interessert, men så hadde det liksom ikke blitt noe mer ut av det. Rett etter intervjusamtalen skulle hen imidlertid på et intervju i en større butikkjede. «Så du er midt i en prosess? Det blir jo spennende!» responderte forskeren, hvorpå kandidaten svarte:

Ja, det gjør det! Jeg synes det har vært spennende hele tiden. Det har ikke vært noen ... Men de siste to ukene har vært litt tunge for meg. Jeg føler at det har stoppa litt opp. Jeg har gått litt i ventemodus, venta på svar fra bedrifter, og så har det ikke gått, og det har vært slitsomt. Så da ga jeg beskjed til hen (jobbspesialisten) om at jeg sliter, at jeg føler at det har stoppa opp, jeg vet ikke helt hva som skjer ... Jeg føler at jeg bare blir gående og vente. Og da var hen der med en gang: «Ok, er det noe vi kan gjøre? Skal vi ta et møte i morgen eller etter helga?»

Kandidaten hadde så møtt jobbspesialisten, hvorpå hen følte seg ved relativt godt mot igjen. En annen deltaker, som på intervjutidspunktet også hadde fått oppfølging i fem måneder, syntes også at letefasen var både spennende og frustrerende. Hen hadde nylig vært i et kort engasjement på en restaurant. Dette arbeidsforholdet hadde blitt avsluttet av arbeidsgiver da prøveperioden gikk mot slutten. Hen fortalte:

Jeg fikk dårlig opplæring, dårlig opplegg, så det gikk egentlig veldig ... veldig galt. Jeg trivdes veldig der, men jeg fikk veldig dårlig opplæring og fikk kjeft for alt jeg ikke kunne. Så der bestemte arbeidsgiver at det ikke var noe vits for meg å fortsette etter prøvetiden. (Jobbspesialisten) ville at jeg skulle fortsette der så hen prøvde (å få til en avtale med økt lønnstilskudd), men de ville ikke. Så da var det bom stopp der.

Dette eksempelet illustrerer at ikke alle deltakerne opplever å få den opplæringen de trenger fra arbeidsgiver.. I akkurat dette tilfellet var nok ikke jobbspesialisten tilstrekkelig «på», og hen gikk dermed glipp av at kandidaten ikke fulgte den læringskurven som arbeidsgiver forventet. Her hadde trolig en gradvis og mer tilpasset opplæring vært nødvendig, og kanskje også en 'snekret' (altså spesialtilpasset) stilling, i alle fall i en startfase. I stedet ble antagelig kandidaten presentert på en litt urealistisk måte overfor arbeidsgiver. Dermed stilte arbeidsgiver for høye krav og endte opp med å bli skuffet da kandidaten ikke innfridde.

Vårt datamateriale peker på at en del av kandidatene som fikk oppfølging av en jobbspesialist, ble gående lenge og vente før de kom seg i et arbeidsforhold, mens andre kom seg raskt i jobb, men da i et arbeidsforhold hvor det hele likevel «rant ut i sand», som en av dem uttrykte det. Det var ulike årsaker som gjorde at deltakerne ikke nødvendigvis fikk varig arbeid; det kunne være at jobbsøkeren ikke fikk nødvendig støtte i opplærings situasjonen, noe som gjorde at arbeidsgiver ikke opplevde kandidaten som en relevant arbeidstaker, eller andre årsaker.

«Å være i jobb gjør at jeg føler at jeg tar tak i mitt eget liv»

Flere fortalte at de ønsket en jobb da de fikk jobbspesialist, men at de ikke hadde troen på at det var mulig. Flere tenkte at de ikke hadde helse til å jobbe noe særlig, eller at de ikke ville bli sett på som en som hadde de nødvendige ressursene til å kunne gjøre en god jobb. En kandidat som hadde vært syk og sengeliggende i lang tid, hadde på intervjudtidspunktet, «mot alle odds» som hen selv sa, jobbet fullt i mange måneder. Hen fortalte følgende om sitt første møte med arbeidsplassen rundt et år tilbake:

Så kom jeg inn hit, og skulle være her i en prøveuke for å se om det funka for meg, rent helsemessig. Og det trodde jeg jo ikke at det ville gjøre i det hele tatt! Jeg så brukerne, og jeg tenkte «Herre Gud, det her var jo veldig tunge brukere!» Men, da jeg var her i prøveuken, så fant jeg ut at det var jo akkurat perfekt, egentlig, for brukerne kunne mye mer enn jeg trodde, og det var veldig bra her.

Hen la vekt på at hen likte stemningen på jobben, den gode tonen og latteren. Så kandidaten ville gjerne bli, og arbeidsgiver ønsket gjerne å beholde

hen etter den første jobbsmaken. Hen fikk først stilling som tilkallingsvikar, deretter et vikariat i redusert stilling, og til sist et engasjement i full stilling. Ifølge kandidaten handlet suksessen om at hen kom til en arbeidsplass der det var et godt miljø, der hen følte at det var rom for å være seg selv. Kandidaten forklarte videre at denne jobben hadde gitt en energi og en kraft som hen ikke hadde kjent på mange år.

Generelt var erfaringene med å være i jobb svært positive. Flere kjente at kreftene kom tilbake. Andre fortalte at de hadde tatt tak i kosthold og trening, og én fortalte at hen hadde vært på date – for aller første gang i sitt liv. En av kandidatene sa følgende:

Jeg føler at det å få en jobb, og det å stå i en jobb, og det å føle at jeg gjør noe, det hjelper veldig på psyken. Å få den mestringsfølelsen, og føle at jeg er selvstendig og tar tak i mitt eget liv, alle de her tingene. Det er hovedpunktene for meg.

Det som kommer frem i dette sitatet, er svært sentralt: Det å være i jobb ga kandidaten en følelse av å gjøre noe meningsfylt og samtidig en følelse av å mestre noe, og evne å ta tak i eget liv. Flere opplevde med andre ord at det å være i en passende jobb – i eksempelet over beskrevet som et sted med de rette folkene, den rette stemningen og det rette arbeidsmiljøet – var en viktig tilfriskningsfaktor (jf. Rueda mfl., 2012).

Ambivalens i arbeidsforhold

Flere av kandidatene fortalte at de lett ble lei seg når kollegaer på arbeidsplassen irettesatte dem. En kandidat fortalte i så måte at selv om hen ønsket at det engasjementet hen var i, skulle bli forlenget, så hadde det ikke vært en god oppstart i denne jobben. Hen opplever at hen hadde fått dårlig opplæring på arbeidsplassen, og at hen fikk kjeft når hen gjorde feil, i stedet for veiledning og støtte. Hen sa:

Jeg har egentlig lyst på denne jobben, for den virker veldig trygg, liksom. Men, det virker som at hver gang jeg gjør en feil, eller når jeg ikke har gjort noe ... For de har kanskje gitt meg en oppgave, men så har de ikke gitt meg *hele* oppgaven, eller hele perspektivet, og så har jeg kanskje glemte en ting som de mener er ganske

vesentlig, men som jeg ikke har tenkt på. Da stålsetter jeg meg bare på å få kjeftet huden full, liksom.

Intervjuer: Men det er jo ikke greit. Så de er ikke flinke til å gå tilbakemeldinger – hvis det er sånn at du må *stålsette* deg?

Nei, jeg føler i alle fall det. Noen er jo flinke til å gi rolige tilbakemeldinger, men andre kjefter på meg selv om det ikke er personen sin oppgave i det hele tatt. Og så får jeg kjeft, eller når jeg ikke har vært på jobb og noen andre har gjort feil, så får *jeg* kjeften.

(...)

Det er heavy! For dette er jo nytt for meg. Jeg har jo aldri jobba i bedrift hvor jeg ikke har kjent noen av dem jeg jobber i lag med fra før. Alle de jobbene jeg har hatt før har vært familie eller venner av familie, sant?

En annen deltaker opplevde også ambivalens i et arbeidsforhold. Hen hadde vært hoppende glad da hen med hjelp fra jobbspesialisten fikk nåværende engasjement etter å ha vært aktiv arbeidssøker i lang tid, men ble fort skuffet. Hen fikk ikke de arbeidsoppgavene hen var blitt forespeilet. I tillegg opplevde kandidaten at virksomheten ble drevet på en uprofesjonell måte, blant annet ved at det manglet nødvendige rutiner på kjøkkenet. Hen la til:

Sjefen *braker* folk. Det føler jeg er uprofesjonelt, rett og slett. Jeg har jobbet mange steder der man har rutiner og plikter, og sånn «bang, bang, bang», men (den nåværende virksomheten) er en plass der jeg ikke kan lære noe. Man får oppgaver, men det er ikke rutiner, og det er ikke så veldig profesjonelt, og alle tenker bare på seg selv. (...) (Sjefen) synes jeg er flink å jobbe, og hen vil ha meg der videre, men kontrakten går ut snart, og jeg vil bare komme meg videre! (...) Jeg får ingenting ut av å jobbe der. Jeg jobber som vaskedame rett og slett, og det er ikke noe jeg har lyst å gjøre. Man får ikke være med (brukerne). Og man kan ikke ha ideer på en måte.

Det er sannsynlig at begge ovennevnte kandidatene var tilbake i «letefasen» kort tid etter at intervjuet fant sted. Det samme gjaldt også noen av de andre kandidatene.

Jobbspesialistene gjorde utvilsomt en stor jobb med å bistå kandidatene i å bygge opp troen på seg selv, og på *at jobb var mulig*. Men det å klare å få til jobbfastholdelse over tid er en annen sak. Årsakene kunne dels ligge hos kandidatene, dels hos arbeidsgiverne, dels hos jobbspesialistene som ikke alltid var tilstrekkelig «på», eller som ikke alltid klarte å få til den gode og tillitsfulle relasjonen til jobbsøkerne. Andre årsaker kunne være at jobbspesialistene prøvde å få til arbeidsforhold med for lite bruk av nødvendige tilskudd og virkemidler, eller at de ikke var helt tydelige på at målet var varig arbeid. I tråd med dette kommer det i vår rapport frem at flertallet av arbeidsgiverne vi intervjuet, *ikke* hadde til hensikt å tilby kandidatene som var kommet inn via en jobbspesialist, en varig jobb – i alle fall ikke uten at dette ble kompensert gjennom det arbeidsgiver oppfattet som et passende og langvarig lønnstilskudd (Schönfelder mfl., 2020).

AVSLUTNING

Å komme i jobb ga økt livskvalitet

Kapittelet viser at de fleste arbeidssøkerne var svært fornøyde med oppfølgingen de fikk fra jobbspesialistene – så lenge jobbspesialisten klarte å lykkes med å etablere et trygt og tillitsfullt forhold til jobbsøkeren. De fleste deltakerne vi intervjuet, ga uttrykk for at de for første gang i møte med NAV følte seg sett og lyttet til: De fortalte at de gledet seg til neste gang de skulle prate med jobbspesialisten, og at det var veldig godt å oppleve at jobbspesialisten trodde på at jobb var mulig – *for dem*. Deltakerne fortalte videre at de opplevde at jobbspesialisten hadde tid til dem og var en som brydde seg om dem og støttet dem.

Flere av kandidatene opplevde at de hadde kommet til en virksomhet med varierte og passe utfordrende arbeidsoppgaver, og hvor det var godt å være. Samtidig opplevde rundt en tredel av deltakerne vi intervjuet, at de på intervjutidspunktet var hos en arbeidsgiver hvor de opplevde å få «kjøft» når de gjorde noe feil, eller hvor de av andre grunner ikke opplevde trivsel. Andre fortalte at de hadde vært i en jobb hvor de selv hadde trivdes, men

hvor arbeidsgiver ikke hadde ønsket å la dem fortsette. Noen ganger gikk utfordringene på arbeidsplassen under jobbspesialistens radar fordi det var vanskelig for deltakerne selv å sette ord på hva disse utfordringene rent faktisk handlet om. I flere tilfeller oppdaget vi eksempler på at jobbspesialisten kanskje ikke hadde fanget opp at kandidaten ikke var i stand til å lese og pugge en vinmeny på egen hånd, eller at kandidaten gikk i alarmberedskap dersom en kollega ga tilbakemeldinger om hvordan jobben skulle gjøres, i en for direkte tone. Dette illustrerer viktigheten av at jobbspesialistene må være ute på arbeidsplassen sammen med en del av kandidatene og jobbe side ved side for å fange opp hva som faktisk foregår i praksis.

Uavhengig av om nåværende arbeidsplass var et sted der kandidatene ønsket å bli over tid eller ikke, fortalte de fleste kandidatene at det å være i jobb førte til en bedre struktur på hverdagen og bedre søvn. Samlet sett førte dette til at kandidatene ga uttrykk for at de på intervjutidspunktet følte seg friskere enn før, og/eller at de opplevde en økt livskvalitet, slik også tidligere forskning viser (jf. Rueda mfl., 2012).

Hvordan lykkes med den gode jobbmatchen også etter utskriving fra tiltaket?

Utvidet oppfølging i NAV lykkes med å få en stor andel av brukerne ut i lønnet arbeid, men hva vil skje fremover i tid? Denne studien omfatter ikke hva som skjer etter utskriving av tiltaket, men studien tyder likevel på at resultatene på litt lengre sikt ikke nødvendigvis vil være like lovende: På intervjutidspunktet hadde deltakerne fått oppfølging fra en jobbspesialist i lang tid – noen i 16 måneder. Likevel fortalte de aller fleste kandidatene at de hadde behov for fortsatt oppfølging fra jobbspesialisten. Flere av kandidatene var på intervjutidspunktet dessuten i ambivalente arbeidsforhold som de ikke nødvendigvis hadde troen på, flere hadde vært i et relativt langvarig arbeidsforhold som likevel ikke ble noe av, mens atter andre opplevde at de ikke fikk lov til å bli værende hos arbeidsgivere hvor de selv trivdes. Det betyr at mange var i en sårbar situasjon på intervjutidspunktet.

Selv om jobbspesialistene lykkes med å få kandidatene ut i jobb, så vil det mange ganger være behov for å prøve og feile noen ganger før man lykkes med å finne den gode, og potensielt varige, jobbmatchen, hvor

arbeidstaker og arbeidsgiver er gjensidig fornøyde. For det *er* vanskelig å lykkes med varig arbeid for kandidater som allerede har vært lenge utenfor utdanning og arbeidsliv, slik også tidligere studier viser (jf. OECD, 2018). Dette kapittelet illustrerer at den gode jobbmachen blir skapt trinn for trinn i relasjon mellom arbeidssøker, jobbspesialist og arbeidsgiver. Hvorvidt man lyktes eller ei med å skape en varig jobbmache, var i denne studien relatert til om jobbspesialisten klarte å bygge et tillitsfylt forhold hvor man fikk anledning til å være tett på kandidaten over tid, og hvor det var rom for å tenke høyt sammen, og noen ganger gå uortodokse veier for å finne gode løsninger.

En studie av Frøyland (2017) viser viktigheten av at den som gir oppfølgingen – det være seg jobbspesialisten, veilederen eller sosialarbeideren – har tro på at kandidaten kan lykkes, har humor og empati, gir praktisk hjelp samt evner å være fleksibel og gi tilpasset bistand. I vår rapport, som presenterer alle hovedfunnene i vår arbeidspakke, peker vi dessuten på viktigheten av at jobbspesialistene helt fra starten er soleklare overfor arbeidsgiverne om at det er langvarig arbeid som er målet (Schönfelder mfl., 2020). For å lykkes med langvarig arbeid må kandidatene på sikt bli «ansettbare» i arbeidsgivers øyne. For å lykkes med dette trenger jobbspesialistene det nødvendige handlingsrommet for å ta i bruk de rette virkemidlene – inkludert (lang)varig gradert lønnstilskudd og mentortilskudd når det er behov for det. Videre må jobbspesialistene i størst mulig grad bevege seg ut på arbeidsplassen for å observere kandidaten i arbeid. Dette for å kunne oppdage, og ta tak i, det som eventuelt ikke fungerer så godt, og legge best mulig til rette for nødvendig læring og progresjon. Oppfølgingsbiten ute på arbeidsplassene ble i perioden denne studien ble gjennomført, kun gjort i svært begrenset grad. Dette kan skyldes at jobbspesialistene hadde fått lite veiledning på *hvordan* de kunne jobbe side-ved-side og gi oppfølging til kandidatene i konkrete arbeidssituasjoner, samt at enkelte jobbspesialister opplevde en barriere med tanke på det å skulle «trenge seg på» og gi råd til travle arbeidsgivere (jf. kapittel 2 i denne antologien).

SE handler ikke om arbeidsformidling, men jobbutvikling (Frøyland & Spjelkavik, 2014; Glemmestad & Kleppe, 2019). Det vil si å ta utgangspunkt i arbeidssøkerens behov og kompetanse samt finne eller utvikle jobber som er tilpasset kandidatens forutsetninger. Dette står i motsetning til å ta utgangspunkt i en ledig stilling der virksomheten allerede har

definert klare behov, krav og oppgaver som arbeidstakeren må oppfylle. Jobbutvikling krever tid, forutsetter åpenhet og tillit og evne til relasjonsbygging og fleksibilitet. Jobbutvikling fordrer rom for å bruke skjønn (jf. Sannes & Spjelkavik, 2014). Betydningen av handlingsrom for skjønn i NAVs brukerrettede arbeid drøftes også i kapittel 9 i denne antologien. Spørsmålet er om NAV som organisasjon er klar for å ta i bruk SE og Utvidet oppfølging i egen regi på en enda bedre måte enn det som hittil har vært tilfellet. En forutsetning for at Utvidet oppfølging i NAV skal lykkes i tiden som kommer, er å tilby jobbspesialistene god og tett veiledning fra en leder som er tett på, samt fleksible rammebetingelser, mer fleksible enn det som hittil har vært tilfellet. I den påfølgende kommentarartikkelen skrevet av Tove-Lill Stabell vil du få nærmere innsikt i utfordringer og muligheter i stillingen som jobbspesialist sett fra ståstedet til en erfaren fagperson. I artikkelen reflekterer Stabell over hva rollen som jobbspesialist innebærer, samt hvordan man som jobbspesialist kan lære av egne erfaringer, og ikke minst av *teamets* erfaringer. For som jobbspesialist er man ikke en ensom svale, men en del av en helhet.

REFERANSER

- Deci, E., & Ryan, R. (2011). Levels of Analysis, Regnant Causes of Behavior and Well-Being: The Role of Psychological Needs. *Psychol. Inquiry*, 22(1), 17–22. <https://doi.org/10.1080/1047840X.2011.545978>
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvaliteter i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 17(2), 32–6. <https://journals.hioa.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2567>
- Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (Red.). (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Glemmestad, H., & Kleppe, L. C. (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Graneheim, U. H., Lindgren, B.-M., & Lundman, B. (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse Education Today*, 56, 293–4. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>
- Maximova-Mentzoni, T., Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., Schafft, A., & Egeland, C. (2019). *Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere. To år med*

- metodeutprøving og metodeutvikling i åtte forsøksprosjekt. Rapport 02/19.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI
- Nøkleby, H., Blaasvær, N., & Berg, R. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt.* Oslo: Folkeshelseinstituttet
- OECD. (2018). *Investing in Youth - Norway.* Paris: OECD Publishing
- Reme, S., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Lie, S. (2016). *Effektevaluering av Individuell Jobbstøtte (IPS): Sluttrapport.* Bergen: Uni Research Helse.
- Rueda, S., Chambers, L., Wilson, M., Mustard, C., Rourke, S., Bayoumi, A., Lavis, J. (2012). Association of returning to work with better health in working-aged adults: a systematic review. *A, J Public Health, 102*(3), 541–546. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300401>
- Sannes, T. A. S., & Spjelkavik, Ø. (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 124–140). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M. C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi.* Bergen: NORCE-rapport 1/20
- Wangen, G. (2019). *Veier mot målet. Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming.* Oslo: AFI
- Wehman, P. (2012). Supported Employment. What is it? *Journal of Vocational Rehabilitation, 37*(3), 139–142.

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Tove-Lill Stabel, veileder NAV Tromsø / rådgiver HelselArbeid

Å være i en pågående læringsprosess

Som tidligere jobbspesialist, og også en del av denne forskningen, gjør det inntrykk på meg å lese jobbsøkernes beskrivelser av hvordan de opplevde å bli møtt; at de «aldri hadde følt seg så sett, så forstått og så lyttet til.» Det gjør meg glad og inspirert og minner meg om det viktigste av alt, at vi foruten rammer, roller og oppgaver først og fremst møtes som medmennesker. Jeg tror at nettopp *måten* vi møter folk på og bygger våre relasjoner, og hvordan jobbsøkerne opplever vårt samarbeid, vil påvirke resultatene i hele femtrinnsprosessen. Metoden vår legger til rette for dette, gjennom at vi skal ha møtene våre ute av NAV-huset og på steder som jobbsøkeren selv foretrekker, på en kafe i byen eller på et kjøpesenter, biblioteket eller at vi tar en spasertur ute. På disse møtestedene blir det naturlig å snakke om hverdagslige tema også, som hvilken kaffe eller te vi liker, filmer vi har sett, hunderaser og friluftsliv. Selv har jeg også fulgt opp tips til gode serier, lært om aksjemarkedet og japansk animasjon fra jobbsøkere som jeg har samarbeidet med. Kontakten som vi bygger gjennom småprat og konkrete arbeidsoppgaver, skal bygge en tillit og relasjon som gjør at vi kan bevege oss ut i vanskeligere farvann, som i mange tilfeller kommer i løpet av prosessen ut mot jobb.

For noen jobbsøkere kan bli-kjent-fasen være en krevende prosess bare ved å finne ordene og åpne seg, og for andre kommer utfordringene først til syne idet de skal ut på en arbeidsplass på jobbsmak eller ordinær jobb. Det at noen av jobbsøkerne opplevde store vansker ved oppstart i jobb; nervøsitet, manglende opplæring og en jobbmulighet som «rant ut i sand», kan henge sammen med flere forhold. Først og fremst tenker jeg at overgangen kan være kritisk fordi den innebærer element av usikkerhet og utrygghet fordi vi ikke *kan* vite helt hvordan det blir, og hva som skjer. Det gjelder for alle som skal starte i en ny jobb, med eller uten bistand. Det vil alltid være en viss grad av spenning og nervøsitet for hvordan vi blir tatt imot, om vi finner vår plass og kan levere som forventet. En forestilling om trygghet blir derfor en illusjon, det kan heller ikke vi jobbspesialister skape.

Jeg tror at i stedet for å søke etter trygghet eller forutsigbarhet kan vi med fordel rette fokus mot å jobbe frem tillit til å *være i* denne læreprosessen eller overgangssituasjonen. Kanskje kan nettopp relasjonen og samarbeidet mellom jobbspesialisten og jobbsøkeren, av en slik art at jobbsøkeren vet at *jobbspesialisten er på hans side*, være den støtten som gjør at jobbsøkeren tør å gjennomføre forsøket.

Selv om matchen ser ut til å være god fordi vi har kartlagt arbeidsplass og jobbsøker godt og laget god jobb støtteplan, så kommer hverdagen også på en ny og spennende arbeidsplass. Arbeidslivet i dag innebærer usikkerhet. I både offentlige, private og store og små bedrifter kommer det nesten uten unntak perioder med omstilling, nye kolleger og en viss endring av oppgaver. Det betyr at viktige støttepersoner for kandidatene også kan forsvinne. Derfor må vi jobbspesialister ha fokus på å jobbe med evnen til å mestre slike endringer. En kollega av meg sa det så fint: *Vi bør kanskje følge en kandidat gjennom alle årstider i jobb*. Arbeidsplassen kan preges av ulike sesongvariasjoner, og ikke minst privatlivet. Jeg husker godt en av de første kandidatene jeg som jobbspesialist bisto ut i en jobb, og som jeg fulgte opp i nesten et år etter oppstart i lønnet arbeid. Vi jobbet med hans ferdigheter til tørre å ta plass i personalgruppa på jobb, ved å sette grenser og komme med sine tanker og kunne si hva han ønsket å gjøre og trengte av oppgaver. Det fungerte bra. Etter seks måneder nærmet det seg jul, og han ble sykmeldt på grunn av plutselig svimmelhet. Ny kontrakt skulle forhandles frem, og arbeidsgiver ble skeptisk. I mine samtaler med kandidaten avdekket vi at selv om han etter hvert mestret å sette grenser, ta ansvar for seg selv og prioritere på jobb, hadde han fortsatt som før i sitt private liv. Han stilte opp for alle som trengte han, og sa aldri nei til besøk. Vi snakket om viktigheten av å finne balansen mellom jobb og fritid, og han innså at han nå måtte justere sin egen aktivitet på fritida. Svimmelheta forsvant, vi informerte arbeidsgiver om situasjonen, og han fikk videre kontrakt på arbeidsplassen.

Etter denne hendelsen ble jeg mer oppmerksom på 24-timersmenesket, balanse og prioriteringer, i både kartlegging og jobb støtteplaner. Etter min mening er den gode jobbmatchen over tid, der vi fortsetter med jobbutvikling også etter ansettelse, kanskje den mest krevende delen av jobben som jobbspesialist. Risikoen her ser vi eksempler på i kapittelet, der jobbspesialisten kanskje har «solgt inn» en kandidat på en måte som gjør at arbeidsgiver forventer at kandidaten følger vanlig læringskurve og

opplæringsrutiner. Håp som brister på denne måten kan være vanskelige å tenne på nytt, både hos en skuffet arbeidsgiver og en jobbsøker som opplever nok et nederlag. Slike situasjoner kan tolkes og forstås på flere måter av oss jobbspesialister. Det er lett å konkludere enten med at arbeidsgiver ikke har takhøyde for å inkludere mennesker som trenger mer tid, eller at jobbsøkeren ikke passer inn på en slik arbeidsplass, og kanskje ikke var *klar*. Jeg er opptatt av at vi må være mer spørrende og analytiske fremfor å trekke raske slutninger.

Jeg tror at årsakene til utfordringene er sammensatte, men at svaret sannsynligvis finnes i metoden Supported Employment (SE). Jeg har vært så heldig å få være til stede på flere foredrag av forskeren Øystein Spjelkavik, og av mye god læring er det særlig to påstander som jeg har lagt spesielt godt merke til. Det første har jeg alltid hatt med meg som både last og rettesnor, nemlig at *det er bistandskvaliteten som er avgjørende for om vi lykkes* med å hjelpe mennesker med sammensatte utfordringer til å få og være i ordinær jobb. Påstanden er en god rettesnor fordi vi vet at vi må se på det vi rår over, i et analytisk perspektiv og stille oss spørsmålet: Har jeg som jobbspesialist vært for rask eller usystematisk i kartlegginga? Var jeg godt nok kjent med jobbsøkers tidligere erfaring fra mestring og vansker i arbeidslivet? Har jeg i møtet med arbeidsgiver glemt å sjekke ut hvor «vid porten» inn til arbeidsgiver er, sikret meg at akkurat denne arbeidsgiveren er villig til å inkludere noen som kanskje ikke umiddelbart leverer forventet resultat eller progresjon. Var vi åpne og konkrete nok i presentasjonen av jobbsøker eller hva NAV kan bidra med for å støtte jobbforholdet? For å lære av situasjonen i hvert enkelt tilfelle tror jeg det er nødvendig med en slik analytisk tilnærming. Et metaperspektiv på jobben vi til enhver tid utfører, med formål å lære og komme videre.

Når jeg skriver at det også kan være en last, så handler det om at det er krevende å ha et kontinuerlig kritisk perspektiv på jobben vi gjør. Fra å rette fokus på årsaker og forklaringer der ute må jeg som jobbspesialist våge å kaste lys over jobben jeg gjør i alle faser. I likhet med jobbsøkerne har vi jobbspesialister også hver våre personlige styrker *og* forbedringspotensialer. For å utvikle vår praksis tror jeg at vi også må våge å reflektere over vår personlige kompetanse. Hvem er jeg, hvilke situasjoner mestrer jeg godt og føler jeg meg trygg i, og når kan jeg bli mer usikker? Hvilke ferdigheter har jeg til å stå i vanskelige situasjoner, hvordan takler jeg selv konflikter og sterk fortvilelse, hvordan kommuniserer jeg med ulike mennesker, og

hvilken evne har jeg til å løfte blikket og få oversikt når det koker. Jeg tror at det er viktig at metodeleder i sin veiledning, porteføljegjennomgang og oppfølging av teamet kan ha et slikt læringsperspektiv som kan utfordre, og ikke minst støtte, både teamet og den enkelte jobbspesialist.

Det andre poenget jeg har med meg og her vil trekke frem fra Spjelkavik, er at vi til enhver tid skal være så tett på relasjonen mellom jobbsøker og arbeidsgiver at vi hele tiden har kontroll på hvordan den fungerer. Det betyr at vi kontinuerlig skal vurdere og sjekke ut hvor tett på vi skal være etter oppstart i jobb. Det er tydelig i kapittelet av Munkejord og Arntzen hvordan gode jobbmatcher kan gi både kraft og energi og opplevelse av mening og mestring som bidrar til bedre helse. Når vi sammen med jobbsøkeren kan finne et arbeidssted som treffer så godt, med mulighet for fast ansettelse, tror jeg det er viktig at NAV er mer rausere enn restriktive på å bidra med våre virkemidler *dersom* det blir behov for det. Det gjelder både lønnstilskudd, mentor og opplæringstiltak. Selv ved en god start i jobb med god match og trivsel kan det være behov for å komme inn med virkemidler etter hvert. For å få til gode løsninger her er vi avhengige av et godt samarbeid med jobbsøkers NAV-veileder, så vi drar i samme retning og kan aksjonere når det blir behov for det.

Jeg har her vært opptatt av at vi jobbspesialister hele tiden må lære av erfaringene vi gjør oss, for å utvikle vår praksis. Jeg mener likevel at vi verken kan eller skal gjøre dette alene. Som jobbspesialist var det for meg helt avgjørende å være en del av et team med folk som var både like og forskjellige fra meg i både alder, personlighet og fagkompetanse. Når jeg skulle jobbe ut mot en arbeidsgiver innenfor et veldig datateknisk fagområde, var det godt å ha med meg min mer teknisk kompetente kollega som elsket og forstod dette språket langt bedre enn meg. Når vi jobber sammen, tror jeg at vi skaper bedre resultater for våre jobbsøkere enn om vi kun jobber hver for oss. Den store fordelen med Utvidet oppfølging i egen regi er nettopp nærheten til og kontakten med jobbsøkers veileder. Det ligger også en kraft i samarbeid med behandlere og andre viktige støttepersoner, og ikke minst også arbeidsgiverne. I tillegg er rollen som jobbspesialist annerledes enn en vanlig veilederjobb. Det at vi er dedikerte til å følge opp arbeidsrelasjonen og ikke skal ha saksbehandleroppgaver, gjør at vi nok også oppfattes mer som en sparringspartner. Jeg tror at det er nettopp dette som jobbsøkerne kjenner på når de i intervjuene forteller at de opplever at «jobbspesialisten er på min side.»

Like viktig som at vi skal lære av og utvikle vår egen praksis, er det at vi bistår våre jobbsøkere med å lære av egen erfaring i arbeidslivet. Både vi jobbspesialister og jobbsøkerne våre er og bør derfor være i en pågående læringsprosess. På et studium jeg gjennomførte i 2013, ble jeg veldig inspirert av professor Tom Tillers læringsfilosofi. Han er opptatt av at vi må ta et bevisst eierskap til våre erfaringer, og at vi trenger både nærhet og distanse for å kunne gripe og begripe erfaringene. Jeg liker spesielt godt metaforen han bruker om metakognisjonen, at vi må klatre opp på glasstaket og kikke ned og tilbake på egen erfaring og læring. Som jobbspesialister må vi legge til rette for slike glasstak og invitere med oss jobbsøker, arbeidsgiver eller andre til å se og lære sammen med oss. Metodeleder kan i teammøter legge til rette for at hele teamet jobber med læring.

For å ha det bra på jobb over tid, i et arbeidsliv i endring, må den enkelte altså opparbeide seg kompetanse til å mestre sin egen arbeidssituasjon og sin karriere. Det kan være å ha evne til å identifisere når det er behov for å gjøre endringer, og deretter kunne ta grep. Gjennom tett og langvarig oppfølging skal jobbspesialister i Utvidet oppfølging nettopp bidra til slik læring av karrierekompetanse for jobbsøkeren. Jobbsøkeren skal ta valg og håndtere utfordringer knyttet til flere forhold ved arbeidslivet og også kunne gjøre dette etter at oppfølgingen fra jobbspesialisten er over. Karrierekompetanse er kompetanse som setter mennesker i stand til å håndtere liv, læring og arbeid i forandringer og overganger. Denne kompetansen innebærer å kjenne og forstå seg selv, og i mange tilfeller forsone seg med seg selv og sin bakgrunn. Jeg tror begge deler er viktig for å komme videre, og for å kunne håndtere både dilemmaer og spenninger i eget arbeidsliv.

Kapittel 4

UTVIDET OPPFØLGING I NAVS EGEN REGI – BIDRAR DET TIL ØKT ARBEIDSINKLUDERING?

SAMMENDRAG

Det å være i arbeid er i de fleste tilfeller bra for vår helse og velvære. Arbeid er med på å gi oss identitet og struktur på hverdagen. Selv om antallet varierer fra år til år, står til enhver tid mange mennesker utenfor arbeidsmarkedet. For de fleste av disse menneskene er NAV den viktigste aktøren som finansierer blant annet arbeidsrelaterte tiltak som skal hjelpe dem inn på arbeidsmarkedet. I 2017 lanserte NAV jobbspesialistordningen i arbeidsmarkedstiltaket Utvidet oppfølging. Denne undersøkelsen har et todelt formål: å undersøke i hvilken grad tiltaket Utvidet oppfølging lykkes i å integrere arbeidssøkere i lønnet arbeid, sammenliknet med andre former for oppfølging, og å undersøke i hvilken grad de tre individfaktorene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse viser sammenheng med arbeidsinkludering. Datagrunnlaget for undersøkelsen består av registerdata fra NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister med opplysninger om antall timer arbeidssøkerne var i arbeid ett år før og etter år etter oppstart av tiltak og en spørreskjemaundersøkelse der arbeidssøkerne rapporterer om demografi, egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse. Resultatene viser ingen forskjell mellom gruppene i antall timer de jobbet før og etter tiltak selvom deltakere i Utvidet oppfølging var flere timer i arbeid i året etter tiltaket, sammenliknet med kontrollgruppen. For deltakere i Utvidet oppfølging er egenvurdert arbeidsevne assosiert med antall timer i arbeid i året etter tiltaket. For alle grupper er det sterke til moderate sammenhenger mellom egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro og mellom egenvurdert arbeidsevne og forventning om arbeidsdeltakelse. Vi anbefaler å fokusere sterkere overfor arbeidsgiverne på arbeidssøkernes egenvurderte arbeidsevne, jobbrelaterte mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse, da det er viktig å tilpasse arbeidet til den enkeltes evner, muligheter og perspektiver for videre deltakelse på den spesifikke arbeidsplassen.

INNLEDNING

I 2017 lanserte NAV jobbspesialistordningen i arbeidsmarkedstiltaket Utvidet oppfølging. Målet med tiltaket er å få til ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Jobbspesialistene utgjør en ny personalgruppe i NAV. I motsetning til veiledere i NAV følger jobbspesialistene opp et begrenset antall arbeidssøkere. Saksbehandling, vedtak om støtte fra NAV o.l. er ivaretatt av jobbsøkernes vanlige veiledere, slik at jobbspesialistene i sitt arbeid har fokus utelukkende på samarbeid med jobbsøkere og det lokale arbeidsmarkedet (Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020, s. 13 ff.).

Forskerteamet har fulgt jobbspesialistene siden oppstart vår/sommer 2017 og frem til vår 2019. En beskrivelse av undersøkelsens design og en fullstendig liste med publikasjoner finnes på prosjektets hjemmeside: https://en.uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=555253

Prosjektet var finansiert av NAV FoU og UiT Norges arktiske universitet og inngikk som arbeidspakke 2, «Bruk av jobbspesialister i NAV – erfaringer og effekter», i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN). Grunnlaget for jobbspesialistenes arbeid følger en metode som i internasjonal sammenheng er omtalt som Supported Employment (SE). NAV har i norsk sammenheng kalt SE for Utvidet oppfølging – Tiltak i egen regi, i fortsettelsen kalt Utvidet oppfølging. Sentralt i tiltaket Utvidet oppfølging er bruk av en ny personalgruppe i NAV, omtalt som jobbspesialister. Utvalgte kontorer i alle NAV-regionene har ansatt jobbspesialister. Kjernen i dette tiltaket handler om å bruke ordinært arbeidsmarked som arena for å nå målet om lønnet arbeid for målgruppen.

Resultat fra jobbspesialistenes arbeid er lagt frem i flere kapitler i denne antologien. I kapittel 2 undersøkes snubletråder og suksessfaktorer for jobbspesialistenes arbeid. Arbeidssøkernes erfaringer med oppfølging av jobbspesialister er tema for kapittel 3. Kapittel 5 inneholder en detaljert analyse av implementering av jobbspesialistmodellen i den daværende NAV-regionen Troms. Formålet med dette kapitlet er tredelt. For det første vil vi undersøke i hvilken grad tiltaket Utvidet oppfølging lykkes i å integrere arbeidssøkere i lønnet arbeid sammenliknet med andre former for oppfølging. For det andre vil vi undersøke i hvilken grad de tre individfaktorene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse viser sammenheng med arbeidsinkludering. For det

trede ønsker vi å belyse de praktiske konsekvensene av denne forskningen for jobbspesialistene og kommer med konkrete anbefalinger i diskusjonen.

Før vi beskriver metodisk design for undersøkelsen vil vi begrunne vårt fokus på de tre individfaktorene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse som tidligere studier har vist henger sammen med en vellykket og varig arbeidsinkludering.

Egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse

For de fleste er det å ha en jobb en viktig del av livet. Først og fremst gir arbeid lønn, men arbeid er også assosiert med identitet, mestring, rolle, sosialt nettverk og styrking av vår helse (Fryers, 2006; Waddell & Burton, 2006). Det er også dokumentert at arbeidsledighet, sykefravær og tidlig uførepensjonering er forbundet med redusert livskvalitet (Øverland mfl., 2008; Øyeflaten, Hysing & Eriksen, 2008; Øyeflaten mfl., 2016), lavere selvfølelse og dårligere økonomi (Bartley, 1994; von Soest, Wagner & Gerstorf, 2018). Derfor er det viktig å opprettholde et arbeidsliv hvor flest mulig kan delta, og som ivaretar både arbeidstakernes psykiske og fysiske helse.

Egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om fremtidig arbeidsdeltakelse har i tidligere studier vist seg å være faktorer som påvirker sjansene for å komme tilbake i arbeid etter å ha fått tiltak i NAV eller ved arbeidsledighet og sykefravær (Ahlström, Grimby-Ekman, Hagberg & Dellve, 2010; Brenninkmeijer, Lagerveld, Blonk, Schaufeli & Wijngaards-de Meij, 2019; Aasdahl, Pape, Vasseljen, Johnsen & Fimland, 2019).

Selve begrepet arbeidsevne blir ikke brukt entydig i forskningssammenheng. Definisjonene til Nordenfelt (2008) og Tengland (2011) er imidlertid ofte brukt. Begge forfattere betrakter arbeidsevne som et relativt begrep og skiller mellom arbeidsevne for spesifikke jobber som krever spesiell trening og utdanning, og jobber som de fleste kan utføre etter noe trening og instruksjoner på forhånd. Videre betrakter de arbeidsevne som påvirket av helse og kompetanse, og i tillegg av arbeidsoppgaver, arbeidsmiljø, arbeidsmarked og sosiale forhold. Arbeidsevne kan også ses i sammenheng med om jobben passer – altså såkalt jobbmatch (Wangen, 2019,

s. 138). Jobbmatch impliserer en prosessuell og kontekstuell forståelse av begrepet arbeidsevne. Dette er i tråd med hvordan Nordenfelt (2008) hevder at arbeidsevne bør vurderes. Ifølge Nordenfelt skal en vurdering av arbeidsevne ikke være basert utelukkende på skjemaer, men på en individuell vurdering der det også tas hensyn til arbeidstakers evner, sett i en sammenheng med kravene og omstendighetene på arbeidsplassen. Det er også viktig å ta høyde for at kravene og omstendighetene plutselig kan endres; noe som igjen kan påvirke arbeidsevnen.

På den måten er arbeidsevnebegrepet dynamisk og relasjonelt, der en viss grad av helse også er nødvendig for å ha god arbeidsevne (Tengland, 2011). Det er en slik forståelse av begrepet arbeidsevne som vi legger til grunn i denne studien. I denne sammenhengen vil vi gjøre oppmerksom på at begrepet, slik vi benytter det, ikke må blandes med begrepet arbeidsevnevurdering som NAV benytter. Arbeidsevnevurderinger som NAV gjennomfører, har som formål å kartlegge muligheter og begrensninger på arbeidsmarkedet til en person som søker om økonomiske ytelser (Lima & Nicolaisen, 2016). Denne kartleggingen gir grunnlag for en beslutning på et gitt tidspunkt. Derfor er arbeidsevnevurderinger slik de blir benyttet i NAV, ofte statiske og ikke dynamiske.

Egenvurdert arbeidsevne kan fortløpende måles og vurderes når en arbeidssøker skal tilbake i arbeid, eller etter at vedkommende har kommet tilbake i arbeid (Ahlström mfl., 2010).

Teorien om mestringstro handler om at mennesker forventer å ha kontroll og tro på egne evner til å mestre spesifikke oppgaver og å nå mål (Bandura, 1997). Shaw og kolleger utviklet et spørreskjema som handler om jobbrelatert mestringstro, det vil si hva personen selv tror og forventer om muligheten til å mestre ulike deler av arbeidet (Shaw & Huang, 2005; Shaw, Reme, Linton, Huang & Pransky, 2011). Dette skjemaet har også blitt oversatt til norsk og tilpasset til norske forhold (Nøttingnes, Fersum, Reme, Moe-Nilssen & Morken, 2019). Jobbrelatert mestringstro viser en positiv sammenheng med egenvurdert arbeidsevne og er assosiert med en raskere retur til arbeid for personer med både fysiske og psykiske plager (Brenninkmeijer mfl., 2019; Brouwer, Amick, Lee, Franche & Hogg-Johnson, 2015; Brouwer mfl., 2011; Lagerveld, Blonk, Brenninkmeijer & Schaufeli, 2010; Nieuwenhuijsen, Noordik, van Dijk & van der Klink, 2013; Shaw & Huang, 2005; Shaw mfl., 2011; Volker, Zijlstra-Vlasveld, Brouwers, van Lomwel & van der Feltz-Cornelis, 2015).

To norske studier har kartlagt personers forventninger om å komme tilbake i arbeid. I begge studier var deltakerne enten sykmeldt, stod i fare for å bli sykmeldt eller mottok arbeidsavklaringspenger (Reme mfl., 2013; Aasdahl mfl., 2019). Resultatene i studien til Reme mfl. (2013) viste at (manglende) forventning om å klare å fortsette i arbeid henger sammen med sykmelding eller uførhet seks måneder etter NAV-tiltak tilbudt av Senter for jobbmestring: De som hadde en usikker eller negativ forventning om retur til arbeid, hadde større sannsynlighet for å være sykmeldt eller ufør. Studien til Aasdahl mfl. (2019) kartla deltakernes forventninger rett før og rett etter et arbeidsrettet rehabiliteringsopphold og kunne dermed sammenlikne endring i forventning om å komme tilbake i arbeid. En tredjedel av deltakerne fikk økte forventninger, halvparten forble uendret, og en sjettedel fikk reduserte forventninger. Funnene viste en tydelig sammenheng mellom positive endringer i forventning og flere arbeidsdager et år etter rehabilitering.

Utvidet oppfølging, Kvalifiseringsprogrammet i NAV og arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører

I denne studien har vi sammenliknet arbeidssøkere som deltok i Utvidet oppfølging med arbeidssøkere som har fått oppfølging enten gjennom Kvalifiseringsprogrammet (KVP) eller gjennom Din utvikling, en ekstern leverandør av arbeidsmarkedstiltak.

Disse tre tiltakene skiller seg fra hverandre på flere måter. Mens Utvidet oppfølging og oppfølgingstiltak fra eksterne tiltaksarrangører er finansiert gjennom den statlige delen av NAV, er KVP et tiltak i regi av den kommunale delen av NAV. Rettighetsgrunnlaget for tjenester mellom disse tiltakene varierer, siden den statlige delen av NAV er regulert av arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006) og den kommunale delen av sosialtjenesteloven (2009).

De tre tiltakene retter seg i utgangspunktet mot delvis ulike brukergrupper. Arbeidssøkerne i Utvidet oppfølging og i tiltak levert av eksterne arrangører mottar som regel arbeidsavklaringspenger eller dagpenger, mens arbeidssøkerne i KVP mottar sosialhjelp. Innhold og utforming av tiltakene varierer også. For oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatsens egen regi (altså jobbspesialistenes arbeid) og for KVP er det utarbeidet

egne forskrifter (Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstøn-
nad, 2011; Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens
egen regi, 2019), mens arbeidsinkludering tilbudt av eksterne tiltaksarran-
gører er beskrevet i § 4 i Tiltaksforskriften (Tiltaksforskriften, 2015). Felles
for alle tre forskrifter er at arbeidsoppdraget innebærer å utrede arbeidssø-
kerne og hjelpe dem i arbeid.

Av de tre tiltakene har bare Utvidet oppfølging en forpliktelse til å følge
en bestemt metode for arbeidsinkludering. I Utvidet oppfølging er jobb-
spesialistene forpliktet til å benytte Supported Employment (jf. Forskrift
om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi, 2019,
§ 2). Metodene som brukes ved de ulike lokalkontorene i KVP eller av
eksterne tiltaksarrangører, varierer. En sammenlikning av ulike metoder
som blir benyttet i KVP, er blant annet beskrevet og evaluert av Malmberg-
Heimonen mfl. (2014). Muligheten for bruk av Supported Employment i
KVP er evaluert av Spjelkavik (2016).

Forskjellene mellom de ulike tiltakene har vi sammenfattet i tabell 1.

Tabell 1 Finansiering, rettighetsgrunnlag, brukergrupper og metodisk grunnlag for Utvidet
oppfølging, KVP og eksterne tiltaksarrangører

	Utvidet oppfølging	KVP	Eksterne tiltaksarrangører
Finansiering	Stat	Kommune	Stat
Rettighetsgrunnlag	NAV-loven	Sosialtjenesteloven	NAV-loven
	Forskrift om oppføl- gingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi	Forskrift om kvalifi- seringsprogram og kvalifiseringsstøn- nad	Tiltaksforskriften
Brukergrupper	Mottakere av arbeids- avklaringspenger eller dagpenger	Mottakere av sosialhjelp	Mottakere av arbeids- avklaringspenger eller dagpenger
Metodisk grunnlag for arbeidsinkludering	Supported Employment	Ingen enhetlig metodikk	Ingen enhetlig metodikk

Når det gjelder oppfølging og jobbformidlingsbistand, må arbeidssøkere i
Utvidet oppfølging ha «en mer omfattende formidlings- og oppfølgings-
bistand enn den generelle oppfølgingen som etaten tilbyr» (Arbeids- og
sosialdepartementet, 2018, s. 2). Det samme gjelder imidlertid også for
tjenester tilbudt i KVP og av eksterne tiltaksarrangører, siden disse er til-
gjengelig bare for arbeidssøkere med utvidet behov for støtte. Behovet for

utredning og oppfølging av arbeidssøkere også i disse tiltakene er derfor mer omfattende enn behovet for oppfølging som gis som standardinnsats av veiledere i NAV.

Ved oppstart av vårt forskningsprosjekt har vi, sammen med fagsatte i de ulike tiltakene, gått gjennom formelle og uformelle kriterier som NAV-veiledere og tiltaksarrangører hos de deltakende lokalkontorene legger til grunn for opptak av nye arbeidssøkere. Denne gjennomgangen viste at utfordringene knyttet til å få innpass på arbeidsmarkedet er i stor grad de samme for de ulike brukergruppene. Derfor har vi valgt å sammenlikne arbeidssøkere i Utvidet oppfølging, KVP og hos den eksterne tiltaksarrangøren, til tross for delvis ulike formelle rammebetingelser.

Vi var interessert i å undersøke i hvilken grad tiltaket Utvidet oppfølging lykkes i å integrere arbeidssøkere i lønnet arbeid, målt gjennom akkumulerte timer i arbeid i året før og året etter oppstart av tiltaket sammenliknet med andre former for oppfølging. Timer i arbeid har vi definert utelukkende som tid i ansettelse. Videre var vi interessert i å undersøke i hvilken grad de tre individfaktorene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse kan benyttes for å forutsi antall timer arbeidssøkerne jobber i året etter oppstart av tiltaket.

Arbeidssøkerne som deltar i Utvidet oppfølging, får langt tettere oppfølging enn deltakere i KVP og Din utvikling. Dette innebærer blant annet et sterkere fokus på jobbmatch og jobsnekring for deltakere i Utvidet oppfølging. Jobsnekring i Utvidet oppfølging betyr å legge forhold på arbeidsplasser til rette slik at det oppstår nye jobber, tilpasset ressurser hos en arbeidssøker (Schönfelder mfl., 2020). Arbeidssøkere i KVP får sosialhjelp og kan antas å være fjernere arbeidsmarkedet enn arbeidssøkere i Utvidet oppfølging, slik at det vil ta lengre tid å nærme seg arbeidsmarkedet. Derfor forventet vi at arbeidssøkerne i Utvidet oppfølging gjennomsnittlig ville jobbe flere timer per uke i året etter oppstart av tiltaket enn arbeidssøkerne i KVP og Din utvikling.

METODE

Dataene vi analyserer i dette kapitlet, er både registerdata fra NAV og data fra en spørreskjemaundersøkelse. Vi vil først beskrive arbeidssøkerne i spørreskjemaundersøkelsen.

Deltakere

Totalt 82 arbeidssøkere fra Troms og Finnmark meldte seg frivillig til å delta i undersøkelsen. Arbeidssøkerne ble rekruttert gjennom sine jobbspesialister i Utvidet oppfølging og veiledere (i KVP og Din utvikling). Jobbspesialister og veiledere delte ut et informasjonsbrev med skjema for samtykke. Når en arbeidssøker sa seg villig til å delta i undersøkelsen, leverte han eller hun det utfylte samtykkeskjemaet til sin jobbspesialist eller veileder, som sendte det videre til prosjektlederen. Etter at arbeidssøkerne hadde gitt sitt informerte skriftlige samtykke, fikk de tilsendt det samme spørreskjemaet fire ganger i undersøkelsesperioden: ved inklusjon i undersøkelsen (T1) og etter tre (T2), tolv (T3) og 18 (T4) måneder. Arbeidssøkerne kunne velge mellom å få spørreskjemaene tilsendt elektronisk via en e-postlink, eller som papirskjema tilsendt sammen med en ferdig frankert returkonvolutt. Arbeidssøkerne ble rekruttert fortløpende gjennom hele prosjektperioden.

Spørreskjema

Spørreskjemaet inneholdt standardiserte, selvrapporterte spørsmål om demografi, arbeid, helse og ytelser fra NAV. I tillegg benyttet vi enkeltspørsmål, hentet fra følgende skjema oversatt og validert til norsk:

Egenvurdert arbeidsevne (Ahlström mfl., 2010): Standardisert spørsmål som ber arbeidssøkerne vurdere egen arbeidsevne: «Hvordan vurderer du din arbeidsevne?» Svaralternativer på en skala fra 0 (helt uten evne til å arbeide) til 10 (min beste arbeidsevne).

Jobbrelatert mestringsstro (Nøttingnes mfl., 2019; Shaw mfl., 2011): Tre spørsmål som vurderer i hvilken grad arbeidssøkerne er sikre på å mestre krav i jobb. «Hvor sikker er du på at du kan ... 1. møte forventningene til jobbutførelse, 2. holde vanlig arbeidstempo, 3. gjøre arbeidet ditt uten å forsinke andre?» Svaralternativer på en skala fra 1 (ikke sikker i det hele tatt) til 10 (helt sikker). Disse spørsmålene ble slått sammen til én variabel i analysen.

Forventning om å komme tilbake i arbeid (basert på Nielsen mfl., 2011): Standardisert spørsmål som ber arbeidssøkerne å anslå hvor lang tid de regner med at det vil ta før de kommer i arbeid: «Hvor lang tid forventer du at det tar før du er i arbeid?» Åtte svaralternativer fra «innen 1 måned» til «aldri» med mulighet for også å krysse av for «vet ikke/usikker».

Registerdata

Arbeidssøkerne ble fulgt i tolv måneder før og etter oppstart av tiltak med registerdata innhentet fra NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister for arbeidsdeltakelse. Arbeidssøkerne ble altså fulgt i til sammen 24 måneder. Arbeidssøkerne som deltok i tiltaket Utvidet oppfølging, utgjorde eksperimentell gruppe og ble sammenliknet med en kontrollgruppe, bestående av arbeidssøkere som fikk oppfølging enten i KVP eller fra Din utvikling på oppdrag fra NAV Troms.

Vi innhentet informasjon om antall timer arbeidssøkerne hadde jobbet per uke i året før de startet opp i tiltaket, og sammenliknet dette med hvor mye de jobbet i året etter oppstart av tiltaket.

Analyser

I det følgende beskrives de analytiske skrittene og grunnlagene for utregninger vi har foretatt i analysen av det kvantitative materialet. For lesere som ikke er familiære med statistikk og hovedsakelig er interessert i våre funn, anbefaler vi å gå direkte videre til resultatdelen. Dataanalyser er gjennomført ved bruk av SPSS versjon 25 for Windows. Før analysen ble spørreskjemadata undersøkt for uteliggere (altså svar som viser ukarakteristisk høye eller lave verdier i forhold til resten av utvalget), og normalitet ble undersøkt ved distribusjonsanalyser. Frekvensdistribusjon, gjennomsnittsverdier og standardavvik er kalkulert for variabler relatert til demografi, spørreskjema og registerdata. Forskjeller mellom grupper er analysert ved bruk av chi-kvadrattest for kategoriske variabler og t-test for uavhengige utvalg, variansanalyser og regresjonsanalyser for kontinuerlige variabler. Statistisk signifikans er akseptert med en p-verdi $\leq 0,05$ for alle analyser.

For å undersøke endring i antall timer i arbeid for hver gruppe ble forskjellen i skårer før og etter tiltak analysert ved bruk av t-test for uavhengige utvalg. En generell lineær modell med gjentatte målinger ble brukt for å undersøke forskjeller mellom gruppene og endring i antall timer arbeidssøkerne jobbet før og etter tiltaket med følgende 2 x 2 design: gruppe (eksperimentell og kontrollgruppe) og tid (før og etter tiltak), med registerdata på gjennomsnittlig antall timer i arbeid som avhengig variabel. Vi har kontrollert for alder siden kontrollgruppen hadde signifikant høyere gjennomsnittsalder enn eksperimentell gruppe. For tids- og interaksjonsleddet

er effektstørrelsesmålet partiell eta kvadrert i variansanalyser (ANOVA) brukt og tolket etter følgende verdier: 0,06 liten, 0,06–0,14 moderat og over 0,14 stor (Cohen, 1988).

For å undersøke i hvilken grad egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringsstro og forventning om arbeidsdeltakelse kan gjøre det mulig å anslå omtrentlig antall timer arbeidssøkerne kommer til å jobbe et år etter oppstart av tiltaket, ble det gjennomført en multipl lineær regresjonsanalyse. Som utfallsvariabel har vi valgt arbeidsdeltakelse (gjennomsnittlig antall timer i arbeid), med forklaringsvariablene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringsstro, forventning om arbeidsdeltakelse og tiltak (eksperimentell gruppe og kontrollgruppe). Her kontrollerte vi også for alder. Denne analysen ble også kjørt som en bivariat regresjonsanalyse separat for hver gruppe, med én forklaringsvariabel av gangen, for å sikre at vi hadde nok styrke.

For å undersøke sammenhengen mellom egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringsstro og forventning om arbeidsdeltakelse ble Pearson bivariat korrelasjonsanalyse gjennomført. Dette ble gjort separat for begge gruppene samt for hele utvalget basert på skårer ved inklusjon. Som foreslått av Cohen (1988) er en korrelasjonskoeffisient på 0,1 liten, 0,3 moderat og 0,5 høy.

En a priori styrkeberegning ved bruk av G*Power (Faul, Erdfelder, Lang & Buchner, 2007) ble gjennomført for å kartlegge hvor mange personer som burde rekrutteres for å påvise forskjeller i skårer på registerdata ved bruk av gjentatte målinger for eksperimentell og kontrollgruppe. Dette viste at med en styrke på 80 %, moderat effektstørrelse på 0,25 og med signifikansnivå på 0,05 % (Cohen, 1988) trengte vi en total utvalgsstørrelse på 78 deltakere.

Forskningsetiske vurderinger

Studien er anbefalt og registrert hos Norsk senter for forskingsdata med prosjektnummer 54689.

RESULTAT

Vi har sammenfattet demografiske data og bakgrunnsdata i tabell 2 i vedlegg til dette kapitlet. Tabellen gir en fullstendig oversikt over hvordan

arbeidssøkerne fordelte seg ved inklusjon i eksperimentell gruppe og kontrollgruppe, og hvordan de skåret på variablene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse, og hvor mye de jobbet i året før og i året etter tiltaksstart. Vi vil i de følgende delene beskrive sentrale tendenser for eksperimentell gruppe og kontrollgruppe for de ulike variablene.

Demografi og bakgrunn ved inklusjon

I begge gruppene ble det rekruttert flere menn (cirka 60 %) enn kvinner (cirka 40 %). Gjennomsnittsalderen i eksperimentell gruppe var signifikant lavere enn i kontrollgruppen (27 vs. 39 år). På en skala fra 0 til 10 skåret begge grupper arbeidsevnen til over 7. For jobbrelatert mestringstro skåret begge gruppene rundt 7, som betyr at de er ganske sikre på at de kan møte forventningene til jobbutførelse, holde vanlig arbeidstempo og gjøre arbeidet uten å forsinke andre. Vår eksperimentelle gruppe skåret høyere på arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro, men disse forskjellene var ikke signifikante. Forventning om arbeidsdeltakelse ble målt på en skala fra 1 til 8, der 8 er vet ikke/usikker. Her skåret begge gruppene i gjennomsnitt 5,5. Det betyr at de forventet at det ville ta mer enn ett år innen de kom tilbake i arbeid.

De to gruppene skilte seg altså ikke vesentlig fra hverandre ved inklusjon når det gjelder variablene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse, og resultatene endret seg heller ikke da vi kontrollerte for alder, siden dette var signifikant forskjellig mellom gruppene.

Vi undersøkte videre om arbeidssøkere i eksperimentell gruppe hadde flere timer i arbeid i året før og i året etter oppstart av tiltaket enn arbeidssøkere i kontrollgruppen (tabell 2). Arbeidssøkerne fra eksperimentell gruppe skilte seg fra kontrollgruppen ved at de jobbet flere timer per uke både i året før (17 vs. 12 timer) og i året etter (26 vs. 22 timer) at de startet i tiltaket. Gjennomsnittlig *endring* i antall timer arbeidssøkerne jobbet før og etter tiltak, var derimot mindre for eksperimentell gruppe enn for kontrollgruppen. For eksperimentell gruppe økte antall timer med 8,7 timer i uka og for kontrollgruppen med 10,1 timer. Resultatet viste at det ikke var noen signifikant forskjell mellom gruppene før (p -verdi = 0,317) og etter (p -verdi = 0,288) tiltaket. Det var heller ingen forskjell mellom

gruppene når endringsskåren i antall timer i arbeid før og etter tiltak ble brukt (p-verdi = 0,977).

Antall timer i arbeid før og etter tiltak,
kontrollert for alder

Vi videreførte analysen av forskjellene mellom gruppene i antall timer i arbeid før og etter tiltak ved å kontrollere for alder da denne var signifikant forskjellig mellom gruppene. Resultatene vises i tabell 3 i vedlegget. Resultatene viste at arbeidssøkere som deltok i Utvidet oppfølging, ikke hadde signifikant flere timer i arbeid før og etter tiltak enn arbeidssøkere som fikk oppfølging i KVP eller et eksternt arbeidsmarkedstiltak (p-verdi = 0,880).

Egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro
og forventning om arbeidsdeltakelse som prediktorer

Vi var interessert i å se om arbeidssøkernes egenvurderte arbeidsevne, jobbrelaterte mestringstro og forventninger om arbeidsdeltakelse, kontrollert for alder, kan predikere antall timer arbeidssøkerne i de to gruppene jobbet i året etter oppstart av tiltaket. Analysen viste ingen sammenheng for noen av gruppene mellom antall timer i arbeid og de tre prediktorene samlet. Derfor gikk vi videre til å undersøke om hver enkelt prediktor alene viste sammenheng med hvor mye gruppene jobbet i året etter oppstart av tiltaket. Prediktoren egenvurdert arbeidsevne var signifikant, men kun for eksperimentell gruppe, hvor 18 % av variansen i antall timer i arbeid året etter oppstart av tiltaket kan forklares av egenvurdert arbeidsevne (p-verdi = 0,030). Det betyr at dersom arbeidssøkerne i eksperimentell gruppe vurderte sin arbeidsevne én skår høyere fra inkludering i undersøkelsen til neste gang de vurderte sin arbeidsevne, økte også gjennomsnittlig antall timer i arbeid per uke med 4,6 timer (for eksempel fra 5 til 6 på skalaen fra 0 til 10). Resultatene er sammenfattet i tabell 4 i vedlegget.

For kontrollgruppen kunne vi ikke dokumentere en liknende sammenheng mellom økning i egenvurdert arbeidsevne og korresponderende økning i antall timer i arbeid.

De to andre individfaktorene ga ikke signifikante funn som prediktorer.

Korrelasjoner

Vi gjennomførte en korrelasjonsanalyse mellom de tre variablene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse. Resultatene er presentert i tabell 5 i vedlegget.

Korrelasjonsanalysen mellom variablene egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro viser en høy korrelasjon, både for hele utvalget og separat for begge gruppene. Dette betyr at disse to variablene henger tett sammen, altså at arbeidssøkerne som skåret høyt på den ene variabelen, svært ofte også skåret høyt på den andre.

Videre viste analysen mellom variablene egenvurdert arbeidsevne og forventning om arbeidsdeltakelse en moderat til høy korrelasjon. Dette betyr også her at arbeidssøkerne som skåret høyt på den ene variabelen, som regel skåret høyt på den andre.

DISKUSJON

Vi vil nå diskutere hvilke implikasjoner disse resultatene har for våre to problemstillinger, altså i hvilken grad tiltaket Utvidet oppfølging lykkes i å integrere arbeidssøkere i lønnet arbeid sammenliknet med andre former for oppfølging, og i hvilken grad de tre individfaktorene egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse viser sammenheng med arbeidsinkludering.

Forskjeller mellom gruppene

Resultatene viser at gruppen som deltok i Utvidet oppfølging, ikke hadde flere timer i arbeid, verken i året før eller i året etter tiltaket, sammenliknet med gruppen som deltok i KVP og det eksterne arbeidsmarkedstiltaket. Antall timer i arbeid økte for både eksperimentell gruppe og for kontrollgruppen.

Videre viser resultatene at egenvurdert arbeidsevne, målt ved tidspunkt for inklusjon i gruppen som deltok i Utvidet oppfølging, er assosiert med antall timer i arbeid i året etter tiltaket.

For hele utvalget og separat for hver gruppe fant vi en sterk sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro, og en moderat til sterk sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og

forventning om arbeidsdeltakelse for hele utvalget og gruppen Utvidet oppfølging.

Vi fant ingen signifikante forskjeller mellom gruppene da vi sammenliknet antall timer i arbeid året før og etter tiltak, og endring i antall timer i arbeid før og etter tiltak. Selv om forskjellen ikke er signifikant, vil vi likevel påpeke at arbeidssøkere i Utvidet oppfølging hadde flere timer i arbeid etter at de fikk tiltaket enn før. Arbeidssøkere i begge grupper hadde flere timer i arbeid i året etter oppstart av tiltaket, sammenliknet med året før. Til tross for at vi ikke finner signifikante forskjeller mellom gruppene i antall timer i arbeid, hadde kontrollgruppen færre timer i arbeid enn eksperimentell gruppe, både i året før oppstart i tiltak og i året etter. Det er da rimelig å tolke at arbeidssøkerne i kontrollgruppen i utgangspunkt var fjernere fra arbeidsmarkedet enn eksperimentell gruppe, samtidig som denne gruppen hadde høyere gjennomsnittsalder enn gruppen som fikk Utvidet oppfølging.

Alder ble kontrollert for i analysene der det var hensiktsmessig, fordi gjennomsnittsalderen ved inklusjon var høyere i kontrollgruppen enn i eksperimentell gruppe. Analysen viste at alder ikke hadde noen innvirkning på noen av funnene.

Når det gjelder den første problemstillingen i undersøkelsen, viser analysen at tiltaket Utvidet oppfølging ikke lykkes signifikant bedre med å integrere arbeidssøkere i lønnet arbeid, sammenliknet med kontrollgruppen. Vi vil drøfte dette i sammenheng med de andre resultatene.

Sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og forventning om arbeidsdeltakelse

Vi vil se nærmere på sammenhengen mellom egenvurdert arbeidsevne og forventning om fremtidig arbeidsdeltakelse for gruppen Utvidet oppfølging. Resultatene i vår studie følger Braathen mfl. (2014) og Aasdahl mfl. (2019), som har påpekt at sykmeldtes egenrapporterte arbeidsevne og forventning om fremtidig arbeidsdeltakelse har sammenheng med graden av oppfølging og rehabilitering de viser seg å behøve for å komme i ordinært arbeid. Vi vil argumentere for det samme når det gjelder variabelen egenvurdert arbeidsevne i vår studie. Egenvurdert arbeidsevne i gruppen Utvidet oppfølging viser i vår undersøkelse sammenheng med antall timer

i arbeid i året etter oppstart av tiltaket. Denne variabelen forklarte 18 % i variabelen antall timer i året etter tiltaket og har dermed en prediktiv verdi for fremtidig arbeidsdeltakelse. Med andre ord: Jo høyere arbeidssøkerne opplever og skårer sin arbeidsevne ved oppstart av tiltaket, jo større er sannsynligheten for at de vil ha flere timer i arbeid enn de som skårer sin arbeidsevne lavere ved oppstart. Dette bekrefter resultatene i andre skandinaviske studier (Ahlström mfl., 2010; Braathen mfl., 2014; Braathen, Eftedal, Tellnes & Haugli, 2015; Braathen, Veiersted & Heggnes, 2007).

Vi kan anta at en person som skårer høyt på arbeidsevne før og utover i perioden vedkommende er i arbeid, ikke har behov for samme grad av støtte og oppfølging som en person som skårer lavt. Selv om alle jobbsøkere som får oppfølging av en jobbspesialist, har behov for mye og tett bistand, er det likevel noen som vil trenge mer og tettere bistand enn andre. For jobbspesialistenes arbeid betyr det at tilbakemelding fra arbeidssøkerne om deres egenvurderte arbeidsevne kan brukes til å vurdere hvilken grad av oppfølging den enkelte trenger. Dette kan bidra til å lette arbeidspresset på jobbspesialistene, som i større grad kan skreddersy oppfølgingen.

I en nylig publisert rapport om tiltaket Utvidet oppfølging er det påpekt at jobbspesialistene gjør en meget god jobb og klarer å få arbeidssøkere inn i ordinære jobber, men at arbeidsgiverne ofte er lite villige til å tilby faste ansettelser. Samtidig har det vist seg at jobbspesialister kan i større grad følge arbeidssøkere sine tett opp på selve arbeidsplassen (Schönfelder mfl., 2020). Tett oppfølging på arbeidsplassen kan være en mulighet til å få et inntrykk av hva som må være på plass for at en arbeidsgiver kan tilby en arbeidssøker en fast stilling. Med utgangspunkt i vår undersøkelse mener vi at oppfølging på arbeidsplassen for de med lave skårer på egenvurdert arbeidsevne er spesielt viktig og kan være avgjørende for å få til varig jobbfastholdelse, uavhengig av om det gjelder oppfølging gjennom Utvidet oppfølging, KVP eller eksterne arbeidsmarkedstiltak.

En tidligere studie har kartlagt endring i forventning om arbeidsdeltakelse hos sykmeldte under et rehabiliteringsopphold med arbeid som hovedmål (Aasdahl mfl., 2019). Det ble målt hvor raskt deltakerne forventet å komme tilbake i arbeid ved start av oppholdet og ved avslutning av oppholdet. Det viste seg at en tredjedel fikk høyere forventning om arbeidsdeltakelse i løpet av oppholdet, halvparten av deltakerne rapporterte ingen endring i forventning, mens en sjettedel endret forventning i negativ retning.

I vår undersøkelse skårer både eksperimentell gruppe og kontrollgruppen relativt høyt på egenvurdert arbeidsevne ved oppstart, men lavere på forventning om å komme i arbeid. Vi tolker dette slik at de selv mener de er i stand til å yte og produsere i arbeid, mens de betrakter arbeidsmarkedet som vanskelig å få innpass på. Aasdahl mfl. (2019) påpeker at forventninger kan ta tid å snu. For jobbspesialistene indikerer dette at jo større forskjellen i skårer er mellom de to variablene, desto lenger har arbeidssøkere behov for oppfølging.

Sammenheng mellom egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro

Variablene egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro viser en sterk sammenheng i vår undersøkelse. Skårer en deltaker ved inklusjon høyt på begge disse variablene, vil det bety bedre prognoser for å komme i arbeid. Tidligere studier har også rapportert om en positiv sammenheng mellom arbeidsevne og økt jobbrelatert mestringstro (de Vries, Reneman, Groothoff, Geertzen & Brouwer, 2013; Shaw & Huang, 2005) og mellom arbeidsevne og retur til jobb (Ahlström mfl., 2010; Braathen mfl., 2007). Det er videre dokumentert at lav jobbrelatert mestringstro sammen med helseplager vil føre til at personer trenger lengre tid til å komme tilbake i jobb (Nøttingnes mfl., 2019; Reme mfl., 2013; Volker mfl., 2015). For arbeidssøkere i vår undersøkelse som skårer lavere på disse målene, vil det derfor være spesielt viktig å komme i arbeid fordi deltakelse i arbeidsmarkedet gir mestringstro (Nøttingnes mfl., 2019) og bidrar til bedre helse (Waddell & Burton, 2006). Derfor er det viktig for jobbspesialister og tiltaksarrangører å ha kunnskap om dette med tanke på å vurdere hvilke av sine arbeidssøkere som skal følges opp særlig tett. Det er også viktig å undersøke om arbeidssøkerne har et realistisk syn på egen arbeidsevne og en realistisk tro på egen mestring. Siden både egenvurdert arbeidsevne og jobbrelatert mestringstro er avhengig av blant annet deltakelse i arbeidslivet, er det tydelig at arbeidsevne er et relasjonelt begrep, slik vi har argumentert innledningsvis. Et relasjonelt arbeidsevnebegrep understreker imidlertid jobbspesialistenes ansvar for å drøfte kravene på arbeidsmarkedet realistisk og kritisk med sine arbeidssøkere i de tilfellene der det kan

synes som om arbeidssøkernes vurdering ikke samsvarer med kravene og behovene slik jobbspesialistene eller arbeidsgiverne opplever dem.

STUDIENS BEGRENSNINGER

I denne undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i tre individfaktorer som viser en sammenheng med arbeidsdeltakelse. Det er imidlertid flere faktorer som kan påvirke arbeidsdeltakelsen negativt. Blant disse er psykiske lidelser (Øverland, Knudsen & Mykletun, 2011), smerteplager (Øyeflaten mfl., 2016) og økonomiske belastninger (Fitch, Hamilton, Bassett & Davey, 2011). Sistnevnte øker også sjansene for å utvikle helseproblemer og dermed påvirke arbeidsdeltakelse. Disse faktorene ble ikke kartlagt i vår undersøkelse. En annen begrensning ved studien er at vi har målt arbeidsdeltakelse i året før og i året etter at arbeidssøkerne startet i et av tiltakene. Vi vet at mange av arbeidssøkerne i vår studie strever med å komme i varig arbeid og beveger seg inn og ut av arbeidsmarkedet. Et tidsvindu på to år, som vi har lagt til grunn i vår studie, kan bare gi begrenset innsikt i hvor mye en person faktisk jobber i løpet av et arbeidsliv. Vi tror likevel at vår studie gir et godt grunnlag for å utlede noen anbefalinger for arbeidet til jobbspesialister i Utvidet oppfølging.

ANBEFALINGER

I arbeidslivsforskning er det bred enighet om at arbeidsevne er et relasjonelt begrep. Dette betyr at arbeidsevne bør ses i sammenheng med krav og miljøfaktorer på arbeidsplassen, og i hvilken grad disse blir tatt hensyn til (Nordenfelt, 2008). Arbeidsgivere kan dermed være med på å påvirke arbeidsevnen til en arbeidstaker i både positiv og negativ retning. Et eksempel på dette er tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne (Gensby, Limborg, Dyreborg, Bengtsen & Malmros, 2019). Hvis arbeidsevne forstås på denne måten, blir det et begrep som er relatert til både individ-, miljø- og systemfaktorer (Braathen mfl., 2014; Nordenfelt, 2008) og ses på som et holistisk begrep (Tengland, 2011). En slik forståelse av begrepet har imidlertid konsekvenser for hvordan arbeidsevne kan kartlegges. Nordenfelt (2008) hevder at en tilnærming til arbeidsevne basert utelukkende på spørreskjema har sine

begrensninger fordi individ- og miljøfaktorer må ses i sammenheng. For kartleggingsarbeidet til jobbspesialister i Utvidet oppfølging betyr dette at arbeidsevne må vurderes i samarbeid med arbeidssøkeren, med tanke på en spesifikk jobb og kravene som stilles i denne, samt vedkommendes motivasjon, helse og kompetanse.

Det har blitt påpekt at NAV-veiledere opplever et ressurs- og tidspress i sitt arbeid med å kartlegge både arbeidsrettede og helhetlige behov hos arbeidssøkeren (Kane, 2020). Jobbspesialistene har fått større handlingsrom til å kartlegge sine arbeidssøkere enn hva som er tilfelle for veilederne i NAV. I samsvar med tidligere forskning bekrefter våre resultater at forventninger bør kartlegges og benyttes i oppfølging av arbeidssøkere. Våre funn viser at egenvurdert arbeidsevne henger sammen med både jobbrelatert mestringstro og forventning om å komme i arbeid, men at bare egenvurdert arbeidsevne kan forutsi antall timer i arbeid året etter tiltak for arbeidssøkere i Utvidet oppfølging. Egenvurdert arbeidsevne ser ut til å være den viktigste faktoren som, til en viss grad, kan benyttes til å forutsi om en arbeidssøker kommer i arbeid. Når jobbspesialister går i gang med å snekre jobber (European Union of Supported Employment (EUSE), 2010), er det viktig å kartlegge den relasjonelle arbeidsevnen til hver enkelt arbeidssøker på den aktuelle arbeidsplassen for å støtte opp under målene om integrering på arbeidsmarkedet, å sikre jobbfastholdelse og å få arbeidsgivere med på laget for å oppnå faste ansettelser i det ordinære arbeidsmarkedet.

Vi anbefaler at kontaktpersonen/jobbspesialisten til de arbeidssøkende i alle de tre tiltakene vi inkluderte, kartlegger arbeidssøkernes egenvurderte arbeidsevne ved opptak i tiltaket og regelmessig så lenge den arbeidssøkende deltar i tiltaket. Selv om vår studie ikke viser noen signifikant sammenheng for jobbrelatert mestringstro og forventning om fremtidig arbeidsdeltakelse, anbefaler vi også å kartlegge disse to individfaktorene fordi tidligere forskning har vist at også disse har en prediktiv verdi med tanke på sannsynlighet for å komme i arbeid. For jobbspesialistenes del betyr det at de ved å ta høyde for disse faktorene bedre kan vurdere hvilke arbeidssøkere som kommer til å trenge mer eller mindre intensiv oppfølging. En grundig vurdering av disse faktorene kan dermed gjøre arbeidet til jobbspesialister (og også veiledere i andre tiltak) til en viss grad mer effektivt. Vi anbefaler jobbspesialistene i samråd med arbeidssøkerne å være tydelige overfor arbeidsgivere om arbeidssøkernes egenvurderte arbeidsevne, jobbrelaterte

mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse, da det er viktig å tilpasse arbeidet til den enkeltes evner, muligheter og perspektiver for videre deltakelse på den spesifikke arbeidsplassen.

I en etterfølgende kommentartekst fra Ida Marie Hermansen, metodeveileder i Utvidet oppfølging ved NAV Gamle Oslo, diskuteres ut fra perspektivet til en jobbspesialist hvordan våre forskningsfunn både samsvarer og ikke samsvarer med veien til målet – nemlig ansettelse i ordinært lønnet arbeid.

REFERANSER

- Ahlström, L., Grimby-Ekman, A., Hagberg, M. & Dellve, L. (2010). The work ability index and single-item question: Associations with sick leave, symptoms, and health – a prospective study of women on long-term sick leave. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 36(5), 404–412. <http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.2917>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). *Høringsnotat om oppfølgningstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ce4a69bc1474c76b98aed01d933b24a/horingsnotat-12112018.pdf>
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven [NAV-loven]. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.
- Bartley, M. (1994). Unemployment and ill health: Understanding the relationship. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 48(4), 333–337. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.48.4.333>
- Brenninkmeijer, V., Lagerveld, S. E., Blonk, R. W. B., Schaufeli, W. B. & Wijngaards-de Meij, L. D. N. V. (2019). Predicting the effectiveness of work-focused CBT for common mental disorders: The influence of baseline self-efficacy, depression and anxiety. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 29(1), 31–41. <https://doi.org/10.1007/s10926-018-9760-3>
- Brouwer, S., Amick, B. C., Lee, H., Franche, R.-L. & Hogg-Johnson, S. (2015). The predictive validity of the return-to-work self-efficacy scale for return-to-work outcomes in claimants with musculoskeletal disorders. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 25(4), 725–732. <https://doi.org/10.1007/s10926-015-9580-7>

- Brouwer, S., Franche, R.-L., Hogg-Johnson, S., Lee, H., Krause, N. & Shaw, W. S. (2011). Return-to-work self-efficacy: Development and validation of a scale in claimants with musculoskeletal disorders. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21(2), 244–258. <https://doi.org/10.1007/s10926-010-9262-4>
- Braathen, T. N., Brage, S., Tellnes, G., Øyeflaten, I., Jensen, C. & Eftedal, M. (2014). A prospective study of the association between the readiness for return to work scale and future work participation in Norway. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 24(4), 650–657. <https://doi.org/10.1007/s10926-013-9497-y>
- Braathen, T. N., Eftedal, M., Tellnes, G. & Haugli, L. (2015). Work inclusion: Self-perceived change in work ability among persons in occupational rehabilitation. *Society, Health & Vulnerability*, 6(1), <https://doi.org/10.3402/vgi.v6.26624>
- Braathen, T. N., Veiersted, K. B. & Heggenes, J. (2007). Improved work ability and return to work following vocational multidisciplinary rehabilitation of subjects on long-term sick leave. *Journal of Rehabilitation Medicine*, 39(6), 493–499. <https://doi.org/10.2340/16501977-0081>
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2 utg.). Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- de Vries, H. J., Reneman, M. F., Groothoff, J. W., Geertzen, J. H. B. & Brouwer, S. (2013). Self-reported work ability and work performance in workers with chronic nonspecific musculoskeletal pain. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 23(1), 1–10. <https://doi.org/10.1007/s10926-012-9373-1>
- European Union of Supported Employment (EUSE). (2010). *European union of supported employment - verktøykasse*. Hentet fra <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010-Norwegian.pdf>
- Faul, F., Erdfelder, E., Lang, A. G. & Buchner, A. (2007). G*Power 3: A flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences. *Behavior Research Methods*, 39(2), 175–191. <https://doi.org/10.3758/bf03193146>
- Fitch, C., Hamilton, S., Bassett, P. & Davey, R. (2011). The relationship between personal debt and mental health: A systematic review. *Mental Health Review Journal*, 16(4), 153–166. <https://doi.org/10.1108/13619321111202313>
- Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. (2011). *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad* (FOR-2011-12-21-1471). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-21-1471?q=kvalifiseringsprogrammet>

- Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi. (2019). *Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi* (FOR-2019-02-04-65). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-02-04-65?q=forskrift%20for%20oppf%C3%B8lgningstjenester%20i%20egen>
- Fryers, T. (2006). Work, identity and health. *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health*, 2(1), 12. <https://doi.org/10.1186/1745-0179-2-12>
- Gensby, U., Limborg, H. J., Dyreborg, J., Bengtsen, E. & Malmros, P. Å. (2019). *Mobilisering af forskningsbaseret viden om arbejdsmiljø. Bedre sammenheng mellem forskning og praksis*. Roskilde: Samfundslitteratur.
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Lagerveld, S. E., Blonk, R. W. B., Brenninkmeijer, V. & Schaufeli, W. B. (2010). Return to work among employees with mental health problems: Development and validation of a self-efficacy questionnaire. *Work & Stress*, 24(4), 359–375. <https://doi.org/10.1080/02678373.2010.532644>
- Lima, I. A. Å. & Nicolaisen, H. (2016). Helse og legerklæring i arbeidsevnevurderingen. *Arbeid og Velferd*, (1), 105–120. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/helse-og-legerkl%C3%A6ring-i-arbeidsevnevurderingen>
- Malmberg-Heimonen, I., Natland, S. & Tøge, A.-G. (2014). Evaluering av «helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT). En klynge-randomisert studie. *Arbeid og Velferd*, (2), 60–72. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/evaluering-av-helhetlig-prinsippstyrt-metodisk-tilnaerming-hpmt>
- Nielsen, M. B. D., Madsen, I. E. H., Bültmann, U., Christensen, U., Diderichsen, F. & Rugulies, R. (2011). Predictors of return to work in employees sick-listed with mental health problems: Findings from a longitudinal study. *European Journal of Public Health*, 21(6), 806–811. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckq171>
- Nieuwenhuijsen, K., Noordik, E., van Dijk, F. J. H. & van der Klink, J. J. (2013). Return to work perceptions and actual return to work in workers with common mental disorders. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 23(2), 290–299. <https://doi.org/10.1007/s10926-012-9389-6>
- Nordenfelt, L. (2008). *The concept of work ability*. Brüssel: Peter Lang Publishing.

- Nøttingnes, C., Fersum, K. V., Reme, S. E., Moe-Nilssen, R. & Morken, T. (2019). Jobbrelatert mestringsstro ved muskel- og skjelettplager – et spørreskjema. *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 139(11). <https://doi.org/10.4045/tidsskr.18.0571>
- Reme, S. E., Øverland, S., Grasdahl, A. L., Ludvigsen, K., Løvvik, C. & Lie, S. A. (2013). *Effektevaluering av senter for jobbmestring: Sluttrapport*. Bergen: Uni Research. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xm-lui/handle/1956/7982>
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M. C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egen regi*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2642486>
- Shaw, W. S. & Huang, Y.-H. (2005). Concerns and expectations about returning to work with low back pain: Identifying themes from focus groups and semi-structured interviews. *Disability and Rehabilitation*, 27(21), 1269–1281. <https://doi.org/10.1080/09638280500076269>
- Shaw, W. S., Reme, S. E., Linton, S. J., Huang, Y.-H. & Pransky, G. (2011). 3rd place, PREMUS best paper competition: Development of the return-to-work self-efficacy (RTWSE-19) questionnaire – psychometric properties and predictive validity. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 37(2), 109–119. <http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.3139>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=sosialtjenestelov>
- Spjelkavik, Ø. (2016). *Arbeidsrettet brukeropfølging. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV? Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet/ Høgskolen i Oslo og Akershus*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/redusert-funksjonsevne-rapportarkiv/arbeidsrettet-brukeropfølging.place-then-train-i-kvalifiseringsprogrammet-i-nav>
- Tengland, P.-A. (2011). The concept of work ability. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21(2), 275–285. <https://doi.org/10.1007/s10926-010-9269-x>
- Tiltaksforskriften. (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (FOR-2015-12-11-1598). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>
- Volker, D., Zijlstra-Vlasveld, M. C., Brouwers, E. P. M., van Lomwel, A. G. C. & van der Feltz-Cornelis, C. M. (2015). Return-to-work self-efficacy and actual

- return to work among long-term sick-listed employees. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 25(2), 423–431. <https://doi.org/10.1007/s10926-014-9552-3>
- von Soest, T., Wagner, J. H. & Gerstorff, D. T. (2018). Self-esteem across the second half of life: The role of socioeconomic status, physical health, social relationships, and personality factors. *Journal of Personality and Social Psychology*, 114(6), 945–958. <https://doi.org/10.1037/pspp0000123>
- Waddell, G. & Burton, A. K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: Stationery Office.
- Wangen, G. (2019). Arbeidsinkludering som skreddersøm. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 125–148). Bergen: Fagbokforlaget.
- Øverland, S., Glozier, N., Henderson, M., Mæland, J. G., Hotopf, M. & Mykletun, A. (2008). Health status before, during and after disability pension award: The Hordaland Health Study (HUSK). *Occupational and Environmental Medicine*, 65(11), 769–773. <http://dx.doi.org/10.1136/oem.2007.037861>
- Øyeflaten, I., Hysing, M. & Eriksen, H. R. (2008). Prognostic factors associated with return to work following multidisciplinary vocational rehabilitation. *Journal of Rehabilitation Medicine*, 40(7), 548–554. <http://dx.doi.org/10.2340/16501977-0202>
- Øyeflaten, I., Opsahl, J., Eriksen, H. R., Braathen, T. N., Lie, S. A., Brage, S., . . . Breivik, K. (2016). Subjective health complaints, functional ability, fear avoidance beliefs, and days on sickness benefits after work rehabilitation – a mediation model. *BMC Musculoskeletal Disorders*, 17(1), 225. <https://doi.org/10.1186/s12891-016-1084-x>
- Aasdahl, L., Pape, K., Vasseljen, O., Johnsen, R. & Fimland, M. S. (2019). Improved expectations about length of sick leave during occupational rehabilitation is associated with increased work participation. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 29(3), 475–482. <https://doi.org/10.1007/s10926-018-9808-4>

VEDLEGG

Tabell 2 Bakgrunnskjennetegn ved arbeidssøkerne ved inklusjon og antall timer i arbeid

	Utvidet oppfølging (n = 56)		KVP og Ekstern (n = 26)		Statistikk	
	Antall	%	Antall	%	X ² (df)#	p-verdi
Kjønn						
Kvinne	23	41	10	38	0,050 (1)	0,823
Mann	33	59	16	62		
	Gjennom- snitt	Standard avvik	Gjennom- snitt	Standard avvik	t (df)#	p-verdi
Alder	27,1	5,7	38,9	13,1	-5,739 (80)	0,000
Egenvurdert arbeidsevne? (0-10; 10 = best)	7,9	1,7	7,3	3,0	0,904 (41)	0,371
Jobbrelatert mestringstro (1-10, 10 = best)	7,3	2,1	6,5	2,3	1,124 (39)	0,268
Forventning om arbeidsdeltakelse (0-8; 8 = lavest)	5,2	2,9	5,6	2,8	-0,429 (38)	0,670
Antall timer i arbeid per uke i året før tiltak	17,3	20,4	12,3	21,7	1,007 (78)	0,317
Antall timer i arbeid per uke i året etter tiltak	26,6	20,5	21,4	20,2	1,070 (78)	0,288
Antall timer i arbeid per uke – endrings- skår fra før til etter tiltak	9,3	23,5	9,1	20,2	0,029 (77)	0,977

Merknad. # Ikke alle arbeidssøkerne svarte på alle spørsmål

Tabell 3 Gjennomsnittskårer for antall timer i arbeid i uka i året før og etter tiltaket for de to gruppene

		Utvidet oppfølging (n = 52)		KVP og Ekstern (n = 27)		Gruppe x tidseffekt		
	Tid	Gjennom- snitt	Standard avvik	Gjennom- snitt	Standard avvik	F (df)	p-verdi	η^2 p
Timer i arbeid	Før tiltak	17,3	20,4	12,3	21,7	0,023 (1,77)	0,880	0,000
Timer i arbeid	Etter tiltak	26,6	20,5	21,4	20,2			

Tabell 4 Bivariat regresjonsanalyse mellom antall timer i arbeid og egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse separat for de to gruppene

	Utvidet oppfølging (N = 25)				KVP og Ekstern (N = 17)			
	β, Beta	95 % CI	p-verdi	R ²	β, Beta	95% CI	p-verdi	R ²
Egenvurdert arbeidsevne	4,61	0,474– 8,753	0,030	0,181	–0,554	–4,259– 3,151	0,753	0,007
Jobbrelatert mestringstro	2,99	–0,561– 6,549	0,095	0,117	0,050	–4,578– 4,678	0,982	0,000
Forventning om arbeidsdeltakelse	–1,24	–4,078– 1,598	0,375	0,036	0,332	–4,090– 4,754	0,874	0,002

Tabell 5 Korrelasjoner mellom egenvurdert arbeidsevne, jobbrelatert mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse

Korrelerte variabler	Hele utvalget	Utvidet oppfølging	KVP og Ekstern
Arbeidsevne – Mestringstro	0,820**	0,839**	0,854***
Arbeidsevne – Forventning	–0,370*	–0,485*	–0,298
Forventning – Mestringstro	–0,270	–0,369	–0,096

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Ida Marie Hermansen, Metodeveileder i Utvidet oppfølging
i NAV ved NAV Gamle Oslo

InNAVasjon – refleksjoner om et lite skritt i en stor etat

NAV er en av de store byråkratiske mammutene som vi må forholde oss til i vårt velferdssamfunn. Med store systemer følger gjerne standardiserte løp, omfattende regelverk og smale rom for fleksibilitet. Det er ikke overraskende at mange beskriver møter med offentlig byråkrati som å «befinne seg på et samleband», «falle mellom to stoler» eller «fungere som kasteball». Flere har opplevd at de ikke får hjelp til det de har behov for, eller at det rett og slett tar altfor lang tid. I et offentlig system som allerede er presset på ressurser, så skulle man kanskje tro at det ikke var mulig med spesielt tilpassede tjenester. Tjenesten Utvidet oppfølging i NAV og Supported Employment (SE) som arbeidsmetodikk har likevel vist at dette er gjennomførbart. Til tross for hva man måtte tenke om innovasjon og utvikling i det offentlige, så er ikke NAV redd for hverken nye prosjekter eller modernisering. I 2017 fikk samtlige NAV-regioner midler til å iverksette NAVs eget oppfølgingstiltak. Det kan nok være fristende å si at resten er historie, men det er nok mer presist å beskrive det som starten på en spennende, men også utfordrende reise.

En av grunnsteinene i SE er at alle som vil, *kan* jobbe – gitt riktig tilpassning og støtte. I dette ligger det et verdisyn om at alle mennesker har ressurser, til tross for eventuelle utfordringer eller tilretteleggingsbehov. Dette er jobbspesialistens viktigste kompass i møte med jobbsøkere og arbeidsgivere. Jobbspesialisten skal ha tro på jobbsøker, også når jobbsøkeren selv mister troen på at det finnes en plass for dem i arbeidslivet. Med søkelys på ressurser, tilrettelegging og arbeidstilpasning – såkalt *jobbsnekring* – kan mestringstroen fort komme snikende. Allerede på introduksjonsmøtet er jobbspesialisten tydelig på tjenestens formål om å finne en jobb tilpasset jobbsøkers interesser, kvalifikasjoner og arbeidsevne. Mulighet for tett oppfølging og kontakt også etter ansettelse er med på å tenne en gnist av jobbåp, selv hos kandidater som er i tvil om tiden for jobb er inne.

I tråd med SE skal deltakelse i Utvidet oppfølging være *frivillig*. Men som mottaker av økonomiske ytelser fra NAV er det ikke alltid slik at man

har en reell mulighet til å takke nei til NAVs insentiver om å komme i arbeid. Med ytelsene følger vilkår, forpliktelser og aktivitetsplikt, hvilket stiller et berettiget spørsmål om hvorvidt NAVs tilbud om tiltak alltid er eller oppleves som frivillig. Det er derfor ikke utenkelig at flere kan vokte seg for faktisk å takke nei til det NAV tilbyr av tjenester for å komme ut i arbeid, i frykt for å bli økonomisk sanksjonert. En kandidat som takker ja til Utvidet oppfølging for å tilfredsstille NAVs forventninger og krav, har det etter min erfaring vanskeligere med å komme ut i jobb. Dette betyr ikke nødvendigvis at vedkommende ønsker å forbli utenfor arbeidslivet. Snarere kan det handle om lav egenvurdering av arbeidsevne og manglende forventning om arbeidsdeltakelse. Som Johansen og Schönfelder belyser i sin undersøkelse, vil nok en grundigere kartlegging av disse elementene bidra til en bedre og mer tilpasset oppfølging for den enkelte.

Selv om ønske om jobb er inngangsvilkåret til Utvidet oppfølging, opplever jobbspesialistene at mange av deltakerne likevel kan kjenne på stor usikkerhet når det gjelder arbeidsdeltakelse. Dette kan dreie seg om frykt for å mislykkes eller at helsen skal forverres. Forsikring om jobbstøtte og oppfølging etter ansettelse er ofte det som skal til for at de likevel gjør et forsøk. Med jobbstøtte kan jobbspesialisten gå i dialog med arbeidsgiver om muligheter for tilrettelegging og tilpasning av arbeidsoppgaver og slik forhindre at arbeidstaker faller ut av jobb. Jobbspesialisten kan også bistå med å finne en ny jobb dersom arbeidsforholdet av en eller flere årsaker skulle vise seg ikke å fungere. I denne sammenhengen snakker jobbspesialistene om *jobbmatch* fremfor arbeidsevne. En jobbmatch tar også hensyn til jobbsøkers interesser og verdier og er ikke kun tilpasset evner og ferdigheter. Vår erfaring ved NAV Gamle Oslo er at god jobbmatch kan øke både mestringsstro og arbeidsdeltakelse hos jobbsøker. En stor andel av jobbsøkerne vi møter, har ønske om en gradvis arbeidsdeltakelse, for så å øke etter hvert som de mestrer arbeidsoppgavene og føler seg trygge på arbeidsplassen. Noen av jobbsøkerne øker arbeidsdeltakelsen sin raskere enn de forventet innledningsvis i prosessen, mens andre igjen kan bli nødt til å trappe ned. Videre kan arbeidsevnen ikke bare variere ut ifra type jobb, men også påvirkes av grad av støtte og uforutsette livshendelser. Følgelig bør arbeidsevne heller forstås som et dynamisk fremfor et statisk begrep, som Johansen og Schönfelder redegjør for i sin undersøkelse.

Det er ikke bare bordet, men også *ordet* som fanger. I Utvidet oppfølging omtales mottaker av tjenesten som jobbsøker, ikke «*klient*» eller

«bruker», som tradisjonelt blir benyttet i NAV. Flere, både i og utenfor NAV, har påpekt at slike formuleringer lett kan skape negative assosiasjoner. Mange vil nok kunne si seg enig i at begrepet *jobbsøker* er mer positivt ladet enn for eksempel *arbeidsledig*. Måten man snakker om et tema på, og begrepene som benyttes, er med på å forme forståelsen av dem. Trolig vil det å omtale og bli omtalt som en jobbsøker fremfor en klient eller arbeidsledig være med på å påvirke både selvforståelse, mestringstro og motivasjon. Fremfor å fokusere på at man er bruker av et system, dirigeres fokuset mot selve oppgaven – nemlig å finne jobb. Jobbspesialisten fungerer mer som en veileder og sparringspartner fremfor en rådgiver eller forvalter, ettersom det er jobbsøkeren som er ekspert på eget liv. En slik endring av rolleforståelse kan være uvant og fremmed både for tjenestemottakerne og øvrige ansatte i NAV, men like fullt være nøkkelen til suksess. Flere av jobbsøkerne til jobbspesialistene ved NAV Gamle Oslo har gitt uttrykk for at det å bli møtt som et *menneke* og ikke en bruker, har hatt stor betydning for deres vei tilbake til arbeidslivet. Håpet og forventningen om jobb påvirkes også av relasjonen mellom jobbsøker og jobbspesialist.

Det er ikke bare innenfor NAVs egne vegger jobbspesialistenes arbeidsmetodikk presser frem endringer. Målet med Utvidet oppfølging er ansettelse på ordinære vilkår, hvor samarbeid med arbeidsgiver og oppfølging på arbeidsplassen er sentrale virkemidler. Også arbeidsgivere har varierende erfaring når det gjelder samarbeid med NAV i forbindelse med rekruttering og arbeidsutprøving. Mange har blitt vant til muligheten til å teste ut potensielle nyansatte gjennom en utprøvingsperiode fritatt for lønn og forpliktelse til ansettelse, såkalt arbeidstrening eller arbeidspraksis. Selv om dette har vært veien inn i arbeidslivet for noen jobbsøkere, har andre opplevd at døren forblir stengt selv etter flere utprøvinger. Dette kan igjen svekke håp og forventning om å komme i jobb. Om man stadig opplever å bli behandlet som annenrangs arbeidskraft, kan både mestringstro og arbeidsevne få en betydelig knekk. For jobbspesialistene ved NAV Gamle Oslo er det viktig allerede innledningsvis å forsikre jobbsøkerne om at målet med tjenesten er lønnet arbeid – ikke arbeidstrening. Vi erfarer at også dette er med på å styrke både jobbhåp, mestringstro og forventning om arbeidsdeltakelse hos den enkelte.

SE som arbeidsmetodikk har trolig vært med på å nyansere forståelsen av hva arbeidsinkludering faktisk innebærer. I SE er det jobbsøker som styrer prosessen og setter premissene, ikke NAV eller arbeidsgiver. Man

har begynt å tilnærme seg jobbjakten med utgangspunkt i at det er jobben som skal tilpasses jobbsøker og ikke omvendt. Dette innebærer ikke bare endring av praktisk oppfølgingsarbeid, men også hvordan man tenker om oppfølging. Som med all annen endring så smerter det litt i byråkratiets ledd og muskler når man skal gjøre noe på en annen måte enn man har gjort tidligere. Implementering av en ny tjeneste som Utvidet oppfølging medfører også endring i rutiner, grensesnitt og samhandling på NAV-kontoret. Enkelte elementer ved metodikken vil kunne oppleves uvant og fremmed fra et forvaltningsorgans ståsted, og følgelig møte både motstand og samarbeidsutfordringer. Endringsprosesser som berører en hel organisasjon både praktisk og holdningsmessig, vil dermed ikke kunne ferdigstilles over natten. Tjenestens resultater vil dermed også påvirkes av hvor godt den er implementert. Johansen og Schönfelders undersøkelse ble gjennomført i løpet av oppstartsåret til Utvidet oppfølging, hvilket kan ha betydning for deres funn. Det kunne derfor vært interessant med en ny undersøkelse av tjenesten etter at den har fått etablert seg og kan vise til lengre operativ drift. At undersøkelsen ikke fant noen forskjell på arbeidsinkludering i en nylig oppstartet tjeneste sammenliknet med mer etablerte tiltak, lover godt for utviklingen av, og de videre resultatene til, Utvidet oppfølging. Som forskerne påpeker, er jobbrelatert mestringstro og vurdering av egen arbeidsevne vesentlig for å komme tilbake i arbeidslivet. Mange av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging erfarer at både mestringstro og arbeidsevne kan gå i bølgedaler i løpet av jobbsøkingprosessen. For noen deltakere går det bedre eller verre i jobb enn de selv hadde forventet, hvilket styrer behovet for oppfølging. Andre kan nesten ikke vente med å kaste fra seg støtteapparatets krykker. Dermed kan det individuelle oppfølgingsbehovet likevel være vanskelig å predikere helt innledningsvis i prosessen, selv om man riktignok kan skimte visse konturer. Snarere har vi erfart at det finnes mange ulike veier å benytte for å nå ønsket destinasjon. Noen ruter innebærer et par omveier, mens andre ikke engang er merket på kartet. At veien blir til mens man går, og at mye ikke lar seg predikere, er nok en erfaring samtlige jobbspesialister kan kjenne seg igjen i.

Kapittel 5

DEN VANSKELIGE VEIEN FRA NYTT TILTAK TIL FORANDRET PRAKSIS I NAV

SAMMENDRAG

Siden NAV ble opprettet i 2007, har organisasjonen og tiltaksapparatet vært i kontinuerlig endring. I 2017 fordelte Arbeids- og velferdsdirektoratet midler for å ansette jobbspesialister som tilbyr arbeidsrettet oppfølging for arbeidssøkere med såkalt situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. Tiltaket har tittelen Utvidet oppfølging og førte til at egne jobbspesialistteam ble etablert i alle NAV-regioner på utvalgte NAV-kontor. Tildeling av midlene var knyttet til en oppfordring til regionene om å utvide tiltaket med midler fra egne driftsbudsjetter.

I dette kapitlet har vi undersøkt hvilke føringer for utvidelse av jobbspesialistmodellen Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-regionen Troms har satt i perioden 2016–2019, slik at modellen på sikt kan bli tilbudt til aktuelle kandidater fra hele NAV-regionen. Vi har videre undersøkt hvilke tiltak som har vært planlagt og gjennomført for å sikre at erfaringer med Utvidet oppfølging blir delt med andre NAV-kontor i regionen som ikke har egne jobbspesialister, slik at tiltaket på sikt blir tilgjengelig for flest mulig arbeidssøkere. For å svare på disse spørsmålene har vi gjennomført en dokumentanalyse av et utvalg av plan- og rammedokumenter.

INNLEDNING

I dette kapitlet er vi interessert å undersøke hvilke føringer for utvidelse av jobbspesialistmodellen Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-regionen Troms har satt i perioden 2016–2019, slik at modellen på sikt kan bli tilbudt til aktuelle kandidater fra hele NAV-regionen. Vi vil videre undersøke hvilke tiltak som har vært planlagt og gjennomført i denne perioden for å sikre at erfaringer med Utvidet oppfølging blir delt med NAV-lokalkontor i regionen som ikke har egne jobbspesialister, slik at tiltaket på sikt blir tilgjengelig for flest mulig arbeidssøkere i en region.

Før vi presenterer metodisk design for vår undersøkelse, vil vi først beskrive framveksten av jobbspesialistmodellen i NAV for å illustrere hvor jobbspesialistene passer inn i organisasjonen. Siden NAV ble opprettet i 2007, har organisasjonen vært i kontinuerlig endring. I 2015 lanserte Arbeids- og velferdsdepartementet Meld.St. 33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). I denne meldingen beskriver departementet den foreløpig siste i en lang rekke omstruktureringer av det relativt unge NAV, med store konsekvenser for tjenestetilbud og kommunikasjon med brukerne. Med utgangspunkt i innsats- og oppfølgingsbehov deler departementet NAV sine brukere i fire kategorier. Brukere med behov for *standardinnsats* utgjør de med minst omfattende innsatsbehov og forventes å være i stand til å finne jobb på egen hånd. Brukere med *situasjonsbestemt innsats* vurderes til å ha behov for mer oppfølging for å komme inn på arbeidsmarkedet sammenliknet med brukere med standardinnsats. Brukere med *spesielt tilpasset innsats* er disse som etter en særskilt arbeidsevnevurdering har fått konstatert nedsatt arbeidsevne, og som derfor trenger ytterligere oppfølging fra NAV. Den siste kategorien omfatter brukere med *varig tilpasset innsats* og gjelder brukere der en arbeidsevnevurdering har vist varig nedsatt arbeidsevne (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 42).

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) beskriver et nytt arbeidsmarkedstiltak som skal komme brukere med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats til gode. Dette tiltaket med tittel Utvidet oppfølging ble implementert på landsbasis i 2017. Tiltaket bygger på erfaringer fra et forsøksprosjekt ved fem utvalgte NAV-kontor (Spjelkavik, Mamelund & Schafft, 2016b). Som følge av dette forsøksprosjektet har NAV siden 2017 fått mulighet til å tilby Utvidet oppfølging i egen regi. Tiltaket blir

finansiert med omdisponerte midler fra deler av tiltakskapitlet i statsbudsjettet. Dette er midler som tidligere har vært brukt for å kjøpe arbeidsmarkedstiltak hos private tiltaksleverandører.

Sentralt i tiltaket Utvidet oppfølging er bruk av en ny personalgruppe i NAV, omtalt som jobbspesialister. Jobbspesialistenes arbeid er undersøkt i arbeidspakke 2, «Bruk av jobbspesialister i NAV – erfaringer og effekter», i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN). Resultat fra undersøkelsene i arbeidspakke 2 er lagt fram i flere kapitler i denne antologien. Grunnlaget for jobbspesialistenes arbeid følger en metode som i internasjonal sammenheng er omtalt som Supported Employment (SE). Denne metoden med svakheter og suksessfaktorer er utførlig beskrevet i kapittel 2 i denne antologien. Hvordan jobbsøkere opplever å ha oppfølging av en jobbspesialist, er tema for kapittel 3. I kapittel 4 undersøkes det hvor effektiv Utvidet oppfølging er, sammenliknet med andre tiltak for arbeidsinkludering. Videre undersøkes det om mestringstro og motivasjon blant arbeidssøkende øker etter at de har fått oppfølging av en jobbspesialist.

Det finnes en god del litteratur tilgjengelig både om SE og om utviklingen av jobbspesialistmodellen i Norge (Frøyland & Spjelkavik, 2014a, 2014b; Heid, Blaasvær & Berg, 2017; Sannes & Spjelkavik, 2014; Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020; Spjelkavik, 2012; Spjelkavik m.fl., 2016b). Vi vil derfor her bare kort gjengi noen milepæler i denne utviklingen.

I 2017 fikk alle NAV-regioner tildelt midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tilsvarende 151,5 årsverk for å ansette jobbspesialister som en ny personalgruppe i NAV, og med spesiell kompetanse i SE som metodikk for arbeidsinkludering (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2017). På landsbasis har jobbspesialistmodellen vært implementert siden 2017 i alle NAV-regioner, men riktignok begrenset til et utvalg av NAV-lokalkontor. Fylkesledd og lokale ledd i NAV ble oppfordret til å utvide antall jobbspesialister, finansiert over andre budsjetter og tilskuddsordninger (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019a). Sommeren 2019 var det ansatt rundt 550 jobbspesialister i NAV (Fjeldstad, 2019). Det er tydelig at NAV-kontorene med egne jobbspesialistteam betrakter Utvidet oppfølging som et permanent tilbud i sitt metodiske repertoar for oppfølging av arbeidssøkende med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. Jobbspesialistmodellen skal altså være en fast del av den metodiske porteføljen av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Samtidig er det et overordnet velferdspolitisk mål å sikre et mest mulig likt tilbud til

Norges innbyggere, uavhengig av bosted. Dermed er det tydelig at ikke bare antall jobbspesialister må øke, men at oppfølging av arbeidssøkere gjennom jobbspesialister på sikt må være tilgjengelig, om ikke nødvendigvis på alle, men likevel på langt flere NAV-kontor enn de som startet opp i 2017.

METODE

Datagrunnlag

Vår undersøkelse bygger på en dokumentanalyse av et utvalg av plan- og rammedokumenter for å undersøke hvilke føringer som har vært lagt for en utvidelse av jobbspesialistmodellen. Vi har også sett på hvordan erfaringene fra pilotkontorene skal bli gjort tilgjengelige for andre NAV-lokalkontor.

Vi har lagt til grunn to dokumenter som kom forut for implementering av jobbspesialistmodellen. Det første dokumentet er Meld. St. 33 (2015–2016) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015), fordi bruk av jobbspesialister ble påpekt for første gang som et planlagt nytt tiltak i NAV i denne meldingen. Det andre dokumentet er forskningsrapporten om forsøket ved fem utvalgte NAV-kontor «*Kjerneoppgaver i NAV*» (Spjelkavik, Mamelund & Schafft, 2016a). Resultatene fra dette forsøket var en sentral inspirasjon for utforming av tiltaket Utvidet oppfølging på landsbasis.

Disse dokumentene retter seg mot ulike lesergrupper og har ulike formål. Meldinger til Stortinget (Meld. St.) «brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak. Meldingene er en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingen av dem i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon» (Stortinget, 2019). Dette vil si at Meld. St. retter seg først og fremst mot Stortinget selv, og i andre omgang til offentligheten for øvrig.

Forskningsrapporter adresserer en annen leserkrets siden de først og fremst retter seg mot forskere, praktikere, politiske beslutningstakere og byråkrater, og i mindre grad mot offentligheten for øvrig.

Videre har vi analysert sju rammedokumenter der Arbeids- og velferdsdirektoratet har beskrevet hvordan tiltaket Utvidet oppfølging skulle organiseres i de ulike NAV-regionene. De to første dokumentene er et foreløpig og et endelig tildelingsbrev (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2016, 2017). I disse brevene har Arbeids- og velferdsdirektoratet fordelt midler

for tiltaket, sammen med de første retningslinjene til NAV-regionene om hvordan dette tiltaket skal iverksettes.

De neste dokumentene vi har analysert, er de tre Mål- og disponeringsbrevene for 2017–2019 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017, 2018, 2019a) samt vedlegg for 2018 og 2019 (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019b). Arbeids- og velferdsdirektoratet sender ut mål- og disponeringsbrev årlig for å gi overordnede føringer for hva NAV-regionene skal prioritere. I 2018 og 2019 ble det i tillegg sendt ut et vedlegg der kravene som direktoratet stilte for implementering av Utvidet oppfølging i egen regi, ble nærmere presisert.

I tillegg har vi analysert gjennomføringsplanen for implementering av tiltaket i den daværende NAV-regionen Troms. En slik gjennomføringsplan har Arbeids- og velferdsdirektoratet etterspurt fra alle NAV-regioner i sitt foreløpige tildelingsbrev.

En del av datagrunnlaget, sammen med en del resonneringer som vår analyse bygger på, er hentet fra førsteforfatterens masteroppgave i sosialt arbeid (Karlsen, 2019). Ved siden av en dokumentanalyse bygger oppgaven på kvalitative intervju med de ansvarlige for implementering av jobbspesialistmodellen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, i NAV-regionen og på lokalt nivå. Med utgangspunkt i hvilke dokumenter som ble nevnt i disse intervjuene, føler vi oss trygge på at vårt dokumentutvalg gir et dekkende grunnlag for føringer som er gitt for utvidelse av tiltaket, og for erfaringsoverføring fra pilot- til andre NAV-lokalkontor.

Analysestrategi

Alle dokumenter ble først gjennom søkt elektronisk for treff på søkebegrepene «jobbspesialist*», «Utvidet oppfølging», «egenregi» og «egen regi». Hvert treff på et av disse begrepene ble deretter analysert i sin kontekst med hensyn til informasjon om en planlagt utvidelse av jobbspesialistmodellen, og informasjon om føringer for erfaringsoverføring fra pilotkontorene til andre NAV-lokalkontor.

Etiske hensyn

Meldinger til Stortinget og rapporten fra Arbeidsforskningsinstituttet er offentlig tilgjengelige dokumenter. Rammedokumentene for

implementering av tiltaket Utvidet oppfølging er NAV-interne dokumenter som vi har fått tilgang til fra våre samarbeidspartnere i NAV. Ingen av dokumentene er unntatt offentligheten. Derfor var det ikke nødvendig å innhente anbefaling fra Norsk senter for forskningsdata.

ANALYSE OG DISKUSJON

I denne delen analyserer vi først to sentrale styringsdokumenter som gikk forut for tiltaket Utvidet oppfølging. Deretter analyserer vi styringsdokumentene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har gitt føringer for implementering av tiltaket i NAV-regionene, før vi ser nærmere på hvordan tiltaket ble implementert i NAV-regionen Troms.

I den siste delen i dette kapitlet diskuterer vi implikasjoner fra den samlede analysen for forskningsspørsmålene som vi har formulert innledningsvis.

Fra eksterne tiltaksleverandører til utvidet oppfølging i egen regi

NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Meld. St. 33 (2015–2016)

Forut for lanseringen av denne meldingen ble størsteparten av avklarings- og oppfølgingstjenestene bestilt av NAV hos eksterne leverandører. I meldingen tok regjeringen stilling til en dragkamp mellom eksterne leverandører på den ene siden, som ønsket å beholde sitt oppdragsgrunnlag, og på den andre siden erfaringene fra tiltak i NAVs egen regi på utvalgte lokalkontor samt en sammenlikning av kostnader av eksterne vs. interne oppfølgingstiltak. Denne dragkampen, som vi beskriver i mer detalj i vår analyse av AFI-rapport 2016: 05, ble foreløpig avsluttet etter at en ekspertgruppe hadde avgitt sine anbefalinger for framtidig organisering av NAV (Ekspertgruppen, 2015). En av anbefalingene var nettopp at Arbeids- og velferdsetaten selv skal gjennomføre en vesentlig del av oppfølgingstiltakene i ordinært arbeidsliv.

I Meld.St. 33 sluttet departementet seg til ekspertgruppens anbefaling og signaliserte et ønske om å tilby en stor del av oppfølgingstjenestene i egen regi, med jobbspesialister som ny personalkategori i de lokale leddene i NAV. Dette er begrunnet med erfaringer «med oppfølging ved enkelte

NAV-kontor i dag, og dels hvordan etaten ønsker at oppfølgingstjenestene skal innrettes framover» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 60). I meldingen er det ikke spesifisert hvor mange jobbspesialister som må ansettes, og hvor mange NAV-lokalkontor som skal tilby oppfølging av arbeidssøkere gjennom jobbspesialister. Likevel er det tydelig at ambisjonen er at en betydelig del av utrednings- og oppfølgingsoppgavene skal ivaretas av NAV selv, framfor av eksterne tjenestetilbydere. Dette betyr at oppfølgingstjenester i egen regi var tenkt å være et permanent tiltak i Meld. St.33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015) på landsbasis og for en stor del av arbeidssøkende med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats.

Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket «Kjerneoppgaver i NAV». AFI-Rapport 2016: 05

En sentral premissleverandør for utforming av jobbspesialistmodellen i NAVs egen regi var forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (KIN). Forsøket varte fra 2012 til 2016. Resultatene fra evalueringen ble offentliggjort i en rapport, skrevet av forskere ved Arbeidsforskningsinstituttet (Spjelkavik m.fl., 2016b). Denne rapporten la sterke føringer for den senere utformingen av tiltaket Utvidet oppfølging.

Problemstillingen i rapporten var å undersøke om «utvidet avklaring og oppfølging av brukere i NAVs egen regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører, blir rimeligere og mer effektivt om de utføres av etaten selv» (Spjelkavik m.fl., 2016b, s. 3). Den sentrale erkjennelsen fra undersøkelsen av KIN-prosjektet var et klart ja. Av de fem forsøkskontorene scoret tre like bra og to bedre enn de eksterne tiltaksleverandørene. Rapporten og særlig den sentrale konklusjonen møtte sterk motstand fra bransjeforeningen til tiltaksbedrifter. De steile frontene i denne kontroversen blir synlig bl.a. i en rekke reportasjer, innlegg og motinnlegg i magasinet Velferd (Fjeldstad, 2017; Grimsrud, 2017; Mamelund, Spjelkavik & Steen, 2017; Qvortrup, 2017).

I rapporten ble det påpekt en del forutsetninger for at jobbspesialistmodellen i NAVs egen regi skal bli en suksess. En forutsetning er at jobbspesialister må etableres som en fast del av et NAV-kontor. Den andre er at jobbspesialister må følge opp betydelig færre brukere enn hva som er tilfelle for en veileder. En tredje forutsetning er at jobbspesialistene må arbeide metodisk i henhold til prinsippene i SE.

Alle disse tre forutsetningene er det tatt høyde for i de NAV-kontorene som senere har opprettet egne jobbspesialistteam, som del av tiltaket Utvidet oppfølging. Rapporten anbefaler bruk av dedikerte jobbspesialister til alle brukere som har behov for slike tjenester. Det bør derfor ikke begrenses til brukere på utvalgte pilotkontor.

Overordnede føringer for implementering av Utvidet oppfølging i NAV

Brev «Foreløpig tildeling innsats i egenregi»

Dette dokumentet, datert 08.12.2016, beskriver fordelingen av personellressurser i NAV-regionene finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2016). Alle NAV-regioner skulle få minst fem årsverk til ansettelse av jobbspesialister, slik at alle regioner skulle ha mulighet til å opprette tilstrekkelig robuste team i løpet av 2017. NAV-regioner som allerede hadde opprettet team med jobbspesialister, fikk økt finansiering for å sikre at disse allerede eksisterende miljøene kunne fungere som kompetansemiljøer for andre, nyopprettede team. Rollen som kompetansemiljøer gjaldt særlig de NAV-kontorene som hadde deltatt i forsøket «*Kjerneoppgaver i NAV*».

Til sammen finansierte Arbeids- og velferdsdirektoratet 151,5 årsverk for jobbspesialister. Flest årsverk ble fordelt til NAV-regionene Hordaland (17), Oslo (15) og Sør-Trøndelag (14). NAV-regionen Troms ble tildelt fem årsverk.

Utvidelsen av jobbspesialistmodellen, slik det er beskrevet i dette dokumentet, gjaldt først og fremst en anbefaling om økning av jobbspesialiststillinger gjennom egne driftsbudsjetter fra NAV-regionene eller lokalkontorene som hadde opprettet nye team. Direktoratet anbefalte også at hvert av de nye teamene skulle ha en egen teamleder.

I dokumentet er det lagt føringer for erfaringsoverføring fra eksisterende til nye jobbspesialister på den måten at jobbspesialistteamene som hadde deltatt i forsøket «*Kjerneoppgaver i NAV*», fikk i oppgave å medvirke i kompetanseoverføring til de nye teamene. Omfang og form på denne medvirkningen er ikke nærmere beskrevet.

Forventninger om erfaringsoverføring til de nye teamene er implisitt, siden direktoratet stilte krav til NAV-regionene om å sende inn en

gjennomføringsplan for implementering av innsats i egenregi. I denne planen ber direktoratet på side 5 bl.a. om en redegjørelse for «[h]vordan jobbspesialistene vil bli organisert internt i NAV-kontor eller på tvers av NAV-kontor» og «[h]vordan kompetansen skal bygges».

Brev «Endelig tildeling innsats i egenregi»

I forlengelsen av dokumentet *Foreløpig tildeling innsats i egenregi* sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev 13.02.2017 ut den endelige tildelingen (feilaktig datert med 2016) (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2017). Når det gjelder en planlagt utvidelse av modellen og erfaringsoverføring fra etablerte jobbspesialistteam til nye, inneholder den endelige tildelingen ingen endringer. Dermed understreker direktoratet i den endelige tildelingen at NAV-regionene står fritt til å organisere fordelingen av de tildelte jobbspesialiststillingene etter eget ønske, koblet med en forventning om at NAV-regionene finansierer ytterligere jobbspesialister fra sine driftsbudsjetter.

Mål- og disponeringsbrev i perioden 2017–2019 med vedlegg

Dokumentene vi har omtalt hittil, gikk forut for selve implementeringen av tiltaket Utvidet oppfølging i alle NAV-regionene. Etter at det ble etablert dedikerte jobbspesialistteam i alle regionene, er føringer for drift og videre utvikling fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side i hovedsak gitt gjennom årlige mål- og disponeringsbrev, med eventuelle vedlegg. Mål- og disponeringsbrev er direktoratets overordnede føringer på driften av NAV-regionene (Solstad, 2018).

Ett av de prioriterte målene som er påpekt i Mål- og disponeringsbrev for 2017, er for alle NAV-lokalkontor en økt innsats for inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Nevnt er spesielt unge brukere under 30 år og innvandrere fra utenfor EØS. For å nå dette målet formulerte direktoratet følgende føring:

For å øke inkluderingen må det etableres gode relasjoner til arbeidsgivere, og sikres samarbeid mellom enheter både i og utenfor NAV. Det bør legges til rette for fagmiljøer på tvers av enheter og fagområder slik at kunnskap om lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv ses i sammenheng med den arbeidsrettede oppfølgingen.

(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017, s. 3)

Relasjonsbygging med det lokale arbeidslivet er en av bærebjelkene i SE; altså metodikken som ligger til grunn for jobbspesialistenes arbeid. Derfor er det tydelig at tiltaket Utvidet oppfølging som startet opp i løpet av 2017, måtte være et sentralt bidrag til å innfri denne føringen i mål- og disponeringsbrevet. Jobbspesialistene er imidlertid ikke nevnt, annet enn i en påpekning på side 10 om at teamene som skal opprettes, skal jobbe i henhold til de faglige føringene som tidligere ble beskrevet i tildelingsbrevene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Mål- og disponeringsbrev for 2018 adresserer arbeidet til jobbspesialistene i NAV mer direkte. På side 2 formulerer direktoratet en forventning om å «ta i bruk ordinert arbeidsliv som arena for inkludering. Bruken av tjenester og virkemidler skal gi best mulig resultat for inkludering og overgang til arbeid» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018). Samme sted gjentas oppfordringen fra 2017 om å styrke og videreutvikle kontakten med arbeidsgivere. For å øke inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet heter det på side 3 at det «bør legges til rette for kompetansedeling mellom fagmiljøer på tvers av enheter og fagområder slik at kunnskap om lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv sees i sammenheng med den arbeidsrettede oppfølgingen». Selv om tiltaket Utvidet oppfølging ikke er nevnt særskilt, er det opplagt at jobbspesialistene har en sentral rolle i denne kompetansedelingen, siden både målgruppe, altså utsatte grupper, og premisser for det metodiske arbeidet, altså godt kjennskap til det lokale arbeids- og næringslivet, er kjernen i Utvidet oppfølging. Dette blir understreket på side 6 i en oppfordring til alle NAV-regioner om å utvide tilbudet med jobbspesialister. For å kunne realisere dette fikk NAV-regionene økt handlingsrom til å omdisponere inntil 200 millioner kroner fra tiltaksbudsjettet til det regulære driftsbudsjettet.

Med de årlige mål- og disponeringsbrevene følger også et eget vedlegg med faglige føringer for hvordan målene skal operasjonaliseres, inkludert vilkår for bruk av de tildelte midlene. For 2018 hadde vedlegget tittelen *Innsats i egenregi 2018 – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgings tiltaket* (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018).

I dette vedlegget understreker direktoratet intensjonen med en utvidelse av tiltaket Utvidet oppfølging, både gjennom økte ressurser fra direktoratet og gjennom en oppfordring til NAV-regionene «til å finansiere flere stillinger gjennom egne driftsbudsjetter for å sikre robuste fagmiljøer og et bedre tilbud til brukere» (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018, s. 2).

I vedlegget spesifiseres denne oppfordringen ikke nærmere, og det forblir opp til NAV-regionene selv til å definere hva de anser som «robuste fagmiljøer». Videre er det overlatt til NAV-regionene om de tolker oppfordringen om «et bedre tilbud til brukere» slik at dette gjelder de brukere som allerede har mulighet til å bli fulgt opp av en jobbspesialist i et av de eksisterende teamene, eller av eventuelle nyopprettede team andre plasser i regionen.

Vedlegget inneholder flere føringer som indikerer et fokusskifte i forhold til den opprinnelige innretningen av tiltaket. Den første endringen gjelder brukergruppen. Mens det i Mål- og disponeringsbrevet for 2017 ble påpekt at jobbspesialistene i hovedsak skulle jobbe med unge brukere under 30 år og innvandrere fra utenfor EØS, er det i vedlegget til Mål- og disponeringsbrevet for 2018 påpekt at tiltaket skal rettes inn mot «personer som ikke uten videre kan få stillinger på det åpne arbeidsmarkedet, men har behov for jobbutvikling, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplass» (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018, s. 1).

En annen endring gjelder et begrepsskifte for ledelsen av et jobbspesialistteam. Mens ledelsesfunksjonen i den foreløpige og endelige tildelingen fra hhv. 2016 og 2017 var omtalt som *teamleder*, er dette begrepet i vedlegget til Mål- og disponeringsbrevet for 2018 erstattet av begrepet *metodeveileder*, noe som gjenspeiler forventningen om at denne funksjonen først og fremst skal være fokusert på metodisk ledelse og veiledning, framfor personalledelse.

En tredje endring med relevans både for utvidelse av tiltaket og for kompetanseoverføring er en svært tydelig formulert forventning fra direktoratet rettet mot kontaktpersonene i fylkene (senere NAV-regioner) som har ansvar for å følge opp jobbspesialistteamene. Direktoratet anbefaler «å opprette kompetansemiljøer for Supported employment på 2 – 4 personer i de nye regionene, som kan ivareta kompetanse og kvalitetsarbeid» (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018, s. 3). Denne forventningen er på den ene siden satt fram svært ettertrykkelig. På den annen side er den heller utydelig, siden den mangler en nærmere beskrivelse av hva som er ment med en ivaretagelse av kompetanse og kvalitetsarbeid. Dermed var det opp til NAV-regionene å tolke om de først og fremst skulle jobbe med kompetanse og kvalitet i de eksisterende jobbspesialistteamene, eller om de skulle jobbe med å utvide kompetanse og kvalitet i SE utover de eksisterende teamene.

En av hovedprioriteringene i det relativt omfattende Mål- og disponeringsbrevet for 2019 er økt inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet. En annen prioritering er forsterket kontakt med arbeidsgivere (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019a). Begge deler beskriver grunnlaget for jobbspesialistenes arbeid, men er i Mål- og disponeringsbrevet rettet mot NAV som helhet. Imidlertid påpekes på s. 4 det spesielle ansvaret for oppfølgingstjenester i egen regi og for eksterne leverandører som en del av strategien for å nå disse prioriteringene. I dette brevet er det videre tatt opp igjen formuleringen fra 2017 om at jobbspesialister skal ha ansvar for langtidsledige som nærmer seg slutten av dagpengeperiode.

I Mål- og disponeringsbrevet for 2019 s. 6 blir det holdt fast at oppfølgingstjenestene i NAVs egen regi skal bli videreført og ytterligere styrket fra 200 millioner kroner i 2018 til kr 250 millioner kroner. Dette gjelder imidlertid ikke bare for tiltaket Utvidet oppfølging, men også for tiltaket Individuell jobbstøtte. For NAV-regionene er denne økningen i bevilgninger til driftsbudsjettet fulgt av et pålegg om å utvide tilbudet med jobbspesialister tilsvarende.

På samme måte som i 2018 inneholder også Mål- og disponeringsbrevet for 2019 et vedlegg med faglige føringer (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019b). I vedlegget registrerer direktoratet at NAV-regionene har tilført 143 årsverk for jobbspesialister til tiltaket Utvidet oppfølging. Disse er altså finansiert via lokalkontorenes driftsbudsjetter og kommer i tillegg til stillingene finansiert fra direktoratet. I vedlegget gjentas oppfordringen til NAV-regionene og lokalkontor fra 2018 om å utvide tiltaket ytterligere med flere jobbspesialiststillinger. På lik linje med vedlegget til Mål- og disponeringsbrevet for 2018 er målet med denne oppfordringen også i 2019 begrunnet med å sikre robuste fagmiljøer og et bedre tilbud til brukerne. På side 2 i vedlegget for 2019 uttrykker direktoratet et ønske om «en gradvis opptrapping av oppfølgingstjenester i egen regi, slik at tilbudet etter hvert kan bli landsdekkende». Tiltaket Utvidet oppfølging er en av tre oppfølgingstjenester som alle NAV-kontor skal kunne tilby. De andre to er oppfølgingstiltak anskaffet hos eksterne leverandører og Individuell jobbstøtte, som er et samarbeid mellom helsevesenet og NAV for å hjelpe personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelmisbruk tilbake i arbeidslivet.

Fortsatt på side 2 skriver direktoratet:

Ved å se de tre kategoriene som et helhetlig tjenestetilbud, vil NAV-kontorene gis et svært godt handlingsrom for å tilpasse tjenesten til brukernes behov, arbeidsmarkedet og NAV-kontorets sammensetning.

Dermed er det tydelig at direktoratet har en ambisjon om at alle NAV-lokalkontor på sikt bør kunne tilby alle tre former for oppfølgingstjenester, og at bruk av jobbspesialister i Utvidet oppfølging på sikt ikke skal være begrenset til de eksisterende teamene.

På side 4 beskriver Arbeids- og velferdsdirektoratet for første gang siden oppstarten hvordan tiltaket Utvidet oppfølging skal være forankret i NAV-strukturen:

Utvidet oppfølging styres gjennom Arbeids- og tjenestelinja i NAV. Det er fylkene/regionene som er ansvarlige for kvalitet, resultater, kompetanse og kvalitetsveiledning. Fylkenes kontaktpersoner forventes i 2019 å jobbe for å sikre kvaliteten i SE-metodikken gjennom støtte til NAV-kontorene og andre fagutviklingsaktiviteter. Utvidet oppfølging forutsetter at hele NAV-kontoret jobber med inkluderingskompetanse og sikrer at jobbspesialistene blir godt integrert i NAV-kontoret.

Ansvar til NAV-regionene for både en kvalitetssikring av jobbspesialistenes arbeid med de metodiske føringene slik SE legger opp til, samt en forankring og videreutvikling av inkluderingskompetanse på «hele NAV-kontoret», dokumenterer at Utvidet oppfølging er et tiltak som skal få en permanent plass i NAV. Det samme gjelder en, siden 2017 kontinuerlig økning i jobbspesialiststillinger, finansiert gjennom omdisponerte budsjettmidler fra direktoratet og driftsbudsjettene til NAV-regioner og NAV-lokalkontor.

Imidlertid inneholder hverken Mål- og disponeringsbrevet for 2019 eller vedlegget utfyllende informasjon om hvordan en opptrapping av Utvidet oppfølging skal gjennomføres, slik at alle NAV-kontor kan tilby disse oppfølgingstjenestene. Heller ikke er det avgrenset en tidshorisont for denne opptrappingen.

Vi vil i det følgende undersøke utvikling av jobbspesialistmodellen i NAV-regionen Troms for å se hvordan føringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har blitt operasjonalisert her, med tanke på en planlagt utvidelse av tiltaket Utvidet oppfølging og på erfaringsoverføring mellom jobbspesialistteamene til andre NAV-kontor.

Utvidet oppfølging i NAV-regionen Troms

I denne delen av analysen vil vi illustrere hvordan de nasjonale føringene har blitt operasjonalisert i en utvalgt NAV-region, og hvilke implikasjoner dette har for våre forskningsspørsmål. Først vil vi se på det sentrale ramedokumentet som regionleddet i NAV Troms hadde utarbeidet etter pålegg fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms

Gjennomføringsplan for implementering av innsats i egenregi i NAV-regionen Troms er datert 16.12.2016 (NAV Troms, 2016). I denne planen ble det beskrevet at implementering av tiltaket Utvidet oppfølging skulle skje i to team. NAV Harstad ble tildelt tre jobbspesialister finansiert gjennom midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og en jobbspesialist finansiert av kontorets egne driftsmidler. Jobbspesialistteamet i NAV Tromsø skulle bestå av tre stillinger. Finansieringen framgår ikke entydig av planen, siden bare to årsverk med finansiering gjennom direktorats midler stod til fordeling. I tillegg skulle det vurderes å finansiere ytterligere en jobbspesialist gjennom kommunale lønnsmidler. I hvert team skulle en av jobbspesialistene ha funksjonen som teamleder.

I gjennomføringsplanen ble det påpekt at opprettelsen av et team i Harstad er betraktet som en utvidelse av jobbspesialistmodellen, siden den kom i tillegg til det allerede eksisterende fagmiljøet ved NAV Tromsø. Når det gjelder det siste, påpekes det i planen at NAV Tromsø allerede har kompetanse på SE, men har manglet kapasitet til å spre denne metodikken. Det er ikke presisert hvordan erfaringsoverføring mellom teamene skulle organiseres, utover en generell forhåpning om at et samlet, større miljø «kan bidra på en god måte inn i hele fylket» (NAV Troms, 2016, s. 2). Planen inneholder ingen indikasjon på hvordan det større miljøet på de to lokalkontorene skal bidra i hele fylket, f.eks. gjennom oppfølging av aktuelle kandidater fra hele NAV-regionen, eller med kunnskap

og veiledning til å bygge opp nye fagmiljøer. I planens punkt 4 er det imidlertid framhevet at en egen ressursgruppe, bestående av fem ledere, fem veiledere, en medarbeider fra arbeidslivssenteret i NAV og koordinator NAV Troms, er etablert. Denne gruppen skulle utarbeide egne planer for utvikling av inkluderingskompetanse og for jobbspesialistenes arbeid i ulike tjenesteområder i NAV-region Troms.

På regionsnivå i Troms har det ikke blitt utarbeidet oppdaterte planer for videre utvikling av bruk av jobbspesialister i utvidet oppfølging i perioden 2017–2019.

Implementering i praksis – jobbspesialister i Troms i 2017–2019

Implementering av jobbspesialister i NAV Troms er utførlig evaluert andre steder (Schönfelder m.fl., 2020). Her vil vi se nærmere på hvordan tiltaket har utviklet seg med tanke på en utvidelse og erfaringsoverføring fra teamene som har blitt etablert i 2017 til andre NAV-lokalkontor i regionen.

I 2017 ble to team, i henhold til planen, etablert i NAV-lokalkontorene Tromsø og Harstad. Begge team bestod i utgangspunktet av tre jobbspesialister på heltid samt en halv stilling som metodeveileder på hvert av lokalkontorene. I NAV Harstad jobbet metodeveilederen i tillegg en halv stilling som jobbspesialist. I NAV Tromsø var, fram til 2018, den andre halvparten av stillingen som metodeveileder tilordnet andre oppgaver. Fra og med 2018 ble den halve stillingen som metodeveileder oppjustert til et helt årsverk.

Siden oppstart våren 2017 og fram til juni 2019 har det i begge team vært en del utskifting. Av de opprinnelige seks jobbspesialistene sluttet to i det ene teamet. Begge team ble i løpet av undersøkelsesperioden utvidet med henholdsvis to og tre nye jobbspesialister. I hvert av teamene sluttet en person etter kort tid, men uavhengig av at det tok en viss tid til alle vakante stillingene var besatt, ble antall jobbspesialistårsverk økt til nesten det dobbelte i perioden 2017–2019. En av de nyopprettede stillingene var øremerket oppfølging av arbeidssøkere i Kvæfjord, en av nabokommunene til Harstad. I samsvar med føringene gitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet om at jobbspesialister ikke skulle jobbe alene, men i team med minst tre, ble jobbspesialisten med ansvar for arbeidssøkere i Kvæfjord tilknyttet jobbspesialistteamet ved NAV Harstad.

En liknende løsning var diskutert for NAV Karlsøy der en ny jobbspesialist skulle være tilknyttet teamet i Tromsø. Dette har imidlertid ikke

blitt gjennomført, slik at økningen i stillingshjempler ved NAV Tromsø var forbeholdt oppfølging av arbeidssøkende der.

Antall årsverk for jobbspesialister har altså økt betraktelig i perioden 2017–2019. Når det gjelder antall stillinger, har NAV-regionen Troms dermed lyktes med å innfri kravet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om å opprette robuste fagmiljøer, slik det var framsatt i vedlegg til Mål- og disponeringsbrevet for 2018. Andre NAV-lokalkontor i regionen har fått tatt del i erfaringene fra Utvidet oppfølging gjennom blant annet ledermøter i regi av NAV Troms (Karlsen, 2019). Det har imidlertid ikke blitt lagt til rette for at det kan opprettes nye team med jobbspesialister ved andre NAV-kontor i regionen. Utvidelse av jobbspesialistmodellen har derfor bare funnet sted i svært beskjedent omfang og ved store kontor.

I samme vedlegg hadde direktoratet oppfordret til å opprette kompetansemiljøer for SE i de nye regionene. I henhold til gjennomføringsplanen for implementering av innsats i egenregi i NAV-regionen Troms skulle en slik ressursgruppe ha vært nedsatt allerede i 2017 (NAV Troms, 2016). Vi har i vår diskusjon av denne planen gjort oppmerksom på at gruppen skulle bestå av fem ledere, fem veiledere, arbeidslivscoach og koordinator NAV Troms. Organisasjon og virkemåte til støtteapparatet rundt tiltaket Utvidet oppfølging i NAV-regionen Troms har blitt analysert andre plasser (Karlsen, 2019). Vi vil nøye oss her med å påpeke at det ble opprettet en slik ressursgruppe, men at den i praksis ikke fungerte etter hensikten. Gruppen har avholdt ett møte og har etter dette ikke vært i drift og derfor heller ikke bidratt til utformingen av tiltaket Utvidet oppfølging.

Den koordinerende funksjonen mellom jobbspesialistteamene og oppgaven med organisatorisk videreutvikling av tiltaket ble hovedsakelig ivaretatt av koordinatoren, først i NAV Troms og senere i den nye NAV-regionen Troms og Finnmark. Arbeidsoppgavene til koordinatoren var imidlertid knyttet til oppfølging av flere ulike prosjekter og tiltak. Derfor var koordinatorens rolle når det gjaldt tiltaket Utvidet oppfølging, begrenset til å fungere som mellomledd mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-kontorene. Systematiske planer for en utvidelse av modellen eller for erfaringsoverføring til andre NAV-kontor i regionen ble ikke utarbeidet.

AVSLUTNING

Vi har innledningsvis påpekt at NAV har vært under kontinuerlig utvikling og endring siden organisasjonen ble opprettet i 2007. Ikke minst gjelder det et mangfold av metoder og tiltak som har vært og fortsatt blir prøvd ut, enten i begrensede pilotforsøk på enkelte NAV-kontor eller i form av nye tiltak på landsbasis. Bruk av jobbspesialister i Utvidet oppfølging er et eksempel på det siste. Dette tiltaket svarer på et behov som er påpekt i en egen melding til Stortinget, og som har bred politisk støtte. Tiltaket bygger på SE, som er en internasjonal brukt metode med dokumentert positiv effekt. Tiltaket bygger videre på et grundig evaluert forsøksprosjekt som har vært gjennomført i fem NAV-kontor i ulike NAV-regioner.

Direktoratene er del av statsbyråkratiet. De effektuerer politikken til departementene som er del av den til enhver tid sittende regjering. Arbeids- og sosialdepartementet har i perioden 2017–2019 gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet kontinuerlig økte bevilgninger for tiltaket Utvidet oppfølging. Vår gjennomgang av styringsdokumentene har vist at direktoratet har gitt disse bevilgningene videre til NAV-regionene, sammen med en oppfordring om å utvide tiltaket med egne budsjetter. Tiltaket hadde således en solid start, organisert i henhold til spesifikke føringer for implementering og organisatoriske rammer, og til metoden som blir brukt enhetlig av jobbspesialistteam i alle NAV-regioner.

Med denne målrettede satsingen over tre år har direktoratet oppnådd at antall jobbspesialister har økt betraktelig. Vår gjennomgang av utviklingen for Utvidet oppfølging i NAV-regionen Troms har imidlertid også vist at økningen i antall jobbspesialister ikke nødvendigvis innebærer at oppfølging gjennom jobbspesialister er tilgjengelig for arbeidssøkere med oppfølging fra andre NAV-kontor, enn de som har etablert egne jobbspesialistteam i oppstarten av tiltaket i 2017. Føringer til NAV-regionene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er konsentrert om økning i antall jobbspesialister ved etablerte team, ikke om en økning i antall jobbspesialistteam. Føringene fra direktoratet har heller ikke inneholdt informasjon om hvordan erfaringene fra de etablerte jobbspesialistteamene skal bli gjort tilgjengelig for andre NAV-kontor, slik at disse på sikt skal kunne bygge opp egne team for aktuelle kandidater blant sine jobbsøkere.

I vedlegget til sitt Mål- og disponeringsbrev for 2018 har Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefalt at NAV-regionene skulle opprette

kompetansemiljøer for SE, dedikert til å ivareta kompetanse og kvalitetsarbeid. Anbefalingen ble gjentatt i Mål- og disponeringsbrevet for 2019, men heller ikke her presisert hvem disse kompetansemiljøene skal koordinere og støtte, hva kompetanse- og kvalitetsarbeid skal innebære, eller om koordinering og støtte skal gjelde støtte for de eksisterende eller eventuelle nye fagmiljøer. Når det gjelder utvikling av tiltaket Utvidet oppfølging i NAV-region Troms, viser vår analyse at denne anbefalingen fra direktoratet ikke har blitt tatt til følge.

Etter en vellykket oppstart av Utvidet oppfølging i 2017 vil vi hevde at utviklingen per 2019 har mistet en del av sitt momentum med tanke på en utvidelse av tiltaket. Det samme gjelder tydelige strategier for å sikre at erfaringene fra NAV-lokalkontor som har egne jobbspesialistteam, formidles til slike som ikke har. Direktoratets strategi ser ut til å ha vært å sikre utvidelse av etablerte jobbspesialistteam ved større NAV-kontor mer enn å spre jobbspesialistmodellen til flere (mindre) NAV-kontor. Utviklingen ser ut til å stoppe opp halvveis på vei til målet om å bli et landsdekkende tilbud for alle aktuelle kandidater uavhengig av hvilket NAV-kontor de tilhører.

I de faglige føringene for tiltaket Utvidet oppfølging er det spesifisert at en jobbspesialist skal kun jobbe med oppfølging av arbeidssøker for å finne arbeid, og ikke med saksbehandling, terapi eller generell veiledning (Arbeids- og tjenesteavdelingen, 2018; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019b). For et lite NAV-kontor vil det være en tilnærmet umulig oppgave å etablere egne team med jobbspesialister da dette nødvendigvis ville gå på bekostning av ressursene kontoret har til å utføre øvrige lovpålagte oppgaver. I denne sammenhengen er det viktig å minne om at så sent som i 2015 var 170 av 456 NAV-kontor bemannet med tre personer (Lorch-Falch, 2016). Disse 456 kontorene er antatt til å bli redusert til under 300 i løpet av 2020, ved at mindre NAV-kontor blir slått sammen til større enheter (Ringnes, 2019). For en utvidelse av spesialiserte tiltak som Utvidet oppfølging betyr det at flere NAV-kontor i prinsippet kommer til å ha et stort nok volum til å etablere egne jobbspesialistteam.

I praksis betyr imidlertid en sammenslåing av små kontor til større enheter av flere grunner ikke automatisk at handlingsrommet til de nye enhetene øker. For det første må alle de lovpålagte oppgavene fortsatt utføres, også i de nye og større enhetene. For det andre betyr en større organisasjon ikke automatisk at muligheten til å omdisponere egne driftsbudsjetter

øker. For det tredje forsvinner ikke de geografiske utfordringene med samenslåingen av flere små NAV-kontor til en større enhet. Uavhengig av størrelsen til de nye enhetene bygger arbeidet til jobbspesialistene både på en tett kontakt med og kunnskap om det lokale næringslivet, og på en tett, intensiv og ofte langvarig oppfølging av arbeidssøkere. Store avstander mellom den fysiske samlokaliseringen av et jobbspesialistteam og området den enkelte jobbspesialisten betjener, setter begrensninger for begge disse premissene. For det fjerde har den individuelle jobbspesialisten ikke en isolert rolle i NAV-systemet, men er, av god grunn, blitt pålagt en tilknytning til robuste fagmiljøer. Alle disse faktorene påvirker muligheten til å etablere nye team med jobbspesialister.

Siden 2017 har jobbspesialistteam blitt etablert i alle NAV-regioner, men bare i et fåtall NAV-kontor. For å utvide tiltaket Utvidet oppfølging til flere NAV-kontor kommer det til å bli en utfordring å sikre robuste fagmiljøer, ikke minst utenfor byer og større tettsteder.

På lik linje med andre velferdstjenester i helse- og sosialforvaltningen må også NAV ved innføring av nye tiltak balansere implementering av virkemidler opp mot likhetsprinsippet, slik at forskjellsbehandling på grunn av bosted blir unngått i størst mulig grad. Hvordan kan en håndtere utfordringer som geografi og størrelse på NAV-kontor og likevel klare å gi det best mulige tilbudet til en så stor del av befolkningen som mulig? Føringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er avgjørende for hvilke oppgaver som blir prioritert.

Spørsmålet om hvordan erfaringene fra de eksisterende jobbspesialistteamene skal overføres til NAV-kontor som ikke har jobbspesialister, må bli adressert langt tydeligere i føringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV-regionene. Den videre utviklingen av tiltaket Utvidet oppfølging kommer til å bli avhengig av slike konkrete føringer. Disse bør også inkludere krav om å utvikle en spesifisert tidsplan for utvidelsen av tiltaket i regionene.

Seniorrådgiver Ane Stø i Arbeidsinkluderingskontoret i Arbeids- og velferdsdirektoratet har fulgt implementeringen av jobbspesialistmodellen i tiltaket Utvidet oppfølging siden oppstart. Under arbeidet med vårt kapittel har vi fått mange nyttige innspill fra vår samarbeidspartner i Arbeidsinkluderingskontoret på våre analyser og tolkninger. Den påfølgende kommentarartikkelen er et viktig supplement til vår analyse, ut fra perspektivet til direktoratet.

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Meld. St. 33 (2015–2016)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017>
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2016). *Foreløpig tildeling innsats i egenregi- endring*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2017). *Endelig tildeling innsats i egenregi – 16/6573*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2018). *Innsats i egenregi 2018 – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017). *Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV fylke*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). *Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019a). *Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019b). *Vedlegg til MD-brev 2019 – faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi*. Oslo.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Fjeldstad, Ø. (2017). Kritisk søkelys på prestisjeprosjekt i NAV. Forskere i uheldig dobbeltrolle. *Magasinet Velferd*, (1-2017), 16–18.
- Fjeldstad, Ø. (2019, 29.04.2019). Krevende hverdag for jobbspesialister i Nav, *Magasinet Velferd*. Hentet fra <https://velferd.no/arbeidsliv/2019/krevende-hverdag-for-jobbspesialister-i-nav>
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014a). Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 18-32). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014b). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Grimsrud, K. (2017). Forsøk med alvorlige feil. *Magasinet Velferd*, (4-2017), 33.
- Heid, N., Blaasvær, N. & Berg, N. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hen-

- tet fra <https://fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2017/supported-employment-for-arbeidssokere-med-bistandsbehov-rapport-2017-.pdf>
- Karlsen, T. H. P. (2019). *Utvidet oppfølging i egen regi. Erfaringsoverføring mellom NAV-kontor*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/10037/16465>
- Lorch-Falch, S. (2016). Uklart hvor mange Nav-kontor som forsvinner. *E 24 Dine Penger*, (20.05.2016). Hentet fra <https://e24.no/karriere/i/kjvee6/uklart-hvor-mange-nav-kontor-som-forsvinner>
- Mamelund, S.-E., Spjelkavik, Ø. & Steen, A. H. (2017). Forfeilet kritikk av Arbeidsforskningsinstituttet. *Magasinet Velferd*, (4-2017), 32-33.
- NAV Troms. (2016). *Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms: 16.12.2016*. Tromsø.
- Qvortrup, J. (2017). Et forsøk dømt til å lykkes. *Magasinet Velferd*, (4-2017), 34.
- Ringnes, I. (2019). Store omstillinger ved halvparten av NAV-kontorene. *MEMU – Mennesker og muligheter*, (10.09.2019). Hentet fra <https://memu.no/artikler/store-omstillinger-ved-halvparten-av-nav-kontorene>
- Sannes, T. A. S. & Spjelkavik, Ø. (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 124-140). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M. C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2642486>
- Solstad, A. (2018). *Kort om NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2012). Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37(3), 163-172. Hentet fra <https://doi.org/10.3233/JVR-2012-0611>
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E. & Schafft, A. (2016a). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV* (05). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E. & Schafft, A. (2016b). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. AFI-Rapport 2016:05*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stortinget. (2019). *Om regjeringens publikasjoner*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Ane Stø, seniorrådgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kapittel 5 viser noen av utfordringene med å utvikle jobbspesialistrollen som et nytt tjenestetilbud i NAV, uten at de økonomiske og organisatoriske rammene samtidig er på plass. Implementeringen av Utvidet oppfølging fra 2017 har vært preget av usikre forutsetninger, der NAV har hatt klare ønsker om å gjøre tiltaket landsomfattende, mens Arbeids- og sosialdepartementet har gitt oss et lite handlingsrom for å prøve dette ut, uten å gi lovnader om framtidige økninger. Siden NAV er politisk styrt, er det hvert år knyttet spenning til hvilket handlingsrom departementet vil gi til tiltak i NAVs egen regi, fremfor å eventuelt styrke tilbudet innenfor eksterne arbeidsmarkedstiltak.

Satsingen på jobbspesialiststillinger i NAV må først og fremst ses opp mot NAVs overordnede mål om å bistå flere brukere til å komme i jobb. Det er viktig for NAV å hele tiden utvikle tjenestene for å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at Utvidet oppfølging er et viktig tilbud for mange arbeidssøkere som har behov for bistand for å få og beholde en jobb, og at det er et viktig bidrag til å utvikle inkluderingskompetanse i NAV som helhet. Vi i Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker derfor å utbre satsingen og jobber for å oppnå et nasjonalt tilbud.

Samtidig er det viktig å innhente erfaringer og vurdere innretningen etter hvert, og vurdere dette opp mot resultater og kvalitet i eksterne tiltak. Arbeids- og sosialdepartementet er opptatt av at NAV skal ivareta et godt leverandørmarked, og at NAV skal fortsette å bruke tilstrekkelig med plasser i oppfølgingstiltaket. Det å innføre en ny rolle i en sentral statlig organisasjon som NAV krever at politiske myndigheter har tillit til at NAV kan ivareta kvalitet og kompetanse og kan vise til at satsingen er en fornuftig bruk av offentlige penger.

Vi er dermed i den situasjonen at vi må kunne vise til gode resultater, god organisering og økt faglig kvalitet, uten å vite hva som er endepunktet på reisen. Flere av problemstillingene som forfatterne av kapitlet berører, er derfor gjenkjennelige dilemmaer som Arbeids- og velferdsdirektoratet står eller har stått i. Heldigvis kan vi allerede nå kvittere ut noe av dette.

Kapitlet viser også hvor krevende det er for et fylkes- eller regionledd å støtte opp under en ønsket retningsendring med begrensede ressurser og handlingsrom. Selv om det er mye penger i NAV-systemet, er det meste bundet opp i viktige og lovpålagte tjenester, og handlingsrommet lokalt er dermed ikke så stort som en kanskje skulle ønsket. På toppen av det hele legger de årlige Mål- og disponeringsbrevene opp til at myndige NAV-kontor selv skal utforme sitt tjenestetilbud for å løse oppdragene som framgår av brevet. Mulighetene for detaljerte direktiver er dermed begrenset.

I kapitlet etterspørres hvorfor Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har gitt føringer om at jobbspesialiststillingene skal fordeles jevnere utover, for at flere NAV-kontor kan ta del i utviklingen.

Det å innføre en ressurskrevende, men faglig attraktiv tjeneste som Supported Employment (SE) i NAV har mange utfordringer. Vi er klar over at mange NAV-kontor som ennå ikke har blitt med på satsingen, er utålmodige etter å sette i gang, og mange har på eget initiativ opprettet team der medarbeiderne skal jobbe etter place–train–tilnærming, selv om de ikke er jobbspesialister. Ved å spre de tildelte midlene tynt utover kunne flere NAV-kontor tatt del i denne tjenesten, men det ville gitt oss store utfordringer med å utvikle en jobbspesialistrolle som er godt forankret i både SE-tradisjonen og i NAVs lovverk og forvaltningspraksis.

Et NAV-kontor har en mengde oppgaver som skal løses, og bare en liten del av dette handler om å støtte brukerne ut i jobb. Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært opptatt av at det må en ordentlig satsing til for å innføre en ny rolle i NAV og for å endre hvordan vi forholder oss til arbeidsøkere med store bistandsbehov. Det store prosjektet med Utvidet oppfølging er ikke bare å innføre et nytt tiltak i NAV, men å forene et grasrot- og frivillighetsbasert SE-perspektiv med Nordens største velferdsforvaltning.

Ved å tildele alle NAV-kontor en stilling hver kunne vi satt nye jobbspesialister i en vanskelig situasjon, der de både hadde liten innflytelse på egen arbeidssituasjon og ble møtt med store forventninger om resultater. Et for lite miljø gjør det vanskelig for jobbspesialistene å jobbe faglig godt, utvikle sin kompetanse og bidra til en kulturendring ved det aktuelle kontoret.

For å forhindre utvanning av SE og en mulig konklusjon om at satsingen ikke gir forventede resultater, har vi vært opptatt av å legge stramme rammer for tjenesten, for å øke sannsynligheten for at de første

jobbspesialist-teamene kunne lykkes med å jobbe etter metoden i sitt NAV-kontor. Tanken er at når dette viser seg vellykket, vil det være flere som ønsker dette, samtidig som vi får erfaringer med hva som er lurt å gjøre i andre kontor som kommer etter.

Det er ennå ikke klart om det er et mål at alle NAV-kontor skal ha jobbspesialistteam. Dette er delvis avhengig av hvilket handlingsrom vi får fra politisk ledelse til å gjøre mer oppfølging i egen regi framfor å anskaffe dette fra tiltaksleverandører. I kapitlet pekes det også på en annen utfordring: at mindre NAV-kontor kan oppleve å ikke ha «råd» til et helt team med minst tre jobbspesialister, og det er også en faktor som kan begrense utbredelsen nasjonalt.

Samtidig med innføringen av Utvidet oppfølging i enkelte NAV-kontor ble det satt i gang et arbeid med å utvikle inkluderingskompetanse i NAV, der vi ønsker at andre roller enn jobbspesialisten jobber ut fra det samme verdigrunnlaget og place–train-tilnærmingen, men i mindre omfang enn en jobbspesialist. I 2016 lanserte Arbeids- og velferdsdirektoratet en veileder i inkluderingskompetanse som skulle bygge opp under dette arbeidet. Denne veilederen er oppdatert i 2020 og legger enda mer vekt på behovet for at NAV-veiledere og markedskontakter får rammer til å utvikle inkluderingskompetanse i oppfølging av brukere på vei mot arbeid (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016, 2020).

I et slikt perspektiv kan en tenke seg at de mindre NAV-kontorene kan ha mest utbytte av å jobbe med inkluderingskompetanse, siden de ikke vil ha nok ressurser til å sette av til hele jobbspesialiststillinger. Slike vurderinger er en del av tjenesteutviklingen i NAV, der vi hele tiden må vurdere hva som gir oss mest for pengene.

I kapitlet etterlyses tydelige strategier for å dele erfaringene fra NAV-lokalkontor som har egne jobbspesialistteam, til slike som ikke har.

Her peker forfatterne på et tilbakevendende problem i NAV. Det har vært utfordrende å finne fram til gode systemer for å overføre erfaringer og gode grep fra ett NAV-kontor til et annet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har likevel hatt en strategi om at det er et sentralt ansvar å ha grep om kompetanse og kvalitetsutvikling i denne satsingen for å sikre at alle får den samme opplæringen, og at systemene som utvikles, har overføringsverdi til andre NAV-kontor.

Siden 2017 har Arbeids- og velferdsdirektoratet innført flere grep etter hvert som vi har fått erfaring og kunnskap om hvordan tjenesten kan gjøres bedre. Vi har blant annet utviklet metodeveilederrollen og et system for kvalitetsveiledning, og vi jobber kontinuerlig med tilpasninger for å jobbe mer innenfor fagsystemene i NAV. Grunnkurs for jobbspesialister og metodeveiledere er også utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i løpet av disse årene. Alt dette er viktige strukturer å ha på plass, som vil gjøre det lettere for nye team å starte opp.

Kapitlet viser også gjennom sitater fra Mål- og disponeringsbrevene at Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt en utvikling i forståelsen og styringen av tjenesten gjennom årene, der vi har strammet betydelig inn på det faglige innholdet. Vi har tydelig lært mye selv av å starte opp, støtte og styre Utvidet oppfølging i NAV. Gjennom erfaringer og tilbakemeldinger fra jobbspesialist-teamene og fylkeskontaktene har vi fått kontinuerlige innspill om grep som kan gjøre tjenesten bedre, eller bedre rammene for jobbspesialistene.

I utvikling av den nye rollen i NAV har vi også fått verdifulle innspill fra forskningsmiljøer, som blant annet flere artikler i denne boka er et eksempel på. I en framtidig utvidelse av Utvidet oppfølging er det viktig med innsikt i hvordan vi kan ivareta jobbspesialistene for at de skal trives i jobben, hva som er viktig for arbeidsgiverne, og hva som er viktig for deltakerne.

Kapitlet viser også at det er mye igjen å ta lærdom av i tjenesteutvikling i NAV. Vi trenger mer kunnskap om hvordan vi kan spre kompetanse mellom NAV-kontor og jobbe systematisk med kompetanseutvikling.

Kapitlet beskriver en bekymring for om Utvidet oppfølging vil stoppe opp halvveis i løpet, at vi i 2019 mistet en del av momentumet med tanke på en utvidelse av tiltaket

Dette er en velbegrunnet bekymring som vi også ser i lys av at det heller ikke i statsbudsjettet for 2020 er foreslått noen økning i rammene til Utvidet oppfølging. Det er begrensninger på hvor mye NAV kan legge til selv på allerede stramme budsjetter, så for en virkelig økning av Utvidet oppfølging er vi avhengige av å få økt rammene over statsbudsjettet.

Samtidig er det grunn til å stoppe opp og glede seg litt over det som er oppnådd så langt. Ikke minst har vi fått være med på et retningsskifte i NAV og innenfor sosial- og velferdsfeltet. Interessen for SE og inkluderingskompetanse har økt markant de siste årene, og denne interessen vil forhåpentlig komme NAVs brukere til gode.

Kapitelforfatterne gir for eksempel full støtte til at jobbspesialister bør være et tilbud i alle NAV-kontor, og det er ikke sikkert at et slikt perspektiv ville vært like naturlig for bare fem år siden. Dette nye fokuset gir grunnlag for optimisme for at NAV vil jobbe stadig mer i tråd med place–train og inkluderingskompetanse, og at vi vil få mer forskning om hvordan vi kan sikre varig tilknytning til arbeidslivet for utsatte grupper.

REFERANSER

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Veileder med drøftingsnotat*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2020). *Veileder for inkluderingskompetanse i NAV. Arbeidsplassen som mål og middel. 2020–2021*. Oslo.

Kapittel 6

EN POLICYSTUDIE AV ET TILTAK FOR Å FÅ FLYKTNINGER HURTIG I ARBEID

«Hurtigsporet ble importert fra Sverige,
men kom til Norge for å dø!»

SAMMENDRAG

I dette kapittelet ser jeg nærmere på policyutviklingen knyttet til arbeidsinkludering av flyktninger, og mer spesifikt på policybeslutningen hurtigsporet. Hurtigsporets formål er å tilrettelegge for hurtigere gjennomføring av introduksjonsprogrammet (toårig opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakelse i arbeids- eller utdanningsrettede tiltak) og dermed tidligere inntreden i utdanning eller arbeidsliv. Fire år etter introduseringen av hurtigsporet er det fortsatt uklart hva dette egentlig er, og hvordan man skal iverksette det. Gjennom innholdsanalyser av en rekke dokumenter og feltarbeid i tre ulike kommuner viser jeg at kontinuerlig policyutforming påvirker forståelsen av hurtigsporet, og dermed også arbeidet med det.

INNLEDNING

Norge har lenge hatt en politisk målsetting om at flest mulig i befolkningen skal forsørge seg selv ved hjelp av arbeidsinntekt. I praksis betyr dette at alle skatter, trygder og overføringer skal være utformet slik at det lønner seg å være i arbeid heller enn å stå utenfor arbeidsmarkedet. Dette fokuset på arbeid ble i Attføringsmeldingen (Sosial- og helsedepartementet, 1991) omtalt som «arbeidslinja» og regnes i dag som grunnmuren i det norske velferdssamfunnet (som beskrevet av Kane og Spjelkavik i kapittel 1). Prinsippene i arbeidslinja har kjennetegnet norsk politikk svært lenge (Øverbye & Stjernø, 2012), men ble en viktig del av den politiske debatten først på 1990-tallet (Bungum, Forseth & Kvande, 2015; Sosial- og helsedepartementet, 1992). Velferdsmeldingen fra 1995 definerer arbeidslinja slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis eller samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). Sett opp mot flyktninger fastslo regjeringa for første gang i 1997 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1997) at arbeidslivet er den viktigste integreringsarenaen for flyktninger (Djuve, 2011). Den første formaliseringen av dette kom med introduksjonsloven (2003). Sammenslåingen av Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten til Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i 2006 og opprettelsen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) samme år bidro begge til en sterkere iverksettelse av arbeidslinja (Øversveen & Forseth, 2018).

Integrering kobles ofte sterkt til ulike faser av livet; arbeidslivet, bolig, utdanning, helse osv. (Ager & Strang, 2008; Korac, 2001). Økonomisk uavhengighet, det å møte mennesker, forbedret språkopplæring og gjenvunnet selvtillit er faktorer som arbeidstilknytning kan bidra til (Ager & Strang, 2008). Samtidig er det en uttalt målsetting for integreringspolitikken at «alle som skal leve og bo i Norge, kommer i jobb, blir skattebetalere og deltakende borgere» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 4). Denne målsettingen iverksettes gjennom tiltak som skal bidra til at flyktninger kommer hurtig i arbeid eller i utdanning, for dermed å oppnå fast tilknytning til arbeidslivet. Regjeringens politikk er tydelig på at det å ha et arbeid å gå til, og å delta i arbeidslivet, er essensielt for å lykkes i et nytt samfunn. På den måten forstås arbeid som nøkkelen til å bli integrert i samfunnet. Det samme fokuset kjennetegner også politikktutformingene i

Sverige og Danmark (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016; Utlændinge- og Integrationsministeriet, 2016; Arbetsmarknadsdepartementet, 2009), og arbeidsinkludering kan dermed sies å være en sentral del av flyktningpolitikken i den nordiske velferdsmodellen (NOU 2017: 2).

«Samarbeidserklæringen om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet» (heretter referert til som 'samarbeidserklæringen') ble inngått i 2016 mellom partene i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Samarbeidserklæringen tydeliggjorde det arbeidsrettede fokuset i integreringspolitikken. Målsettingen med samarbeidserklæringen er å få flere flyktninger i jobb, og flere arbeidsrettede tiltak gis fellesbenevnelsen «hurtigspor». Hurtigsporet ble imidlertid ikke den integrerte delen av introduksjonsprogrammet¹ som var forventet (Rambøll, 2019).

Jeg skal i dette kapittelet analysere innholdet i, og implementeringen av hurtigsporet, med den hensikt å øke forståelsen av hvorfor man ikke har kommet lenger med implementeringen av hurtigsporet. Kapittelet kan dermed bidra med kunnskap om hvordan kompleksiteten i slike satsinger kompliserer gjennomføringen, og det kan også gi noen anbefalinger om hva som skal til for at man skal lykkes. Jeg ser på hurtigsporet som en policybeslutning innenfor policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger. En policy forstås som innholdet i et politikkområde. Dermed består policyen av tiltak, virkemidler, strategier og retningslinjer som rettes mot et spesifikt formål; her arbeidsinkludering av flyktninger. Policyen skal bidra til å løse en samfunnsutfordring, som i dette tilfellet er at for få innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt i arbeid eller utdanning.

Hurtigsporet ble studert som en del av arbeidspakke 4 «Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv – en evaluering av samhandlingen mellom stat-kommune og av 'hurtigspor' for flyktninger» i forskningsprosjektet «Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV».² Prosjektet var et samarbeid mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. Dette kapittelet baserer seg både på innholdsanalyser av en rekke offentlige dokumenter og 62 gjennomførte intervjuer i Nord-Norge i perioden 2017–2018.

¹ Introduksjonsprogrammet er et individuelt tilpasset, obligatorisk og fulltids kvalifiseringsprogram som personer med flyktningstatus skal gjennomføre. Målsettingen er at deltakerne skal få grunnleggende ferdigheter i norsk språk og samfunnsliv, og dermed også bli forberedt til arbeid eller utdanning. Deltakelsen i programmet utløser en introduksjonsstønad. Kommunene er ansvarlige for introduksjonsprogrammet.

² En stor takk rettes til Marit Aure, Tina Hansen, Nina Hermansen, Kai Morten Kolberg, Hanne Trine Normann og Ida Martine Pettersen for samarbeidet i prosjektet.

POLICY – POLITIKKENS INNHOLD

Begrepet policy er engelsk, og det finnes ikke noen god norsk fagterminologi for dette (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 21). Hill og Hupe definerer policy som «behavior as well as intentions, and inaction as well as action [...] [they have] a purposive course of actions [...] which arises from a process over time» (Hill & Hupe, 2009, s. 4). Hill legger til at det er dynamiske beslutninger som tas i et nettverk av beslutninger (Hill, 2009). Policy skiller seg fra politikk ('politics') ved at fokuset er på politikkenes innhold og ikke de politiske beslutningsprosessene. Et viktig kjennetegn er at dette innholdet skal ha et formål og svare på en samfunnsutfordring.

Policyer har begrenset varighet og er i kontinuerlig videreutvikling, noe som innebærer at de stadig overlapper hverandre (Hill, 2009, s. 8). Samtidig utvikles policyer under påvirkning fra andre felt og med flerfoldige aktører involvert, karakteristisk for dagens samstyring (Røiseland & Vabo, 2008). Dermed er policyer ikke bare komplekse i seg selv, men de har i tillegg et flernivåaspekt ved seg. Policyene strekker seg over flere politiske nivåer, og de varierer også med hensyn til hvor konkrete de er (Howlett, 2009; Schneider & Sidney, 2009). Studier av policyer må derfor ikke bare fokusere på et aspekt av policyenes flere nivåer, men bør også inkludere flernivåstudier med bakgrunn i at policyer påvirker hverandre, og at aktiviteter på et område kan påvirke også andre policyer.

Hill (2009) peker på at observatøren identifiserer policyer. Dette innebærer at policyene er subjektive og består av en rekke beslektede beslutninger og handlinger. Litteraturen opererer med ulike inndelinger av policyenes livsløp (Fedreheim, 2013; Hill & Hupe, 2009). Tradisjonelt ble implementering eller iverksetting av politikk forstått som en prosess hvor det først ble fattet vedtak, før disse skulle realiseres (Kjellberg & Reitan, 1995). I den typen forståelse er implementering en prosess som skjer i ulike faser, og studier av uavhengige faser er problematiske på grunn av policyenes kompleksitet og flernivåaspekt. I nyere forskning blir heller disse fasene sett på som del av en syklus; *policyutforming* (beskrevet som 'policy formulation' i Hill & Hupe, 2009), *policybeslutning* og *implementering* er gjensidig avhengige av hverandre og overlapper hverandre (Fedreheim, 2013). Hill og Hupe påpeker at den essensielle ideen for å forstå forholdet mellom policy og implementering kan være «implementation follows formulation and decisions theorem» (Hill & Hupe, 2009,

s. 4). Sett som en syklus innebærer dette at politikere i policyutformingen identifiserer et problem, og policyens innhold med målsettingene, målgruppene, tiltakene osv. skal matche den politiske realiteten (May, 1991). Dette innebærer å prioritere og forkaste ideer underveis, og det åpner opp for et stort påvirkningsrom (Schneider & Ingram, 1997).

Det kan videre være vanskelig å finne et eksakt tidspunkt for når en policy først ble introdusert. Policyer kan være formelle i form av lovgivning, bestemmelser eller andre offisielle hendelser (May, 1991), og en policybeslutning kan være resultatet av en politisk prosess og presentert i form av et dokument eller lignende (Winter, 1994). Samtidig som det er vanskelig å si når en policy oppstår, er det også vanskelig å si når den avsluttes, men Goggin (1990) hevder at implementeringen avsluttes når etablerte rutiner er på plass.

Policyer kan dermed forstås subjektivt, at de er dynamiske og gjensidig avhengige av andre policyer, at de ikke har noe klart start- og sluttspunkt, og at de ikke nødvendigvis trenger å tydeliggjøre hvordan de var designet, hvem som bestemte hva som skulle gjøres, og hvem som tok beslutningene om hva formålet skulle være (Fedreheim, 2013).

METODE

Datainnsamlingen som danner grunnlaget for dette kapittelet, pågikk i perioden høsten 2017 til sent 2018. Studien er meldt til Norsk senter for forskningsdata (meldeskjema 54599). Datamaterialet inkluderer innholdsanalyser av relevante offentlige dokumenter og 62 kvalitative intervjuer.

I policyanalyser er studier av offentlige dokumenter ofte en sentral del. Politiske beslutninger og prosesser beskrives grundig gjennom stortingsmeldinger, offentlige utredninger og forhandlinger knyttet til disse. For å se på en historisk prosess og utviklingen av policyer er det derfor nyttig å grave bakover i tid gjennom de offentlige dokumentene. Med utgangspunkt i samarbeidserklæringen er det gjennomført studier av relevante dokumenter innenfor policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger. Dokumentene var tilgjengelige på www.regjeringen.no og www.stortinget.no. Formålet med innholdsanalysen (Bratberg, 2014, s. 84) var å lære mer om utviklingen fram mot policybeslutningen og å systematisere og sammenfatte innholdet i disse dokumentene. I tillegg til å se hvordan policyen

omtales og gjengis, var formålet å trekke slutninger knyttet til forhold utenfor teksten. Det var derfor nødvendig å supplere innholdsanalysen med andre data.

Totalt ble det gjennomført 62 kvalitative intervjuer med tre ulike grupper: 1) totalt 32 ansatte i kommunal og statlig del av NAV og ansatte og ledere i kommunale helse- og omsorgstjenester, utdanningssektorer og flyktningetjenester, 2) 15 arbeidsgivere som har flyktninger i arbeids- og språkpraksis og 3) 15 flyktninger. Informantene ble rekruttert ved dypdykk, ved hjelp av kontaktpersoner i NAV og ved bruk av snøballmetoden.

Målsettingen med intervjuene var å få informantenes subjektive beskrivelse, dvs. erfaringer med hurtigspor-ordningen, samhandlingen mellom stat, kommune, arbeidsgiver og flyktninger, og erfaringene med arbeidet med arbeidsinkludering. Ulike intervjuguider var utviklet for de ulike gruppene med informanter. Intervjuene varierte fra ca. 30 minutter til flere timer og ble gjort på ulike lokasjoner. Alle intervjuene er tatt opp på bånd og transkribert, i tråd med prosjektets datahåndteringsplan. I tillegg til intervjuene har det vært gjennomført møter med de involverte aktørene fra de tre lokale NAV-kontorene både i forkant og etterkant av datainn-samlingen. Dette arbeidet bygger også på diskusjonene fra disse møtene.

Det ble gjennomført datainnsamling i tre ulike kommuner i Troms og Finnmark fylke, alle utvalgt av NAV. Av anonymiseringshensyn har kommunene fått de fiktive navnene Sjø, Fjord og Fjell. Formålet med å studere ulike kommuner var å få økt kunnskapstilfang og økt forståelse av ulike måter å organisere kvalifiseringsarbeidet på ut fra kommunale variasjoner.

Selve analysen av data ble gjort i flere steg. Alle forskerne i prosjektet gjennomførte en første analyserunde i fellesskap, og jeg videreutviklet dette. Det første jeg gjorde, var en dekontekstualisering hvor steg 1 innebar at alle intervjuene ble gjennomgått, og alt som omhandlet hurtigsporet, ble trukket ut. Steg 2 innebar at alt datamaterialet ble lest på nytt og kodet med andre koder enn 'hurtigsporet', som var den innledende kodingen. Steg 3 innebar en kategorisering (kvantifisering av datamaterialet i tråd med Kvale, Brinkmann, Anderssen & Rygge, 2009), hvor alle intervjuene ble gjennomgått for å se hvor mange som kjente til hurtigsporet. Steg 4 innebar meningsfortolkning for å finne frem til meningsstrukturer og andre relasjoner. Dette var dermed en rekontekstualisering

innenfor bredere referanserammer (Kvale mfl., 2009). Selve kodeprosessen ble gjennomført ved bruk av NVivo (et digitalt analyseverktøy som er hyppig brukt i kvalitativ forskning).

HURTIGSPORET – POLICYUTFORMING OG -BESLUTNING

Jeg vil nå presentere hva hurtigsporet er, og hva det innebærer. Jeg baserer denne gjennomgangen på innholdsanalysene som er gjennomført. I presentasjonen ser jeg på polisyklusen knyttet til policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger, med hurtigsporet som policybeslutning. Jeg er klar over at også det å se på policyer som sykluser er problematisk, all den tid det er vanskelig å unngå at man studerer faser. Man bør studere policyer ut fra et flernivåperspektiv (Fedreheim, 2013; McGinnis, 2011; Sabatier, 1986). Denne gjennomgangen viser policybeslutningen og konkretiseringen av den. Senere i dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn på hvordan policyen blir utformet gjennom iverksettelsen av den. Enhver beskrivelse av en policyutforming og -beslutning vil på en eller annen måte være en forenkling av virkeligheten.

Jeg har tidligere vist til hvordan arbeidslinja preger norsk politikk, og i stadig økende grad også norsk integreringspolitikk. Bakgrunnen for hurtigsporet (og dermed også samfunnsutfordringen) ligger nettopp i erkjennelsen av at for få innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt i arbeid eller utdanning. Selv om hurtigsporet som *policybeslutning* kom i 2016, var det prosesser i gang tidligere for å formulere policyen. Den store økningen i asylsøkere til Norge i 2015 førte til et bredt sosialt engasjement, også i arbeidslivets hovedorganisasjoner. Diskusjonen dreide seg om hvordan sikre at flest mulig av asylsøkerne kom i arbeid. Utformingen av hurtigsporet viser hvordan regjeringens politikk blir tydeliggjort og konkretisert i samarbeid med partene i arbeidslivet, og også hvordan mange ulike aktører bidrar i utformingen av en policy (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Det som forener disse prosessene, er at de munner ut med policybeslutningen hurtigsporet.

Integreringsmeldingen presenterer policybeslutningen hurtigsporet

Stortingsmeldingen «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk» (ofte referert til som integreringsmeldingen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016) presenterte flere mål for at flyktninger skulle komme hurtigere i arbeid eller utdanning. Målsetting 32 blant regjeringens tiltak er å «etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 14). Selve begrepet hurtigsporet brukes dermed for første gang i integreringsmeldingen.

Et av hovedfokusområdene i integreringsmeldingen var å gi introduksjonsprogrammet et mer arbeidsrettet innhold. Tiltak som ble foreslått, innebar alle en konkretisering av en satsing innenfor policyfeltet; arbeidsinkludering av flyktninger. Konkret inneholdt tiltakene:

- kartlegging av den enkeltes kompetanse allerede i mottaksfasen;
- yrkesveiledning allerede i asylmottak;
- sikre arbeids- og utdanningsrettede tiltak som en del av den enkeltes individuelle plan.

Stortingsmeldingen foreslo også institusjonelle tiltak som:

- å etablere et hurtigspor, og
- gi arbeidsmarkedsfaglig veiledning tidlig i introduksjonsprogrammet.

Det ble lagt føringer for at videre policyutforming skulle skje i samarbeid mellom myndighetene og de ulike partene i arbeidslivet: «Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 42).

Policyutforming gjennom en samarbeidserklæring mellom regjeringen og de ulike partene i arbeidslivet

Arbeidslivets hovedorganisasjoner hadde flere innspill til ulike tiltak og løsninger på samfunnsutfordringen og diskuterte temaet i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd³ høsten 2015 (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). En arbeidsgruppe ble nedsatt i februar 2016 for å utrede mulige tiltak videre. Arbeidsgruppens forslag inneholdt en skisse til et hurtigspor og ble presentert 31. mai 2016 som «Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Arbeidet med samarbeidserklæringen sammenfalt med Integreringsmeldingen, men jeg forstår førstnevnte som selve formaliseringen av hurtigsporet, og dermed også som policybeslutningen.

De ulike partene⁴ som sto bak samarbeidserklæringen, fremhever at det var enighet om at «det er betydelige inkluderingsutfordringer for flere grupper på arbeidsmarkedet, for eksempel innvandrere [...]» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2). Videre poengterer partene høy sysselsetting og behovene for kvalifisering og kompetanseutvikling som grunnlag for samarbeidet.

Samarbeidserklæringen presenterer en rekke tiltak for «å legge til rette for en stabil tilknytning til arbeidslivet for innvandrere med fluktbakgrunn» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2):

- kartlegging av kompetanse og godkjenning av utdanning;
- realkompetansevurdering;
- individuell tilpassing av introduksjonsprogrammet;
- tidlig språkopplæring;
- økt arbeidsretting;
- raskere spor inn i arbeidslivet for dem med etterspurt kompetanse;
- tett oppfølging, læring og kompetanseoppbygging underveis.

Partene i samarbeidserklæringen foreslår å ta i bruk lønnstilskudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger (som for eksempel men-

³ Dette er et samarbeidsforum mellom minister for arbeidslivs- og pensjonspolitikk og lederne i de åtte største partsorganisasjonene i landet.

⁴ Arbeids- og sosialdepartementet, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Unio, KS, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Hovedorganisasjonen Virke, Akademikerne og Arbeidsgiverforeningen Spekter.

torstøtte) som forsterkende arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Et viktig poeng i samarbeidserklæringen er at samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter skal forsterkes gjennom at de fordeler videre satsing mellom seg. Myndighetene skal ta seg av oppfølgingen knyttet til integreringsloven (2020), mens arbeidslivets hovedorganisasjoner skal bidra med flere og varierte tiltaksplasser i arbeidslivet for å sikre arbeidstrening, opplæring og kompetanseheving samt spre informasjon til bedrifter om hurtigsporet og den nye satsingen (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016).

Med samarbeidserklæringen som en oppfølging av Integreringsmeldingen ble hurtigsporet presentert som en policybeslutning. NAV, kommunene og partene i arbeidslivet fikk dermed en ytterligere konkretisering av hvordan de skal arbeide for å øke arbeidsdeltakelsen blant flyktninger.

HURTIGSPORET SOM SYMBOLPOLITIKK - I UTAKT MED SAMFUNNSUTFORDRINGEN

Jeg vil nå gå nærmere gjennom hva som har kommet frem om hurtigsporet, og jeg vil se nærmere på om dette kan bidra til å forklare den manglende suksessen til hurtigsporet, som omtalt av Rambøll (2019). Denne gjennomgangen vil vise at selv om man har en policybeslutning, er det ikke gitt at denne kan implementeres uten ytterligere policyutforming. Dette peker på at det å studere policyer som en syklus vil være nyttig her. De senere årene har det å forstå ulike konsekvenser av policyutformingen og begrensninger knyttet til denne fått større forskningsfokus (jf. Schneider & Sidney, 2009).

Hvilket hurtigspor?

I løpet av møtet med de lokale NAV-kontorene i oppstarten av prosjektet ble det klart at både lederne og programrådgiverne var usikre på hva hurtigsporet skulle være og bety for dem i deres daglige arbeid, selv om de kjente til ordningen og hensikten med den. Denne usikkerheten vekket vår nysgjerrighet, og datainnsamlingen startet med utgangspunkt i at vi forventet lite kjennskap til hurtigsporet.

Av de 62 intervjuene vi gjennomførte, viser kategoriseringen at det kun er 28 som sier at de kjenner til hurtigsporet, og seks personer sier at de kun kjenner til det som et begrep og ikke kan redegjøre for innholdet. Ser vi nærmere på disse tallene, kommer det frem at det er store forskjeller mellom de ulike kommunene. Færrest kjenner til hurtigsporet i Fjell kommune og flest i Fjord kommune. De kommunale forskjellene kan nok i all hovedsak forklares ut fra kommunenes varierende fokus på hurtigsporet; fra å ha satt av ekstra tidsressurs til ikke å prioritere arbeidet med hurtigsporet på grunn av andre arbeidsbelastninger.

I hele datamaterialet på 62 intervjuer er det én flyktning og to arbeidsgivere som kjenner til hurtigsporet. Hurtigsporet er en administrativ ordning som de som arbeider tettest med deltakerne i introduksjonsprogrammet, skal kjenne til, og det er derfor forventet at flyktninger og arbeidsgivere ikke kjenner til ordningen. Våre funn om dårlig kjennskap til hurtigsporet er i tråd med Rambøll (2019), som fant at både ledere av introduksjonsprogrammet og i NAV var usikre på hva hurtigsporet skulle innebære.

Det at ledere og programrådgivere i de lokale NAV-kontorene i 2017 og 2018 ikke kjenner til hva hurtigsporet skal være, viser at policyens realisering i konkrete tiltak og arbeidsmåter er mangelfull. Policyutformingen på styringsnivået har ikke vært tilstrekkelig konkretisert og detaljert til at utførerne har forståelse av hva de skal gjøre. Dermed ser vi at en uklar policyutforming ikke kommer til syne hvis man kun studerer det på styringsnivået, men at det synliggjøres når man studerer hvordan det iverksettes på enkeltpersonnivå.

Hurtigsporets uklare målgruppe – «jeg tror de hurtigsporer seg selv»

Det at både lederne og programrådgiverne i de lokale NAV-kontorene var i tvil om hva hurtigsporet skulle bety for dem, forstår jeg som en usikkerhet knyttet til hvem målgruppa for ordningen skal være. Samarbeidserklæringen definerer målgruppa til å være «innvandrere med fluktbakgrunn som kan klare seg uten lange, forutgående opplæringsløp» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2). I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2017 spesifiseres det ytterligere at hurtigsporet gjelder «deltakere som har etterspurt kompetanse»

(Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 4). Integreringsmeldingen definerer målgruppa for tiltakene til å være: «de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 42). Det vi kan lese ut fra dette, er at det gjelder flyktninger som har med seg en kompetanse som gjør at de ikke trenger lange opplæringsløp.

Til tross for disse formuleringene av målgruppa for hurtigsporet uttrykker informantene at de er uenige i hvem målgruppa for tiltak bør være. Definisjonen av målgruppa som flyktninger *med* kompetanse gjør at det her er snakk om tiltak mot det Schneider og Sidney (2009, s. 107) kaller ei «heldig stilt» gruppe (ressurssterke med positivt inntrykk). Informantene våre etterlyser tiltak rettet mot avhengige (ressurssvake med positivt inntrykk) og avvikere (ressurssvake med negativt inntrykk). To sitater fra Fjell og Sjø kommune tydeliggjør dette og viser hvordan de mener tiltakene heller bør rettes mot de ressurssvake:

Utfordringen er jo dem med liten og ingen skolegang, særlig kanskje analfabeter, kvinner på 40–50 år som aldri har vært i jobb, som nå skal lære seg norsk, de skal lære seg å gå på skole, og det å få dem ut i arbeid er kanskje den største utfordringen på landsbasis egentlig. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Fjell kommune)

Og de som kommer som analfabeter, hvordan jobber vi godt med dem for å kvalifisere dem. Hvordan ... Vi har ikke ... så uavhengig av hurtigsporet så mangler vi løp for de her gruppene i et ordinært introløp. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune)

Det at hurtigsporet ikke treffer den målgruppa informantene mener er viktigst, har også kommet frem i samtalene vi har hatt med NAV i for- og etterkant av datainnsamlingen. Det er et tydelig funn i prosjektet at programrådgiverne er mer opptatt av at samfunnet bør sette i gang målrettede tiltak for personer som sliter med helseutfordringer.

Informantene poengterer samtidig at de flyktningene som kan falle inn i hurtigsporets definerte målgruppe, uansett vil klare seg. En ansatt i NAV i Fjell kommune uttrykker dette slik: «Jeg tror de [kandidater til hurtigsporet] hurtigsporer seg selv.» Samtidig forteller andre informanter at de

allerede gir den definerte målgruppa ekstra oppmerksomhet, og at de har arbeidet ekstra med dem over lengre tid. En informant forteller at hurtigsporets målgruppe «vil hjelpe seg selv» (ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune). Til tross for dette er det ikke uenighet blant informantene om at hvis noen kommer raskere gjennom introduksjonsprogrammet og ut i arbeid, vil det frigjøre tid til dem som trenger mer rettleiding og veiledning: «... slik at programrådgivere kanskje kan bruke mer tid på de som sliter mest da» (ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune).

Den ulike forståelsen av målgruppene antyder at de som utformer policyen, og de som skal iverksette den, ikke har en felles forståelse av hvem som trenger ekstra tiltak. Policystudier har siden tidlig 1990-tall blitt kombinert med teorier om sosialkonstruktivisme (jf. Schneider & Sidney, 2009). Dette bidrar til en forståelse av at det ligger varierende grader av politisk makt tilknyttet ulike målgrupper. Schneider og Sidney (2009) poengterer at de målgruppene som blir definert som mer ressurssterke, også er de målgruppene politikerne ønsker å nå med sine tiltak, noe som er helt tydelig i dette eksempelet med hurtigsporet. Winter (2003) spesifiserer at kunnskap om målgruppens motivasjon og ressurser er viktig for å lykkes med tilpassede tiltak, og denne kunnskapen er det ledere og programrådgivere i de lokale NAV-kontorene som besitter i langt større grad enn beslutningstakerne på styringsnivået.

Informantenes ønske om å fokusere på dem som i utgangspunktet ikke helt enkelt vil komme seg i arbeid, kan på lang sikt være mer samfunnsøkonomisk enn det å fokusere på de ressurssterke. Løsningen kan være å bidra til at langt flere havner i en 'heldig stilt' målgruppe; de som deltar i arbeidslivet. Dermed får man *flere* i arbeid enn om man bare satser på dem som allerede er godt kvalifiserte, og som sikkert ville fått seg arbeid etter hvert uansett. Samtidig må vi også ta hensyn til at det rent politisk sett er enklere å innrette tiltak mot en 'heldig stilt' målgruppe, siden disse tiltakene ofte er skjønnsbaserte, enklere å implementere og gir større gevinster hurtigere (Schneider & Sidney, 2009). Slik sett kan man forstå hurtigsporet som symbolpolitikk som er egnet til å vekke begeistring og engasjement, men vanskelig å iverksette i praksis.

Overskriften på dette kapittelet viser til at hurtigsporet kom fra Sverige og er inspirert av det svenske «snabbspåret». Sveriges «snabbspår» ble imidlertid utarbeidet fra høsten 2015 og ligger dermed ikke langt foran

Norge. Det Sverige har lyktes med, er å konkretisere målgruppa i langt større grad, og å koble «snabbspåret» direkte til ulike yrker. Allerede høsten 2016 kunne flyktninger i Sverige med bakgrunn som for eksempel kokk, slakter, maskintekniker (og 11 andre yrker) følge ferdigetableerte 'spor' (Arbetsförmedlingen, 2016). Dermed ser vi at der Sverige har valgt ulike løsninger for ulike yrker, velger Norge en standardisert og universell løsning, som ikke tar hensyn til at ulike yrker og kompetanse krever ulike 'spor'. Nettopp universelle løsninger er en av informantene våre inne på, og informanten etterlyser større differensiering og konkretisering av hva man kan veilede flyktningene til:

Det inkluderingsarbeidet vårt over tid har vært for standardisert, uansett om du kommer som en høyt utdannet person eller analfabet, så har du blitt puttett inn i et eller annet, skjematisk sett har du blitt puttett inn i samme løp, og har forventet at du skal ha samme ståsted når du er ferdig med det løpet. (Ansatt/leder, Fjord kommune)

Sett opp mot Sverige kan nettopp det at hurtigsporets målgruppe er såpass vid, og ikke ytterligere konkretisert ut fra ulike yrker, bidra til at man heller ikke lykkes med gjennomføringen av hurtigsporet.

Hurtigsporet svarer ikke på samfunnsutfordringen

Når vi har konkludert med at hurtigsporets målgruppe er uklar, kan vi også si at den reflekterer en uenighet om hva samfunnsutfordringen er forstått til å være. Våre informanter har pekt på at de ikke anser ressurssterke flyktninger med «atterspurt kompetanse» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017) som den største samfunnsutfordringen innenfor dette feltet. De peker heller på flyktninger med helseutfordringer. Videre er mange av våre informanter opptatt av at den store utfordringen i introduksjonsprogrammet heller dreier seg om overgangen fra fullført introduksjonsprogram til arbeidsrettet oppfølging i NAV. Informantene våre poengterer at mange flyktninger trenger lengre tid i introduksjonsprogrammet for å lære seg språket og skaffe seg arbeid. Når flyktningene er ferdig med introduksjonsprogrammet, skal det gjennomføres overføringssamtaler med flyktningen,

programrådgiveren og dem som jobber med arbeidsrettet oppfølging i NAV. I mange tilfeller blir ikke disse samtalene gjennomført, og flyktinger vil da automatisk motta økonomisk sosialhjelp (Pettersen, 2018). Samtidig har vi i ettermøtene med NAV fått en tydelig forståelse av at rammene for det løpet flyktingene gjennomgår, oppfattes som bindende heller enn som rådgivende. Dette innebærer at normen er at man bruker maksrammen på tre måneder på bosettingsprosessen, og at man bruker to eller tre år på introduksjonsprogrammet. Manglende dialog og samarbeid på tvers av disse fasene kan nok hovedsakelig skyldes at de ulike fasene er ulikt organisert og har forskjellig ansvar (Aure & Fedreheim, 2020). Dette kan også påvirke hvorvidt man lykkes med å få flyktinger hurtig ut i arbeid. En av informantene fra Fjord kommune uttaler følgende om dette: «Det kan høres ut som en normal prosess, men hvis motsatsen er at de havner i sosialkøen, og venter nesten tre måneder på at vi tar tak i saken, så er det jo definitivt et hurtigspor å få i gang den overgangen» (ansatt/leder NAV, Fjord kommune).

Variierende oppfatninger av hva utfordringene er, fører til variasjoner i forståelsen av hva man skal gjøre for å løse disse utfordringene. Howlett (2009) har påpekt at prioriteringer av mål og tiltak kan variere ut fra hvilke politiske verdier man har, ikke bare i vedtaksfasen, men gjennom hele implementeringsløpet. Den sosiale konstruksjonen av hva utfordringene er, hvem som er målgruppa, og hva tiltaket skal være, er dermed en svært viktig del av enhver policyutforming (Schneider & Ingram, 1997), og Bacchi (2016) etterlyser et større fokus på hvordan problemer blir konstituert i policyutforming. Det interessante her er at det da ser ut til at det er store forskjeller mellom hva styringsnivået og våre informanter mener er utfordringene, noe som helt klart er med på å påvirke hurtigsporets gjennomføring. Da ligger utfordringen med å iverksette slike policyer i at problemdefinisjonen har blitt gjort av dem som har autoritetsposisjoner (Bacchi, 2016). Dette kan dermed bety at samarbeidserklæringen ikke favoriserer de utfordringene NAV-ansatte står i daglig, siden deres virkelighetsforståelse er annerledes enn styringsnivåets, og disse dermed har ulike løsningsmuligheter på utfordringen med å få flere flyktinger i arbeid. Enhver beskrivelse av virkeligheten blir preget av tolkning, og tolkningen involverer vurderinger og det å ta valg (Bacchi, 2016).

Nytt navn på noe man allerede arbeider med?

Programrådgifverne vi har intervjuet, ser ikke de samme samfunnsutfordringene som samarbeidserklæringen adresserer, og paradoksal nok fremhever de at de lenge har arbeidet med å identifisere de ressurssterke og forsøkt å prioritere en satsing på dem:

Men dette her med at NAV skal tidligere inn, det føler jeg egentlig ikke er noe nytt. For det kom jo i rundskrivet i 2015, og der blir det påpekt akkurat de samme tingene, så det var ikke noe nytt som kom i hurtigsporet. For i våre rutiner så har vi sagt at de skal inn, de skal være med. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Fjord kommune)

Til tross for at informantene poengterer at de allerede arbeider etter prinsippene i hurtigsporet, ser de at arbeidet kan trenge en ekstra push. En av informantene fremhever at de trenger å fokusere mer på arbeidet med kvalifisering:

Kanskje vi bare skal konsentrere oss om å forbedre den jobbinga vi gjør med kvalifisering? Og få gode rutiner på kvalifisering. Få mer kompetanse internt på alle de tingene som har med kvalifiseringsløpet å gjøre, altså utdanningssystemer, utenlandsk utdanning, realkompetansevurdering og alle de her spesifikke tingene som vi i dag ikke føler at vi har helt innunder huden. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune)

En annen poengterer at satsingen kan bidra til at de samler seg og arbeider mot et felles mål: «De her nye finordene har som egenskap [...] at de i hvert fall kan, kan samle alle gode ressurser om et mål» (ansatt/leder NAV, Sjø kommune). Informanten poengterte videre at det da var viktig å sette makt og handling bak dette for å lykkes med satsingen, noe jeg forstår som at arbeidet måtte tillegges ekstra ressurser. En arbeidsgiver i Fjell kommune har illustrert nettopp dette på en god måte: «For å si det sånn, om du har et gammelt damplokomotiv også tar du et skilt og maler og limer det på, også skriver du hurtigtog, så går ikke toget noe fortere» (arbeidsgiver, Fjell kommune).

Det at informantene så tydelig fremhever at de allerede arbeider ut fra prinsippene i samarbeidserklæringen og tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (2017), kan forklares på flere måter. For det første kan det bety manglende eller dårlig kommunikasjonen om hva hurtigsporet faktisk er. For det andre kan det bety at hurtigsporet kun er symbolpolitikk og et ønske om å vise at man satser og faktisk gjennomfører noen tiltak, og at det reelt sett derfor ikke er noe spesielt nytt som skal gjennomføres. For det tredje kan det være et tegn på at de uklare formuleringene fører til at de som skal iverksette hurtigsporet, heller lar være enn å bruke tid og krefter på å forstå og ta i bruk ordningen. Lipsky (2010, s. 3) viser hvordan det han kaller ‘bakkebyråkrater’⁵ (her: ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester) bruker ulike unnlatesstrategier når de iverksetter politiske beslutninger. Bakkebyråkratene jobber i komplekse systemer under stort tidspress og vil hele tiden måtte gjøre prioriteringer i arbeidet sitt. Dermed kan vi heller ikke se bort fra at Bjerck mfl. (2018) sitt funn om at hurtigsporet representerer nok et «ovenfra-ned»-tiltak, betyr at flere strategier tas i bruk av ledere og ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester for å «overvinne» de nye pålagte tiltakene.

AVSLUTNING

Begrepet hurtigsporet peker på at noe skal skje hurtigere nå enn før, og i dette tilfellet er det snakk om at flyktninger skal få arbeid eller utdanning hurtigere enn de ville gjort uten dette tiltaket.

I dette kapitlet har jeg vurdert mulige forklaringer på hvorfor hurtigsporet ikke har lyktes. Hurtigsporet, som kommunisert gjennom samarbeidserklæringen, er et eksempel på at ulike virkelighetsforståelser og variasjoner i oppfatningen av utfordringene kan bidra til at man bommer på målformuleringer, målgruppa og tiltakene i en policy. Sett under ett kan dette bidra til hurtigsporets manglende iverksettelse i Norge. Regjeringens nye integreringsstrategi «Integrering gjennom kunnskap» (Kunnskapsdepartementet, 2018) nevner ikke hurtigsporet med et ord, til tross for at strategien ble publisert kun 2,5 år etter at samarbeidserklæringen ble undertegnet. Likevel er mange av de samme satsingene videreført fra samarbeidserklæringen til integreringsstrategien. Dette viser at

⁵ Ordet er oversatt fra «street-level bureaucrats».

innholdet i policyen fortsatt er relevant og viktig, men at selve policybeslutningen og begrepet, hurtigsporet, kanskje sees på som mindre viktig.

I politikken vil det alltid være målsettinger og tiltak som ikke blir gjennomført, og mye må testes ut før man kan konkludere om en policy lykkes. Når policybeslutninger iverksettes, skal man også implementere det som er et produkt av forhandlinger og kjøpslåinger mellom politikere og byråkrater, med alle de ulike parti- og verdisynspunktene dette medfører. I vårt tilfelle ser vi tydelig at ulike virkelighetsoppfatninger påvirker implementeringen. De som skal iverksette policyens innhold, påvirkes dermed av den uklare policyutformingen. Akkurat dette kommer NAV-leder Kari Eltvik Hanssen nærmere inn på i sin kommentar til funnene som er presentert her. Resultatet av den uklare policyutformingen er at NAV-lederne og programrådgiverne også blir viktige bidragsytere i utformingen av policyen, siden det er de som må ta beslutninger om hvordan hurtigsporet skal forstås og iverksettes. Hvis dette overføres til litteratur om policyer, ser vi at syklusbegrepet gis enda større relevans. Dette betyr at policyutformingen gjøres både som en del av implementeringen og som et forarbeid før en policybeslutning. Dermed viser også denne gjennomgangen at hvis man skal lykkes med en policy, er det viktig at man prioriterer arbeidet med policyutformingen.

Samtidig kan vi ikke utelukke at policybeslutningen hurtigsporet også hadde til hensikt å være politisk oppmerksomhetsskapende, og som antydning tidligere, også er symbolpolitikk. Det er ikke alle policybeslutninger som er egnet for implementering, og policyer har begrenset varighet (Hill & Hupe, 2009). Kanskje var policybeslutningen en måte å mobilisere arbeidsgivere på til å bidra til arbeidsinkludering av flyktninger, eller en måte å sette det sterkere på agendaen i lokale NAV-kontorer og kommuner? På den måten kan policybeslutningen hurtigsporet forstås som en påminning om de ulike aktørenes samfunnsansvar for sterkere integrering av flyktninger.

Policyutformingen slik den har fremstått her, kan også forstås som en ikke-kommunisert invitasjon til bred deltakelse i policyutformingen. Politikken utformes ikke ferdig av beslutningstakerne, og det er dermed et behov for å studere policyutforming på flere nivåer av styringshierarkiet. For å lykkes med policyer er det viktig at policyutformingen ligger på plass, og at det er tydeliggjort hvem sitt ansvar det er. Og ikke minst er det

viktig at man går bredt ut for å identifisere problemet man ønsker å løse, og tilstanden man ønsker å nå.

Denne gjennomgangen har vist til flere mulige årsaker for at hurtigsporet ikke har lyktes. McConnell (2010) har pekt på flere ulike faktorer som årsaker til at policyer ikke lykkes, og flere av disse er gjenkjennelige i denne gjennomgangen: Målsettingene er ikke nådd, nøkkelpersoner støtter ikke tiltaket, det er ingen grad av innovasjon, og den normative oppfatningen er at hurtigsporet var feil tiltak til utfordringen. Samtidig er dette eksempelet også et tegn på at selve prosessen har mislyktes, og at ideen ikke har blitt realisert gjennom de ulike stegene i policyutformingen (Howlett, 2012).

For flyktninger og de som til daglig arbeider med gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, har hurtigsporets uklare målsettinger og innhold skapt unødvendig frustrasjon og forvirring. Denne gjennomgangen viser da tydelig hvordan uklar utforming og utydelige forutsetninger bidrar til arbeidspress og en vanskeligere arbeidshverdag for de ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester.

REFERANSER

- Ager, A. & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Arbets- og sosialdepartementet. (2017). Tildelingsbrev for 2017. 24.01.2017. Mottaker: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2017/tildelingsbrev-2017-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf>
- Arbets- og sosialdepartementet, NHO, LO, VIRKE, Unio, Spekter, Akademikerne, KS, YS. (2016). *Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/3950cf3809a94680b6d2d3e1920f1c06/samarbeidserklaring_integrering_arbeidslivet.pdf
- Arbetsförmedlingen. (2016). *Arbetsförmedlingens lägesbedömning av arbetet med snabbspåren*. Hentet fra <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d-4f16735f3976ea9e/rapport-snabbsparen-201610.pdf>
- Arbetsförmedlingen. (2017). *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspåren*. Hentet fra <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d-4f16735f3976eae0/Snabbsp%C3%A5r%20MASTER%20P1.0-19%20170523.pdf>
- Arbetsmarknadsdepartementet (2009). *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd* (Prop. 2009/10:60). Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2009/11/prop.-20091060/>
- Arbetsmarknadsdepartementet. (2016). *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet* (Ds 2016:35). Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2017/03/ett-nytt-regelverk-for-nyanlanda-invandrades-etablering-i-arbets--och-samhallslivet>
- Aure, M. & Fedreheim, G.E. (2020, 3. juni). *En podcast om hvordan arbeidet med å få flyktninger inn i arbeidsmarkedet kan organiseres* [Podkast]. Episode 1 i podkastserien «Arbeidsinkludering av flyktninger». Hentet fra <https://soundcloud.com/uitpodcast/1-hvordan-arbeide-for-a-fa?in=uitpodcast/sets/arbeidsinkludering-av-flyktninger-en-podkastserie>
- Bacchi, C. (2016). Problematizations in Health Policy: Questioning How «Problems» Are Constituted in Policies. *SAGE Open*, 6(2). <https://doi.org/10.1177%2F2158244016653986>

- Bjerck, M., Eide, T. H., Røhnebak, M. & Andersen, T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger: et dypdykk i arbeidsgiverperspektivet* (Rapport nr. 02/2018). Hentet fra https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2018/04/201802_Motivasjon_og_hindre_for_inkludering_av_flyktninger.pdf
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (2015). *Den norske modellen: internasjonalisering som utfordring og vitalisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: et integreringspolitisk paradigmeskifte?* (Rapport nr. 2011:19). Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/item/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>
- Fedreheim, G. E. (2013). *Value creation on Norway's green gold: an analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation*. (Doktoravhandling, Universitetet i Nordland). Hentet fra <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/139944>
- Goggin, M. L. (1990). *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Hill, M. (2009). *The public policy process* (4. utg.). Harlow, England; New York: Pearson Longman.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance* (2. utg.). London: Sage.
- Howlett, M. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177%2F0192512112453603>
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80 (Opphevet)). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 30 (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: TANO.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* (St.meld. nr. 17 (1996-1997)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-1996-1997-/id191037/>
- Korac, M. (2001). Cross-ethnic networks, self-reception system, and functional integration of refugees from the former Yugoslavia in Rome. *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*, 2(1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s12134-001-1017-9>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187–206. <http://www.jstor.org/stable/4007381>
- McConnell, A (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51-78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37d-a747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Pettersen, I. M. (2018). *Organisering av samarbeid mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger*. «Hurtigsporet» (Master i sosiologi). UiT Norges arktiske universitet, Tromsø.
- Rambøll. (2019). *Hurtigsporfornyankomneflyktninger*. (Rapport). Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/44537335b14c4381b93f00d598269429/hurtigspor.pdf>

- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samfunnsstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 01-01/2008(24), 86–107.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, 37(1), 103–119. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Sosial- og helsedepartementet. (1992). Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (St.meld. nr. 39 (1991-1992)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4487>
- Sosial- og helsedepartementet. (1995). Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&p-sid=DIVL443&pgid=c_0349
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Integration af nye borgere*. Hentet fra <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integration-af-nye-borgere>
- Winter, S. (1994). *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Winter, S. C. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In J. Pierre & B. G. Peters (Eds.), *Handbook of public administration* (s. 212–222). London: Sage.
- Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5–24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Kari Eltvik Hanssen, enhetsleder, NAV Harstad

Dette kapittelet ble delt med programrådgiverne som jobber i praksisfeltet. Jeg inviterte til møte for å reflektere over kapittelet og snakke om hvilke innsikter og lærdom vi hadde fått etter å ha lest det. Det var to programrådgivere i tillegg til meg som deltok i dialogen.

Vi opplevde kapittelet som både informativt og kunnskapsintensivt. Første delen, som omhandler policyutforming og -beslutning, er både informativ og gir et godt grunnlag til å forstå politikkenes vesen. Det opplevdes som både interessant, spennende og lærerikt. Kapittelet ga oss svært god innsikt i og kunnskap om prosessen fra policyutforming til implementering samt praksisfeltets erfaringer med spede forsøk på å implementere hurtigsporet. Vi kjente oss godt igjen i analysen og beskrivelsen av hvordan praksisfeltet strevde med både å forstå og konkretisere det vi opplevde som en uklar policybeslutning.

Kapitlet, som omhandler prosessen fra intervjuene og forskerens drøfting og analyse, er svært gjenkjennelig. Det er god lesning for oss som jobber i praksisfeltet, og vi opplever at forskerne har fått med seg det vi ønsket å formidle om hurtigsporet, og den usikkerheten vi kjente da det skulle konkretiseres og gjennomføres i praksis. Vi hadde flere runder internt for å diskutere hvordan vi skulle forstå og fortolke hurtigsporet, men vi opplevde det som utydelig, og det var utfordrende å forstå essensen i hva som var ønsket med hurtigsporet. Mange av de tiltakene som lå til grunn i samarbeidserklæringen, var allerede tatt i bruk. Vår erfaring var at de flyktningene som hadde med seg en kompetanse, ofte har en rask og smidig gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Vi opplevde det som ekstra interessant å lese om hvordan Sverige hadde utformet og konkretisert sin policy. Det var veldig tydelig hva de ønsket, både av målgruppe og yrkesgrupper, og dermed tydeligere hva de ønsket skulle skje i praksisfeltet. Å få en så konkret bestilling ville etter vår mening bidra til at hurtigsporet ikke bare ble et nytt begrep på allerede etablert praksis, men noe nytt som ville bidra til at flere flyktninger kom i arbeid og ble selvforsørget. Samtidig opplevde vi at det generelt er lite fokus på at det å lære språk, lære norsk, ikke er gjort i en

hurtigvending, men noe mange strever med og trenger god tid til. Som poengtert i kapittelet ble hurtigsporet i Norge lite konkretisert, men med en forventning om at de som jobbet i praksisfeltet, skulle oversette og konkretisere hva hurtigsporet skulle være. Det skjedde ikke, på tross av gode forsetter. I stedet opplevde mange ansatte at de ikke mestret jobben sin, siden vi ikke klarte å konkretisere hva hurtigsporet skulle være, og få resultater ut av det.

Med innføringen av hurtigsporet opplevde vi at det var en mismatch mellom behovet vi så fra praksisfeltet, og hva politikerne ønsket. Vi opplever at forskerne har fått med seg at vi erfarer at det er større utfordringer å bistå de som strever mest, når det gjelder å lære språk, overkomme helseutfordringer, mestre hverdagen og bli selvforsørget. Det er disse menneskene som opptar mye av tiden til dem som følger dem opp og skal bidra til at de blir selvforsørget. Når det gjelder denne målgruppen, savnes det en tydeligere policy, konkrete strategier og tiltak for hvordan få dem i arbeid. Dette opplever vi at forskerne har lyttet til og adressert.

Hvordan kan innsikten fra dette kapittelet komme brukerne til gode?

Kapittelet leses som en undersøkelse av prosessen med å utforme en policy og iverksette denne i praksisfeltet. Vi opplever det da som utfordrende å se hvordan brukerne og ansatte i praksisfeltet skal bruke kapittelet for å gjøre forbedringer.

Det er utfordrende å se hvordan kapittelet skal komme brukerne til gode, eller hvordan vi skal ta lærdommen inn i vår egen arbeidshverdag. Som nevnt tidligere opplever vi dette som et informativt og kunnskapsintensivt kapittel. Vi opplever det ikke som et konkret verktøy som vi kan bruke for å utvikle og få til bedre møter og utviklingsprosesser på vårt nivå. Vi tenker at det kanskje ikke var tanken bak kapittelet, men at det var mer en kunnskapsstudie. Vi ser klart at kapittelet gir oss større forståelse for politikkkutforming og hvordan praksisfeltet tar imot en utydelig og uklar policybeslutning, og vi gjør oss noen tanker om hvordan det kunne vært gjort annerledes. Her viser vi til erfaringer og hva vi kan lære av Sverige.

Det er ikke så ille at det ikke er noe lærdom vi kan ta med oss, og som også kommer brukerne til gode. Kapittelet kan bidra til at de som har denne brukererfaringen, engasjerer seg i politikkkutforming, både

på system- og praksisnivå. Det tenker vi ville være en stor gevinst, men det krever også at de som former politikken, tar brukerne med tidlig i prosessen. Vår mening er at skal en lykkes godt med en slik policyutforming, kreves at det engasjeres aktører på flere ulike nivåer i fagfeltet tidlig i prosessen når politikken skal formes. Og det er sentralt at arbeidslivet/ arbeidsgivere er med på laget.

Dette kapittelet viser at det nytter lite at en på overordnet nivå utformer en policy eller et tiltak som praksisfeltet ikke helt klarer å se hensikten med, og som ikke er det praksisfeltet mener det er mest behov for. Det trengs dialog mellom nivåene og gode analyser av hvor «skoen trykker», og tydelige og mer konkrete avgrensninger slik at det forstås av praksisfeltet og sees som nødvendig. Vi tenker at sjansen for å lykkes ville vært mye større hvis praksisfeltet hadde vært hørt og fått anledning til å påvirke hva som er viktig å gjøre for å lykkes med inkludering i arbeids- og samfunnsliv for bosatte flyktninger.

Kapittelet gir viktig kunnskap og bør brukes i læringsøyemed om hvordan en tidlig i prosessen av en policyutforming bør inkludere erfaringskompetanse og se på mer på hvor en lykkes med gode inkluderingsprosesser i arbeids- og samfunnsliv. Det er slik at ikke alle tiltak passer alle, og det bør være mer mulighet for «skreddersøm».

En viktig lærdom for oss som jobber i praksisfeltet, er hvordan vi skal legge opp gode prosesser for å få til en god implementering av en policybeslutning. For oss blir det i fremtiden viktig å systematisere og konkretisere policybeslutningen for å skape mening for oss om hvordan vi skal forstå og iverksette konkrete tiltak for å oppfylle målsettingen. Vi kunne arrangert egne fagmøter hvor policybeslutningen ble presentert, og få til gode prosesser for konkretisering av hurtigsporet. Vi kunne ha brukt bedre tid til å «plukke det ifra hverandre» og forstå bedre. Men vi ønsker å bemerke at vi også etter å ha lest kapittelet sliter vi med å forstå hensikten med hurtigsporet, sett opp mot at de fleste har behov for å lære norsk for å bli integrert i arbeids- og samfunnsliv.

Vi ser nå at da vi drøftet hurtigsporet, var vi veldig opptatt av utdanning, og da gjerne høyere utdanning. Kapittelet gir oss en viktig lærdom om at vi fortolket veldig snevert. Nå når vi vet hva Sverige gjorde, ser vi at vi også burde ha inkludert og tenkt på de praksisnære yrkene. Vi har

i mange år vært opptatt av godkjenning av utdanning og erfarer at det ofte kan ta lang tid. Dette kan kanskje være en forklaring på at arbeidskulturen og fagkulturen i praksisfeltet har stor betydning for hvordan en fortolker en policybeslutning som er utydelig og uklar.

Vi tenker at alle parter kan ta lærdom av kapitlet, men at det største læringspotensialet er for dem som utformer politikken.

Kapittel 7

NAVS SAMARBEIDSPLIKT SOM VIRKEMIDDEL FOR ARBEIDSINKLUDERING

«Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide»

SAMMENDRAG

I dette kapitlet undersøkes hvordan NAV-kontorets samarbeid med andre aktører reguleres i lovgivningen, og hvordan NAV-ansatte erfarer og vurderer sitt samarbeid, samarbeidsbehov og hva som eventuelt påvirker slikt samarbeid. Lovgivningen fremstår som relativt vag og disharmonisk angående samarbeidsplikten for NAVs statlige og kommunale del. Informantene belyser hvordan samarbeid med arbeidsmarkedet og med andre velferdstjenester er nødvendig, særlig i arbeidet med brukere med sammensatte problemer. I kapitlet drøftes samarbeidets betydning for tverrprofesjonelle tilnærminger til ulike bistandsbehov og for NAVs deltakelse i samfunnets kollektive forebyggingsansvar. Lovgivningen og informantbeskrivelsene holdes også opp mot en kommende lovendring som skal gi mer ensartet samarbeidsplikt for NAV-kontoret som helhet.

INNLEDNING

NAVs samfunnsansvar for arbeidsinkludering omfatter alle som har behov for arbeidsrettet bistand knyttet til arbeidsledighet, helsemessige og sosiale problemer. NAVs brukere representerer derfor personer med ulike ressurser og med ulike former for bistandsbehov for å komme i eller tilbake i arbeid. Brukerne kan være tjenestemottakere overfor flere velferdstjenester, som helse- og omsorgstjenester, psykisk helsevern, rusomsorg og barneverntjenester. NAV kan gjennom sitt brukerrettede arbeid også avdekke at brukere har behov for bistand fra andre tjenester for å kunne overkomme utfordringer med tanke på å komme i eller stå i arbeid. I slike tilfeller kan en anta at et samarbeid mellom de ulike tjenesteyterne kan gi den enkelte bruker et mer helhetlig og målrettet tjenestetilbud.

NAV-kontoret representerer et partnerskap mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten med ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken (heretter benevnt «NAVs statlige del») og de kommunale tjenestene «som inngår i de felles lokale kontorene», med ansvar for forvaltningen av sosialtjenesteloven (2009) (heretter benevnt «NAVs kommunale del») (NAV-loven, (2006), §§ 2, 4 og 13). NAV-kontoret reguleres derfor av både felles lovgivning og lovgivning spesifikk for henholdsvis statlig og kommunal del. Ansvar for arbeidsrettet bistand gjelder både den statlige og den kommunale delen av partnerskapet, og bistanden skal «så langt som mulig» gjennomføres i samarbeid med den enkelte bruker, jfr. NAV-loven 2006, § 15, 2. ledd. NAVs statlige del skal ifølge NAV-lovens § 4, 3. ledd «stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig», og «bistå arbeidssøkere med å få jobb».

Arbeidsinkludering fordrer ifølge Spjelkavik (2012) at de involverte aktørene i tjenestesystemet har en felles forståelse og arbeider mot et felles mål om å oppnå og å beholde ordinært arbeid. I en studie av Alm og Bergene (2011) synliggjøres hvordan arbeidsgivere opplever samarbeid med NAV som utfordrende, blant annet gjennom opplevelser av at NAV kommer for sent inn i ulike prosesser, ikke overholder avtaler og ikke involverer seg tilstrekkelig i arbeidssøkeren. Fossetøl, Breit og Borg (2016, s. 21) problematiserer myndighetenes prioriteringer mellom på den ene side «utvikling av regelverk, standarder og programmer» og på den annen side

å tilrettelegge for større lokal styring, herunder for nye samarbeidsformer mellom NAVs statlige og kommunale forvaltningsdeler.

NAVs samarbeid med andre instanser kan ha stor betydning for ulike målgruppers arbeidsinkludering. Tidlig og økt samarbeid mellom NAV og videregående skoler kan sikre at NAV får tilført nødvendig informasjon om elever med nedsatt funksjonsevne, slik at informasjonen kan anvendes i fremtidige arbeidsevnevurderinger og tiltaksarbeid (Gjertsen, 2014). For unge som har vært under barneverntiltak, beskriver Paulsen (2016) at møtet med NAV oppleves som utfordrende blant annet fordi de der møter et system de ofte ikke mestrer. For målgruppene flyktninger og innvandrere fremhever Solheim (2019, s. 256) at samarbeid mellom de ulike instansene er mangelfullt, og at de «opererer litt for mykje som åtskilde siloar». Betydningen av samarbeid rundt flyktninger drøftes også i kapittel 9 i denne antologien. Maximova-Mentzoni viser til at innvandre- res utenforskap til arbeidslivet i betydelig grad skyldes komplekse forhold ut over språkvansker og kompetansemangler, og forfatteren fremhever viktigheten av «godt koordinert og individuelt tilpasset bistand fra ulike deler av støtteapparatet» for å sikre treffsikker arbeidsrettet oppfølging (Maximova-Mentzoni, 2019, s. 157). Frøyland (2017) fremhever viktigheten av nødvendig bistand og støtte til grunnleggende behov som bolig og behandling og til å ha et liv som muliggjør aktiv arbeidsdeltakelse. I denne antologiens kapittel 9 tematiseres viktigheten av NAVs brukermø- ter for å kunne adressere ulike former for utenforskap hos flyktninger og unge voksne. Kane, Köhler-Olsen og Reedtz (2017) fremholder behovet for tverretatlig samarbeid i møtet med unge arbeidsledige som preges av sammensatte problemer og har uavklarte behov for andre hjelpetjenesters bistand. Forfatterne påpeker at samarbeid fordrer etablering av en felles motivasjon, som igjen forutsetter kunnskap om andre virksomheters ansvarsområder. Se ellers mer om sårbare grupper og arbeidsinkludering i kapittel 1 i denne antologien.

Ut fra min problemstilling «NAVs samarbeidsplikt i arbeidsrettet bistand – implikasjoner for brukernes rettssikkerhet?» vil jeg derfor undersøke samarbeidspliktens rettslige rammer, samt hvordan slikt samarbeid kan fremme brukernes krav på adekvat arbeidsrettet bistand og økonomisk sikring.

Dette kapittelet utgjør ett av forskningsarbeidene fra arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand» i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), som del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark.

METODE

For å finne svar på min problemstilling vil jeg innledningsvis redegjøre for hvordan NAVs samarbeidsplikt med ulike aktører i utførelsen av sitt samfunnsmandat fremstilles i lovgivningen. Her har jeg anvendt rettsdogmatisk metode, som innebærer å «systematisere og beskrive de rettsregler som gjelder på et bestemt samfunnsområde på et gitt tidspunkt» (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017, s. 176). For å kunne klarlegge lovbestemmelers innhold, dvs. fastlegge disses formål, innhold og avgrensninger må de fortolkes. Lovtolking skal utføres ut fra etablerte tolkningsprinsipper, hvor formålet er å komme fram til en rettslig akseptabel forståelse av rettsgrunnlaget (Eckhoff & Helgesen, 2001). Hvor lovtekster ikke har vært entydige, forklarende eller klart avgrensede, har jeg derfor tolket disse ved bruk av andre rettskilder, herunder lovforarbeider, rundskriv og juridisk litteratur.

Undersøkelsen av NAVs samarbeid med andre aktører i sitt arbeidsrettede arbeid bygger på fokusgruppeintervjuer med ledere og medarbeidere på tre NAV-kontorer i to fylker i Nord-Norge samt individuelle intervjuer på ett av kontorene. Rekruttering av informanter ble gjort gjennom kontakt med hvert kontors ledelse, og de ulike medarbeiderne ble rekruttert ut fra sitt ansvar for arbeidsrettet bistand. Informantene representerte flere ulike fag- og arbeidsbakgrunner og hadde ulik fartstid i NAV. Begge kjønn var representert, med en overvekt av kvinner. Forskningsprosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) (ref. 55744), og intervjuene ble gjennomført i perioden høsten 2017 til høsten 2018.

Innledningsvis ble det gjennomført individuelle intervjuer av sju veiledere ved ett kontor, og på bakgrunn av første analyse av dette materialet ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer på dette og de to andre kontorene. Mens de individuelle intervjuene er gjennomført av en forskerkollega i arbeidspakken, er fokusgruppeintervjuene gjennomført av både forskerkollega og meg i fellesskap. I et fokusgruppeintervju representerer

informantene «den populasjonen som studien fokuserer på» (Krumsvik, 2013, s. 141), og vi samlet derfor medarbeidere med ansvar for arbeidsrettet bistand i adskilte fokusgrupper for ledere (to deltakere pr. kontor) og veiledere (seks til åtte deltakere pr. kontor). Med utgangspunkt i delvis strukturerte intervjuguider ble informantene bedt om å beskrive, reflektere rundt og eksemplifisere sitt samarbeid med andre aktører, herunder samarbeidspartnere, samarbeidsformer og samarbeidsbehov. Eksempler på spørsmål og oppfølgingsspørsmål var «Hvilke instanser samarbeider du/dere med i ditt arbeid?», «Hva er aktuelle saker eller temaer å samarbeide om?», og «Hvorfor tenker du denne/disse typer samarbeidsformer er viktige?». Intervjuene ble digitalt lagret, transkribert av ekstern oppdragstaker, og deretter gjennomgått og analysert. Det samlede intervjumaterialet har dannet grunnlag for flere forskningsspørsmål som er behandlet i denne antologien. Mens dette kapittelet omhandler NAVs samarbeidsplikt og samarbeid, belyses NAVs brukermøter med flyktinger og unge voksne i overgangsfaser i kapittel 9 og kompetanseutvikling i NAV i kapittel 10.

For å finne fram til ulike mønstre, meningsstrukturer og eksempler på hvilke forhold som påvirker NAVs samarbeid med andre aktører i sin arbeidsrettede bistand, har jeg tolket informantenes uttalelser. Kvale og Brinkmann (2015, s. 234) fremhever hvordan slik meningsfortolkning «ut over det som direkte blir sagt» kan gi slike meningsstrukturer. Thagaard (2013, s. 194) beskriver hvordan forskeren «tolker dataene ut fra sitt faglige ståsted, og det kan gi grunnlag for et annet perspektiv». At jeg ikke deltok i de innledende individuelle intervjuer, innebar at jeg ikke kunne stille oppfølgingsspørsmål. Jeg har nærlest det transkriberte datamaterialet fra både de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene, og videre manuelt analysert materialet ut fra et rettsvitenskapelig perspektiv ved bruk av relevante rettskilder og faglitteratur. Gjennom analysen har jeg avgrenset to fremhevede samarbeidsområder; samarbeid med henholdsvis arbeidsmarkedet og med andre offentlige instanser. Jeg drøfter hvordan NAVs samarbeid med ulike aktører kan utgjøre et virkemiddel for deres samfunnsmandat å fremme arbeidsinkludering og å bidra til sosial og økonomisk trygghet.

I det videre vil jeg presentere lovgrunnlaget for NAVs samarbeidsplikt med henholdsvis arbeidsmarkedet og øvrige hjelpeinstanser samt informantenes beskrivelser av sitt samarbeid innenfor disse områdene. Dernest drøfter jeg de ulike funnene, med fokus på ulike implikasjoner for

brukerens rettssikkerhet. De ulike funnene og drøftingene av datamaterialet er ikke generaliserbare for alle NAV-kontorer i landet, da datamaterialet er innhentet ved tre kontorer i én landsdel. Men siden samarbeid med ulike aktører kan være både nødvendig og hensiktsmessig ved alle NAV-kontorene i deres arbeid med arbeidsinkludering, kan de ulike funnene og drøftingene likevel være relevante.

NAVS SAMARBEID MED ANDRE AKTØRER – RETTSGRUNNLAG OG NAV-ANSATTES BESKRIVELSER

Samarbeid med arbeidsmarkedet

I Melding til Stortinget 33 (2015–2016, s. 23–24) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» beskrives det «stor enighet om at NAV-kontorene må øke sin kontakt med arbeidsgivere», og at samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen er ett av flere nødvendige tiltak for å styrke arbeidsmarkedsinnsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere. Meldingen til Stortinget omtaler NAV-kontorene, altså både statlig og kommunal del. Lovgivningen er likevel ulik for de to delene i partnerskapet. NAVs statlige del plikter å «bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft», altså arbeidsformidling, på bakgrunn av arbeidsgiveres plikt til å melde ledig stilling til NAV. NAVs statlige del skal videre «innhente informasjon om arbeidsmarkedet» og drive vederlagsfri arbeidsformidling (arbeidsmarkedsloven, 2004, § 7; NAV-loven, 2006, § 4, 3. ledd). NAV kommune pålegges ingen slik eksplisitt samarbeidsplikt med arbeidsgivere. Imidlertid henviser NAV-lovens formålsbestemmelse i § 1 seg til både statlig og kommunal del av NAV, med formål om effektiv arbeidsforvaltning, tilpasset både brukerens og arbeidslivets behov, og å fremme overgang til arbeid. Sosialtjenestelovens formålsbestemmelse (§ 1) fremholder også formålet om overgang til arbeid. Dermed fremstår det som implisitt at også NAVs kommunale del skal samarbeide med arbeidsmarkedet, for å kunne ivareta NAVs samfunnsoppdrag om arbeidsinkludering for brukere med ulike ressurser og behov.

NAV-medarbeiderne beskrev i intervjuene ulike grunner for at samarbeid med arbeidsmarkedet var en viktig del av deres samlede arbeidsrettede innsats. De fremhevet betydningen av å ha kunnskaper om arbeidsmarkedet

og arbeidsliv både for å skaffe til veie arbeids- og praksisplasser, og for å kunne formidle disse til brukerne ut fra deres kvalifikasjoner. Som eksempel forklarte en veileder:

«Jeg er godt kjent med næringslivet i byen her. Og når en av våre brukere sier at det kunne han tenkt seg å jobbe med, så er det egentlig rimelig enkelt for meg å ta kontakt med de ulike arbeidsgivere, for jeg kjenner stort sett absolutt de aller, aller fleste på et aller annet nivå. Og det er jo viktig, det har gjort at vi får folk ut i jobb rimelig kjapt.»

Og:

«[...] Det å skape et behov hos de forskjellige arbeidsgiverne. [...] De kan si 'vi har tenkt å ansette'. Flott, jeg sier jeg har den rette karen eller dama, så får vi et innpass der. For vi har de folkene som har de rette kvalifikasjonene til de ulike jobbene.»

Flere informanter fremhevet hvordan samarbeid med arbeidslivet er nødvendig også for å kunne gi den enkelte bruker individuelt tilpasset arbeidsrettet bistand ut fra dennes individuelle ressurser og behov. En veileder forklarte at:

«Det er jo slik at når jeg kjenner til hvordan det fungerer innenfor arbeidslivet så godt som jeg gjør, så gjør jeg vurderinger i hovedsak ut fra mine egne erfaringer. Så jeg vet litt hvordan spillet arbeidsgiver–arbeidstaker fungerer i det virkelige liv.»

Samtidig reflekterte informantene rundt hvordan deres samarbeid med arbeidsgivere også ga dem kunnskap om utvikling og tilstramming i arbeidsmarkedet. En veileder eksemplifiserte:

«For den verden vi lever i nå i dag, er fryktelig mer kompleks enn på 40–50-tallet, da det bare var å stille opp på jobb og gjøre en god jobb. Det blir på en måte aldri godt nok, for enkelte arbeidsgivere skal du være så utrolig fleksibel.»

Enkelte veiledere uttrykte en viss pessimisme med tanke på om arbeidsmarkedet er i stand til å inkludere alle som står utenfor. En veileder forklarte at: «Og så blir det jo bare vanskeligere og vanskeligere. Det er jo ikke noen merkantil-jobber, tenk bare helsevesenet her nå, krever fagarbeidere.» En annen reflekterte slik:

«*Dagens arbeidsliv*, helt ærlig, er for tøft for at noen av de jeg skal følge opp, skal få seg fast jobb noen gang fremover. Da må vi klare å utrette litt mirakler også. [...] Vi er et virkemiddel som har så mange verktøy, og så gjør vi så godt vi kan med de verktøyene vi har, men det er mye mer som skal gjøres før vi har et arbeidsliv som fungerer mye bedre enn det gjør i dag.»

Oppsummert fremviser informantene eksempler på hvordan samarbeid med arbeidsmarkedet er nødvendig både for å skaffe arbeids- og praksisplasser og for å kunne formidle adekvate arbeids- og praksisplasser til brukere, tilpasset den enkeltes kvalifikasjoner og eventuelle behov. Informantene fremhever videre betydningen av å kjenne arbeidsgivere, for å kunne «skape et behov» for arbeidskraft hos dem. Informantene har også berørt nødvendigheten av lokalkunnskap, særlig for å oppnå godt kjennskap til arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne, herunder turnover i arbeidsmarkedet. Samtidig antyder informantene at deres kontakt med arbeidsgivere gir dem nødvendige kunnskaper om et arbeidsmarked som er blitt mer innskrenket og spesialisert, og et arbeidsliv som blir mer krevende.

Nødvendigheten av NAV-kontorenes samarbeid med både arbeidsgivere og bemanningsbransjen fremheves i Melding til Stortinget 33 (2015–2016). Meldingens fokus fremviser politisk ønske og vilje for godt samarbeid mellom NAV-kontorene og arbeidsmarkedet. Likevel fremstår samarbeidsplikten som ulik for NAV-kontorenes statlige og kommunale deler i de lovene som regulerer NAVs samfunnsmandat, og fremtrer ikke i NAV-loven (2006) som er felles for partnerskapet.

Samarbeid med øvrige velferdstjenester

Melding til Stortinget 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) fremhever nødvendigheten av samarbeid mellom NAV og ulike tjenesteytere innenfor kriminalomsorgen, utdanning og helse. For brukere med

sammensatte behov fremheves at det må «være lagt til rette for hensiktsmessig samhandling mellom enhetene i arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenesteytere fra andre sektorer», med mål om at brukere «skal få rett tjeneste til rett tid» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 38).

For brukergruppen unge voksnes overgang til arbeid eller utdanning fremheves «et godt samarbeid med aktører innenfor utdannings- og helsesektoren samt kommunale tjenester som ligger utenfor NAV-kontoret» som nødvendig for å lykkes med «tidlig innsats og helhetlig oppfølging av denne brukergruppen» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 33 og 35). For brukere med helseproblemer beskrives ulike utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold og manglende samarbeid mellom NAV og helsesektoren, og det fremholdes at regjeringen ønsker å forbedre samordningen av de to instansers innsats (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 38). For målgruppen innvandrere fremgår det av Rundskriv Q-27/2015 om «Samarbeid mellom kommunen og Arbeid- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 4) at de to partene skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale som beskriver samarbeidsrutiner mellom dem, samt hvilke ansvarsområder hver av partene har overfor den enkelte bruker.

Både Meldingen til Stortinget og rundskrivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016; Kunnskapsdepartementet, 2015) fremviser en intensjon om at NAV skal samarbeide med et bredt utvalg av offentlige instanser. NAV-loven (2006) § 14, 1. ledd fremholder at NAVs statlige og kommunale del skal avtale «hvordan kontoret skal samhandle med kommunens øvrige tjenestetilbud», men har ikke inneholdt en eksplisitt bestemmelse som pålegger NAV-kontoret generell samarbeidsplikt med andre offentlige instanser, hverken for den statlige eller den kommunale delen¹. For NAV kommune fremgår en slik samarbeidsplikt av sosialtjenesteloven (2009) § 13.2. ledd, når slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven. I tillegg oppfordrer sosialtjenesteloven til samarbeid med organisasjoner som arbeider med tilsvarende oppgaver (jf. § 14). I rundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, pkt. 3.14.1) fremheves eksempler på relevante samarbeidsområder, herunder «forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møtested for ungdom, ferie for barn og

¹ Etter lovvedtak 14. Juni 2021 nr. 79 tilføyes ny § 15a i NAV-loven (2006), som ved ikrafttredelse vil pålegge NAV-kontoret slik samarbeidsplikt.

barnefamilier, tjenesteutvikling, opplysningsvirksomhet, selvhjelpsgrupper og besøkstjeneste».

Samtlige informanter beskrev ulike behov for samarbeid med andre instanser rundt brukere med sammensatte behov, og ved alle tre NAV-kontor fremhevet informantene særlig brukere med psykiske problemer og/eller rusproblemer, unge voksne og flyktninger.

For disse målgruppene ble samarbeid fremhevet som nødvendig for å sikre at den enkelte brukers problemer og behov blir tilstrekkelig kartlagt, faglig vurdert og adekvat adressert, og for at hver bruker møtes med tilstrekkelig fagkompetanse. For brukere med rusproblemer ble tverretattlig kompetanse særlig fremhevet med tanke på motivasjonsarbeid og målrettet bistand, i tillegg til økonomisk bistand. En veileder illustrerte det slik:

Vi har jo rustjenesten, men [...] hvis brukerne ikke er motivert til behandling, så vil ikke de ha noe med dem å gjøre. [...] Så sitter vi jo alene da og skal klare å motivere dem. Det går jo ikke. Vi får dem jo ikke ut, ikke mulighet til å hjelpe. Vi gir dem penger så de kan ruse seg videre. Det er sånn det er. [...] Er de motivert til behandling og hjelp, så har vi rustjenesten, så har vi lege med, så har vi kanskje ambulant team. Vi har, hvis de vil ha hjelp og søker det. Da har vi apparat rundt, men veien dit er lang fra de kommer hit, ruser seg og vil ha penger.

For brukere med psykiske problemer fremhevet informantene samarbeid som nødvendig for å sikre bistand til den enkelte bruker, også når han/hun ikke forholder seg til avtaler, ikke oppfyller krav som blir stilt, eller på andre måter ikke har forventet fremdrift ut fra målene for bistand. Flere informanter vektla nødvendigheten av samarbeid med helsetjenester for å gi NAV større innsikt i hva personer med psykiske problemer sliter med, og hvilke forventninger som kan stilles til den enkelte. En leder forklarte det slik:

Vi vet jo at i forhold til psykiatri så vet vi at folk den ene dagen er 100 % og de neste to dagene så fungerer de ikke i det hele tatt. Og det skal folk få lov til uten at vi sier at 'da stopper vi stønaden'. Det blir helt feil i mitt hode. Men hvis de ikke vil, så er det noe helt annet. Det er forskjell på at du ikke vil, og at du ikke kan. Og da

tenker jeg det er dialogen med fastlege og spesialisthelsetjenesten og med den personen det gjelder, som er utrolig viktig.

For brukergruppen unge voksne omhandlet informantenes beskrivelser komplekse behov samt utenforskap til skole, arbeid, fritidsaktiviteter og venner. Flere informanter reflekterte rundt at en del unge brukere har hatt problemer over tid før de har kontaktet NAV, knyttet til blant annet skolegang, psykisk helse, ensomhet og utenforskap, og at disse ofte trengte bistand fra flere tjenester. En veileder beskrev det slik:

Det kan ha vært hjem hvor ressursene ikke har vært helt bra. Men allikevel er ressursene fordelt, og jeg kan gjøre en viktig jobb her, men jeg skulle ønske at jeg kunne avverga det tidligere. Nå blir NAV en sånn altoppslukende hjelp [...]. Ser for meg en sånn pyramide med NAV på toppen som holder til slutt. Så er det en ressurs nedenfor.

Dette og lignende uttalelser berører forhold som omsorgssvikt, lærevansker, helsemessige og psykososiale problemer og generasjonsoverføring av sosiale problemer. Den siterte informanten berører også lokalsamfunnets organisering av forebyggende innsats og tjenestetilbud. NAV som «holder til slutt», illustrerer etter min oppfatning hvordan NAV representerer samfunnets siste sikkerhetsnett for borgere som av ulike grunner ikke mestrer å forsørge seg og sine.

For brukergruppen flyktninger beskrev informantene ulike samarbeidsbehov knyttet til å sikre at alle involverte instanser fanger opp den enkeltes helsemessige, sosiale og familiemessige situasjon. En veileder beskrev at:

Du må jo ha med deg [...] at de er nye i landet, null forståelse i språk, de har sine kanskje fysiske og psykiske vansker, traumer. Det er mye som ligger rundt. Sliter du for eksempel på hjemmebane med en unge, er det ikke dermed sagt at de er klare til å tenke arbeid. Må kanskje få ryddet opp i systemet rundt dem først.

En leder fremholdt problematikk når flyktninger henvender seg til NAVs mottak uten timebestilling med tolketjeneste: «Så kan de heller ikke engelsk. Så blir det å sende litt frem og tilbake mellom NAV og flyktingetjenesten.»

Disse og lignende uttalelser framviser behov for klarhet i ansvarsfordelingen mellom ulike instanser, herunder mellom NAV og henholdsvis kommunens flyktingetjeneste og helse- og omsorgstjeneste. Sitatet angående utfordringer i familie- og hjemmesituasjon illustrerer også at NAV har behov for en viss kontaktflate også med andre aktører som kan bistå flyktninger og deres familier, herunder frivillige organisasjoner samt øvrige innbyggere i lokalsamfunnet. Når personer ikke behersker norsk eller engelsk, og NAV-veiledere ikke kan ha en samtale med den enkelte, er det behov for tilstrekkelig tilgang til tolker. Samtidig illustrerer den første informantuttalelsen at ikke bare språkproblemer er et hinder, men også kunnskaper og ferdigheter til å kunne kommunisere med og bistå flyktinger som har fysiske, psykiske og sosiale problemer.

Samtidig som informantene vektla viktigheten av samarbeid, beskrev de også en del utfordringer knyttet til grensesnitt og ansvarsfordeling mellom instanser, innsikt i de enkelte instansers tjenesteformer og kompetanseområder. En veileder illustrerte det slik:

[...] Det å bare vite hva vi kan gjøre, og alle tingene vi gjør som kanskje ikke NAV skal gjøre. At vi kanskje tar på oss oppgaver vi kanskje ikke har kompetanse til uten at jeg kan peke på det. [...] Det kan hende man ikke får utnytta det godt nok når man ikke er klar over alle mulighetene. Det er både innenfor NAV, og så er det et enormt apparat utenfor.

Uklarheter i grensesnittene mellom ulike instansers ansvarsområder ble særlig fremhevet i arbeidet med brukere med rusproblematikk eller psykisk helseproblematikk, som eksemplifisert av en leder:

Utfordringene handler om motivasjon til å slutte. At det er veldig mange ... altså samhandlinga mellom oss og psykisk rushelsetjeneste. Utarbeide rutiner i forhold til hvem som gjør hva. Hva er NAV sin oppgave, og hva er rus og psykisk helsetjeneste sin oppgave. Hva gjør du med de som ikke vil. Utfordringer rundt

økonomi. utfordringer rundt at du ikke møter til behandling.
Det er mange utfordringer rundt rus, tenker jeg.

Slike informantuttalelser illustrerer nødvendigheten av kunnskaper om innhold i og målgrupper for tjenesteformer som forvaltes av det øvrige hjelpeapparatet, men også om hvilket ansvar den enkelte instans kan eller uansett må ta for enkeltpersoner.

I tillegg til at informantene var opptatt av behov for samarbeid og utfordringer knyttet til samarbeid med andre tjenester, reflekterte de også over hvordan de selv kunne initiere og bidra til samarbeid. En leder fremholdt at:

Vi er bare nødt til å være på! Vi er nødt til å si at her trenger dere flere som kan være med å se. Vi må tørre. Jeg er så frekk at jeg gjør det, jeg gjør det ikke for meg selv. Jeg gjør det for brukeren. Men det er jo ikke å være frekk, for det er jo lovverket vårt som kommer inn.

Uttalelsen antyder en aktiv holdning til å initiere samarbeid med andre instanser, begrunnet i brukerens rettigheter og NAVs forpliktelser, men at initiering av samarbeid også fordrer trygghet og mot hos NAV-ansatte. Denne og andre informanter illustrerer en klar ambisjon og forventning om et målrettet samarbeid rundt den enkelte bruker. En leder fremhever en helt konkret utfordring knyttet til formalisering av samarbeid:

Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide med hjelpeinstansene til den brukeren. Samtidig står det i sosialtjenesteloven, ikke sant. Men den forsvinner jo snart mer og mer. Ikke skal det hete sosialarbeidere, og ikke skal dere hete sosialtjeneste – og så er jo ikke samarbeidsplikten så sterk verken i folketrykkløven eller i NAV-loven.

Denne uttalelsen illustrerer nettopp det forhold at NAVs statlige og kommunale del har hver sine forvaltningsområder som siden etableringen av NAV-kontorene har hatt noe felles og noe adskilt lovgivning. I tillegg illustreres det at samarbeidsplikten opp mot øvrige velferdstjenester er tydeligst for den kommunale delen.

Oppsummert har informantene fremvist ulike områder med behov for samarbeid med andre instanser, særlig rundt brukere med rusrelaterte og/eller helseproblemer, unge voksne og flyktninger. Samtidig fremheves det at grensesnittet mellom NAVs og andre instansers ansvarsområder kan synes uklare. Videre har informantene fremhevet samarbeid med andre hjelpetjenester som nødvendig for å sikre adekvate kunnskaper om den enkelte brukers komplekse problemer og behov. Dette omfatter kompetanse både om brukeres årsaker til utenforskap og virkning av det, på både individ- og gruppenivå. Informantene har også påpekt nødvendigheten av samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet, for at barn og deres familier skal kunne få helhetlig bistand, og også for at sosiale problemer skal kunne forebygges.

I Melding til Stortinget 33 (2015–2016) vektlegges det som «avgjørende» at NAV-kontoret, både statlig og kommunal del, samarbeider med andre aktører for å yte lovpålagte tjenester. Likevel fremviser lovgivningen oppsummert at kun NAVs kommunale del har hatt en eksplisitt lovpålagt samarbeidsplikt med andre instanser, både i enkeltsaker og innenfor mer generell forebygging etter sosialtjenesteloven. I perioden hvor de NAV-ansatte ble intervjuet var dette gjeldende rett.

En felles samarbeidsplikt vil inntre når lov om endringer i velferds-tjenestelovgivningen, vedtatt 11. juni 2021, trer i kraft, ved at det inntas en felles bestemmelse i NAV-loven (2006) om samarbeidsplikt med der det er «nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». Ifølge endringslovens forarbeider, Prop. 100 L (2020–2021), skal samarbeidet på individnivå være «en integrert del av arbeidet i kontoret», basert på faglig vurdering av brukerens behov. På generelt nivå skal NAV-kontoret samarbeide med andre tjenester for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver, og det kan «for eksempel forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner» (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 134). Kommunen får etter endringslovens ikrafttredelse i tillegg plikt til å samordne tjenestetilbudet for personer som trenger «et helhetlig og samordnet tjenestetilbud», i sosialtjenesteloven (2009). Når denne endringsloven trer i kraft, vil samarbeidsplikten på både individ- og tjenestenivå bli lik for NAV-kontorets statlige og kommunale del. Samtidig vil plikten til *samordning* fortsatt ligge kun på kommunal del. Et eksplisitt forebyggingsansvar vil også fortsatt ligge på kommunal del. En kan imidlertid lese et mer implisitt forebyggingsansvar

for både statlig og kommunal del i NAVs felles formålsbestemmelse om å bidra til sosial og økonomisk trygghet (NAV-loven, 2006, § 1).

SAMARBEIDSPLIKT SOM VIRKEMIDDEL FOR Å FREMME ARBEIDSINKLUDERING

Brukeres ulike bistandsbehov fordrer
tverrprofesjonelle tilnærminger

NAV-ansatte har beskrevet at kontakt og samarbeid med arbeidsmarkedet og arbeidsgivere er viktig for rekruttering av arbeidsplasser, matching av arbeidssøkere og arbeidsplasser og for at den enkelte brukers arbeidsrettede bistand kan tilpasses dennes ressurser, muligheter og behov. NAVs plikt til å samarbeide med arbeidsmarkedet fremgår eksplisitt for NAV stat, mens den fremgår mer implisitt for NAV kommune gjennom sosialtjenestelovens formålsbestemmelse, jfr. ovenstående redegjørelse.

Informantene har også beskrevet hvordan de erfarer arbeidsmarkedet som mer innskrenket og spesialisert, og at det blir hardere. Dette illustrerer hvordan kunnskap om arbeidsmarkedet er nødvendig i NAVs arbeidsrettede bistand, i særlig grad for å kunne finne hensiktsmessige arbeids- og arbeidstreningsplasser for enkeltpersoner og brukergrupper med komplekse problemer og behov. Spjelkavik (2019) fremholder at NAVs samarbeid med arbeidsgivere også kan fremme brukeres mestring og forebygge problemer gjennom at tilretteleggingsbehov lettere kan identifiseres. Kontakt og samarbeid mellom arbeidsmarked/arbeidsgivere og NAV utgjør videre et viktig bidrag til at arbeidsgivere får innsikt i ulike gruppers tilpasningsbehov for å komme i / bli i arbeid, og om hvordan NAV kan involveres når arbeidsgivere gir deres brukere et tilbud om arbeid eller praksis. Slik kompetanseutveksling kan tenkes å senke terskelen for arbeidsgivere som kvier seg for å tilsette personer med komplekse problemer.

Videre har de intervjuede NAV-ansatte beskrevet behov og utfordringer knyttet til samarbeid særlig rundt brukere med rusrelaterte og/eller psykiske problemer, flyktninger og ungdommer. For andre instanser som arbeider med samme målgrupper som NAV, er NAV en aktuell samarbeidspartner for å kunne utforme helhetlige tjenestetilbud rundt brukere på gruppe- og individnivå. Kommunens helse- og omsorgstjeneste og

barneverntjeneste er pålagt å samarbeide med andre sektorer og instanser, herunder NAV, når det er nødvendig, eller når de kan bidra til et målrettet og hensiktsmessig tjenestetilbud (helse- og omsorgstjenesteloven (2011), § 3-3, barnevernloven (1992), § 3-2).

For kommuner som har organisert introduksjonsprogrammet utenfor NAV-kontoret, er NAV en sentral samarbeidspartner også i kommunens arbeid med flyktninger. Nyankomne utlendinger har rett og plikt til deltakelse i kommunens introduksjonsprogram etter integreringsloven (2020), hvor formålet er å fremme arbeidsinkludering og egenforsørging (§ 1). Introduksjonsprogrammet skal etter lovens § 14, 1. ledd (d) inneholde «arbeids- eller utdanningsrettede tiltak», men integreringsloven inneholder ingen bestemmelse om samarbeidsplikt med andre instanser ved slike tiltak. Samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer kan likevel skje gjennom samtykke fra brukeren, eller der samarbeidet er på et mer generelt grunnlag og ikke innebærer utlevering av taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (1967) § 13 a pkt. 1 og 2.

Når brukeres overgang til arbeid utfordres av store omsorgsoppgaver eller sammensatte problemer, synliggjøres behovet for samarbeid mellom NAV og kommunens helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og også relevante frivillige organisasjoner som eksempelvis Røde Kors og Frivillighetssentralen. NAVs ansvar som delaktør i samfunnets kollektive ansvar synliggjøres også hvor barneverntjenesten er involvert i brukerens familie. Informanten som problematiserte hvordan brukere med rusproblemer kan unnlate å oppsøke eller ta imot hjelp fra rustjeneste eller helsetjeneste ved manglende behandlingsmotivasjon, men likevel oppsøker NAV, peker på hvordan NAV er i en særstilling fordi instansen forvalter ytelser til grunnleggende livsopphold. Tilsvarende er NAV i en særstilling i samarbeid med barneverntjenester, grunnet NAVs særlige mandat for å sikre barns rett til forsvarlig levestandard etter FNs barnekonvensjon (1989, art. 27).

Arbeids- og sosialdepartementet (2016) legger klare føringer for at *NAV-kontoret* skal ha kontakt og ha et godt samarbeid med arbeidsmarkedet og et godt tverrfaglig samarbeid med tjenesteytere fra andre instanser for å bistå personer med sammensatte behov. Likevel har ikke NAV-loven (2006), som omfatter hele NAV-kontoret, uttrykt en lik samarbeidsplikt for kontorets to deler. Ut fra samfunnsmandatet om økonomisk sikring og arbeidsinkludering er NAV en relevant samarbeidsaktør for å imøtekomme

behov hos personer med ulike helsemessige og/eller sosiale problemer. Tverrprofesjonelt samarbeid kan avhjelpe utfordringer for deres overgang til arbeid, enten de søker eller mottar statlige trygdeytelser eller kommunale sosiale ytelser. Når ny § 15a i NAV-loven, som vil pålegge både statlig og kommunal del av NAV plikt til samarbeid med øvrige velferdstjenester ut fra faglige vurderinger av brukerens behov, trer i kraft, vil brukerens samlede bistandsbehov fra ulike aktører kunne målrettes og koordineres bedre. Helsemessige, sosiale og andre problemer som utfordrer brukerens overgang til arbeid, kan slik identifiseres og adresseres av målrettede tjenester. At NAV-kontoret som helhet får plikt til samarbeid med øvrige velferdstjenester, vil derfor kunne utgjøre et viktig bidrag for oppfylling av samfunnsmandat om arbeidsinkludering og bidrag til sosial trygghet.

NAVs samlede kompetanse styrkes gjennom tverretattlig samarbeid

Gjennom sitt arbeid med ulike brukergrupper som står utenfor arbeidslivet, er NAV det forvaltningsorganet som i høyest grad kan forventes å ha særlig kunnskap om hvilke ressurser og behov som kjennetegner de ulike gruppene, årsaker til at de står utenfor arbeidslivet, og om hva som skal til for at de skal bli en del av arbeidsmarkedet. Samtidig synliggjør datamaterialet områder hvor NAVs kompetanse kan styrkes. Informantene har beskrevet utfordringer i sitt arbeid og samarbeid med brukergrupper med større bistandsbehov, herunder flyktninger, unge voksne og personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Formålstjenlig arbeidsrettet bistand til brukere fordrer kompetanse både om arbeidslivet og om brukernes ressurser og behov. Spjelkavik (2014, s. 39–40) beskriver slik «inkluderingskompetanse» som kunnskap og samhandling med arbeidslivet samt brukerkunnskap og veiledningsferdigheter. En kan legge til grunn at dette kompetansebehovet forsterkes i arbeidet med brukere med omfattende og komplekse behov. I denne antologiens kapittel 10 går forfatterne nærmere inn på hvilke kompetansebehov som kommer til syne i NAVs arbeidsrettede bistand, og hvordan tverrprofesjonell kompetanse kan utvikles gjennom ulike samarbeidsformer.

Samarbeid med hjelpeinstanser som eksempelvis helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og flyktningetjeneste kan gi NAV nødvendige

kunnskaper om brukeres levekår og helsemessige og sosiale problemer samt barn og unges oppvekstvilkår. Slike kunnskaper kan bidra til mer målrettet kartlegging av brukeres bistandsbehov. I tillegg kan slik kompetanseutveksling være et viktig bidrag for å utvikle/videreutvikle inkluderingskompetanse hos NAV på både system- og ansattnivå, som igjen kan bidra til overgang til varig arbeid, egenforsørging og et selvstendig liv for deres brukere. Som forvalter av sosialtjenesteloven (2009) utgjør NAV et siste sikkerhetsnett for enkeltindividenes menneskerettslige krav på sikring av grunnleggende livsopphold, noe som også tilsier at NAV bør ta et særlig ansvar for målrettet og forpliktende samarbeid med andre aktører.

Samarbeid mellom ulike instanser kan medføre gevinster på ulike plan. Mo (2015) beskriver hvordan et forpliktende tverretatlig samarbeid kan bidra til en mer helhetlig kompetanse ved at hver samarbeidsparts særlige kompetanse innenfor gitte områder kan overføres de(n) andre parten(e). Samarbeid mellom ulike instanser bidrar også til kompetanseutveksling mellom fagpersoner, noe som vil kunne bidra til at utfordringer rundt brukergrupper generelt kan bli fanget opp og adressert (Kane, Neverdal & Myrvang, 2018). Slik kompetanseutveksling kan både fordre, og også bidra til, at de ulike samarbeidsaktørene forstår betydningen av individers arbeidsdeltakelse noenlunde likt.

NAV's kompetanse utgjør et nødvendig bidrag til samfunnets kollektive forebyggingsansvar

Arbeidsinkludering er en sentral del av samfunnets kollektive ansvar for forebygging av sosiale problemer, herunder vanskelige oppvekstvilkår, fattigdom og utenforskap til ulike samfunnsarenaer grunnet helsemessige og/eller sosiale problemer. Informantene har fra ulike innfallsvinkler beskrevet sammensatte problemforhold blant deres brukere, knyttet til blant annet psykiske problemer, rus og manglende mestring. Informantene som trakk fram samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet for å gi barn og familier helhetlig bistand, samt ytringen om at deler av NAVs ressurser heller burde vært fordelt på barnehager, skoler og helsesøstre, peker dessuten på nødvendigheten av kollektiv forebyggingsinnsats.

NAV's forebyggingsansvar i lokalsamfunnet er også ulikt regulert i lovgivningen. NAV-loven har ingen eksplisitt forebyggingsbestemmelse.

NAVs kommunale del plikter å holde seg orientert om levekår og utvikling som kan føre til sosiale problemer for innbyggerne og å «spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester» i kommunen (sosialtjenesteloven, 2009, § 12). NAVs kommunale del skal videre «medvirke til at sosiale hensyn blir ivare tatt» av andre hensiktsmessige organer, og også samarbeide med slike. Målet for samarbeidet skal være å bidra til å løse kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven, herunder forsvarlig økonomisk bistand (sosialtjenesteloven 2009, §§ 13, 18 og 19, jf. § 4). Videre skal NAV gjennom sitt arbeid etter sosialtjenesteloven § 1 «bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud» og «forebygge sosiale problemer».

For NAVs statlige del kan en implisitt lese et visst forebyggingsansvar gjennom plikten til å «være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten» og «av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold» (NAV-loven, 2006, § 8). Videre kan en tolke et visst forebyggingsansvar gjennom formålsbestemmelsene i folketrygdloven (1997) § 1-1, som fremholder at folketrygden skal «bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer», og arbeidsmarkedsloven (2004) § 1 om å «bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom [...] lav arbeidsledighet».

NAVs samfunnsmandat omfatter å bidra til økonomisk og sosial trygghet. Statistikk viser at drøyt 11 prosent av barn i Norge vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt, at fire prosent av barnebefolkningen får bistand fra barnevernet, og at 11 prosent av elevene i 10. klasse fikk spesialundervisning (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021a, b, c). Ungdata-undersøkelsen for 2018 viser at barns og unges opplevelser av psykiske helseplager og ensomhet øker (Bakken, 2018). En ikke ubetydelig andel av barn i Norge opplever altså vanskelige oppvekstvilkår, noe som vil kunne utgjøre reelle hindre for deres senere utdanningsprogresjon og overgang til arbeidslivet. I en studie i perioden 1990–2005 fremgår det at personer som har vært under barneverntiltak, samt foreldre til barn og unge som har barneverntiltak, har mottatt sosialhjelp vesentlig oftere enn andre (Clausen & Kristofersen, 2008). Paulsen (2016, s. 46) beskriver hvordan unge som har vært under tiltak fra barnevernet, i møtet med NAV opplever et system med krav de ofte ikke mestrer, begrenset praktisk støtte og lite eller ingen følelsesmessig støtte. NAVs samarbeid og kompetanseutveksling med instanser som arbeider med og for barn, herunder

barneverntjenesten, kan derfor være et viktig bidrag til at NAV identifiserer og adresserer den enkelte unges brukers bistandsbehov.

Noen informanter har problematisert at bistandsbehov overfor NAV innenfor noen familier går over generasjoner. Kane, Neverdal og Stenberg (2018) fremhever en tilstrekkelig familieøkonomi som et sentralt ledd i å sikre barn trygge oppvekstvilkår, noe som igjen vil bidra til å forebygge utenforskap og stigma, og at de selv som voksne blir avhengige av vedvarende økonomisk bistand. Myndighetene har et særskilt ansvar for sikring av barns menneskerettslige krav på en forsvarlig levestandard og beskyttelse mot omsorgssvikt, og ved alle handlinger som angår barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (FNs barnekonvensjon 1989, art. 27, 19 og 3). NAV skal derfor være særlig oppmerksom der deres brukere har barn, og gjennom et målrettet samarbeid vil NAVs kunnskaper om brukeres utfordringer knyttet til egen- og familieforsørgelse kunne overføres til øvrige instanser som arbeider med og for barn. Likeledes kan samarbeid gi NAV økte kunnskaper om hvordan vanskelige oppvekstforhold kan føre til utenforskap, sosiale problemer og på sikt til arbeidsløshet. I sum vil slik kompetanseutveksling kunne være et viktig bidrag i samfunnets kollektive ansvar for forebygging av utenforskap til utdanning og arbeidsliv samt øvrige sosiale problemer.

AVSLUTNING

I dette kapittelet har jeg undersøkt NAVs samarbeidsplikt og drøftet hvordan samarbeid med andre aktører er nødvendig i NAVs sikring av brukernes rett til adekvat arbeidsrettet bistand. Et aktivt og formalisert samarbeid med arbeidsmarkedet fremmer større tilgang til arbeidsplasser som kan formidles til ordinære arbeidssøkere, men også til arbeidsplasser egnet til mer målrettet avklaring og oppfølging av brukere med mer komplekse utfordringer. Ifølge informantene i denne undersøkelsen gir slikt samarbeid NAV kunnskaper også om et arbeidsmarked som blir mer innskrenket, spesialisert og krevende. Dette viser nødvendigheten av nær kontakt mellom NAV og arbeidsmarkedet for å kunne se de ulike mulighetene i et arbeidsliv i endring. Slike kunnskaper bør NAV-kontorene systematisk kommunisere til øvrige instanser i lokalsamfunnet, men også til myndigheter som er ansvarlige for arbeidsmarkedspolitik, velferdspolitik og tilhørende lovgivning.

Samarbeid med øvrige velferdstjenester fremstår som essensielt når NAVs brukere mottar eller har behov for bistand fra andre, eksempelvis helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og flyktningetjeneste. Brukeres helsemessige og/eller sosiale problemer kan utgjøre reelle hindringer for arbeidsinkludering, og det er derfor sentralt at disse møtes med nødvendig kompetanse samt adekvat og koordinert bistand og en omforent forståelse av arbeidets betydning for borgerne. Når brukere er familieforsørgere, innbefatter NAVs samfunnsansvar også å sikre barns menneskerettslige krav på forsvarlig levestandard og på myndighetenes beskyttelse mot skadelige oppvekstvilkår.

NAV-reformens innføring av et partnerskap mellom staten, med ansvar for folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven, og kommunen, med ansvar for sosialtjenesteloven, innebærer at de to partene i partnerskapet reguleres av både adskilte lovverk og noen felles lovverk. I kommentarteksten som følger dette kapitlet, berører fagansvarlig Eigil Granhøy-Markussen ved NAV Tromsø dette forholdet, og han fremholder at «Arbeidssøker ønsker en mest mulig sømløs service ifra NAV». De ulike lovene som forvaltes av NAV, har siden etableringen gitt ulik anvisning på samarbeidsplikt hva angår den statlige og den kommunale delen av partnerskapet. Personer som henvender seg til NAV, kan ha krav på statlige folketrygdtytelser eller kommunal sosialhjelp, men kan likevel ha relativt like utfordringer og bistandsbehov for å komme i arbeid. NAV fremstår som én instans overfor publikum, med ansvar for økonomisk og arbeidsrettet bistand for brukere uavhengig av ytelsesform. Denne undersøkelsen har synliggjort behovet for at NAVs samarbeidsplikt på tvers av de ulike ytelses- og bistandsformene, knyttet til formålene om overgang til arbeid samt økonomisk og sosial trygghet, nedfelles i den felles NAV-loven. At NAVs samarbeidsplikt med andre offentlige tjenester nå skal harmoniseres gjennom felles lovgivning som nedfeller samarbeidspliktens formål, innhold og avgrensninger, utgjør derfor et viktig bidrag til helhetlige tjenester for borgerne.

REFERANSER

- Alm, T. & Bergene, A.C. (2011). Forpliktelse, omsorg eller nytte – arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV. *Søkelys på arbeidslivet*, 8(04), s. 317–334. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2011-04-03>
- Arbeidsmarkedsloven. (2004). Lov om arbeidsmarkedstjenester 10. desember 2004 nr. 76.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*.
- Bakken, A. (2018). Ungdata. *Nasjonale resultater 2018*. NOVA-rapport 8/18. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5128>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021a). *Oppvekststatus*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021b). *Oppsummert status i tall for barnevernet*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021c). *Barn og unge med behov for tilrettelegging*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/Barn_og_unge_med_behov_for_tilrettelegging/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). *Barn som lever i fattigdom*. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017. <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004373>
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester 19. juli 1992 nr. 100.
- Clausen, S.E. & Kristofersen, L.B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*. NOVA Rapport 3/2008. Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000437>
- FNs barnekonvensjon. (1989). FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvalitetar i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for ungdomsfors-*

- kning*, 17(2), 3–26. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2567>
- Gjertsen, H. (2014). Vanskelig overgang fra videregående opplæring til arbeidsliv for elever med funksjonsnedsettelse – hvordan kan skolene bidra i denne prosessen? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(01–02), 60–82. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-04>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester 24. juni 2011 nr. 30.
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid 6. november 2020 nr. 127.
- Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. og Reedt, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02), 117–133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kane, A.A., Neverdal, S. og Myrvang, R. (2018). Barneverntjenestens medansvar for barnehagebarns rett til beskyttelse mot omsorgssvikt. I W. Schönfelder, S. T. Andersen & A. A. Kane (Red.), *Handlingsrom i barnevernet* (s. 253–274). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, A.A., Neverdal, S. og Stenberg, O. (2018). Barnets rett til en forsvarlig levestandard. *Fontene forskning*, 11(1), 17–29. <https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/barnets-rett-til-en-forsvarlig-levestandard-6.19.589443.6e7e60e141>
- Kjønstad, A., Syse, A. og M. Kjelland. (Red.). (2017). *Velferdsrett II*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). Prop. 100 L. (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) 11. juni 2021 nr. 78. (ikke i kraft).
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Arbeidsinkludering av innvandrere med omfattende bistandsbehov. H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 150–171). Bergen: Fagbokforlaget.
- Mo, T. (2015). Når ledelse gjør en forskjell. *Norges barnevern*, 92(01), 6–27. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2015-01-02>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 2

- NAV.no. (2020). *Utdanning og profesjoner i NAV*. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap
- Paulsen, V. (2016). Ungdom på vei ut av barnevernet. *Norges barnevern*, 93(01), 36–51. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2016-01-04>
- Solheim, L. (2019). Jakta på den rette kompetansen – eit blindspor? Glemmestad, H. & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 341-258). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe. (2019). (Red). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. (s. 302-319). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik. (2014). (Red). *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel*. (s. 33- 50). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Spjelkavik, Ø. (2012). Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37/3.
- SSB. Statistisk sentralbyrå (2017). *Barnevern*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Egil Granhøy-Markussen, fagansvarlig Arbeid og aktivitet – NAV Tromsø

Noen forskere og journalister ble i 2016 spurt: Har NAV grunn til å feire sine første ti år? Leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved daværende Høgskolen i Oslo og Akershus, Kåre Hagen, svarte: «La oss si den sånn: Ni av de ti siste årene har FN kåret Norge til verdens beste land å bo i. NAV er ryggraden i velferdssamfunnet vårt og må derfor ha gjort noe riktig. Om NAV har innfridd forventningene? Nei, for det er det ingen reform som gjør.»

Tidligere arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng pleide på sin side å si: «Man må ikke være dårlig for å bli god – man kan være god og bli enda bedre.» Hennes poeng, slik jeg tolker det, er at NAV leverer kvalitet i mange ledd. NAV scorer godt på personbrugerundersøkelser og arbeidsgiverundersøkelser (2019) og har mye god kompetanse i organisasjonen som det bygges videre på hver dag. Dette står på ingen måte i kontrast til et ønske om og det å ta inn over seg nødvendigheten av å utvikle etaten videre.

Jeg er nok langt fra alene om å hilse velkommen antologien *Arbeidsinkludering og læring i NAV*. Skal virksomhetsstrategien til NAV om «bedre brukermøter, pålitelig forvaltning og flere i arbeid» ha noen som helst troverdighet, er det å legge sitt øre mot bakken og lytte til academia en helt nødvendig øvelse.

Dosent ved Institutt for barnevern og sosialt arbeid ved UiT Norges arktiske universitet Aina A. Kane zoomer i sitt kapittel inn på NAV som samarbeidende aktør. Mye godt arbeid er gjort på dette området allerede. I Vågengs ånd: Vi er gode, men vi både vil og bør utvikle denne kompetansen videre. For å spinne videre på Kåre Hagens bilde: Skal en ryggrad eller søyle holdes oppe, er det mange virvler som trengs å vedlikeholdes og næres for at organisasjonen skal stå oppreist og samtidig sikre et godt faglig driv fremover. I disse vitale virvlene kan vi identifisere ulike aktører som NAV samarbeider med. Kane berører mange av dem i sin artikkel. Det være seg helsepersonell, utdanningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner eller flyktningetjeneste.

Hvordan er så liv og leven innad i NAV i 2020 når temaet er samarbeid med andre aktører? Jeg tror at svarene som Kane har fått fra sine informanter, gjenspeiler mye av tilstanden. Det er både mye selvtillit og litt

avmaktsfølelse. Frustrasjon over litt knirk i samhandling internt og eksternt og lykke over ansvarsgrupper som fungerer til beste for arbeidssøker.

Jeg ser en gjennomgående tråd i flere av Kanes arbeider, at det pekes på rettsgrunnlaget i det som undersøkes. Jeg tror det er et avgjørende fokus. Hvermannen som mottar bistand fra NAV, skiller i all hovedsak ikke mellom en statlig eller kommunal tjeneste. Om en tjeneste har sitt utspring i folketrygd- eller sosialtjenesteloven. Arbeidssøker ønsker en mest mulig sømløs service fra NAV. Arbeidssøker vil forvente at nødvendig samhandling med relevante aktører fanges opp og kvalitetssikres uavhengig av om saksbehandler server kommunale og/eller statlige tjenester i NAV. Jeg vil ikke ha en supervileder i NAV som resiterer sosialtjenesteloven utenat mens inkluderingstilskudd registreres og den etterspurte spesialisterklæringen tikker inn i det digitale arkivet. Det har vært og vil alltid være en illusjon. Men å høyne rettssikkerheten til arbeidssøker gjennom en lovpålagt felles samarbeidsplikt for enhver NAV-ansatt synes jeg er en god idé. Kan vi håpe på en harmonisering og språkvask av de aktuelle lovene inkludert NAV-loven til 20-årsjubileet for Arbeids- og velferdsetaten?

Er det da så viktig med samarbeid og forebygging? Hva er det som står på spill? Harald Eia sier det er «strek i laget» i sitt «Sånn er Norge». Det er et presserende budskap, og det er egentlig gammelt nytt. Leder av sysselsettingsutvalget, Steinar Holden, sier at utenforskap er den største trusselen mot velferdsstaten. Ikke robotisering. Dette skrev han i 2017. Jeg er glad for at Kane kobler sin forskning opp imot utenforskap. Samfunnsoppdraget til NAV kan sammenfattes på flere måter: «Arbeid først», «Flere i arbeid, færre på stønad». «Utenforskap» fungerer også fint som en overskrift på jobben vår som byråkrater i NAV. Å holde samarbeidsplikten opp imot arbeidsinkludering og utenforskap er et forståelig grep av Kane. At det skal bli færre og færre arbeidstakere bak hver pensjonist, vil være enhver velferdsdirektørs største mareritt.

Noe av resepten på å motvirke utenforskap vil være å øke samarbeidet med andre aktører samt å forsterke NAVs forebyggende rolle. Redselen i NAV og et naturlig tilsvarende vil være om et allerede presset NAV som skal gjøre «mer for mindre», tør å innta den ekstroverte rollen som samarbeidsaktør i enda sterkere grad? Kane hjelper oss på veien og peker på noen mulige gevinster. Økt samarbeid med andre aktører, slik jeg leser Kane, har potensial til å gi blant annet: økt kunnskap om mekanismer ved utenforskap, økt arbeidsmarkedskunnskap, mer målrettet kartlegging

av bistandsbehov, økt kompetanseutveksling, som igjen kan styrke inkluderingskompetansen. Kane viser også til annen forskningslitteratur når hun fremhever potensialet for deling eller overføring av særlig kompetanse mellom aktører, samt deling av generelle trender og utfordringer som kan bidra til at den arbeidsrettede bistanden bedres.

Til syvende og sist må en tro på at med mer samarbeid både tverretattlig, med arbeidsgivere og andre aktører – øker bunnlinja til NAV, det vil si flere i arbeid, høyere grad av selvforsørgelse og at flere bringes over fra utenforskap til deltagelse. Det moderne utenforskapet handler om mennesker som er tilskuere og ikke deltagere til samfunnet som yrer av liv rundt dem. De bivåner at venner fullfører videregående. De ser klassekamerater ta opp førstegangslån. Under koronapandemien har antall tilskuere økt gjennom de permitterte, og vi kjenner ikke helt rekkevidden av konsekvensene som ligger fremfor oss.

NAV har vært gjennom ulike faser siden starten i 2006. Kanskje neste fase handler om et NAV som er mer konsolidert, og som ytterligere søker samarbeid utad med mål om å øke kvaliteten på sine samlede tjenester. Det kan ha stor betydning for den enkelte arbeidssøker og ikke minst for barn som vokser opp i skyggen av utenforskapet. Det er ikke alltid like vakkert. En etat som er seg selv nok, blir aldri nok hverken for seg selv eller andre.

Kane har i sitt kapittel gitt et viktig faglig bidrag for ytterligere å redegjøre for økt samhandling innad i NAV og ikke minst mellom NAV og andre aktører. Denne samhandlingen kan skje i fysiske møter, men også løses gjennom digitalisering og nye eller forbedrede plattformer for samhandling mellom parter. Et mer utadrettet NAV må være trygg på den kompetansen en bringer med seg, årvåken på viktigheten av kompetanseutveksling og være seg bevisst de mulige gevinstene som kan hentes ut for alle parter som er involvert.

Det er vel også en mulighet for at økt samarbeidsplikt ikke blir en «pliktøvelse», men tvert imot en spennende mental forskyvning som kan gi spennende møter, opplevelse av å ikke være alene om et uoverstigelig oppdrag og faglig vekst. Gjennom jobbspesialister og IPS-medarbeidere har NAV gjort seg mange erfaringer hva gjelder styrket utadrettet virksomhet. Flere i NAV må ta eierskap til økt samarbeid med andre aktører for å styrke den arbeidsrettede bistanden. Kane kaster dermed et betimelig og fruktbart lys over NAV som en samarbeidende aktør. Og sender samtidig noen signaler til ryggmargsrefleksjonen.

Kapittel 8

ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM KOMMUNE OG NAV OM INTRODUKSJONSPROGRAMMET OG HURTIGSPORET

«Jeg skulle ønske vi hadde et bedre samarbeid»

SAMMENDRAG

I dette kapittelet tar jeg for meg hvordan en kommune og et NAV-kontor i Nord-Norge er organisert, for å lykkes med introduksjonsprogrammet og hurtigsporet. 15 kvalitative intervjuer gjennomført høsten 2017 med ansatte i flyktningetjenesten og ansatte i NAV danner grunnlag for konklusjonen om at flyktningetjenesten i kommunen og NAV både er organisatorisk atskilt og sliter med å få til et fungerende samarbeid i introduksjonsprogrammet og hurtigsporet. Det manglende samarbeidet påvirker nyankomne flyktningers overgang fra introduksjonsprogram til arbeid og skaper derfor langvarige, negative konsekvenser for flyktningene. De kommer ikke nødvendigvis raskere i arbeid, og i noen tilfeller havner de på sosialhjelp.

INNLEDNING

Dette kapittelet er et bidrag fra arbeidspakke 4 «Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv - en evaluering av samhandlingen mellom stat-kommune og av «hurtigspor» for flyktninger». Arbeidspakken er en del av forskningsprosjektet arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV, som er en del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. For nærmere beskrivelser av forskningsprosjektet som helhet og arbeidspakke 4 se kapittel 1 i denne antologien.

Arbeidsintegrering av innvandrere og nyankomne flyktninger har vært et høyaktuelt tema i det norske samfunnet de senere årene. For å gjøre nyankomne flyktninger mer økonomisk selvstendige samt øke sysselsettingsandelen har Norge innført obligatorisk introduksjonsprogram (Tronstad, 2015). Den store flyktningebølgen i 2015 og 2016 forsterket den politiske målsettingen om å få nyankomne flyktninger raskere ut i arbeid. Arbeidet med integrering og inkludering av nyankomne flyktninger går sakte, og mange kommer aldri i jobb (Bratsberg, Raaum & Røed, 2016; Olsen, 2019). Våren 2016 kom derfor Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd med et forslag til et hurtigspor for nyankomne flyktninger, etter innspill fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Et hurtigspor foregår innenfor introduksjonsprogrammets rammer, men skiller seg ut ved at det er et kortere og et mer tilpasset arbeidsrettet løp, som i hovedsak er tiltenkt nyankomne flyktninger med medbrakt kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Hurtigsporet ble etablert gjennom en samarbeidsavtale mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Dette statlige tiltaket har NAV hovedansvaret for, og det forventes at hurtigsporet skal bidra til å fremme rask og direkte inkludering i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, NHO, LO, VIRKE, Unio, Spekter, Akademikerne, KS & YS, 2016; Rambøll & Halogen, 2019). Tronstad (2019) og Rambøll og Halogen (2019) fremhever at samarbeid mellom instanser som for eksempel kommuner som har ansvar for introduksjonsprogram, og NAV er essensielt for å få nyankomne flyktninger i arbeid. Tronstad (2015) skriver at i et slikt samarbeid ligger det flere muligheter, men også utfordringer som kan føre til ineffektiv organisering av tjenestene. For nærmere beskrivelser av NAVs samarbeidsplikt og samarbeid i arbeidsrettet bistand se kapittel 7 i denne antologien.

I henhold til NAV-loven (2006) er NAV et partnerskap mellom stat og kommune. Uavhengig om introduksjonsprogrammet er organisert i eller utenfor NAV, vil nyankomne flyktninger derfor være berørt av kommunal organisering. Jeg skal i dette kapittelet se nærmere på hvordan en kommune

organiserer arbeidet med introduksjonsprogrammet og hurtigsporet. Dette innebærer at jeg ser på hvordan kommunen og NAV-kontoret er organisert, og hvordan de samarbeider for å lykkes med å få nyankomne flyktninger i arbeid.

METODE

Datainnsamlingen tilknyttet dette kapittelet pågikk høsten 2017 til sent 2018. Studien var meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (melde-skjema 54599). Kapittelet bygger på intervjuer med kommunalsjef, ansatte i NAV og i flyktningetjenesten i Fjord kommune, totalt 15 intervjuer med henholdsvis ledere, nestledere og ansatte. Av hensyn til anonymitet er navnet på den aktuelle kommunen blitt endret til «Fjord» kommune. I Fjord kommune er flyktningetjenesten og NAV organisert i ulike enheter. NAV lokalt arbeider helhetlig med brukerne, og på bakgrunn av dette vil det ikke bli skilt mellom NAV stat og NAV kommune i dette kapittelet.

Forskerteamet hadde kontaktpersoner i NAV. Vi tok kontakt med disse i rekrutteringsfasen av informanter for å få navn på andre personer i NAV og flyktningetjenesten som kunne være relevante for oss å intervjuer. Forskerteamet ble deretter splittet i team på to personer som gjennomførte intervjuene sammen. Dette har sammenheng med at vi ville sikre robusthet på tvers av områdene i arbeidspakken. For forskerteamet var det viktig å få fylldige og relevante deskriptive data i intervjuene. Ifølge Kvale og Brinkmann (2017, s. 47) innebærer dette at man som intervjuer oppfordrer informantene til å beskrive handlinger, opplevelser og følelser. På den måten søker man etter de nyanserte beskrivelsene. På bakgrunn av dette oppmuntret vi informantene til å reflektere fritt rundt sine opplevelser og erfaringer. Vi brukte delvis strukturerte intervjuguider som var felles for hele arbeidspakken. Ifølge Kvale og Brinkmann (2017, s. 156) er dette en måte å innhente beskrivelser fra informantens livsverden på, der det brukes både fastsatte og åpne spørsmål for å få frem fruktbare beskrivelser og opplevelser. Alle informantene har gitt et informert samtykke, og intervjuene er tatt opp digitalt og transkribert anonymisert.

I analysen av data har jeg sett på NAV-kontoret og flyktningetjenesten i Fjord kommune som en case. Casestudier søker etter dybdebeskrivelser av en enhet og inneholder rike beskrivelser av casens kontekst (Creswell, 1998, s. 61–63). Jeg ønsket å få dype beskrivelser av tjenestenes oppbygging og organisering fra medarbeiderne samt deres syn på samarbeid omkring introduksjonsprogrammet og hurtigsporet. I tolkningen av data anerkjenner jeg at jeg har et

annet faglig ståsted enn informanten. Dette kan resultere i at mitt perspektiv er et annet enn det informanten har (Thagaard, 2018). Samtidig er konstruksjonen av data påvirket av samspillet jeg som forsker har med personene i feltet. De kvalitative dataene jeg har, er dermed et resultat av hvordan jeg forstår informantenes beskrivelser av samarbeid og deres syn på egen arbeidssituasjon.

Siden datamaterialet er hentet fra én kommune i én landsdel, og organisering av flyktningarbeid vil variere fra kommune til kommune, er funnene og diskusjonene ikke direkte generaliserbare. Men siden samarbeid foregår i alle flyktningetjenester og NAV-kontor omkring i landet og er en prioritert målsetting hos myndighetene (Riksrevisjonen, 2019), kan funn og drøftinger i dette kapittelet være av interesse for alle parter i samarbeidsrelasjonen.

INTRODUKSJONSPROGRAM OG HURTIGSPOR

Som gjennomgått innledningsvis er formålet med introduksjonsprogrammet og hurtigsporet å få nyankomne flyktninger i jobb. For å kunne få til dette kreves det et samarbeid mellom kommune og stat. Gjennom lokale samarbeidserklæringer og rundskriv blir involverte instanser forpliktet til å samarbeide, og det blir tydeliggjort hvordan dette samarbeidet skal foregå (Kunnskapsdepartementet, 2017, punkt 2 og 4).

Introduksjonsprogram

I 2020 ble integreringsloven vedtatt med det formål at «innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet (integreringsloven, 2020, §1). Tidligere ble integreringsloven kalt for introduksjonsloven, og i 2003 var introduksjonsordningen en frivillig ordning for kommunene. I 2004 ble kommunene pålagt å tilby et introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven (Djuve & Kavli, 2015). I 2020 ble det bestemt at personer som faller inn under integreringsloven (2020) §9 a-g har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Det ble også bestemt i 2020 at kommunene skal tilby introduksjonsprogram basert på de nyankomne flyktingers formelle utdanning og sluttmaal. Det vil derfor variere fra person til person hvor lang tid de er i introduksjonsprogrammet. For eksempel sluttmalet for nyankomne flyktinger som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal være i introduksjonsprogrammet mellom tre til seks måneder med mulig forlengelse med inntil seks måneder (integreringsloven, 2020, §13).

Viktigheten av et velfungerende samarbeid mellom kommuner og NAV lokalt fremheves i Rundskriv G-27/2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017). Rundskrivet beskriver forpliktelser og ansvar mellom kommune og Arbeids- og velferdsetaten i introduksjonsprogrammet og kan anvendes som en samarbeidsavtale mellom involverte instanser i introduksjonsprogrammet. Rundskrivets formål er å gi tydelige retningslinjer for samarbeidet mellom involverte instanser i introduksjonsprogrammet. Det presiseres at det er betydningsfullt at man får til et velfungerende samarbeid for å unngå dobbeltarbeid, men også for å sikre tydelig ansvarsfordeling og bidra til et målrettet og effektivt introduksjonsprogram. Kommunene skal samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) dersom en deltaker trenger videre oppfølging av NAV etter sluttført programperiode. NAV skal delta i et samarbeid om deltakere i et tidlig stadium av introduksjonsprogrammet, samt delta i samarbeidsmøter om den enkelte deltaker når det er behov for det (Kunnskapsdepartementet, 2017, avsn. 3). NAV skal også bistå i kartleggingen av den enkeltes behov og arbeidsevne, dette for å kunne vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak som for eksempel kan anvendes i et potensielt hurtigsporløp (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

Hurtigsporet

Hurtigsporet består av tiltak som allerede eksisterer i NAV, som for eksempel lønnstilskudd og mentorstøtte på arbeidsplassen (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016; Rambøll & Halogen, 2019). Tiltaket foregår innenfor introduksjonsprogrammets rammer, hvilket fordrer et tett samarbeid mellom den kommunale flyktningetjenesten og NAV. NAV skal kunne gi arbeidsrettet bistand og informasjon om arbeidslivet (NAV-loven, 2006). Ved bruk av hurtigsporet ønsker man å utnytte synergieffekter av at kvalifisering og språkopplæring kan skje samtidig med arbeid. Et premiss for at deltakerne i et hurtigspor skal ha utbytte av tiltaket, er at flyktningetjenesten og NAV kartlegger flyktingenes kompetanse samt tilbyr utdannings- og yrkesveiledning som passer den enkelte. De skal også velge ut aktuelle kandidater til hurtigsporet, utarbeide en individuell plan (heretter integreringsplan, jfr. integreringsloven, 2020) for oppfølging av den enkelte, vurdere hvor mye oppfølging kandidaten trenger, samt vurdere muligheter for jobb (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016; Riksrevisjonen, 2019). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2019) har laget en liste med flere punkter som beskriver hvordan et samarbeid og organisering av hurtigspor bør være. IMDi

(2019, punkt om organisering og samarbeid) skriver blant annet at det er viktig med tidlig involvering av medarbeidere i NAV som har arbeidsmarkedskompetanse, slik at de kan delta i arbeidet med kartlegging og integreringsplan. I tillegg er det også viktig at det utarbeides rutiner som beskriver hvem som har ansvar for hva, i arbeidet med hurtigsporet.

Det finnes lite kunnskap om hurtigsporet og hvordan dette skal organiseres (Rambøll & Halogen, 2019; Berg & Kullerud, 2017; Pettersen, 2018). Det vi vet, er at det er knyttet usikkerhet omkring hurtigsporets innhold, hvordan man skal rekruttere potensielle hurtigsporkandidater, og ansvarsfordelingen mellom involverte instanser.

ANSATTES PERSPEKTIVER PÅ ORGANISERING OG SAMARBEID

Etter at jeg hadde kodet, kategorisert og meningsfortolket datamaterialet, var det særlig tre temaer som gikk igjen i alle intervjuer: 1) organisering av tjeneste(r), 2) samarbeid omkring flyktninger i introduksjonsprogrammet og 3) organisering og samarbeid omkring hurtigsporet. Jeg vil nå gå nærmere inn på disse.

Organisering av flyktningetjenesten og det lokale NAV-kontoret – generalister eller spesialister?

I Fjord kommune er introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsarbeidet med flyktninger lagt til en relativt nyopprettet enhet utenfor NAV. Der er flyktningetjenesten en del av en større sektor med flere andre enheter, deriblant NAV kommune. Det betyr at flyktningetjenesten og NAV kommune har en felles overordnet leder, men er organisatorisk atskilte enheter.

Flyktningetjenesten var tidligere en del av NAV. Kommunalsjefen i Fjord kommune fortalte hvorfor instansene ikke lenger er underlagt samme enhet:

Vi valgte å ta ut flyktningetjenesten [...] fra NAV-kontoret, og det var med bakgrunn i at vi hadde ingen god erfaring de årene vi hadde flyktningetjenesten inne i NAV. Vi mista litt kontrollen, rett og slett. Vi opplevde på flyktningarbeidet at alle saksbehandlerne våre som tidligere arbeidet i flyktningetjenesten, ble litt [...]

Spist opp av andre oppgaver i NAV-kontoret, statlige oppgaver. Vi fikk ikke brukt våre ressurser godt nok på dette her med å ta flyktingene godt imot når de kommer, [...] og sikre at de får en god overgang når de kommer til Norge, altså det å være tett på. Man må jobbe tett på dem, men det fikk man ikke tid til mer, så derfor valgte vi å gå ut.

Sitatet viser flere ulike vurderinger om hvorfor Fjord kommune har organisert introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsarbeidet utenfor NAV. Kommunalsjefen forteller at de mistet kontrollen, at de måtte håndtere statlige oppgaver og dermed ikke fikk brukt de ressursene de hadde, godt nok. Studier viser at det er fordeler og ulemper både ved organisering *i* og *utenfor* NAV. Ifølge Rambølls analyser (2011, s. 51–52) er det en fordel å organisere kvalifiseringsarbeidet *utenfor* NAV. Dette har en sammenheng med at medarbeiderne får en mer spesialisert rolle med færre ansvarsområder å forholde seg til samt en større nærhet til de nyankomne flyktingene. En annen fordel er at medarbeiderne får bedre kapasitet til å følge opp den enkelte nyankomne flykting, noe som igjen kan påvirke både kvalitet og resultatoppnåelse i kommunens introduksjonsprogram. Samtidig viser analysene at medarbeiderne i små program som er organisert *i* NAV, har flere oppgaver knyttet til den enkelte flykting i introduksjonsprogrammet, men at de også får flere oppgaver som ikke er direkte knyttet til programmet. Fordelen med å organisere flyktingarbeidet *i* NAV er at medarbeiderne har kompetanse på for eksempel arbeidsevnevurderinger som er relevante i tilfeller der nyankomne flyktinger ønsker å gå ut i ordinært arbeid. Dette er kompetanse som man nødvendigvis ikke har, der kvalifiseringsarbeidet er lagt utenfor NAV (Rambøll, 2011, s. 51–52). Andre argumenter er at de nyankomne flyktingene vil ha nærhet til sosial- og trykkesystemet (Tronstad, 2015, s. 47). Samtidig er det viktig å bemerke at sosiale tjenester ikke bare omfatter økonomisk bistand, men også sosialfaglig bistand. Dette innebærer blant annet råd og veiledning, som kan bidra til å forebygge og løse ulike sosiale problemer, eller som kan hemme enkeltpersoners overgang til arbeid (Sosialtjenesteloven, 2009, §§ 1 og 17). Felles for disse ulike studiene er at alle konkluderer med at det ikke finnes én organiseringsmodell som er universell og fungerer for alle kommuner og NAV-kontorer (Rambøll, 2011; Tronstad, 2015; Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017). Ifølge kommunalsjefen har Fjord kommune prøvd å finne en løsning som kan gagne både

flyktningetjenesten og NAV. Dette har de gjort ved å ta flyktningetjenesten ut av det lokale NAV-kontoret og plassert den i en egen enhet.

I Fjord kommune har NAV en kommunal leder og en statlig nestleder. NAV-loven (2006, § 14) sier at hvert enkelt NAV-kontor skal ha en avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og kommunen, der avtalen skal inneholde bestemmelser om blant annet organisering og utføring av oppgaver på hverandres myndighetsområder. Dette betyr at en kommunal leder i NAV-kontoret vil ha samme mandat som en statlig leder til å utøve myndighet på samme områder; oppsigelse, avskjed, ansettelse og lignende (NAV-loven, 2006). Dette betyr at i Fjord kommune har den kommunale lederen for det lokale NAV-kontoret hovedansvaret for både den statlige og den kommunale styringslinjen i kontoret, og derfor myndighet innenfor begge styringslinjene.

NAV-kontoret i Fjord kommune er organisert slik at alle ansatte arbeider både med kommunale og statlige oppgaver, uavhengig om de er statlig eller kommunalt ansatt. I intervju med flere av medarbeiderne i NAV kom det frem at de har en portefølje med personer som de blir tildelt etter fødselsdato. Dette innebærer at hver veileder i sin portefølje har personer i alle aldre og med ulike hjelpebehov og ulik landbakgrunn. Det vil derfor variere blant medarbeiderne i NAV hvor mange nyankomne flyktninger i introduksjonsprogram de har i sin portefølje. Hovedtanken er at brukerne i det lokale NAV-kontoret skal møte én medarbeider, fremfor å forholde seg til flere ulike medarbeidere.

Det at alle jobber med ulike oppgaver, både kommunale og statlige, peker på at det lokale NAV-kontoret arbeider etter generalistperspektivet (Rambøll, 2011, s. 51). Dette innebærer at saksbehandlerne i NAV jobber helhetlig med brukerne, det vil si at saksbehandlerne kan utløse både kommunale og statlige virkemidler. En fordel med denne måten å jobbe på er at man får dekket hele tjenesteaspektet og kan tilby en helhetlig og koordinert tjeneste til brukerne, som også var formålet med NAV-reformen (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s. 64–65). En ulempe med generalistrollen er at man får mer omfattende arbeidsoppgaver på tvers av ulike områder. En av medarbeiderne i NAV sa:

[...] [Og] det er jo fordi at det er fastsatt hvordan oppfølging du skal ha, en som har AP skal [for eksempel] ha oppfølging minimum hver tredje måned. Realiteten er jo at man må ha mye mer enn

det! [...] Altså alt det vi gjør, er målstyrt. Så hvis du ikke har hatt oppfølging på en person på seks måneder, så lyser.. plinger det nesten et rødt lys. Du føler jo som ansatt at hvis ditt navn kommer på en foil [og] det sitter tjue stykker og ser på ... hvor det står at du er veileder [og det står på foilen at] personen har ikke snakket med noen på et år, så synes man jo det er litt dumt.

Medarbeideren peker i sitatet ovenfor på hvordan store og varierte arbeidsoppgaver på sikt kan føre til større belastninger og mindre opplevelser av mestring, da det kan tenkes at omfanget av arbeidsoppgavene blir for store for den enkelte medarbeider. Den samme medarbeideren forteller videre at det er folk som arbeider mye overtid for å ta unna arbeidet, og at dette dermed går ut over oppfølgingssamtalene som de ikke rekker å ta. Medarbeideren forteller at årsaken er uklar:

Jeg vet ikke om det er for stor portefølje, men vi har i hvert fall for mange arbeidsoppgaver i den porteføljen vi har. Og at konsekvensene dermed blir at du hopper tjue ganger på forskjellige ting. [...] Man føler at man ikke blir hundre prosent kanongod på det man burde.

Vi ser at medarbeiderne i NAV har mange omfattende og ulike arbeidsoppgaver, og som sitatene viser, kan dette gå utover mestringsfølelsen og motivasjonen hos den enkelte. Opplevelsen av å være middels god på flere områder, men ikke spesialist på enkelte områder, kan dermed påvirke arbeidsprestasjonen.

En av medarbeiderne i flyktningetjenesten som tidligere jobbet i NAV, uttrykte også sine tanker omkring generalistrollen og sa: «[...] det fungerer ikke i praksis. [...] For dette kontoret så tror jeg at man må satse mer på spesialister, eventuelt team, hvor man prøver å dekke bestemte oppgaver.»

Som tidligere nevnt innebærer generalistrollen, ifølge Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009, s. 64–65), at saksbehandlerne dekker hele tjenestespekteret i NAV-kontoret. Med utgangspunkt i sitatene ovenfor ser det ut til at begge parter ønsker seg en spesialisering innad i NAV. Dersom NAV-kontoret hadde satset på en spesialistordning fremfor generalistrollen, kan det tenkes at flere i NAV får spisskompetanse på enkeltområder som for eksempel flyktninger og arbeid. Dette kan føre til at saksbehandlere i NAV ser de samme utfordringene som flyktningetjenesten gjør, og at det kan bli en

tydeligere ansvarsfordeling og problemforståelse omkring introduksjonsprogrammet. En spesialisering i NAV-kontoret kan også tenkes å gi nyankomne flyktninger bedre individuell bistand, sammenlignet med generalistrollen. Fossetøl, Breit og Borg (2014, s. 30) sier derimot at det ikke finnes en entydig konklusjon om hvorvidt generalist/spesialist fungerer i NAV-kontorer. De skriver «... Vi [vet] for lite om både innhold i og hva som kjennetegner betingelsene for å lykkes med grad og omfang av spesialisering» (Fossetøl, Breit & Borg, 2014, s. 33). Informantene i denne studien ser derimot ut til å være tydelig i sin sak: De ønsker seg en spesialisering.

Samarbeid om introduksjonsprogrammet – nettverk og relasjoner er avgjørende

Tett samarbeid mellom de lokale NAV-kontorene og kommunenes introduksjonsprogram har vært en sentral føring over flere år. Riksrevisjonens rapport viser at samarbeid mellom instansene kan være utfordrende fordi arbeidsoppgavene er krevende. Et velfungerende samarbeid krever at samarbeidsavtalene mellom kommune og NAV blir overholdt, og at kommuneledelsen har god styring (Riksrevisjonen, 2019, s. 116).

I henhold til integreringsloven (2020, § 12) skal kommuner så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting av nyankomne flyktninger legge til rette for introduksjonsprogram. For å få rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet må den nyankomne flyktningen oppfylle kravene i henhold til integreringsloven (2020, § 9 a-g). Ut fra intervjuene med programrådgiverne i flyktningetjenesten kom det frem at kommunen konsekvent venter med å starte med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger til det har gått tre måneder etter ankomst. For nyankomne flyktninger som for eksempel er alene, har høyere utdanning eller som er motiverte for å komme i gang med språkopplæring, eller som ønsker å komme raskt ut i arbeid, kan det å vente tre måneder før programstart antas å være demotiverende. Ifølge Rambøll og Halogen (2019) vil et hurtigspor være relevant for personer som er motiverte for å komme raskt i arbeid (Rambøll & Halogen, 2019), og det at flere da må vente i tre måneder, kan påvirke denne prosessen negativt.

Programrådgiverne i kommunen skal utarbeide en integreringsplan sammen med den nyankomne flyktningen, og det skal gjøres rede for hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak den nyankomne flyktningen kan dra nytte av (integreringsloven, 2020, § 15). Lederen i flyktningetjenesten

fortalte at hvis en nyankommet flyktning ønsker å ta et utdanningsløp, skal programrådgiverne samarbeide med kontaktlærer i voksenopplæringen for videre oppfølging. Dersom den nyankomne flyktningen ønsker å gå i et arbeidsløp, blir det tilbydd et parallelt løp, som betyr at den nyankomne flyktningen er ute på en arbeidsplass to dager i uken, mens de resterende tre dagene er vedkommende deltaker i introduksjonsprogrammet.

Videre fortalte lederen i flyktningetjenesten at nyankomne flyktninger som ønsker å arbeide, blir satt i kontakt med en medarbeider i NAV. Lederen sa at medarbeiderne i flyktningetjenesten skal ta kontakt med NAV minst tre måneder før programslutt. Dette gjøres ved at de sender en liste over personer som ønsker å jobbe etter endt introduksjonsprogram. I dette brevet blir det også tydeliggjort at flyktningetjenesten ønsker å ha et trekantmøte mellom medarbeideren i NAV som har den nyankomne flyktningen i sin portefølje, den nyankomne flyktningen selv og medarbeideren i flyktningetjenesten. Disse skal diskutere videre progresjon for vedkommende sammen. Formålet er at nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet skal få en smidig overgang fra introduksjonsprogrammet til NAV.

Medarbeiderne i flyktningetjenesten sa at de er frustrerte når det kommer til samarbeidet med NAV. De fortalte at de sender listen med programdeltakere som har arbeid som mål, til NAV tre måneder før programslutt, men ikke får respons fra medarbeiderne i NAV. Lederen i flyktningetjenesten fortalte:

[...] [NAV] klarte ikke å møte oss på samarbeid rundt deltakerne. På møter fikk vi beskjed om at NAV skal følge opp [flyktningene], men vi fikk aldri tak i en saksbehandler på NAV som ville møte våre saksbehandlere. [...] jeg sendte fire purringer til NAV, [men] fikk ikke kontakt. [De 13 flyktningene det gjaldt] endte rett og slett opp med å stille seg [i kø] hos NAV og søkte om sosialhjelp.

Lederen i flyktningetjenesten opplever det som svært frustrerende og trist at nyankomne flyktninger ender opp med å søke sosialhjelp fremfor statlige arbeidsrettede tiltak i regi av NAV fordi det er vanskelig å få til møter med NAV. En av medarbeiderne i NAV bekreftet at samarbeidet kan være utfordrende «Jeg skulle ønske vi hadde bedre samarbeid med flyktningetjenesten. Altså, fra mitt ståsted, så ser jeg at vi ikke har mye samarbeid. [...] jeg skulle ønske vi hadde samarbeid. [...] Vi har ikke et effektivt samarbeid, det har vi ikke.»

Da vi spurte medarbeideren i NAV hvorfor de erfarer disse utfordringene i samarbeidet med flyktningetjenesten, forklarte vedkommende:

Nei, vi har internt organiseringsproblemer, vi har bemanningsproblemer, vi har ... litt problemer mellom stat og kommune, internt. Ikke sånn stat og kommune, men akkurat på grunn av bemanningen kanskje, så har vi litt.. Folk mener de har for mye å gjøre, så de kommunale oppgavene blir nedprioritert. La oss si det sånn. Hovedsakelig telles de statlige oppgavene.

Dette viser at oppgavefordelingen kan skape utfordringer også for hvorvidt nyankomne flyktninger kommer i arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, eller om de søker sosialhjelp. Vi kan dermed ikke utelukke at fordelingen av arbeidsoppgaver kan påvirke introduksjonsprogrammets måloppnåelse.

Videre ser vi at noen av medarbeiderne i flyktningetjenesten ikke erfarer de samme samarbeidsproblemene. Medarbeidere som tidligere har jobbet i NAV, sier at de ikke har særlige problemer med å få kontakt med medarbeiderne i NAV. En av medarbeiderne i flyktningetjenesten som tidligere jobbet i NAV, beskrev det slik:

[...] i det samarbeidet som jeg har med NAV, med mine oppgaver og mitt arbeidsfelt, så opplever jeg at jeg får svar når jeg vil ha det. Jeg føler at jeg har en.. en god connection dit ned på en måte [latter]. At jeg føler også at jeg har litt posisjon der nede, hvis dere skjønner hva jeg mener, i og med at jeg har hatt den stillingen jeg hadde [...]. De svarer meg kanskje fortere enn de svarer andre veilederne.. Så av og til er det slik at når det har vært en sånn hvor veileder her [i flyktningetjenesten] har prøvd tre, fire ganger, så sender de det videre til meg, og så får jeg et svar med én gang.

Dette kan bety at i relasjonen mellom NAV og flyktningetjenesten i denne kommunen er nettverk og relasjoner avgjørende faktorer for hvorvidt man får kontakt med medarbeiderne i NAV eller ikke. At medarbeiderne i NAV ikke svarer på henvendelsene til de i flyktningetjenesten om et trekantmøte, er motsatt av Riksrevisjonens (2019) funn, der det fremheves at flesteparten av undersøkte NAV-kontorer omkring i landet blir aktive i avslutningen av introduksjonsprogrammet. Med utgangspunkt i disse funnene ser det ut til

at denne typen samarbeidsutfordring som eksisterer mellom NAV og flyktingetjenesten, er særskilt for Fjord kommune.

Utsagnene vi har sett, som påpeker liten bemanning i forhold til mengden arbeidsoppgaver som skal gjøres, er gjentakende i flere av intervjuene med medarbeiderne i NAV. I intervjuene kom det frem at de statlige oppgavene er omfattende, og at det tar tid å få gjort dem. Samtlige av medarbeiderne fremhevet at det sterke fokuset på statlige oppgaver har gjort at de er blitt veldig gode og får gode resultater på akkurat dette. At det lokale NAV-kontoret har gode resultater når det kommer til de statlige oppgavene, er et paradoks, da det er statlige arbeidsmarkedstiltak som for eksempel lønnstilskudd som skal anvendes når flyktninger skal i jobb. At den statlige styringen har forrang i NAV, finner også Bay, Breit, Fossetøl, Grødem og Terum (2015) i sin rapport, der de blant annet har sett på NAVs utfordringer etter implementeringen av NAV-reformen.

Prioriteringen av de statlige oppgavene i det lokale NAV-kontoret sier lite om hvorfor flesteparten av flyktningene i Fjord kommune får økonomisk bistand fremfor å komme i jobb, da flesteparten av de statlige tiltakene er rettet mot arbeid. Prioriteringen sier også lite om hvorfor medarbeiderne og lederen i flyktingetjenesten ikke får kontakt med medarbeiderne og lederen i NAV. I henhold til integreringsloven (2020) og NAV-loven (2006) skal både NAV og flyktingetjenesten arbeide for å få nyankomne flyktninger selvhjulpne og økonomisk selvstendige. Medarbeiderne i både flyktingetjenesten og NAV sa at de ønsker et sterkere samarbeid med hverandre, men på grunn av det flere informanter kaller utydelig ansvarsfordeling av arbeidsoppgaver mellom NAV og flyktingetjenesten, er dette vanskelig å få til. En medarbeider i NAV fortalte at de i NAV ikke har fått informasjon om hvordan ansvarsfordelingen mellom instansene er organisert, og de har heller ikke fått informasjon fra ledernivå om dette:

Vi spurte kommunen hele tiden, og da kom konfliktsituasjonen når du har roller som er uklare, og da ble det gnisninger mellom flyktingetjenesten og oss. De sender til oss, og vi sender tilbake. Vi har ikke fått noen klare retningslinjer om hvordan vi skal samarbeide, hvem som skal gjøre hva, og derfor ble det ikke noe samarbeid heller. Vi prøvde å gjøre godt ut av det, men det skal være på plass før man går inn i et samarbeid. Vi skal få vite hva vi skal gjøre, hva flyktingetjenesten skal gjøre, og det skal være samarbeidsrutiner for å skrive hvordan skal vi få det til!

Sitatet viser at medarbeideren mener at instansene vet hva de har ansvar for, men at det er en manglende felles forståelse for ansvarsområdene og oppgavefordelingen. Imidlertid kommer det frem i intervjuene med lederne i NAV og flyktingetjenesten at de bruker Rundskriv Q-27/2015 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015) som samarbeidserklæring mellom instansene. Lederen i NAV sa:

Det har vært en utfordring å få på plass samarbeidsavtalen vår, det har det vært. [...]. Men man må få tid til å gjøre det! Nå sendte jo vi utkastet til avtale, det var jo bare oppstarten, den er jo ikke ferdig [...] Vi begynner jo å komme på plass.

Mens medarbeiderne i flyktingetjenesten og NAV savner en tydelig ansvars- og oppgavefordeling for å få til et velfungerende samarbeid, fortalte lederne i de respektive instansene at det faktisk foreligger en samarbeidsavtale som sikrer nettopp dette. Sitatet ovenfor viser at denne er påbegynt, og vi ser her at den heller ikke er kjent blant medarbeiderne. Det er derfor grunn til å tro at det bør jobbes mer med å gjøre dette kjent i instansene. Berg og Kullerud (2017) finner at samarbeidsavtaler mellom instansene øker sjansen for at saksbehandlere i NAV er involvert i introduksjonsprogrammet, og at saksbehandlere i NAV oftere deltar i trekantmøter. Samtidig viser Riksrevisjonen (2019) at selv om kommuner og NAV-kontorer har inngått samarbeidsavtaler, er det få som har et tett og praktisk samarbeid. Dermed er jo Fjord kommune et eksempel på nettopp dette; en samarbeidsavtale er inngått, men det er likevel samarbeidsutfordringer.

I Fjord kommune tyder informantenes utsagn på at samarbeidsavtalen er underkommunisert fra ledernivå. Som følge av dette er det nærliggende å anta at medarbeiderne ikke har en tydelig visjon for hvordan samarbeidet mellom NAV og flyktingetjenesten skal fungere. Samtidig fortalte lederne at de har møter på ledernivå hver fjortende dag, men at disse ble avlyst en rekke ganger av ulike årsaker. Til tross for utfordringer i samarbeidet mellom flyktingetjenesten og NAV påpekte flere av medarbeiderne i NAV og flyktingetjenesten at de håper at hurtigsporet kan bidra til å styrke samarbeidet dem imellom. Behovet for og utfordringer med samarbeid mellom NAV og flyktingetjenesten tematiseres også i kapittel 7 i denne antologien.

Samarbeid om hurtigsporet er vanskelig fordi hurtigsporet er lite konkretisert

I Fjord kommune har det lokale NAV-kontoret opprettet en delstilling til en av de nyansatte medarbeiderne som spesifikt skal arbeide med hurtigsporet i tillegg til de ordinære arbeidsoppgavene i NAV. Denne medarbeideren har et mobilt kontor hos flyktningetjenesten, og deltar på møter sammen med medarbeiderne i flyktningetjenesten en dag i uka.

Samtlige av medarbeiderne i NAV og flyktningetjenesten uttrykte at de er positive til et hurtigspor, og mener dette vil være et fruktbart tiltak for å få nyankomne flyktninger med etterspurt kompetanse raskere i arbeid. Samtidig var det flere av medarbeiderne i flyktningetjenesten som undret seg over hvorfor det ikke har blitt laget tiltak som er rettet mer mot nyankomne flyktninger som ikke har utdanning eller arbeid med seg fra hjemlandet, eller personer som er analfabeter. Medarbeiderne begrunnet utsagnene sine med at personer som har utdanning fra hjemlandet, og som har kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet, ofte er mer ressurssterke enn for eksempel analfabeter, og at de mest trolig vil komme i arbeid uavhengig av et hurtigspor eller ikke. Videre sa flere av medarbeiderne i flyktningetjenesten at det ikke er så mange nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet i Fjord kommune som har høyere utdanning, og at det dermed kan bli vanskelig å få flere personer rekruttert til et hurtigspor. Medarbeiderne i flyktningetjenesten mente at hovedfokuset heller bør være rettet mot ressurssvake flyktninger kontra ressurssterke flyktninger.

Medarbeiderne i NAV fortalte at hurtigsporet ikke er noe nytt, og begrunnet dette med at det fremdeles er de samme eksisterende arbeidsmarkedstiltakene (for eksempel jobbspesialisten) som skal anvendes i hurtigsporet. Dette kom særlig til uttrykk i intervjuet med lederen i NAV:

Nå har jeg sagt at h*n er på hurtigspor og holder akkurat på med det jobbspesialister skal [gjøre], som skal jobbe spesielt med de under tretti, men også de over tretti hvis det er noen som har det potensialet. Jeg tenker at mange av de som kommer inn under hurtigsporet, kommer også jobbspesialisten til å hjelpe.

Dette kan tolkes som at hurtigsporet allerede eksisterer i NAV i form av de allerede eksisterende arbeidsmarkedstiltakene, og at hurtigsporet dermed

ikke er betydelig nytt annet enn at det har fått et konkret navn, og at tiden i et ordinært løp i introduksjonsprogrammet blir redusert. På bakgrunn av dette ser det ut til at det er et større behov for tiltak og ordninger for nyankomne flyktninger som sliter med for eksempel analfabetisme, enn for ressurssterke flyktninger som har etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet. Dette understøttes også av forskning utført av Maximova-Mentzoni (2019) samt Maximova-Mentzoni, Spjelkavik, Frøyland, Schafft og Egeland (2019).

På spørsmål omkring hva hurtigsporet er, ga medarbeiderne i NAV og flyktningetjenesten et generelt bilde av hurtigsporet og viste til samarbeids-erklæringen «om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). I intervju med medarbeideren i NAV som er ansatt til å arbeide med hurtigsporet, spurte vi hvordan vedkommende har tolket hurtigsporet. Vedkommende mener at det er snakk om arbeidsrettet oppfølging, og at det er det eneste som er tydelig med ordningen:

[...] det skal være rettet mot arbeid, og at man skal arbeide med grupper som er nesten på vei ut av introduksjonsprogrammet for egen maskin, som trenger at NAV er med på å veilede i forhold til arbeidsmarked, kompetanse, kartlegging av kompetanse og så videre.

Medarbeiderne i både flyktningetjenesten og NAV uttrykte at det var vanskelig å definere hva et hurtigspor er, og hva det skal inneholde. De begrunnet dette med at det er diffust formulert fra myndighetenes side. Dette er også noe Berg og Kullerud (2017) og Rambøll og Halogen (2019) finner i sine rapporter. En konsekvens av usikkerhet rundt hurtigsporets innhold, målgruppe, ansvarsfordeling og iverksetting av hurtigsporet har ifølge Rambøll og Halogen (2019) ført til at få personer har blitt identifisert som relevante aktører til hurtigsporet, og at hurtigsporet er implementert få steder i Norge (Rambøll & Halogen, 2019). Dette viser at til tross for at hurtigsporet ble presentert nasjonalt i 2016, er det fremdeles lite anvendt i Fjord kommune fire år senere. For nærmere drøftinger av mulige årsaker til at hurtigsporet er lite anvendt, se kapittel 6 i denne antologien.

I intervju med lederen i flyktningetjenesten kom det frem at de i flyktningetjenesten er usikre på hva medarbeideren i NAV som skal jobbe med hurtigsporet, faktisk skal gjøre. I intervjuet med lederen i NAV spurte vi hvordan det lokale NAV-kontoret forholder seg til hurtigsporet. Lederen sa

at NAV-kontoret forholder seg til den formelle samarbeidserklæringen fra Arbeids- og sosialdepartementet mfl. (2016), som beskriver hurtigsporet og dens organisering. Lederen fortalte videre at de har kommet sent i gang med hurtigsporet, og at de ikke har fått på plass en konkret samarbeidsavtale med flyktningetjenesten omkring hurtigsporet enda, men at de hadde begynt et lite samarbeid omkring én flyktning.

Lederen i flyktningetjenesten fortalte at i samarbeid med medarbeideren i NAV som arbeider med hurtigsporet, har de kommet frem til én flyktning som ville være relevant for hurtigsporet, og denne har utdannelse fra hjemlandet. Hvordan det gikk med flyktningen i hurtigsporet, vites ikke, men dette viser at NAV og flyktningetjenesten i Fjord kommune har begynt hurtigsporarbeidet.

Da vi spurte lederen i flyktningetjenesten om hvordan vedkommende tror samarbeidet mellom dem og NAV blir med hensyn til hurtigsporet, fortalte vedkommende at flyktningetjenesten ønsker et godt samarbeid med NAV når det gjelder å få personer raskere ut i arbeid. Det samme sa medarbeiderne i flyktningetjenesten. Flere av medarbeiderne i flyktningetjenesten sa også at de håper at hurtigsporet vil skape et bedre samarbeid med NAV, enn hva de har hatt når det gjelder introduksjonsprogrammet.

Mye tyder på at medarbeiderne og lederne i NAV og flyktningetjenesten har klare ambisjoner og er motiverte for et samarbeid omkring hurtigsporet. Hvordan samarbeidet omkring hurtigsporet har fungert i praksis, og om dette har bidratt til å styrke samarbeidet mellom flyktningetjenesten og NAV, er for tidlig å si fordi hurtigsporet var relativt nytt for Fjord kommune da datainnsamlingen fant sted.

AVSLUTNING

Jeg har i dette kapitlet vist hvordan flyktningetjenesten og NAV i Fjord kommune strever med å få til et fungerende samarbeid. Jeg har presentert data som viser at organiseringen av tjenestene, og samarbeidet om introduksjonsprogrammet og hurtigsporet, påvirker flyktningenes kvalifisering for arbeid og utdanning.

Når det gjelder organiseringen av samarbeidet mellom flyktningetjenesten og det lokale NAV-kontoret, er det fordeler og ulemper knyttet til det å organisere flyktningetjenesten utenfor det lokale NAV-kontoret. Fordelen er at flyktningetjenesten får mer nærhet til flyktningene og kan konsentrere

seg om oppfølging, veiledning, kartlegging av kompetanse og utarbeidelse av integreringsplan. Ulempen er at avstanden mellom NAV og flyktingetjenesten er blitt større. Denne avstanden ser ut til å påvirke samarbeidet mellom instansene.

Analysen viser at hvordan NAV-kontoret løser oppfølgingen av nyankomne flyktinger, kan påvirke jobbmestringen for de ansatte. I Fjords lokale NAV-kontor er medarbeiderne generalister og skal jobbe helhetlig med brukerne. Det fører også til en mer omfattende oppgavedeling, større belastninger og mindre mestring. For medarbeiderne betyr dette også at de må vektlegge de statlige oppgavene, og at det konkrete oppfølgingsarbeidet knyttet til nyankomne flyktinger nedprioriteres. Jeg oppfatter at medarbeiderne i NAV-kontoret i Fjord kommune ønsker seg en større spesialisering innad i NAV. NAV-ansattes beskrivelser av oppgavedeling og kompetansebehov i NAVs arbeidsrettede innsats er også tema i denne antologiens kapittel 10.

Jeg fant videre at nettverk og relasjoner er essensielt i Fjord kommune hvis samarbeidet mellom NAV-kontoret og flyktingetjenesten om introduksjonsprogrammet skal lykkes. Medarbeiderne beskrev en situasjon der de som tidligere hadde vært tilsatt i NAV, lyktes med å få kontakt med det lokale NAV-kontoret, mens de som ikke hadde den samme erfaringen, ikke fikk kontakt med NAV-kontoret. Dette resulterer i manglende oppfølging av nyankomne flyktinger som nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet, og i ytterste konsekvens fører dette til at nyankomne flyktinger som er klare for arbeidslivet, heller ender med å søke sosialhjelp. Den tydelige inndelingen i flyktingarbeidet i ulike faser, bosetting, introduksjonsprogram og deretter arbeid eller utdanning, bidrar også til å komplisere samarbeidet. Jeg ser dermed at utydelig ansvarsfordeling mellom flyktingetjenesten og NAV-kontoret fører til dårligere samarbeid, og dermed også til at flyktinger ikke lykkes med å komme i arbeid eller utdanning.

Mye av de samme utfordringene er tydelige når jeg har sett nærmere på samarbeidet om hurtigsporet. I tillegg er hurtigsporet ikke konkretisert og heller ikke noe nytt for medarbeiderne i NAV i Fjord kommune. Dermed skal de fokusere på noe som allerede eksisterer, arbeidsmarkedstiltak, og det er uklart hvordan de skal lykkes med å løse dette hurtigere. Til tross for at Fjord kommune valgte å sette av en tidsressurs til dette arbeidet, var det svært utydelig da jeg gjennomførte intervjuene, hva denne personen skulle gjøre. Et ekstra kompliserende element er at det å sette av en tidsressurs til dette på mange måter peker på en spesialisering av en spesifikk arbeidsoppgave, noe

som går på tvers av kommunens generalistperspektiv på arbeidsoppgavene. Jeg ser at Fjord kommune ikke setter av nok tidsressurser til hurtigsporet til at det kan tas i bruk og arbeides med blant veilederne.

Jeg kan dermed konkludere med at Fjord kommune ikke har en hensiktsmessig organisering for den arbeidsrettede oppfølgingen av nyankomne flyktninger. Dette kunne ha vært unngått dersom man for eksempel hadde team i NAV-kontoret som var spesialister på enkeltområder. Slik Fjord kommune har organisert hurtigsporet, ser jeg at det å sette inn én ekstra ressurs på mange måter dreier satsingen over mot en annen av NAVs eksisterende satsninger, nemlig jobbspesialisten i Supported Employment, en satsing som også behandles i kapitlene 1– 5 i denne antologien. Jobbspesialister har som mål å få personer ut i ordinært arbeid. De bedriver tett oppfølging, er eksperter på arbeidsmarkedet og skal sørge for at det er eller blir utviklet en god match mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. En jobbspesialist kan være fruktbart i hurtigsporet, da deres kompetanse er spesifikt rettet mot arbeidsmarkedet og det å få folk ut i arbeid. Slik jeg ser det, kan en jobbspesialist bidra til at det blir en mer tydelig ansvars- og oppgavedeling blant medarbeiderne i NAV og kommunale flyktningetjenester.

REFERANSER

- Andreassen, T. A., & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor* (AFI-notat 02). Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6100>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Rundskriv Q-27/2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-omin-troduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2410809/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). Enighet om et hurtigspor inn i arbeidslivet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-et-hurtigspor-inn-i-arbeidslivet/id2502297/>
- Arbeids- og sosialdepartementet, NHO, LO, VIRKE, Unio, Spekter, Akademi-kerne, KS, og YS. (2016). *Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet* (2016). Hentet fra <https://www.>

regjeringen.no/contentassets/3950cf3809a94680b6d2d3e1920f1c06/samarbeidserklaring_integrering_arbeidslivet.pdf

- Bay, A. H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). *NAV som lærende organisasjon* (Institutt for samfunnsforskning rapport 06). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2442525>
- Berg, H., og Kullerud, H. (2017). *Samarbeid NAV – kommune om introduksjonsprogram – en kartlegging* (Proba samfunnsanalyse rapport 11). Hentet fra <https://proba.no/rapport/ny-rapport-samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogrammet-en-kartlegging>
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03), 185-207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (Fafo-rapport 26). Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20431.pdf>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker–for hvem* (Fafo-rapport 31). Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen* (AFI-rapport 13). Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6228>
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2021, 08. januar). Hurtigspor. Hentet fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/hurtigspor/>
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127).
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80).
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Rundskriv G-27/2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-272017---samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-om-introduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2704662>
- Kvale, S & Brinkmann, S. (2017). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal

- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, 36 (01-02), 36-54. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-03>
- Maximova-Mentzoni, T., Spjellkavik, Ø., Frøyland, K., Schafft, A., & Egeland, C. (2019). *Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere: To år med metodeutproving og metodeutvikling i åtte forsøksprosjekter* (AFI-rapport 02). Hentet fra <https://hdl.handle.net/10642/8916>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) (LOV-2006-06-16-20).
- Olsen, B. (2019). *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2017* (Statistisk Sentralbyrå).
- Pettersen, I. (2018). *Organisering av samarbeid mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger – «Hurtigsporet»*. (Masteravhandling). UiT Norges arktiske universitet, Tromsø. Hentet fra <https://hdl.handle.net/10037/13150>
- Rambøll. (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen* (Rambøll Management Consulting). Hentet fra https://no.ramboll.com/-/media/images/rm-no/pdf/publikasjoner/2011/21011375_fou_introduksjonsordninger.pdf
- Rambøll & Halogen. (2019). *Hurtigspor for nyankomne flyktninger* (Rambøll Management Consulting & Halogen). Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/44537335b14c4381b93f00d598269429/hurtigspor.pdf>
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4 (2019-2020). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-integrering-gjennom-arbeid/>
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131).
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tronstad, K. R. (2019). *Flyktninger i introduksjonsprogrammet-Hvilke erfaringer har de med å delta?* (NIBR-rapport 4). Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2873>
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning* (NIBR-rapport 19). Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5894>

Kapittel 9

NAVS BRUKERMØTER MED FLYKTNINGER OG UNGE VOKSNE

«Får jeg det ikke til første gangen, så gir jeg ikke opp»

SAMMENDRAG

Flyktninger og unge voksne er to ulike og sammensatte grupper, som til tross for ulikheter innad og på tvers har fellestrekk i sin livssituasjon. Et hovedfunn i dette arbeidet er at flyktninger og unge voksne til tross for ulikheter har noen av de samme utfordringene knyttet til utenforskap som gir ekstra utfordringer i møte med arbeidslivet. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i at det å være i en overgangsfase i livet er et slikt felles-trekk; overgangen fra ungdomstilværelsen til voksenlivet og overgangen fra ett land inn i et nytt land. Flyktninger og unge voksne befinner seg i en særegen og sårbar posisjon, utenfor eller på siden av den vanlige tilværelsen, og skal derfor være prioriterte grupper hos NAV.

Ut fra intervjuer med veiledere ved tre NAV-kontor i Nord-Norge undersøkes i dette kapitlet hvordan ansatte i sin brukeropfølging kommuniserer med grupper som flyktninger og unge, for å skape gode brukermøter som adresserer utenforskap. Hensikten er å identifisere gode eksempler knyttet til brukermøter og kommunikasjon med disse gruppene. Informan-tenes beskrivelser kan deles inn i tre kategorier: kommunikasjonsformer, prioriteringer når brukere har komplekse problemer, samt viktigheten av en inkluderende praksis.

INNLEDNING

Norge har toppet indeksen for menneskelig utvikling for 15. år på rad og blir av FN kåret som det beste landet å bo i (Conceicao mfl., 2019, s.264). Til tross for dette står flere mennesker i yrkesaktiv alder, spesielt flyktninger og unge voksne, utenfor arbeidslivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021). NAVs brukere representerer ulike grupper, med ulike ressurser, behov, forutsetninger og risikofaktorer. Det vil også gjelde flyktninger og unge voksne, som Arbeids- og sosialdepartementet (2015, 2016) fremhever som sårbare grupper og derfor skal prioriteres innenfor NAVs arbeidsrettede innsats. Selv om flyktninger og unge voksne er ulike både som individer og som grupper, har de et sentralt fellestrekk gjennom *utenforskap*, ved stå på siden av samfunnet. Dette utenforskapet gjør dem mer sårbare for seg selv og for samfunnet for øvrig. Tjora (2018) er opptatt av utenforskap knyttet til situasjoner hvor enkeltmennesker eller grupper av mennesker står utenfor samfunnet, for eksempel ved at de ikke deltar i arbeidsliv eller tar utdanning, eller mangler kulturell eller språklig tilknytning til samfunnet ellers. Unge mennesker som står utenfor arbeidsliv og utdanning, opplever også manglende sosial tilknytning til samfunnet rundt seg (Hyggen, 2015). Et slikt utenforskap vil karakterisere livssituasjonen til flyktninger og unge voksne som har behov for bistand fra NAV. Utenforskapet det refereres til her, er *strukturelt*, knyttet til å stå utenfor arbeid og skole, og derfor strukturelt manglende sosiale koblinger i samfunnet.

Arbeidsdeltakelse har betydning for den enkelte, gjennom at det utover å gi inntekt også gir sosiale fellesskap, struktur i hverdagen og for mange en meningsfylt aktivitet. Arbeid gir tilgang til personlig vekst, sosiale relasjoner og identitet samt til å skape tilhørighet, fellesskap og inkludering. Videre bidrar arbeid til selvfølelse og økt livskvalitet gjennom meningsfulle aktiviteter og til å strukturere hverdagen gjennom døgnrytme og rutiner (Dahl, Bergsli & van der Wel, 2014). En rekke studier viser at psykiske helseplager er vanligere blant arbeidsledige enn blant dem som er i arbeid (Paul & Moser, 2009; Reneflot & Evensen, 2014). For flyktninger er arbeidslivet i tillegg også viktig for integrering. Ved deltakelse i arbeidslivet kan flyktninger få mulighet til å styrke språkferdigheter samt sosial samhandling og dermed fremme integrering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Sernhede (2002) fremhever at språk, utover det å gi mulighet til å kommunisere, har sentral

betydning for å skape tilhørighet. Språk er viktig for integrering, og ved å mangle språklig eller kulturell tilknytning til samfunnet vil flyktninger kunne erfare utenforskap (NOU 2017: 2).

Brukermøter utgjør en del av NAVs arbeidsrettede innsats som arena for informasjon og veiledning samt samarbeid med brukeren, jf. NAV-loven (2006) § 15. Samtale og kommunikasjon er viktige prioriteringer og kompetanser for NAVs veiledere. Dette vil spesielt gjelde i møter og kommunikasjon med sårbare grupper, noe flyktninger og unge brukere i vanskelige livssituasjoner kan være. Oppmerksomhet på brukermedvirkning, og å være lydhør for den enkelte brukers behov, vil være særskilt viktig i møte med sårbare grupper.

NAVs innsats overfor brukere skal være tilpasset den enkeltes behov, den enkelte brukers bistandsbehov skal vurderes, og vurderingen skal utføres på en forsvarlig måte (NAV-loven 2006, §§ 1, 14a og 15, 2. ledd; forvaltningsloven, 1967, § 17). Dette fordrer tidsressurser, kompetanse samt brukerinvolvering gjennom kommunikasjon. I en undersøkelse av Malmberg-Heimonen, Tøge, Rugkåsa & Gyüre (2019, s. 33) fremgår det at veilederne står i ulike krysspress mellom å bli tilstrekkelig kjent med den enkelte bruker og å gjøre sitt arbeid «mest mulig distansert og nøytralt». Angående NAVs arbeid med behovsvurderinger og vedtaksbegrunnelser beskrives det i undersøkelser av Kane (2018, 2020) at de ansattes idealer om forsvarlige kartleggings- og beslutningsprosesser, brukermedvirkning og målrettet bistand utfordres av begrensede tidsressurser, begrensede digitale løsninger og forhåndsbestemte standarder som ikke rommer alle brukeres situasjon. Forsvarlig og formålstjenlig tjenesteutøvelse må ut fra dette innebære en viss grad av direkte kontakt mellom NAV-ansatte og bruker. Videre fordrer NAVs kartleggings- og beslutningsprosesser kompetanse innenfor ulike områder, gjennom eksempelvis kunnskaper om årsaker til og virkninger av utenforskap, om bistandsformer samt ferdigheter innenfor kommunikasjon, veiledning og saksbehandling. NAV-ansattes beskrivelser av kompetansebehov, særlig knyttet til oppfølging av brukere med komplekse behov, behandles også i denne antologiens kapittel 10.

NAVs brukermøter skjer i en kontekst preget av en formell organisasjonsstruktur med bestemte målsetninger, samtidig som møtene skjer i uformelle og mellommenneskelige strukturer preget av hva veiledere faktisk gjør. Scott og Davis (2007) viser til hvordan en organisasjon er mer enn formelle strukturer og spesifikke mål, og peker på betydningen av meningsskapende

og uformelt system med uformell praksis. Brukermøtene knyttet til NAVs arbeidsrettede tjenester er viktige for å sikre brukernes rettigheter, det er derfor viktig å sette søkelyset på kvaliteten i brukermøtet og den faktiske oppfølgingen av brukeren. I en rapport avgitt av ekspertgruppen som ble opprettet av Arbeids- og sosialdepartementet for å gjennomgå NAV (Ekspertgruppen, 2015) fremgår «Bedre brukermøter» som et av NAVs hovedmål, og ekspertgruppen anbefaler tettere og mer arbeidsrettet oppfølging av brukerne, samt økt lokalt handlingsrom som kan bidra til å sikre en bedre kvalitet på brukermøtene. Til tross for dette er det forsket lite på hvordan disse møtene foregår (Halvorsen mfl., 2018).

Siden gruppene flyktninger og unge voksne er pekt ut som prioriterte grupper i NAV, er det interessant å undersøke problemstillingen: *Hvordan kan NAV adressere flyktnings og unge voksnes utenforskap i sine brukermøter?*

Dette kapitlet utgjør ett av forskningsarbeidene fra UniversitetsNAV-samarbeidets forskningsprosjekt Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV, arbeidspakke 1: Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand.

Flyktninger og unge voksne – grupper i liminale faser

Både flyktninger som har flyttet fra sitt land til et nytt, og unge voksne som går fra barndom, gjennom ungdomstilværelsen og frem til voksentilværelse, befinner seg i overganger i livet som skaper uforutsigbarhet og usikkerhet. Det å komme som flyktning til et ukjent land kan være særlig sårbart og dramatisk, mens unge voksne som har hatt vansker i utdanningssystemet, også har betydelig risiko for utenforskap til arbeidsliv og egenforsørging (Hammer & Hyggen, 2013). Felles for disse gruppene er at overganger utfordrer deres prosesser for å imøtekomme samfunnets forventninger om arbeidsinkludering. I arbeidsinkluderingen er nettopp overganger fokusert som en særlig utfordring (Spjelkavik & Frøyland, 2014).

For å beskrive slike prosesser, overganger, som både flyktninger og unge voksne befinner seg i, finner vi det relevant å anvende det analytiske begrepet *liminalitet*. Dette perspektivet er utviklet gjennom Arnold van Genneps og Victor Turners teorier om overgangsriter, som introduserer begrepene liminalitet, struktur og antistruktur (Gennep, 1960; Turner, 1969, 1996). Disse teoriene antyder at det sosiale og individuelle livet kan forstås som en prosess

som krysser ulike stadier, bestående av henholdsvis separasjon, liminalitet og re-integrering. Første stadium innebærer en adskillelse fra samfunnet. Andre stadium, liminalfasen, er en tilstand av å være imellom faser og etterfølges av re-integrering, hvor man tas opp i samfunnslivet. Liminalitet utgjør slik overganger mellom ulike faser hvor det skjer omfattende endringer på individ- eller samfunnsnivå. Den liminale fasen er preget av at normaltilstanden er oppløst, og av tvetydighet hvor personer ikke har samme status som tidligere, men har heller ikke fått en ny status (Turner, 1969).

Videre beskriver Turner (1996) liminalitet som «betwixt and between», hvor hovedpersonene er både midt imellom, og hverken–eller. Det liminale rommet er preget av tvetydighet «utenfor samfunnet», og hvor man er løsrevet fra hverdagslige normer og strukturer. Liminale personer vil ofte kjennetegnes ved at de mangler tilhørighet, og mennesker som befinner seg i en liminal fase, er ofte strukturelt «usynlige». Unge voksne vil være hverken ungdom eller voksne, og flyktninger vil være hverken det de var i hjemlandet, eller medborger av det norske samfunnet etter kort botid. Når personer innenfor disse gruppene ikke er i utdanning eller i arbeid, vil de oppleve å være adskilt fra det norske storsamfunnet. For unge voksne og flyktninger vil liminaliteten komme til uttrykk i fravær av hverdagsstrukturer knyttet til arbeid og skole og det sosiale livet som hører med. Både flyktninger og unge voksne som trenger NAVs bistand, befinner seg i en liminal livssituasjon ved at de trenger hjelp til å inkluderes til arbeidsliv og egenforsørging.

Flyktninger er en sammensatt gruppe, men vil ha til felles at det første møtet med Norge kan beskrives med at de havner i en «liminalfase» som er preget av å være «midt imellom» – mellom fortid og fremtid, mellom sin opprinnelige kultur og den nye kulturen (Thomassen, 2009). Flyktningetilværelsen er preget av usikkerhet om fremtiden, hvor livet settes på vent (Ytrehus, 2004). Hverdagen fra hjemlandet er oppløst, inkludert både familie, studier og arbeid. Det innebærer en fare for å tape muligheter og status en hadde i hjemlandet samt venting på ny status i nytt land. Flyktninger er ofte sårbare i møte med arbeidslivet, blant annet fordi mange er i mindre stabile jobber enn majoritetsbefolkningen og mer utsatt ved nedbemanninger (Bratsberg, Raaum & Røed, 2018). Flyktninger har sammenliknet med befolkningen for øvrig lavere sysselsetting, lavere jobbsikkerhet, høyere ledighet og flere som står utenfor arbeid og utdanning. En viktig årsak er mangel på den formelle kompetansen som etterspørres i det norske arbeidslivet. Videre er flyktninger

en gruppe hvor mange kan ha opplevd psykiske og fysiske plager samt traumer, og hverdagen som asylsøker eller flyktning i seg selv er belastende (Hodes & Vostanis, 2019; Sveaas, Vevstad & Brekke, 2012).

Unge voksne er også en sammensatt gruppe, men de har til felles at de er i en overgangsfase mot voksenlivet, en prosess hvor man utvikler seg både biologisk, psykologisk og sosialt (von Tetschner, 2012). Sande (1995) og Wulff (1994) fremhever hvordan den langvarige utdanningsperioden i det moderne samfunnet strukturelt har skilt unge mennesker fra voksenverdenen, og hvordan deres «liminalstilstand» på grunn av dette har utvidet seg i tid og rom. Selvrapporterte fysiske og psykiske hverdagsproblemer fortsetter å øke blant ungdom både på ungdomsskole og videregående skole (Bakken, 2019). Unge voksne med mangelfull skolegang, lite arbeidserfaring, somatiske helseproblemer, psykiske lidelser og/eller rusproblemer kan anses å ha et omfattende hjelpebehov (jf. Kane, Köhler-Olsen & Reedt, 2017). I en undersøkelse av Kane og Köhler-Olsen (2018, s. 347) beskriver ansatte i NAV / Job Centre i Storbritannia, Tyskland og Norge at deres unge brukere preges av sammensatte problemer som ofte ikke kommer til syne i første kartlegging, og at avgjørelser truffet basert på manglende kunnskap om brukeren kan medføre kontraproduktive resultater.

Her fremhever vi at unge flyktninger vil være i to overgangsfaser samtidig: både overgangen fra hjemland til nytt land og overgangen fra ungdomslivet til voksenlivet. Disse vil være ekstra sårbare da de befinner seg mellom flere overganger på samme tid, og må håndtere overgangene i fremmede omgivelser og arbeide med språk og læring i skolen for å ta igjen norsk ungdom, uten sitt kjente nettverk rundt seg og med vanskelige livserfaringer (Frønes, 2003; Hjelde, 2004).

Overgang til voksenlivet og/eller til en ny kultur, med tilpasningskrav som kan være store og fremmede, kan oppleves som omfattende og uoversiktlige. Selv om overganger også kan skape rom for potensial for vekst, kan det bidra til en opplevelse av motstand som kan hindre gode overganger mot voksenlivet for unge (Nordahl, Sørli, Manger & Tveit, 2005) eller god integrering for flyktninger. For å sikre gode overganger er det viktig å legge til rette for inkludering og deltakelse i samfunnslivet gjennom arbeid. Utenforskap til ulike fellesskap kan få negative konsekvenser som ensomhet, utenforskap, destruktiv atferd, psykiske problemer, og draging mot negative fellesskap

(Tjora, 2018). Det er derfor viktig at veiledere i NAV er bevisst liminaliteten hos flyktninger og unge voksne i sine brukermøter med disse.

METODE

For å finne svar på vår problemstilling om hvordan veiledere kan tilrettelegge brukermøter som adresserer flyktningers og unge voksnes liminalitet, har vi i perioden mellom høsten 2017 og høsten 2018 intervjuet ansatte på tre NAV-kontor i Nord-Norge. Gjennom å kontakte ledelsen ved det enkelte kontor fikk vi tilgang til informanter som hadde ansvar for brukerrettet arbeid. På det første kontoret gjennomførte førsteforfatter sju individuelle intervjuer, og etter første analyse av disse gjennomførte begge forfatterne fokusgruppeintervjuer på alle tre kontorene. I fokusgruppeintervjuene med lederne var det to deltakere, og med veilederne var det seks til åtte deltakere. Informantene hadde ulike fag- og erfaringsbakgrunner, både kvinner og menn deltok, med et flertall av kvinner. Begge forfatterne har analysert og drøftet det samlede datamaterialet. Forskningsprosjektet er omsøkt og anbefalt av personvernombudet for universitetene (NSD, ref. 55744).

Fokusgruppeintervju er en måte å utforske begreper og ideer på, delt av en gruppe mennesker i en gitt kontekst (Wilkinson, 1998). Deltakerne i våre fokusgrupper var profesjonelle eksperter innenfor temaer som ble diskutert, og gjennom fokusgruppeintervjuene var det mulig å få innblikk i hva gruppen som helhet anser som viktig, i tillegg til den enkeltes synspunkt. For å unngå at informantene ble påvirket av ulike maktposisjoner mellom ledere og veiledere, holdt vi separate fokusgruppeintervjuer med henholdsvis ledere og veiledere. På bakgrunn av en semistrukturert intervjuguide ba vi veiledere og ledere ved NAV-kontorene dele erfaringer og refleksjoner rundt sitt brukerrettede arbeid, ut fra spørsmål som for eksempel «Hvilke utfordringer opplever du at NAV har i arbeidet med ulike brukergrupper?» og «Hvordan arbeider du som veileder med sårbare grupper?». Alle intervjuene ble lagret digitalt og transkribert og utgjør datamaterialet for dette kapitlet. Det samlede intervjumaterialet har dannet grunnlag for flere forskningsspørsmål som er behandlet i denne antologien. Mens dette kapitlet omhandler NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne i overgangsfaser, rettes søkelyset mot NAVs samarbeidsplikt og samarbeid i kapittel 7, og mot kompetanseutvikling i NAV i kapittel 10.

Innenfor kvalitativ forskning søker man å utforske det erfaringsnære (Kvale & Brinkmann, 2015). Myndighetene har utpekt flyktninger og unge voksne som sårbare grupper som NAV skal prioritere innenfor sin arbeidsinkludering. Vi analyserte derfor datamaterialet for å finne temaer som kunne kaste lys over NAVs erfaringer og utfordringer med disse brukergruppene. Gjennom kategorisering kan en få frem sentrale temaer i et datamateriale (Thagaard, 2018). Knyttet til brukergruppene flyktninger og unge voksne identifiserte vi tre temaer som særlig gikk igjen: hvordan kommunisere med brukerne, hvordan prioritere bistand når brukere har komplekse utfordringer samt inkludering av og samarbeid med brukeren. Disse tre temaene er knyttet til flyktnings og unge voksnes livssituasjoner.

BRUKERMØTER SOM PLATTFORM FOR INKLUDERING AV FLYKTNINGER OG UNGE VOKSNE

Tilpassede kommunikasjonsformer

Flyktningers og unge voksnes erfaringer, livssituasjon og utfordringer kan bidra til å gjøre kommunikasjon i møte med NAV utfordrende. Riis-Johansen mfl. (2018) beskriver hvordan NAVs brukermøter bør baseres på en involverende og konstruktiv samtale, og det fremstår derfor som et viktig fokus og kompetanse for veiledere. Dette vil spesielt gjelde i møte og kommunikasjon med sårbare grupper, noe flyktninger og unge brukere i vanskelige livssituasjoner kan være.

Angående brukermøter med flyktninger delte veilederne ulike erfaringer. Flere informanter beskrev utfordringer knyttet til språk og systemforståelse, noe som gjorde oppfølgingen tids- og ressurskrevende. En veileder fortalte:

Det er ofte familier hvor de er analfabeter. Kan ha vært i Norge i masse år, men kan fortsatt ikke det norske språk, utrolig vanskelig å få dem til å forstå det norske systemet, at det er lover og regler [...]. Når jeg har sittet i over en time og vi fortsatt er like blank, både jeg og den dama jeg pratet med. For hun forstår ikke hva jeg snakker om selv om vi har tolk, og jeg forstår egentlig ikke hvor hun vil hen, og hvorfor hun ikke forstår meg. [...] Det har vi mange av i den kategorien i kommunen, hvor de ikke forstår helt selv med tolk.

I tillegg til språkproblemer ble også traumatiske opplevelser brakt frem som en utfordring i møte med enkelte flyktninger. En veileder forklarte at de «ikke er der i livet at de klarer å ta inn det som blir sagt – traumer og det dem måtte ha med i bagasjen. Det må kanskje legges opp til at det gjentas oftere, jevnlig.»

I intervjuene fremhevet flere informanter utfordringer knyttet til kommunikasjon i brukermøter med unge voksne. Dette skapte behov hos veiledere for å finne alternative former for kommunikasjon ut fra kontekst og behov, og økt bevissthet rundt kommunikasjon og kommunikasjonsformer. Flere informanter beskrev vansker med å få enkelte unge brukere til å møte opp til avtaler. En beskrev dette som «utfordrende, også fordi mye av problematikken er jo unnvikelse: De tar ikke telefonen, kommer ikke på møter, møter ikke opp til avtalte tiltak. At de ikke gjør det vi blir enige om at de skal gjøre.»

På oppfølgingsspørsmål om hva de gjør i slike situasjoner, svarte en informant slik:

Nei, da ringer vi mer og innkaller til oftere møter. Maser. Gir ikke opp. Vi maser til vi får til et møte, og så må vi jo finne ut av hva det er som gjør at de ikke klarer å møte opp. Også må vi heller lage en ny plan.

Flere informanter påpekte en annen utfordring knyttet til hvordan kommunikasjonen kan preges av dårlig selvtilit blant mange unge voksne. En veileder beskrev:

Mye av det som har ført til at dem ikke har gjort ting – kanskje ikke søkt på jobber, kanskje ikke tatt initiativ, ikke gått rundt til bedrifter og søkt jobb. Grunnen til det er ganske enkelt – kan forklares med litt dårlig selvtilit. At du ikke har tro på at det hjelper, at du har fått litt for mange nei i livet ditt – i veldig ung alder. Når du har den bakgrunnen, så kan du slite mye.

Samtidig som informantene beskrev ulike typer utfordringer i kommunikasjon med flyktninger og unge voksne nevnte flere også noen felles tilnæringer i møte med disse to gruppene. En veileder fremhevet blikkontakt som en viktig trygghetsfaktor i kommunikasjonen med sårbare brukere som flyktninger og unge voksne:

For meg er det viktig å få en kontakt – om ikke bare at «Hei, jeg er fra NAV, nå må du skjerpe deg». For meg er brukermøtene våre viktige. At jeg faktisk får blikkontakt. De gangene jeg sliter, er når personen bare sitter og stirrer ned i bordflata. Nei, hva jeg gjør? Får jeg det ikke til første gangen, så gir jeg ikke opp. Så sitter jeg og leter frem blikket. Går kanskje ned i bordflata da og prøver å hente opp.

Et annet aspekt i kommunikasjonen med flyktninger og unge voksne som ble fremhevet av flere informanter, var viktigheten av tid og oppmerksomhet til den enkelte bruker. En veileder beskrev det slik:

Som regel er det jo noe de ønsker, noe de vil at NAV skal gjøre for dem, og da er det jo mulig å snakke om det. [...] Så når vi begynner å snakke om det, så kommer jo en del av de kravene og forventningene fra NAV inn, som jeg prøver å snike inn. Det er vel ikke alltid så lett å snike inn, for det handler om at du faktisk må søke om jobb, sånn og sånn. Så sier de at de selvfølgelig skal gjøre det. Man må bruke litt tid. Må kanskje bruke mer enn ett møte, kanskje tre–fire.

Oppsummert har informantene synliggjort et fokus på samtaler og kommunikasjonsformer generelt, og spesielt i brukermøter med flyktninger og unge voksne. Flere viser til hvordan mangel på felles språk og forståelse samt tidligere vanskelige erfaringer gjør kommunikasjonen med flyktninger sårbar. Videre påpekte våre informanter hvordan unnvikelse og dårlig selvtillit blant mange unge voksne i sine møter med NAV gjorde kommunikasjonen krevende. Samtidig har informantene synliggjort noen felles tilnærminger i sin kommunikasjon med flyktninger og unge voksne som de har positiv erfaring med, betydningen av å få blikkontakt og å bruke tid på den enkelte bruker.

NAV har hatt økt fokus på kommunikasjon med brukere slik at den skal bli mer tydelig, og legger vekt på å snakke og skrive så folk forstår. Som ledd i dette er det utarbeidet retningslinjer for språk og formidling i NAV hvor målsetningen er et direkte språk, og å unngå et vanskelig og byråkratisk språk med mye faguttrykk (NAV, 2020). Et vanskelig språk kan skape avstand og makteløshet hos brukere, noe som viser viktigheten av kommunikasjon som tilrettelegger for både informasjon, spørsmål og svar og kontradiksjon.

NAV's omfattende digitaliseringsarbeid skal tilrettelegge for økt kontakt og samhandling mellom bruker og NAV via telefon, nett eller oppmøte på

NAV-kontor. Ambisjonene har vært å avlaste NAV-kontorene for å frigjøre tid til brukere med særskilt behov for tilpasset og tett oppfølging, herunder ungdom som har falt ut av videregående skole, ungdom med psykiske helseplager samt flyktninger og innvandrere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Flyktninger og unge voksne er grupper som kan ha særskilt behov for å bli informert, sett og hørt gjennom fysiske møter med veiledere. Dette behovet kan stå i et spenningsforhold til NAVS digitale, nettbaserte løsninger med fokus på selvbetjening (Thorgersen, 2017). Ansattes erfaringer med NAVs digitale løsninger undersøkes også i kapitlene 12 og 13 i denne antologien.

Prioriteringer når brukeren har sammensatte problemer

Gjennom utenforskap til samfunnsliv ved å ikke være i arbeid eller utdanning kan flyktninger og unge voksne befinne seg i sårbare livssituasjoner preget av usikkerhet og utrygghet som fremmer liminalitet. Den enkeltes livssituasjon kan skape sammensatte utfordringer som preger den enkeltes hverdag, selvfølelse og mestring. I intervjuene fremholdt veilederne og ledere i NAV ulike komplekse problemer hos brukergruppene og ga ulike beskrivelser på hvordan slik kompleksitet fordret at de må gjøre prioriteringer slik at hjelpetilbudet til den enkelte blir så individuelt tilpasset som mulig. Prioriteringsområdene omhandler progresjonen i oppfølgingen ved manglende språk- og systemforståelse, kompetanse og ansvarsfordeling. I tillegg har informantene fremholdt prioritering gjennom langsiktig tenking, tålmodighet, kreativitet og overveid tilrettelegging.

Angående møter med flyktninger beskrev veiledere det som vanskelig å prioritere progresjon i oppfølgingen hvor det var manglende språkforståelse og systemforståelse hos bruker. En veileder problematiserte språkutfordringer slik:

Her er det sånn og sånn. OK. Selvfølgelig skal jeg være på trygg grunn at jeg har gitt råd og veiledning, både skriftlig og muntlig, og ikke bare en gang. [...] Det skal ha vært gitt på deres språk. Jeg skal sikre at de har forstått det før jeg tør å si nei. [...]. Det er jo mye standardtekst i de vedtakene, som sagt, og der står det jo 'nødhjelp – engangshjelp' – du ikke kan forvente å få dette flere ganger. Du må ta det bort fordi det er null verdt, kommer de neste gang, så er vi lovpålagt å gi de det.

Flere veiledere fremholdt behovet for prioriteringer angående NAVs kompetanse og velferdsinstansers ansvarsfordeling i arbeidet med flyktninger. Angående kompetansebehov beskrev en veileder at «Vi skulle jo gjerne hatt en eller to flyktningkonsulenter som bare jobbet med dem – som var spesiell god på kommunikasjon, språk, ting jeg ikke ...». Angående ansvarsfordeling for målgruppen flyktninger presiserte en annen veileder:

For det er jo ikke de flyktningene som kommer, som vi skal hjelpe. De har jo introen.¹ Det er jo når de kommer ut av introen etter to år, når de kommer til NAV, når de ikke har blitt integrert og ikke har fått seg jobb og alt det der. Så da har jo Flyktningetjenesten gjort en kjempejobb før dette her, så skal vi begynne på scratch igjen. Det er jo galskap.

Slik dette sitatet viser til, var det ikke bare ansvarsfordeling for målgruppen flyktninger flere informanter påpekte som utfordrende, men også mangel på integrasjon blant flyktninger.

Angående brukergruppen unge voksne beskrev både veiledere og ledere ulike utfordringer, og en fellesnevner var unge som hadde sammensatte problemer. Også her berørte de temaene progresjon og prioriteringer i tjenesteytelsen. En veileder utdypet det slik:

Mange av dem som vi jobber med, er unge som ofte har komplekse utfordringer sånn at jeg ser at det er ikke bare jobben som er utfordringa. Man kan lett tenke at når man melder seg som arbeidssøker eller arbeidsledig, så er det arbeid du trenger. Men vi ser jo at det er noe mer. Ofte er det en grunn til at du er arbeidsledig, at du ikke får jobbe videre, kan være at det ikke fungerer på den arbeidsplassen. Kanskje du har et rusproblem som gjør at du ikke klarer å holde deg på jobb. Spilleavhengighet. Og går du lenge arbeidsledig, så kan det oppstå fysiske vansker, overvekt. Og selvfølgelig de psykiske utfordringene som kan oppstå ved at du er lite sammen med andre, får lite nettverk, sånn som du gjør når du spiser lunsj sammen med kollegaene dine. Du deltar lite i et fellesskap, og det fellesskapet du deltar i, er et nettverk via spill for eksempel.

¹ Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, jfr. integreringsloven (2020).

Flere informanter, både veiledere og ledere, ga uttrykk for hvordan unge voksne i møte med NAV hadde behov for ikke bare hjelp til å finne arbeid, men også lære om arbeidslivets uskrevne og skrevne regler. En leder fremholdt at:

Det er mange som bare trenger litt hjelp, så er de selvfølgelig ute i jobb. Vi har de ungdommene for all del. Men vi ser også at for en del av de aller yngste, de må også lære seg en del om arbeidslivet, spillereglene i arbeidslivet, og noen må kanskje prøve seg noen ganger før de skjønner det her – sammenhengen mellom å møte på jobb, gi beskjed når de er syke, og alle de tingene som kanskje vi som har vært noen år i arbeidslivet, tar for gitt.

Slik ovennevnte sitater fra veiledere og ledere viser til, har flyktninger og unge voksne i møtet med NAV flere utfordringer enn å kun skaffe seg arbeid. Oppsummert illustrerer informantuttalelsene hvordan deres livssituasjon kan føre til at de som gruppe har sammensatte utfordringer ut over arbeidsløshet, samt hvordan arbeidsløshet også kan medføre manglende hverdagsritualer til å strukturere dagen. Mange informanter fremhevet manglende språkforståelse og systemforståelse samt svak integrering blant flyktninger som utfordrende i møte med arbeidslivet. Flere informanter påpekte hvordan unge voksne også måtte lære både de skrevne og uskrevne reglene i arbeidslivet. Noen fremhevet hvordan brukere med store problemer kan oppleve å være i en ond sirkel, oppleve flere mestringstap, ved at de har vært så lenge ute av «et normalt liv» at selvtillit og mot svikter.

Informantene belyser i intervjuene hvordan brukermøter som gir rom for hensiktsmessige prioriteringer, kan være et verktøy for å adressere utenforskap og fremme inkludering av flyktninger og unge voksne. Som et organisatorisk grep for å bedre tilbudet til disse gruppene har enkelte NAV-kontor prioritert å opprette egne team som arbeider særskilt med spesifikke grupper, som for eksempel ungdomsteam (Busch, Staalesen & Thorbjørnsrud, 2018). Disse tilbudene legger stor vekt på å arbeide i grupper, og motivasjon, mestring og selvrefleksjon er sentralt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Her skal ungdommene få oppfølging av veiledere som ofte har ungdom som sitt spesialområde. Disse veilederne forventes å ha erfaring med hva som motiverer ungdom, og hvordan de skal gå frem når ungdom ikke dukker opp til avtaler (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Slike team kan således forstås som

et organisatorisk uttrykk for å samle spisskompetansen hos NAV knyttet til spesifikke grupper. For det første kan slike team være en måte å sette veiledere med ulik og komplementær kompetanse sammen på, slik at de som gruppe blir bedre i stand til å tilpasse og utvikle gode tiltak for den enkelte bruker. For det andre legger etableringen av slike team til rette for spesialisering, erfaringslæring og faglig utvikling i gruppen, som på sikt kan gi kunnskap om hvordan ulike tiltak kan forbedres og gjøres mer målrettede, gitt disse brukernes behov (Scott & Davis, 2007, s. 146). For målgruppen flyktninger kan det og være hensiktsmessig å etablere team med veiledere som arbeider med disses felles og individuelle utfordringer og behov. Her kan ansatte fra flyktningetjenesten og øvrige relevante instanser også inkluderes og dermed bidra til økt samhandling mellom offentlige tjenester. Økende kompleksitet i oppgaver fører gjerne til mer kompleksitet i organisering (Scott & Davis, 2007).

Informantuttalelsen om arbeidsfordelingen mellom NAV og flyktningetjenesten berører temaer som organisering og ansvarsfordeling mellom offentlige instanser samt tverretattlig samarbeid. Kommunene står fritt til å organisere sine tjenester etter lokale forhold og prioriteringer så lenge lov-pålagte oppgaver blir oppfylt. Kommunene kan derfor prioritere å innlemme flyktningetjenesten i NAV lokalkontor eller ha denne som egen enhet (Kommuneloven, 2018, § 2-1; NAV-loven, 2006, § 13). I denne antologiens kapittel 7 kan en lese mer om NAVs samarbeidsplikt og samarbeidsbehov med andre instanser, herunder flyktningetjenesten.

Inkluderende praksis

I NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne vil fokus på brukermedvirkning og å være lydhør for den enkelte brukers behov være særskilt viktig. Brukermedvirkning er kjennetegn på en praksis som Caswell (2005) betegner som en inklusjonsorientert praksislogikk. En inklusjonsorientert praksis står i motsetning til en praksis med fokus på standardisering gjennom regler og administrative rutiner, noe Caswell (2005) betegner som en byråkratisk praksislogikk.

En av veilederne delte en lang refleksjon i intervju som beskrev en slik inklusjonsorientert praksis. Første del handler om brukermøtet, med vekt på å tolke og forstå hva brukere sier:

Han jeg snakket med sist, sa «hva som helst». Det kan jo være to ting: At jeg er åpen for å gjøre det meste, jeg synes det er spennende, jeg liker utfordringer, jeg kan alltid lære meg noe nytt. Det er jo veldig fint. På den andre siden så kan det være at jeg gjør hva som helst fordi jeg er helt fortvilt, vet ikke hva jeg skal gjøre. Jeg må nesten bare gjøre hva som helst. Og det kan man jo også se med flyktninger, at dem har veldig lyst til å komme ut i jobb og gjøre noe, og der også «hva som helst». Men det tror jeg – ut fra min erfaring – er en god kombinasjon av at de vil gjerne ha utfordringer og positive til å lære seg noe nytt, men også at de er nødt til å gjøre noe – at det er helt, helt nødvendig.

Neste del av refleksjonen handler om forventningsavklaringer:

Hadde et eksempel her, en som hadde vært på folkehøgskole ett år. Han var vel 18, og så skulle han bare jobbe en sommer, for han skulle starte på videregående. Da fikk han jobb i en slik arbeidstrening i en matbutikk. Jeg husker når vi var der på intervju med arbeidsgiver, så skulle vi snakke litt om hvordan dette ville være, om han ville trives på den butikken. Han satt og trippa med hendene og føttene. Jeg tenkte han måtte være skikkelig nervøs, merka etterpå at han var så glad. Jeg spurte om det gikk bra. Han svarte at han var så glad for å få lov til å jobbe. Jeg måtte forsikre meg om at han forsto at dette ikke var en ordinær jobb, men at det er gjennom NAV, og at du vil få en liten ytelse for å jobbe der. Og når det er ferdig, så er det kanskje ikke noe mer. Han svarte at han bare var fornøyd, tusen takk og var bare så fornøyd med det.

Den siste delen berører viktigheten av realitetsorientering:

Så ringte han meg for ikke så lenge siden og sa at jeg måtte hjelpe han, at han måtte ha jobb nå, at han bare får litt ifra Lånekassa. Jeg sier at han har erfaring fra butikk, hvis han får attest fra arbeidsgiver, så tar du den med deg, så hører du om jobb ved siden av skolen der det er matbutikk. Han hadde vært og snakket med noen butikker, og det hadde ikke blitt noe. [...] Så fikk jeg melding senere om at han enda ikke hadde hørt noe og var kjempefortvilt. Så ringte jeg og sa

at han må huske at han er skoleelev, at foreldrene har ansvar for han, at de skal forsørge han. Han sa han var nødt til å betale for seg selv. Men slik er det i Norge, at når du er skoleelev, så er det foreldrene som skal sørge for at du får mat, at du får bo hos dem. De kan ikke sette deg på gata. Men han skjønnte ikke helt det. [...] Han var veldig desperat, men utgangspunktet når jeg traff han, var jo at han var så glad for at han fikk lov til å være i jobb. Og det er litt av tendensen vi ser når det gjelder flyktninger også – de vil gjerne hoppe over skole og utdanning og bare jobbe.

Denne informantens refleksjon fra møtet med en ung flyktning illustrerer hvordan en inklusjonsorientert praksis gjennom fokus på brukerdeltakelse og refleksjoner over brukerens verbale og non-verbale språk, kan gi en mer helhetlig kunnskap om brukerens ressurser og utfordringer. Veilederen fremviser personlig engasjement, åpen kommunikasjon, grundig informasjon om brukerens rettigheter, men også realitetsorientering om eget ansvar / foreldres ansvar. Informantuttalelsen gir inntrykk av faglige vurderinger og etiske refleksjoner rundt møtet og kommunikasjonen med brukeren.

Flere av de øvrige veilederne påpekte behov for å involvere flyktninger og unge voksne mer aktivt i oppfølgingsarbeidet. Honneth (2008) fremhever anerkjennelse som et grunnleggende behov hos alle mennesker, og i det perspektivet vil det være viktig at NAV-ansattes praksis oppleves som anerkjennende i møte med sårbare grupper som flyktninger og unge voksne. I sin doktoravhandling om utfordringer for en anerkjennende praksis i NAV viser Skjefstad (2015) til viktigheten av at brukere opplever å bli sett og hørt både angående sine personlige egenskaper og som rettssubjekter, men også for hva de kan bidra med til det sosiale fellesskapet. Ved å invitere brukerne til selv å foreslå hva de kan bidra med for å endre egen livssituasjon, styrkes brukernes selvrespekt og selvtilit samt forutsetning for medvirkning (Skjefstad, 2015, s. 130). Honneth (2008) er ikke bare opptatt av en anerkjennende praksis knyttet til subjektet og hvordan den enkelte veileder kan fremme en slik praksis, men at praksisen også henger sammen med NAV som kontekst. De regelverkene, strukturene, arbeidsrutinene og administrative prosedyrene som eksisterer i NAV, er viktig for i hvilken grad og hvordan en anerkjennende praksis kan utvikles og praktiseres i instansen.

AVSLUTNING

I dette kapitlet har vi undersøkt veilederes og lederes erfaringer, refleksjoner og utfordringer i deres brukermøter med flyktninger og unge voksne. Våre informanter viser til hvordan flyktninger og unge voksne som til tross for ulikheter innad og på tvers, har fellestrekk i sin livssituasjon som gjør dem ekstra sårbare i møte med arbeidslivet og derfor har særskilt behov for oppfølging i sine arbeidsrettede prosesser. NAV er opptatt av gode brukermøter, samtidig som det satses mye på økt bruk av digitale plattformer for informasjon og kommunikasjon mellom partene. De intervjuede veilederne og lederne var særlig opptatt av utfordringer knyttet til kommunikasjon, språklig og kontekstuell, og la mye vekt på hvordan kommunikasjon kan og bør tilpasses den enkelte bruker. Videre vektet de betydningen av at disse brukergruppene ofte har sammensatte problemer knyttet til å kunne komme i arbeid. Anerkjennelse og involvering av brukeren i alle deler av oppfølgingen var et tema som mange av informantene var særlig opptatt av.

Gjennom samlokalisering av NAV og flyktningetjenesten eller faste formelle samarbeidsformer mellom instansene vil flyktnings og unge voksnes felles utfordringer kunne identifiseres og adresseres mer målrettet. Samtidig vil det kunne skje relevant kompetanseutveksling mellom de ansatte. Usikkerhet og lav selvfølelse hos brukerne kan muligens avhjelpes gjennom hyppige og fokuserte møter mellom bruker og veileder, både på NAV-kontoret, digitalt, på skolen og på arbeidsplasser brukeren er utplassert eller nyansatt på.

Hver bruker er et individ med sine ressurser og hindringer. En kan derfor anta at det er stor sammenheng mellom brukermøtenes form, fokus og innhold, og hvilke(t) tiltak som tilbys den enkelte. Det vil igjen ha betydning for i hvor stor grad tiltak fungerer som reelt arbeidsinkluderende for den enkelte. Å tilrettelegge for individuelt tilpassede brukermøter bør derfor ha betydelig fokus innenfor NAVs brukeropfølging.

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. (Meld. St. 27 (2015–2016)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. (NAV-rapport 1/2021). Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2021>
- Bakken, A. (2019). *Nasjonale Resultater* (NOVA Rapport 9/19). Hentet fra [Ungdata 2019 \(oslomet.no\)](http://ungdata2019.oslomet.no)
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124–151.
- Busch, R., Staalesen, P. D. & Thorbjørnsrud, T. (2018). *Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer* (Proba-rapport 08/2018). <https://proba.no/rapport/organisering-og-praktisering-av-ungdomsarbeidet-i-nav/>
- Caswell, D. (2005). *Handlemuligheter i sosialt arbejde: et case studie om kommunalfrontlinjepsykologi på beskæftigelsesområdet* (Doktoravhandling, Roskilde Universitet). https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/57418932/Handlemuligheder_+_i_+_socialt.pdf
- Conceicao, P. et al. (2019). *Human development report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century* (Published for the United Nations Development Programme UNDP). Hentet fra <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
- Dahl, E., Bergsli, H. & van der Wel, K. A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/738/Sosial%20ulikhet%20i%20helse%20En%20norsk%20kunnskapsoversikt.%20Hovedrapport.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf

- Forvaltningsloven.(1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Frønes, I. (2003). *Moderne Barndom*. Oslo: Cappelen Forlag AS.
- Gennep, A. V. (1960). *The rites of passage*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Halvorsen, K., Riis-Johansen, M. O., Andenæs, E. & Hammerstad, G.T. (2018). *UTVEI Utvikling av veiledningssamtalen i NAV. Forskningsbasert utviklingsarbeid for og med veiledere*. (NTNU Kunnskap for en bedre verden). Hentet fra https://www.ntnu.no/documents/1274006046/1276246524/UTVEI_Rapport+2018_enkelt sider.pdf/70971648-f505-43eb-afff-70226baaa304
- Hammer, T. & Hyggen, C. (2013) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hjelde, K. (2004). *Diversity, Liminality and Silence: Integrating Young Unaccompanied Refugees in Oslo*. Oslo: Unipub AS.
- Hodes, M. & Vostanis, P. (2019). Practitioner Review: Mental Health Problems of Refugee Children and Adolescents and Their Management. *Journal of Child Psychol Psychiatry*. 60(7), 716-731.
- Honneth, A. (2008). *Kamp om anerkjennelse: om de sosiale konfliktenes moralske grammatikk*. Oslo: Pax.
- Hyggen, C. (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger* (Tema Nord 2015:536). <http://norden.divaportal.org/smash/get/diva2:814734/FULLTEXT01.pdf>
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid 6. november 2020 nr. 127.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 (2015-2016)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
- Kane, A.A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1(2020), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313–329. https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2018/04/navs_begrunnelser_avenkeltvedtak
- Kane, A.A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of young unemployed - A comparative study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>

- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 117–133. https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2017/02/aktivisering_av_unge_sosialhjelpsmottakere_forutsetninger
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner 22. juni 2018 nr. 22.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Rugkåsa, M. & Gyüre, K. (2019). Arbeidsrelasjonen mellom bruker og veileder i NAV. I H. Aamodt, E. Dahl., E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen. (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling* (s. 332–349). Bergen: Fagbokforlaget.
- NAV (2020). *Et nettmagasin for medarbeidere i NAV og alle andre som er opptatt av andre og velferd*. [https://memu.no/artikler/snakker-og-skriver-sa-folk-forstar/NAV-loven \(2006\). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20](https://memu.no/artikler/snakker-og-skriver-sa-folk-forstar/NAV-loven%20(2006).%20Lov%20om%20arbeids-og%20velferdsforvaltningen%2016.%20juni%202006%20nr.%2020).
- Nordahl, T., Sørli, M. A., Manger, T., & Tveit, A. (2005). *Atferdsproblemer blant barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da-747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analysis. *Journal of Vocational Behaviour*, 74(3), 264–282. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001879109000037>
- Reneflot, A., & Evensen, M. (2014). Unemployment and psychological distress among young adults in the Nordic countries: A review of the literature. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 3–15.
- Riis-Johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E. & Thomassen Hammerstad, G. (2018). Interaksjon med brukere i Nav. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 21, 227–240. https://www.researchgate.net/publication/328029700_Interaksjon_med_brukere_i_Nav_Analyse_av_samtaledata_som_grunnlag_for_fagutvikling
- Sande, A. (1995). *The liminal phase in «rite of passage» to adulthood*. Bodø: Nordlandsforskning.

- Sernhede, O. (2002). *Alienation is my nation: hiphop och unga mäns utanförskap i det nya Sverige*. Stockholm: Ordfront.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Skjefstad, N. S. (2015). *Sosialt arbeid i overgangen til NAV – utfordringer for en anerkjennende praksis*. (Doktoravhandling), Trondheim: Norges teknisk-vitenskapelige universitet. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2360351>
- Spjelkavik, Ø., & Frøyland, K. (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Sveaas, N., Vevstad, V. & Brekke, J-P. (2012). Sårbare asylsøkere i mottak – identifisering og oppfølging. I M. Valenta & B. Berg. (Red.), *Asylsøker. i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, B. (2009). The uses and meanings of liminality. *International Political Anthropology*, 2(1), 5–28.
- Thorgersen, A. (2017). *Digitale tjenester og brukernes tillit til NAV. Arbeid og Velferd*, 3/2017. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/digitale-tjenester-og-brukernes-tillit-til-nav>
- Tjora, A. H. (2018). *Hva er fellesskap*. Oslo: Universitetsforlag.
- Turner, V. W. (1969). *The ritual process: structure and anti-structure*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Turner, V. W. (1996 [1970]). Betwixt and Between: The Liminal Period in Rites de Passage. I T. H. Eriksen (red.). *Sosialantropologiske grunntekster*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- von Tetschner, S. (2012). *Utviklingspsykologi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wilkinson, S. (1998). Focus group methodology: a review. *International Journal of Social Research Methodology*. 1(3), 181–203.
- Wulff, H. (1994). Moratorium på Manhattan. Unga svenskar och globalisering. J. Fornas, U. Boëthus, M. Forsman, H. Ganetz & B. Reimer (Red.). *Ungdomskultur i Sverige*. (s. 127–141). Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion AB. [Moratorium på Manhattan: Unga svenskar och globalisering \(diva-portal.org\)](http://diva-portal.org)
- Ytrehus, L. A. (2004). *Intellektuelle i eksil. Integrering og ekskludering i et Livsverdensperspektiv* (Doktoravhandling). Seksjon for kulturvitenskap, IKK/Senter for europeiske kulturstudier (SEK), Universitetet i Bergen.

Kapittel 10

TVERRERPROFESJONELL KOMPETANSEUTVIKLING I NAVS ARBEIDSRETTEDE BISTAND

«Et hav av forskjellige bachelorgrader
og mastergrader»

SAMMENDRAG

I dette kapitlet rettes søkelyset mot kompetanse, kompetansebehov og kompetanseutvikling i NAVs arbeidsrettede innsats. Gjennom intervjuer med veiledere og ledere ved tre NAV-kontorer i nord har vi fått et innblikk i deres erfaringer og vurderinger. Informantene har beskrevet hvordan NAV-kontorene består av medarbeidere med ulik fag- og erfaringsbakgrunn, at deres kompetanse må være tilpasset ulike brukeres behov, og at de utveksler kompetanse gjennom flere uformelle og formelle samarbeidsformer. Ut fra informantenes beskrivelser har vi drøftet hvordan arbeidsinkluderingskompetanse kan utvikles på NAV-kontorene, gjennom målrettet rekruttering og arbeidsfordeling, organisering i faste og fleksible team og ved å tilrettelegge tilstrekkelig handlingsrom for de ansatte til å kunne ta i bruk sin kompetanse i sin arbeidsrettede bistand.

INNLEDNING

NAVs brukere representerer et vidt spekter av utfordringer og bistandsbehov. Som fremstillet i antologiens kapittel 1, skal NAVs ansatte bidra til oppfyllelse av arbeidslinja som politisk føring og sikre brukerens individuelle rettigheter. Arbeidsinkludering kan være både et kort- og langsiktig mål for brukerne, hvor noen vil kunne trenge mer omfattende bistand fra NAV og eventuelt andre instanser for å kunne overkomme ulike hindringer. Dette må antas å fordre både flerfaglig og tverrprofesjonell kompetanse hos NAV både på system- og individnivå.

I Meldingen til Stortinget *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 21) anbefaler ekspertgruppen at NAV bør «sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne». Hvilke kunnskaper som skal sikres for at NAV skal oppnå de beskrevne politiske føringene og lovgivningens formålsbestemmelser for alle sine brukere med ulike utfordringer og behov, beskrives ikke. Det er pr. i dag ikke et særskilt utdanningsløp som utpekes for å gi slik spesifikk NAV-faglig kompetanse. Ifølge NAVs nettsider har nyansatte «vanligvis en bachelor- eller mastergrad», og NAV-kontorenes medarbeidere utgjør «sosionomer, samfunnsvitere, jurister, humanister, økonomer, pedagoger og andre med universitets- eller høgskolebakgrunn» (NAV, 2020). I en undersøkelse av medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene (Terum & Sadeghi, 2019) fremgår det at medarbeidere med høyere utdanning opplever å få brukt sin kompetanse i mindre grad enn medarbeidere som har lavere utdanning, men som har lang fartstid og har gjennomgått intern kvalifisering. Forfatterne tar til orde for «arbeidsplassbasert kompetansutvikling» gjennom opplæring, tilrettelegging og fokus på læring (2019, s. 16).

Ut fra problemstillingen *Hvordan kan NAV utvikle tverrprofesjonell inkluderingskompetanse i sin tjenesteutøvelse?* vil vi i dette kapitlet, med utgangspunkt i datamateriale fra NAV-kontorer i Nord-Norge, undersøke hvordan det kan tilrettelegges for å utnytte de ansattes kompetanse på måter som best mulig kan sikre NAVs samfunnsoppdrag om arbeidsrettet bistand.

Dette kapitlet utgjør ett av forskningsarbeidene fra forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV, arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand», som del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark.

KOMPETANSEBEHOV INNENFOR NAVS BRUKERRETTEDE ARBEID

Andreassen og Fossetøl (2011b) fremhever kompetanseutvikling i NAV-kontorene som krevende og at kompetansen må utvikles av de NAV-ansatte selv. Forskning har fremvist hvordan særlige utfordringer hos ulike brukergrupper fordrer særlig fokus, prioriteringer og kompetanse hos NAV-ansatte. Maximova-Mentzoni (2019) beskriver hvordan innvandre- res utenforskap til arbeidslivet i betydelig grad skyldes komplekse problemer som ikke er begrenset til manglende språkkunnskaper og kompetanse. I en undersøkelse av NAVs / Job Centres' arbeid med unge arbeidsledige i Storbritannia, Tyskland og Norge fremholder ansatte fra alle tre land at mange av deres unge voksne brukere har mange og komplekse problemer som må imøtekommes for at de skal lykkes med å komme i varig arbeid (Kane & Köhler-Olsen, 2018). Forfatterne fremhever derfor viktigheten av at profesjonsutøverne som arbeider med denne målgruppen, har adekvate kunnskaper og ferdigheter med tanke på tilstrekkelig kartlegging, tilpasset oppfølging og valg av arbeidsrettede tiltak. Fossetøl, Breit og Borg (2016) fremholder hvordan standardisering av tjenesteytelser ikke er tilstrekkelig som virkemiddel i NAVs brukerrettede arbeid, men at det enkelte lokale NAV-kontor må ha et visst handlingsrom, herunder til å prioritere hvilke kompetansebehov de har.

Andreassen og Fossetøl (2011a, s. 18–19) fremhever at hver enkelt NAV-ansatte må tilegne seg «en viss basiskunnskap om hele spekteret av NAV-kontorets virkemidler» for å oppfylle visjonen om NAV-kontoret som et partnerskap med «en dør» for brukerne. Schafft og Spjellkavik (2014) og Spjellkavik (2014) introduserte en strammere versjon av kompetansebegrepet knyttet til arbeidsinkludering og arbeidsrettet bistand. Forfatterne bruker begrepet *inkluderingskompetanse* og beskriver at dette omhandler kunnskaper om den enkelte bruker samt kunnskaper om hvordan arbeidsplassen kan brukes aktivt i arbeidsrettet oppfølging for brukere med større bistandsbehov.

I forskningsrapporten *Inkluderingskompetanse i NAV* (Spjellkavik, Mamelund & Schafft, 2016) omtales begrepet «kompetanse» en rekke ganger, uten å spesifisere kompetanseområder. Kompetanse beskrives også flere steder med ulike fortegn i rapporten, herunder omtales *avklarings- og oppfølgingskompetanse* (2016, s. 2), *arbeidsmarkedskompetanse* (2016,

s. 3), *bestillerkompetanse* (2016, s. 30), *veilednings- og samtalekompetanse* (2016, s. 31), *metodekompetanse* (2016, s. 37), *NAV-kompetanse* (2016, s. 66), *fagkompetanse* (2016, s. 70), *relasjonskompetanse* (2016, s. 98) og *markedskompetanse* (2016, s. 112). Ulike organisatoriske og strukturelle forhold kan forventes å påvirke hvordan kompetanse prioriteres og utvikles innenfor NAV. Eliassen og Sitter (2005) beskriver hvordan NAV-reformen med fokus på administrative og standardiserte tilnærminger kan betraktes som et eksempel på en offentlig reform med prinsipper fra New Public Management (NPM) i offentlig sektor. NPM omhandler metoder og prinsipper for styring og organisering som tar utgangspunkt i at offentlig virksomhet ligner markedet. Slik styring og organisering antas å bidra til større effektivitet (Eliassen & Sitter, 2008). NPM i NAV har hatt fokus på standardisering, digitalisering og byråkratisering og mindre fokus på individuelle løsninger basert på faglig skjønn. Dette bildet kan imidlertid nyanseres. Selv om NPM var dominerende i starten av NAV-reformen, viser Fossetøl mfl. (2015) til flere eksempler på NAV-kontorer som etter hvert kombinerte hovedtrekkene i NPM med lokalt samarbeid og helhetlige, brukertilpassede tjenester. De kontorene som i størst grad evnet denne kombinasjonen på en integrert måte, var mindre kontorer med blant annet lavt arbeidspress og samarbeid på tvers av ulike oppgaver.

Også ulike praksislogikker innenfor organisasjoner kan påvirke ansattes handlingsrom for å anvende sin særlige kompetanse i sitt arbeid. Caswell (2005) fremholder at det er tett sammenheng mellom ansattes konkrete praksis og de organisatoriske og kontekstuelle betingelsene deres arbeid foregår innenfor. Mens en byråkratisk praksislogikk preges av regler og administrasjon, kjennetegnes en inklusjonsorientert praksislogikk av økt fokus på brukermedvirkning (Caswell & Innjord, 2011, s. 41–42). Ut fra dette perspektivet kan det tenkes at NAVs praksislogikk preger de ansattes handlingsrom for å ta i bruk egen kompetanse i sitt brukerrettede arbeid. I kapitlene 9 og 10 i denne antologien fremholder NAV-ansatte i intervjuer at det er stor variasjon mellom deres fagbakgrunner, og at særlige kunnskaper og ferdigheter er nødvendig i arbeidet med brukere som har komplekse utfordringer og behov. Samtidig fremholder flere av dem at deres egen kompetanse ikke etterspørres eller tas særlig i bruk i de arbeidsoppgavene de utfører i NAV. Skau (2017) fremholder hvordan kompetanseområdene teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter samt personlig kompetanse er avhengige av hverandre i yrkesutøvelsen, samt at slik samlet

kompetanse må anses som et viktig grunnlag for å oppnå og beholde tillit i samfunnet.

Oppsummert illustrerer denne litteraturgjennomgangen at kompetanse innenfor NAVs arbeidsrettede innsats fremstår som et relativt uavgrenset begrep, med mange områder som skal dekkes: brukerkunnskaper, kunnskaper om arbeidsmarkedet og om NAVs virkemidler samt metodiske og relasjonelle ferdigheter. NAVs bistandsformer og saksbehandling er regulert av lovgivning, så kunnskaper og ferdigheter innenfor lovforståelse og -anvendelse vil også måtte dekkes. Samtidig illustreres hvordan NAV-ansattes handlingsrom for bruk av egen kompetanse kan påvirkes av organisasjonens praksislogikker og prioriteringer. Ut fra vår problemstilling om tverrprofesjonell arbeidsinkluderingskompetanse i NAV er det derfor interessant å undersøke hvordan kompetanse innenfor et så bredt spekter av områder kan utvikles blant ansatte med et mangfold av kompetanseområder, for å fremme arbeidsinkludering av brukere med store variasjoner i ressurser og behov.

METODE

For å undersøke hvordan NAV kan utvikle tverrprofesjonell arbeidsinkluderingskompetanse blant sine ansatte, har vi intervjuet veiledere og ledere ved tre NAV-kontorer i Troms og Finnmark. Informantene ble rekruttert gjennom NAV-kontorenes ledelse, begge kjønn var representert, dog med flere kvinner enn menn. Vi innledet med sju individuelle intervjuer på ett av kontorene, deretter gjennomførte vi fokusgruppeintervjuer på alle tre kontorene. Informantene bestod av veiledere og ledere og representerte ulike fag- og erfaringsbakgrunner. Samtlige veiledere hadde ansvar for arbeidsrettet bistand overfor ulike brukergrupper. Forskningsprosjektet er omsøkt og anbefalt av personvernombudet for universitetene (NSD, ref. 55744), og intervjuene ble gjennomført i perioden høst 2017–høst 2018. Første- og tredjeforfatter utarbeidet intervjuguide og gjennomførte fokusgruppeintervjuene i fellesskap, mens de individuelle intervjuene ble gjennomført av tredjeforfatteren. Alle tre forfatterne har deltatt i utformingen av kapittelet.

Fokusgruppeintervju er en metode hvor forskeren kan stille spørsmål til flere informanter samtidig, og som kan anvendes når man ønsker å utforske et mangfold av meningsinnhold i forhold til bestemte opplevelser samt

utforske ulikheter (Curry, Nembhard & Bradley, 2009). Ved at deltakerne diskuterer sammen og får anledning til å respondere på hverandres utsagn, legger metoden til rette for både et bredt datamateriale og dybdeinformasjon. Vi utarbeidet en delvis strukturert intervjuguide med temaer knyttet til informantenes brukerrettede arbeid. For å få informasjon om ulike kompetanseområder og -behov som synliggjøres i NAVs tjenesteutøvelse, ba vi om informantenes beskrivelser og eksemplifiseringer ut fra hovedspørsmål som eksempelvis: «Hvilke utfordringer opplever du at NAV har i arbeidet med ulike brukergrupper?», «Hva er de største utfordringene når det gjelder kompetanse på dette feltet», og «Hvordan kan man heve kompetansen i NAV sitt arbeid på dette feltet?».

Gruppedynamikk og kommunikasjonsmønstre mellom deltakerne ved fokusgruppeintervju kan påvirke hva som blir sagt. Vi gjennomførte fokusgruppene adskilt for henholdsvis ledere og veiledere for å unngå påvirkning gjennom deres ulike maktposisjoner. Også medarbeidere på samme nivå kan påvirke hverandre i en gruppe, i intervjuene ba vi derfor informantene reflektere og eksemplifisere over egne arbeidsoppgaver og ansvarsområder.

Intervjuene ble tatt opp digitalt og deretter transkribert av eksternt oppdragstaker for å danne et skriftlig materiale som grunnlag for analysearbeidet. Det samlede intervjumaterialet har dannet grunnlag for flere forskningsspørsmål som er behandlet i denne antologien. Mens dette kapittelet omhandler kompetansebehov og kompetanseutvikling i NAV, behandles forskningsspørsmål rundt NAVs samarbeidsplikt og samarbeid i kapittel 7 og rundt NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne i overgangsfaser i kapittel 9.

Vi har analysert datamaterialet med mål om å finne temaer som fremstod som særlig relevante for å belyse hvilke kompetanseområder som fordres innenfor blant NAVs arbeidsinkludering. Slik kategorisering skal fremvise sentrale temaer i et datamateriale (Thagaard, 2018; Kvale & Brinkmann, 2015), og gjennom slik temaanalyse kan man sammenligne informasjon fra informantene. I det samlede datamaterialet har vi avgrenset tre områder som særlig fremheves innenfor temaet kompetanse og kompetanseutvikling innenfor NAVs arbeidsinkludering: 1) et mangfold av kompetanse blant de ansatte, 2) et behov for sammensatt kompetanse i møtet med brukeres sammensatte behov og 3) at kompetanse utveksles gjennom kollegasamarbeid. Innenfor disse kategoriene vil vi nå presentere

eksempler fra intervjuene med NAV-ansatte. Ut fra informantenes beskrivelser søker vi å belyse og drøfte hvordan NAV kan legge til rette for at de ansattes mangfold av kompetanser kan utvikles til tverrprofesjonell arbeidsinkluderingskompetanse.

INFORMANTENES REFLEKSJONER RUNDT KOMPETANSEBEHOV I ARBEIDSINKLUDERING

«Veilederne våre skal jo sånn sett være rustet til å møte dem og de behovene dem har»

I intervjuene beskrev informantene at de som kolleger representerte pedagoger, sosialarbeidere, helsepersonell, jurister eller hadde master- og bachelorgrader i ulike samfunnsfaglige områder. Noen ble beskrevet som å ikke ha en særskilt relevant utdanning, men erfaring fra næringsliv. En leder fremholdt at «Hvis man ser på utdanning, erfaring og bakgrunn, så har vi jo et hav av forskjellige bachelorgrader og mastergrader og ikke sant, noen kan mer enn andre, både om rus, psykiatri og annet [...]. Men den utdanninga finnes jo ikke.» En veileder poengterte: «Men det som er sikkert, er jo at den (*kompetansen) må gjenspeile samfunnet, ikke sant? Det må være et visst samsvar med verden utenfor.»

På spørsmål om hvilke kompetanseområder som opplevdes nødvendig i NAVs arbeidsrettede bistand, knyttet informantene kompetansebehovet i stor grad til kunnskaper om håndtering av utfordringer hos ulike brukergrupper, særlig flyktninger, unge voksne, personer med helse- og rusproblemer og brukere med sammensatte problemer og bistandsbehov. En leder fremhevet: «[...] du må ha kunnskap om helhet i det som finnes i samfunnet. Du må kjenne til muligheten innenfor utdanningssystemet, og du må kjenne arbeidsmarkedet.»

Informantene reflekterte også over maktspektet og kompetanse til å kunne håndtere det, som illustrert av en veileder:

Det er jo veldig viktig at du er klar over at du sitter der som representant for det offentlige og pengemakta og det voksne, for å si det slik. Samtidig skal du være veileder og motivator og ha et godt, så nært forhold som mulig, for å hjelpe. Du sitter der med i hvert fall to hatter på.

Videre knyttet informantene kompetansebehovet til formålet om å kunne gi mest mulig målrettet bistand til brukere med ulike ressurser og behov. De fremholdt eksempler om å kunne tilpasse seg den enkelte bruker og å kunne identifisere og adressere den enkeltes utfordringer i sin arbeidsinkludering. En leder fremholdt at «Veilederne våre skal jo sånn sett være rustet til å møte dem og de behovene de har», mens to veiledere eksemplifiserte:

Du skal kunne lytte som menneskelig egenskap, være åpen for å prøve å forstå. Og jeg tror jo det er utgangspunktet for å klare å komme videre, for man er helt avhengig av å være på lag med den man skal hjelpe. Så du må være åpen for å ta imot innspill og ta imot det som kommer frem. Det er jo svært lite jeg kan gjøre hvis jeg ikke vet hva du trenger å få hjelp til.

Jeg tror du må ha troen på at alle kan noe. At selv om alt ser håpløst ut, så er det noe som fungerer. Noen ganger er jeg bare fornøyd over at bruker kommer til møtet mitt, så er det kjempebra. Da har vi oppnådd kontakt, og en avtale er overholdt. Har mulighet til å gjøre ny avtale.

Flere informanter beskrev hvordan personlige egenskaper også er en viktig del av ansattes samlede kompetanse innenfor arbeidet med å inkludere brukere i arbeidslivet. En leder uttrykte at «Man kan ikke peke på ei bestemt utdanningsretning som er en slik gudegave til NAV. Det er mennesketypen som er gudegaven til NAV, de rette menneskene.»

Flere veiledere beskrev hvordan kompetanse innenfor arbeidsrettet bistand må innbefatte ferdigheter innenfor samhandling og relasjonsbygging, her illustrert av tre informanter som fremholdt at de vektlegger

å være en aktiv lytter, det å stille åpne spørsmål, det å tørre å gå inn i det som er vanskelig, det å ikke dømme, å være obs på egne holdninger og verdier når du går inn i et møte.

det å ha trua på at andre kan [...] å kunne påføre den trua, og styrke selvtilliten til vedkommende at «det lille jeg kan», kan brukes til noe og utvikles til noe mer, og at:

Ting trenger ikke skje i morgen. De er unge enda. Viktig å bygge de opp og at vi ikke fører de inn i nederlag.

På spørsmål til veilederne om på hvilke områder i sitt arbeid de opplever forventning om å ta i bruk sin særlige fagbakgrunn og/eller yrkeserfaring, knyttet flere dette til kollegasamarbeid. Flere fremhevet at de kunne bidra inn med sin særlige kompetanse når de tilhørte et team eller deltok i drøftingsmøter om enkeltsaker. Ut over dette beskrev de fleste at de ikke hadde oppgaver avgrenset ut fra sin kompetanse. En veileder forklarte at «NAV er ikke noe god på å utnytte styrkene dine, utdanning eller hva det er jeg kan spesielt godt», en annen veileder at «Det er litt likebehandling. Alle skal gjøre det samme, og alle skal ha like mange brukere. [...] Det skal ikke skilles på det [...] Det er ikke noe fagretta sånn sett.»

Oppsummert har informantene beskrevet en bredde av fag- og erfaringsbakgrunner blant de ansatte. Kompetansebehov innenfor arbeidsinkludering beskrives som en vid og integrert oversikt og kunnskap om arbeids- og samfunnsniv-/utvikling, velferds- og støttesystemer, brukerrettigheter og hvilke faktorer som kan fremme og hemme ulike brukergruppers inkludering i arbeidslivet. Informantene har pekt på betydningen av å kunne tilpasse seg den enkelte bruker og å kunne identifisere og adressere den enkeltes utfordringer i sin arbeidsinkludering, dette knyttes særlig til arbeid med målgrupper med sammensatte problemer og bistandsbehov. Som ferdigheter har de fremhevet kommunikasjons- og samhandlingsevne og brukerinvolvering, mens empati, engasjement og troen på den enkelte bruker, samt tålmodighet for å unngå å påføre brukere nye nederlag, har blitt fremhevet som nødvendig personlig kompetanse. Samtidig har informantene fremholdt at «alle skal gjøre det samme», at NAV ikke utnytter særlige fag- eller kompetanseområder til særlige brukergrupper eller saksområder. Det antydes imidlertid at ansatte får etterspurt og anvendt sin kompetanse når de deltar i team og på ulike arenaer for drøftinger.

«Jeg tror vi drar stor nytte av hverandre»

I alle fokusgruppeintervjuene trakk informantene fram betydningen av kollegialt samarbeid innad i NAV-kontoret. De frembrakte ulike eksempler på hvordan de gjennom samarbeid dro nytte av kollegers kompetanse, og hvordan de selv bidro inn i fellesskapet med sin egen kompetanse. En

leder fremholdt at «Jeg tenker at jo bredere erfaring på ulike kompetanseområder vi har i NAV, det er en styrke. Hvis vi alle er like, så klarer vi ikke å utvide horisonten.» To veiledere beskrev:

Står jeg fast med noe [...] som jeg ikke har jobbet så mye med, og hvor jeg har noen huller, så går jeg til de kollegene mine som jeg vet er gode på området, så spør jeg om de har tid til en sak som jeg sitter på [...] Kollegaveiledning gjør vi mye av, synes jeg.

Det er en del av mine saker som jeg har fått fra en annen saksbehandler fordi vi har gjort om på organiseringen av brukerne våre. Så det finnes jo andre saksbehandlere her på huset som kanskje kjenner denne personen bedre enn hva jeg gjør, som nettopp har fått den. Så jeg diskuterer jo også med de andre saksbehandlerne her på huset for å høre om de har noe å komme med [...]

Disse tre informantutsagnene illustrerer hvordan veilederne innhenter veiledning fra kolleger som de oppfatter å ha mer kunnskaper om henholdsvis ulike arbeidsområder, saksbehandlingsprosedyrer og informasjon om enkeltbrukere. De beskriver ulike grunner til at de selv opplever å ikke ha nok kunnskaper på ulike områder, som begrenset erfaring med saks typer og/eller arbeidsmetoder samt omorganisering av ansvarsområder/arbeidsoppgaver.

Informantene beskrev også hvordan deres egen tidligere arbeidserfaring og -oppgaver kunne komme kolleger til gode, eksemplifisert av to veiledere:

Vi har litt forskjellige områder vi har jobbet med før vi ble satt sammen som et team [...] Jeg jobbet en del mer med den kommunale sosialbiten, altså saksbehandlet, satt i mottaket. Hadde den kunnskapen som jeg kunne ta med meg [...] til de som ikke hadde gjort det, eller ikke gjort det så mye.

Jeg har jobbet i barneverntjenesten [...]. Jeg ser de brukerne som har vært i hjelpetiltak eller i barneverntjenestens omsorg, og har litt kunnskap om det og hva det fører med seg når de skal over i voksenlivet. Kanskje går de på noen smeller i forhold til

utdanning, vanskelig å komme seg inn i arbeidslivet, de har ikke nettverket. Det ser jeg at i hvert fall jeg har nytte av.

Disse to uttalelsene illustrerer at også kompetanse gjennom tidligere arbeidserfaring og tidligere arbeidsoppgaver kommer til nytte i arbeidet i NAV. Først siterte veileder fremhever hvordan han/hun bringer sin særlige kompetanse inn i team og også ellers kan bidra dersom kolleger ønsker det. Den andre fremhever hvordan han/hun kan se brukeres utfordringer i et lengre tidsperspektiv og slik gjenkjenne årsaker og virkninger av problemer tidligere i brukerens liv.

Fra alle tre NAV-kontorene frembrakte informantene eksempler på hvordan kontorene hadde organisert deler av kollegiet i team tilpasset uvalgte målgrupper eller arbeidsfelt. To veiledere beskrev det slik:

Og så jobber vi nå med å få inn en veiledningsplattform. [...] da skal vi jobbe på et nivå som gruppe og kollegaveiledning. Tanken er jo nettopp å utnytte og få brukt de ressursene og dele de erfaringene og kompetansen man opparbeider seg enten via kurs eller [...] slik at vi ikke blir sittende med noe vi burde delt med resten av gruppa og kontoret. [...] Så jeg tror det har nytte å få implementert det og få et godt fagmiljø.

Ungdomsteamet vårt er på fem stykker. Vi er to av oss som har samme utdanningsbakgrunn, sosialfaglig, [...], ellers er det forskjellige som lærerutdanning, også en som [...] har en annen type utdanning. Jeg tror vi drar veldig nytte av hverandre og fra den erfaringen vi har som har jobbet i skolesystemet. Jeg har jobbet med ungdom på ungdomsinstitusjoner. Jeg drar så klart med meg litt erfaring derfra til å jobbe med ungdom opp mot NAV. Så jeg tror vi drar stor nytte av hverandre.

Her beskrives to tilnærminger til mer formell organisering av tverrprofesjonell kompetanse. Første informant omtaler en veiledningsplattform med formål om kollegaveiledning og deling av erfaring og kompetanse, den andre et ungdomsteam hvor kolleger med ulik utdanning deler kunnskaper og erfaringer fra arbeid med barn og unge. Ved alle tre NAV-kontorer fortalte informanter at de hadde organiserte ungdomsteam.

Veilederinformantene ga ulike beskrivelser av og begrunnelser for at det å delta i et team gjør det både mer forutsigbart, lettere og tryggere å komme med spørsmål og innspill, faglige vurderinger og forslag til løsninger, her eksemplifisert:

Teamene skal drøfte sakene og gi hverandre tips. Hvis du i et ungdomsteam har en som har kompetanse knytta til markedet, så har du en sosialarbeider som er god på det, så har du en som har pedagogisk kompetanse og vet en del om skoler og utdanningssystem. Og kanskje en sykepleier som kan mye om helse. Så vil de fire gi gode råd og tips som den andre ikke kan. Hvis teamet bare er fire lærere eller fire sykepleiere eller fire sosionomer, så blir det ikke det samme, mener jeg.

Informantenes beskrivelser illustrerer i sum utstrakt bruk av formell og uformell kompetanseutveksling mellom NAV-ansatte. Her fremheves hvordan egen og andres fagbakgrunn og arbeidserfaring kan skape en bredde i NAV-veilederens samlede kompetanse, og at bredden i seg selv er en styrke. I tillegg synliggjøres at organisering av tverrprofesjonelle team på NAV-kontoret, enten organiseringen skjer fra arbeidsområder, bistandsformer eller målgrupper, utgjør en sentral plattform for målrettet kompetanseutveksling, veiledning og utvikling av det faglige miljøet.

HVORDAN UTVIKLE TVERRPROFESJONELL INKLUDERINGSKOMPETANSE PÅ NAV-KONTORENE?

Målrettet rekruttering og arbeidsfordeling

Myndighetene fremholder at NAVs tjenester skal være kunnskapsbaserte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015), og Andreassen og Fossetøl (2011b) påpeker at kompetansen må utvikles av de NAV-ansatte selv. Informantene i denne undersøkelsen har beskrevet hvordan tilpasset arbeidsrettet bistand fordrer tilstrekkelig innsikt i NAVs ulike ansvarsområder og virkemidler, arbeidsmarked og arbeidsliv samt brukerens behov og rettigheter. I tillegg fordres kompetanse til å utføre forsvarlige faglige, etiske og juridiske avveininger i beslutningsprosesser. Videre har

informantene illustrert et vidt spekter av kompetanseområder og -behov ved NAV-kontorene, herunder kunnskaper om årsaker til og konsekvenser av de ulike sosiale og/eller helsemessige problemene som vanskeliggjør brukeres overgang til arbeid. De har og berørt et vidt spekter av saks- og arbeidsområder og målgrupper, hvor ansattes kompetanse får stor betydning for NAVs samfunnsansvar for arbeidsrettet bistand. At NAV-ansatte må være rustet til å møte brukeres komplekse utfordringer og bistandsbehov, poengterer behovet for tverrprofesjonelle kunnskaper i både bredde og dybde samt ferdigheter til å kunne omsette sine kunnskaper i møtet med den enkelte bruker.

Samtidig har flere av de intervjuede NAV-medarbeiderne beskrevet at de forventes å utføre sitt arbeid på samme måte og ut fra faste prosedyrer, relativt uavhengig av den enkeltes faglige kompetanse. Her synes det å mangle en spesifikk vurdering av forholdet mellom de oppgavene som skal løses, og hvilke kompetansebehov som skal dekkes gjennom rekruttering av nyansatte og arbeidsfordeling mellom ansatte. Dette indikerer en dominerende påvirkning av en byråkratisk praksislogikk preget av prosedyrer, heller enn en mer inklusjonsorientert praksis preget av tilpasninger til den enkelte brukers situasjon og behov (jf. Caswell & Innjord, 2011). I en nylig undersøkelse (Fossestøl, Borg & Breit, 2020) har NAV-veiledere beskrevet ulike utfordringer knyttet til kompetanse. En bekymring omhandler at særlig den sosialfaglige kompetansen forsvinner, med de implikasjoner det har for kompetent oppfølging av personer med store vansker og behov. En annen bekymring som omtales, er at veiledere må arbeide med ulike brukergrupper ut fra eksempelvis fødselsdato og ikke ut fra målgruppes/brukeres behov, og derfor parallelt må håndtere ulike fagsystemer med sine lovverk og tiltaksformer.

Flere av informantene har også trukket fram betydningen av personlige egenskaper i NAV-ansattes kompetanse innenfor arbeidsrettet bistand. Dette berører etisk refleksjon og praksis i yrkesutøvelse, for å overveie hvordan en bør handle, særlig i tilfeller hvor den «rette» handlingen ikke er innlysende (Eide, 2013; Nordby, Bemmom & Buer, 2013). Profesjonsetikk har som formål å fremme tillit til profesjoner og løfter frem et helhetlig menneskesyn gjennom at personer skal ses som individer, i sin kontekst, i motsetning til å ses som en «sak» eller et «problem» (Skorstad, 2013, s. 186; Eide, 2013, s. 152). Kleppe (2016) drøfter hvordan dette helhetsynet kan utsettes for press gjennom krav om effektivitet og økonomi.

Relasjonskompetanse, helhetlig menneskesyn og etisk praksis utgjør viktige deler innenfor profesjonsutdanninger som kvalifiserer eksempelvis helsepersonell, sosialarbeidere og pedagoger. Profesjonsutdanninger kjennetegnes også av veiledet praksis i studiet, hvor studentene øver på å anvende kunnskaper og ferdigheter i praksisfeltet, under faglig veiledning av personale på praksisstedet og på utdanningsinstitusjonen.

Med tanke på at ulike brukeres utenforskap til arbeidslivet henger sammen med komplekse behov grunnet helsemessige og/eller sosiale problemer, kan en legge til grunn at relasjonskompetanse, helhetlig menneskesyn og etisk praksis utgjør særs relevante kompetanseområder innenfor NAVs arbeidsrettede bistand. Bevisst rekruttering av personale med ulike profesjonsutdanninger kan derfor utgjøre et viktig bidrag til NAVs rigging av tverrprofesjonell arbeidsinkluderingskompetanse blant sine ansatte. Her fremhever vi viktigheten av at intern etatsopplæring ikke kan erstatte formell utdanning, og at opplæring i bruk av standardprosedyrer og datasystemer ikke kan erstatte faglig, juridisk og etisk skjønnsutøvelse og brukerinvolvering innenfor hver enkelt brukers arbeidsrettede bistand.

Kompetanseutveksling gjennom organisering i faste og fleksible team

Andreassen og Fossetøl (2011a, s. 18–19) beskriver hvordan NAV-ansattes ulike kompetanseområder kan utnyttes som en samlet kompetanse gjennom å organisere kontoret i tverrprofesjonelle avdelinger og team. Fossetøl mfl. (2014, 2020) har dokumentert at teamarbeid over tid har vært utbredt blant veilederne i NAV, og veiledere fremholder «læring av kolleger på eget kontor» som den viktigste kilden til kompetanse (Fossetøl mfl., 2020, s. 127). Hensikten med å gruppere ansatte med komplementær kompetanse i team er blant annet at det gir mulighet for å løse komplekse oppgaver bedre og mer effektivt enn hver enkelt ansatt er i stand til alene (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I vårt datamateriale fremgår eksempler på at NAV-ansatte både får tilgang til kompetanse og får delt sin kompetanse til andre når de deltar i team, og ellers kan drøfte med kolleger. De har også beskrevet at arbeid i team oppleves positivt med tanke på å utnytte og kombinere veilederne ulike kompetanser, og som et godt verktøy for arbeidsinkludering av brukere med sammensatte behov.

Én måte å sette sammen team på er å innlemme veiledere som til sammen innehar kompetanse som dekker behovene til bestemte kategorier av brukere (Scott & Davis, 2014). Etableringen av ungdomsteam i de tre NAV-kontorene våre informanter jobber i, er eksempler på dette. Slike permanente team for kategorier av brukere vil over tid kunne utvikle sin arbeidsform, kompetanse gjennom erfaring og læring og relasjoner til andre team og enheter i organisasjonen og dens omgivelser (McGrath & Tschan, 2004). Informantene nevner også planer om å innføre en veiledningsplattform som innebærer at veilederne i grupper kan dele og utvikle kompetanse og veilede hverandre. Slik kan de utveksle og komplettere hverandres kompetanse med kunnskaper fra sine særegne fag- og erfaringsbakgrunner. Mo (2015) beskriver hvordan et mer formalisert og forpliktende samarbeid kan utgjøre et viktig bidrag til å utvikle en målrettet og kompleks kompetanseform egnet for bedre problemløsning på særskilte områder. Dersom slik læringsaktivitet foregår i teamene, vil det kunne styrke og spesialisere teamets og teammedlemmenes kompetanse ytterligere, ikke minst gjennom å få kjennskap til hvordan andre teammedlemmer, med andre kompetansebakgrunner, vurderer problemer og løsninger i sakene det arbeides med (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I tillegg til organisatorisk tilrettelegging for arbeid i team fremholder Kvilhaugsvik og Husøy (2017) nødvendigheten av å lære å samarbeide, såkalt tverrprofesjonell samarbeidslæring. De argumenterer videre for at tverrprofesjonell samarbeidslæring med fordel kan skje allerede i utdanningsløpene til de ulike profesjonene, og at ansatte som ikke har dette fra før, bør gjennomføre slik opplæring. Gjennom ulike teamsammensetninger og samarbeidsfora kan NAV-ansatte med kunnskaper om og erfaringer fra ulike brukergrupper, arbeidsrettede bistandsformer og arbeidsmarked/arbeidsgivere utveksle egen og utvikle felles arbeidsinkluderingskompetanse.

Beskrivelser fra flere informanter kan tyde på at fordelingen av brukere til veilederne skjer uten at en vurdering av brukerens behov og veilederens kompetanse ligger til grunn. Slike tilfeller tyder på at veilederne betraktes som generalister som skal kunne noe om «alt». Organisering med mer eller mindre permanente team derimot representerer en viss spesialisering av veilederne, noe som innebærer at NAV må gjøre vurderinger av brukernes egenskaper og behov før de fordeles til de kompetansemessig passende teamene (Scott & Davis, 2014). En slik organisering vil kreve ressurser til koordinering, men åpner samtidig opp for mer målrettet bruk og utvikling

av spesialisert arbeidsrettet oppfølging. Resultatet kan tenkes å bli mer treffende og effektiv arbeidsrettet bistand, tilpasset de ulike målgruppens ressurser og behov. Ressurser til slik koordinering kan derfor være en god investering for både brukere, NAV og samfunnet.

En utfordring er naturligvis hvordan man kan identifisere brukernes egenskaper og behov på et tidlig tidspunkt, og hvilke spesialiserte tverrprofesjonelle team som kan være aktuelt å etablere. Dessuten må det trolig være en viss fleksibilitet i teamenes oppgaver og sammensetning, slik at NAV kan tilpasse seg endringer i lokalsamfunnets befolkning, arbeidsmarked, øvrig infrastruktur og velferdstjenester. Ved NAV-kontorer med få ansatte er spesialisering gjennom teamorganisering trolig mindre aktuelt enn ved kontorer med mange ansatte. Informantene har beskrevet et mangfold av kompetanser i NAV-kontorene, men at den enkeltes spesialkompetanse i varierende grad utnyttes. For små kontorer er det uansett viktig å rekruttere målrettet, slik at veiledernes kompetanse i størst mulig grad imøtekommer behovene i lokalsamfunnet. Kanskje kan tverrfaglig samarbeid i små avdelinger oppnå noe av det samme som i team, for eksempel gjennom utvikling av arbeidsformer som inkluderer ulike kompetanser, og læring og utvikling gjennom deling av erfaring og kunnskap. Fossetøl mfl. (2015) viste i en studie noe i den retningen: Blant NAV-kontorene de undersøkte, så var det de minste kontorene som var best i stand til å integrere statlige og kommunale oppgaver, og til å samarbeide om ulike oppgaver.

Samarbeid og samrefleksjon kan bidra til økt faglig trygghet hos både nye og erfarne ansatte, samt bevissthet på de enkelte kompetanseområder og hvordan disse kan bidra innenfor NAV-kontorets samlede kompetanse innenfor arbeidsrettet bistand. Ulike refleksive møtepunkter bør forankres i ledelsen og organisasjonen for å skape forutsigbarhet og forpliktelse for ansatte på alle nivåer. Slike møter kan gjennomføres innenfor NAV-kontoret, men også digitalt i samarbeid med andre NAV-kontorer for å få inn flere faglige og erfaringsbaserte perspektiver. Ved at slike refleksjonsmøter nedtegnes gjennom referater/notater kan NAV-kontorene over tid utvikle en form for «best practice» innenfor tverrprofesjonell kompetanse innenfor arbeidsrettet bistand, med overføringsverdi til øvrige ansatte.

Tilstrekkelig handlingsrom for ansattes bruk av kompetanse

I en undersøkelse av Lai (2011), innenfor et bredt spekter av stillinger i offentlig virksomhet og hvor flertallet av respondentene hadde høyere utdanning, fremgår det at medarbeidere som opplever at deres kompetanse blir etterspurt og tatt i bruk, opplever høyere indre motivasjon og høyere lojalitet til sin organisasjon. I vårt datamateriale har NAV-ansatte illustrert ulike kompetansebehov, og da særlig overfor målgrupper med større utfordringer og bistandsbehov i sin arbeidsinkluderingsprosess. Bruk av egen kompetanse fordrer et visst handlingsrom, hvor de ansattes særlige kunnskaper og ferdigheter både etterspørres og tas i bruk.

I en undersøkelse av Fossetøl mfl. (2020, s. 120) fremholder hovedandelen av de responderende NAV-ansatte at de opplever å få brukt kompetansen sin i arbeidet sitt, lederne i noe større grad enn veilederne. I vår undersøkelse har flere veiledere beskrevet at deres kompetanse i noe mer begrenset grad blir tatt i bruk til spesifikke arbeidsoppgaver. Dette berører spørsmålet om praksislogikken i NAV gir tilstrekkelig rom for individuelle faglige vurderinger og løsninger knyttet til den enkelte brukers ressurser og behov. NAVs kartlegginger og vurderinger skal være forsvarlige (forvaltningsloven 1967, § 17; NAV-loven 2006, §§ 14 a og 15), noe som innbefatter bruk av faglig skjønn. I en undersøkelse av Kane (2020) har NAV-ansatte fremholdt hvordan deres idealer om forsvarlig kartlegging og tilrettelagt brukermedvirkning i arbeidet med å vurdere brukers bistandsbehov utfordres av blant annet digitale løsnings standardiserte spørsmål og svaralternativer som begrenser tilgangen til relevant informasjon og medvirkning fra brukerne.

Informasjonsinnhenting og brukermedvirkning fordrer tilpasset kommunikasjon og adekvate kommunikasjonsevner. En kommunikasjonsform som veksler mellom formell innhenting av nødvendig informasjon og rom for brukerens egne perspektiver, kan bidra til at den NAV-ansatte får et mer helhetlig bilde av den enkeltes situasjon og dermed kan tilpasse den arbeidsrettede bistanden til den enkeltes behov. Det enkelte NAV-kontor kan tilrettelegge for inklusjonsorientert praksis gjennom at de ansatte får påvirke kontorets arbeidsrettede oppfølging gjennom sin særlige kompetanse. Selv om en konsekvens av innføring av selvbetjente digitale løsninger er at kompetansebehovet blant NAV-ansatte er i endring, er det fortsatt

behov for at medarbeiderne har kompetanse og handlingsrom til å møte, veilede og støtte mennesker i vanskelige livssituasjoner.

AVSLUTNING

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan tverrprofesjonell arbeidsinkluderingskompetanse kan utvikles blant NAV-ansatte med ulike fag- og erfaringsbakgrunn. Vi har drøftet betydningen av bevisst prioritert rekruttering av ansatte, kombinert med arbeidsfordeling som hensyntar kompetansebehov ut fra arbeidsoppgaver og/eller målgrupper. Vi tar og til orde for at formell utdanning og faglig skjønnsutøvelse ikke kan erstattes av NAVs internopplæring og standardprosedyrer. Vår undersøkelse antyder at en høy utdanningsgrad ikke i seg selv dekker et slikt omfattende kompetansebehov, så i diskusjoner rundt profesjonalisering av NAV synes det helt nødvendig å avgrense og presisere hvilke kompetanseområder som ønskes vektlagt, og hvilke utdanningsløp som anses dekkende for disse kompetanseområdene.

Retten til arbeid og arbeidsrettet bistand for alle borgere innebærer at hver enkelt skal sikres like muligheter til å komme i arbeid gjennom innsats tilpasset hans/hennes forutsetninger og behov. En slik tilpasning fordrer at NAV-kontorenes ansatte har de nødvendige handlingsrom, kunnskaper og ferdigheter til å kunne identifisere og adressere den enkeltes ressurser og bistandsbehov. Vi har derfor drøftet hvordan en inklusjons- og brukerorientert praksis fordrer strukturelle rammer og handlingsrom som muliggjør reell brukermedvirkning. Formelle møtepunkter for refleksjon og bevisstgjøring rundt egen kompetanse og påvirkning i praksisutøvelsen kan og fremme kompetanseutvikling, og slik fremme deres tverrprofesjonelle inkluderingskompetanse. Dette er også ett av flere perspektiver som NAV-leder Hilde Michelsen trekker fram i kommentarteksten til dette kapittelet.

Avslutningsvis viser vi tilbake til lederuttalelsen om at «noen kan mer enn andre, både om rus, psykiatri og annet [...]. Men den utdanninga finnes jo ikke.» Uttalelsen fremviser kjernen i våre drøftinger, nemlig at kompetanse må rekrutteres og utveksles for å utvikles, og at utvikling av inkluderingskompetanse må skje innad i NAV.

REFERANSER

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011a). Organisasjonsendring som velferdsreform. I T. Alm Andreassen og K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 12–27). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011b). Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I T. A. Andreassen og K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 240–260). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Meld. St. 33 (2015-2016).
- Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde: et casestudie om kommunalfrontlinjepsikis på beskæftigelsesområdet* (PhD-avhandling). Roskilde Universitet. https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/57418932/Handlemuligheder_+i_+socialt.pdf
- Caswell, D. & Innjord, A. K. (2011). Inklusjonsorientert Nav-praksis? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(1), 38–50.
- Curry, L. A., Nembhard, I. M., & Bradley, E. H. (2009). Qualitative and mixed methods provide unique contributions to outcomes research. *Circulation*, 119, 1442–1452. <https://www.ahajournals.org/doi/epub/10.1161/circulationaha.107.742775>
- Eide, S. B. (2013). Hva er etikk? I S. B. Eide & B. Skorstad. *Etikk til refleksjon og handling i sosialt arbeid* (s. 46–66). 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eliassen, K. A. & Sitter, N. (2008). *Understanding Public Management*. London: Sage.
- Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Fossetøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres i NAV-kontorene*. (AFI-rapport 2020:09). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6471/r2020_09_Nav%20i%20en%20ny%20tid.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>

- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A. & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Fossestøl, K. Borg, E. & Breit, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. (AFI-rapport 2014:13). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6228>
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kane, A. A. (2020). NAVs vurdering av brukeres bistandsbehov. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of Young Unemployed – A Comparative Study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kleppe, L. (2016). Helhetssyn – hva så? Et honnørord med uklar betydning for profesjonell praksis i helse- og velferdssektoren. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(03), 252–259. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2016-03-11>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvilhaugsvik, B. & Husøy, G. (2017). Må samarbeide mer på tvers. *Sykepleien*, 105(3). <https://doi.org/10.4220/Sykepleiens.2017.60913>
- Lai, L. (2011). Kompetansemobilisering og egenmotivasjon. *Magma Econas Tidsskrift for økonomi og ledelse*. 3/2011, 49–55. <https://www.magma.no/kompetansemobilisering-og-egenmotivasjon>
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Arbeidsinkludering av innvandrere med omfattende bistandsbehov. I H. Glemmestad og L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 150–171). Bergen: Fagbokforlaget.
- McGrath, J. E. & F. Tschan (2004). Dynamics in groups and teams. Groups as complex action systems. I A. H. V. d.Ven, & M. S. Poole (Red.), *Handbook of organizational change and innovation* (s. 50–72). Oxford: Oxford University Press.
- Mo, T. (2015). Når ledelse gjør en forskjell. *Norges barnevern*, 92(1), 6–27. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2015-01-02>

- NAV (2020). Utdanning og profesjoner i NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap
- NAV-loven (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.
- Nordby, H., Bennin, C. & Buer, B. A. (2013). *Etikk i barnevern (1. utg)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Schafft, A. & Spjeltkavik, Ø. (2014). Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering. I K. Frøyland og Ø. Spjeltkavik. (Red.). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 156–173). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2014). *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education
- Skau, G.M. (2017). *Gode fagfolk vokser*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Skorstad, B. (2013). Profesjonsetikk. I B. Eide & B. Skorstad. *Etikk – til refleksjon og handling i sosialt arbeid (3. utg.)*. (s. 167–193).. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Spjeltkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeid som metode og mål. I K. Frøyland og Ø. Spjeltkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 34–49). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Spjeltkavik, Ø., Mamelund, E. & Schafft, A. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. (AFI-Rapport 2016:05). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/inkluderingskompetanse-i-nav.-evaluering-av-forsoket-kjerneoppgaver-i-nav/Inkluderingskompetanse%20i%20NAV.pdf.pdf/@@inline>
- Terum, L. I. & Sadeghi, T. (2019). Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene. Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011–2018. *Skriftserie 2019 nr. 6*. Oslo: OsloMet Storbyuniversitetet. Hentet fra <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/641>
- Thagaard, T. (2012). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Hilde Michelsen, leder NAV Sør-Varanger

Hvordan skal NAV finne og beholde medarbeideren som gjennom personlig egnethet er rustet med et engasjement og *tro* på at alle kan jobbe, rustet med en tverrfaglig kompetanse til å se hele brukeren, og ikke minst er dyktige veiledere, som sikrer god brukerinvolvering og medvirkning?

NAV har klart å bli *en dør inn* slik Stortingets bestilling var. NAV klarte etter hvert å skape *mange* veier til denne *ene* døren. Dette ble gjort gjennom ulike digitale løsninger, som er åpne døgnet gjennom. En stor andel av NAVs brukere klarer seg uten å møte NAV fysisk. Den digitale utviklingen har også ført til en endring i hvilken kompetanse medarbeiderne i NAV behøver, men grunnkompetansen er likevel den samme: veiledning, relasjonskompetanse, etisk refleksjon og personlig egnethet. Den digitale kompetansen til en NAV-veileder i fremtiden vil være betydelig, men jeg berører ikke det temaet videre i denne teksten.

NAV trenger forskning på NAV! NAV trenger å få kvalifisert dokumentasjon på hva som virker, og hva som ikke virker. Bare på den måten kan NAV vite hva som er viktig og riktig å bruke ressursene på. Ofte er forskningen rettet mot hva som fungerer og ikke fungerer av de ulike tiltakene NAV kjøper og benytter seg av for å få brukerne over i arbeid. Ofte kan fokuset i organisasjonen bli rettet mot knapphet på ressurser. Vi er ikke overøst av forskning som retter blikket internt i organisasjonen; på medarbeiderne, på kompetansen vi selv besitter, og på den rollen sammensetningen av kompetansen spiller i etatens måloppnåelse. Det er heller ikke mye forskning å spore på hvordan organisere denne kompetansen på best mulig vis. Å rette blikket på oss selv er noe NAV må hilse velkommen.

Det forskerne i dette kapitlet legger frem, er treffende og gjenkjennbart. NAV skal være en kompetansevirksomhet med et bredt sammensatt medarbeiderteam. Et medarbeiderteam må settes sammen slik at hver enkelt ansatt får brukt sine ressurser og sin spesifikke kompetanse. Dette vil kunne være med å bidra til en mer effektiv og treffsikker oppgaveløsning og oppfølging, og ikke minst til bedre brukeropplevelser. Dersom ansatte opplever at deres kompetanse og styrker blir både sett og brukt, vil det kunne bidra til økt trivsel. Bedre trivsel skaper igjen mestringsopplevelser, god grobunn for utvikling og ikke minst at god kompetanse beholdes i organisasjonen.

Godt arbeid med kartlegging av eksisterende kompetanse, og tilføring av ny rett kompetanse, er viktig for å lykkes i arbeidet NAV har ansvaret for. Uten rett sammensetning av medarbeidere og dermed rett sammensetning av kompetanse er det utfordrende å løse samfunnsoppdraget. Slik forskerne beskriver i dette kapitlet, finnes det i dag ikke utdanninger rettet spesifikt mot det å jobbe i NAV. NAV-medarbeiderne har ulik utdanningsbakgrunn, og noen har erfaringsbasert kunnskap, tilegnet fra internt og eksternt arbeidsliv. NAV gjenspeiler med andre ordet samfunnet rundt oss.

NAV har ulike brukergrupper å følge opp. Det er eksempelvis brukere som er passert 30 år, gjerne fra det vi kan definere som tradisjonelle kjernefamilier, med samboer/ektefelle, barn og eier av egen bolig. Denne brukergruppen trenger nødvendigvis ikke NAV-veiledere som har kompetanse på helhetlig oppfølging. Denne brukergruppen tenker jeg at mestrer livet: De er aktive brukere av velferdstjenestene, og de er ofte ikke like sårbare med tanke på økonomiske utfordringer som kan oppstå når du blir syk. Særlig sårbare er for eksempel unge brukere med svak tilknytning til arbeidslivet, eller personer som lever i enpersonshusholdning eller som har eneansvar for barn. Denne gruppen krever hurtig svar om en spesifikk sak. Her trengs det spesialiserte veiledere, men jeg går ikke her mer i dybden på den påstanden.

I dag har flere NAV-kontor organisert sitt arbeid etter ulike innsatsgrupper, altså i stor grad ut fra grupper med forholdsvis likt hjelpebehov. Andre NAV-kontor organiserer arbeidet sitt mer etter en såkalt generalistorganisering: Uansett hjelpebehov som måtte oppstå, så skal du få forholde deg til samme veileder. Eksempelvis har flere kontor tilført ekstra ressurser og satsing mot nettopp unge under 30 år, og de har dannet egne ungdomsteam med en spesifikk sammensetning av kompetanse for å kunne gi helhetlig oppfølging til denne gruppen.

Brukergruppen i NAV er sammensatt. Noen venter på jobb etter endt høyere utdanning, noen har svakere jobbtilknytning fordi de ikke innehar høyere utdanning, og dermed sliter med å etablere en mer varig jobbfastholdelse. Andre brukergrupper under 30 har større utfordringer knyttet til psykiske lidelser, rus eller sammensatte sosiale utfordringer. Andre brukergrupper klarer seg med digital veiledning eller gjennom å bruke de verktøyene som nav.no tilbyr. Fra et NAV-kontorperspektiv er det viktig med en bevisst rekruttering av veiledere i forhold til hvordan man har organisert sitt arbeid, og hvilke brukergrupper den enkelte veileder skal følge opp. Dette er en viktig lederoppgave som NAV ikke kan svikte i.

I NAV har ungdomssatsingen gått igjen de siste årene: Er det en gruppe NAV skal prioritere høyest, så er det våre unge brukere under 30 år. Jeg ønsker derfor å særskilt beskrive viktigheten av å beholde og rekruttere rett kompetanse til nettopp denne gruppen, unge under 30 år, med forholdsvis sammensatte utfordringer, lav tilknytning til utdanning og arbeid, og hvor den psykiske helsen er en utfordring for hvordan mestre livet og de forventningene samfunnet rundt har. Til *denne* brukergruppen må NAV rekruttere og beholde de rette veilederne, da disse brukerne krever mer enn de ordinære sykemeldte brukerne, som i utgangspunktet har en trygg jobb de kan vende tilbake til ved tilfriskning. Når det gjelder de unge, så kan ikke NAV, på vegne av stat og kommune, mislykkes. Ungdom har over år vært et satsingsfelt i NAV og vil også være et naturlig og nødvendig satsingsområde i framtiden. Satsingen har foreløpig ikke gitt seg utslag i form av færre på trygdeytelser eller flere over i arbeid fra denne brukergruppen, men interne rapporter viser at tett oppfølging av denne gruppen likevel virker. Bildet kunne med andre ord vært mer dystert uten denne satsingen rettet mot de unge.

Så *hvem* trenger NAV for å mestre oppfølgingsjobben mot de unge bedre enn hva vi hittil har gjort? Slik forskerne i kapitlet beskriver det, trenger NAV et team med ulik kompetanse, først og fremst kompetanse på helhetlig oppfølging. Den helhetlige oppfølgingen kan deles opp ved at flere veiledere med ulik kompetanse er inne i den enkelte brukersak, men den kan også løses ved å sikre at den enkelte veileder klarer gi helhetlig oppfølging. På sikt er det krevende, men hverdagen på et lokalkontor viser at det er godt mulig få til begge deler. Det vil kreve god ledelse, støtte og kontinuerlig kompetanseutvikling til veilederne. Suksessen kan ligge i å ha et godt sammensatt kompetanseteam, bestående av veiledere med genuin tro på at alle kan jobbe. Her kan man se en dreining i NAV, der forholdsvis unge veiledere fra de ulike sosialarbeiderutdanningene står i front med de egenskapene NAV trenger nettopp på denne brukergruppen. Det handler om kunnskapen om å se hele mennesket og troen på at alle kan noe, at det finnes en jobb der ute for alle, gitt rett støtte, veiledning og oppfølging.

Så hvilken lærdom må vi ta med oss videre? NAV-kontorene trenger bredt sammensatte team, i tillegg fremhever jeg personlig egnethet, veiledningskompetanse og relasjonskompetanse som ufravikelige krav for å kunne gjøre en god jobb som veileder.

Egen etatsopplæring vil ikke kunne erstatte formell utdanning, skriver forskerne i dette kapittelet, noe som også underbygges av NAV fra et lokal-kontorperspektiv. NAV krever i dag høyere utdanning i stillingsutlysninger. Hvilken type utdanning som rekrutteres, varierer i dag stort, og det er kanskje riktig. NAV trenger, som det er beskrevet, flere ulike kompetanser. Fra NAV-hold har vi mye å gå på når det gjelder bevisstheten rundt de *ulike* kompetanseområdene vi trenger, hvor. Herunder vil det eksempelvis være helt essensielt hvordan NAV-kontoret har valgt organisere seg. NAV skal ikke bestå av kun veiledere med samme type kompetanse eller erfaring – nyutvikling og innovasjon vil da stoppe opp. NAV trenger flere ulike utdanningsretninger. NAV skal gjenspeile befolkningen, og NAV skal ha rett kompetanse til å løse vårt samfunnsoppdrag. Hvilken type kompetanse NAV trenger, er derfor ingen enkel oppgave å besvare.

Et komplekst samfunnsoppdrag gjør altså at etaten også må ha bredt sammensatt kompetanse. Men det er likevel noen grunnleggende egenskaper som er viktig, grunnkompetanser innenfor kjerneoppgaver er nevnt. Videre trenger NAV medarbeidere med god arbeidslivskunnskap som har svært gode evner til å kommunisere med ulike mennesker. De må også være innovative og evne å se nye måter å jobbe på, de må ha god regelverksforståelse, og de må kunne bidra til å utvikle både egen kompetanse og NAVs samlede kompetanse. Ja, listen er lang.

Etter mange år i NAV vil jeg likevel avslutningsvis understreke viktigheten av å rekruttere og beholde sosialarbeiderkompetansen i NAV. Studieretningen dekker flere av de kompetanseområder som trengs i NAV med tanke på helhetlig oppfølging. Særlig vil dette være viktig for kontor som er organisert enten etter en generallistmodell der alle veiledere gjør alt, eller for kontor hvor veiledere som jobber i ungdomsteam, følger opp unge voksne som ofte står på sidelinjen av samfunnet. Like fullt er det da viktig å stille krav til de ulike utdanningsstedene som tilbyr sosialarbeiderutdanninger, ved at inkluderingskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse og innovasjonstenkning rundt oppfølging og veiledning mot arbeid/utdanning inkluderes i studieretningen. Så skal NAV-kontorene ta imot denne kompetansen og jeg som leder ta ansvar for å beholde og videreutvikle den kompetansen sosialarbeidere tar med seg inn til NAV. Bare slik kan NAV løse sitt samfunnsoppdrag: *Flere i arbeid og færre på trygd*, og bare slik kan NAV rykke nærmere sin visjon: *Vi gir mennesker muligheter*.

Kapittel 11

FORUTSETNINGER FOR SKJØNNSS- MESSIG HANDLINGSROM I NAV

SAMMENDRAG

Sikring av den enkelte brukers rettigheter og bistandsbehov fordrer at veilederne i NAV har et visst handlingsrom til individuelle vurderinger. I dette kapitlet undersøker vi hvordan formelle organisatoriske forhold kan begrense eller øke dette handlingsrommet. Det empiriske grunnlaget er en spørreundersøkelse fra NAV-kontorene i Troms og Finnmark. Resultatene viser at de ansatte er motiverte, relativt tilfredse og føler tilhørighet til NAV. De opplever også et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer. Dersom den enkelte ansatte opplever etterspørsel etter sin kompetanse, tillit og forventninger om å ta dette handlingsrommet i bruk, vil det kunne bidra til at NAVs brukerrettede arbeid og beslutninger oppfyller instansens samfunnsoppdrag om overgang til arbeid og økonomisk sikring.

INNLEDNING

NAVs brukere utgjør et mangfold av personer med ulike egenskaper, ressurser, utfordringer og behov. På de enkelte NAV-kontor er formålene om overgang til arbeid og økonomisk sikring (NAV-loven 2006, § 1) førende for de ansattes tjenesteutøvelse; hvordan medarbeidere utfører sitt oppfølgings- og/eller saksbehandlingsarbeid; og hvordan ledere tilrettelegger for at tjenestene utføres i tråd med formålene. NAV forvalter en rekke arbeidsrettede og økonomiske bistandsformer, og de ulike brukerne har ulike bistandsbehov for å komme i arbeid. En kan derfor anta at sikring av den enkelte brukers rettigheter og bistandsbehov fordrer at veilederne i NAV har et visst handlingsrom til individuelle vurderinger i form av skjønn.

Begrepene skjønn kan ha ulike betydninger i ulike kontekster. Et *rettsanvendelsesskjønn* innebærer å «fastlegge en regels innhold og anvendelse på det enkelte tilfelle», mens et *hensiktsmessighetskjønn* innebærer individuelle vurderinger i enkeltsaker for å komme fram til de mest hensiktsmessige løsningene (Graver, 2015, s. 238, 254). Hensiktsmessighetskjønnet kan være avgrenset til forvaltningsorganets mandat og bistandsformer, eksempelvis for å oppnå formålene om økonomisk trygghet og overgang til arbeid (NAV-loven 2006, § 1). Hensiktsmessighetskjønnet vil også kunne omfatte et *faglig skjønn*, gjennom vurderinger basert på faglige kunnskaper og metoder (Hanssen, Humerfelt, Kjellevoid, Norheim & Sommerseth, 2015). NAV-ansattes arbeidsoppgaver i form av saksbehandling, oppfølging og beslutninger som omhandler enkeltpersoners rettigheter og/eller plikter, skal være i tråd med gjeldende lovgivning (Grunnloven 1814, § 113). NAV-ansatte må derfor i sitt arbeid utøve rettsanvendelsesskjønn på ulike områder, for eksempel når de vurderer hvorvidt søkere oppfyller de gitte lovkriteriene for ulike ytelser og tjenester. Videre må de utøve hensiktsmessighetskjønn / faglig skjønn når de skal komme fram til hvilke(n) bistandsform(er) som mest mulig bidrar til å oppnå formålene om økonomisk sikring og overgang til arbeid for den enkelte bruker.

NAV forvalter lovverk med ulike grader av rom for skjønn, hvor skjønnsmessige bestemmelser skal gi større handlingsrom for individuelle løsninger basert på den enkelte brukers ressurser og behov, samt faglige hensiktsmessighetsvurderinger. På bakgrunn av resonnementet om at det er nødvendig med et visst rom for skjønn for å tilpasse tjenestene ut fra

brukes behov, og at lovkriteriene i visse saker fordrer bruk av skjønn, undersøker vi hvilke forhold som kan påvirke NAV-ansattes handlingsrom for individuelt skjønn i sitt arbeid. Temaet skjønnsmessig handlingsrom er interessant fordi i tillegg til at lovgivning setter visse rammer for dette handlingsrommet, er det tenkelig at også andre forhold påvirker NAV-ansattes skjønnsmessige vurderinger. For eksempel kan tommelfingerregler påvirke hvordan selve resonneringen foregår når en sak skal vurderes, heller enn faglige profesjonelle tenkemåter (Molander, 2013, s. 44–45). I tillegg kan ulike strukturelle forhold påvirke handlingsrommet som ansattes skjønn utøves i. I organisasjoner påvirkes atferd av en rekke formelle strukturelle forhold, slik som målstrukturer, organisasjonsstruktur, ulike former for koordinering og styring med videre, men også av organisasjonskultur, ledelse og omgivelsenes forventninger og krav (Scott & Davis, 2007). Selv om det altså er mange forhold som kan tenkes å påvirke handlinger i organisasjoner, velger vi i dette kapitlet å undersøke NAV-ansattes egne opplevelser av i hvilken grad formelle organisatoriske forhold begrenser eller øker handlingsrom for skjønnsutøvelse. Dette kapitlet er basert på statistisk analyse av data fra en spørreskjemaundersøkelse ved alle NAV-kontorene i Troms og Finnmark.

Dette kapitlet utgjør ett av forskningsarbeidene fra arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand» i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV, som del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I antologien inngår ytterligere tre kapitler fra arbeidspakken: kapittel 7 om NAVs samarbeidsplikt som virkemiddel for arbeidsinkludering, kapittel 9 om NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne og kapittel 10 om tverrprofesjonell kompetanseutvikling i NAVs arbeidsrettede innsats.

HANDLINGSROMMET FOR INDIVIDUELT SKJØNN

Handlingsrommet for individuelt skjønn blir påvirket av ulike forhold. I ulike undersøkelser har NAV-ansatte fremholdt idealer som lovmessighet, forsvarlighet, formålstjenlighet og likebehandling, men også hvordan deres idealer begrenses av forhold som NAV-kontorets interne kultur, organinterne retningslinjer og instruksjoner, digitale løsninger samt kompetanse på veileder- og ledernivå (Kane, 2015, 2018, 2020). I arbeid med brukere med

komplekse behov, herunder unge voksne, innvandrere og brukere med psykiske problemer, har veiledere beskrevet hvordan begrensede tidsressurser samt sterkt fokus på aktivitet kan innskrenke deres handlingsrom for individuelle vurderinger og tilpasninger til den enkelte bruker (Bråthen, 2020; Kane & Köhler-Olsen, 2018; Maximova-Mentzoni, 2019; Åsheim, 2018). Molander (2013, s. 44–54) beskriver hvordan avgrensning og ansvarliggjøring av skjønn kan fremmes gjennom ulike mekanismer. «Strukturelle» mekanismer omfatter betingelser som fremgår av lovgivning og annet regelverk og slik fremviser forhåndsbestemte prosedyrer, mens «epistemiske» mekanismer omfatter betingelser som forbedrer den enkeltes resonnering før beslutninger tas. Her fokuserer vi på strukturelle mekanismer og spesielt hvorvidt formelle strukturelle organisatoriske forhold begrenser eller øker NAV-ansattes opplevelse av skjønnsmessig handlingsrom. Begrunnelsen for å undersøke disse forholdene er at organisasjonsforskningen har vist at slike strukturer styrer og begrenser handling i organisasjoner, og vi antar derfor at de organisatoriske variablene *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering* er særskilt relevante vår undersøkelse (jf. Scott & Davies, 2014; Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Grad av *formalisering* vil si i hvilken utstrekning organisasjoner bruker regler og rutiner for å oppnå målsettinger på områder som blant annet kvalitet, sikkerhet, produktivitet og kontroll. På den ene siden er funksjonen til regler og rutiner å sikre at aktivitetene i organisasjoner går «riktig for seg». Dette gir ansatte trygghet for hva de skal gjøre i ulike situasjoner, avklarer arbeidsfordeling og ansvarsforhold og sikrer likebehandling og rettssikkerhet. Dersom regler og rutiner endres i takt med erfaringer fra praksis, spiller de også en vesentlig rolle i organisasjonslæring. På den andre siden kan regler og rutiner føre til mindre fleksibilitet og handlingsrom for skjønnsutøvelse. I møte med nye og komplekse situasjoner kan de være til hinder for å finne nye, tilpassede løsninger (Kirkhaug, 2010, s. 433; Jakobsen & Thorsvik, 2014, s. 107, 186).

Grad av *sentralisering* handler om hvordan myndighet til å fatte beslutninger er plassert i organisasjonens hierarkiske nivåer. Høy grad av sentralisering vil si at beslutninger i mange typer saker er plassert høyt opp i hierarkiet. Lav grad av formalisering betyr at beslutninger tas langt nede i hierarkiet. Konsekvensene av høy grad av sentralisering er mange av de samme som ved høy grad av formalisering. Det kan gi tydelige signaler om hvordan arbeidet skal utføres, klare ansvarsforhold, forutsigbarhet og

likebehandling, noe som er viktige momenter i offentlige organisasjoners (som NAV) ivaretagelse av rettssikkerhet. Samtidig gir det mindre fleksibilitet og handlingsrom for skjønnsanvendelse i den enkelte sak. På den andre siden vil lav grad av sentralisering kunne gi større handlingsrom for tilpasninger, det vil si at den ansatte i større grad kan bestemme selv hvordan arbeidsoppgavene skal løses. Samtidig vil dette kunne føre til uforutsigbarhet og ulik praksis i liknende saker. Profesjonelle organisasjoner kjennetegnes gjerne av lav sentralisering. I slike organisasjoner, for eksempel sykehus, skal rekruttering av personell med høy kompetanse likevel sikre at løsningene som besluttes på de laveste nivåene i organisasjonen, er de best mulige, ved at de bygger på profesjonell skjønnsutøvelse heller enn styring ovenfra (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 88–90; Scott & Davies, 2014; Mintzberg, 1979; Kirkhaug, 2010).

Målorientering handler på den ene siden om i hvilken grad målene for det daglige arbeidet er tydelige og godt kommunisert i organisasjonen, og i hvilken grad de ansatte opplever at det er en tydelig sammenheng mellom målene de har for sitt daglige arbeid, og de mer overordnede målene for avdelingen og organisasjonen de er ansatt i. Dimensjonene ved mål i organisasjoner er flere, ikke minst vil mål kunne være veiledende og motiverende. Her er vi først og fremst opptatt av å undersøke hvorvidt målene for arbeidet er klare og konkrete nok til at ansatte opplever dem som oppnåelige og egnet for evaluering av arbeidets resultater, og om det er sammenheng mellom målene på organisasjonens hierarkiske nivåer. Som for *formalisering* og *sentralisering* over antar vi at *målorientering* er med på å ramme inn mulighetsrommet for skjønnsutøvelse i de NAV-ansattes daglige arbeid, og at høy grad av disse variablene vil redusere rommet for skjønnsutøvelse (Scott & Davies, 2014; Ritz, 2009; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 37–41).

I tillegg til de formelle trekkene ved NAVs organisering, slik som *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering*, kan vi ut fra teorien om kulturelt passende handlinger (logic of appropriateness) i organisasjoner (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989) forvente at den kulturelle konteksten i NAV representerer forventninger om hva som bør gjøres i ulike situasjoner, og hvordan. Dette innebærer at ansatte vil handle ut fra etablerte forventninger om «hvem man er» og «hva man gjør» i ulike situasjoner. Den lokale kulturelle konteksten vil dermed kunne representere for eksempel sterke eller svake forventninger til faglig skjønnsutøvelse,

regelorientering, konsekvensorientering med videre. Også forhold som tilgang til informasjon, sammensetning av aktører, ressurser, kapasitet og tid påvirker handlinger og beslutninger i NAV (Cohen, March & Olsen, 1972; Scott & Davis, 2014). Selv om vi ikke undersøker alt vi nevner her, er dette likevel forhold som er viktige å være oppmerksomme på. Det kan nemlig godt tenkes at forklaringer på variasjon i NAV-ansattes opplevelse av rom for skjønn ligger utenfor det vi har spurt de ansatte i NAV om i denne studien.

Områder for utøvelse av skjønn i organisasjoner kan variere. Caza (2012) har utviklet en spesifikk teori om rom for skjønn og definerer rom for skjønn som frihet i, eller graden av kontroll over, ens eget arbeid i organisasjoner. Caza identifiserer flere ulike områder der organisasjonsmedlemmer har større eller mindre rom for skjønn (2012, s. 153–156). I dette kapittelet undersøker vi følgende fire av disse områdene:

1. *Innsats*, det vil si den enkeltes rom for selv å bestemme hvor mye innsats som ytes for å utføre de oppgavene som forventes utført;
2. *Mål*, hvilke mål man velger å forfølge, hvorvidt den enkelte kan gjøre valg om hva de prøver å oppnå;
3. *Teknisk*, om hva slags atferd som kreves for å fullføre ens arbeid når målet er bestemt;
4. *Støtte*, ethvert organisasjonsmedlems rom for å bestemme om, når og hvordan man støtter andre organisasjonsmedlemmer i sitt arbeid (og motsatt).

Caza (2012) argumenterer videre for at avhengig av hvor i organisasjonen og dens hierarki den ansatte er plassert, vil opplevelsen av disse områdene for skjønn kunne variere.

Denne teorigjennomgangen viser at medlemmer i organisasjoner utøver sitt arbeid innenfor et mangfold av påvirkningsfaktorer, og ut fra dette er det interessant å undersøke hvilke forhold som påvirker det skjønnsmessige handlingsrommet for NAV-ansatte på ulike nivåer.

Som nevnt over velger vi her å undersøke i hvilken grad formelle organisatoriske forhold som formalisering, sentralisering og målorientering begrenser eller øker NAV-ansattes opplevelse av handlingsrom for skjønnsutøvelse. På denne bakgrunnen vil vi teste følgende hypotese:

«De organisatoriske variablene *formalisering, sentralisering og målorientering* har negativ sammenheng med NAV-ansattes opplevelse *av rom for skjønn.*»

Med negativ sammenheng mener vi at når forekomsten av disse organisatoriske variablene øker, så blir rommet for skjønn mindre.

I tillegg til variablene som inngår i den ovennevnte hypotesen, er det flere andre variabler som er interessante å inkludere i vår undersøkelse. For det første kan *utdanningsnivå* og *erfaring* virke inn på opplevelsen av formelle organisatoriske trekk. Erfarne ansatte vil for eksempel i større grad kunne oppleve rom for skjønn i situasjoner som mindre erfarne ansatte i større grad opplever som styrt (Kirkhaug, 2010). For det andre kan ansatte med profesjonelle trekk som *høyere utdanning* og *høy indre motivasjon* være mindre mottakelige for ytre påvirkning og kontroll, og indre motiverte ansatte med *høy jobbtilfredshet* er tilbøyelige til å yte mer i jobben (Perry & Hondeghem, 2008; Kuvaas & Dysvik, 2016; Grant, 2008; Finlay, Martin & Roman, 1995; Hackman & Oldham, 1975). Andersen (2009) konkluderer med noe av det samme og påpeker at dersom formell styring og kontroll blir for sterk, vil profesjonelle verdier og standarder kunne fortrenses. I NAV vil dette for eksempel kunne innebære at ansatte som ellers ville jobbet etter egen fagkompetanse og indre motivasjon, resignerer og nøyer seg med å oppfylle formelle minimumskrav. For det tredje er variabelen *organisasjonstilhørighet* interessant fordi den indikerer hvor sterk tilknytning de ansatte har til NAV, eller identifiserer seg med NAV, og slik sett er tilbøyelige til å arbeide for det som er i NAVs interesse (Kuvaas, 2006; Vandenabeele, 2009; Allen & Meyer, 1990).

METODE

For å undersøke vår hypotese utformet vi en nettbasert spørreundersøkelse ved hjelp av Nettskjema (Nettskjema.no). Alle ansatte i NAV-kontorene (N = 567) i Troms og Finnmark¹ fikk invitasjon om å delta i undersøkelsen, tilsendt sine e-postadresser på jobb. E-postadressene fikk vi av NAV. Det ble sendt tre påminnelser etter første invitasjon, og undersøkelsen ble omtalt i et internt nyhetsbrev med oppfordring om å delta. 222 NAV-ansatte (39 %) i de to fylkene besvarte undersøkelsen. Selv om 39 % er en relativt lav svarandel, utgjør besvarelsene vi har fått inn, reell

¹ Fusjonert til ett fylke fra 1.1.2020.

informasjon fra dem som har besvart, og siden respondentene er ansatt på ulike nivåer i NAV, vurderer vi at resultatene og våre drøftinger har en viss overføringsverdi.

Samtlige spørsmål, foruten de demografiske, er besvart på en skala fra 1 = i svært liten grad / helt uenig / aldri til 5 = i svært stor grad / helt enig / svært ofte. De fleste variablene er i utgangspunktet planlagte indekser, det vil si at det for hver variabel inngår flere enkeltspørsmål.² For å finne ut om det er vesentlige forskjeller mellom ulike grupper av respondenter, slik som statlig eller kommunalt ansatte, kommunestørrelse og utdanningsnivå, har vi sammenliknet gjennomsnittet på flere variabler og testet eventuelle forskjeller statistisk.³ Hypotesen er testet ved hjelp av regresjonsanalyse, en metodikk som tester sammenhenger, eller korrelasjoner, mellom den uavhengige og den avhengige variabelen i hypotesen.⁴ Forskjeller i gjennomsnitt mellom grupper, og korrelasjoner, er signifikante på 0,05-nivå, det vil si at det er 95 % sannsynlighet for at resultatene skyldes egenskaper i datamaterialet og ikke tilfeldigheter (Field, 2009).

Vi valgte å inkludere samtlige ansatte på NAV-kontorene i Troms og Finnmark i spørreundersøkelsen, uten å spesifisere respondenter ut fra ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette valget er begrunnet i at NAVs samfunnsansvar for arbeidsinkludering gjelder alle NAV-ansatte; veiledere gjennom sin arbeidsrettede brukerkontakt og ledere gjennom sine prioriteringer og organisatoriske tilrettelegging. Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata, med ref.nr. 541864.

Siden alder, utdanning, ansiennitet og organisatorisk plassering kan ha betydning for opplevelsen av rom for skjønn, var det ønskelig å ha med disse variablene. For å begrense det indirekte personidentifiserende potensialet ble svaralternativene på disse variablene utformet som intervaller. Med samme begrunnelse spurte vi ikke om geografisk plassering, men heller innbyggertall utformet som nokså vide intervaller. Respondentene ble informert om at dataene vil bli behandlet med full konfidensialitet, at

² Enkeltspørsmålene for hver planlagt indeks ble slått sammen etter faktoranalyse (PCA) med ortogonal rotering, med krav om reliabilitet på minst 0.7 (Cronbachs α) og faktorladninger på minst 0.4 på én dimensjon. Enkeltspørsmål som ikke oppfylte disse kriteriene, ble ekskludert fra indeksene og den videre analysen. Standardavvik, skjevhet og kurtosis ble også kontrollert, og samtlige enkeltspørsmål og indekser var innenfor konvensjonelle grenseverdier (Field, 2009).

³ Sammenlikninger av gjennomsnitt mellom grupperinger er gjort med ANOVA-testing. For å gjøre teksten mer lesbar er ikke frihetsgrad, F-verdi eller signifikansverdi oppgitt fortløpende når gruppene sammenliknes. Disse verdiene er imidlertid kontrollert og funnet i orden, med mindre noe annet er kommenteres spesielt (Field, 2009).

⁴ Hypotesen er testet med lineær multiplere regresjon. Vi har valgt å ikke presentere den Bi-variatsanalysen (Pearsons r) her siden den ikke tilfører noe vesentlig, og for å komprimere teksten noe.

det ikke vil bli formidlet noe fra prosjektet med direkte eller indirekte personidentifiserende informasjon, og at dataene oppbevares på en forsvarlig måte under og etter prosjektperioden.

Vår spørreundersøkelse inneholdt elleve variabler. I parentes følger stikkordsmessig oversikt over hva det ble stilt spørsmål om, og eventuelle referanser til tidligere publiserte spørsmål som har dannet grunnlag for vår oversetting og utforming av spørsmålene i undersøkelsen.

1. Demografi (alder, kjønn, utdanningsnivå, ansiennitet, statlig eller kommunalt ansatt, leder/ikke leder, kommunestørrelse)
2. Formalisering (i hvilken grad det er forekomst av prosedyrer, regler, rutiner, krav om skriftlig dokumentasjon, kontroll) (Kirkhaug, 2010)
3. Sentralisering (om det er behov for overordnet godkjenning, selvstendighet i beslutninger, klarhet i linjer, autoritet) (Richardson, Vandenberg & Blum, 2002)
4. Målorientering (om målene er tydelige, kommunisert til alle, grunnlag for evaluering av arbeid, og hvordan målene kan nås) (Ritz, 2009)
5. Jobbkraav (om arbeidsoppgavene krever mer enn egen kompetanse, krav til arbeidsinnsats, kapasitet til å utføre oppgaver) (Stevens, Philipsen & Diederiks, 1992; Yperen & Hagedoorn, 2003)
6. Motivasjon (om for eksempel prososial motivasjon, indre motivasjon og samfunnsmessig motivasjon (public service motivation)) (Grant, 2008; Vandenabeele, 2009; Yperen & Hagedoorn, 2003)
7. Organisasjonstilhørighet (for eksempel om du er «en del av familien» i NAV, det gir personlig mening å jobbe i NAV, du vil tilbringe resten av yrkeslivet i NAV (affective commitment)) (Allen & Meyer, 1990)
8. Jobbtilfredshet (om du er tilfreds med utviklingsmulighetene, oppgavene, lønnen, anerkjennelsen, jobbsikkerheten, det sosiale miljøet i NAV) (Finlay mfl., 1995; Hackman & Oldham, 1975)
9. Rom for skjønn (om du selv kan bestemme arbeidsinnsats, arbeidsutførelse, arbeidstempo, samarbeid med andre, praktiske forhold tilknyttet arbeidet) (Caza, 2012)
10. Jobbutførelse (om du yter ekstra innsats, er hardtarbeidende, leverer kvalitet, holder høyt faglig nivå i arbeidet) (Vandenabeele, 2009)
11. Produktivitet (Brewer & Selden, 2000; Rainey & Steinbauer, 1999; Ritz, 2009)

Variablene over består altså av konkrete spørsmål vi har stilt ansatte i NAV i et spørreskjema. Under skal vi først se hva gjennomsnittet ble for alle respondentene samlet på hver variabel, samt at vi for hver variabel også sammenlikner gjennomsnittsverdiene for ulike grupper basert på bakgrunnsvariabler som utdanningsnivå, kommunalt eller statlig ansatte, leder eller ikke leder, kommunestørrelse med videre. Deretter vil vi se på sammenhengen mellom variablene i vår hypotese.

RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSEN

Under presenterer vi resultatene fra vår spørreundersøkelse. Først ser vi nærmere på gjennomsnittsverdiene på de enkelte variablene. Disse resultatene beskriver hvordan våre respondenter opplever noen sider av sin arbeidssituasjon i NAV, for eksempel om de er tilfredse med jobben sin, om de er motiverte, og så videre. Variablene formalisering, sentralisering, målorientering og rom for skjønn sier noe om hvordan de ansatte opplever formelle organisatoriske forhold. Vi sjekker også ut om det er forskjeller i slike opplevelser på bakgrunn av de ansattes utdanningsnivå, alder og kjønn, samt hvorvidt de jobber på større eller mindre NAV-kontorer – altså om det er større eller mindre forekomst av våre variabler i visse grupper av ansatte eller i visse deler av NAV som organisasjon.

Til sist i denne resultatdelen presenterer vi resultatene av nærmere undersøkelser av eventuelle sammenhenger mellom variablene i hypotesen nevnt over. Er det slik at formalisering, sentralisering og målorientering reduserer rommet for skjønn? Vil vår hypotese bli bekreftet?

Analyse av variablene

Gjennomsnittsverdiene for bakgrunnsvariablene (se tabell 1 i vedlegget) viser at respondentenes alder ligger på vel 3, noe som tilsvarer mellom 41 og 50 år. 25 % av respondentene er menn, mens 75 % er kvinner. 58 % er ansatt i kommunen og 42 % i staten. 14 % av respondentene er ledere. Utdanningsnivået er i gjennomsnitt rundt 3, tilsvarende bachelornivå fra universitet eller høyskole. Ansettelsestid på 2,4 viser at tyngdepunktet ligger i kategorien 3–6 år, og at en viss andel har jobbet i mer enn 6 år. Kommunestørrelsen er i gjennomsnitt mellom 3000 og 10 000 innbyggere, med en del respondenter fra kommuner med over 10 000 innbyggere.

Variablene *indre motivasjon*, *samfunnsmessig motivasjon* og *jobbutførelse* scorer alle høyt (samtlige med gjennomsnitt rundt 4,2), noe som indikerer at de ansatte er motiverte i jobben, og at de vurderer sin egen jobbutførelse som god. *Organisasjonstilhørighet* (3,4) og *jobbtilfredshet* (3,5) scorer i gjennomsnitt noe lavere, men indikerer likevel et tyngdepunkt på den positive siden, og at de ansatte er relativt tilfredse og føler tilhørighet til NAV som organisasjon.

I hvilken grad opplever NAV-ansatte rom for skjønnsmessige vurderinger i utøvelsen av sitt daglige arbeid? Variabelen *rom for skjønn* ble operasjonalisert i spørsmål om for eksempel den enkeltes frihet til selv å velge hvilke ressurser som behøves, hvordan arbeidet skal utføres, og når, hvem de samarbeider med, med videre. Her er gjennomsnittet på 3,5, et resultat som indikerer at de ansatte opplever å ha et visst rom for skjønn i arbeids hverdagen. Resultatet er relativt stabilt på tvers av alder, ansatte i stat eller kommune og mellom ledere og øvrige ansatte. Det er en viss variasjon hva gjelder utdanningsnivå, kommunistørrelse og ansiennitet, men disse forskjellene er ikke signifikante.

Hva så med variablene som vi i hypotesen antok som organisatoriske forutsetninger for rom for skjønn? Gjennomsnittverdien på variabelen *formalisering* (3,6) tyder på at arbeidet til en viss grad preges av regler, rutiner og dokumentasjonskrav. Dette gjennomsnittet varierer i liten grad mellom ledere og øvrige ansatte, mellom kommunalt og statlig ansatte, ansiennitet og aldersgrupper. Unntaket er mellom utdanningsnivå, der de med lavere utdanning opplever formaliseringen som noe sterkere enn de med høyere utdanning. Disse forskjellene er tilnærmet signifikante.

Variabelen *sentralisering* scorer i gjennomsnitt relativt lavt (2,3) og indikerer at beslutninger bare i noen grad preges av styring fra sentrale instanser høyere opp i organisasjonen. Gjennomsnittet varierer svært lite mellom for eksempel kommunistørrelse, statlige eller kommunalt ansatte og alder. Men også her er det forskjeller mellom utdanningsnivåene, med samme tendens som for formalisering over. De med lavest utdanning opplever mer sentralisering (2,8) enn de med høyest utdanning (2,0). Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Variabelen *målorientering* scorer relativt høyt (3,9) og indikerer at respondentene har klare mål for sitt arbeid. Dette er stabilt på tvers av alder, kommunalt eller statlige ansatte, ansiennitet i NAV og kommunistørrelse. Mellom utdanningsnivåene er det imidlertid en viss signifikant

variasjon mellom de med lavest utdanning (4,6) og høyest utdanning (3,7), altså samme tendensen som formalisering og sentralisering ovenfor. De med lavere utdanning opplever altså større målorientering enn de med høyere utdanning. Tross forskjellene er gjennomsnittet for de med lavest målorientering likevel å betrakte som relativt høyt. Målorienteringen er for øvrig signifikant noe høyere blant ledere (4,2) enn øvrige ansatte (3,8).

En annen variabel som er interessant i forbindelse med rom for skjønn, er *jobbkrav*. Denne handler for eksempel om i hvilken grad respondentene opplever samsvar mellom kompetansen de har, og arbeidsoppgavene, om de har kapasitet til å fullføre arbeidsoppgavene på en tilfredsstillende måte, og om de må yte ekstraordinær innsats for å få arbeidet gjort. Her er gjennomsnittsscoren 3,3. Dette indikerer at arbeidsoppgavene kompetanse- og kapasitetsmessig kan oppleves noe krevende. Resultatet er stabilt på tvers av ansiennitet i NAV, mellom kommunalt eller statlig ansatte og mellom ledere og øvrige ansatte. Gjennomsnittet på tvers av utdanningsnivå varierer, men med en noe uklar tendens. Ansatte med grunnskole eller bachelorutdanning (3,3) og ansatte med mastergrad eller høyere (3,1) opplever minst samsvar mellom henholdsvis kompetanse og kapasitet, og arbeidsoppgaver, mens de med videregående skole opplever mest samsvar (3,9). Forskjellene er signifikante.

Til sist ser vi at variabelen *produktivitet* har et gjennomsnitt på 3,5, noe som tyder på at de ansatte i hovedsak opplever produktiviteten i egen avdeling som relativt god. Resultatet er stabilt på tvers av ansatte i stat eller kommune og mellom ledere og øvrige ansatte. Det er noe signifikant variasjon på tvers av ansiennitet, der de med ansiennitet på inntil tre år vurderer egen avdeling som mer produktiv (4,0), enn de med ansiennitet mellom tre—seks år (3,4) eller mer enn seks år (3,4). Videre er det noe variasjon på tvers av utdanningsnivå og kommunestørrelse, men disse forskjellene er ikke signifikante.

Analyse av hypotesen

Som tidligere nevnt er hypotesen som testes: «De organisatoriske variablene *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering* har negativ sammenheng med NAV-ansattes opplevelse av *rom for skjønn*.» I tillegg til variablene som inngår i hypotesen, inkluderer den statistiske modellen de

uavhengige bakgrunnsvariablene alder, kjønn, utdanningsnivå, motivasjon, organisasjonstilhørighet og jobbtilfredshet.

Når vi tester sammenhengene i hypotesen med multivariat analyse, viser resultatene at det bare er variablene *formalisering* og *sentralisering* som er signifikante, og at disse to variablene forklarer 21,5 % av variasjonen til den avhengige variabelen *rom for skjønn*. De øvrige variablene bidrar ikke.

I tråd med vår hypotese finner vi en negativ sammenheng mellom variablene sentralisering og rom for skjønn, altså at ansatte som opplever høy sentralisering (om det er behov for overordnet godkjenning, selvstendighet i beslutninger, klarhet i linjer, autoritet), opplever redusert rom for skjønn. Dette funnet bekrefter vår hypotese.

Motsatt av vår hypotese om en *negativ* sammenheng mellom variabelen formalisering og rom for skjønn finner vi en *positiv* sammenheng mellom disse variablene. Det betyr at ansatte som opplever høyere grad av formalisering, også opplever høyere grad av rom for skjønn. Denne delen av hypotesen bekreftes ikke.

Til sist finner vi altså ingen sammenheng mellom variablene målorientering og rom for skjønn. Denne delen av hypotesen bekreftes dermed heller ikke.

BEGRENSER ELLER ØKER FORMELLE ORGANISATORISKE FORHOLD HANDLINGSROMMET FOR SKJØNNSUTØVELSE I NAV?

Resonnementet bak vår hypotese om at organisatoriske variabler som formalisering, sentralisering og målorientering ville redusere rom for skjønn, er at forekomsten av disse variablene setter rammer for og styrer handling i organisasjoner (Scott & Davis, 2014). Høy forekomst av disse variablene antok vi i utgangspunktet vil innskrenke de ansattes frihet til å velge hvordan, når og med hvilke ressurser de løser sine arbeidsoppgaver. Resultatene viser en positiv sammenheng mellom variablene formalisering og rom for skjønn. Dette tyder på at ansatte som opplever høyere grad av formalisering, opplever større rom for skjønn enn de som opplever lavere grad av formalisering. Dette er motsatt av våre forventninger formulert i hypotesen.

Forklaringene på at denne delen av hypotesen ikke bekreftes, kan være flere. For det første kan det tenkes at visse formelle krav tydeliggjør arbeidsoppgavene og hvordan de skal løses. Regler, rutiner og dokumentasjonskrav danner rammer for arbeidet, eller rommet arbeidet (og skjønnsutøvelsen) foregår i. NAV-ansattes beskrevne idealer om lovmessighet, forsvarlighet og likebehandling (Kane, 2015, 2018, 2020) gjør seg også gjeldende her. Formalisering gjennom tydeliggjøring av de rettslige rammeverkene og kravene som stilles til tjenesteutøvelsen, kan slik antas å fremme disse idealene. For det andre viste analysen at de med lavere utdanning opplever større grad av formalisering enn de med høyere utdanning. Dette er et interessant funn fordi det sporer an til å diskutere forholdet mellom kompetanse, formalisering og rom for skjønn. Det kan tenkes at ansatte med lavere utdanning orienterer seg mer mot de formelle rammene i sitt arbeid enn de med lengre utdanning, fordi de med lengre utdanning er tryggere på sin egen kunnskapsbase. Andersen (2009) har vist at profesjonelle arbeidstakere er mindre mottakelige for eksterne insentiver, og at det heller er faglige og profesjonelle standarder som er styrende for deres daglige arbeid (utøvelse av profesjonelt skjønn). Dette ser imidlertid ut til å gjelde inntil en viss grense. Dersom de formelle kravene blir mange, kan de fortrenge profesjonelle idealer, og høyt utdannede ansatte kan miste motivasjonen og redusere sin innsats til et minimum av de formelle kravene (Perry & Hondeghem, 2008). Dette innebærer at faglig orienterte og indre motiverte ansatte, som ellers ville utnyttet rommet for skjønn til faglige vurderinger av brukernes behov, resignerer og heller velger å tilfredsstille minstekravene som stilles gjennom formelle regler og rutiner. Funnet av at det er en positiv sammenheng mellom formalisering og rom for skjønn, kan dermed ikke uten videre forstås som et argument for at økt formalisering øker rom for skjønn.

Poenget over om profesjonelle arbeidstakers holdning til formelle krav og profesjonelle faglige standarder er dessuten diskutabelt i NAV-sammenheng. Som vist i kapittel 10 i denne boken har veiledere i NAV variert faglig bakgrunn, herunder sosialfaglig, helsefaglig, juridisk, samfunnsvitenskapelig med videre. Betydningen av en solid faglig kunnskapsbase kan dermed tenkes å variere mye mellom de ulike utdanningsgruppene, der noen gruppers utdanning er mer relevant for NAVs brukerrettede arbeid enn andre. At våre funn tyder på at de med høyest utdanning i noen grad opplever mindre samsvar mellom egen kompetanse

og det arbeidsoppgavene krever, understøtter til dels dette resonnementet. Lai (2011) beskriver hvordan arbeidstakere som erfarer etterspørsel av sin kompetanse, i større grad opplever motivasjon, organisasjonstilhørighet og vilje til å forbli i sitt arbeidsforhold. I kapitlene 9 og 10 i denne antologien beskriver NAV-ansatte videre behovet for adekvat kompetanse særlig for å bistå brukere med komplekse behov, og forfatterne hevder at standardiserte prosedyrer ikke kan erstatte ansattes faglige skjønnsutøvelse.

At ansatte med høyere utdanning opplever mindre grad av formalisering, kan derfor ha sammenheng med at eksempelvis lovgivning og dokumentasjonskrav er en del av deres kompetansetilfang. Dermed kan det godt tenkes at selv ansatte med høyere utdanning har behov for og føler trygghet når de formelle rammene er tydelige. Dette kan være én viktig forklaring på funnet om at formalisering øker rommet for skjønn. Om man leser NAVs kompetansestrategi (NAV, 2013a) og kunnskapsstrategi (NAV, 2013b), blir dette resonnementet til en viss grad styrket. I disse dokumentene står det ikke noe om hva slags utdanningsbakgrunn som er ønskelig å rekruttere, heller legges det stor vekt på virksomhetsspesifikke kompetanseområder og hvordan disse kan styrkes. Det er naturligvis både riktig og viktig av NAV å drive med utvikling av slik kompetanse. På den andre siden fremstår disse strategiene noe mangelfulle når de ikke reflekterer et tydelig forhold mellom oppgaver og utdanning, eller hvordan rekruttering av veiledere kan gjøres mer målrettet.

I forlengelsen av dette er det relevant å peke på prinsippene for koordinering i profesjonelle organisasjoner. I slike organisasjoner er det et hovedpoeng å ansette høyt utdannede profesjonelle arbeidstakere fordi arbeidsoppgavene og prosessene er komplekse og uforutsigbare (Scott & Davis, 2014). Her vil de ansatte stadig møte situasjoner som krever at de utøver et faglig skjønn basert på en solid og spesialisert kompetanse. Og det er nettopp denne kompetansen som er kjernen i koordinering gjennom standardisering av kunnskap. I andre typer organisasjoner kan arbeidsoppgavene standardiseres fordi situasjonene som oppstår, varierer lite. Standardisering av arbeidsoppgaver gjennom formelle regler, rutiner og rapporteringskrav vil i slike tilfeller være mer passende og er i mindre grad avhengig av standardisering av kunnskap. Som vi også ser i kapittel 10 i denne boken, beskriver de intervjuede ansatte hvordan brukerne fordeles til veilederne som har ledig kapasitet, og at veiledernes spesifikke kompetanse ikke er særlig etterspurt i fordelingen av oppgaver (brukere).

Sammen med poengene over om lite målrettet rekruttering i NAV, at de ansatte har svært variert utdanningsbakgrunn, og at de uttrykker behov for adekvat kompetanse i møte med brukere med komplekse behov, ser vi trolig konturene av en kulturell kontekst som ikke først og fremst etterspør spesifikk faglig kompetanse som grunnlaget for arbeidet med brukerne, men heller virksomhetsspesifikk kunnskap om regler, rutiner og beslutninger fra overordnede nivåer i organisasjonen. En slik kontekst vil trolig føre til at de ansatte blir mer regelorienterte, og at de i mindre grad orienterer seg mot faglige vurderinger av brukernes behov og konsekvensene av sine beslutninger (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989).

Som allerede nevnt viser analysen at det er en negativ sammenheng mellom variablene sentralisering og rom for skjønn. Dette er i tråd med forventningene formulert i vår hypotese. Jo større grad av styring fra nivåene over, dess mindre rom for skjønn opplever de ansatte i NAV. Gjennomsnittet er imidlertid lavt, noe som tyder på at de ansatte ikke opplever å bli styrt av sentrale deler av organisasjonen i noen særlig utstrekning. Men også her er det de med minst utdanning som opplever styringen sterkest, noe som kan indikere en sammenheng mellom egen kompetanse og eget handlingsrom, på samme måte som formalisering diskutert over.

Målorientering viste seg å ikke ha sammenheng med respondentenes opplevelse av rom for skjønn, tross for vår forventning om at høy målorientering ville redusere rom for skjønn. Mål i organisasjoner kan imidlertid ha flere funksjoner. På den ene siden kan mål virke begrensende på atferd ved at de peker på hva som skal oppnås, med tydelige koplinger til hva man må gjøre for å nå målene. Ansatte står dermed ikke fritt i å velge hva de skal arbeide med, eller hvilke handlinger som skal til. På den andre siden kan mål ha en motiverende funksjon. En målsetting om å hjelpe arbeidssøkere over i arbeid er en målsetting som er meningsfull og til det beste for arbeidssøkere og samfunnet. Et slikt mål virker trolig ikke begrensende, men heller motiverende og tilfredsstillende når det lykkes. Et slikt mål er ikke et mål som vi oppnår, og så er jobben ferdig, det er et såkalt kontinuerlig mål. Det er trolig heller ikke et mål som er konkret koplet til hva som skal gjøres for å oppnå det, det vil si at mål–middel–sammenhengen er uklar (Scott & Davis, 2014; Jacobsen & Thorsvik, 2019). Det er altså dimensjoner ved mål som kan trekke i flere retninger, og det er dermed ikke opplagt hvilken rolle målorientering spiller i forhold til rom for skjønn blant våre respondenter. Selv om mål- og resultatstyring

har vært en sentral komponent i den hierarkiske styringen av NAV siden NAV-reformen (Fossestøl, Breit & Borg, 2016), kan vi ikke finne at målorientering virker begrensende på de NAV-ansattes handlingsrom.

At de ansatte opplever lav grad av sentralisering på den ene siden, og høy grad av formalisering og målorientering på den andre, tyder på at NAV bruker regler, rutiner og mål som virkemidler for å styre handling i organisasjonen. Når disse formelle organisatoriske virkemidlene er utbredt, blir behovet for sentralisering av beslutningsmyndighet mindre. Når sentraliseringen er lav, vil høy formalisering sikre kontroll over aktivitetene i organisasjonen. Og når målorienteringen er høy, vil de ansatte potensielt praktisere regler og rutiner i tråd med målene, til det beste for brukerne og NAV. Men både sentralisering og formalisering kan imidlertid knyttes til fleksibilitet. Dersom den ene eller den andre (eller begge) er utbredt, vil organisasjonen stå i fare for å stivne. I møte med nye situasjoner og oppgaver, for eksempel i møtet mellom NAV-ansatte og brukere med komplekse behov, vil man heller repetere etablerte handlingsmønstre enn å utvikle nye, tilpassede løsninger (Kirkhaug, 2010). Hvorvidt dette er tilfelle i NAV, vet vi ikke ut fra vårt empiriske materiale i denne undersøkelsen. Vi har undersøkt formelle organisatoriske forhold som danner strukturelle rammer for skjønnsutøvelse, og ikke om og hvordan skjønnsutøvelse foregår innenfor disse rammene – eller de «epistemiske» betingelsene for skjønnsutøvelse i NAV (Molander, 2013). Vi kan for eksempel tenke oss at den kulturelle konteksten, som nevnt over, i større eller mindre grad skaper forventninger om regelorientering eller faglige vurderinger og konsekvensorientering (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989).

AVSLUTNING

NAV-ansatte i denne undersøkelsen har scoret høyt på variablene motivasjon, jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og jobbutførelse. Dette kan tolkes slik at respondentene, på tvers av ansvarsområder, har en klar forståelse av og identifisering med NAVs samfunnsansvar for å fremme arbeidsinkludering. Deres indre motivasjon kan ha sammenheng med en opplevelse av at arbeidsoppgavene har stor verdi og betydning i seg selv. Likeledes kan deres samfunnsmessige motivasjon henge sammen med et ønske om å gjøre en positiv forskjell for både brukere og samfunnet. Her

berøres også faglige idealer om å fremme borgeres rettigheter uten diskriminering gjennom vilkårlige beslutninger og vedtak, og om å betrakte NAV som en felles instans for landets borgere. Variablene organisasjonstilhørighet og jobbtilfredshet omhandler de ansattes opplevelser som arbeidstakere i NAV. Disse variablene scorer i gjennomsnitt lavere enn motivasjon og jobbutførelse, men er likevel på den positive siden (av den «nøytrale midtverdien» 3). Dette tyder på at de ansatte, i tillegg til å fremme idealer som samfunnsaktører, også er relativt tilfredse som arbeidstakere i NAV. Ut fra de ovennevnte resultatene kan vi samlet sett forvente at motiverte og relativt tilfredse ansatte som føler tilhørighet til NAV, bidrar positivt til NAVs målsettinger og samfunnsansvar.

At de NAV-ansatte i denne undersøkelsen opplever et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer, berører temaer som autonomi og tillit. Dette kan også antyde at de ansatte opplever forventninger om å ta i bruk sitt handlingsrom. Autonomi, tillit og handlingsrom for å ta i bruk ens egen faglige og/eller erfaringsbaserte kompetanse kan tenkes å ha betydelig påvirkning på NAV-ansattes fokus på individuelle og faglig baserte vurderinger i deres arbeid med enkeltbrukere. Slike individuelle vurderinger, basert på målrettet kartlegging, brukerinvolvering og faglige overveielser, kan antas å øke sannsynligheten for at NAVs brukerrettede arbeid og beslutninger oppfyller samfunnsoppdraget om overgang til arbeid og økonomisk sikring.

REFERANSER

- Allen, N. J. & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), 1–8.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *J Public Adm Res Theory*, 10(4), 685–712.
- Caza, A. (2012). Typology of the Eight Domains of Discretion in Organizations. *Journal of Management Studies*, 49(1), 144–177.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS: (and sex and drugs and rock 'n' roll)*. Los Angeles, Calif.: Sage.
- Finlay, W., Martin, J. K. & Roman, P. M. (1995). Organizational structure and job satisfaction. Do bueraucratic organizations produce more satisfied employees? *Administration & Society*, 27(3), 427–450.
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kotorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 5–23.
- Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease –Part I: Differentiation. *Health Care Management Review Winter*, 26(1), 56–69.
- Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology*, 93(1), 48–58.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
- Hackman, J. & Oldham, G. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of applied psychology*, 60(2), 159–170.
- Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid. I H. Hanssen, K. Humerfelt, A. Kjellevold., A. Norheim & R. Sommerseth. (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i velferdstjenestene* (s. 21–49). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat og styring – Tidsskrift for politikk og forvaltning*, 25(01), 26–28. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-10>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of young unemployed – A comparative study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kirkhaug, R. (2010). The Relationship between Delegation and Formalization in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 33(8), 431–440.
- Kuvaas, B. (2006). Work performance, affective commitment, and work motivation: the roles of pay administration and pay level. *Journal of Organizational Behavior*, 27(3), 365–385.
- Kuvaas, B. & Dysvik, A. (2016). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser. Evidensbasert HRM*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lai, L. (2011). Employees' perceptions of the opportunities to utilize their competences: Exploring the role of perceived competence mobilization. *International Journal of Training and Development*, 15(2), 140–157.
- March, J. G. & Heath, C. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Arbeidsinkludering av innvandrere med omfattende bistandsbehov. I H. Glemmestad & L. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 150–171). Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J. C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44–54). Oslo: Universitetsforlaget
- NAV (2013a). Kompetansestrategi for NAV 2013-2020. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/_/

- <attachment/download/ef61cb97-21aa-45ce-b367-a723f2ad0fcc:bf85afacc-c97a28944f6f65b0b8071f632aed86e/kompetansestrategi-for-nav.pdf>
- NAV (2013b). Kunnskapsstrategi i NAV 2013-2020. Hentet fra <https://docplayer.me/20292158-Kunnskapsstrategi-i-nav-2013-2020.html>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.
- Perry, J. L. & Hondeghem, A. (2008). *Motivation in public management: the call of public service*. New York: Oxford University Press.
- Rainey, H. & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(1), 1–32.
- Richardson, H., Vandenberg, R. & Blum, T. (2002). Does Decentralization Make a Difference for the Organization? An Examination of the Boundary Conditions Circumscribing Decentralized Decision-Making and Organizational Financial Performance. *Journal of Management*, 28(2), 217–244.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53–78.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2014). *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Stevens, F., Philipsen, H. & Diederiks, J. (1992). Organizational and professional predictors of physician satisfaction. *Organization Studies*, 13(1), 35–49.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Red.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 99–147). Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11–34.
- Yperen, N. W. V. & Hagedoorn, M. (2003). Do High Job Demands Increase Intrinsic Motivation or Fatigue or Both? The Role of Job Control and Job Social Support. *The Academy of Management Journal*, 46(3), 339–348.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242– 258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>

VEDLEGG

Tabell 1: De enkelte variablene

Univariat analyse⁵

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall svar (n)
Alder	3,19	1,11	222
Kjønn	1,25	0,43	215
Utdanning	3,08	0,53	221
Hvor lenge har du jobbet i NAV	2,35	0,83	216
Er du ansatt i Staten eller kommunen?	1,42	0,50	215
Kommunestørrelse	2,24	0,82	219
Er du leder for en enhet i NAV?	1,86	0,35	222
Formalisering	3,57	0,76	222
Sentralisering	2,27	0,79	222
Målorientering	3,86	0,78	222
Jobbkrav	3,33	0,77	222
Indre motivasjon	4,25	0,69	222
Public service motivation	4,22	0,79	222
Organisasjonstilhørighet	3,44	0,89	220
Jobbtilfredshet	3,49	0,80	222
Rom for skjønn	3,48	0,71	219
Jobbutførelse	4,17	0,64	220

⁵ Hva er din alder? (1= under 30 år, 2= 31-40 år, 3= 41-50 år, 4= 51-60 år, 5=over 60 år)

Kjønn (1=kvinne, 2=mann)

Hva er din høyeste fullførte utdanning? (1= grunnskole, 2= videregående skole, 3= høyskole/bachelor/mellomfag, 4= master, hovedfag, doktorgrad)

Er du fast ansatt i NAV? (1= ja, 2= nei)

Hvor lenge har du jobbet i NAV? (1=mindre enn 3 år, 2=3-6 år, 3=mer enn 6 år)

Er du ansatt i staten eller i kommunen? (1=staten, 2=kommunen, 3=annet)

Hvor mange innbyggere er det i din kommune (1=mindre enn 3000, 2=3-10000, 3=mer enn 10000 innbyggere)/

Er du leder for en enhet i NAV? (1=ja, 2=nei)

Tabell 2: Sammenhenger mellom variablene

Multivariat analyse, multipel lineær regresjon*

	Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Konstant)	3,160	0,549		5,750	0,000
Alder	0,011	0,041	0,018	0,269	0,789
Kjønn	-0,095	0,103	-0,059	-0,920	0,359
Utdanning	-0,090	0,087	-0,069	-1,027	0,306
Indre motivasjon	0,073	0,073	0,073	1,003	0,317
Organisasjons- tilhørighet	-0,104	0,065	-0,133	-1,600	0,111
Jobbtilfredshet	0,129	0,079	0,147	1,627	0,105
Formalisering	0,263	0,075	0,285	3,492	0,001
Sentraisering	-0,288	0,058	-0,327	-4,942	0,000
Målorientering	-0,002	0,079	-0,002	-0,025	0,980

*Avhengig variabel: Rom for skjønn

Kapittel 12

DIGITAL AKTIVITETSPLAN SOM KOMMUNIKASJONSVERKTØY I ARBEIDSRETTET BISTAND

«Jeg har mye mer kontakt med brukerne
nå enn jeg hadde før»

SAMMENDRAG

I dette kapittelet retter vi søkelyset mot bruk av digital aktivitetsplan i NAVs arbeidsrettede brukeroppfølging. På bakgrunn av intervjuer med ansatte ved to NAV-kontor i Nord-Norge i perioden der aktivitetsplanen ble digitalisert og mobilitetsløsning innført, har vi undersøkt veilederes handlingsrom for individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging ved bruk av digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy. Informantene fremholder at digital aktivitetsplan gir mulighet for en mer dynamisk og umiddelbar kontakt og for en automatisk dokumentasjon av informasjon om brukers sak og situasjon. Vi fant at ansatte har et visst handlingsrom for å tilpasse sin kommunikasjon til den enkelte brukers situasjon og behov. Gjennom analyser av informantenes beskrivelser har vi drøftet hva digitaliseringen har betydd for ansattes organisering av oppfølgingsarbeidet og for deres kommunikasjon med sine brukere.

INNLEDNING

I dette kapitlet retter vi søkelyset mot bruken av digital aktivitetsplan i NAVs arbeidsrettede oppfølging. Arbeidsrettet oppfølging omfatter ulike oppfølgings-, bistands- og aktivitetsformer, som skal være tilpasset den enkelte brukers situasjon og behov for å komme i arbeid. NAVs arbeidsrettede innsats kan handle om brukerens selvstendige aktiviteter som aktiv jobbsøking eller aktiviteter i NAVs regi som jobbsøkerkurs og ulike kompetansehevingskurs. For noen brukere kan bistanden være knyttet til rehabilitering og/eller re-integrering i arbeidslivet etter sykdom.

I tillegg til ulike bistandsformer og aktiviteter er kommunikasjon mellom NAV-veileder og brukeren en viktig del av arbeidsrettet oppfølging, der brukeren skal ha en aktiv rolle i prosessen. NAV har ansvar for å sikre brukeres rettssikkerhet, blant annet gjennom at beslutninger, handlinger, vedtak og saksbehandling skal være i tråd med lovgivningen (Grunnloven 1814, § 113). NAV plikter å informere brukere om sitt tjenestetilbud, herunder formål og kriterier for ulike bistandsformer, og også om brukerens rettigheter og ansvar. Videre har NAV et selvstendig ansvar for å vurdere brukerens veiledningsbehov, og adekvat informasjon skal danne grunnlag for brukerens medvirkning i egen sak (forvaltningsloven 1967 § 11; NAV-loven 2006, §§ 14 a og 15). På det enkelte NAV-kontor har veilederne ansvar for arbeidsrettet oppfølging av brukere, ut fra formålet om å bistå brukerne i deres overgang til arbeid og aktivitet (NAV-loven 2006, § 1).

I sitt brukerrettede arbeid tar veilederne ulike datasystemer i bruk, deriblant Modia, et digitalt oppfølgings- og saksbehandlingssystem som digital aktivitetsplan er en del av (jf. Köhler-Olsen & Kane, 2019). Modia inneholder også en dialogfunksjon for direkte kontakt (chat) mellom bruker og veileder. Etter overgangen til mobilitetsløsning i NAV brukes også jobbmobiltelefoner til samtaler og SMS mellom veiledere og brukere. Brukeroppfølgingen skal «så langt som mulig» skje i samarbeid med den enkelte bruker (NAV-loven 2006, § 15). I dette inngår hensiktsmessig informasjon, individuelt tilpassede tjenester og brukermedvirkning.

DIGITAL AKTIVITETSPLAN SOM VERKTØY I ARBEIDSRETTET BISTAND

Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 30) beskriver at målet i arbeidsrettet oppfølging er å møte brukerne med en helhetlig innsats og tilpassede tjenester og virkemidler, at arbeidsrettet oppfølging grunnleggende handler om samhandling med mennesker, og at relasjonen mellom veileder og bruker utgjør kjerneaktiviteten i oppfølgingen. Oppfølgingen bør være tilpasset brukernes behov, samtidig som det er behov for en viss standardisering i oppfølgingsprosedyrene.

NAVs kanalstrategi viser til en strategi for brukernes kontakt med NAV via ulike digitale og fysiske møtepunkter, eller «kanaler». Med utgangspunkt i hva henvendelsen gjelder, skal bruker ta kontakt via NAVs nettsider, på telefon, i brev eller ved oppmøte på lokalt NAV-kontor. Målet er best mulig service i riktig kanal på en kostnadseffektiv måte. Dette betyr flere tjenester på nett og at fysiske møter i større grad skal være planlagt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 33). Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 9) skal kanalstrategien bidra til å frigjøre mest mulig ressurser til arbeidsrettet oppfølging gjennom bedre styring av brukernes måte å ta kontakt på. Digitalisering skal legge til rette for økt kontakt på nett, og moderniseringen av IKT-systemene er avgjørende for å kunne bygge opp under dette. Målet for kanalstrategien er blant annet at brukeren skal få tilpasset informasjon, selvbetjeningsløsninger som gir en fullverdig brukerdialog og veiledning gjennom dialogen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9 og 32). Kanalstrategien strukturerer dermed brukernes kontakt med NAV og etablerer nye kanaler for tilgang og kontakt, og skal slik bidra til økt tilgjengelighet.

NAV beskriver på sine nettsider¹ at aktivitetsplanen er verktøyet arbeidssøkere skal bruke for å komme i aktivitet og arbeid, og for at NAV skal kunne gi best mulig oppfølging. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 42) skal en aktivitetsplan inneholde en beskrivelse av virkemidler som skal til for at brukere, som har fått fastslått bistandsbehov av NAV, skal kunne nå sitt individuelle mål knyttet til inntektsgivende arbeid. Planen skal sikre forutsigbarhet, kontinuitet og oversikt over aktiviteter og oppfølging, for både NAV og brukeren. Aktivitetsplanen skal

¹ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan>

være «den enkelte brukers og veileders verktøy for å styre deres samarbeid fram mot arbeid eller tiltak», og begge parter kan gjøre endringer i planen. Oppfølging av brukere som etter en bistandsbehovsvurdering antas å ha minimalt bistandsbehov fra NAV, skal i all hovedsak foregå i den digitale aktivitetsplanen (Solstad, 2018, s. 45 og 49).

I dialogfunksjonen kan veileder og bruker sende meldinger direkte til hverandre angående hensiktsmessige mål, hva som skal til for å komme i jobb, eller hvordan det går med aktiviteter bruker gjennomfører². Aktivitetsplanen forutsetter altså en aktiv bruker, som selv legger inn sine mål og aktiviteter. Systematisk bruk av aktivitetsplanen kan slik danne grunnlag for aktive brukere som tar ansvar og føler eierskap til egen sak og sin overgang til arbeid, i tillegg til at han/hun holdes orientert og sikres innsyn i og medvirkning i egen sak.

Forskning har belyst utfordringer knyttet til NAVs aktivitetsplan og digitalisering. Åsheim (2018, s. 254) fant i sin undersøkelse at aktivitetsplanene dels ble brukt av NAV-ansatte som «et styringsverktøy for deres egen arbeidsdag», og at føringen om aktivitet og krav om dokumentasjon knyttet til dette «til en viss grad fortrenger føringen om en brukerrettet oppfølging, som i atskillig mindre grad etterspørres i dokumentasjonsarbeidet» (2018, s. 255). Flere av Åsheims informanter fortalte at de hadde for mange brukere til å kunne ha den tette og individuelle oppfølgingen de mente det var behov for (2018, s. 250). Ifølge en undersøkelse av psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen fant forfatteren at siden brukergruppen ofte ikke evner å delta aktivt i egen saksprosess ut fra NAVs forventninger, blir deres medbestemmelse byråkratisk og instrumentell heller enn myndiggjørende (Olesen, 2013, s. 330).

Noen brukere kan oppleve seg som mer hjelpetrengende i møte med NAVs digitale løsninger sammenlignet med fysiske møter i et NAV-mottak (Fugletveit & Lofthus, 2021; Kane, 2020; Lundberg & Syltevik, 2017). Lundberg og Syltevik fremhever hvordan personer som henvender seg til NAV er i en behovssituasjon, skal orientere seg i noe nytt, har behov for trygghet og medvirkning og «ikkje nødvendigvis sit klar til å avlevere den rette informasjonen til staten» (2017, s. 28). De problematiserer at standardisering gjennom digitale løsninger kan medføre at brukere får avslag og ny ventetid når de ikke har behersket disse løsningene.

² <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan>

For å forstå de ansattes erfaringer med digital aktivitetsplan og undersøke deres handlingsrom for individuell tilpasning ser vi på samspillet mellom teknologiske verktøy og ulike aspekter ved situasjoner der de brukes. «Technologies (...) do not work or fail in and of themselves. Rather, they depend on (...) people willing to adapt their tools to a specific situation, while adapting the situation to the tools, on and on, endlessly tinkering» (Mol, Moser & Pols, 2010, s. 14–15). Røhnebæk (2014) diskuterer om handlingsrommet for ansatte i førstelinjetjenesten opprettholdes, styrkes eller utfordres når arbeidet i økende grad digitaliseres, og fremholder at veiledere i sine arbeidspraksiser hele tiden forhandler med de føringene som ligger i informasjonssystemene de bruker (2014, s. 10–11).

Standardisering og digitalisering av interne arbeidsprosesser sees gjerne som to sider av samme sak (Røhnebæk, 2016). I en undersøkelse av hvordan digitaliseringen av interne arbeidsprosesser påvirker NAV-reformens mål om økt individuell tilpasning, fant Røhnebæk at veiledernes handlingsrom til å gjøre prioriteringer i arbeidshverdagen minsket, og at ansatte slites mellom «systemet» og hensynet til brukeren. Videre presiserer forfatteren at de ansattes adgang til individuell tilpasning i brukerrettet arbeid ikke undergraves direkte av digitaliseringen, men av stor avstand mellom «programmerte» mål og hverdagens realiteter (2016, s. 301–302).

NAVs ansatte skal gjennom sitt arbeid fremme samfunnsmandatet om arbeidsinkludering og økonomisk sikring, innenfor lovgivning som regulerer ulike bistandsformer, ytelser og saksbehandlingsregler (jf. NAV-loven 2006 og forvaltningsloven 1967). Kane (2018) fremholder at standardisering kan medføre en manglende etterspørring av NAV-veiledernes egen forståelse og aktive bruk av gjeldende lovverk og faglig skjønn i brukerrettet arbeid. I tillegg hevder Kane (2018, 2020) at NAVs digitale løsnin-ger med forhåndsbestemte spørsmål og svaralternativer ikke nødvendigvis rommer den enkelte brukers informasjon, og at ikke alle brukere mestrer korrekt utfylling av skjemaer, og det reiser derfor spørsmålet om de digitale løsningene er egnet til å sikre brukernes rettssikkerhet.

Oppsummert viser litteraturgjennomgangen ulike utfordringer knyttet til bruk av digital aktivitetsplan sett i forhold til brukeres rettigheter og medvirkning, og at det er viktig å se på NAV-ansattes handlingsrom for å avdekke forhold som har betydning for individuell tilpasning av oppfølgingen. Ut fra vår problemstilling, «NAV-veilederes bruk av digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy i arbeidsrettet oppfølging

– handlingsrom for individuell tilpasning?», undersøker vi derfor et utvalg ansattes erfaringer med dette digitale verktøyet.

Kapittelet er ett av forskningsbidragene fra forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), arbeidspakke 5 «Innovasjon, læring og bruk av teknologi i NAV». Forskningsprosjektet inngår i et formalisert samarbeid mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark.

METODE

I kapittelet tar vi utgangspunkt i intervjuer med ansatte ved to NAV-kontor i Troms og Finnmark. Prosjektet er omsøkt og anbefalt av Norsk senter for forskningsdata, med ref. 54614. Informantene ble rekruttert via telefon og direkte ved besøk på NAV-kontorene. Utvalget besto av veiledere, ledere og andre ansatte som hadde relevant erfaring, tid og var villige til å delta. Tilgjengelighetsutvalg er ifølge Thagaard (2013, s. 61) en seleksjonsmetode som sikrer et utvalg av personer som er villige til å delta i undersøkelsen: Deltagerne representerer egenskaper som er relevante for problemstillingen, og fremgangsmåten for å velge ut deltagere er at de er tilgjengelige for forskeren. Slike forhold ved utvalget kan ha betydning for hvilken informasjon man får og ikke får i en undersøkelse, blant annet ved at de som er villige til å delta kan føle at de, i større grad enn det som er vanlig, mestrer og ikke har noe imot innsyn. Dette kan gi utvalget en skjevhet som fører til at undersøkelsen gir mer informasjon om hvordan situasjoner mestres, enn om konfliktfylte forhold (Thagaard, 2013, s. 63). Våre informanter hadde bred erfaring med IKT i sitt arbeid, og utvalget i undersøkelsen har gitt innblikk i bruk av digitale verktøy fra ulike posisjoner i NAV. På bakgrunn av hvordan de presenterte seg selv og sine erfaringer, var vårt inntrykk at de som stilte opp til intervju var reflekterte omkring, positive til og rimelig trygge på egen bruk av IKT i arbeidet.

Basert på en delvis strukturert intervjuguide med hovedtemaer og oppfølgings spørsmål ble informantene bedt om å dele erfaringer og refleksjoner. Etter innledende intervju angående bruk av IKT i arbeidet generelt ble det gjennomført oppfølgingsintervju med særskilt oppmerksomhet på bruk av digital aktivitetsplan. Spørsmålene omhandlet i første intervjurunde temaer som hvordan de bruker digitale verktøy i sin arbeidshverdag, og betydningen av disse verktøyene for forutsigbarhet, organisering

av arbeidet, samarbeid med kollegaer og kommunikasjon med brukerne. I oppfølgingsintervjuene dreide spørsmålene seg mer spesifikt om digitaliseringen av aktivitetsplanen og betydningen av denne for kommunikasjon med og oppfølging av brukerne.

Dette kapittelet bygger på fire fokusgruppeintervju med tre til sju deltagere og tolv individuelle intervju. Første intervjurunde ble gjennomført ved begge NAV-kontorene, mens oppfølgingsintervjuene ble gjennomført ved ett av dem. Noen av informantene deltok i både individuelle intervju og fokusgruppeintervju og i både innledende og oppfølgende intervju. Bortsett fra to individuelle oppfølgingsintervju som ble foretatt digitalt, foregikk alle intervjuene ansikt til ansikt i NAVs lokaler. Selv om datamaterialet er basert på forholdsvis få informanter, belyser deres erfaringer og refleksjoner noen muligheter og utfordringer ved innføringen av dette nye digitale verktøyet som kan ha relevans for forståelsen av bruken av digital aktivitetsplan og andre digitale verktøy i NAV-veileders arbeid.

Intervjuene fant sted i perioden fra oktober 2017 til november 2019, det vil si i perioden fra digital aktivitetsplan ble introdusert (desember 2017) og mobilitetsløsning (blant annet overgang til mobiltelefon for ansatte i NAV) ble innført, til informantene hadde fått en del erfaring med dette. Disse endringene har vært sentrale i vår analyse, og vi har fortolket informantenes utsagn om sine erfaringer med digital aktivitetsplan også i lys av deres utsagn om digitale verktøy generelt i de første intervjuene.

Førsteforfatteren gjennomførte og transkriberte intervjuene i samarbeid med forskerkollegaer i arbeidspakken. Kapittelforfatterne har sammen analysert og drøftet intervjumaterialet og utformet kapittelet. Ut fra hvert vårt faglige ståsted har vi identifisert tre særlig interessante områder hvor digital aktivitetsplan har betydning i NAV-veiledernes arbeidsrettede oppfølging: 1) organisering av veiledernes arbeid, 2) kommunikasjon mellom veileder og bruker og 3) dokumentasjon av informasjon.

I presentasjonen av empirien bruker vi betegnelsen «informant» om dem vi intervjuet. I diskusjonen brukes «veileder», siden det er denne rollen som belyses. NAV har ulike kategorier av brukere, her viser «bruker» til tjenestemottaker i arbeidsrettet oppfølging.

NAV-ANSATTES ERFARINGER MED BRUK AV DIGITAL AKTIVITETSPLAN

Et egnet verktøy for organisering av veiledernes arbeid

Ifølge informantene dekker digital aktivitetsplan flere viktige behov og formål knyttet til deres brukeropfølging. Flere trekker fram muligheten dette verktøyet gir til å organisere egne arbeidsoppgaver, ha oversikt over og strukturere eget arbeid. Veilederne har oppfølging med et høyt antall brukere gjennom aktivitetsplanen; informanter nevnte eksempelvis mellom 40 og 60 brukere hver. En forklarte om digital aktivitetsplan: «Etter at vi fikk dette styringsverktøyet, så er det blitt mye lettere å få en strukturert hverdag for oss.» En annen sa om den digitale aktivitetsplanen:

Jeg er veldig fornøyd med den, synes den er veldig grei å bruke. [...] Du får jo en fullstendig oversikt her [...], hva vedkommende selv eventuelt har lagt inn, og hva slags plan han gjennomfører nå, hva som er fullført, hva han har gjort tidligere, hvilke samtaler vi har hatt.

Brukerne skal selv legge inn sine mål og aktiviteter i den digitale aktivitetsplanen, flere informanter beskrev imidlertid at dette kan variere i praksis. En informant uttalte: «Jevnt over opplever vi at det er veldig få som legger inn mål.» Flere nevnte at de måtte minne brukerne på dette eller gjøre det sammen med dem.

Mange informanter uttrykte at bruk av digital aktivitetsplan ga dem bedre oversikt over frister og kontakt med brukerne enn eldre program. En informant knyttet dialogfunksjonen til oversikt over egne arbeidsoppgaver:

Så har vi en rubrikk der det står: «Venter på svar fra NAV». Når vi trykker på den, får vi opp alle som har stilt spørsmål. Det kommer «Venter på svar fra NAV» selv om de bare gir oss en beskjed, skriver takk eller et eller annet. Så vi går jo inn og sjekker og så bare haker bort «Venter på svar fra NAV», hvis det ikke er noe vi skal svare på.

En annen form for oversikt i dialogfunksjonen ble beskrevet slik av en informant: «Noe av det beste med dialogmeldinga er (* at vi ser) om de faktisk har lest den meldinga vi har sendt. Det er veldig bra.»

Oppsummert uttrykte informantene stor tilfredshet med digital aktivitetsplan, selv om brukerne selv i liten grad la inn mål og derved ikke medvirket på den måten aktivitetsplanen legger til rette for. Informantenes tilfredshet synes å være knyttet til at de gjennom digitaliseringen har fått et verktøy som fungerer bedre enn eldre programmer i organiseringen av oppgaver og informasjon. Digital aktivitetsplan synes å gi dem bedre oversikt over deres omfattende og varierte saksporfølger, samtidig som den muliggjør en rask, effektiv og oversiktlig informasjonsflyt mellom dem og brukerne.

En mer dynamisk og umiddelbar kommunikasjon mellom veileder og bruker

Informantene beskrev flere nylige endringer i kontakten mellom dem og brukere, eksempelvis ved endringen fra lengre åpningstid i mottakene ved NAV-kontorene og flere fysiske møter til kortere åpningstid og mer digital kontakt. En annen endring som ble omtalt, handlet om hvordan digitaliseringen har fått betydning for justeringer og endring av aktivitetsplanen underveis, og for kommunikasjonen mellom bruker og veileder i den forbindelse. Endringene som digitaliseringen medførte, dreide seg både om hvordan planen ble utformet og endret teknisk og praktisk, og om hvordan brukerne kunne bli involvert i denne prosessen. En informant forklarte hvordan arbeidet med aktivitetsplanen foregikk før digitaliseringen:

Vi skrev jo inn der hva de skulle gjøre, og så måtte de komme og signere på den før vi kunne skrive at den var godkjent. Så mange ganger sendte man melding om at den ligger til signering i mottaket hos oss. Og så ble den liggende, i tre–fire uker. Nå kan du pushe dem litt mer, og si at: Her må du godkjenne. [...] pluss at vi kan sende SMS. Og hvis vi ser at noen ikke gjør det – tilby dem hjelp, hvis det er noe som kan være vanskelig for dem.

Denne og lignende uttalelser viser at den tidligere prosessen med å gjøre aktivitetsplanen gyldig og å endre den krevde en annen organisering av kontakten med brukeren. Mens planen tidligere kunne ha en gyldighet på flere måneder, kan den etter digitaliseringen enkelt endres underveis, og bruker kan si fra om eventuelle feil eller misforståelser uten at partene møtes fysisk. En informant eksemplifiserte det slik: «Jeg synes at det er

veldig bra at brukere kan følge med på alt som blir lagt inn. De kan gi tilbakemelding: 'Det der er feil, der har du misforstått', eller: 'Vi må ta med det og det'. Eller de kan legge det inn selv.»

Mange informanter fremhevet dialogfunksjonens muligheter for direkte, rask og effektiv kommunikasjon, blant annet at brukere kunne stille spørsmål når på døgnet det passet for dem. En informant beskrev at «Jeg har mye mer kontakt med brukerne nå enn jeg hadde før. Til tross for at vi ikke har så mange fysiske møter. De fleste har (*jobb-) mobilnummeret mitt.» Flere fremholdt at spørsmålsfunksjonen i oppfølgings- og saksbehandlingssystemet Modia er den beste endringen de senere årene, som eksemplifisert av en informant: Det er «[...] direkte kommunikasjon ansatt-bruker, bruker får spørsmål opp på sin mobil og kan svare når det passer. Har en mye tettere dialog nå.»

Mens dialogen skal være knyttet til aktivitetsplanen, beskrev flere informanter hvordan brukerne også brukte chatten til henvendelser om andre temaer. Eksempler kunne være spørsmål om kommunale ytelser og tjenester, utfylling av meldekort eller bytting av time. En informant uttalte at: «De spør om det de har på hjertet, for å si det sånn. Det er ikke bestandig knyttet til aktivitetsplanen.» Informantene forklarte at det ikke var alle slike spørsmål de kunne svare på, og at de ikke svarte på alle. Et annet eksempel var at brukerne i spørsmålsfunksjonen informerte og oppdaterte sin veileder, også når veileder ikke hadde bedt eksplisitt om det. Disse informantuttalelsene kan tyde på at brukerne kan oppleve den direkte kontakten med veileder over chatten som verdifull, og som en kanal til å informere og stille spørsmål også ut over det som hører til aktivitetsplanen.

I mange situasjoner er det opp til veileder å velge kanal for kontakten med bruker. Informantene beskrev hvordan de vekslet mellom digital kommunikasjon og fysiske møter, blant annet at «utdyping av mål og delmål og lignende kan vi ta både i dialogen og i (*fysisk) møte». Et annet område de reflekterte over, omhandlet hvilken arena som var egnet for hvilke kommunikasjonsformål. En informant fremholdt viktigheten av å «observere andre ting enn bare det som blir sagt», og utdypet:

Å møtes ansikt-til-ansikt, man får jo en god del informasjon med å se folk, hvordan går de kledd, har du øyekontakt, har de endret seg siden sist (...). Det går du glipp av når du bare sitter ved hver sin skjerm og chatter. (...) Det er andre typer spørsmål når vi sitter overfor hverandre og snakker.

På utdypende spørsmål angående å høre og se brukeren bekrefter denne informanten at hans vurderinger baseres på både egne observasjoner av brukeren og brukeres uttalelser. Her antyder informanten at den digitale aktivitetsplanen med sin chattefunksjon ikke fullgodt egner seg for at NAV-veilederen kan observere brukeren, avdekke problemer og ressurser og tilpasse oppfølgingen til dette.

På spørsmål om de treffer alle sine brukere ansikt til ansikt, bekreftes dette av flere informanter. En informant fremholdt betydningen av relasjonsbygging og forventningsavklaringer og at «Jeg ønsker å se dem og snakke med dem første gang (...). Vi må jo vite litt om dem.» Informasjon om rettigheter og plikter ble også vektlagt. En annen informant fremholdt viktigheten av jevnlig oppfølging: «Så må vi jo innkalle dem for å høre: Hva gjør dere, er du under behandling, trenger du noe hjelp for å komme tilbake til jobb?», og at veileder og bruker er enige om hva som skal legges inn i aktivitetsplanen. Disse uttalelsene belyser at fysiske møter kan oppleves hensiktsmessig både for veiledernes organisering av sitt arbeid og for relasjonsbygging.

Et annet eksempel på en tilpasning veilederne kan gjøre, er valg av språkdrakt og uttrykksform i de ulike kommunikasjonskanalene. En informant fremholdt at han bruker et mer formelt språk i samtalereferat og brev, mens det kan være mindre formelt i chat og enda mindre i SMS: «Jeg måtte skrive litt formanende til en (ung) bruker: 'Ikke ta kontakt med de andre som ikke tar skolen på alvor.' Ville aldri skrevet det i dialogfunksjonen. Men det er litt omsorg også.» Ordvalg varierer også, som fremholdt av samme informant: «Hvis vi skal kunne chatte, må vi ikke bruke vanskelige ord. (...) Ikke lange setninger, tunge statlige setninger.»

Her ser vi at informantene sammenlignet kontaktformene før og etter digitaliseringen og så dette i sammenheng med innføring av mobilitetsløsning og endringer i åpningstid. At planen nå er digital, har gjort det lettere å holde den oppdatert og lett tilgjengelig for brukeren og har medført endringer i kontakten mellom veileder og bruker underveis. Informantene beskrev og reflekterte over hvordan de vekslet mellom fysiske møter og digital kontakt, og flere betonte viktigheten av å møte bruker ansikt til ansikt, for informasjonsinnhenting og relasjonsbygging. Flere fremholdt *det nye* med dialogfunksjonen og at denne og jobbmobilens muliggjorde rask og direkte kontakt mellom veileder og bruker. De beskrev hvordan kommunikasjonen i chat og SMS også kunne omfatte spørsmål og informasjon utover selve planen. Videre beskrev informantene hvordan de

tilpasset språkdrakt og uttrykksform til den enkelte bruker og til kommunikasjonskanalen: fra formelt språk i brev, vedtak og samtalereferater til mindre formelt i chat og særlig i SMS.

En automatisk dokumentering av informasjon

Et tema som ikke ble direkte etterspurt i intervjuene, men som flere trakk fram som et viktig aspekt ved arbeidet som ble berørt av digitaliseringen, handlet om dokumentasjon av informasjon. En informant fremholdt at «Vi skal dokumentere kontakten vi har med bruker», og presiserte at «Uansett om møtet er ansikt til ansikt, skal det dokumenteres, skrives referat fra. Det skal framgå hva vi har snakket om i samtalen, og hva som er planen videre.»

Informantene beskrev hvordan informasjon som registreres i den digitale aktivitetsplanen, for eksempel brukers spørsmål og veileders svar, lagres automatisk. Dermed blir mye av informasjonen om brukerens kommunikasjon med NAV og det som skjer i brukers sak, automatisk dokumentert i aktivitetsplanen. Informantene beskrev dette som en fordel for bruker, hvor en fremhevet hvordan «Bruker får riktig informasjon og kan selv se hva som er lagt inn». I forberedelse til et møte kan den ansatte se historikk og enkelt ta opp tråden fra forrige møte. Dette er også en fordel om en annen veileder tar over ved sykdom eller annet fravær.

Ved kommunikasjon via mobiltelefon beskrev imidlertid en informant at dokumentasjon ikke skjer automatisk:

Nei, det (*informasjonen) blir på telefonen. Det skulle vært slik at man kunne overført det til Modia. Men hvis det er viktige ting, kan jeg ta for eksempel en skjermdump av meldinger, sende det til skanning, slik at vi har det i saken. Hvis det er noe jeg vet kan ha betydning for saken. Eller jeg kan skrive referat – samtalereferat blir det jo på en måte: At bruker sender SMS om det og det og jeg har svart det og det. At jeg bare skriver det som et samtalereferat, uten at vi har snakket, men vi har kommunisert digitalt, eller per SMS.

Denne informanten peker på noen utfordringer knyttet til lagring og dokumentasjon av kommunikasjon mellom veileder og bruker. Her beskrives at det ikke skjer en automatisk overføring av informasjon fra mobiltelefon til

NAVs interne systemer, og informanten beskriver ulike måter å kunne løse dette på. Informantsitatet illustrerer videre at det i noen tilfeller mangler rutiner for hvordan slik lagring skal skje. I avsnittet over, om en mer dynamisk og umiddelbar kommunikasjon mellom veileder og bruker, viser informantutsagnene at de i stor grad står fritt til å velge kommunikasjonskanal tilpasset innholdet i kommunikasjonen samt relasjonen til brukeren.

Oppsummert har informantene belyst hvordan den automatiske dokumentasjonen som kom med digitaliseringen letter deres arbeid og sikrer brukere innsyn i egen sak, men at det er en mangel på rutiner i NAV rundt dokumentasjon på kontakt via SMS. Den automatiske dokumentasjonen henger altså sammen med digitaliseringen av aktivitetsplanen, men omfatter ikke alle kanaler som tas i bruk etter innføringen av mobilitetsløsning.

HANDLINGSROM I DIGITAL AKTIVITETSPLAN

Forskere har pekt på utfordringer ved bruk av digital aktivitetsplan med tanke på Arbeids- og sosialdepartementets (2016) målsettinger om tilgjengelighet, samhandling med bruker og individuell tilpassing i oppfølgingen. Røhnebæk sier om NAV-reformen at: «Samtidig som mål om brukerretting ble forsøkt realisert ved Nav-kontorene, foregikk det flere digitaliseringsprosesser der interne arbeidsprosesser endret karakter gjennom integrering i digitale fagsystemer» (2016, s. 289). Hun fremhever at spørsmålet om hva som skjer med skjønn og handlingsrom når tjenestene samtidig digitaliseres, blir avgjørende (2016, s. 290).

En veileder har ansvar for oppfølging av et høyt antall brukere i aktivitetsplanen, og dette innebærer at struktur, oversikt og effektiv informasjonsutveksling er avgjørende i deres arbeidshverdag. Når vi diskuterer veilederens erfaringer med digitalisering av aktivitetsplanen, ser vi på spillet mellom oppgaveorganisering, brukerkontakt og de nye mulighetene som ligger i den digitaliserte planen og mobilitetsløsningen. I oppfølgingsarbeidet manøvrerer veilederne mellom føringer, strukturer og muligheter i de digitale verktøyene og målsettinger om individrettet oppfølging og brukers rett til innsyn og medvirkning. Vi kan derfor legge til grunn at bruk av digital aktivitetsplan fungerer strukturerende og forenkler i NAV-veilederens arbeidshverdag. I tillegg har informantene belyst ulike områder hvor de tar i bruk et handlingsrom for individuelle tilpasninger til enkeltbrukerne.

I vårt materiale har vi identifisert to områder der NAV-veiledere tar i bruk et handlingsrom ved bruk av digital aktivitetsplan i sin arbeidsrettede oppfølging av brukerne. Det ene forholdet omhandler veiledernes vekslning mellom ulike kommunikasjonskanaler og tilpasning av språkform, noe vi knytter til brukernes rett til en individuell og helhetlig oppfølging. Det andre forholdet omhandler dokumentasjon av innhold i kommunikasjon mellom veileder og bruker ved bruk av SMS, som vi knytter til brukernes rett til dokumentinnsyn og medvirkning i egen sak.

Veilederne i vår undersøkelse tar i bruk et handlingsrom til å tilpasse kommunikasjonskanal og språkform. Dette kan gjøre kontakten direkte og mindre formell og slik ha betydning for brukers opplevelse av tilgjengelighet i NAV. At noen brukere gjennom SMS stiller spørsmål som ikke direkte omfattes av formålet med aktivitetsplanen, kan knyttes til brukers opplevelse av å ha tilgjengelighet til en kontaktperson i NAV-systemet. En lav terskel for kontakt med en kjent veileder, som kan sette brukers henvendelser og behov i en større sammenheng, kan tenkes å bidra til en mer brukerorientert og helhetlig oppfølging. I slike situasjoner kan tonen som brukes henge sammen med at veileder har hatt kontakt med bruker også på andre arenaer enn digitale, og tilpasser formen til slik han kjenner brukeren og relasjonen han opplever å ha til ham/henne. Denne vekslingen mellom og tilpasningen i kontaktformer kan antas å fremme brukers rett til tilpasset informasjon og medvirkning. Brukers aktive deltagelse i NAVs innhenting av saksopplysninger kan igjen bidra til mer målrettede behovsvurderinger av den enkelte, jfr. NAV-loven (2006), §§ 14 a og 15. Våre informanters bruk av lettfattelig og tidvis ganske direkte språk i SMS kan være et uttrykk for omsorg, noe som kan sees som en viktig del av NAV-veilederes relasjonskompetanse. I denne antologiens kapittel 10 drøfter forfatterne betydningen av veiledernes relasjonskompetanse og etiske praksis i sin brukeropfølging, særlig for brukere med sammensatte utfordringer og behov.

Når det gjelder dokumentasjon av kommunikasjon, viser undersøkelsen at det er den enkelte veileder som må sikre dokumentasjon av informasjon som blir utvekslet gjennom SMS. At dette ikke skjer automatisk, kan utfordre målsettinger om rettsikkerhet, dokumentinnsyn og medvirkning. For veilederen kan SMS fungere som verktøy for mer effektiv og personlig kontakt med brukeren ved at veilederen får sendt informasjon eller spørsmål og brukeren får respondert der og da. Imidlertid oppstår

spørsmålet om hvordan tidligere kommunikasjon og informasjonsutveksling *gjøres tilgjengelig* for brukeren for å sikre hans/hennes rett til innsyn i egne saksopplysninger (jf. forvaltningsloven 1967, § 18). Dersom den enkelte NAV-veileder selv må vurdere hvorvidt og hvordan kommunikasjon via SMS skal dokumenteres, antyder dette uklare rutiner i NAV for slik dokumentasjon. Brukerens rett til innsyn i sine saksdokumenter kan komme i risiko ved mangelfulle retningslinjer for hvilken informasjon fra kontakt mellom veileder og bruker som skal dokumenteres, samt hvor og hvordan dokumentasjonen skal gjøres. Innsynsretten er et sentralt grunnlag for brukeren rett til informasjon og medvirkning i egen sak, og også for at brukeren skal komme i posisjon til å fremme klage på vedtak (forvaltningsloven 1967, §§ 18 flg. og 28).

Når vi her diskuterer hvilken betydning digitaliseringen av aktivitetsplanen har hatt for kommunikasjonen mellom veiledere og brukerne, ser vi dette i sammenheng med organisering av veilederens arbeidsoppgaver. Informantenes tilfredshet med den nye aktivitetsplanen begrunnes både i hvordan den er egnet for effektiv kommunikasjon med bruker, og i at den er et godt verktøy for oversikt over og organisering av egne arbeidsoppgaver. Det siste kan peke mot ansvaret veilederne har for å holde oversikt over sine brukere og sine saksportefølger med tilhørende frister. Handlingsrommet for individuell tilpasning påvirkes også av oppgaveorganiseringen. Veilederens tilfredshet med bruken av digital aktivitetsplan og SMS ser ut til å henge sammen med kombinasjonen av disse to til et egnet verktøy i deres arbeidshverdag.

OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan digital aktivitetsplan blir brukt i arbeidsrettet oppfølging. Vi har drøftet hvordan veilederne balanserer mellom to hensyn i dette arbeidet, nemlig hensynet til organisering av eget arbeid og hensynet til en individuelt tilpasset brukeroppfølging. For disse to hensynene har informantene formidlet en opplevelse av at den digitale aktivitetsplanen fungerer bedre enn tidligere programmer.

Ut fra informantenes beskrivelser finner vi at NAV-veilederne tilpasser sin arbeidsrettede oppfølging til de nye teknologiske verktøyene og

samtidig anvender de disse på en måte som passer inn i deres arbeidshverdag. Vi har diskutert veiledernes bruk av digital aktivitetsplan og SMS med fokus på handlingsrom for individuell tilpasning i oppfølgingen.

Kommunikasjon mellom NAV-veileder og bruker, i ulike kanaler, henger i vårt datamateriale og analyse tett sammen med dokumentasjon. Informantenes beskrivelser omhandler hvordan automatisk dokumentasjon i den digitale aktivitetsplanen og dens dialogplattform forenkler deres arbeid, gir dem oversikt og sikrer brukerens tilgang til informasjon i egen sak. Samtidig antyder beskrivelsene om at ikke all kommunikasjon automatisk dokumenteres, at det fins et tomrom i det digitale systemet som veilederen selv må dekke. Angående SMS som del av mobilitetsløsning har informanter beskrevet denne kommunikasjonsarenaen som praktisk, selv om de også fremholdt at denne arenaen ikke har vært fullstendig integrert i NAVs dokumentasjonssystem.

Digitalisering innenfor velferdstjenester er i kontinuerlig utvikling. Vår undersøkelse har fremvist noen utfordringer knyttet til rettssikkerhet ved bruk av digitale verktøy i NAVs oppfølgingsarbeid. Dette illustrerer behovet for kontinuerlig utvikling av NAVs digitale løsninger samt kunnskapsutvikling om hvordan brukerrorettning, medvirkning og forsvarlig saksbehandling kan sikres gjennom bruk av digitale verktøy.

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Fugletveit, R. & Lofthus, A.M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordisk velfærdsforskning/ Nordic Welfare Research*, 02/2021, vol 6, s. 77–92. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>
- Grunnloven (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. Mai 1814.
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>

- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning* 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Köhler-Olsen, J. & Kane, A. A. (2019). *Personvern i Navs digitale saksbehandling – Digital praksis i arbeids- og velferdsforvaltningen i lys av regelverk om taushetsplikt, personvern og informasjonsforvaltning*. Oslo, Tromsø: OsloMet-storbyuniversitetet, UiT Norges arktiske universitet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-om-regler-for-personvern-i-lover-som-forvaltes-av-nav/id2637780>
- Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2013). Den «ene» døren: Møtet med Nav i mottak, telefon og på Internett. I H.T. Hansen, K.G. Lundberg & L.J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 71–90). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2017). Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. I: Helsetilsynet, *Tilsynsmelding 2017*, (s. 26–28). Hentet fra: <https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2017.pdf>
- Mol, A., Moser, I. & Pols, J. (2010). Care: putting practice into theory. I A. Mol, I. Moser & J. Pols (Red.), *Care in Practice: On Tinkering in Clinics, Homes and Farms*. (s. 7–25). Bielefeld: transcript Verlag.
- NAV-loven (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.
- Olesen, E.S.B. (2018). Medbestemmelse og umyndiggjørelse: Psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 330–346. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-04>
- Røhnebæk, M. (2014). *Standardized Flexibility. On the Role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)* (Doktoravhandling). TIK; Universitetet i Oslo.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Solstad, A. (2018). *Kort om Nav*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242– 258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>

Kapittel 13

ANSATTES ERFARINGER MED INNOVATIVE DIGITALE ARBEIDSPRAKSISER

«Jeg mener det er viktig med økt kunnskap og gode eksempler på bruk av digitale løsninger ved kommunikasjon»

SAMMENDRAG

Utbredt bruk av digitale løsninger har stor innvirkning på ansattes arbeidspraksiser. Dette krever ny kunnskap, teorier, metoder og etikk knyttet til faglig arbeid. I dette kapitlet brukes innovasjonsteori for å fremme forståelsen av arbeidspraksiser ved bruk av teknologi i NAV. Ved bruk av kvalitativ metode blir fordeler og ulemper ved bruk av dagens digitale praksiser hos NAV-ansatte analysert. Resultatene knyttes til aktiviteter som kan bidra til å realisere potensialer for ytterligere innovasjon i NAV ved bruk av teknologi.

INNLEDNING

NAV som organisasjon utviklet først digitale løsninger for å håndtere administrative oppgaver (Røhnebæk, 2016; Røysum, 2017). I dag blir opplysninger om arbeidssøkere registrert av saksbehandler på NAV-kontorene og gjennom brukernes selvbetjening på NAVs nettsider nav.no. Opplysningene godkjennes i NAVs saksbehandlingssystem Arena og bearbeides videre i et eget datavarehus. Ansatte i NAV som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning, bruker i hovedsak fire datasystemer som er nødvendige for å drive effektiv brukeroppfølgning. Disse datasystemene er 1) Arena, NAVs fagsystem for oppfølging av arbeidssøkere og forvaltning av ytelser, 2) Gosys, som gir NAV-ansatte mulighet til å søke opp medisinske opplysninger om brukerne, 3) Infotrygd, utviklet i regi av Rikstrygdeverket for databehandling innen trygd, og 4) Modia, en chat-løsning for kontakt mellom NAV-veileder og bruker og hvor all dialog med brukeren samles på ett sted.

Dette kapittelet er ett av bidragene fra forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), arbeidspakke 5 «*Innovasjon, læring og bruk av teknologi i NAV*». Forskningsprosjektet utgjør en del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I denne arbeidspakken er forskningen knyttet til deler av endringsprosessen der vi har studert innføringen av ulike digitale løsninger med særlig fokus på arbeidet med bruk av digitale løsninger for ansatte.

NAVs ansatte utfører arbeidsrettet bistand etter sitt statlige ansvar for folketrygdloven (1997) og arbeidsrettet og sosialfaglig bistand etter sitt kommunale ansvar for sosialtjenesteloven (2009). NAV er en organisasjon som har stramme rammer og regelverk å forholde seg til. Studier viser at innovasjoner ved bruk av teknologi kan bidra til å identifisere sentrale faktorer som arbeidspraksiser og kommunikasjon innenfor NAVs brukerrettede arbeid (Dearing, 2009; Dingfelder & Mandell, 2011; Hill & Shaw, 2011; Andersen, 2018; Zhu & Andersen, 2018). For brukerrettede arbeider i NAV omhandler innovasjoner utvikling av nye måter å jobbe på. I dette kapittelet beskrives dette som nye arbeidspraksiser og omhandler også nye tjenester og etiske retningslinjer. Dette er viktige faktorer for å imøtekomme stadig skiftende nye, brukerrettede behov (Traube, Begun,

Okpych & Choy-Brown., 2016; Berzin & Coulton, 2017; Goldkind, Wolf & Freddolino, 2018).

I dette kapittelet tar jeg utgangspunkt i perspektiver fra nye arbeidspraksiser i NAVs brukerrettede arbeid og bruk av teknologi (Andersen & Jansen, 2011; Andersen & Zhu, 2018) og analyserer disse arbeidspraksisene i henhold til Everett Rogers' teori om spredning av innovasjon (2003). Rogers' teori har utspring fra 1960-tallet, der spredning i kommunikasjon relateres til spredning av nye ideer og ny praksis i et samfunn. På bakgrunn av en slik teoretisk tilnærming undersøker jeg i dette kapittelet deler av endringsprosessen ved innføringen av ulike digitale løsninger ved to lokale NAV-kontorer. Jeg retter søkelyset mot arbeidet med bruk av digitale løsninger for ansatte som jobbet med veiledning og saksbehandling, der bruk nye ulike teknologier og systemer ble implementert i arbeidspraksisene. Ansatte i NAV som deltok i denne undersøkelsen, har ulik fag- og erfaringsbakgrunn og arbeidet på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. Dette kapittelet bygger på en studie av Zhu og Andersen (2018) ved ulike NAV-kontorer i Nord-Norge. I dette kapittelet undersøker jeg følgende problemstilling: Hvordan opplever ansatte i NAV at teknologi påvirker deres arbeidspraksiser, og hvordan kan nye arbeidspraksiser fremme innovasjon i tjenesten?

SPREDNING AV INNOVASJON

Begrepet innovasjon er ikke entydig, da det dekker all aktivitet som skaper noe nytt. Norske myndigheter definerer innovasjon som «En ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjons- prosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier» (St.meld. nr. 7, 2008–2009). Innovasjon kan også bety «nye kombinasjoner av kunnskap og ressurser som fører til en ønskelig effekt» (Schumpeter, 1934, s. 66), eller som en ny ide, nye varer, nye tjenester, nye arbeidspraksiser, nye prosesser og nye organisasjonsformer (Rogers, 2003; Traube et al., 2016; Flynn, 2017; Antonio, José, & Chaime, 2018, a). Innovasjoner i NAVs brukerrettede arbeid fokuserer på sosial verdi og målretter sosiale behov og problemer på måter som går utover økonomiske gevinster (Halvorsen, 2017; Traube et al., 2016). Spredning av innovasjoner kalles diffusion, og Rogers (2003) definerer dette som «Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels

over time among the members of a social system. It is a special type of communication, in that the messages are concerned with new ideas» (s. 259). Diffusjon er også beskrevet av andre forskere med utgangspunkt i Rogers' definisjon (Greenhalgh, Robert, Macfarlane, Bate & Kyriakidou, 2004; Knudsen & Roman, 2015; Dingfelder & Mandell, 2011). Det er viktig å skille mellom oppfinnelse og innovasjon. En oppfinnelse er i første omgang et produkt, en ide eller prosess som blir skapt eller tenkt ut, mens en innovasjon er når oppfinnelsen blir forsøkt introdusert i et sosialt system. Det kan være et stort sprang mellom oppfinnelse og innovasjon. Den som introduserer en innovasjon til et nytt sosialt system, kalles en innovatør, mens en som tar i bruk en innovasjon, er en som adopterer dette og kalles en adopter (Rogers, 2003). Ifølge Rogers' klassiske teori for spredning av innovasjon er spredning og adopsjon av nye løsninger og teknologier en del av, og ikke forskjellig fra, innovasjon. Rogers (2003) beskriver fire spesifikke elementer som påvirker spredning av innovasjon i offentlig sektor: a) innovasjonen og dens karakteristika, b) kommunikasjon, c) tid og d) det sosiale systemet. En innovasjon har ifølge Rogers spesifikke karakteristika: 1) relative fordeler, 2) observerbarhet, 3) kompatibilitet, 4) kompleksitet og 5) testbarhet. Jeg vil i det følgende forklare disse begrepene.

1. **Relativ fordel** angir hvor gunstig den nye ideen eller innovasjonen er for sentrale aktører vurdert ut ifra deres interesser og målsettinger (Rogers, 2003). Om noen hevder at nye løsninger og teknologier ikke passer deres målsettinger, kan dette være tegn på treghet og motstand for endring.
2. **Observerbarhet** angir i hvilken grad resultatet av en innovasjon er synlig for en selv og for andre (Rogers, 2003). Synlige innovasjoner vil spre seg raskere enn innovasjoner det er vanskelig å observere.
3. **Kompatibilitet** handler om hvordan et nytt tiltak passer inn i den eksisterende strukturen og kulturen (Rogers, 2003). En innovasjon vil sannsynligvis spre seg raskere enn hvis innovasjonen vanskelig lar seg forene med tidligere erfaringer og eksisterende holdninger. Det blir også mer usikkert om brukerne i det hele tatt ender opp med å ta innovasjonen i bruk. I offentlige organisasjoner er det ofte en hierarkisk organisering, og det kan være vanskelig å gi plass til nye løsninger.

4. **Kompleksitet** adresserer hvor vanskelig det er å forstå og ta i bruk innovasjonen (Rogers, 2003). Innovasjoner som oppfattes som vanskelige å forstå og vanskelige å bruke, vil spre seg langsommere enn innovasjoner som er enkle og brukervennlige.
5. **Testbarhet/utprøvnbarhet** handler om i hvilken grad en innovasjon kan prøves ut i liten skala eller i et begrenset omfang (Rogers, 2003). Utprøving av en innovasjon gir mennesker en bedre forståelse av en innovasjon og mulighet til å finne ut hvordan den fungerer under sine betingelser. Mulighet for stor grad av testbarhet vil føre til at innovasjonen raskere vil bli tatt i bruk og reduserer risikoen ved adopsjon.

I dette kapitlet bruker jeg teori om spredning/diffusjon til å hvordan ansatte i NAV opplever at teknologi påvirker deres arbeidspraksiser, og hvordan nye arbeidspraksiser kan fremme innovasjon i NAV.

INNHEMING AV INFORMASJON OM SPREDNING AV INNOVASJON I NAV

I bruk av kvalitativ metode anvendes ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra deltakende observasjoner, fokusgruppeintervjuer og semistrukturerte intervjuer (Thagaard, 2013; Stewart & Samdasani, 2014; Creswell, 2014). Denne undersøkelsen omfatter to NAV-kontorer i Nord-Norge i perioden 2017–2019. Informasjon om prosjektet Innovasjon læring og bruk av teknologi i NAV er meldt inn og godkjent med referanse 54614 i NSD. 35 ansatte ved NAV-kontorene deltok i undersøkelsen. I oppstartsmøter presenterte jeg formålet for undersøkelsen til de NAV-ansatte ved kontorene. Fokuset var relatert til de ansattes egen arbeidspraksis og bruk av ulike digitale løsninger for å kunne utføre administrative oppgaver som innkalling til møter og veiledning. De ansattes deltakelse i undersøkelsen var frivillig, og de kunne til enhver tid trekke seg uten å grunngi dette. Antall kvinner og menn var fordelt likt fra begge NAV-kontorene, og informantene ved hvert av kontorene var tilnærmet likt fordelt i alderen 27 til 65 år. Informantenes arbeids- og ansvarsområder i NAV omhandlet oppfølging for å beholde jobb eller bidra til arbeidsinkludering, og de jobbet på tvers av statlige

og kommunale ansvarsområder. Hver informant fulgte opp minimum 20 brukere, og av disse hadde fire informanter oppfølging av ca. 60 brukere. Data er samlet inn ved individuelle åpne intervjuer. Intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt og ga en stor mengde data i form av mine egne notater og bruk av lydopptak. Intervjuspørsmålene omhandlet informantens oppfatning, forståelse og praktiske erfaringer av de ulike digitale løsningene. De individuelle intervjuene varierte fra 20 til 60 minutter, med spørsmål om den ansattes arbeidspraksiser og bruk av teknologi. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. I min videre behandling av empirien tok jeg for meg ulike arbeidspraksiser og ulik teknologi og identifiserte hva alle informantene sa om akkurat disse temaene. Jeg gjennomgikk svarene fra intervjuene en rekke ganger og gjorde notater om hva de ulike informantene sa om arbeidspraksiser og teknologi. Denne bearbeidingsmåten gjorde det mulig for meg å sammenlikne hva alle informantene sa om det samme temaet. Jeg analyserte hvordan likheter og ulikheter mellom tilbakemeldingene kunne forstås. Kvalitativ metode er godt egnet når man er interessert i hvert enkelt individs opplevelse og tolkning av et fenomen. Det var viktig at informantene bidro i undersøkelsen etter beste evne og på den måten kunne gi relevant empiri.

ANALYSE AV FUNN

Jeg har analysert funnene fra intervjuene på bakgrunn av informantens tilbakemelding om egen bruk av teknologi knyttet til ulike arbeidspraksiser og relaterer dette til Rogers' fem egenskaper for innovasjon: relative fordeler, observerbarhet, komparabilitet, kompleksitet og testbarhet (2003). Jeg har også tatt hensyn til at teknologiske innovasjoner i NAV spres fort, selv om de kan tjene andre formål enn det som var hensikten.

Kommunikasjon og tilgjengelighet

Sentrale spørsmål for informantene omhandlet hvilke kjennetegn de mente var avgjørende for kommunikasjon mellom dem selv og brukerne. Alle informantene påpekte økt tilgjengelighet for kommunikasjon som det viktigste kjennetegnet mellom dem selv som ansatte og brukerne av NAV-tjenester. For å nå forskjellige målgrupper, spre informasjon og tilby nye kommunikasjonskanaler tilbyr NAV også tjenester på sosiale medier:

foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger (Facebook) og jobbløst (Facebook, Snapchat og YouTube). En informant sa: «I stedet for fysiske besøk i NAVs lokale kontorer eller å ringe NAVs sentrale nummer med lang ventetid, har folk i dag andre måter å nå oss på – via SMS, e-post på nav.no og sosiale medier som Facebook.» En annen informant uttalte: «Modia bidrar mest til å øke tilgjengeligheten for kommunikasjonen. Brukere kan sende direkte meldinger til meg når de vil. Jeg går inn på Modia hver dag for å sjekke om det blir hengende meldinger fra brukere som jeg må svare.» En tredje informant fortalte:

Hvis jeg finner noe (nye ledige stillinger) som passer en bruker, kan jeg skrive en kort melding i Modia sammen med lenken til ledig stilling. Han kan sjekke det innlegget selv, vurdere om det, og vi kan diskutere det på neste personlige møte. På denne måten kan han mer engasjere seg i sin egen oppfølging. Før kunne vi bare diskutere denne typen informasjon på det planlagte møtet, som skjer maksimalt en gang hver fjortende dag.

Ytterligere uttalte en fjerde informant følgende:

Brukere kan enkelt få tilgang til en digital aktivitetsplattform for å sette opp, redigere eller gi tilbakemelding på mål og definerte aktiviteter. Vi måtte tidligere jobbe med en slik plan over en lang periode med møter, skrive et brev, legge ut og vente på signatur. Jeg opplever at det er lettere for brukerne å få oversikt over endringsprosessen, det vil si hvilke aktiviteter brukere har gjort, hvilke aktiviteter som fungerer best, hva som ikke fungerer, og hva som vil være nødvendig å jobbe videre med.

Samtlige informanter forteller at brukermedvirkning er et grunnleggende mål for alle ansatte i NAV. Informantene opplyser at de gjennom sine arbeidspraksiser med bruk av Modia gis mulighet for å bruke e-post eller andre e-meldinger. De forteller også at denne muligheten reduserer barrierer for kommunikasjon og informasjonsdeling i sanntid mellom brukere og ansatte. Dette fordi digitale aktivitetsplaner gjør det lettere for brukere å kommunisere målene og behovene sine og ta del i aktivitetsplanlegging og beslutninger. Informantene opplyser at tjenester som e-post og den

interaktive aktivitetsplan i Modia er eksempler på hvordan teknologi kan være nyttig for å oppfylle disse målene. Videre opplyser alle informantene at omfattende bruk av bærbare datamaskiner og smarttelefoner med tilgang til ulike NAV-systemer fører til at de ansatte kan være mer tilgjengelige og fleksible. Dette kan for eksempel være ved å ha muligheter til å svare på henvendelser fra brukere og samarbeidspartnere utenfor kontoret og kontortiden. Ansatte som arbeider med ungdom, opplyser at de får meldinger etter kontortid, som ofte må svares på der og da. Noen få informanter opplyser at tilgjengelighet 24/7 overfor unge brukere kan oppleves utfordrende. Spesielt gjelder dette i områder hvor mange kjenner hverandre, og de ansatte ønsker å gjøre en god jobb. Innføring av nye teknologiløsninger i NAV har gjort det mulig med hyppigere kommunikasjon mellom ansatte og brukere. Empirien viser at utfordringen er å organisere dette slik at både brukere og ansatte opplever dette som gode løsninger. Dette er likt Rogers' (2003) beskrivelse av relativ fordel, ved at den nye måten å jobbe på oppleves som noe nytt og innovativt for de ansatte i NAV, siden de nye arbeidspraksisene også ivaretar deres interesser og målsettinger.

Ulike kommunikasjonsstyper og personvern

Sentrale spørsmål for informantene til dette punktet var hvordan de opplevde å ta i bruk nye teknologiske løsninger og verktøy, og hvordan de opplevde at denne bruken bidro til nye måter å arbeide på. En informant sa:

Du må kommunisere med unge mennesker og forstå hvordan de bruker ulike sosiale medier, videosnap og tekstmeldinger med en blanding av symboler, karakterer og GIF-er. Jeg har brukt Snapchat og Instagram for å kommunisere med en gruppe ungdom som er arbeidssøkere. Jeg legger ofte ut nye ledige stillinger sammen med bilder eller snaps av arbeidsplassene for å gi dem en mer visuell og synlig forståelse av hvordan det ser ut hvis de jobber der.

Flere informanter opplyser at de erfarer det som spennende å ha mulighet til å bruke ulike teknologiløsninger knyttet til flere arbeidsoppgaver i NAV. Informantene gir uttrykk for at de reflekterer mer over hvordan de kan forbedre arbeidet ved å utnytte digitale løsninger. Dette diskuteres

også i fellesmøter. Selv om digital kommunikasjon ikke erstatter personlig interaksjon i praksis, fremhevet mange av informantene at et økende antall av deres brukere, særlig unge voksne, foretrekker å bli kontaktet via SMS, lydmedie, videochat eller på sosiale nettverk. Ifølge samtlige informanter bruker unge voksne i stor grad mobile enheter for kommunikasjon og informasjon. Alle informantene opplyser at de samarbeider med andre offentlige instanser ved hjelp av teknologiløsninger om enkelte brukere. Når dette skjer, opplyser informantene brukerne om dette og hvilke rettigheter brukerne har. Ansatte i NAV beskriver ulike nye måter å kommunisere på, og dette viser i hvilken grad resultatet av en slik innovasjon er synlig for den ansatte selv og for brukerne. Dette beskrives av Rogers (2003) som kjennetegn på observerbarhet.

Digital kompetanse og standardisering

Sentrale spørsmål til informantene var hvordan de opplevde innføring av ny teknologi og nye løsninger i forhold til eksisterende arbeidsprosesser, og om dette opplevdes mer standardisert eller mer fleksibelt. Her ga informantene forskjellige og motsatte beskrivelser i sine svar. Ifølge Rogers (2003) innebærer kompatibilitet det å passe sammen med noe. Her vil det si i hvor stor grad innovasjonen oppfattes å være i samsvar med eksisterende verdier, tidligere erfaringer og behovene til potensielle brukere. Videre vil en innovasjon sannsynligvis spres raskere hvis innovasjonen enkelt lar seg forene med tidligere erfaringer og eksisterende holdninger. En informant sa:

Ulike grupper brukere kan motta kontinuerlige NAV-tjenester i dag ved å bruke tjenester der informasjon kan gis via papirskjema, personlig rådgivning og støtte. Likevel kan noen av disse brukerne oppleve utestenging i digitale samfunn, knyttet til sysselsetting, utdanning og helsehjelp. Noen brukere, som er eldre og flyktninger, kan mangle nødvendige kunnskap og kompetanse for å forstå og bruke teknologier. De har problemer med å finne informasjon på NAV og anvende andre digitale kommunikasjonskanaler til å kommunisere med NAV, sette opp en online profil og CV for jobbsøking, eller sende ut en elektronisk søknad om utdanning.

En annen informant sa:

Ikke alle vil skrive hele livshistorien sin. Folk kan ikke inkludere alle ting ved en skriftlig melding. Vi trenger dialog, reflekterende spørsmål og samtale for å få mer innsikt i situasjonen til personen og deretter bygge tillit. Det blir overfladisk å bare kommunisere digitalt. Vi er mennesker som leverer så mange meldinger gjennom følelser, ansiktsuttrykk og atferd. Gjennom et møte kan jeg se en persons sårbarhet, en måte han/hun forstår og takler ting.

En tredje informant uttalte:

Jeg tror noen savner noe i kommunikasjonen når du ikke får et ansikt foran deg. Kommunikasjonen bak en skjerm er mer tøff og informativ. Når jeg skriver i Modia, kan jeg ikke forutsi brukerens reaksjon. Han kan lese meldingen lenge etter at den ble sendt, og jeg kan ikke hjelpe til i forhold til følelsen eller reaksjonen hans. Jeg kan ikke hjelpe med å takle om noen blir opprørt, skuffet eller forklare om ev. misforståelse.

Alle informantene mente administrasjonsverktøy som digital kalender i Outlook og digitale oppgaver i ulike saksbehandlingssystemer gjør deres daglige arbeidspraksiser «mer forutsigbare» og «enklere å organisere», og at de sparer tid for å kunne utføre andre nødvendige oppgaver som for eksempel mer tid til oppfølging og veiledning av arbeidssøkere. Dette medfører mer fleksible former for arbeidstid, siden de har bærbare datamaskiner og mobile løsninger. Videre beskrev informantene sine erfaringer fra bruk av teknologi for å styrke og fremme brukeres deltakelse, som varierende. De ga uttrykk for at brukernes deltakelse ikke var så sterk som de hadde ønsket. Flere av informantene ga uttrykk for at de opplevde at brukerne har ulik digital kompetanse og motivasjon. Dette indikerer at brukerne har ulike behov for tilpassede og relevante ressurser, noe som vil være et viktig kjennetegn for at brukerne kan få en samlet positiv opplevelse i bruk av teknologi som verktøy for informasjon, kommunikasjon og service. Alle informantene beskrev ulike typer av brukere med mangelfull adgang til digitale løsninger og plattformer og/eller mangelfull digital kompetanse. En tredje gruppe brukere er de med fysiske og/eller psykiske utfordringer

som funksjonshemming, lesevansker eller alvorlige mentale eller kognitive problemer som gjør at de ikke fullt ut er i stand til å forstå og betjene NAVs digitale løsninger alene. Informantene har også identifisert en gruppe brukere som er skeptiske til teknologi, eller de mistror digitale løsninger i NAV for å beskytte sitt personvern og sine personopplysninger. Til sist beskrev informantene gruppen med brukere som har problemer med å forstå byråkratisk språk og standardisert informasjon i NAV. Disse brukerne vet mindre om NAV og forstår ikke alltid hvorfor de må være aktivt involvert i å definere egne behov og aktivitetsplanlegging for å sikre seg positive utfall relatert til NAV-tjenester de søker. Informantene opplever at disse brukerne ofte er under 30 år og er innvandret til landet. Gjennom denne undersøkelsen påpekes det at disse personene først og fremst har behov for tilpasset informasjon for å forstå NAV, hvilke rettigheter og plikter de må forholde seg til, hva aktiv deltakelse innebærer, og hvordan bruk av teknologi i kontakten med NAV kan bidra til at de får best mulig hjelp og oppfølging. Informantene påpekte at Modia tilbyr en enklere måte å søke opp brukernes informasjon på, som også gir en bedre oversikt over brukernes saker. Dette kan være når informanten oppgir en brukers navn eller internt NAV ID-nummer i Modia, da vil programmet lede til en oversiktside som viser personoversikt: brukernes statusinformasjon (f.eks. alder, ansettelse og sivilstand), oppfølgingsprosess og mottatte velferdstjenester. Personoversikten kobler videre til en saksoversikt, der informantene kan gå gjennom brukernes historikk og nåværende søknadsprosess sammen med ev. vedlegg og tilleggsdokumentasjon som er sendt til NAV. Informantene kan også få tilgang til tidligere evalueringsrapporter og møtenotater produsert av andre kolleger som har møtt brukeren tidligere.

Informantene i undersøkelsen beskriver mange av saksbehandlingssystemene de bruker, som standardiserte. Analysen viser at tjenester utført i forskjellige saksbehandlingssystemer tvinger NAV-ansatte til å følge en forhåndsdefinert rekke av trinn for å sikre at ansatte utøver faglig skjønn på riktig grunnlag og vurderer alle relevante aspekter ved en sak. Dette kan gi ekstra belastning for de ansatte. De ansatte kan oppleve dilemmaer mellom å følge systemkrav knyttet til kvantitet, det vil si antall brukere, og målet om individuell tilrettelegging og kvalitet for brukerne. Det kan medføre at de ansatte forholder seg til det mer rutinepregede og standardiserte arbeidet og gjør så godt de kan ut fra forholdene. Et mindretall av informanter påpekte at saksbehandling opplevdes som mer byråkratisk uten

teknologi. En av disse informantene sa: «Digitalisering øker effektivitet, reduserer saksbehandlingstiden og hever faglig ansvarlighet.» Analysen viser en ny viktig faktor, nemlig at standardisering åpner for mer kvalitets-sikring av informasjon. I Gosys kan for eksempel ansatte finne forskjellig informasjon med tidsfrister og ulike nivåer for prioritering, for eksempel å utvikle oppgaver som krever kontakt med en bruker, og diskusjon med en samarbeidspartner samt rutineoppgaver som evaluering av dokumenter og oppfølgingsprosesser. Et mindretall av informanter mente at standardisering fører til mindre profesjonell autonomi. De uttrykte at de følte et sterkt behov for å «tilfredsstillende de tidkrevende oppgavene i systemet», og at de ofte bruker mer enn fire timer hver dag på å fylle ut forskjellige elektroniske skjemaer med et høyt antall alternativer for avkryssing. Modia tilbyr standardiserte tekster som ansatte kan bruke som grunnlag for å skrive rapport eller svare på brukerhenvendelser. Det opprinnelige formålet med å ta i bruk standardisert tekst er å øke arbeidseffektiviteten og sikre god kvalitet på skriftlige dokumenter. Samtidig ser vi at denne situasjonen kan resultere i mindre personlig og skreddersydd kommunikasjon. En av informantene sa:

Jeg er imot standardisering. Fordi det kan se ut til at vi som jobber her, er opptatt av å tilfredsstillende et system hele tiden. Jeg legger inn mye data i stedet for å gå ut for å møte brukerne. Da blir det som et klipp og lim inn. Vi bruker mye standardtekst. Vi klipper og limer den i stedet for å tilpasse teksten til hver enkelt. Vi har kravene til hvor mye vi skal gjøre i løpet av en uke eller måned. På den måten arbeider vi kontinuerlig for å tilfredsstillende systemet.

Informantene opplyser at måten de bruker teknologiløsningene på, er utfordrende da det er vanskelig å beskrive standardisert det som skjer i en samtale eller situasjon. NAV er en offentlig organisasjon med en hierarkisk organisering. Innføring av nye teknologier og systemløsninger i store organisasjoner må være tilpasset organisasjonene på alle nivå. Bruk av teknologier som kan være vanskelige å bruke effektivt, kan ende opp med å ikke bli brukt etter formålet. Rogers (2003) beskriver dette som kompatibilitet, da det handler om hvordan et nytt verktøy passer inn i den eksisterende strukturen og kulturen.

Utfordringer med å forstå og ta i bruk nye systemløsninger som en innovasjon

Innovasjoner som oppfattes som vanskelige å forstå og vanskelige å bruke, vil spre seg langsommere enn innovasjoner som er enkle og brukervennlige. En informant sa: «Jeg må logge inn i Modia konsekvent i løpet av en dag for å sjekke om jeg har oversett noe viktig som kommer fra klientene mine.» Sitatet kan forstås slik at informantene beskriver jevnlig innlogginger i Modia hver dag. Flertallet av informanter beskrev systemene Modia og Gosys som brukervennlige og enkle, mens Arena beskrives som gammelt, ulogisk og vanskelig å bruke. De påpekte at de opplevde systemenes brukergrensesnitt som lite brukervennlige. Videre ble det påpekt at de hadde opplevd mange tekniske ulemper som systemfrysing, tap av data, oppgaver som krever et høyt antall klikk, svikt i automatiske oppdateringsprosedyrer og dårlig brukervennlighet på mobile enheter. Modia Chat fungerer som Facebook Messenger, men med færre funksjoner. Modia gir blant annet øyeblikkelig varsel på mobilen når systemet mottar en melding. Analyser av empirien viser at flere oppgaveforespørsler i ulike informasjonssystemer i NAV overlapper hverandre på grunn av feil i integrering og synkronisering av systemer. Videre at de ansatte ofte må utføre de samme oppgavene flere ganger for å sikre at alle brukere av disse systemene (i eller utenfor NAV) har lik tilgang til kritisk informasjon. Modia bidrar til å integrere informasjon og gi koblinger til informasjon som er lagret i andre systemer.

Det virker som om informantene opplever det som tidkrevende å gå gjennom alle koblingene for å få et fullstendig bilde. For eksempel gjelder dette når informantene behandler spesifikke saker, og de må hente informasjon fra samarbeidspartnere som helsestasjoner, som igjen har egne regler for datalagring og registrering. Det krever kunnskap for å forstå den innhentede informasjonen i ulike datasett samt kunne relatere dette til konteksten. Utfordringer med å forstå og ta i bruk nye systemløsninger er avgjørende for at ansatte skal oppleve dette som en innovasjon. Innføring av innovasjon som en ny prosess, nye arbeidspraksiser, nye systemer og løsninger som er vanskelige å forstå og ta i bruk, oppleves som komplekst og lite brukervennlig (Rogers, 2003). Dette kan føre til at innovasjon kan oppleves som lite hensiktsmessig.

Standarder, regler og prosedyrer

Testbarhet og observerbarhet innebærer i hvilken grad en innovasjon kan prøves ut i liten skala eller i et begrenset omfang. Mulighet for stor grad av testbarhet vil føre til at innovasjonen raskere vil bli tatt i bruk og reduserer risikoen ved adopsjon. NAV må forholde seg til et økende antall regler, standarder og prosedyrer som adresserer nye problemer med personvern og konfidensialitet som følge av økende digital praksis. Streng institusjonell regulering innebærer en mer overvåket praksis i det digitale miljøet, men det begrenser også utøvernes muligheter til å utnytte visse teknologiske bekvemmeligheter i praksis. En informant sa: «I motsetning til andre har vi ingen tillatelse til å direkte chatte med brukere gjennom Modia for å ivareta brukernes konfidensielle og sensitive opplysninger som helsejournaler. Vi har også forbud mot å kontakte brukere via en privat mobil eller sosial medieprofil.» Alle informantene i denne undersøkelsen beskriver teknologien som er tatt i bruk (adoptert), som en top-down-prosess, siden beslutningen er tatt av NAV sentralt. Det er ikke lagt opp til en prøve- eller testperiode av nye teknologi eller systemer for ansatte før dette innføres som standard praksis. NAV tilbyr både fysisk og online opplæring i de nye løsningene, men mange informanter beskriver dette som lite interaktivt og tidkrevende. Gamle systemer fases ikke ut med en gang, og informantene opplyser at de dermed har tid til å lære seg å bruke nye løsninger.

Ansatte i NAV har et hovedansvar for å vurdere om innhentet informasjon er sensitiv og derfor taushetsbelagt. Hvis de anser informasjonen for å være sensitiv basert på relevant lovgivning, må de håndtere denne informasjonen i systemer slik at bruken begrenses til bare de som har lovlig tilgang til saken. Dersom en ansatt ikke klarer å begrense informasjon på tvers av ulike systemer, kan konsekvensen være at brukernes personvern og konfidensialitet vil kunne bli brutt. Informantene mottar ofte telefonsamtaler, SMS eller sosiale nettverkskontakter fra sine brukere som vil diskutere sakene sine og be om råd. Å bruke flere private og offline nettkanaler for å samhandle med brukere gir interessekonflikter, da det gjør grensene mellom ansatte og brukere uklare. Videre kan det oppstå uklarheter med personvern og konfidensialitet.

DISKUSJON

Informantene i undersøkelsen beskriver at de opplever de nye teknologiske løsningene som gode verktøy i sine arbeidspraksiser. Teknologiløsningene bidrar til forbedret tilgjengelighet for kommunikasjon, gir en bedre oversikt over saksgang og gir mulighet for aktiv deltakelse for brukere av tjenestene som har relevante ressurser og kompetanse i bruk av teknologi. Disse opplysningene kommer fra ansatte ved to NAV-kontorer, men deler av empirien er generisk og må anta å gjelde for alle NAV-kontorer. Ut fra min analyse av informantenes beskrivelser vil jeg i det følgende diskutere ulike aktiviteter og strategier som kan styrke teknologibruk i NAV, gjennom samhandling mellom aktører, standardisering av arbeidspraksiser, løsninger tilpasset brukergrupper, kvalitet i saksbehandling, adekvat opplæring for å mestre komplekse arbeidspraksiser, behov for opplæring og økt bevissthet ved bruk av digitale løsninger.

Samhandling mellom aktører

En måte er å kunne tilby etisk og sikker digital ansikt til ansikt-kommunikasjon eller andre synkrone samhandlingsløsninger (Rogers, 2003; Lavié & Fernandez, 2018; Dearing, 2009). Bruk av teknologi krever digital kompetanse (Goldkind & Jones, 2016; Olsson, Samuelsson & Viscovi, 2019; Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Informantene i denne undersøkelsen uttrykker bekymring for hvilke konsekvenser dette kan ha for noen av brukerne. Dette gjelder der brukere kan bli digitalt ekskludert på grunn av mangel på tilgang, kompetanse eller utfordringer knyttet til egen helse. Samtlige informanter påpekte viktigheten av å gi individuell oppmuntring til disse brukerne. Det er behov for kunnskap knyttet til fordeler og ulemper med digitale velferdstjenester samt identifisere nødvendig kunnskap og ressurser i arbeidet med å støtte digital inkludering (Goldkind mfl., 2018; Olsson mfl., 2019).

Utfordringer med komplekse teknologier og systemløsninger kan forhindre aksept og spredning av innovasjoner (Rogers, 2003). Alle informantene i studien foretrekker ansikt til ansikt-interaksjon med brukere i utsatte grupper. Løsningene som tilbys i dag, er informasjonsdeling og muligheter for å gjøre avtaler. Denne typen samhandling kan ikke beskrives uavhengig av en offline dimensjon (Antonio, José, & Chaime, 2018, a;

Baker, Warburton, Hodgkin & Pascal, 2014). Dagens teknologiløsninger kan imidlertid ikke tilby brukere som ønsker og har behov for det, mer synkron kommunikasjon. Det er derfor behov for å vurdere teknologiløsninger som muliggjør ansattes bruk av ansikt til ansikt-samhandling med brukere som har behov for dette. Disse løsningene må være brukervennlige og fleksible slik at de oppleves som gode og dermed kan anvendes av flere.

Standardisering av arbeidspraksiser

Undersøkelsen viser at teknologiløsningene i NAV har ført til en standardisering av arbeidspraksisene ved at saksbehandling foregår ved å følge forhåndsdefinerte systematiske trinn i informasjonssystemene (Andreassen, 2018; Hansen et al., 2018; Røhnebæk, 2013). Opprettholdelse og vektlegging av standardisert praksis vil medføre risiko for at ansatte ikke opparbeider seg tilstrekkelig forståelse av gjeldende lovverk, og dette vil gjøre det vanskelig for dem å anvende lovverket riktig i enkeltsaker. Funnene viser også at digitalisering og standardisering ikke nødvendigvis innebærer større kontroll over de ansattes integritet og fleksibilitet.

Løsninger tilpasset brukergrupper

Informantene mener dagens digitale løsninger deler brukerne inn i to grupper. En gruppe omfatter brukere som er avhengige av digitale tjenester fra NAV ut fra sine behov for eksempelvis trygdeytelser eller arbeidssøking. Den andre gruppen omfatter brukere med mer sammensatte sosiale problemer som ikke passer helt med den algoritmisk definerte systemløsningen i NAV. En forutsetning for at NAVs ansatte skal klare å utføre sine daglige arbeidsoppgaver, er at de digitale løsningene er tilpasset brukergruppene, og at de ansatte kan anvende disse løsningene.

Kvalitet i saksbehandling

Flere informanter oppgir at de opplever at digital saksbehandling bidrar til kvalitetskontroll. Utforming av ulike systemer veileder de ansatte gjennom en rekke viktige trinn for å sikre adekvat og rettsriktig saksbehandling og vurdere viktige perspektiver i behandlingen av hver sak. Samtidig kan slik standardisering utfordre individuell og rettsriktig saksbehandling. Med

tilgang til systemer kan også kollegaer, ledere og eksterne revisjonsbyråer være referansegrupper i kvalitetsarbeidet for å bidra til økt kompetanse når det gjelder faktorer som ansvarlighet. Mange informanter er betenkt over alle tjenestene som blir standardisert. Informantene oppgir at de ønsker å gi den enkelte arbeidssøker individuell oppfølging og veiledning, men at dette noen ganger er vanskelig fordi systemløsningene er standardisert og ikke gir rom for det som er annerledes. Både ansattes og brukernes tilbakemeldinger er avgjørende for å definere rammeverket for de digitale løsningene.

Adekvat opplæring for å mestre komplekse arbeidspraksiser

Kompleksitetsproblemer er ifølge Ryan og Garrett (2018) en årsak til bruk av mye tid på krevende systemoppgaver som tar bort oppmerksomheten man ønsker å ha på brukerne. Flertallet av informanter i NAV opplyste at de bruker mer enn halvparten av arbeidstiden sin på digital dokumentasjon, registrering av ny informasjon, utfylling av skjemaer og rapportering av møter. Nesten alle informantene ønsker en samkjøring av de forskjellige datasystemene i NAV til et felles brukervennlig system for datasøk og registrering. Dette vil forenkle ansattes digitale arbeidspraksiser knyttet til dokumentasjon og bidra til å unngå uendelig duplisering av informasjon. Undersøkelse av liknende arbeidspraksiser viser at resultatet også kan gi informasjon av høy kvalitet og bedre service (Fitch, 2019; Berzin & Coulton, 2017).

Funn i datamaterialet antyder at det er nødvendig med mer opplæring i bruk av teknologi og diskusjon om nye etiske vurderinger av digitale arbeidspraksiser. Flertallet av informantene opplyste at de mente tidligere teknologiopplæring i NAV ikke var interaktiv og nyttig nok til å hjelpe dem til å forstå de ulike løsningenes funksjonaliteter og muligheter. Undersøkelser i sosialt arbeid påpeker at ny opplæring må fokusere både på måter å takle spesifikke systemoppgaver på, dataregistrering, og også ta opp utfordringer og muligheter ved bruk av teknologi (Antonio, Raquel & Victoria, 2018, b; Goldkind et al., 2016). Informantene forventer at de ulike digitale løsningene forbedres og oppdateres slik at de kan brukes overfor ulike brukergrupper, blant annet slik at dette tilbys som mer personlige samtaler gjennom tekstbaserte meldinger.

Økt bevissthet ved bruk av digitale løsninger

Mer bruk av digitale løsninger i velferdstjenestene fører til behov for økt bevissthet relatert til innsamling, deling og administrering av brukernes personopplysninger. Andre undersøkelser viser til at dette må skje på en etisk forsvarlig måte (Goldkind mfl., 2018; Fitch, 2019). Funnene viser at ansatte kan hjelpe brukerne til å forstå på hvilken måte deres data kan brukes på, og hva som inngår i personvernerklæring, vilkår og betingelser.

AVSLUTNING

Denne undersøkelsen har identifisert ulike fordeler og ulemper ved bruk av noen digitale løsninger blant ansatte i NAV. Undersøkelsen viser at ansatte i NAV opplever at de nye teknologiske løsningene bidrar til å forenkle måten de nå jobber på, de nye arbeidspraksisene og at dette gir en bedre oversikt over saksgangen. Det er fortsatt behov for mer kunnskap og kompetanse for å fremme forståelsen av nye arbeidspraksiser ved bruk av teknologi. Teknologiløsningene gir mulighet for aktiv deltakelse for brukere av tjenestene som har relevante ressurser og kompetanse i bruk av teknologi, men at det også er utfordringer knyttet til kommunikasjon med brukerne som må forbedres. For å oppnå ytterligere kunnskap og kompetanse kan NAV på systemnivå etterspørre ansattes tilbakemeldinger om teknologiløsningene reduserer eller forbedrer arbeidspraksisenes kvalitet på tjenestene. Undersøkelsen representerer kun et lite antall ansatte, og det er derfor behov for ytterligere studier med større antall respondenter for å få et mer nøyaktig helhetsbilde. I tillegg til å vurdere egenskapene ved innovasjon vil det være interessant å studere andre påvirkningsfaktorer som kommunikasjonskanaler, organisasjonskontekst og brukersentrerte prosesser. Denne undersøkelsen viser at det er behov for ytterligere evaluering av endringsprosesser knyttet til innføring av digitale løsninger.

REFERANSER

- Andersen, S. T. (2018). Bruk av sosiale medier åpner for handlingsrom ved barnevernfaglig arbeid. I W. Schönfelder, S. T. Andersen & A. A. Kane (Red.), *Handlingsrom i Barnevernet: Muligheter og begrensninger for profesjonsutøveren* (65–83). Bergen: Fagbokforlaget
- Andersen, S.T., og Jansen, A.J.(2011). Innovation in ICT-Based Health Care Provision. *International Journal of Healthcare Information Systems and Informatics* 2011; Volum 6 (2). s 14–27. <http://dx.doi.org/10.4018/jhisi.2011040102>
- Andreassen, T. A. (2018). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>
- Antonio, E. M., José, M. J.-P., & Chaime, M. S. (2018, a). e-Social work in practice: a case study. *European Journal of Social Work*, 21(6), 930–941. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423552>
- Antonio, L. P., Raquel, P. G. & Victoria, A.-T. M. M. (2018, b). e-Social work: building a new field of specialization in social work? *European Journal of Social Work*, 21(6), 804–823. <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1399256>
- Baker, S., Warburton, J., Hodgkin, S. & Pascal, J. (2014). Reimagining the Relationship between Social Work and Information Communication Technology in the Network Society. *Australian Social Work*, 67(4), 467–478.
- Berzin, S. C., & Coulton, C. J. (2017). Harness technology for social good. In R. Fong, E. J. Lubben & R. P. Barth (Eds.), *Grand challenges for social work and society*. New York: Oxford University Press.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th edn). Los Angeles, CA: SAGE.
- Dearing, J. W. (2009). Applying diffusion of innovation theory to intervention development. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 503–518. <https://doi.org/10.1177%2F1049731509335569>
- Dingfelder, H. E., & Mandell, D. S. (2011). Bridging the research-to-practice gap in autism intervention: An application of diffusion of innovation theory. *Journal of autism and developmental disorders*, 41(5), 597–609.

- Fitch, D. (2019). Using data to improve client services. In L. Goldkind, L. Wolf & P. P. Freddolino (Eds.), *Digital social work: Tools for practice with individuals, organizations, and communities*. USA: Oxford University Press.
- Goldkind, L., Wolf, L., & Freddolino, P. P. (2018). *Digital social work: Tools for practice with individuals, organizations, and communities*. UK: Oxford University Press.
- Goldkind, L., Wolf, L., & Jones, J. (2016). Late adapters? How social workers acquire knowledge and skills about technology tools. *Journal of Technology in Human Services*, 34(4), 338–358. <https://doi.org/10.1080/15228835.2016.1250027>
- Greenhalgh, T., G. Robert, F. Macfarlane, P. Bate og O. Kyriakidou. 2004. Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations *MilbankQuarterly* 82(4): 581–629. <https://doi.org/10.1111/j.0887-378X.2004.00325.x>
- Halvorsen, C. J. (2017). Bridging social innovation and social work: Balancing science, values, and speed. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 129–130. <https://doi.org/10.1177%2F1049731516658353>
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Hill, A., & Shaw, I. (2011). *Social work & ICT*. London: SAGE Publications Ltd.
- Knudsen, H.K & Roman, P.M. (2015). Innovation Attributes and Adoption Decisions: Perspectives from Leaders of a National Sample of Addiction Treatment Organizations. *Journal of Substance Abuse Treatment*, 49: 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.jsat.2014.08.003>
- Lavié, A. H., & Fernandez, A. I. L. (2018). New social intervention technologies as a challenge in social work: IFSW Europe perspective. *European Journal of Social Work*, 21(6), 824–835. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423553>
- Olsson, T., Samuelsson, U., & Viscovi, D. (2019). At risk of exclusion? Degrees of ICT access and literacy among senior citizens. *Information, Communication & Society*, 22(1), 55–72.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Røhnbæk, M. (2013). Standardized flexibility: The choreography of ICT in standardization of service work. *Culture Unbound*, 4(4), 679–698. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.124679>

- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(04), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røysum, A. (2017). 'How' we do social work, not 'what' we do. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 141–154. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2017.1284150>
- Ryan, D., & Garrett, P. M. (2018). Social work 'logged on': Contemporary dilemmas in an evolving 'techno-habitat'. *European Journal of Social Work*, 21(1), 32–44. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1278520>
- Schumpeter, J.A. (1934) . *Teorien om økonomisk utvikling: En undersøkelse av overskudd, kapital, kreditt, renter og konjunktursyklusen*. Vol. 55. London: Transaksjonsutgivere
- Stewart, D. W., & Shamdasani, P. N. (2014). *Focus groups: Theory and practice* (Vol. 20). London: Sage publications.
- Thagaard, T. (2013). Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode, 4 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Traube, D. E., Begun, S., Okpych, N., & Choy-Brown, M. (2016). Catalyzing Innovation in Social Work Practice. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 134–138. <https://doi.org/10.1177%2F1049731516659140>
- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2018). User-driven innovation and technology-use in public health and social care: A systematic review of existing evidence. *Journal of Innovation Management*, 6(2).s 138–169. http://dx.doi.org/10.24840/2183-0606_006.002_0008

Kapittel 14

INDIVIDUELL OG KOLLEKTIV SÅRBARHET I HJELPERROLLEN

«Vi har alle bruk for veiledning på veilederrollen»

SAMMENDRAG

Veiledere innen helse- og sosialfaglige velferdstjenester er i daglig kontakt med mennesker som har opplevd traumer og har utfordringer på mange livsområder: arbeid, bolig, økonomi, og sosialt: psykiske og fysiske helseutfordringer. Å stå i disse møtene krever mellommenneskelig kompetanse og trygghet. Forskning indikerer at mange fagprofesjoner opplever at de ikke har tid til å bygge relasjoner, og at de ikke føler seg forberedt på de negative følelsene og utryggheten som kan dukke opp i de utfordrende samtalene. Dette kan ha konsekvenser for om brukeren oppleves som vanskelig eller sårbar; hjelpen brukeren får; og veilederens mestringsfølelse og medfølelsetilfredshet. I dette kapittelet skal vi se på hvordan veiledere som deltok i en forskningsstudie, åtte ansatte i NAV og tolv ansatte i en arbeids- og inkluderingsbedrift opplever veilederrollen. Søkelyset blir i særlig grad rettet mot erfaringene til veiledere som til daglig møter brukere med forskjellige grader av rusrelaterte og/eller psykiske helseutfordringer.

INNLEDNING

Mellommenneskelig kompetanse er grunnleggende i arbeid med mennesker, for å skape tillit og få til et samarbeid med brukere og arbeidsliv (Aubert & Bakke, 2018; Spjelkavik & Frøyland, 2014). Muligheten til å bygge og ivareta relasjoner kan oppleves begrenset av individuelle og/eller strukturelle faktorer. Av individuelle faktorer kan nevnes livserfaringer, holdninger, kunnskap og ferdigheter. Særlig viktig er kompetanse på å bygge relasjoner med mennesker som er i en sårbar livssituasjon og/eller har komplekse traumeerfaringer. Strukturelle faktorer som kan virke begrensende på å bygge og ivareta relasjoner, er: målstyring og standardisering samt manglende tid, ressurser, støtte og veiledning (Kane, Köhler-Olsen & Reedtz, 2017; Katsounari, 2015; Knight, 2019; Maslach & Leiter, 2016; Wik & Tøssebro, 2017; Øvrelid, 2018).

Veiledere i NAV har gjennomgått store strukturelle endringer i arbeidsoppgaver og roller (Erlie, 2017; Glemmestad & Kleppe, 2019). Mange veiledere opplever at deres profesjonsidentitet og røtter knyttet til å tjene brukeren er erstattet med en rolle hvor de må formidle og tjene (statlige) formål om økt effektivitet og en kostnadseffektiv forvaltning. NAV-reformens uttalte mål om økt brukermedvirkning kan derfor i praksis oppleves som motstridende av veilederne, som er presset på tid og splittet mellom å ha fokus på å tjene brukerne på den ene siden eller systemet på den andre (Erlie, 2017; Jenssen, 2010; Strier & Bershtling, 2016; Wik & Tøssebro, 2017). I verste fall kan brukermedvirkningen bli misbrukt til å legge ansvar over på brukeren, i stedet for å være en rettighet til å medvirke som likeverdig part i egen sak (Jenssen, 2010). Likeledes har veiledere i arbeid- og inkluderingsbedrifter, som hovedsakelig jobber på oppdrag fra NAV, opplevd økende grad av usikkerhet og uforutsigbarhet med innføring av anbudsrunder. For å kunne inngå i konkurransen om best og billigst tiltak tvinges veilederne til å få brukerne avklart og inkludert i arbeidsmarkedet innenfor en strammere tidsramme enn tidligere (Leikvoll & Herning, 2017; Proba, 2019). Det har vært påpekt av Arbeidstilsynet at «et voldsomt produktivitetspress, nye yrkesroller og en følelse av at de ikke mestrer arbeidsoppgavene», kan ha hatt uheldige helsebelastninger for veiledere (Erlie, 2017, s. 369). Målet med dette kapittelet er å rette søkelys på opplevelsen av veilederrollen samt bidra

til innsikter som kan medføre endring av praksis. Videre i kapittelet vil både NAV-veiledere og veiledere fra arbeids- og inkluderingsbedriftene bli omtalt som «veiledere».

Å møte mennesker med traumer er utfordrende

Veiledere møter mennesker som ofte har traumeerfaringer eller befinner seg i en utfordrende/kompleks livssituasjon (Lauridsen & Munkejord, (in press)). Traume betyr direkte oversatt «sår». Komplekse traumer kan ses som konsekvensene av påkjenninger som har vedvart over tid, hvor ulike traumatisk hendelser har overlappet eller avløst hverandre. Komplekse traumer kan resultere i en livslang risiko for kronisk sykdom, tap av kjernekapasiteter for selvregulering og vansker med å inngå i mellommenneskelige relasjoner (Cook mfl., 2005). Derfor er det ikke overraskende at en del sårbare grupper, som for eksempel mennesker med traumeerfaringer, har særlige utfordringer med å komme seg i arbeid og bli i arbeid, uten veiledning og støtte (Kane mfl., 2017; Stimo, Persson & Hellum, 2019). Å hjelpe mennesker i krise og med traumer kan oppleves som følelsesmessig utfordrende og stressende (Figley, 1995). I konfliktsituasjoner, og annen kommunikasjon som oppleves utrygg, er det en tendens til at profesjonelle etablerer barrierer, blir mer regelorienterte samt at forståelsen og medfølelsen minsker (Figley, 1995; Klimecki, 2019). I en studie utført av Wik og Tøssebro (2017) kom det frem at det var stor forskjell på om brukerne ble møtt individorientert eller regelorientert, avhengig av veiledere og NAV-kontor. Brukere med omfattende behov for bistand ble i større grad møtt med regelorientert atferd. Videre viser forskning at brukere som betegnes som *vanskelige* eller ikke blir likt, står i fare for ikke å bli møtt med empati og likeverdig omsorg (Gilbert & Mascaro, 2017; Koekkoek, van Meijel & Hutschemakers, 2006, s. 800). Forskning indikerer at mange fagprofesjoner ikke føler seg tilstrekkelig rustet til å håndtere negative følelser i de vanskelige møter (Cunningham, 2003; Knight, 2015). Det kan heller ikke unngås at profesjonelle bringer inn egne negative relasjonserfaringer og traumer (Katsounari, 2015). Om den profesjonelle kjenner seg utrygg, kan det ha konsekvenser for kvaliteten på tjenestene som tilbys, og hvordan brukerne opplever hjelpen de får (Lauridsen & Munkejord, (in press));

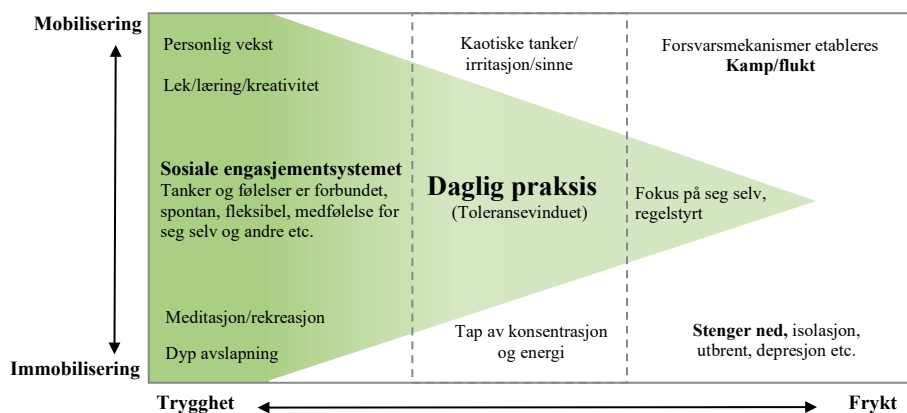
Toohill, Fenwick, Sidebotham, Gamble & Creedy, 2019). Profesjonelle som har bearbeidet egne traumer, kan ha utviklet en større sensitivitet, medfølelse og forståelse for andre samt utviklet gode mestringsstrategier for å håndtere negative følelser (Collins & Long, 2003; Masson & Moodley, 2020).

Arbeidsplasser med stor belastning bærer preg av at ansatte ikke gis rom til å snakke om og reflektere over de vanskelige følelsene som oppstår. Mange opplever derfor utilstrekkelighet og at de er alene med sine utfordringer (Isdal, 2017; Knight, 2015; Lauridsen & Munkejord, (in press)).

Utrygghet og utbrenthet i sosiale yrker

Å jobbe med mennesker med komplekse utfordringer og lite tro på velferdssystemet, og/eller seg selv, er krevende. Mange som har søkt jobb innen hjelpeyrker, har vært motivert av muligheten til å hjelpe andre. Kanskje har de selv, eller noen de er nær, opplevd å ikke få den hjelpen de trengte (Katsounari, 2015). Om dette ikke oppleves som mulig eller er begrenset pga. manglende tid, ressurser og tilbud, kan det oppleves som en ekstra belastning for de ansatte. Veiledere kan kjenne på og være i risiko for å oppleve samme symptomer som brukerne de jobber med: utrygghet, manglende mestring, tap av energi, irritasjon og sinne. De viktigste årsakene til utbrenthet og arbeidsrelaterte stressorer er opplevelsen av emosjonell og fysisk utrygghet (Deville, Wright & Varker, 2009).

Modellen under *Power of Safety* (Lauridsen 2020, Lauridsen & Munkejord (in press)) er utviklet med utgangspunkt i nyere forskning innen traumepsykologi (Ogden, Minton & Pain, 2006; Siegel, 2012) og neurobiologi (Porges, 2007; 2017, s. 193). Modellen kan brukes som et grunnlag for å visualisere hva som skjer når hjelperen føler seg utrygg/truet, mister evnen til å tenke klart i utfordrende situasjoner og på lengre sikt kan oppleve symptomer på utbrenthet. Tre sentrale faktorer i utbrenthet er en overveldende utmattelse, følelse av kynisme i jobben og en følelse av ineffektivitet og manglende prestasjon (Maslach & Leiter, 2016).



Figur 1 Power of Safety. Modellen er utviklet av Lauridsen (2020; Lauridsen & Munkejord, (in press)) og er basert på den polyvagale teorien (Porges, 2017) og toleransevindumodellen (Ogden mfl., 2006; Siegel, 2012)

Porges (2017) argumenterer for at når vi er trygge, anvender vi det han kaller vårt *sosiale engasjementsystem* til å løse utfordringer i hverdag og jobb. Når dette systemet er mobilisert, opplever vi åpenhet, kreativitet, fleksibilitet og medfølelse for oss selv og andre. Systemet gjør oss også i stand til å immobilisere (uten frykt), slik at vi kan oppleve dyp avslapning. Her vil vi som oftest sende ut kroppslige signaler som gjør at vi kan oppleves som trygge av andre mennesker. Systemet blir mindre tilgjengelig når vi føler oss utrygge og usikre, vårt forsvarssystem koples på for å gjøre oss i stand til å flykte eller kjempe om det blir nødvendig. Når vi er i forsvarsmodus, blir kropps- og ansiktsuttrykk mer lukket og anspent, vi blir fortere irriterte eller sinte, mindre fleksible og mer regelstyrte, og etter en stund kan vi miste energi og bli mindre engasjert. Etter lengre perioder med utrygghet og/eller i en livstruende situasjon, hvor vi ikke opplever mulighet eller har energi til å forsvare oss eller slippe unna, kan kroppen lukke ned, for å beskytte seg mot belastninger og smerte (Porges, 2017).

Det er mange paralleller mellom det sosiale engasjementsystemet og toleransevinduet. Toleransevinduet har sitt opphav i utviklingspsykologien og viser til en sone med emosjonell aktivering som er optimal for trivsel, der følelser kan oppleves som tålelige, og mennesker kan forbli rolige og

åpne. Videre brukes toleransevinduet til å forstå hvordan traumer setter kroppen i «alarmberedskap» og dermed stimulerer en overproduksjon av stressrelaterte hormoner, hvor nervesystemet reagerer ved å gå i kamp-, flukt- eller frysrespons (Ogden mfl., 2006).

Jeg argumenterer for at modellen over, *Power of Safety*, sett i sammenheng med den presenterte teorien kan brukes til å forstå både veiledere og brukere sine reaksjoner når kommunikasjonen ikke foregår innenfor en trygg ramme. Hvordan et menneske reagerer, er person- og situasjonsavhengig, men kan også ha blitt innarbeidet tidlig i livet som en måte å unnsnippe det som oppleves som en u håndterlig påkjenning. Innsikt i traumeinformert praksis impliserer en forståelse av at relasjonsbygging og gode endringsprosesser kun kan finne sted der både veileder og bruker kjenner seg trygge (Levenson, 2017). Vi er alle sårbare som mennesker, og det å bli bedre kjent med oss selv og øke trygghet og kompetanse kan bidra til å fremme forståelse, medfølelse og gode holdninger (Lauridsen & Munkejord, (in press)). Det er her nære paralleller til *mindfulness*, hvor man gjennom tilstedeværelse i øyeblikket åpner opp for økt selvbevissthet samtidig som behovet for regulering minsker. Det gir en opplevelse av ro og samhörighet og en endring i ens forhold til tanker og følelser som oppstår, i seg selv og andre. Noe av det virksomme er støttende gruppeprosesser og en anerkjennelse av at livet og de utfordringene som oppstår, tas med inn i arbeidshverdagen (Cairns & Murray, 2015; Wyatt, Harper & Weatherhead, 2014).

Sosialfaglige utdanninger og tilhørende praksisfelt investerer liten tid til egenomsorg og på å reflektere over og forberede seg på emosjonelt utfordrende arbeidssituasjoner (Isdal, 2017; Knight, 2015; Morrison, 2007). Videre kan det mangle kunnskap om hvordan man kan bygge emosjonell trygghet, relasjonell bevissthet og medfølelse for seg selv og andre i utfordrende kommunikasjon (Isdal, 2017; Lauridsen & Munkejord, (in press)). Restorativ praksis har fokus på å utvikle konfliktforståelse og gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Dette er spesielt viktig i et samfunn der isolering og ensomhet har blitt normen snarere enn unntaket (Braithwaite, 1989). Forskning har vist at restorativ praksis egner seg til å styrke relasjoner og utvikle inkluderende læringsmiljøer (Hopkins, 2009; Lauridsen, 2020; Pointer, 2019; Pranis, 2004).

Dette kapittelet er basert på nevnte teoretiske innsikter. Aksjonsforskningsstudien har som mål å tilby veiledere sirkelveiledning som bygger på innsikter i restorativ praksis, utforske deltakernes opplevelse av veilederrollen, skape rom for kritisk refleksjon, endring i praksis og videreutvikle sirkelveiledningen med utgangspunkt i de erfaringene som er gjort.

METODE

Studien som dette kapittelet bygger på, ble initiert som en del av et ph.d.-prosjekt med utgangspunkt i kapittelforfatterens mange års erfaring med oppfølging av traumatiserte unge voksne og som tilrettelegger av sirkelorganiserte konfliktverksted. Min erfaring fra praksisfeltet var at mange unge mennesker med komplekse traumer ble møtt med fokus på atferden deres, og dermed med lite medfølelse for den sårbarheten den var et uttrykk for, og traumene som lå bak. Tilbakemeldinger gjennom evaluering og spørreskjema indikerte at deltakelse i sirkel og innsikt i restorativ praksis førte til økende forståelse av seg selv og andre mennesker i vanskelig kommunikasjon. I denne studien var fasilitering av sirkelveiledningen derfor sentralt. Inspirert av aksjonsforskning i et nordisk perspektiv (Eikeland, 2012; Furu, Salo & Rönnerman, 2008) ble deltakerne invitert inn som medforskere. Ved å skape et grunnlag for et møte mellom teori og praksis utfordres tatt-for-gitt-tenkning og fordommer, samtidig som mulighetene for å reflektere over egen praksis og endre denne økes (Furu mfl., 2008, s. 157; Kemmis, 2012). Her var ideen at kunnskap om restorativ praksislæring knyttet opp mot forskning på traumer og stresshåndtering ville øke deltakernes forståelse av seg selv og brukerne, og dermed bidra til bedre tjenester.

Inkluderingskriteriet var at veilederne møtte tjenestebrukere med ulike grader av rusrelaterte- og/eller psykiske helseutfordringer. Deltakerne ble rekruttert gjennom sine ledere eller ansvarlige lærere fra tre forskjellige arenaer: 1) åtte veiledere fra to NAV-kontor, 2) tolv veiledere fra en arbeids- og inkluderingsbedrift og 3) ni sykepleierstudenter fra bachelorutdanningen. Dette kapittelet er avgrenset til bruk av data fra delstudie 1) NAV og 2) arbeids- og inkluderingsbedriften, til sammen seksten kvinner og fire menn. Kapittelet er ett av bidragene fra arbeidspakke 3 «Metodeutvikling

for arbeidsinkludering av unge: Inkludering, tillit og gjenoppretting», i Universitets-NAV-samarbeidets forskningsprosjekt Arbeidsinkludering, innovasjon og læring i NAV (ALIN). Kapitelforfatter ble invitert til å utføre delstudie 1 (NAV) i sitt ph.d.-prosjekt som en del av metodeutvikling i NAV (ALIN).

Aktuelle deltakere i hver av delstudiene ble invitert til å delta på et eget sirkelorganisert informasjonsmøte. De som ønsket det, fikk tilbud om å delta i studien som medforskere. Alle signerte en samtykkeerklæring som bekreftet at deltakelsen var frivillig. I perioden november 2017 til mai 2018 fasiliterte kapitelforfatteren og en medfasilitator en separat workshop på de to ovennevnte arenaene.¹

Sirkelen er et grunnleggende verktøy i restorativ praksis, basert på prinsipper om respekt, likeverd, frivillighet og deltakelse. Det legges til rette for dette gjennom øvelser, rollespill og reflekterende dialog, i et rom kjennetegnet av trygghet, medfølelse og relasjonsbygging. Alle øvelsene starter og avsluttes med refleksjon i sirkelen. En *snakkegjenstand* brukes for at alle skal få lik mulighet til å snakke og bli lyttet til (Lauridsen, 2020; Pranis, 2004; Zehr, 2002a.). Dialogen i den restorative sirkelen er strukturert i henhold til det Rosenberg (2015) kaller *ikke-voldelig kommunikasjon*, som er med på å fremme aktiv lytting og å øke kapasiteten til å være medfølelse med oss selv og andre. Fasilitatorer legger til rette for at deltakerne er trygge på å utforske fordommer, følelser, behov, frykt og bekymringer knyttet til utfordrende kommunikasjon eller situasjoner. Fasilitatorene sitter i sirkelen, deltar og deler likeverdig med deltakerne (Dale, 2006; Foss, 2016; Lauridsen, 2020; Pointer, 2019).

Workshopen (2 x 3 hele dager) besto av tre moduler basert på Geir Dales bok *Fra konflikt til samarbeid* (2006). Den første modulen tok sikte på å styrke deltakernes ferdigheter i å løse egne konflikter, i tråd med en forståelse av ikke-voldelig kommunikasjon. Her delte og reflekterte deltakerne over egne erfaringer, styrker og sårbarheter. Den andre modulen tok sikte på å gi deltakerne verktøy for mekling og å forstå og støtte andre i konflikt. I den tredje og siste modulen utforsket vi hvordan man kan bruke sirkelveiledning med kollegaer og/eller brukere av ulike helse- og sosialfaglige velferdstjenester for å få til inkludering og trivsel. Den første og den siste delen av workshopene ble tilbudt med fire til seks ukers mellomrom,

¹ Jeg vil takke Ove-Petter Sørheim (medfasilitator i arbeids- og inkluderingsbedrift) og Ida Marie Hydle (medfasilitator i NAV og biveileder på deler av mitt ph.d.-prosjekt) for medfasilitering og gode drøftinger før og etter workshopene.

slik at deltakerne hadde tid til å reflektere over deres praksis med nye verktøy og forståelse, tilegnet fra den første workshopen.

Data som er presentert i dette kapittelet, ble samlet i forskjellige stadier: Rett etter den siste workshopen ble det samlet inn *refleksjonsnotater* og arrangert et to timers *fokusgruppeintervju*, ledet av kapittelforfatter. Det ble her lagt vekt på deltakernes: a) refleksjoner rundt mellommenneskelig kommunikasjon etter å ha deltatt på workshopen, b) stressmestring og 3) hvordan de kunne bruke denne innsikten i sin daglige praksis.

Etter 3–12 måneder ble det avholdt tre *dialogmøter*, hvor femten veiledere deltok. Under disse møtene fikk deltakerne presentert foreløpige funn og ble invitert til å reflektere over funnene som medforskere og å utforske nye temaer. Temaet som ble valgt ut etter dialogmøtene, var knyttet til veilederrollen, ivaretagelse av hjelperen og motstand mot endring.

Et år etter den siste workshopen ble alle deltakerne invitert til å delta i semistrukturerte *individuelle intervju*. Tre menn og elleve kvinner deltok, til sammen sju fra NAV og sju fra en arbeids- og inkluderingsbedrift. Alle møter og intervju ble tatt opp og transkribert ordrett.

I dialog med deltakere ble det gjennomført en tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006; Braun, Clarke, Hayfield & Terry, 2018). Dataene ble kodet i analyseverktøyet Nvivo og sortert med utgangspunkt i deltakernes erfaringsbeskrivelser fra praksisfeltet. Alle aspekter av forskningsprosessen ble gjort transparente for deltakerne. Temaer som særlig ble berørt i deltakernes beskrivelser, omfattet veilederrollen, holdninger, individuell eller felles praksis, tid til refleksjon, tidspress, endring, fokus fra ledelsen og behov for veiledning på veilederrollen. Det dannet seg et bilde av de individuelle og kollektive konsekvensene av en arbeidssituasjon med mange brukere med store og komplekse utfordringer, tidspress og et stort behov for veiledning på veilederrollen. Studien er godkjent (referansenummer 55515) av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

FUNN OG ANALYSE

I det følgende blir tre av hovedtemaene som ble identifisert gjennom den analytiske prosessen, belyst: utrygghet i veilederrollen, individuell og kollektiv sårbarhet og behov for veiledning på veilederrollen.

Utrygghet i veilederrollen

Mange deltakere beskriver at de til tross for lang arbeidserfaring kjenner seg utrygge i veilederrollen. En deltaker uttrykker det slik:

Jeg tror når du kommer ut som sosionom, så er det ventet at du skal være trygg på samtale, og at det er noe du kan, men hvis du aldri har øvd på det? Du har bare lest om det i en bok, hvor trygg kan du egentlig være? Og hvis du ikke er bevisst på hvem du selv er, hvor stor nytte kan du gjøre? Og jeg vil tro at de fleste som studerer barnevern eller sosionom, har noe med seg i bagasjen [det er en samtykkende fliring]. Ja, som gjør at man velger sånne yrker, og hva hvis det ikke er bearbeidet? [blir en litt alvorlig stilhet og flere sier mhmm].

Veilederne reflekterer rundt hva de har med seg fra utdanningen. Flertallet beskriver at de opplever at de ikke føler seg rustet og forberedt på de negative følelsene som dukker opp: «Du skal være så forståelsesfull, lærer i liten grad om de negative følelser du kan komme til å få.» De er enige om at: «Det er kjempebehov for en slags veiledning eller en slags bevissthet om hva gjør det med meg, og hva mangler.» Videre tar flere deltakere fra NAV opp at NAVs ansvarsområde er omfattende. At det er mye du skal kunne, og at det nesten er umulig for en person å overskue. En deltaker trekker frem konsekvensene av ikke å ha nok kompetanse: «Så går du og føler deg usikker og dum på jobb, hver dag, og det er ubehagelig, du føler du ikke strekker til eller mestrer, det er kjempedårlig for arbeidet og du vil bli syk av det.» Deltakere trekker frem at veiledere i NAV og arbeidsinkluderingsbedrifter har forskjellige utdanningsbakgrunner og utgangspunkt for samtaler og kommunikasjon.

Deltakerne beskriver at det å finne trygghet i rollen som veileder er sentralt for å få til gode relasjonelle møter med alle brukerne og samarbeidspartene. Mange deltakere føler seg ikke trygge i veilederrollen. Dette har bakgrunn i ulike forhold, blant annet opplevelsen av manglende kompetanse og at de ikke er forberedt og rustet til å håndtere det når de selv trigges i de vanskelige møtene.

Individuell og kollegial sårbarhet

I det følgende skiller jeg mellom individuell og kollektiv sårbarhet. Det er en kunstig oppdeling, da disse overlapper hverandre. Det ene kan være uttrykk for det andre. Likevel har jeg vurdert at det er viktig å få frem hvordan sårbarheten, om det ikke er rom for å få den ut i sin naturlige form, kan bli destruktiv, både for individet og det kollektive arbeidsmiljøet.

Individuell sårbarhet

Mange deltakere beskriver at tilbudet til brukerne oppleves som dårlig eller halvveis, og at dette ikke bare belaster brukerne, men også dem som veiledere. Videre opplever flere deltakere at deres samfunnsoppdrag som sosialarbeidere, å inkludere mennesker i sårbare situasjoner, blir overskygget av måloppnåelse og effektivitetspress, med en opplevd konsekvens av å ikke kunne gjøre jobben tilfredsstillende. I arbeids- og inkluderingsbedriften var det en opplevelse av at mye tid brukes mer til å klage over «omorganisering enn å gjøre jobben sin, så da er man bakpå og så skyves det og det får noen konsekvenser og det er jo egentlig redsel eller frykt».

Mange deltakere beskriver at de gruer seg til å gå på jobb og opplever manglende mestring. Videre beskrives en følelse av å være «stuck», håpløshet, utbrenthet, passivitet og mindre motivasjon. Her beskrevet av en deltaker fra arbeidsinkluderingsbedriften og en deltaker fra NAV:

Når det skjer mye endringer [kjenner jeg], at jeg blir passiv, men kanskje også at jeg blir mindre motivert, at det går litt ut over, de deltakere man har, at man, hvordan skal jeg forklare det. At man har ikke den samme «passion» for å gjøre det ekstra for en jobbsøker, når det er så mye kaos rundt en, til syvende og sist så går det ut over dem, ja motivasjonen, at det blir sånn ja ja, det er jo bare en jobb ... istedenfor at man har den ekstra gløden og virkelig har lyst til å hjelpe noen.

Du har ikke energien til å gjøre noe, du tenker at det kommer ikke til å hjelpe om jeg sier ifra. Å jobbe med det fungerer ikke, og søke en annen jobb har jeg i hvert fall ikke energi til, og det gjør noe med hele energien din, det er ikke noen utvei, jeg bare står her med begge benene plantet i skitten.

Flere beskriver at de får: «Følelsen av og blir litt sånn syk selv.» De opplever at de ikke har energi til å gjøre noe med sin egen situasjon, og at den også påvirker forholdet deres til familiene sine: «Det gjør noe med oss når vi kommer hjem. Det er mange ganger at ungene mine står, 'mamma mamma', Og så irritert 'mamma du hører ikke på meg'. Og da er jeg så mentalt utladet, jeg har gitt alt på jobb.» Andre beskriver at de tar ut frustrasjonen på partneren sin eller foreldrene sine.

Å be om tilrettelegging beskrives av en deltaker fra NAV som ytterligere et nederlag og bekreftelse på å ikke mestre: «Du føler deg liksom litt dum etterpå 'det her det mestret du ikke' ... det går jo på selvtillit og selvfølelse, dine egne forventninger til deg selv eller nesten alt.»

Flere beskriver at det å gi god oppfølging til brukerne kan resultere i en opplevelse av å bli sett ned på av kollegaer. De forteller om utsagn som: «Du må bry deg mindre», og en annen: «Du bruker så mye tid på de her samtaler, og så sitter vi andre og jobber oss i hjel.» Deltakerne beskriver at det hersker en forståelse av at du, for å stå i jobben, må «gi faen»: «Det er faktisk noe vi snakket om på NAV, dem som klarer å utføre jobben sin på NAV uten å bli så engasjert, det virker nesten som om det er dem som klare å stå i jobben over tid.»

Det som kommer frem, er at de fleste kjenner på at de ikke strekker til, og at de forsøker å skjule sårbarheten for seg selv og andre. Deltakerne beskriver ulike konsekvenser: opplevelsen av konstant frustrasjon og sinne, at man resignerer og gjør kun det man absolutt må, noe som igjen kan føre til negative holdninger og sykemeldinger.

Kollektiv sårbarhet

Særlig de ansatte i NAV beskriver en arbeidssituasjon med mye utrygghet, sårbarhet og frykt som gjør at de konstant er i beredskap: «Det blir NAV imot resten, kom ikke her og trø på min NAV-familie.» Videre beskrives en opplevelse av kollektiv medfølelsestrøtthet (compassion fatigue), hvor ansatte beskriver at det blir enklere å gjemme seg bak lovverk, regler eller rutiner for å slippe å gjøre egne vurderinger. Dette vanskeliggjør samarbeid og gode brukermøter fordi alle er utenfor sitt sosiale engasjementssystem, som vist i modellen *Power of Safety*. En deltaker beskriver det slik:

I et miljø preget med en sånn kollektiv compassion fatigue, så er du kanskje ikke alltid interessert i andre og de nye blir fort integrert

i problemene eller det miljøet som er der, hele håpløsheten ... Vi de ansatte på NAV er på den ene side kjemperedd for, hva møter du når du går inn i et møte med samarbeidsinstanser, fordi det har etablert seg en sånn type tanke om at nå blir vi tatt, nå kommer alle til å være ute etter oss, så da går du i møter med alle forsvarsverker høyt hevet ... det har etablert seg en mindreverdigfølelse, at det å jobbe på NAV det er ikke noe kult, eller det er ingen som ser opp til oss som jobber på NAV, eller synes vi gjør en bra jobb, det er jo noe med det som har vært i hele samfunnet i media og i andre instanser, den her sinne på at NAV gjør et dårlig arbeid, og at det er idioter som sitter der. ... Det gjør jo at du får sånn en kollektivt 'det er vi imot dem', litt sånn at man setter hverandre i bås ... at arbeidet er så belastende at folk har veldig bruk for å sette brukene i bås eller sette NAV sitt oppdrag i en bås og så tenke at vi har bare ansvar for akkurat arbeid, eller vi har bare ansvar for økonomien og alt det andre må noen andre ta seg av.

Deltakere fra NAV beskriver at det har utviklet seg en kultur med en slags sjargong hvor det er lov å si:

Jeg håper ikke den her brukeren kommer, at du på en måte føler en enorm lettelse når brukeren ikke kommer, og den innsatsen du gjør for at brukeren skal komme, er heller liten, sant, fordi du føler en så lettelse, jeg slipper å gå inn i den her saken, 'det er jo hans problem at han ikke kommer', eller 'det har ikke noe med meg å gjøre'.

Det kommer frem at når veiledere ikke opplever mestring, ikke får gjort det de opplever som givende, eller ikke har tid og mulighet til å være gode, medfølende hjelpere, kan det utvikles negative holdninger til brukere og et mer negativt arbeidsmiljø.

Jeg tror vi har så mye fokus på den her avgrensningen ... det lett å tenke at det er løsningen fordi vi har så dårlig tid, for vi må avgrense og ikke foreslår møter før brukeren foreslår det, og vi skal ikke være på tilbudssiden, for da lager vi oss selv arbeid. Men kanskje hvis vi hadde hatt et annet fokus og fokusert på å bli bedre veiledere, så kunne vi ha spart mye tid på det.

Veiledere beskriver at de opplever at fokuset på å avgrense roller og brannslukking har ført til at de ikke får fulgt brukerne opp på en god måte, og færre får den hjelpen de trenger. Videre ser de hvordan frustrasjon kan rette seg mot brukerne. Deltakerne opplever at dette ikke er noe det systematisk jobbes med eller reflekteres rundt.

Det kommer frem at mange opplever at tidspresset senker kvalitet, mestring og selvfølelse, og at det gir tap av energi og glede. Som beskrevet oppstår en form for kollektiv compassion fatigue, som fører til at veileder avgrenser og gjemmer seg bak regler og lovverk, og det utvikles en kultur hvor man tar hverandre og er redde for å bli tatt. Noen beskriver et negativt arbeidsmiljø, hvor de har utviklet en gi-faen-holdning og/eller negative holdninger til brukere. Den kollektive sårbarheten var mest utpreget blant NAV-veiledere som hadde opplevd tidspress over lengre tid, og som ut fra beskrivelser av antall brukere generelt hadde fem til åtte ganger flere brukere enn det veiledere fra arbeids- og inkluderingsbedriften beskrev.

Behov for veiledning på veilederrollen

Deltakerne forteller at sirkelveiledningen bidrar til at de opplever seg som mer tilstedeværende og lyttende til brukernes følelser og behov. Mange beskriver også at de bruker mindre tid på å grue seg til møter og samtaler. Her beskrevet av to deltakere:

Jeg synes det er lettere for meg å forholde meg til dem ... det er ikke henne den frekke, men henne som har det skikkelig, skikkelig tungt, og da har jeg mer lyst til å hjelpe, enn om jeg tenker at dette er en utakknemlig person, som bare vil ha penger. Dem har man ikke så lett for å hjelpe, og det å få rette holdninger letter jo også arbeidet og gjør at man få gjort en bedre jobb med dem, så alle får god behandling.

Man slipper å kjenne 'han der dusten, helvete, helvete, helvete', og så tror jeg man blir mindre redd for at brukeren eksploderer, fordi vi klarer å møte dem de bli så høyrøstet ... Og det klarer vi ikke å lese oss til ved å gå inn på e-læring, det kan vi ikke i utgangspunktet selv om vi har utdanning, for vi vet ikke hvordan vi reagerer når vi møter folk som blir litt høyrøstet, så jeg har egentlig stor tro på modellen [sirkelveiledning].

Alle deltakere uttrykker et behov for systematisk refleksjon. De mener de kunne ha spart mye tid på å bli bedre og tryggere i veilederrollen: «Vi har alle bruk for å ha veiledning, veiledning på veilederrollen.» Det blir fremhevet at det er behov for å snakke om: «Hvorfor man reagerer som man gjør, eller gjør som man gjør. Hvorfor er man så redd for konflikter eller å ta telefonen eller hva det nå skulle være, og da tror jeg vi har mye mer å gå på (flere mmmmm-er)», og «Hvordan man når frem til sårbare grupper som ikke er så mottakelig for informasjon, av forskjellige grunner».

Videre nevnes behov for å utvikle felles- og selvforståelse, gode holdninger til brukere, traumeforståelse og konflikthåndteringskompetanse. De beskriver at det i tillegg til økt trygghet vil kunne bidra til et mindre negativt syn på brukere og mindre sinne mot ledelsen.

Flere av deltakerne mener at sirkelmethodikken bør inn i helse- og sosialfaglige grunnutdanninger parallelt med etikkundervisningen, for at studentene kan være så trygge på tankesettet som mulig, slik at de tør å prøve det ut i praksis. Veiledere i NAV uttrykker at det ville ha vært positivt om flere hadde «fått jobbe med den her måten å både forstå og snakke til og om andre mennesker på, sånn at flere (brukere) opplevde at treffpunktet med NAV var en god ting. Og ikke bare stressende eller noe de gruet seg veldig til.» Og en annen: «For det er så lett å adoptere praksisfeltet/arbeidsplassens godt etablerte 'fordommer' for hvordan man møter mennesker i konflikt/krise med makt/kontroll og konsekvenser/straff.»

Flere uttrykker at det har utviklet seg en kultur hvor veiledere unngår å delta i kompetansehevende tiltak fordi de er redd for å bli vurdert eller avslørt i å ikke ha tilstrekkelig kompetanse. Her vises til erfaringer fra NAVs 'veiledningsplattform' og andre initiativ som er gjort for å heve veiledningskompetansen. Det er en generell usikkerhet blant deltakere på: «Om vi er trygg nok til å bli sårbare i kollegiet, er jeg usikker på, at man får det til i noen grupper, det tror jeg, men jeg er usikker på om folk tør.» Dette blir underbygget av en erfaring av at de som ofte trenger det mest, ikke deltar. I seg selv er det bekymringsfullt at praksisfeltet er bygd på en slik frykttkultur, men det illustrerer og understreker betydningen av å ha et overordnet fokus på å trygge veiledere og få dem inn i sitt toleransevindue. For at veiledere trygt skal delta i sirkelveiledning, krever det at ledelsen er villig til og formår å skape et trygt rom for deltakelse og kritisk tenkning, samt sikrer at arbeidsoppdraget oppleves som meningsfullt og i overensstemmelse med profesjonsetikken.

Sirkelveiledningen fungerte som en arena hvor veiledere ga uttrykk for at de fikk et trygt rom til å forstå og jobbe med egne triggere og holdninger i møte med brukere, bygge relasjons- og konflikthåndteringskompetanse og ikke minst rette fokus mot veilederrollen. Etter deltakelse opplevde de fleste a) økt trygghet i veilederrollen, samarbeid og de vanskelige samtaler, b) utvidet bevissthet og forståelse rundt egne følelser og emosjonelle reaksjoner, c) økt refleksjon over fordommer, som førte til en mere positive og inkluderende holdninger, og d) en opplevelse av økt meningsfullhet og at det var mer givende å jobbe.

DRØFTING

Når vi er utrygge, fokuserer vi på oss selv

Det som kommer frem i studien og er i tråd med den teoretiske referanserammen, er at private erfaringer og liv ikke kan adskilles fra arbeidet (Collins & Long, 2003; Katsounari, 2015). Vi har alle perioder med belastninger og utfordringer i egne liv, det være seg skilsmisse, fysisk og psykisk sykdom eller avhengighetsproblematikk i familien. Har vi store belastninger i det private, vil det kunne påvirke måten vi møter og kommuniserer med brukere og kollegaer på, vår arbeidskapasitet samt føre til at situasjoner som oppstår, blir opplevd som mer belastende (Maslach & Leiter, 2016). Videre blir kommunikasjonen med de nærmeste påvirket av en arbeidshverdag med kontinuerlig tidspress, stress og manglende mestring. Om dette ikke er i fokus, kan det fort bli en ond sirkel, hvor veiledere ikke opplever mestring eller tilstedeværelse noen steder. Noen reagerer med økt oppmerksomhet rettet mot en selv og orker i mindre grad å forholde seg til andres behov (Porges, 2017). Andre forsøker å glemme alt ved å fordype seg i andres behov og problemer. Ingen av strategiene er bra i lengden. Det er derfor viktig å etablere gode og hensiktsmessige strategier for å kunne reflektere rundt følelser som er oppstått i forbindelse med jobb. I tillegg må det skapes arenaer for å være åpen om hvordan veiledere i perioder står i kryssild mellom jobb og hjemmesituasjonen, og i økende grad mellom krav om effektivitet og tiden til relasjonsbygging.

Forskning viser at relasjoner og trygghet er noen av de viktigste elementene når man jobber med mennesker, spesielt de som har traumeerfaringer (Mangione, Nadkarni, Kenkel & Peterson, 2010; Rogers, 1967). I

studien kommer det frem at det som vanskeliggjør de gode møtene, ikke kun skyldes manglende kompetanse. Kontinuerlige endringsprosesser i systemet og mål om effektivitet beskrives av deltakerne som medvirkende årsaker. Avhengig av gode intensjoner om brukervedvirkning kan det se ut som om at kravene om effektivitet og et økende tidspress går på helsen løs til veilederne som deltok i sirkelveiledningen, og førte til at de ytet mindre samt utviklet negative holdninger til brukere og samarbeidspartnere. Deltakerne opplever at det var lite tid satt av til veiledning på veilederrollen. Her kom det frem at gode initiativ ikke ble prioritert i en presset arbeidshverdag.

Veilederne presenterer utbrenthetssymptomer, som beskrevet av Maslach og Leiter (2016) og illustrert i modellen *Power of Safety* (Lauridsen, 2020; Lauridsen & Munkejord, (in press)), opplevelse av manglende mestring, tap av energi, engasjement og gløden til å hjelpe og gjøre det lille ekstra. I det kollegiale fellesskapet er det forskjellige måter å håndtere dette på. Noen deltakere beskriver at de går i forsvars- eller selvopprettelsesmodus; «oss mot dem», andre at de isolerer seg og fokuserer på det de *må* gjøre. Regler oppleves da som viktigere fordi det er behov for å avgrense hva tiden skal brukes på. Arbeidsmiljøet blir beskrevet som preget av en kollektiv utmattelse, med frustrasjoner som går i alle retninger og spesielt mot brukere, men også mot ledelse og kollegaer som tar seg tid til noe som de ikke opplever de har tid til. Her blir det trukket frem det å ha lengre samtaler med brukerne som eksempel. Mange deltakere opplever å være i konstant beredskapsmodus («fight» eller «flight») eller å ha mistet energi (Porges, 2017). Arbeidsmiljøet blir en plass hvor de ikke kun skal ta imot alle de vonde følelsene og frustrasjonene til brukerne, men også til kollegaer. Videre er det manglende rom for å få ut egne vonde følelser og satt ord på frustrasjonen. Ansatte beskriver hvordan det går ut over tilstedeværelse med familien, slik at det i siste instans ikke finnes noen arenaer for å lade opp. Å oppleve de positive følelsene «til det å hjelpe andre» er relatert til det som Stamm (2010, s. 8) kaller *medfølelsetilfredshet*, som i motsetning til utbrenthet gir en følelse av mestring, vedvarende motivasjon eller til og med inspirasjon og glede fra følelsesmessig krevende sosialt arbeid (Bride, Radey & Figley, 2007).

Når brukeren blir møtt på en uverdigg måte og med manglende forståelse, må det forstås i en ramme av at de ansatte på lik linje med brukerne kan være i en situasjon hvor de ikke føler seg trygge eller opplever

mestring. Dette betyr at både veiledere og brukerne er utenfor sitt toleransevidu når de møtes (Lauridsen & Munkejord, (in press)). Resultatet blir at hovedfokus er på egne følelser og behov. Ingen har kapasitet til å trygge hverandre, og det utvikles en dårlig relasjon til seg selv, til andre og til det som skal gjøres.

Her kan sirkelveiledningen komme inn som et forebyggende og kompetansehevende tiltak. Når deltakere ble tryggere i veilederrollen og økte forståelsen for egen og andres sårbarhet, uttrykte de bedre holdninger og medfølelse for traumatiserte brukere. Dette harmonerer med forskning som viser at det å skape bevissthet og forståelse rundt egne emosjonelle reaksjoner kan lede til utvikling av mer forstående og medfølende handlingsmønstre i krevende og stressfulle situasjoner, både overfor en selv og brukere (Gilbert mfl., 2017; Lauridsen & Munkejord, (in press)).

Sirkelveiledningen legger til rette for å bygge mellommenneskelig kompetanse og formulere en ny forståelse av seg selv og andre, gjennom å reflektere over, bli kjent med og sette ord på tanker, følelser og behov (Macbeth, Fine, Broadwood, Haslam & Pitcher, 2011). Deltakerne opplevde at sirkelen fungerte som en arena hvor de fikk et trygt rom til å reflektere over praksis, jobbe med utrygghet, egne triggere og holdninger i vanskelige møter og forstå hvorfor de reagerer og gjør som de gjør. Trygge rom kjennetegnes ved at man tør å uttrykke seg, være seg selv og dele bekymringer og feil uten frykt for å bli ydmyket, ignorert eller vurdert.

KONKLUSJON OG VEIEN VIDERE

Studien indikerer at mange deltakere opplever en individuell og kollektiv sårbarhet i veilederrollen, og flere hadde symptomer på utbrenthet, som beskrevet av Maslach og Leiter (2016). Deltakernes erfaringer viser hvordan tidspress og manglende mestring påvirket holdninger til brukere. Erfaringer viser også at sirkelveiledning bidro til å skape et trygt rom for læring og utvikling i veilederrollen. I en annet studie (Lauridsen & Munkejord, (in press)) kom det frem at sirkelveiledning kunne bidra til å a) utvikle mellommenneskelig kompetanse, forståelsen av hvordan man selv blir påvirket av og påvirker andre i kommunikasjon, b) øke stresstoleranse og gjøre det lettere å være i situasjoner som før ble overveldende, c) bygge traumeforståelse og d) skape personlig vekst.

Å bygge mellommenneskelig kompetanse og minske stress vil ikke bare påvirke tidsopplevelsen og kvaliteten i arbeidet, det vil også øke trivselen og forhindre utbrenthet (Klimecki, 2019) og dermed medvirke til bedre helse og redusert sykefravær blant helse- og sosialarbeidere. Derfor kan det ha avgjørende betydning om utdanning og praksisfelt setter av tid til kontinuerlige å reflektere kritisk over holdninger og skaper trygge rom for å dele sårbarhet.

Det å bruke restorativ sirkel og en traumeinformert forståelse har stort potensial. Metoden kan med fordel videreutvikles og brukes i møte med dem som sliter med å komme ut i arbeidslivet og med å forbli i en jobb. Med bakgrunn i erfaringene fra studien er det igangsatt videreutvikling av sirkelveiledning i forbindelse med 1) lederutvikling (se kap. 15), 2) bruk av metoden i kollegaveiledning og veiledning av nyansatte, 3) i møte med unge brukere i NAV, se kommentartekst til kapittelet skrevet av medforskerne Guro Asphaug og Gry Eikanger, og 4) kollektiv (selv)ivaretagelse av profesjonelle i samarbeid med RVTs / medforsker Anna Gundersen.

Jeg takker alle veiledere som deltok som medforskere i denne forskningsstudien og igjennom hele prosessen bidro med sine erfaringer og refleksjoner og våget å vise frem, stå i sin sårbarhet og utfordre seg selv.

REFERANSER

- Aubert, A.-M. & Bakke, I. M. (2018). *Utvikling av relasjonskompetanse : nøkler til forståelse og rom for læring* (2 utg.). Oslo: Gyldendal.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame, and reintegration* Cambridge University Press. <https://doi-org.mime.uit.no/10.1017/CBO9780511804618>
- Bride, B. E., Radey, M. & Figley, C. R. (2007). Measuring Compassion Fatigue. *Clinical Social Work Journal*, 35(3), 155-163. <https://doi.org/10.1007/s10615-007-0091-7>
- Cairns, V. & Murray, C. (2015). How Do the Features of Mindfulness-Based Cognitive Therapy Contribute to Positive Therapeutic Change? A Meta-Synthesis of Qualitative Studies. *Behavioural and Cognitive Psychotherapy*, 43(3), 342-359. <http://doi.org/10.1017/S1352465813000945>
- Collins, S. & Long, A. (2003). Working with the psychological effects of trauma: consequences for mental health-care workers - a literature review. *J Psychiatr Ment Health Nurs*, 10(4), 417-424. <http://doi.org/10.1046/j.1365-2850.2003.00620.x>
- Cook, A., Spinazzola, J., Ford, J., Lanktree, C., Blaustein, M., Cloitre, M., . . . van Der Kolk, B. (2005). Complex Trauma in Children and Adolescents. *Psychiatric Annals*, 35(5), 390-398. <http://doi.org/10.3928/00485713-20050501-05>
- Cunningham, M. (2003). Impact of Trauma Work on Social Work Clinicians: Empirical Findings. *Social Work*, 48(4), 451-459. <http://doi.org/10.1093/sw/48.4.451>
- Dale, G. (2006). *Fra konflikt til samarbeid*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Deville, G. J., Wright, R. & Varker, T. (2009). Vicarious trauma, secondary traumatic stress or simply burnout? Effect of trauma therapy on mental health professionals. *Aust N Z J Psychiatry*, 43(4), 373-385. <http://doi.org/10.1080/00048670902721079>
- Eikeland, O. (2012). Action Research - Applied Research, Intervention Research, Collaborative Research, Practitioner Research, or Praxis Research? *International journal of action research*, 8(1), 9. <https://hdl.handle.net/10642/1159>
- Erlien, T. H. (2017). Nav-reformen som politisk prosjekt. *Nytt norsk tidsskrift*, (4), 366-378. <http://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2017-04-04>

- Figley, C. R. (1995). *Compassion fatigue : coping with secondary traumatic stress disorder in those who treat the traumatized* (bd. 23). New York: Brunner/Mazel.
- Foss, E. M. (2016). *Dialogens paradoks, Framveksten av 'gjennopprettende prosesser' i Norge* (Ph.D), Oslo.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (Red). (2014). *Inkluderingskompetanse : ordnært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Furu, E. M., Salo, P. & Rönnerman, K. (2008). *Nurturing praxis : action research in partnerships between school and university in a Nordic light* (Pedagogy, education and praxis, bd. 3). Rotterdam: Sense Publishers.
- Gilbert, P., Catarino, F., Duarte, C., Matos, M., Kolts, R., Stubbs, J., . . . Basran, J. (2017). *The development of compassionate engagement and action scales for self and others* bd. 4. *Journal of Compassionate Healthcare*. <http://doi.org/10.1186/s40639-017-0033-3>
- Gilbert, P. & Mascaro, J. S. (2017). *Compassion, Fears, Blocks and Resistance: An Evolutionary Investigation* (1 utg.) I E. M. Seppälä, E. Simon-Thomas, S. L. Brown, M. C. Worline, C. D. Cameron & J. R. Doty (Seriered.), *The Oxford Handbook of Compassion Science*. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190464684.001.0001>
- Glemmestad, H. & Kleppe, L. C. (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (1 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hopkins, B. (2009). *Just care Restorative justice approaches to working with children in public care*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publisher.
- Isdal, P. (2017). *Smittet av vold : om sekundærtraumatisering, compassion fatigue og utbrenthet i hjelpeyrkene*. Bergen: Fagbokforl.
- Jenssen, A. G. (2010). *Brukermedvirkning i sosialtjenesten : en studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere - forutsetninger for overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 117-133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Katsounari, I. (2015). The road less traveled and beyond: Working with severe trauma and preventing burnout. *Burnout research*, 2(4), 115-117. <http://doi.org/10.1016/j.burn.2015.10.002>

- Kemmis, S. (2012). Phronesis, experience and the primacy of praxis. I *Phronesis as Professional Knowledge* (s. 101-114). Rotterdam: Sense Publishers.
- Klimecki, O. M. (2019). The Role of Empathy and Compassion in Conflict Resolution. *Emotion Review*, 11(4), 310-325. <http://doi.org/10.1177/1754073919838609>
- Knight, C. (2015). Trauma-Informed Social Work Practice: Practice Considerations and Challenges. *Clinical Social Work Journal*, 43(1), 25-37. <http://doi.org/10.1007/s10615-014-0481-6>
- Knight, C. (2019). Trauma Informed Practice and Care: Implications for Field Instruction. *Clinical Social Work Journal*, 47(1), 79-89. <http://doi.org/10.1007/s10615-018-0661-x>
- Koekkoek, B., van Meijel, B. & Hutschemaekers, G. (2006). «Difficult Patients» in Mental Health Care: A Review. *Psychiatric Services*, 57(6), 795-802. <http://doi.org/10.1176/ps.2006.57.6.795>
- Lauridsen, M. B. (2020). Læring i sirkel. I B. Norbye & A.-L. Thoresen (Red.), *Forskning og kunnskapsutvikling i helsefaglig profesjonsutdanning* (s. 31-54). Stamsund: Orkana akademisk.
- Lauridsen, M. B. & Munkejord, M. C. ((in press)). Creating conditions for professional development through a trauma-informed and restorative practice. *Oxford Publisher Social Work*.
- Leikvoll, J. M. & Herning, L. (2017). *Milliarder – ikke mennesker. En historie om velferdsprofitorer på attføringsområdet* https://www.arbeidoginkludering.no/contentassets/8c4b2676afc14c819470b953f7dcc117/milliard-ikke-mennesker_endelig-versjon.pdf
- Levenson, J. (2017). Trauma-Informed Social Work Practice. *Social Work*, 62(2), 105-113. <http://doi.org/10.1093/sw/swx001>
- Macbeth, F., Fine, N., Broadwood, J., Haslam, C. & Pitcher, N. (2011). *Playing with Fire: Training for Those Working with Young People in Conflict* (2 utg.). United Kingdom: Jessica Kingsley Publishers.
- Mangione, L., Nadkarni, L., Kenkel, M. B. & Peterson, R. L. (2010). The relationship competency: Broadening and deepening. 69-86. <http://doi.org/10.1037/12068-004>
- Maslach, C. & Leiter, M. P. (2016). Understanding the burnout experience: recent research and its implications for psychiatry. *World Psychiatry*, 15(2), 103-111. <http://doi.org/10.1002/wps.20311>

- Masson, F. & Moodley, J. (2020). Secondary Traumatic Stress: The Experiences of Social Workers in the South African Police Service. *Practice* 32(3), 169-189. <http://doi.org/10.1080/09503153.2019.1615043>
- Morrison, T. (2007). Emotional intelligence, emotion and social work: context, characteristics complications and contribution. 37, 245-263. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcl016>
- Ogden, P., Minton, K. & Pain, C. (2006). *Trauma and the body: A sensorimotor approach to psychotherapy* New York: Norton.
- Pointer, L. (2019). Restorative practices in residence halls at Victoria University of Wellington, New Zealand. *Conflict Resolution Quarterly*, 36(3), 263-271. <http://doi.org/10.1002/crq.21240>
- Porges, S. W. (2007). The polyvagal perspective. *Biol Psychol*, 74(2), 116-143. <http://doi.org/10.1016/j.biopsycho.2006.06.009>
- Porges, S. W. (2017). *Vagal Pathways: Portals to Compassion*: Oxford University Press.
- Pranis, K. (2004). The Practice and Efficacy of Restorative Justice. *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 23(1-2), 133-157. http://doi.org/10.1300/J377v23n01_08
- Proba. (2019). *Resultater av oppfølgingstiltak (2019-8)*. Proba samfunnsanalyse: Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet. <https://proba.no/rapport/ny-rapport-positive-resultater-av-tiltaksreform-i-nav/>
- Rogers, C. R. (1967). *On becoming a person : a therapist's view of psychotherapy*. London: Constable.
- Rosenberg, M. B. (2015). *Nonviolent Communication: A Language of Life* (3 utg.): Puddledancerpress.
- Siegel, D. (2012). *The Developing Mind: How Relationships and the Brain Interact to Shape Who We Are* (2 utg.). <https://ebookcentral-proquest-com.mime.uit.no/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?pq-origsite=primo&docID=864766>
- Stimo, T., Persson, S. & Hellum, A. (2019). Fontenehus jobbstøtte - arbeid for bedre psykisk helse. I H. K. Glemmestad, L. C. (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (1 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Strier, R. & Bershtling, O. (2016). Professional Resistance in Social Work: Counterpractice Assemblages. *Soc Work*, 61(2), 111-118. <http://doi.org/10.1093/sw/sww010>

- Toohill, J., Fenwick, J., Sidebotham, M., Gamble, J. & Creedy, D. K. (2019). Trauma and fear in Australian midwives. *Women and Birth*, 32(1), 64-71. <http://doi.org/10.1016/j.wombi.2018.04.003>
- Wik, S. E. & Tøssebro, J. (2017). Når politikken treffer bakken : Arbeidsavklaring og oppfølging av unge funksjonshemmede i Nav. *Fontene forskning*. <https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/nar-politikken-treffer-bakken-6.19.541359.392e33902a>
- Wyatt, C., Harper, B. & Weatherhead, S. (2014). The experience of group mindfulness-based interventions for individuals with mental health difficulties: A meta-synthesis. *Psychother Res*, 24(2), 214-228. <http://doi.org/10.1080/10503307.2013.864788>
- Zehr, H. (2002a.). *The Little Book of Restorative Justice*. New York: Good Book.
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <http://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>

KOMMENTARTEKSTER FRA NAV-ANSATTE

Kommentartekst skrevet av Gry Eikanger, veileder, NAV Harstad

Det er viktige tema som bringes fram i kapittelet. Når jeg leser det, blir jeg påmint nytteverdien av å bli bevisst hvordan jeg bygger relasjoner, og hvordan jeg med enkle grep kan gjøre en samtale mer likeverdig. For eksempel ved la være å gjemme meg bak en pult, være til stede og være bevisst mitt valg av språk, jeg-språk versus du-språk. Jeg vil utfordre bruken av sirkelsettingen i møter og samtaler. Være bevisst på «snakkegjensstanden» enten den er der eller ikke. La folk prate ferdig og ikke bryte inn bare for å si noe. Ikke sitte med NAV-svarene klare, lytte aktivt og la dem prate ferdig og så tenke ut et svar. Jeg tenker at vi lett kan la oss fange i systemiske handlinger (måltall m.m.) når vi burde ha fokus på akkurat den personen vi til enhver tid jobber med. Selv om det er forskjell på oppfølging av 200 brukere kontra 30–50 stykker, vil møte med bruker til enhver tid preges av veileder som individ. Hvor trygg er jeg i møte med brukere, hvor mye myndighet har jeg til å ta avgjørelser i lag med bruker, og ikke minst, hvor godt kjenner jeg meg selv.

Mange ansatte som jobber med mennesker med ulik bakgrunn, bærer på historier som sliter dem ut over tid, bevisst eller ubevisst. Søkelys på disse «traumeopplevelsene» og økt forståelse for hvordan dette påvirker folk ulikt, er viktig å ha med seg for å bli en bedre veileder som kan stå i jobben over tid uten å bli «kynisk og kald». Jeg tenker også at det kan da ikke være bare fælt å jobbe i NAV, selv om jeg forstår at det som trekkes fram, er krevende. Jeg har tro på gode brukermøter med veiledere som har jobbet lenge, og tror ikke nødvendigvis at de ferskeste og/eller yngste som «vil frelse alle», er de som får brukere med traumer videre.

Jeg har vært så heldig at jeg har fått opplæring på sirkelbasert veiledning og fått praktisert deler av metodikken/øvelsene litt i møte med mine unge brukere på NAV. Det ene er å gjøre folk flest bevisst sitt eget toleransevindu og hvor de er i sitt eget liv, det andre er på bli bevisst hvor man selv er når man er på jobb. Kapittelet minner meg på at jeg fortsatt må ha fokus på veilederrollen. Ikke bare min egen, men også hvordan jeg kan motivere kollegaer til å ha gode diskusjoner om sin

rolle og tanker om hvordan vi kan bruke metodikken til intern veiledning. Avslutningsvis kjenner jeg at jeg vil bruke sirkelen enda mer, og at forståelsen min av toleransevinduet blir bare større og større.

Kommentartekst skrevet av Guro Asphaug, veileder, NAV Harstad

Å være bevisst egen bagasje i møte med andre er avgjørende for meg for å kunne gjøre en god jobb. Ikke for å kunne overføre følelser eller bidra med egne erfaringer direkte til brukeren, men for å være trygg nok i meg til å kunne møte andres med åpenhet og uten fordommer.

En stor organisasjon som NAV har uttalte, felles mål som vi, veilederne, skal jobbe mot. Det er rutiner som beskriver hvordan vi skal jobbe, separate og gigantiske regelverk som styrer feltene vi jobber med, krav til utdanningslengde og -fagområder for å jobbe her, måltall som sier oss hva politikerne vil vi skal prioritere, og mengden arbeidsoppgaver direktorat mener vi skal klare å få unna på stipulert tid for å nå disse. I kapittelet står det litt om akkurat dette og hva dette gjør med noen av veilederne som jobber i NAV.

Det er heile tida sand i dette maskineriet; vi og brukerne. Menneskene. Kapittelet (og deltakelsen min i prosjektet) synliggjør min *primære* oppgave i dette – å veilede brukere der de er NÅ, slik at de, med mest mulig sannsynlighet, finner sin vei til en jobb eller skolegang. Deltakelse i prosjektet har gitt meg vinklinger og verktøy for å kunne være trygg og til stede i veiledningssituasjonen, og dermed kunne la fokus og ressurs ligge på brukeren. Til syvende og sist er det brukeren som skal oppleve å bli sett og hørt og anerkjent.

TID avgjør ofte hvorvidt jeg gjør jobben min godt, og hvorvidt brukeren føler seg ivaretatt. At dette er en viktig faktor, er ikke ukjent eller overraskende, men hvordan jeg som veileder skal kunne få bruke denne tida i min arbeidshverdag, er og har vært utfordrende. Tida til å sette seg inn i lov- og regelverk, lære seg nye dataverktøy, finne seg til rette i en organisasjon som systemisk er i stadig endring, er ikke tidsbruk som nødvendigvis kommer brukeren til gode. Det er hvordan jeg bruker tida med brukeren som er avgjørende for om jeg gjør en god eller mindre god jobb. Det er ikke en målbar faktor.

Videre viser studien at vi i NAV bruker mye ressurser på å finne «nødutganger» og unngå de store følelsesmessig utfordrende situasjonene med brukere. Det er svært belastende å jobbe slik over tid. Dersom vi ikke har mulighet for å trygge oss sjøl og hverandre underveis, vil målforskyvningen (fra å være til stede og løsningsdyktig til å få ferdigstilt oppgaver og unngå å møte brukere som gjør arbeidshverdagen altfor utfordrende for oss) bli permanent, eller i beste fall svært vanskelig å reversere.

Deltakelsen i og funnene fra studien har gitt meg enda større trygghet på det jeg er i møter med bruker, samt at sirkelveiledning som virkemiddel og verktøy gir rom for en sidestilthet som jeg tidligere har opplevd utfordrende bak en pult. Brukerne mine har behov for å bli SETT, HØRT og ANERKJENT. Dette er den viktigste kunnskapen for min jobb. Sirkelveiledning og øvelser knytta til dette gir meg større mulighet for å klare dette.

Kapittel 15

REFLEKSJONSVERKSTED SOM LEDELSSESVERKTØY I NAV

«DET HANDLER OM EN BEVISSTGJØRING
AV KUNNSKAP VI EGENTLIG HAR»

SAMMENDRAG

I dette kapitlet beskriver vi erfaringene til ledere ved to NAV-kontor som har gjennomgått et lederutviklingsprogram basert på reflekterende prosesser. Vi har gjennomgått e-poster og referater fra planlegging og prosjektgjennomføring og analysert transkriberte samtaler med de syv deltagerne samt invitert to av deltagerne til selv å komme med skriftlige ytringer om programmet. Siden vi stiller spørsmål om refleksjonsverkstedet kan bidra i målet om NAV som lærende organisasjon, anser vi det viktig å analysere erfaringer og mulige utfordringer ved initieringen og planleggingen av opplæringen. Dernext drøfter vi om økt selvinnsett, ikke-krenkende kommunikasjonsferdigheter og kunnskaper i konflikthåndtering hos ledere kan bidra til å nå målet om NAV som lærende organisasjon. Refleksjonsverkstedet prøvde ut sirkelsamtaler og kollektivbasert ledelse. I kapitlet diskuteres også om dette kan bidra til mer lærende og medskapende organisasjonsprosesser.

INNLEDNING

NAV har etter anbefaling fra ekspertgruppen som evaluerte NAV på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartement (Ekspertgruppen, 2015), arbeidet for å bli en lærende organisasjon med myndige NAV-kontor. En lærende organisasjon er opptatt av å legge til rette for kunnskapsutvikling og innovasjon samt opparbeide og spre kunnskap (Bay, Breit, Grødem, Fossetøl & Terum, 2015, s. 21). Ekspertgruppen (2015) påpekte at dette innebærer at lokalkontorene får et større faglig og ledelsesmessig handlingsrom. I dette kapitlet skal vi se på de ledelsesmessige aspektene. Lokalkontorene må utvikle en ledelseskultur som er både resultatorientert og fasiliterende. Som leder må du sørge for at medarbeiderne har rom til å utøve faglige vurderinger og fatte kompetente beslutninger. NAV-kontorene må fungere som erfaringsbaserte læringsarenaer som kan bidra til å sette ord på den «tause kunnskapen» som ansatte tilegner seg i yrkesutøvelsen, og som ofte er vanskelig å systematisere og dele. Dette krever arenaer for refleksjon og debatt. Roald (2012) omtaler dette som medskapende og lærende møter. Dette setter store krav til lederne, og vi var spente på både deltagelse og tilbakemeldinger på innholdet da vi inviterte ledere ved to NAV-kontor til å gjennomføre et lederutviklingsprogram basert på refleksive prosesser. Fra før hadde åtte veiledere ved de to samme kontorene gjennomført en opplæring i sirkelbasert gruppeveiledning (Lauridsen, 2020; Lauridsen & Munkejord, in press), se kapittel 14 i denne antologien. Veilederne var meget fornøyd med innholdet og mente at en slik grunnkompetanse burde alle veiledere ha. De meldte imidlertid også om utfordringer med å implementere denne kunnskapen i egen organisasjon. Delprosjektet ble dermed utvidet til å la lederne ved de to kontorene gjennomgå et tilsvarende, men noe forkortet SG-opplæring som et lederutviklingsprosjekt.¹ I dette kapitlet analyseres erfaringer fra lederutviklingsprosjektet. Vi redegjør først for initieringen og planleggingen av opplæringen. Deretter trekker vi frem noen forhold ved gjennomføringen og drøfter hvorvidt disse erfaringene kan bidra i NAVs ønske om å bli en lærende organisasjon. Ekspertgruppen (2015) påpekte at dersom kollektive arbeidsprosesser skal fungere som kunnskapsutviklende, kreves individuelt ansvar. Blikket må derfor også vendes mot en selv. Medarbeidere må være proaktive og selv ta ansvar for å holde seg orientert om ny kunnskap og nye innovasjoner.

¹ Lederutviklingsprosjektet bygger på og er inspirert av Marlene Bruun Lauridsens pågående Ph.D.-arbeid.

Vi spør om økt selvinnsikt også er viktig for NAV-ledere. Økt selvinnsikt gjelder også om sin egen måte å kommunisere på. Kan dette bidra til økt refleksjon og kunnskapsdeling? Men kommunikasjon kan også oppfattes som krenkende og bidra til uenighet. Ekspertgruppen (2015) uttalte at kontorene må ha et klima der man tør å innrømme og varsle feil. Vi spør om det å kunne håndtere konflikter kan være en kilde til læring. Vi har i lederutviklingsprogrammet prøvd ut sirkel som møteform og en snakke-gjenstand som ordstyrer. Kan dette bidra til lærende møter? Avslutningsvis diskuterer vi hvorvidt mer kollektivbasert ledelse kan føre til lærende og medskapende organisasjonsprosesser.

Vi omtaler lederutviklingsprogrammet som et refleksjonsverksted siden innholdet er basert på systemisk veiledning (Ulleberg & Jensen, 2017) og utvalgte og tilpassede øvelser hentet fra Dales konfliktverksted (2006). Dale understreker selv at formålet med øvelsene alltid er å tilrettelegge for refleksjon.

DET TEORETISKE GRUNNLAGET

En definisjon på organisatorisk læring er «en prosess hvor organisasjoner og deres underenheter endrer seg som resultat av erfaring». Definisjonen framhever at læring er en prosess, at læring fører til endring, og at læring er basert på erfaring (Bay et al., 2015, s. 19). Slik læring kan foregå både på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå. Individuer lærer gjennom å utføre arbeidsoppgaver, opparbeide erfaring og eventuelt delta i formelle opplæringsprogrammer. Gruppelæring skjer når individer «tilegner seg, deler og kombinerer kunnskap gjennom erfaringer fra samarbeide» med andre (2019, s. 19). Individuell læring transformeres til gruppelæring. Læring på organisasjonsnivå betegner hvordan organisasjoner skaper og organiserer kunnskap som er relevant for den jobben de skal gjøre. Målet med denne læringen er å tilpasse seg skiftende omgivelser og skiftende betingelser og å bedre effektiviteten og gjøre den jobben man er pålagt, på en bedre måte. En lærende organisasjon må også ha en bottom-up-forankring (Poister, Pitts & Edwards, 2010). I denne typen ledelse har er man opptatt av å oppheve de vante maktstrukturene slik at deltagerne kjenner seg inkludert og involvert og oppfatter seg som en ressurs.

Martinsen (2019d) peker på to slike lederperspektiver. For det første relasjonsorientert ledelse. Hensikten med slik ledelse er å sørge for støtte og

utvikling til dem som gjør arbeidet i en organisasjon (Martinsen, 2019b, s. 164). Slik ledelse søker å involvere og motivere de ansatte til deltagelse og samskaping. For det andre handler dette om det Martinsen (2019a) omtaler som kompetanseledelse. Ledelse av kompetanseprosesser handler om å se hvordan man kan utnytte de menneskelige ressursene best mulig i forhold til organisasjonens målsettinger. I praksis vil det handle om å ta beslutninger om hvordan man kan stimulere, utvikle og skaffe optimal kompetanse for å dekke organisasjonens behov (Martinsen, 2019a, s. 343). Både relasjonsorientert ledelse og kompetanseledelse er gjerne forbeholdt organisasjonens personalavdelinger. Martinsen mener at de ansatte er organisasjonens viktigste ressurs og argumenterer derfor for at personalledelse eller «Human Resource Management» (HRM)-oppgaver ikke monopoliseres til organisasjonens personalavdeling, men at slik kunnskap bør være viktig for alle ledere.

METODER

Utprøving av refleksjonsverksted med NAV-ledere er et bidrag fra arbeidspakke 3, «Metodeutvikling for arbeidsinkludering av unge - Inkludering, tillit og gjenoppretting», i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, innovasjon og læring i NAV (ALIN), som utgjør en del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark (Universitets-NAV).

Delprosjektet ble initiert som et oppfølgingsprosjekt da et av delprosjektene i arbeidspakken ikke lot seg gjennomføre. Innspill fra forskerkollegaer og NAV-ansatte på midtveisseminaret i ALIN-prosjektet og forskningsamtaler med to lokale NAV-ledere gav verdifull input til metode og forskningsdesign. Vårt tilbud om refleksjonsverksted var et opplærings tiltak, og datamaterialet identifiserer ikke enkeltpersoner og ble derfor ikke ansett som søknadspliktig til NSD. Som et ad hoc-prosjekt er det interessant å evaluere planleggingen og initieringen av prosjektet. Vi har gjennomgått e-post-korrespondanse og møtereferater mellom prosjektet og styringsgruppa. Målgruppen for gjennomføringen var ledere og avdelingsledere ved to lokale NAV-kontor. I tillegg til informasjon fra NAVs styringsgruppe skrev vi referater fra de to formøtene vi hadde med hvert kontor. Vi gjennomførte to samlinger à to dager, og hver samlingsdag ble avsluttet med gruppebaserte refleksjoner som ble tatt opp og transkribert.

Hver samling ble også gjenstand for deltageres etterrefleksjoner. Vår empiri bygger også på en felles deltagerevaluering som ble gjennomført seks måneder etter gjennomføringen. I forlengelsen av denne artikkelen bidrar to av deltagerne med egne skriftlige betraktninger. Oppsummert består datamaterialet for dette kapittelet av to transkriberte ledersamtaler, utskrifter av e-mailkorrespondanse og møtereferater fra initieringsfasen, seks transkriberte undersevalueringer og en sluttevaluering.

NOEN FUNN

Initieringsfasen – manglende informasjonsflyt?

Planleggingen ble gjennomført i samarbeid mellom oss fagansvarlige og en kontaktperson ved NAVs regionkontor. Dette samarbeidet fungerte utmerket med tanke på å løse utfordringer som dukker opp i et prosjekt uten prosjektbeskrivelse. Det kan hende at ad hoc-formen bidro til at regionledelsen mente at prosjektutvidelsen ikke var tilstrekkelig forankret i ledelsen? Manglende oppmerksomhet kan kanskje også forklares med regionledelsens nødvendige fokus på fusjoneringen av NAV Finnmark og Troms? Men den interne informasjonsflyten mellom regionkontoret og deltagerkontorene syntes heller ikke god nok. En av lederne sa dette på formøtet:

Det har vært litt ulike beskjeder i forkant. Vi ble bedt om å møte opp på formøtet. Visste ikke hva det var, det var lite info, vi skulle bli forsket på. Vi trudde vi var blitt pålagt til å gjøre det. Da det ble klarlagt at dette var en invitasjon, sa noen at de blir hjemme. Folk liker å vite hva de skal være med på.

Det ble også vist til uklarheter i NAVs system for informasjon og styring. En av lederne uttalte:

I utgangpunktet så får vi jo to brev: kommunebrevet og mål- og disponeringsbrevet fra staten med styringssignaler for prioritering ... Men så er det også partnerskapsmøter der NAV-ledere møtes, og så er det jo regionkontor-møter der vi avdelingsledere ikke får være med. ... Og så er det noe som heter mandagsmailer på statlig

side ...Og så er det jo Teams-side, der foregår det mye, og så er det jammen også e-mailer.

Mange og til dels motstridende signaler stiller krav til lokale ledere. Det synes fremdeles å være mange kanaler i en slik top down-styring som indikerer at NAV ikke enda har nådd målet om mer autonome lokalerheter (Ekspertgruppen, 2015). Ekspertgruppen understreket at et lærende NAV også innebærer rom for bottom up-innspill. Også her er det rom for forbedringer. En deltager sa følgende:

Det er greit at styringssignalene må gå nedover, men når vi ønsker å gi tilbakemeldinger, skal det sendes regionskontoret, og hvis de husker å sende det videre, så går det kanskje videre til noen i direktoratet, så skal det pendle frem og tilbake der. Jeg trur at mye av det vi sier om både fag og andre ting, ikke kommer fram.

Delprosjektet ble gjennomført etter fusjoneringen mellom Troms og Finnmark, noe som kan ha gitt utfordringer utfordringer for travle NAV-ledere. En sa det slik: «What's in it for me? Vi er alle opptatte og er overfylt av aktiviteter. Tida er en merverdi, og jeg er spent om vi får noe igjen ved å bruk fire dager.

På evalueringsmøtet etter første samling fortalte prosjektansvarlig ved NAVs regionkontor at han hadde fått positive tilbakemeldinger fra deltagerne. Også i vår evaluering av dette uttrykte en av deltakerne at: «Vi som ledere har mange verktøy, men får brukt de lite. Det vil være fint hvis opplegget kan bidra til å skape mer klarhet i hva som fungerer.» Regionkontorets prosjektansvarlig understreket at disse lederne har deltatt på mange møter/seminarer, og at en slik tilbakemelding «henger» høyt. Vi tror ledernes møte med en kroppslig situert læringsform, jf. Parvainen & Aroma, 2017 (Parvainen & Aromaa, 2017), kan forklare noe av begeistringen.

Informantenes beskrivelser av mange og til dels motstridende sentrale styringssignaler signaliserer at det lokale handlingsrommet ennå ikke er stort nok. Dette vanskeliggjør lokal kompetanseledelse (Martinsen, 2019a). Innen systemisk grunnlagsforståelse (Ulleberg & Jensen, 2017) er man opptatt av at dialogen og refleksjonene er frivillig. Tvang og manglende gjensidighet kan føre til faglig kolonialisering (Ulleberg & Jensen, 2017, s. 174). Utsagnet om at folk liker å vite hva de skal være med på, kan tolkes

som at lederen ønsker en forhåndsbestemt agenda og møteledelse. Innen reflekterende prosesser (Seikkula & Eliassen, 2006) er man ikke så opptatt av det forutsigbare. Det er refleksjonene under møtet som er det sentrale, og som bidrar til mulig rekonstruksjon av virkeligheten. Under slike åpne samtaler (Seikkula, 2000) er man heller ikke så opptatt av forhåndsavtalt deltagelse, men tilpasser seg situasjonen. I systemisk veiledning (Ulleberg & Jensen, 2017) oppfordres man likevel til å avholde et uforpliktende avklaringsmøte for å avklare veiledningsgrunnlaget. Formøtene bidro til å oppklare en del misforståelser som resulterte i at fem av de syv lederne fra det ene kontoret trakk seg.

Lederen for dette kontoret mente at samarbeidet mellom lederne fungerte godt. Kontoret hadde gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess med en ekstern organisasjonspsykolog. En av lederne forklarte:

Vi så at PULS og ledelsesplattformen skulle komme og fikk beskjed om å lese en bok. Ok, er det ikke mer enn dette? Da bestemte vi oss å ta noen grep selv. Vi har jobbet med organisasjonspsykologen i to år og fått noen konkrete verktøy. Lederutviklingen har bidratt til at vi har blitt en bedre ledergruppe. Vi er blitt tryggere på hverandre og mer åpen i forhold til det å dele på byrdene. Av og til har man ansatte som ikke gjør det de skal. Da er det godt å ha ledergruppa som støtte.

Dette kontoret lot også medarbeidere delta i ulike utdanningsprogrammer og hadde etablert et internt kollegaveiledningskorps. Bedre forhåndsinformasjon om at det ene deltagerkontoret allerede praktiserte kompetanseledelse og hadde et stort forsprang på det andre kontoret i arbeidet med å bli en lærende organisasjon, kunne bidratt til to deltagerkontorer med mer lik status på sin kompetanseutvikling og dermed kanskje større gjensidighet i erfaringsdeling og læringsutbytte. En av deltagerne sa dette under evalueringen: «Dette opplegget (*refleksjonsverkstedet) forsterket disse tingene (*tematikk fra lederutviklingsprogrammet med ekstern psykolog), med litt andre øvelser, men med samme bakteppe.»

Utsagnet om ulike redskaper, men samme bakteppe kan tyde på at elementer ved reflekterende prosesser kan være nyttige redskaper for NAV-ledere. Mens reflekterende prosesser har fokus på muntlig kommunikasjon, bruker lederutviklingsprogrammer gjerne skjemabaserte

kartleggingsverktøy (Martinsen, 2019a). Deltagerne fra kontoret som hadde gjennomført lederutvikling, hadde gjennomgått flere slike verktøy.

Det at lederne ved lokalkontorene trodde at tilbudet fra regionkontoret var pålagt, kan muligens tolkes som at NAV ennå ikke har nådd målet om å være en lærende organisasjon (Ekspertgruppen, 2015). Motivasjon, frivillighet, delegering og medvirkning er sentrale bottom-up-elementer i lærende organisasjoner (Bay mfl., 2015). Det at regionledelsen utøver top down-ledelse (Poister et al., 2010) som lokalkontorlederne synes å akseptere, tyder vel på at ekspertgruppen (2015) hadde rett når de advarte om at implementering av NAV som lærende organisasjon vil være tidkrevende. Selv om refleksjonsverkstedet kan ha bidratt til individuell og gruppebasert læring blant lederne, vil dette ikke nødvendigvis føre til læring på organisasjonsnivå. NAV som organisasjon skal fortløpende drive sin ordinære virksomhet, samtidig som det også skal ryddes plass for reformene som ekspertgruppa foreslo.

Innen kompetanseledelse snakker man om fem faser for kompetanseendring (Martinsen, 2019a, s. 345). For det første må det foretas en kartlegging og en analyse av organisasjonens kompetanse i forhold til ansatte og organisasjonens visjoner og strategier. Dernest innebærer kompetanseledelse å beslutte hvilke kompetanseutviklingstiltak som skal innhentes og/eller stimuleres frem. I dette lederutviklingsprogrammet har lederne blitt utfordret til å prøve ut noen alternative måter å utøve ledelse på. I resten av kapitlet drøfter vi ledernes tilbakemeldinger knyttet til dette med økt selvinnsett, snakkesirkel som møteform, ikke-krenkende kommunikasjon og konflikthåndtering som ledelseskunnskap samt et mer kollektivt fokus innen ledelse.

Gode ledere bør kjenne seg selv?

Samlingene ble gjennomført på et lite sted utenfor de to deltagerkontorene, med felles transport. Vi observerte at lederne ved oppstarten var opptatt av sine mobiltelefoner og å være tilgjengelig for sine ansatte. Det tok noe tid å avsosialisere denne beredskapen. En sa det slik:

Rammen, mobilforbud, ingen pc, vi sitter på samme nivå uten noe mellom oss. Påminnelse i hverdagen der vi gjør mange ting

samtidig. Lytter, skriver, snakker. Ikke enkelt, men dersom du skal få til god kommunikasjon, er det her kjempeviktig.

Programmet var fleksibelt, det var ført opp med noen temaer innenfor tidsrammene. Etter innspill fra deltagerne ble det gjort flere endringer underveis. Dette innbyr til involvering og engasjement. En deltager uttalte følgende:

Trur ikke at jeg har opplevd i NAV-sammenheng at vi har sittet en hel dag bare for å kjenne at vi roer oss ned ... Vi har ofte tatt opp på enhets-leder-samlingene om at vi har det hektisk. Bedt om å gi oss rom, senke pulsen, snakke litt sammen.

På formøtene gjennomførte vi også noen bli kjent-øvelser. Dette kan muligens også forklare frafallet da flere av lederne virket utilpass med denne typen øvelser. En deltager dro på smilebåndet og lurte på om dette var terapi og ikke ledelse? Spørsmålet synes å bygge på en tradisjonell top down-lederstil der det er lederen eller læreren som formidler og styrer tiden. Verkstedet hadde fokus på øvelser og metoder for å fremme deltagerrefleksjoner og erfaringsutveksling. Thommessen og Neumann (2019) bruker begrepet situering om det å også inkludere egen kropp og følelser i erfaringsutvekslingen. En sa det slik:

Det er godt å få tid og rom for dialog og refleksjon. Gjennom konkrete øvelser kjenner du det i kroppen. Kjenne reaksjonene ... Det handler om en bevisstgjøring av kunnskap vi egentlig har. Dere har oppfordret oss til å skrive loggbok, skrive ned våre tanker. Viktig dersom det her skal vare. Vi øver mye, øvelse er en bevisstgjøring av hva som skjedde.

Dette utsagnet viser til et sentralt mål ved reflekterende prosesser, nemlig bevisstgjøring av kunnskap som deltagerne allerede har. Seikkula (2000) sier at hensikten med slike møter er å sette ord på erfaringer som ennå ikke er ordsatt.

I flere av øvelsene skulle deltagerne også trene på å snakke positivt om seg selv. Dette er heller ikke alltid like enkelt for ledere som vanligvis er

mer orientert mot sine medarbeidere. En innrømmet ubehaget, men også nytten:

Grusomt å skryte av meg selv, kun i tre minutter. En indre stemme i meg sa: tenk om ikke de andre er enige? ... men jeg takker for meg. (Det har) vært ekstremt utviklende. Tar med masse. Må være mer sikker på meg sjøl. Det er mange løsninger, men det går an å tenke utenfor boksen.

Vi gjennomførte et rollespill med utgangspunkt i en serviceklage. En bruker som mener seg møtt på en dårlig måte av NAV, kan sende inn en serviceklage.² Deltagerne skulle spille et møte mellom en veileder, en bruker og en tilrettelegger/megler. En deltager reflekterte slik over rollespillet:

Verste jeg vet er å rollespille. Men jo mer du trække i salaten, jo mer kommer det ut det som skjer i det virkelige liv. Den her settingen får meg til å si det du tenker, det blir det mest ekte.

Erfaringer fra verkstedet tilsier økt fokus på det å bli kjent med seg selv. Martinsen (2019c) påpeker at selvledelse som en ny form for ledelsesfilosofi får økende oppmerksomhet. Han understreker at denne typen ledelse fungerer best i organisasjoner med høy kompetanse. Thommessen og Neumann (2019, s. 11) omtaler bevisstgjøringsprosessen for økt selvsikt som situering. En leder må aktivt tenke over hvem hun/han er, og hvordan vedkommende preger og preges av samhandlingen hun/han inngår i. Ekspertgruppen (2015) påpekte at dersom kollektive arbeidsprosesser skal fungere som kunnskapsutviklende, fordrer dette en høy grad av proaktivt og individuelt ansvar. Både ledere og medarbeidere skal selv holde seg orientert om ny kunnskap og selv kunne initiere organisatoriske refleksjoner om dette.

Sirkelen som medskapende møteform?

Kan møter gjøres mer motiverende og trivelige samtidig som de har fokus på effektivitet? Under refleksjonsverkstedet prøvde vi ut sirkelmøter som et redskap for å skape en trygg, ikke-dømmende arena for å diskutere og

² <https://www.nav.no/person/kontakt-oss/nb/tilbakemeldinger/serviceklage>

reflektere (Redlin, 2019). Deltagerne sitter på stoler satt sammen i en sirkel, helst uten bord og skrivesaker foran seg. Tomme stoler fjernes. Ved bruk av tavle og/eller flippover omorganiseres sirkelen til å inkludere tavle/flippover. Vi som tilretteleggere er opptatt av å vise at sirkelmøter innbyr til en demokratisk og likeverdig møteform. En av deltagerne beskrev sin opplevelse slik:

... for å si noe om det positive fellesskapet, så laget dere en veldig positiv og trygg ramme som var nødvendig for å få det så bra. Det med at man sitter i sirkelen, det der med at alle må bidra med seg selv, og at det som sies, forblir her, ... det var en veldig bra start for å få en god setting.

Én av avdelingslederne hadde tatt i bruk sirkelmøter på kontoret og fortalte om sine erfaringer under sluttevalueringen:

Jeg slipper å stå som en enehersker der fremme, vi blir mer lik. I forhold til brukerne har vi snakket om å skape slike arenaer, mye organisasjonsteori om hvordan folk sitter, ta bort bord etc., vet ikke om det er innført, men det er på gang.

Vedkommende ledet en stor avdeling med over 30 medarbeidere. Hun påpekte at med så mange ansatte hadde avdelingen utfordringer med å få tilgang til møterom som muliggjorde en sirkelorganisering. Å delta i sirkelmøter oppleves også krevende. En av lederne påpekte at «Det blir intenst og sårbart når man sitter slik i gruppa. Man må være til stede hele tiden. Tørre å dele, tørre å vær nær hverandre.»

Ved gjennomføring av sirkelmøter prøvde vi bruk av en snakkegjensstand som ordstyrer. Kun den som har snakkegjensstanden kan snakke, de andre skal lytte. Snakkegjensstand er introdusert fra urfolks «talking and peacemaking circling», der man bruker en betydningsfull gjenstand som *talking stick* (Evans & Vaandering, 2016). En av deltagerne fortalte at de hadde tatt i bruk snakkesirkel på kontoret, men ikke prøvd ut en snakkegjensstand: «Vi bruker ikke snakkegjensstand. Folk rekker opp handa uten å trenge å bruke snakkegjensstand. Folk har litt motstand mot snakkegjensstand. Den blir koblet litt mot terapi.» Roald, Lillejord og Arntsen (2017) foreslår at møteledelse av lærende møter går på omgang. Mulig at vi som

tilretteleggere ikke klarte å formidle godt nok fordelene med bruk av snakkegenstand. Snakkegenstand som ordstyrer bidrar til at de som ofte tar ordet, tvinges til å lytte mer. Og de som sjelden tar ordet, inkluderes mer i refleksjonene. Økt bruk av sirkel som møteform og snakkegenstand som ordstyrer kan bidra til NAVs mål om å innføre medskapende eller lærende møter? Oxford research (2021, s. 5) skriver at: «Alle (de deltagende enhetene i prosjektet Økt kompetanse – vår tilføyelse) enhetene har tatt i bruk lærende møter. Møteformen bidrar til å involvere de ansatte på nye måter. Medarbeiderne opplever det som positivt der de lærende møtene gjennomføres i allerede avsatt møtetid.» Roald (2012) viser til at medskapende eller lærende møter har en deltagende, lærende og forpliktende form som bidrar til ny læring.

God ledelse handler om kommunikasjon?

Flere ledere gav uttrykk for at kommunikasjonsperspektivene i opplæringen hadde vært nyttige, som eksemplifisert av en: «90 prosent av all ledelse handler om kommunikasjon. Det å jobbe med å se på oss selv og hvordan vi blir oppfattet av andre, er selve kjernen for å kunne utvikle oss videre.»

Vedkommende uttrykker noen sentrale elementer innen det vi kaller semiotisk kommunikasjon, jf. Fuglestad (1993). Kommunikasjon består av tegn som vi setter sammen på ulike måter, og slik konstruerer vi våre virkeligheter. Virkelighetene er alltid foreløpige og kan rekonstrueres. I motsetning til en tradisjonell forståelse av kommunikasjon som overføring av budskap fra sender til mottaker, og der fokus rettes mot presentasjon og støyreduksjon slik at budskapet ikke forstyrres i overføringen, ber det semiotiske kommunikasjonsperspektivet om å rette blikket mot deg selv som tegnleser og hvilke erfaringer som ligger til grunn for å forstå din virkelighetskonstruksjon. Refleksjon som veksling mellom en indre og ytre samtale (Andersen, 2005) kan bidra til en ny virkelighetsforståelse. Andersen mener at vi da må være oppmerksomme og skille mellom den virkeligheten som kan forklares, og den virkeligheten som kan forstås, men også den virkeligheten som kan fornemmes.

Det å trekke frem en systemisk og sosialkonstruktivistisk kommunikasjonsforståelse (Ulleberg & Jensen, 2017), vekket deltagerens interesse. En av lederne sa det slik:

På diverse kurs lærer vi mange gode teknikker, men de ramler ofte ut. Har fått følt på hvordan det er når noen lytter til deg. At du er trygg og konstruktiv. Kjenne at jeg får lyst til å dra hjem og gjøre mine folk trygge, slik at de kan snakke åpent til meg.

Ekspertgruppen (2015) skriver at NAV må utvikle en ledelseskultur som i tillegg til å være resultatorientert også er fasiliterende. NAV-kontorene bør fungere som erfaringsbaserte læringsarenaer som gir medarbeiderne muligheter til å sette ord på den «tause kunnskapen» som ansatte tilegner seg i yrkesutøvelsen. Det fordrer at enheten har et klima for god kommunikasjon og refleksjon samt vilje til å dele erfaringer, også negative. En deltager fortalte at hun/han hadde blitt modigere og ervervet seg noen redskaper til å tørre. Hun/han syntes ikke lenger at det var så farlig: «Til og med hvis det skjærer seg og alt blir ubehagelig, så kan du utsette det en stund til vi får summa litt mer.»

All kommunikasjon kan også føre til uenighet (Dale, 2006). Uenighet er ofte kilde til læring. Ekspertgruppen (2015) påpekte viktigheten av et klima på kontoret der ansatte tør å innrømme og rapportere feil. Deling og refleksjon kan bidra til at vi lærer av våre feil. En måte å oppnå et slikt arbeidsmiljø på kan være å ta i bruk og trene på ikke-krenkende kommunikasjon (Rosenberg, 2018). Rosenberg bruker metaforen om jervespråk (vår benevnelse, i stedet for sjakalspråk) eller et du-språk. Jerven, med sine små ører, lytter ikke. Den har et skarpt bitt når den avbryter, anklager, kritiserer og sårer andre. En av lederne fortalte at hun/han i mellomperioden før andre samling hadde har vært en jerv på jobben, og en annen fortalte at hun/han gjenkjente jervespråket hos en ansatt. Rosenberg understreker at vi alle bruker jervespråket, men at vi kan trene på ikke-krenkende kommunikasjon. I motsetning til jerven har sjiraffen et stort hjerte og en lang hals som gir både oversikt og forutsigbarhet. Sjiraffen bruker jeg-språk og symboliserer motet til å uttrykke det som er sant, for en selv – og lytte til den andre med empati. Slik kan vi opprettholde et konstruktivt uenighetsfellesskap og forebygge at uenighet utvikler seg til konflikter.

KONFLIKT SOM KILDE TIL LÆRING?

En av deltagerne stilte spørsmål ved bruken av konfliktbegrepet: «Er konflikt et rett begrep? Jeg tar sjelden ordet konflikt i min munn, men derimot

uenighet.» I litteratur om ledelse nevnes sjelden konfliktbegrepet. I stedet for snakker man gjerne om motstand og hvordan overvinne motstand (Hennestad & Revang, 2017). Innen den systemiske tradisjonen kalles dette en påvirkende og ikke medvirkende stil (Anderson & Goolishian, 1991). Konfliktbegrepet ses på som vanskelig å håndtere og overlates til en organisasjons personalavdeling eller konsulenter utenfra som håndterer slike utfordringer (Martinsen, 2019d). Martinsen argumenterer derimot for at alle ledere også skal lære seg å forholde seg til konflikter.

En av lederne kom med følgende innrømmelse: «Det er mye please-harmoni i NAV, men det er også mye underliggende motstand og konflikt som det er OK å få frem.»

Formålet med Dales bok (2006) er gjenopprettende rett/praksis knyttet til konflikthåndtering. Dale understreker at det ligger en sterk kraft i konflikter som kan styres i en konstruktiv retning. Gjenoppretting handler om å ta vare på energien som ligger i konflikten, og sørge for at den kan brukes konstruktivt av konfliktens rette eiere – innen familie, vennekrets, arbeidsplass eller nærmiljø (Dale, 2006, s. 54).

Konflikttrappa til Glasl (1994) er et redskap for å kartlegge og analysere konflikter. Trappa har ni trinn og viser hvordan uenighet i sak kan eskalere til personkonflikter og stridigheter som krever ekstern mekling. Henriksen fortalte om sine erfaringer fra et sosialkontor på 1980-tallet med en eskalende konflikt i en liten kommune (Henriksen, 2013). Deltagerne reflekterte og tegnet fortellingen inn på konflikttrappa. Dette gav grobunn for de andres fortellinger og refleksjoner om egne konflikterfaringer. White (2007) omtaler metoden som narrativ og bevitnende veiledning.

Dales (2006) påstand om konflikt som en energi, medførte mye diskusjon. Diskusjonene under refleksjonsverkstedet synes å ha gitt resultater. Fra utsagnet om at uenighet er det rette begrepet, til å innrømme at det er mye please-harmoni i NAV. En av deltagerne sa at hun/han opplevde å ha et annet mot etter opplæringen, og at hun ikke lenger anså konflikt som farlig. Hun/kan dro frem en case fra sin egen arbeidsplass:

I vår avdeling var det en medarbeider som trenger tilrettelegging på grunn av store omsorgsoppgaver. Hun jobbet i en annen avdeling, men følte at hun ble møtt med liten forståelse for omsorgssituasjonen, og at kollegaene blandet seg inn i hennes privatliv. Tilretteleggingen ble en belastning, og hun bytta

avdeling. Hun har funnet seg kjempegodt til rette. Jeg sa til den andre lederen at det er jo lurt å inkludere de andre medarbeiderne i det her. Du drar jo ting med deg. Det blir jo ikke borte.

Nei, energien som ligger i konflikter, blir ikke borte, men kan styres i en positiv retning. En av deltagerne konkluderte slik:

Ja, vi har jo vært på noen kurs før, og du har noe med deg, og den konfliktrappa har vi vært innom før. Men det blir veldig forsterket ... jeg synes at jeg har blitt litt tøffere og kan nå si til kollegaer: 'løs det på lavest mulig nivå, det er ikke så farlig å gå inn i det'.

Utsettelse er mye brukt som en kompromisstrategi i mekling (Galtung, 2003). For å unngå en taper og en vinner kan det å enes om hvordan vi kan være uenige, for eksempel ved å utsette forhandlingene, være en god løsning. Det er viktig at partene også enes om når saken skal tas opp igjen. Flere ledere gav uttrykk for frustrasjoner over saker som de «aldri ble ferdige med». I prosjektet lærte deltagerne både konfliktteori, mekling og hvordan de kan organisere konfliktparter i uenighetsfellesskaper (Dysthe, 2001), slik at konflikter snus til samforståelse og samarbeid (Dale, 2006; Zehr, 2014). Gjenopprettende praksis anses som en effektiv måte å skape dialog på, og samtidig som et redskap til bevisstgjøring, god konflikthåndtering og godt arbeidsmiljø (Elliott, 2011).

Det kollektive fokuset

Vi nevnte tidligere at både programmet og formøtene var lite detaljerte, og innbød til innspill fra deltagerne. Slike innspill ble diskutert i fellesskap, og gjennomføringen ble endret underveis. Det er en fordel å ha to tilretteleggere da endringer krever evne til improvisasjon. Etter forslag fra deltagerne ble også deler av verkstedet gjennomført utendørs; på verandaen, rundt bålet, i fjæra, i saunaen. Den avsluttende festmiddagen ble gjennomført rundt bålet med sang, joik og fortellinger. Slik ble refleksjonsarenaene utvidet utover møterommet. En av lederne evaluerte refleksjonsverkstedet slik:

Det har vært fantastisk for hele ledergruppa å bli kjent på denne måten. I NAV snakkes det mye om å bygge en felles kultur, men forhåndsinformasjonen kunne vært bedre ... Men uten forventninger har forventningene blitt innfridd (latter). Det gav mer enn det jeg hadde tanker om det skulle gi.

Hver samlingsdag startes i plenum der deltagerne inviteres til å si noe, for eksempel en forventning til temaet som skal gjennomgås, jf. Dale (2006, s. 189). Hver samlingsdag avsluttes også i plenum, der deltagerne oppfordres til å fortelle om en ting de tar med seg fra dagen (Dale, 2006, s. 199).

Som tilretteleggere deltar vi også selv i refleksjonsøvelsene på samme måte som deltagerne. Snakkesirkelen organiseres slik at ledige stoler fjernes. I en sirkel er vi alle like. Ingen er foran eller bak. Ved bruk av tavle utvides sirkelen til å inkludere tavla. Slik oppstår en kollektiv gruppefølelse som signaliserer inkludering og likeverd (Ulleberg & Jensen, 2017). Vi er alle i samme båt, og alle skal bidra i dette lærende fellesskapet (Dysthe, 2001).

Flere deltagere trakk det kollektive fellesskapet frem som svært positivt. En av lederne brukte denne metaforen når hun/han skulle si noe om det å være NAV-leder i dag:

Man er jo spillende trener. Før, man sto på sidelinja og skulle få laget til å fungere og score mål. Men nå er vi på banen sammen med folk. Du må vite hvem du er og by på deg selv for å få de andre med. For å få innsalg er det viktig å fortelle de andre om det jeg har vært med på.

Flere ledere gav uttrykk for å være opptatt av forholdet mellom leder og medarbeidere og relasjonene mellom medarbeiderne. Martinsen (2019d) omtaler dette som relasjonsorientert ledelse. De var opptatt av å involvere ansatte og å få medarbeiderne til å føle eierskap til prosessene. En sa det slik:

Hvis vi skal få endringer, er vi nødt til å ha et eierskap til prosessen. Det handler om at ting du gjør, enhver endring du ønsker, så må du la de ansatte få eierskap til hvordan det skal fungere, da får du en annen driv til endringene.

Et annen understreket leders rolle i utviklingen av et kollektivt perspektiv:

Jeg har gått veldig inn i prosessene både med enkeltmedarbeidere og i ledergruppa. Motet og ureddheten er enda større, det er ikke farlig, man må ta fatt i tingene tidligere, bevisstheten er blitt større, bruke enda mer energi på å elske de jeg sliter med å elske. Ikke så mange av dem, men ha godheten der uansett. Jeg skal ikke bli tatt for å ikke ha dette i bunnen.

Ifølge Martinsen (2019b, s. 153) er ledelsesteori opptatt av relasjoner, men mye av denne forskningen dreier seg om forholdet mellom leder og den enkeltansatte. Tuckman og Jensen (1977) utfordret dette perspektivet da de begynte å skrive om gruppeutviklingen i små grupper. De snakker om de fire fasene forming, storming, norming og performing. I forming-fasen etableres gruppa, i storming-fasen tør medlemmene å vise følelser og uenighet. Målet er å etablere en forent gruppekultur (norming-fasen), slik at gruppa snarest kommer til en fleksibel og løsningsorientert performing-fase. Én av lederne fra det kontoret som hadde kommet lengst i prosessene mot en lærende organisasjon, fortalte om hvordan deres lederteam fungerer i performing-fasen: «Vi er så raus i lag i lederteamet at vi henter styrken hos hverandre, og trua på at det er trygt for deg å komme og spørre én av oss om hjelp.»

Flere deltagere på refleksjonsverkstedet påpekte at et kollektivt lederperspektiv ikke gjelder kun lederteamene. NAV satser mye på tverrenhetlige prosesser hvor kunnskaper innen prosessledelse vil være nyttig (Ekspertgruppen, 2015; Iden, 2018). Men NAVs satsing på teamarbeid bør bety at også medarbeidere og teamledere bør ha denne typen kunnskap.

MULIGE LÆRINGSPUNKTER FRA REFLEKSJONSVERKSTEDET?

Ekspertgruppen som gjennomgikk NAV, foreslo at den statlig styringen må bli mindre detaljert, og at lokalkontorene må gis et større faglig og ledelsesmessig handlingsrom. I dette delprosjektet har vi sett litt på status for det lokale ledelsesmessige handlingsrommet og prøvd ut noen systemiskbaserte refleksjonsmetoder som mulige lederredskaper for å nå målene

om lokale, lærende NAV-kontor. Mange sentrale styringssignaler til lokal-kontorene indikerer at NAV ikke enda har nådd målet om mer autonome lokalerheter. Det at regionledelsen mente at de ikke var informert om prosjektutvidelsen, og det at deltagerkommunene ikke var informert om at deltagelse var frivillig, men at lederne likevel stilte opp på informasjonsmøtene, indikerer at NAV fremdeles har en kultur med top-down-ledelse som lokalkontorene synes å være innforstått med. Når lokale ledere fortalte at de også hadde utfordringer med å nå frem med informasjon og innspill til region- og sentralledelse, tyder dette på at NAV ennå har et stykke frem til målet om å bli en lærende organisasjon. Delegering, frivillighet, motivasjon og medvirkning er sentrale bottom-up-elementer i lærende organisasjoner. Det at implementeringen tar tid, er for så vidt ikke uventet, da ekspertgruppen advarte om at en slik utvikling kan være langvarig for en stor og kompleks organisasjon som NAV. Ledere og medarbeidere må også forvalte sine ordinære driftsoppgaver. Frafallet fra travle ledere ved det ene kontoret var kanskje uventet, men forståelig. Deltagerne uttrykte at de har mange ledelsesverktøy, men de blir lite brukt. Dette gjaldt særlig det kontoret som hadde kommet kort i praktiseringen av systematisk kompetanseledelse. Det andre kontoret hadde gjennomført både lederutviklingsprogram og lagt til rette for kompetanseutvikling hos medarbeiderne. Kontoret syntes å ha kommet lenger i å praktisere en kunnskapsfasiliterende ledelse.

Når det gjelder forsøket med utprøving av refleksjonsøvelser med mål om økt selvinnsikt, er dette ennå noe uvant. Men denne typen ledelsesfilosofi gis økt oppmerksomhet gjennom for eksempel selvedelse. Ekspertgruppen understreket at dersom kollektive arbeidsprosesser skal fungere kunnskapsutviklende, fordrer dette en høy grad av proaktivt individuelt ansvar. Fokus bør derfor også rettes mot en selv. Refleksjonsverkstedet prøvde ut sirkelen som en møteform og en snakkegjensstand som ordstyrer. Flere av lederne tok i bruk sirkelmøter, men uttrykte skepsis til å bruke snakkegjensstand. Dette lignet vel mye på terapi. Økt bevissthet om seg selv som kommuniserende leder vakte derimot større interesse. Det ble sagt at 90 % av ledelse dreier seg om kommunikasjon. Og kommunikasjon danner grunnlaget for refleksjon. Ved å bli klar over skillene mellom tradisjonell kommunikasjon som overføring av budskap fra sender til mottaker og konstruktivistisk kommunikasjon der vi ser på oss som tegnlere som setter sammen tegnene til virkeligheter, forsterket dette viktigheten av økt selvinnsikt. All

kommunikasjon har potensial for uenighet som kan utvikle seg til konflikter. Deltagerne syntes å være dus med å bruke begrepet uenighet, men ved å se på konflikt som energi som kan ledes i positiv retning, kom det frem at det er tendenser til please-harmoni i organisasjonen. Deltagerne uttrykte stor nytte av trening i ikke-krenkende kommunikasjon. Metaforen med jervespråk og sjiraffspråk syntes å virke læringsfremmende, og flere av deltagerne tok i bruk denne kunnskapen i egen lederpraksis. Det kollektive fokuset vakte også interesse. Utsagnet om at man som NAV-leder i dag må være en spillende trener som er på banen sammen med de andre, mens man tidligere kanskje sto på sidelinja og prøvde å få laget til å score mål, uttrykker nødvendigheten av å ha et kollektivt lederperspektiv i et NAV som satser på teamarbeid og tverrenhetlige prosjektarbeid. Ulike reflekterende metoder der man fra begynnelse til slutt tilrettelegger for lærende fellesskap, kan bidra til at grupper raskere kan komme over i en konstruktiv performing-fase. Refleksjonsverkstedet har vist at flere av elementene som er prøvd ut, kan være aktuelle bidrag i arbeidet med å nå målet om lærende møter, der ledere og ansatte opplever arbeidet som meningsfullt og bidrar til en læringskultur der man spiller hverandre gode.

To av deltagerne har selv formulert noen av sine erfaringer i kommentarkster som medfølger dette kapitlet. Den ene viser til at man i mange ledersamlinger er opptatt av oppfølging av medarbeidere, og at du som leder skal være litt sterkere og flinkere enn dine medarbeidere. Hun viser til at refleksjonsverkstedet skapte gode rammer for en åpen og inkluderende kommunikasjon. Dette krever mot og økt fokus mot en selv som leder. Den andre trekker frem at refleksjonsverkstedet gav henne et konstruktivt avbrekk fra en NAV-hverdag med komplekse problemstillinger og kriser. Hun skriver at hun ble overrasket over styrken ved snakkesirkelen. En slik møte- og kommunikasjonsform har gjort henne mer oppmerksom på det å lytte og å reflektere. Hun trekker også frem ikke-krenkende kommunikasjon og uenighetsfellesskap som konstruktiv ledelseskunnskap.

REFERANSER

- Andersen, T. (2005). *Reflekternde prosesser. Samtaler og samtaler om samtalerne* (3 utg.). København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Anderson, H. & Goolishian, H. (1991). *Från påverkan til medverkan* Stockholm: Mareld.
- Bay, A.-H., Breit, E., Grødem, A. S., Fossetøl, K. & Terum, L. (2015). *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2442525>
- Dale, G. (2006). *Fra konflikt til samarbeid. Grunnbok i konfliktarbeid med ungdom*: Cappelen Damm.
- Dysthe, O. (2001). *Dialog, samspel og læring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Sluttrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Elliott, E. M. (2011). *Security, with care. Restorative Justice and Healthy Societies*: Nova Scotia Fernwood Publ.
- Evans, K. & Vaandering, D. (2016). *The little book of restorative justice in education: Fostering responsibility, healing, and hope in schools*: Simon and Schuster.
- Fuglestad, O., Mørkeseth, E. (1993). Kommunikasjon som produksjon av mening I Fuglestad, O., Mørkeseth, Elisabeth (Red.), *Kommunikasjon som møte mellom kulturer* (Tidvise skrifter, bd. 5). Stavanger: Høgskolen i Rogaland.
- Galtung, J. (2003). *Både Og. En innføring i konfliktarbeid*. Oslo: Kagge forlag.
- Glasl, F. (1994). *Konfliktmanagement: ein Handbuch zur Diagnose und Behandlung von Konflikten für Organisationen und ihre Berater*. JSTOR.
- Hennestad, B. W. & Revang, Ø. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring - fra plan til praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, J. E. (2013). Fra avvisning til avdekking av seksuelle overgrep i små lokalsamfunn. I B. P. Bø, N. Hermansen & O. Stenberg (Red.), *Sosialfaglige utfordringer på nye arenaer – stemmer fra nord*. (s. 75–96). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Iden, J. (2018). *Prosessledelse. Ledelse og utvikling av prosesser*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Lauridsen, M. B. (2020). Læring i sirkel. I B. Norbye & A.-L. Thoresen (Red.), *Forskning og kunnskapsutvikling i helsefaglig profesjonsutdanning* (s. 31–54). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Lauridsen, M. B. & Munkejord, M. C. (in press). Creating conditions for professional development through a trauma-informed and restorative practice. *Oxford Publisher Social Work*.

- Martinsen, Ø. L. (2019a). Ledelse og kompetansestyring. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (s. 342–375). Oslo: Gyldendal.
- Martinsen, Ø. L. (2019b). Lederstil. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (s. 142–168). Oslo: Gyldendal.
- Martinsen, Ø. L. (2019c). Selvledelse. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (s. 408–434). Oslo: Gyldendal.
- Martinsen, Ø. L. (Red.). (2019d). *Perspektiver på ledelse* (5 utg.). Oslo: Gyldendal.
- Oxford Research (2021). *Evaluering av Kompetanseledelse - et prosess-støtteverktøy for ledere og medarbeidere i NAV*. Kristiansand. <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/05/Evaluering-av-Kompetanseledelse-sluttrapp-og-fra-Oxford-Research.pdf>
- Parvainen, J. & Aromaa, J. (2017). Bodily knowledge beyond motor skills and physical fitness: a phenomenological description of knowledge formation in physical training. *Sport, Education and Society*, 22 (4), 477–492. <https://doi.org/10.1080/13573322.2015.1054273>
- Poister, T., Pitts, D. & Edwards, L. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *American Review of Public Administration* 40, 522–545. <https://doi.org/10.1177/0275074010370617>
- Redlin, S. (2019). *Understanding the role of the 'talking circle' in enhancing well-being*. London: Winston Churchill Memorial Trust.
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring: Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap* Bergen: Fagbokforlaget.
- Roald, K., Lillejord, S., & Arntsen, L. (2017). *Fagartikkel om ledelse av kvalitetsarbeid*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/utvikle-praksis-sammen/ledelse-av-kvalitetsarbeid/>
- Rosenberg, M. B. (2018). *Ikke-volds kommunikasjon. «Giraffspråk» - et språk for livet* (M. Carlsen, Overs.). Oslo: Tanum.
- Seikkula, J. (2000). *Åpne samtaler*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Seikkula, J. & Eliassen, H. (Red.). (2006). *Reflekterende prosesser i praksis. Klientsamtaler, veiledning, konsultasjon og forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thommessen, C. S. & Neumann, C. B. (2019). *Gode hjelpere kjenner seg selv. Traumebevisst omsorg i arbeid med barn og unge* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tuckman, B. W. & Jensen, M. A. (1977). Stages of small-group development revisited. *Group Org. Studies* 2, 419–427.
- Ulleberg, I. & Jensen, P. (2017). *Systemisk veiledning i profesjonell praksis*. Oslo: Fagbokforlaget.
- White, M. (2007). *Kort over narrative landskaber*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Zehr, H. (2014). *The Little Book of Restorative Justice*. New York: Good Books.

KOMMENTARTEKSTER FRA NAV-ANSATTE

Kommentartekst skrevet av Gunn-Annie Kileng, seniorrådgiver, Statsforvalteren Troms og Finnmark (tidl. leder, NAV Tromsø)

Som leder i NAV er hverdagene utrolig hektiske, og det er lite rom og tid til å løfte blikket og jobbe strategisk og med utvikling av eget lederskap. Invitasjonen til Kråkeslottet og systemisk, gruppebasert veiledning og refleksjon var en kjærkommen invitasjon – et avbrett, en mulighet til å rette fokus inn mot hvem jeg er, hvem er jeg i møte med andre, og hvordan legger jeg til rette for en åpen og inkluderende kommunikasjon i min utøvelse av lederrollen? For å kunne gå inn i dette kreves det mot i den forstand at en må tørre å kjenne på egen sårbarhet, gå inn i situasjoner som har vært og er vanskelige, og en må være til stede både mentalt og fysisk. Kursdeltakerne skapte gode rammer for dette, og med sin aktive og åpne deltakelse ble samlingen gode møter mellom mennesker som delte av egne erfaringer og sårbarhet. Dette var helt avgjørende.

Kråkeslottet som sted ga et nærvær både til naturen og hverandre som forsterket møtene for min del. Det ble enklere å være til stede og legge vekk mobil og pc, som lett kan ta mye fokus når en er borte fra kontoret. Mange ledersamlinger opp gjennom årene har hatt fokus på oppfølging av medarbeidere, lovverk og reglement. Det har vært lite rom og fokus på «Hvem er jeg som leder?», «Hvilke styrker og kvaliteter har jeg i min kommunikasjon med andre?» og «Hvilke 'allergier' har jeg i møte med andre mennesker, og hvordan vil disse slå ut min kommunikasjon med mennesker som utfordrer meg?».

Som leder er det nok mange som kan kjenne på at man skal tåle mer, være litt flinkere, litt sterkere og litt tøffere enn andre. Jeg tenker heller at som leder handler det mer om hvordan jeg klarer å legge til rette for åpenhet, dialog og god kommunikasjon. For meg handler dette da mer om å ha gode kunnskaper om seg selv på godt og vondt, hvilke kvaliteter har jeg med meg, når blir jeg utfordret som menneske og leder, og hvordan håndterer jeg situasjoner hvor jeg også kjenner på egen utilstrekkelighet og sårbarhet, og hvordan kommuniserer jeg da? For å kunne reflektere rundt dette kreves det mot. Mot til å tørre å gå inn i situasjoner, sette ord på egen utilstrekkelighet og vise sårbarhet. Mot til også å si unnskyld når man trår feil. Det er styrken man bør ha med seg i sin rolleutøvelse både i møte med brukere og kolleger.

Samlingene på Kråkeslottet la til rette for å være modig. Vi som deltakere fant raskt tonen, og mange felles problemstillinger og utfordringer fra vårt daglige virke ble tema for refleksjon og diskusjon. Praktiske øvelser forsterket læringsutbyttet. For både egen del og kontorets del hadde det vært en fordel at hele ledergruppen hadde deltatt på samlingene, slik at vi som gruppe kunne jobbet aktivt både i forkant, mellom og etter samlingene. Vi som deltok, har fortalt litt om innholdet i samlingene, tema og egne refleksjoner fra kjente utfordringer vi har i kontoret, så sånn sett har det fått en liten overføringsverdi til de andre.

Snakkegjenstanden var en fin måte å inkludere og forplikte alle i gruppa på. Jeg opplevde imidlertid motstand i vår ledergruppe mot bruken av en slik gjenstand, og det ble flåset rundt dette. Snakkegjenstanden har dermed ikke fått plass i vår kommunikasjon, men jeg opplevde at det var en nyttig og god erfaring som jeg tar med meg videre.

Når jeg skriver dette, er jeg i overgangen til ny jobb hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Jeg har gått ut av mitt ledervirke og skal jobbe med sosialfaget fra en annen arbeidsplass og i en annen rolle. Tiden på Kråkeslottet, de gode kommunikasjonsverktøyene og bevisstheten rundt meg selv og min tilstedeværelse og kommunikasjon i møte med andre, tar jeg med meg. Jeg kommer nok mange ganger også i fremtiden å hente fram læring og erfaringer fra samlingene i Bøvær. Så takk for at jeg fikk være en del av dette prosjektet!

Jeg håper og tror at dette arbeidet bare er starten, og at dette og andre prosjekter synliggjør behovet for å sette av tid til systemisk, gruppebasert veiledning og refleksjon både for veiledere og ledere i offentlig sektor fram i tid. Investeringene vil styrke vår relasjonelle kompetanse og kunne styrke vår tjenesteutøvelse og vårt arbeidsmiljø. Lykke til med fortsettelsen!

Kommentartekst skrevet av Vibeke Stenstrøm, leder NAV Harstad

Ved å lese om forskningen som ble gjort gjennom dette prosjektet som vi var deltakere i, kom den tilbake til meg, den sterke tilstedeværelsen vi hadde på samlingene våre på Kråkeslottet. Valget av sted forsterket læreprosessen, og jeg er glad det ikke ble undervurdert. I min avdeling ivaretar vi brukere med komplekse problemstillinger i sine liv, knyttet til rus og psykiatri, samt at vi gir oppfølging til flyktninger i introduksjonsprogrammet. Dette gjør at akutte kriser er en aktiv del av arbeidshverdagen. Det å bli helt tatt ut av denne krevende settingen og måtte legge vekk mobil,

være i nydelige omgivelser og være en del av en liten gruppe på ni personer der foreleserne er en aktiv del av gruppen, gjorde at du måtte fokusere på det som foregikk her og nå. Koblingen gjennom dagen med teori og øvelser forsterket konsentrasjonen. Jeg hadde ikke tidligere reflektert over hvilke effekter det kunne ha å sitte i sirkel. Vi har fire veiledere ved vår enhet som har deltatt i sirkelbasert veiledning tidligere, og to av de bruker det aktivt i arbeidshverdagen i dag. De sier denne metodikken har god effekt i grupper med ungdommer, det er lettere å få alle med. Alle fire er tydelige på den positive effekten den hadde på gruppen som deltok i veiledningen. Det overrasket meg hvor likeverdige vi ble når vi satt i sirkel. Det ble mer naturlig at alle bidro inn i gruppen. Jeg synes snakkegjensstanden til å begynne med ble en flåsete greie, men så tidlig effekten av den. Jeg kan nok klart defineres som å være taletrengt, å ha sterkt ønske om å delta aktivt i en diskusjon og brenner nok inne med ting jeg har lyst å dele. Du blir tvunget til å lytte, du rekker å tenke over hva du skal si, du slipper å kjenne på kampen inni deg om at du gjerne vil dele dine argument i saken, det er din tur til å snakke når du har fått snakkegjensstanden. Jeg opplevde også å bli mer reflektert over det jeg skulle si; tilførte det saken noe nytt? Var det sagt tidligere? Vil det jeg hadde å si, kunne føre til at saken tar en ny vei? Og jeg ble mer bevisst på å lytte til de andre deltakerne i gruppen og stå over hvis du ikke hadde noe nytt å tilføre saken. Dette er nok en av de tingene jeg sterkest har med meg videre. Vi er 22 stykker i min avdeling, og vi har ikke gode nok lokaliteter til å sitte i sirkel, men dette skulle jeg ønske sterkt at jeg hadde mulighet til, da særlig på avdelingsmøter. Jeg tror at flere ville komme frem med sitt syn i de ulike sakene. Det ville være lettere å utfordre dem som er litt mer tilbakeholdne.

Vi øvde mye på ikke-krenkende kommunikasjon. Vi lærte om jervespråket og sjiraffspråket, som er gode symboler på hvordan vi lett kan fremstå i en diskusjon. Og det er lett for ettertiden å huske dette, med å se for seg disse dyrene, hva de representerer. Hvem vil du være i en diskusjon, jerven med sine flekkende tenner, skarpe blick og som bare kan dra med seg byttet sitt, langt større enn seg selv, over lange avstander, eller vil du være sjiraffen som trives i flokk og har overblikk over alt og alle, som er en del av en gruppe. Hvis du vil være sjiraffen, er det lett å tenke seg at det er lurt å skaffe seg et overblikk før du går inn i en diskusjon. Hvis jerven i deg får overta, hva vil du oppnå med det, hva vil skje med de andre deltakerne i gruppen? Hva er mest hensiktsmessig for å få en konstruktiv diskusjon.

Med å innta rollen som sjiraff oppnår du elementer fra det å bruke en snakkegjenstand, få overblikk og tenke før tale. I et lederteam som jeg er en del av, kommer vi inn med vår forskjellighet, som tidvis kan være svært krevende, samtidig er det slik at det kan være et grunnlag for fremdrift, med så ulike synspunkt, litt sånn sammen er vi krutt. For at dette skal fungere, må vi ha en god kommunikasjonsform, vi må kjenne hverandre og anerkjenne at vi er ulike. Men hvis vi respekterer hverandre og har en kommunikasjonsform som ikke er krenkende, kan vi få til et velfungerende team. Begge kontor forteller om en utfordring rundt en dragkamp om ressurser, som en av de store utfordringene. Det ene kontoret har hatt ekstern bistand for å lære seg og øve på gode prosesser knyttet til dette. Hvordan skal alle medlemmene i et lederteam se hele NAV-kontoret under ett, ikke bare en og en avdeling? Jeg har ikke et godt svar på dette, men jeg mener bestemt at nøkkelen ligger i kommunikasjonsformen. Vi var på god vei til å få til noe bra da vi deltok i dette lederutviklingsprogrammet, men jeg skulle ønske det hadde pågått over lengre tid. Det må bli etablert som en vane, for å unngå tilbakefall, og da blir to samlinger for lite.

Vi hadde mange øvelser knyttet til kommunikasjon, og etter hver øvelse reflekterte vi over hva som skjedde. Hva fungerte, og hva fungerte ikke. Hva var det som ble sagt og gjort som førte til at samtalen gikk i en annen retning enn det du hadde tenkt. Vi øvde på å gå inn i det som kan være vanskelig, vanskelig fordi vi vet ikke hvordan det vil vi oppfattet om vi pirker i det som er tungt. Gjennom disse øvelsene ufarliggjorde vi det å våge. Vi ble modigere. Vi må finne kjernen til problemet. Min erfaring er ikke at vi innkaller brukere sjeldnere til samtale i dag, vi har en langt hyppigere dialog i dag enn tidligere, selv om mye også skjer digitalt. Vi våger i større grad å gå i dialog med brukere som er frustrerte og fortvilte over sin situasjon og dialogen med NAV. Disse øvelsene bevisstgjorde meg i enda større grad, viktigheten av å anerkjenne deres frustrasjon, bare slik kan vi bygge tillit om at vi vil brukerne vel. Vi må forklare rammene vi har knyttet til regler og lovverk, men å vise at vi vurderer mulighetsrommet til det beste for brukeren. Tidligere hadde vi ganske hyppig risikosituasjoner og ofte serviceklager, dette hører til sjeldenhetene nå. Dette er definitivt knyttet til endringene i vår kommunikasjonsform og tilgjengelighet. Denne jobben var vi kommet langt med da vi deltok i dette utviklingsprogrammet, men en gjennomgang og øvelser på ikke-krenkende kommunikasjon førte til en enda større bevisstgjøring. Ved å vise anerkjennelse, respekt gjennom

en ikke-krenkende kommunikasjon bygger vi relasjoner, og brukerne våre får tillit til at vi sammen med dem skal komme frem til gode løsninger. Brukeren må selv sitte i førersetet i egen sak. Vi kommer ingen vei uten å ha brukeren på lag.

Vi har også over år hatt en utfordring i samarbeidet med andre enheter i kommunen. Vi har hatt en opplevelse av at det har vært vanskelig å komme i en posisjon for å bygge opp gode relasjoner. Vi har hatt en opplevelse av at de andre enhetene i kommunen tenker at alt som ikke passer inn i deres enhet av oppgaver, det må tilhøre NAV. Men gjennom et møysommelig arbeid knyttet til å få kunnskap om hverandres arbeidsfelt er vi i ferd med å bygge noe bra. Vi fikk en del klager fra samarbeidspartnere om at NAV var vanskelig å få tak i, vi hjalp ikke brukerne våre godt nok, osv. På oss virket det som at kompliserte enkeltsaker ble stående med definisjonen på hvordan enhetene oppfattet NAV. Men vi har våget å ta tak i dette, og vi har også møtt de andre enhetenes frustrasjoner. Vi har sagt at vi ønsker å se på hver enkelt sak som har skapt en frustrasjon for å ta læring av om det er noe vi kan gjøre annerledes eller bedre. Kommunalsjefen i kommunen har også sagt det på enhetsledermøte i kommunen. Ta direkte kontakt med oss ledere i NAV, legg frem problemstillingene de har knyttet til NAV. Dette har ført til en del endringer i våre rutiner, men ikke minst ført til et langt tettere samarbeid og forståelse for hverandres arbeid. Vi er i en prosess der vi klarer å skape en forståelse av hverandres arbeidsoppgaver og hva vi kan og hva vi ikke kan gjøre noe med. Det hører nå til sjeldenheten at vi får noen henvendelser på dette.

Jeg opplever at dette lederutviklingsprogrammet har gjort meg modigere, og at det er lettere å tenke at det er bare å hoppe i det hvis jeg skal få forandringer. Jeg har alltid tenkt at vår ledergruppe består av svært kompetente mennesker når det gjelder kommunikasjon, det er derfor vi er rekrutert inn i ledergruppen og til NAV, men ved å lære deg selv å kjenne enda bedre, kan du lettere identifisere når det ikke fungerer, hva du selv kunne gjort annerledes. Jeg liker tanken på dette å tilrettelegge for et uenighetsfelleskap. Jeg tror vi må jobbe enda mer med det. Fokus på sak blir viktig, forutsetningen for å lykkes er en ikke-krenkende kommunikasjon med gjensidig respekt, raushet og anerkjennelse. Det er store ord, men det er mulig å få det til. Bevisstgjøringen som har skjedd gjennom dette lederutviklingsprogrammet, øker muligheten til å få det til. Det har definitivt ført til en utvikling for meg personlig.

Kapittel 16

UTFORDRINGER INNEN ARBEIDSINKLUDERINGSFELTET

SAMMENDRAG

I kapitlet oppsummerer vi antologiens bidrag og argumenterer for at utviklingen i arbeidslivet vil skape utfordringer som vil kreve kontinuerlig fagutvikling på arbeidsinkluderingsfeltet. Inkluderingskompetanse må bli utviklet ved at NAV og arbeidsplassene i større grad samarbeider om arbeidsinkludering. NAVs samfunnsmandat for å fremme overgang til arbeid krever adekvat handlingsrom og kompetanse blant NAVs veiledere og ledere. Samtidig synes utfordringene innen arbeidsinkludering såpass krevende at også andre deler av støtteapparatet bør utvikle inkluderingskompetanse.

INNLEDNING

ALIN-satsingen, slik den er dokumentert i bidragene i denne antologien, har fokus på endringsprosesser i NAV og på utviklingen innen arbeidsinkluderingsfeltet. Bidragene synliggjør hvordan arbeidsinkludering og brukerrettigheter kan bli fremmet på både systemnivå og på lokalt NAV-kontornivå. Kapitlene viser videre ulike eksempler på hvordan NAV-ansatte i økende grad har tatt i bruk kunnskapsbaserte tilnærminger som representerer et rettighetsperspektiv på arbeid og et inkluderingsperspektiv som forutsetter kompetanseutvikling blant NAV-ansatte.

UTVIKLING PÅ SYSTEM- OG KONTORNIVÅ

På systemnivå viser flere av bidragene hvordan myndighetene gjennom Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet og ansvarlige departementers og direktoratets styringsmyndighet påvirker formålene om inkludering og innsatsene som skal realisere disse. Antologiens bidrag viser hvordan praksispåvirkning skjer gjennom blant annet prioriteringer og ressursfordelinger, lovgivning som gir adekvat handlingsrom for individuell oppfølging ut fra brukeres ressurser, utfordringer og behov, samt digitale systemer som er hensiktsmessige for ansattes arbeidspraksiser, herunder saksbehandling og kommunikasjon med brukere, samarbeidende offentlige instanser og arbeidsgivere. Et eksempel på prioritering på systemnivå er spesialiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen ved implementering av Supported Employment i tiltaket Utvidet oppfølging. I kapittel 2, 3 og 4 undersøkes både jobbspesialisters og jobbsøkeres erfaringer med tiltaket, samt i hvilken grad tiltaket har ført til arbeidsinkludering. Et annet eksempel er Hurtigsporet for flyktninger (kapittel 6 og 8), som blir tematisert gjennom studier av policyutvikling og samarbeid mellom NAV og flyktnings-tjenesten. Studiene av Utvidet oppfølging og Hurtigsporet omfatter også undersøker av hvordan myndighetene framstiller og begrunner sine prioriteringer i ulike offentlige utredninger, plandokumenter og lovforarbeider, noe som blir løftet fram i antologien (kapittel 5 og 6). Et prioriteringsområde på tvers av NAVs ansvarsområder er digitalisering av oppfølgingsarbeid og saksbehandlingsprosedyrer. I kapitlene 12 og 13 undersøker forfatterne hvordan NAVs digitale løsninger blir opplevd av

ansatte med tanke på deres arbeidspraksiser generelt, og også særskilt hvordan digital aktivitetsplan fungerer som kommunikasjonsverktøy.

I flere bidrag (kapittel 6, 8 og 9) drøfter forfatterne ulike sider ved NAV-kontorenes arbeidsrettede innsats på lokalnivå og her tematiseres særlig behovet for tilpasninger i oppfølgingen av enkeltbrukere. Tilpasningsbehovet oppstår når enkelte brukere har større utfordringer og behov, eksemplifisert med flyktninger og unge voksne, men også øvrige jobbsøkere med ulike helsemessige eller sosiale problemer. Forfatterne i kapitlene 3, 7, 8 og 10 retter ut fra sine undersøkelser også søkelyset mot nødvendigheten av samarbeid mellom NAV og andre aktører, som arbeidsgivere, flyktningetjeneste, helse- og omsorgstjenester og barnevernstjenester. Verdien av samarbeid mellom NAV-ansatte og enkeltbrukere gjennom aktiv brukermedvirkning blir også løftet fram. Samarbeid innad i NAV-kontorene og mellom NAV og andre aktører blir drøftet som en viktig faktor for kompetanseutvikling mellom profesjonsutøvere med ulik fag- og erfaringsbakgrunn og mellom instanser som yter tjenester overfor enkeltbrukere med sammensatte behov.

Gjennomgående i antologiens kapitler blir NAV-ansattes kompetanse og kompetansebehov tematisert. I kapitlene 10 og 11 undersøkes hvordan ulike påvirkningsfaktorer fremmer eller hemmer de ansattes handlingsrom for å ta i bruk sin kompetanse i det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet. Selv med adekvat kompetanse kan en anta at oppfølging av brukere med ulike egenskaper, ressurser og behov krever mye av den enkelte NAV-ansatte, særlig om oppfølgingen skal omfatte tettere samarbeid med aktører på arbeidsplassene der arbeidsinkluderingen foregår.

Forfatterne av kapitlene 14 og 15 belyser hvordan veiledning og refleksjon i sirkelbaserte grupper kan fremme NAV-veiledernes og NAV-ledernes kompetanseutvikling. Både veiledere og ledere kan oppleve seg utrygge i sine roller i NAV, og forfatterne i de to kapitlene drøfter hvordan deres selvivaretagelse og trygghet i yrkesrollen kan fremmes gjennom ulike opplegg for veiledning og refleksjon i grupper.

Antologien viser fra ulike innfallsvinkler at kompetanseutvikling i NAV ikke bør bli forstått som et individuelt anliggende, men som fagutvikling og organisasjonslæring. Det innebærer at det på NAV-kontoret bør være rom for den enkelte veileder til å få egen erfaring i praktisk arbeidsinkludering, og at det bør bli etablert interne arenaer for kontinuerlig erfaringsdeling, kompetanseutveksling og faglig refleksjon.

NYE TRENDER INNEN ARBEIDSINKLUDERING

Fervers (2019) har påpekt at forskningen på arbeidsinkludering har ignorert trekk ved yrker og arbeidsforhold som deltakere i arbeidsmarkedstiltak ender opp med. Mange som får jobb gjennom ulike arbeidsmarkedstiltak, får «easy access»-jobber i midlertidige stillinger, vikariater, tilkallingsvakter, perifere stillinger og arbeidstreningsplasser som ofte ikke gir tilstrekkelig utvikling, mestringstro eller videre ansettelse (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017; Hyggen, 2017, Schafft & Spjelkavik, 2014; Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020; Spjelkavik & Evans 2007; Zhang, 2016). Dette er forhold som kan påvirke både arbeidskarriere og helse negativt, og som lett kan støte folk ut i ny arbeidsledighet og utenforskap. Flere av bidragene vektlegger nye utviklingstrekk innen NAVs støttende innsats overfor brukere og arbeidsgivere og det å benytte vanlige arbeidsplasser for å øke utsatte gruppers muligheter for arbeidsdeltakelse. I kapitlene om jobbspesialister i NAV (kapittel 2, 3, 4 og 5) blir det vist til behov for å undersøke om rammebetingelsene som jobbspesialistene arbeider under, er i samsvar med prinsippene for Supported Employment. Forfatterne viser til nødvendigheten av god veiledningskompetanse og kunnskap om arbeidsgivers behov for å lykkes med å støtte brukerne til jobbmestring. Det blir vist til at jobbspesialisten skal følge opp brukerne på arbeidsplassen og bistå i kvalifiseringen og utviklingen av mestring og jobbmatch. Forfatterne viser imidlertid at manglende oppfølging på arbeidsplassen kan oppstå som en konsekvens av kravet om raske jobbresultater. Det blir vist til at selv om arbeidssøkere er fornøyde med oppfølgingen de får fra jobbspesialistene, så er flere av dem i arbeidsforhold som de er ambivalente til. Forfatterne argumenterer for at politiske føringer og rammebetingelser vil påvirke hvor robuste jobbspesialist-teamene i NAV blir. Kapittel 6 viser at hvorvidt man skal lykkes med iverksettingen av policybeslutninger, er avhengig av prioriteringen av arbeidet med policyutforming, ikke minst når det gjelder målsetting og metodisk innhold.

SAMARBEID OG SAMHANDLING

NAVs ansatte representerer også et mangfold gjennom sine ulike fag- og erfaringsbakgrunner, kunnskaper, ferdigheter og personlige egenskaper. De forvalter tjenester overfor en stor andel av innbyggerne i Norge, hvor

noen brukere står i særdeles vanskelige livssituasjoner grunnet eksempelvis helsemessige og sosiale problemer. Antologiens ulike kapitler har framvist eksempler på hvor utfordrende det kan være å stå i hjelpesituasjoner og skulle gi bistand innenfor et handlingsrom som påvirkes av egne faglige idealer om å hjelpe ut fra ens faglige ståsted og brukerens behov, i krysspress med lovgivning, politiske føringer og ressurstilgang. Vi antar at det å stå i dette krysspresset over tid vil medføre slitasje på den enkelte ansatte.

I kapitlene om samarbeid og samhandling (kapittel 7–9) viser forfatterne at i arbeidet med brukere med sammensatte problemer er samarbeid med arbeidsmarkedet og med andre velferdstjenester nødvendig. Et aktivt samarbeid gir NAV kunnskaper om muligheter i et arbeidsmarked som blir stadig mer innskrenket, spesialisert og krevende. Samarbeid mellom NAV og øvrige velferdstjenester er særlig viktig for brukere med behov for bistand fra for eksempel helse- og omsorgstjeneste, barnevernstjeneste og flyktningetjeneste. Forfatterne viser til nødvendigheten av kompetent og koordinert bistand og en omforent forståelse av arbeidets betydning for borgerne. Det blir vist til at lovgivningen som regulerer samarbeidsplikt med øvrige velferdstjenester for henholdsvis NAVs statlige og kommunale del, er vag, og at når en nylig vedtatt lovendring trer i kraft, vil NAV-kontorets helhetlige samarbeidsplikt bli tydeliggjort. Det blir videre vist til at manglende samarbeid og utydelig ansvarsfordeling kan ha negative konsekvenser for overgangen til arbeid. Eksempler på brukergrupper er flyktninger og unge voksne som har ekstra utfordringer i sårbare overgangsfaser til arbeidslivet. Det blir vist til at samlokalisering eller faste, formelle samarbeidsformer kan identifisere og adressere utfordringer mer målrettet og muliggjøre kompetanseutveksling mellom involverte ansatte, som dermed får bedre grunnlag til å bidra til å redusere brukeres usikkerhet og lave selvfølelse ved utplasseringer og nyansettelser i arbeidslivet. Forfatterne viser at inkluderingskompetanse kan utvikles på NAV-kontorene gjennom mer målrettet rekruttering av ansatte, bedre arbeidsfordeling, organisering i faste og fleksible team og ved å tilrettelegge for tilstrekkelig handlingsrom for de ansatte til å kunne ta i bruk sin kompetanse i sin arbeidsrettede bistand. Forskerne finner at de ansatte i NAV opplever å ha et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer. Samtidig framholdes at dersom den enkelte ansatte opplever etterspørsel etter sin kompetanse og tillit og forventninger om å ta det opplevde handlingsrommet i bruk, vil det kunne utgjøre viktige bidrag innenfor NAVs brukerrettede arbeid.

Dette berører betydningen av ansattes handlingsrom til å kunne gjøre nødvendige skjønsmessige tilpasninger i den enkeltes bistandstilbud, også basert på brukerens deltakelse. I undersøkelser av NAV-ansattes erfaringer med bistandsbehovsvurderinger og vedtaksbegrunnelser framholder Kane (2018, 2020) videre at kvaliteten på beslutningsgrunnlaget øker gjennom at NAV inkluderer brukerens egne perspektiver og også brukeres sosiale problemer i en mer vid forstand. Videre forutsetter brukeres rettssikkerhet at NAV tilrettelegger bistand og tiltak som er reelt arbeidsfremmende for den enkelte bruker. Dette er aspekter som forutsetter aktiv tilrettelegging for brukerens deltakelse i saksprosessene. Her framholder vi nødvendigheten av økt samskaping mellom NAV-veileder og den enkelte bruker.

For stor grad av standardisering av tjenester kan utgjøre en uhensiktsmessig innskrenking av konkrete faglige, juridiske og etiske vurderinger i enkeltsaker. Det er derfor viktig at lovgivning, departementale retningslinjer og lokal praksis både gir handlingsrom for og forutsetter profesjonell skjønnsutøvelse i tett samarbeid med de faktiske arbeidsplassene der arbeidsinkluderingen blir iverksatt.

SIKRING AV BRUKERES RETTIGHETER

Rettsikkerhet som et grunnleggende hensyn innebærer både et krav om at forvaltningens avgjørelser skal være i tråd med gjeldende rett, og et krav om at borgerne skal sikres grunnleggende rettigheter (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017). Aall (2011) framholder at rettsriktige avgjørelser i forvaltningen fordrer at inngrep og avgjørelser er forutsigbare, samt at de blir gjort innenfor lovgivningens rammer med tanke på vedtakens innhold, grunnlag og saksbehandling. Bråthen (2020, s. 65) presiserer at for «å kunne yte likeverdige arbeidsrettede tjenester til alle NAVs brukere, må det løpende identifiseres om det er grupper som blir nedprioritert og hva de underliggende årsakene kan være. Dette kan bidra til en målrettet innsats, med tiltak som sikrer at alle utsatte grupper fanges opp av hjelpeapparatet.» NAV har ansvar for å sikre borgerrettigheter innenfor sitt lovpålagte samfunnsansvar for arbeidsfremmende bistand og økonomisk sikring. NAVs beslutninger skal være lovhjemlet, saksbehandlingen skal være forsvarlig, og avgjørelsene skal være tuftet på et saklig innhold og de formålene NAV skal fremme. Disse kravene påligger NAV på både system- og ansattnivå.

Innstrammingen av reglene for arbeidsavklaringspenger i 2018 skulle gi en bedre overgang til arbeid, men vi har i kapittel 1 vist til at innstrammingene heller førte til at mange var gått over til uføretrygd og sosialhjelp (jf. Lima & Grønlien, 2020). Samtidig er det neppe kun stønadsnivået som spiller inn for sårbare grupper. Heggebø, Bråthen og Hermansen (2020) finner i en kohortstudie med sosialhjelpsmottakere som ble identifisert i 2005, at seleksjon inn til arbeidsmarkedstiltakene medfører at de med best arbeidsmarkedsforutsetninger blir prioritert, og at rusproblematikk og psykiske plager er de viktigste kjennetegnene som skiller tiltaksdeltakere og ikke-deltakere. Det kan tenkes at det er de mest sårbare av disse som representerer økningen på sosialhjelp og uføretrygd som følge av innstrammingene i arbeidsavklaringspenger.

Borgernes rett til reell likebehandling i denne konteksten har som formål at alle skal ha lik mulighet til å nå målet om arbeidsinkludering, ved hjelp av adekvate tilpasninger innenfor NAVs arbeidsrettede innsats. I tillegg skal borgernes rett til økonomisk sikring fremmes gjennom NAVs forvaltning av ulike stønadsformer, ut fra kriterier oppstilt i lovgivningen. Arbeidsrettet oppfølging synes å nedprioriteres eller utfordres i forhold til eksempelvis «tungvinte og byråkratiske løsninger, ikke minst 'telling'» (Fossestøl, Breit & Borg, 2016, s. 19) og krav om aktivitet og dokumentasjon (Aasheim, 2018, s. 255). Ifølge Bråthen (2020) opplever NAV-ansatte som arbeider med brukere med psykiske helseproblemer, at de har utilstrekkelige tidsressurser til oppfølging og tillitsbygging og begrenset rom for brukermedvirkning grunnet krav om rask utplassering i praksis og arbeidstrening. I tillegg erfarer ansatte at deres prioriteringer ikke bare preges av brukerens behov, men også av tilgjengelige oppfølgingsverktøy og virkemidler samt arbeidsgiveres krav til kandidatens helsetilstand og produktivitet (Bråthen 2020, s. 64). Sverdrup (2016) stiller spørsmål om hvorvidt automatisert saksbehandlings effektivitet kan gå på bekostning av borgernes rettssikkerhet, og framholder det som særlig problematisk innenfor saksområder som fordrer bruk av skjønn. Veiledernes handlingsrom for skjønnsmessige vurderinger blir også utfordret når det gjelder brukerinvolvering i kartlegging ved bistandsbehovsvurderinger, individuelle tilpasninger av arbeidsrettede aktiviteter samt saksbehandlingsprosedyrer fram mot vedtak om ytelser (Kane, 2020, 2018; Kane & Köhler-Olsen, 2018).

Hvordan ulike utfordringer og behov hos brukere fordrer ulike tilnærminger fra NAV, har vært et gjennomgående tema i antologiens kapitler. NAV-informanter har beskrevet og eksemplifisert hvordan mange brukere kan ha store og sammensatte bistandsbehov knyttet til helsemessige, familiære, økonomiske og øvrige sosiale problemer. Ut fra dette har forfatterne drøftet ulike forutsetninger for adekvate tilnærminger til enkeltbrukere. En forutsetning er tilstrekkelige tidsressurser til adekvat kartlegging og individuell oppfølging av brukere samt til tillits- og relasjonsbygging mellom veileder og bruker. En annen forutsetning som blir holdt fram, er at NAVs ansatte har adekvate kunnskaper og ferdigheter til å kunne gi formålstjenlig og tilpasset bistand til brukere med ulike sårbarheter og utfordringer. En tredje forutsetning omhandler tilgangen til tilstrekkelige og adekvate arbeidsrettede tiltak som fremmer ulike brukeres sjanser til å få arbeid. En fjerde og siste forutsetning en kan se av de ulike bidragene, handler om NAVs målrettede og formaliserte samarbeid med arbeidsmarked og arbeidsgivere, samt med andre relevante instanser og profesjonsutøvere som yter tjenester til samme personer. I sum framstår disse forutsetningene som sentrale faktorer for å øke den enkelte brukers sjanse for å lykkes i å komme i arbeid, og dermed sikres retten til reell likebehandling. Samtlige av disse faktorene innebærer prioriteringer og tilpasninger ut fra brukernes behov, noe som fordrer at NAV-ansatte både blir gitt og tar i bruk handlingsrom for brukerinvolvering, individuelle vurderinger og valg.

LÆRING, KOMPETANSEUTVIKLING OG DIGITALISERING

NAVs brukergrupper representerer et mangfold av ressurser, utfordringer og behov, og vi kan derfor legge til grunn at NAVs inkluderingskompetanse fordrer både flerfaglige og tverrfaglige kunnskaper og ferdigheter. Hvordan tverrprofesjonell inkluderingskompetanse kan bli utviklet innad i NAV-kontorene gjennom målrettet rekruttering og arbeidsfordeling, organisering av faste og fleksible team, samarbeid med arbeidsgivere og med andre velferdstjenester samt tilstrekkelig handlingsrom for ansattes bruk av egen kompetanse i sitt arbeid, er forhold som drøftes i ulike bidrag i denne antologien.

Stortingsmeldingen *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) framhever viktigheten av kompetanse i NAV, men det blir ikke spesifisert hvilke kunnskaps- eller ferdighetsområder som bør sikres. Bidragene i denne antologien viser at kunnskapsbasert og tilpasset innsats innen arbeidsinkludering forutsetter at NAVs ansatte har et handlingsrom som både etterspør og gir rom for faglige vurderinger. Forfatterne har vist til at dette handlingsrommet påvirkes av standardisering og digitale løsninger, og også av kompetanse innenfor NAV. Bidragene i boka viser at både sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukerne og deres støttebehov, relevant veiledningsmetodikk samt kunnskap om bruk av ordinære arbeidsplasser som inkluderingsarena for utsatte grupper er viktige aspekter ved NAVs inkluderingskompetanse.

Flere av bidragene belyser NAVs samfunnsmandat som relativt sterkt lovregulert når det gjelder ansvarsområder, tjenester og tiltak samt saksbehandlingsprosedyrer. Samtidig reguleres NAV av et stort antall ulike rettskilder, herunder internasjonale menneskerettigheter, nasjonale lover, lovforarbeider, forskrifter, rundskriv og øvrige offentlige styringsdokumenter. På bakgrunn av NAVs forhold til EØS-retten (omtalt i media som «NAV-skandalen» og «trygdeskandalen») framholder Ikdahl (2020) nødvendigheten av kunnskaper om tolking og anvendelse også av internasjonale rettskilder og disses forhold til norsk lovgivning som forvaltes av NAV.

Bidragene viser at det er både fordeler og ulemper ved bruk av digitale løsninger i NAV. Teknologiløsningene gir mulighet for aktiv deltakelse for de av brukerne som har ressurser og teknologisk kompetanse og ressurser, men forfatterne viser at det også er utfordringer knyttet til kommunikasjonen med brukerne. Forfatterne finner at NAV-veilederne tilpasser sin arbeidsrettede oppfølging til de nye teknologiske verktøyene og samtidig anvender de disse på en måte som passer inn i deres arbeidshverdag. Samtidig blir noen utfordringer knyttet til rettsikkerhet ved bruk av digitale verktøy i NAVs oppfølgingsarbeid påpekt. Dette viser at det er behov for kontinuerlig utvikling av NAVs digitale løsninger og kunnskapsutvikling om hvordan brukerreting, medvirkning og forsvarlig saksbehandling kan sikres gjennom bruk av digitale verktøy.

I antologien rettes søkelyset også mot veilederrolle og lederutvikling i NAV. Erfaringer viser at tidspress og manglende mestring påvirker

veiledernes holdninger til brukerne. Erfaringene synliggjør behov for læring og utvikling i veilederrollen – dette vil påvirke kvaliteten i arbeidet, øke trivselen og forhindre utbrenthet og dermed bidra til bedre helse og redusert sykefravær. NAV er et hierarkisk og målstyrt byråkrati. Erfaringene viser at lederutvikling basert på medvirkningsprosesser kan fremme mer tillitsbasert og kunnskapsfasiliterende ledelse i et NAV som også en lærende organisasjon som utvikler teamarbeid og internt og eksternt samarbeid.

KAN NAV HÅNDTERE INKLUDERINGS- UTFORDRINGENE ALENE?

Denne antologien viser at NAV-ansattes handlingsrom er styrt av lovgivning samt ulike retningslinjer fra arbeids- og velferdsforvaltningen, som igjen er styrt av aktiveringspolitikken. Diskusjonene er mange rundt hvor «raus» velferdsstaten er eller bør være med hensyn til ytelser, og hvor «stram» den bør være med hensyn til å stille krav til mottakere av ytelser. Det kan være lett å miste av syne at arbeidsrettede bistandsformer utgjør rettigheter for borgere, på lik linje med økonomisk sikring, når diskusjonene omhandler innstramminger og strenge aktivitetskrav. For NAVs brukere med ulik grad av helsemessige og sosiale problemer kan mangelfull eller inadekvat oppfølging i kombinasjon med NAVs sanksjoneringsadgang utgjøre uforholdsmessig stort press på enkeltindivider og deres familier. I flere bidrag i denne antologien har NAV-ansatte beskrevet behov for tidsressurser og kompetanse til tettere oppfølging i både kvantitet og kvalitet. Dette leder oss til å fremme diskusjonen om en universell minimumsinntekt for alle. Kildal (2006) beskriver hvordan en slik ordning kan gi en minimumssikring for borgerne, uavhengig av hvem de er og hvordan de lever. Særlig for borgere som av ulike grunner strever med å komme inn i eller forbli i arbeidslivet, grunnet eksempelvis psykiske, rusrelaterte eller ulike sosiale problemer, kan en universell minimumsinntekt skape større økonomisk trygghet. En annen gevinst kan være at NAVs tidsbruk til saksbehandling, arbeidsevnevurdering, behovsprøving og kontroll kan skyves over til mer og bedre arbeidsrettet bistand.

På en konferanse i 2019 oppsummerte NAVs kunnskapsdirektør resultatene av arbeidslinja slik: «Hvis vi titter på kurven over folk som er

utenfor arbeidslivet, så er den kurven helt flat om vi skal være dønn ærlige. Det betyr at vi har en lang vei å gå før vi når målene.»¹ Det ser ut til å være bred enighet også i nordisk forskning om at aktiveringspolitikken ikke har fungert etter hensikten (Bredgaard & Halkjær, 2016; Andersen, Caswell & Larsen, 2017; Frøyland, Schafft & Spjelkavik, 2019; Larsen & Caswell, 2020). Om vi i liten grad har lyktes, så tyder utviklingen i arbeidslivet på at det vil bli enda vanskeligere for sårbare grupper i tida framover. Det vil i så fall bli stadig viktigere å utvikle NAVs kompetanse innen arbeidsinkludering for sårbare og utsatte grupper.

Flere av bidragene i denne antologien at arbeidsinkludering er en utfordring som NAV neppe kan håndtere eller løse alene, og at også andre deler av støtteapparatet må bli mer involvert. Ulike brukergruppers utfordringer og behov tilsier behov for bistand av andre velferdsinstanser som eksempelvis helse- og omsorgstjenester, flyktningetjenester og barnevernstjenester, for å kunne lykkes i sin arbeidsinkluderingsprosess. Dersom kunnskap om psykisk helse tilsier at arbeidsdeltakelse bør være en del av behandlingen (Berge & Falkum, 2013), og forskningen på sårbare unge voksne framhever arbeid som supplement og alternativ til tradisjonell skole (Frøyland mfl., 2020), bør også helse- og skolesektoren utvikle egen inkluderingskompetanse og samarbeid med arbeidslivet. Ser vi utvikling av inkluderingskompetanse i et lengre tidsperspektiv, vil ulike velferdstjenesters innsats for å forebygge ulike former for utenforskap til utdanning, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse utgjøre viktige bidrag.

AVSLUTTENDE OPPSUMMERING

Vi har i dette avsluttende kapitlet vist til at utviklingen i arbeidslivet vil skape framtidige utfordringer for NAV, den enkelte NAV-ansatte og for de av NAVs brukere som tilhører mer utsatte og sårbare grupper. Dette er utviklingstrekk som vil kreve kontinuerlig fagutvikling på arbeidsinkluderingsfeltet. Vi har drøftet hvordan arbeidsinkludering for brukere med mer omfattende støttebehov fordrer at NAVs ansatte får anledning til å utvikle tilstrekkelig inkluderingskompetanse i form av kunnskaper og ferdigheter innenfor fagområder som er relevante for brukeres situasjoner, utfordringer og behov samt innenfor lovforståelse og -anvendelse i brukerrettet arbeid. Samtidig har vi holdt fram at inkluderingskompetanse

¹ Kunnskapsdirektør i NAV, Yngvar Åsholt, sitert i Klassekampen 19.11.2019.

er et viktig utviklingsområde også på arbeidsplasser som tar imot NAVs brukere, og vi har hevdet at NAV og arbeidsplassene i større grad må utvikle denne inkluderingskompetansen sammen. Til sist har vi holdt fram brukeres rettssikkerhet gjennom borgernes grunnlovfestede rett til arbeidsfremmende bistand fra myndighetene. NAVs samfunnsmandat for å fremme overgang til arbeid må være sikret gjennom ulike tilnærminger til ulike brukere. Dette krever adekvat handlingsrom for tilpasninger, men også adekvat kompetanse til å gjøre nødvendige utredninger, vurderinger, prioriteringer og valg innenfor NAVs arbeidsrettede innsats. Det å vektlegge inkluderingskompetanse i NAV og i utdanninger som forsyner NAV med nye ansatte, er viktige rammebetingelser for at NAV skal kunne møte framtidens utfordringer innen fagfeltet arbeidsinkludering.

REFERANSER

- Andersen, N. A., Caswell, D. & Larsen, F. (2017). A new approach to helping the hard-to-place unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352. <https://doi.org/10.1177/1388262717745193>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Meld. St. 33 (2015-2016).
- Berge, T. & Falkum, E. (2013). *Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse*. Oslo: Gyldendal.
- Bredgaard, T. & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 47–59. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(01-02), 52–66. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-04>
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* Rapport 2017:31. Oslo: Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/introduksjonsprogram-og-norskopplæring>
- Fervers, L (2019). Healing or deepening the scars of unemployment? The impact of activation policies on unemployed workers. *Work, Employment and Society*, 35(1), 3–20. <https://doi.org/10.1177/0950017019882904>

- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Frøyland, K., Schafft A. og Spjelkavik Ø. (2019). Tackling increasing marginalization: Can support-side approaches contribute to work inclusion? I H. Hvid & E. Falkum (2019), *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Life*. London: Routledge.
- Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., Bernstrøm, V. H., Ballo, J. G. & Frangakis, M. (2020). *Lindesneslosen. Sluttrapport*. AFI-rapport 2020:11. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/6495>
- Heggebø, K., Bråthen, M. og Hermansen, Å. (2020). Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak –hjelp til selvhjelp? Helserelatert ulikhet i sysselsetting blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(01-02). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-05>
- Hyggen (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelser av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(04), 236–251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01>
- Ikdahl, I. (2020). Rettssikkerhet i velferdsstaten. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(01), 3–6. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-01-01>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A.A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of Young Unemployed – A Comparative Study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kildal, N. (2006). Universalisme versus målretting: – de evig tilbakevendende argumenter. *Nordisk sosialt arbeid* 26(1), 2–13. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-01-02>
- Kjønstad, A, Syse, A. & Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

- Larsen, F. & Caswell, D. (2020). Co-Creation in an era of Welfare Conditionality – Lessons from Denmark. *Journal of Social Policy*, First View, 1–19. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000665>
- Lima, I. & Grønlien, E. (2020). Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket. *Arbeid og velferd* 2, 2020. Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-2005/Flere_mottar_uf%C3%B8retrygd_og_sosialhjelp_etter_innstramming_i_AAP-regelverket
- Schafft, A. og Spjellkavik, Ø (2014). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. Hva er god inkluderingskompetanse?* Rapport 2014:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6237>
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M.C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgeforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi.* Rapport 1, 2020. NORCE Samfunnsforskning, UiT Norges arktiske universitet. Hentet fra <https://app.cristin.no/results/show.jsf?id=1795788>
- Spjellkavik, Ø. & Evans, M. (2007). Impressions of Supported Employment in Europe. *Occasional Paper* nr. 8, 2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6340>
- Sverdrup, I. B. (2016). Automatisert saksbehandling – Effektivitet på bekostning av rettssikkerhet? *Stat og Styring*, 26(02), 38–40. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-02-14>
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 45–65. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03>
- Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aasheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>
- Åsholt, Y. (2019). Innlegg på Velferdskonferansen 31.10 – 1.11 2019, sitert i *Klassekampen* 19.11.2019.

ARBEIDSINKLUDERING, LÆRING OG INNOVASJON I NAV – FORFATTERPRESENTASJONER

Kapittelforfattere

Synnøve Thomassen Andersen er professor ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid. Videre er hun prodekan for forskning ved Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning. Thomassen Andersen har en ph.d. i informatikk og er også utdannet barnevernspedagog. Hennes vitenskapelige publikasjoner dekker en rekke områder med vekt på velferdsteknologi, digitalisering, fleksibilisering og informasjonsinfrastrukturer samt studier av innovasjon relatert til brukermedvirkning i helsearbeid og sosialt arbeid.

Cathrine Arntzen er ergoterapispesialist og professor i helsefag ved UiT Norges arktiske universitet. Hun er faglig leder ved Senter for omsorgsforskning, nord, og har klinisk erfaring fra spesialist- og kommunehelsetjenesten. Arntzen driver rehabiliteringsforskning med særlig interesse for brukermedvirkning, hverdagslivshåndtering, forløp og tjenesteutvikling.

Marcela Douglas (ph.d.) er sosialantropolog og arbeider som senterleder ved Senter for fredsstudier ved UiT Norges arktiske universitet. I forskningsprosjektet ALIN arbeidet hun også som førsteamanuensis ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Nord) ved UiT. Douglas' forskningsarbeider retter seg mot minoriteter innenfor kommunale tjenester, menneskerettigheter og audiovisuelle metoder. Hennes publikasjoner omhandler flyktninger og innvandrere i møte med barnevern, NAV og foreldreveiledningsprogram, brudd på menneskerettigheter i Chile og bruk av audiovisuelle metoder i forskning og formidling.

Liv Bodil Eide er barnevernspedagog og sosialantropolog og arbeider som universitetslektor ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid. Hun har allsidig erfaring fra sosialfaglig arbeid og undervisning. Eides interesse- og forskningsfelt omfatter relasjonen mellom velferdsstatens brukere og profesjonelle, med særlig fokus på bruk av teknologi og andre sosiomaterielle forhold. Videre studerer hun hvordan studentaktive læringsformer kan fremme sosialarbeiderstudenters utvikling av personlig og profesjonell kompetanse.

Gunn Elin Fedreheim har en ph.d. i sosiologi og er tilsatt som postdoktor ved Barentsinstituttet ved UiT Norges arktiske universitet. Hun har i arbeidet med sitt kapittel i antologien også vært tilsatt som førsteamanuensis ved Institutt for vernepleie ved UiT. Fedreheim forsker på policyutvikling, implementering, samstyring, medvirkning og deltakelse i politikkutforming. Hun har erfaring fra studier av naturressursforvaltning, arbeidsinkludering og levekårene til personer med utviklingshemming og samisk bakgrunn. I forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN) har Fedreheim ledet arbeidspakke 4: «Hurtigsporordningen. Evaluering av samhandling mellom stat og kommune i inkludering av flyktninger».

Jan Erik Henriksen arbeider som dosent i sosialt arbeid ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid. Han er udannet sosionom, er nordsamiskspråklig og har i mange år deltatt i diskusjonene om helse- og sosialfaglig arbeid og bidratt i den samiske nasjonsbyggingen. Han har hatt og har fortsatt en rekke nasjonale og internasjonale verv. Hans forskningsinteresser er sosiale nettverk, urfolksorientert sosialt arbeid, dekolonialisering, konflikthåndtering og gjenopprettende praksis. I forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN) har Henriksen ledet arbeidspakke 3: «Metodeutvikling for arbeidsinkludering av unge – Inkludering, tillit og gjenoppretting».

Ida Hydle er professor II ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid, og hun er også knyttet til NOVA/OsloMet. Hun er lege og sosialantropolog og har en ph.d. i begge fagfelt. Hun har blant annet arbeidet i fem år som rådgivende lege i Trygdeetaten før NAV-reformen, utviklet video-opplæring for trygdeansatte i sosialmedisinsk tenkning og praksis, arbeidet i 20 år som mekler og forsker innen feltet konflikthåndtering, gjenopprettende rett og praksis.

Thomas Johansen har en ph.d. i psykologi og arbeider som seniorforsker ved Nasjonal kompetansetjeneste for arbeidsrettet rehabilitering. Han forsker på hvordan vi kan forbedre klinisk praksis ved å bruke kognitiv tilnærming i arbeidsrettet rehabilitering. Johansen forsker også på sammenhengen mellom kognisjon, emosjon, jobbrelatert mestringstro, arbeidsevne og arbeidsdeltakelse.

Aina A. Kane er dosent i rettsvitenskap/velferdsrett ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid, og har tidligere erfaring fra advokatvirksomhet. Kanes forskningsområder omhandler rettsikkerhet og myndighetsutøvelse innenfor barnevern, helse- og omsorgstjenester og NAV. Hennes publikasjoner omfatter velferds- og forvaltningslovgivning samt studier av hvordan profesjonsutøvere forstår og tar i bruk de rettslige rammene for tjenesteutøvelse. I forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN) har Kane ledet arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor».

Trude H. P. Karlsen er sosionom med master i sosialt arbeid og arbeider som universitetslektor ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid. Hun har tidligere jobbet mange år som veileder ved NAV Tromsø. Hennes masteroppgave omhandlet hvordan erfaringer fra prosjektet «Utvidet oppfølging i egen regi» blir overført mellom NAV-kontor. Karlsen er faglig opptatt av hvordan en kan få fram de gode sosialfaglige løsningene i NAV og andre organisasjoner i en presset arbeids hverdag, og hvordan en kan dele erfaringer om disse. Hun er også opptatt av hvordan en får til tverretattlig samarbeid til beste for brukeren.

Marlene Bruun Lauridsen er doktorgradsstipendiat ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for helse- og omsorgsfag. Hun er pedagog og har lang arbeidserfaring fra oppsøkende og psykososialt arbeid med ungdom og unge voksne. Lauridsen er mekler i konfliktrådet og utdanner seg nå til instruktør i mindfulness. Hennes forskningsinteresser omfatter dannelse, kommunikasjon, konflikthåndtering og traumeforståelse. Hun er opptatt av å skape gode tilnærminger for ivaretagelse og utvikling av mellommenneskelig og tverrprofesjonell kompetanse innen helse- og sosialfaglig utdanning og praksis.

Mai Camilla Munkejord er sosialantropolog og har en ph.d. i samfunnsvitenskap, begge deler fra UiT Norges arktiske universitet. Etter å ha jobbet som professor i samfunnsvitenskap i flere år har hun nå valgt en sideveis kvalifiseringsstilling som postdok/forsker i omsorgsvitenskap ved Senter for omsorgsforskning Vest ved Høgskolen på Vestlandet. Hun har en bistilling som forsker I (Research Professor) ved NORCE – Norwegian Research Centre. Munkejord har ledet en rekke eksternfinansierte prosjekter,

inkludert ALIN-prosjektet som denne boken er et resultat av. Hun veileder ph.d.-studenter på ulike fagfelt og forsker primært på temaer som aldring i urfolkssamfunn samt eldreomsorg med fokus på hjemmetjenester, sykehjem, familieomsorg og det som på engelsk kalles «live-in-carers».

Even Nerskogen (cand.polit.) er statsviter med spesialisering innen organisasjon og ledelse og arbeider som rådgiver ved Arbeids- og miljømedisinsk avdeling ved Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Nerskogen har tidligere vært førstelektor og stipendiat ved Institutt for samfunnsfag ved UiT Norges arktiske universitet. Hans forskningsinteresser kretser rundt reformer, endring, ledelse og atferd i organisasjoner.

Ida Martine Pettersen er utdannet sosiolog ved UiT Norges arktiske universitet. Hun har tidligere arbeidet som vitenskapelig assistent og arbeider nå som universitetslektor ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for vernepleie. Pettersens forskningsinteresser er arbeidsinkludering av flyktninger, og hun har forsket på samarbeid mellom kommune og NAV.

Walter Schönfelder har en mastergrad i sosialt arbeid fra Tyskland og en ph.d. i sosiologi fra Norge. Han er professor ved UiT Norges arktiske universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid. Sentralt i forskningsinteressene står sosialfaglig profesjonsutøvelse innen NAV, barnevern og de kommunale omsorgstjenestene. I de senere årene har han forsket på sosial omsorg for eldre og på effektive metoder for arbeidsinkludering. Schönfelder har ledet arbeidspakke 2: «Bruk av jobbspesialister i NAV» i ALIN-prosjektet.

Øystein Spjelkavik er sosiolog og seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet, og er tilknyttet Kompetansesenter for arbeidsinkludering (KAI). Han er særlig interessert i temaer knyttet til arbeidsinkludering og utvikling av inkluderingskompetanse i arbeidslivet. Han har gjennomført en rekke evalueringer og oppdrag innen anvendt forskning og aksjonsforskning, har publisert flere bidrag i bøker og artikler og er en ofte brukt foredragsholder i undervisning og på nasjonale og internasjonale konferanser.

Kommentartekstforfattere

Siv-Linda Andreassen er sosionom og arbeider som metodeleder for jobbspesialister innenfor Individuell jobbstøtte (IPS) og utvidet oppfølging ved NAV Harstad. Hun har erfaring fra sosiale tjenester og kvalifiseringsprogrammet og har drevet selvbildegupper for unge. Andreassens profesjonelle perspektiver omhandler å snu historier for å gi personer styrke til endring.

Guro Asphaug er cand.mag. fra Universitetet i Tromsø og har arbeidet som veileder ved NAV Harstad de siste 20 årene. Hun har tidligere arbeidserfaring fra skolen og privat næringsliv. Hennes faglige interesser retter seg mot veiledningsmetodikk og organisasjonsteori.

Gry Eikanger er utdannet sosionom med videreutdanning i alvorlige psykiske lidelser, mellomfag i sosiologi og variert veilederkompetanse. Hun jobber med ungdom på vei inn i arbeid og et digitalt karrierevalgkonsept ved NAV Harstad, og har tidligere erfaring fra Tromsklinikken og Harstad kommune, nå tilknyttet NAV. Eikanger har i store deler av sin karriere jobbet prosjektrettet og er opptatt av å få fram kompetansen og styrkene til dem hun treffer, kombinert med veiledning for at de valgene den enkelte tar, er deres egne og ikke styrt av andre eller systemet.

Eigil Granhøy-Markussen er utdannet teolog og har i tillegg en MBA-grad samt et delemne i offentlig rett. Han arbeider i dag som fagansvarlig ved NAV Tromsø. Han har tidligere arbeidserfaring fra Kirkens Bymisjon, Krisesenteret, frivillig arbeid og helsesektoren. Hans faglige interesser retter seg mot inkludering i arbeidslivet.

Kari Eltvik Hanssen har hovedfag i sosiologi og arbeider som enhetsleder ved NAV Harstad. Hun har tidligere arbeidserfaring fra Justis- og politidepartementet, Aetat Oslo og Akershus/NAV Akershus, Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Tiltak Akershus og Arbeidstilsynet. Hennes faglige interesse retter seg mot organisasjon og ledelse, sosial- og velferdstjenester, arbeid, helse og inkludering.

Ida Marie Hermansen har en mastergrad i arbeids- og organisasjonspsykologi og arbeider som metodeveileder i Utvidet Oppfølging ved NAV Gamle Oslo. Hun har tidligere arbeidserfaring som jobbspesialist i Forsøket Kjerneoppgaver i NAV, en testpilot for oppfølging i egenregi med Supported Employment som arbeidsmetodikk. Hennes profesjonsperspektiv retter seg spesielt mot arbeidsinkludering og psykososialt arbeidsmiljø.

Gunn Annie Kileng er sosionom og arbeider som seniorrådgiver hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Hun har siden år 2000 arbeidet i sosialtjenesten / NAV Tromsø, de siste elleve årene i en lederrolle. Kilengs forskningsinteresser omfatter relasjoner mellom mennesker, kommunikasjon og kommunikasjonens preferanse, samt hvordan profesjonsutøvere som representanter for velferdsstaten, ivaretar aspektene makt, avmakt, hjelp og kontroll.

Hilde Michelsen er utdannet innenfor sosialt arbeid og har i tillegg en bachelor i offentlig administrasjon og ledelse. Hun arbeider som leder ved NAV Sør-Varanger. Michelsen har det meste av sin erfaring knyttet til ulike roller i NAV, og da særskilt innenfor det sosialfaglige området og ungdomsarbeid. Hennes profesjonsperspektiv omfatter en urokkelig tro på at det fins muligheter for alle til utdanning og i arbeidslivet, og at man gjennom det helhetlige sosialfaglige arbeidet på NAV virkelig kan gjøre en forskjell, samtidig som man tenker jobbmuligheter for alle.

Tove-Lill Stabel er sosionom, med videreutdanning i veiledning, relasjons- og nettverksarbeid samt utdannings- og yrkesrådgivning. Hun jobber i dag i en todelt stilling, som veileder for oppfølging av sykmeldte ved NAV Tromsø og som NAV-rådgiver ved HelseArbeid-senteret. Hun er opptatt av faglig utvikling på arbeidsplassen og gode læreprosesser både internt og i møter med jobbsøkere og arbeidstakere.

Vibeke Stenstrøm er avdelingsleder i NAV Harstad, avdeling for Tett oppfølging. Stenstrøm er adjunkt med tilleggsutdanning og har tidligere arbeids erfaring fra skoleverket, prosjektledelse Grønn omsorg og elleve år i NAV. Hennes profesjonsperspektiv omhandler relasjonsbygging i møtet med NAVs brukere.

Ane Stø er utdannet sosiolog ved Universitetet i Oslo og arbeider som seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hun har jobbet i NAV siden 2009, først som veileder for brukere med arbeidsavklaringspenger. Hun begynte i direktoratet i 2012, med ansvar for forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontor, som siden har blitt Utvidet oppfølging i NAV. Hennes faglige interesse retter seg mot Supported Employment og inkluderingskompetanse.