

The background features a minimalist design with three blue circles of varying sizes and two thin blue lines. One line starts from the top left and extends towards the center, while another starts from the top right and extends towards the center. The circles are positioned in the upper and lower right areas of the page.

Masteroppgave: Oppfølgingsarbeid av arbeidssøkere i Nav- mottak

Master i Sosialt arbeid
ved Universitetet i Stavanger
Høst 2013

Kandidatnr: 4532

Astrid Vik

Sammendrag

I min masteroppgave i sosialt arbeid ble følgende problemstilling valgt:

”Er Nav ansattes oppfølging av arbeidssøkere i samsvar med Nav-reformens intensjon?”

Ut fra problemstillingen ønsket jeg å få frem hvordan veiledere i publikumsmottak i Nav jobber med oppfølging av arbeidssøkere, og hvorvidt de mener at det jobbes i samsvar med intensjonen med Nav reformen. Ved å sammenligne veiledernes beskrivelser av praksis opp mot Navs mål og Navs føringer for oppfølgingsarbeid med arbeidssøkere, foretok jeg også en egen vurdering av hvorvidt de jobber i samsvar med Nav reformens intensjon.

Jeg tok utgangspunkt i sentrale dokumenter som beskriver innholdet i Navs mål og føringer for oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere i Nav. Jeg valgte å belyse problemstillingen ut fra teori om sosialt arbeid, herunder symbolsk interaksjonisme som er et egnet perspektiv for å belyse møtet mellom veileder og arbeidssøker.

Brukermedvirkning blir omtalt i Navs mål, og er sentralt i oppfølgingsarbeidet. En utfordring i denne sammenheng er veileders ansvar for å påse at bruker er aktiv arbeidssøker, og at bruker tar ansvar for egen situasjon. Dette innebærer at veileder har mulighet til å stille krav ovenfor bruker for å aktivisere bruker og sette konsekvens dersom bruker ikke følger opp. Veileders rolle innebærer et maktspekt og jeg har med bakgrunn i litteratur sett nærmere på dette forholdet. Maktspektet i relasjonen mellom veileder og bruker innebærer også etiske utfordringer, noe som også ble sett nærmere på i oppgaven.

Jeg gjennomførte kvalitative intervju av totalt 10 veiledere i mottak ved 2 Nav kontor for å få deres syn på hvordan de beskriver og vurderer sitt eget arbeid. Funn fra intervjuene som er presentert i oppgaven kan ikke generaliseres til å omfatte andre Nav kontor, men vil likevel kunne gi kunnskap på dette området.

Veilederne gav selv uttrykk for at de jobber i samsvar med intensjonen. Mine funn viser at oppfølgingsarbeidet som helhet var i samsvar med intensjonen, men deler av enkelte mål ble ikke oppfylt. Hovedårsaken til at veilederne ikke jobbet helt i samsvar med alle mål var at de manglet tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene de var satt til.

Forord

Jeg startet masteroppgaven 2012, og er nå ferdig med oppgaven.

Jeg vil rette en stor takk til dyktige veiledere i Nav som var sporty og stilte opp på intervju.

Jeg vil også takke lederne ved kontorene som bidro til å organisere intervjuene.

Takk til kollegaer som har stilt opp på vakter under studiet.

Takk til Anders og Eskil på seks måneder for tålmodighet og støtte underveis i prosessen.

Takk til Olga, Dagfinn og Marianne for timer med barnepass.

Tilslutt vil jeg takke veileder Erik Paulsen for god veiledning med oppgaven.

15.11.13

Astrid Vik

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
1. Innledning	5
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstilling og avgrensning.....	6
Del 1	9
2. Nav reformens mål.....	9
2.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.....	10
2.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.....	10
2.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.....	11
3. Organisasjonen Nav	12
3.1 Navs mål	12
3.1.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.....	13
3.1.2 Et velfungerende arbeidsmarked.....	14
3.1.3 Rett tjeneste og stønad til rett tid.....	14
3.1.4 God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov.....	15
3.1.5 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning	15
4. Sosialt arbeid i Nav	17
4.1 Symbolsk interaksjonisme.....	18
4.1.1 Definisjon av situasjonen	18
4.1.2 Sosial interaksjon	19
4.1.3 Symboler	20
4.1.4 Vektlegging av aktivitet	21
5. Oppfølgingsarbeidet i Nav	22
5.1 Oppfølgingsverktøy/ metodikk.....	23
5.2 Brukermedvirkning i Nav	24
5.3 Maktperspektivet	27
5.4 Verdigrunnlag og etikk.....	29
6. Oppsummering av del 1	32
DEL 2:.....	34
7. Metodekapittel:	34
7.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming	34
7.2 Hermeneutikk som forståelsesramme.....	35
7.3 Utvalg	35
7.4 Datainnsamling.....	38
7.5 Reliabilitet og validitet	42
7.6 Forskningsetiske overveielser.....	43

8.	Gjennomgang og drøfting av funn	44
8.1	Avklaring av innsatsbehov- 14 A vedtak	44
8.2	Tett oppfølging ut fra brukers situasjon	48
8.3	Bruk av tiltak	52
8.4	Brukermedvirkning i Nav	57
8.5	Makt.....	62
8.6	Etikk i møte med bruker	66
8.7	Ulike utfordringer i oppfølgingsarbeidet.....	71
8.7.1	Mangel på tid og resurser	71
8.7.2	Forhold ved brukers situasjon	74
8.7.3	Grensesnitt på kontoret.....	76
8.8	Jobbes det ut fra intensjonen og bidrar oppfølgingsarbeidet til å skaffe arbeid?	77
9.	Avslutning med konklusjon	84
	Vedlegg	88

1. Innledning

I min masteroppgave knyttet til Master i sosialfag ved UIS, vil jeg med utgangspunkt i Nav (Ny arbeids og velferdsforvaltning)- reformens intensjon belyse hvordan Nav ansatte i publikumsmottak jobber med oppfølging av arbeidssøkere. Jeg vil i studien se nærmere på publikumsmottak ved to lokale Nav kontor i forskjellige kommuner.

Publikumsmottak er lokalet hvor man kommer inn ved personlig oppmøte på et Nav kontor, og vil i oppgaven bli omtalt som mottak. Arbeidssøkere som får oppfølging i mottak er i utgangspunktet ordinære arbeidssøkere, noe som innebærer at arbeidssøkere med utvidet innsatsbehov ikke vil bli omtalt i oppgaven.

Nav er et resultat av en omfattende velferdsreform hvor de to tidligere statlige etatene Aetat (Arbeidsmarkedsetaten) og Trygdeetaten ble slått sammen med kommunenes Sosialtjeneste, noe som har resultert i en betydelig omorganisering av samtlige etater og etableringen av lokale Nav kontor i alle kommuner i Norge. Lislrud påpeker at undersøkelser før Nav reformen viste at alle tre etater fikk kritikk av befolkningen angående manglende tilgjengelighet på telefon og fremmøte, ikke god nok tilgang til informasjon, manglende lydhørhet for brukers erfaringer/ ønsker, sprikende råd, lite individuell tilpasning av tjenester, og lange ventetider på vedtak og gjennomføring. Nav reformen kom til som følge av et behov for å endre etatenes organisering, arbeidsform, servicegrad og hvilke tiltak som skulle tilbys (Lislrud, 2010).

Intensjonen med reformen er at flere skal raskere ut i arbeid og aktivitet og tjenester skal tilpasses brukernes behov. Ved etablering av Nav kontorene skal brukerne få 1 dør inn til velferdstjenestene og 1 veileder å forholde seg til ved behov for oppfølging. Nav skal ha et helhetssyn, og forvaltningen skal være kostnadseffektiv, hvor det ved behov for tiltak iverksettes rett tiltak til lavest mulig kostnad.

I årene etter Nav reformen har det vært rettet mye kritikk mot reformen. Kritikken har kommet fra media, brukere, politikere, fagforeninger og fra ansatte i Nav, og handler om at brukerne ikke får tjenestetilbudet de har krav på. Nav reformens "far" Dagfinn Høybråten kom selv med kritikk av reformen i artikkelen "dårligere service for brukerne (Aftenposten 2009). Nav blir i artikkelen kritisert for dårlig service, lite brukerorientering, manglende oppfølging, kasteballeffekter og lang saksbehandlingstid.

Noe av kritikken mot Nav kan ses i lys av at det ved gjennomføring av reformen var behov for opplæring i nytt regelverk og nye datasystemer, og på samme tid ble det forventet at de ansatte skulle ha full produksjon. En tidligere Nav direktør Tor Saglie påpekte at det har tatt tid å etablere nye kontorer og IKT system, og fokuset fremover må være å møte brukere med faglighet og oppfølging med fokus på innholdet i tilbudet som gis (Hernes m.fl., 2010).

Hvorfor er temaet oppfølgingsarbeid med arbeidssøkere i mottak aktuelt? Nav kontoret er stedet hvor intensjonen med reformen i hovedsak skal realiseres. I møte med veilederne skal brukerne bli møtt med service, respekt, motta veiledning og helhetlig oppfølging ut fra behov. Mange brukere får sitt første møte med Nav i publikumsmottaket hvor veilederne har ansvar for korrekt avklaring av brukers behov, og gi riktig veiledning om Navs tjenester. Hvordan oppfølgingsarbeidet gjennomføres, er interessant med tanke på om dette arbeidet bidrar til å nå Navs hovedmål. Jeg håper også at oppgaven bidrar til å belyse eventuelle utfordringer med oppfølgingsarbeid og hvordan man på best mulig vis kan gi god oppfølging til arbeidssøkere i Nav mottak.

1.1 Bakgrunn

Jeg er selv ansatt som veileder i publikumsmottak ved et Nav kontor hvor jeg jobber med oppfølging av arbeidssøkere. Ved å fordype meg i oppgavens problemstilling får jeg mulighet for faglig utvikling med tanke på om nåværende måte å jobbe på i oppfølgingsarbeidet fungerer slik det er tenkt ut fra intensjonen. Min bakgrunn som ansatt innebærer at jeg har en for forståelse av organisasjonen og et erfaringsgrunnlag knyttet til temaet som vil kunne prege oppgavens fremstilling. I arbeidet med oppgaven har jeg hatt et bevisst forhold til min rolle som ansatt. Jeg har ikke foretatt intervju ved eget kontor, og har ikke kjennskap til de ansatte som ble intervjuet.

1.2 Problemstilling og avgrensning

På bakgrunn av ovennevnte ble følgende problemstilling utarbeidet:

Er Nav ansattes oppfølging av arbeidssøkere i samsvar med Nav-reformens intensjon?

Ut fra problemstillingen ønsker jeg å få frem de ansattes syn på oppfølging av arbeidssøkere, og se dette i lys av intensjonen med Nav reformen gitt gjennom Navs mål og føringer. Jeg er

opptatt av å få frem de ansattes subjektive opplevelse av sin praksis på dette området og hvorvidt de mener at det jobbes i samsvar med intensjonen med Nav reformen.

For å belyse problemstillingen har jeg gjennomgått litteratur og gjennomført kvalitative intervju av totalt 10 veiledere i mottak ved 2 Nav kontor for å få deres syn på hvordan de beskriver og vurderer sitt eget arbeid. Målet med intervjuene var å finne ut hvilke erfaringer veilederne har fra oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere, hvordan de mener de jobber i forhold til intensjonen og selv vurdere veiledernes erfaringer opp mot intensjonen.

Funn fra denne studien kan ikke generaliseres til å omfatte andre Nav kontor, men vil likevel kunne gi kunnskap på dette området. Oppgaven har fokus på de ansatte sitt perspektiv og tar ikke høyde for hva arbeidssøkerne mener om den oppfølging de får fra Nav. Man kunne i tillegg ha undersøkt brukernes synspunkt i form av brukerundersøkelser for å få en mer fullstendig oversikt på dette området. På grunn av tidsperspektiv og oppgavens omfang får jeg dessverre ikke mulighet for å gå inn på begge deler. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i de ansattes perspektiv da jeg finner det interessant å undersøke hvordan oppfølgingsarbeidet utføres i Nav mottak.

Til tross for at studien ikke kan generaliseres til å omfatte andre Nav kontor, og at brukerundersøkelse ikke er en del av studiet, kan denne studien være til hjelp i utforming av Navs arbeidsmetodikk med tanke på om noe kan gjøres annerledes på dette området. Eventuelle funn fra studien vil som et supplement til brukerundersøkelser og andre studier kunne benyttes til å forbedre arbeidet med oppfølging av arbeidssøkere i Nav.

I første del av oppgaven vil jeg presentere teori som belyser intensjonen med Nav og innholdet i oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere. Det vil først bli sett på intensjonen med Nav reformen som er beskrevet i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), deretter vil det bli sett på Navs mål som er utarbeidet på bakgrunn av intensjonen. Det vil i tillegg til St.prp.46 (2004-2005) bli tatt utgangspunkt i Navs mål når det blir sett på om oppfølgingsarbeidet er i samsvar med intensjonen, da innholdet i Navs mål er mer detaljert beskrevet.

Jeg vil deretter beskrive sosialt arbeid og redegjøre for perspektivet symbolsk interaksjonisme i sosialt arbeid. St.prp 46 (2004-2005) legger vekt på at ansatte skal ha faglig kunnskap og kunne sette seg inn i brukers situasjon. Sosialt arbeid er et fag som belyser interaksjonen som

skjer i møte mellom mennesker. Perspektivet symbolsk interaksjonisme benyttes for å forstå hvordan mennesker handler og kommuniserer med hverandre, definerer sin situasjon, og hvordan man kan forstå den andres adferd. Det er dermed godt egnet for å belyse oppfølgingsarbeidet.

Oppfølgingsarbeidet vil deretter bli redegjort for ved å beskrive innholdet i Navs strategi for oppfølging og interne føringer som beskriver hvordan oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere skal gjennomføres. Brukermedvirkning blir omtalt i Navs mål, og er sentralt i oppfølgingsarbeidet. Jeg vil ut fra litteratur belyse brukermedvirkning i oppfølgingsarbeidet i Nav. Veileder har ansvar for å påse at bruker er aktiv arbeidssøker, mens bruker har et ansvar for egen situasjon. Dette innebærer at veileder har mulighet til å stille krav ovenfor bruker for å aktivisere bruker og sette konsekvens dersom bruker ikke følger opp. Veileders rolle innebærer et maktspekt og jeg vil med bakgrunn i litteratur se nærmere på dette forholdet. Tilslutt vil det bli sett på etikken knyttet til veilederrollen i Nav mottak.

I oppgavens andre del vil jeg beskrive metodisk tilnærming hvor jeg redegjør for vitenskapsteoretisk forståelsesramme, hvilket utvalg som ble gjort, hvordan datainnsamlingen foregikk, reliabilitet og validitet av data som ble samlet inn, og forskningsetiske overveielser. Ut fra intervjuene som ble foretatt, utarbeidet jeg kategorier som blir drøftet i lys av intensjonen med reformen. Kategoriene som ble utarbeidet var avklaring av innsatsbehov 14A, tett oppfølging ut fra brukers situasjon, bruk av tiltak, brukermedvirkning i Nav, makt, etikk i møte med bruker, ulike utfordringer i oppfølgingsarbeidet, jobbes det ut fra intensjonen og bidrar oppfølgingsarbeidet i Nav til å skaffe arbeid. Disse kategoriene blir nærmere redegjort for i metodekapittelet.

Del 1

2. Nav reformens mål

Nav reformen er den største velferdsreformen i nyere tid hvor tidligere Aetat, Trygdetaten og Sosialtjenesten er samordnet i en etat.

Bakgrunnen for reformen var at en del brukere ble kasteballer mellom de ulike etatene og sosialkomiteen la i 2001 frem et forslag for Stortinget hvor de ba Regjeringen undersøke muligheten for en felles etat for å løse dette. I Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) foreslo Regjeringen Bondevik to statlige etater: en pensjonsetat og en etat for tjenester og ytelser til personer i arbeidsfør alder med behov for inntekets sikring, i tillegg til at stat og kommune skulle samarbeide om en førstelinjetjeneste. Et flertall på Stortinget mente at dette ikke ville løse utfordringene med kasteballproblematikk og Rattsutvalget ble oppnevnt i 2003.

Utvalget skulle utrede ulike organisasjonsmodeller og i deres innstilling NOU 2004:13 anbefales modellen med to statlige etater fordi en etat ville innebære utfordringer med ledelse, intern kompleksitet, omstillingsevne og fleksibilitet.

I 2005 la Regjeringen Bondevik II fram Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, med forslag om en statlig Arbeids- og velferdsetat med oppgaver fra Aetat og trygdetaten, og at det skulle etableres felles statlige og kommunale Nav-kontor i hver kommune. Forslaget fikk bred støtte i Stortinget og Nav ble etablert 01.07.2006.

(www.regjeringen.no , bakgrunn for reformen)

I følge St.prp. nr 46 ble en samordning ansett å være et viktig virkemiddel for at flere skulle raskere tilbake i jobb, gi økt tilgang på arbeidskraft og bekjempe fattigdom. Regjeringen la følgende mål til grunn for reformen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Målene innebærer at man skal få flere i arbeid, støtte opp mot et inkluderende arbeidsliv, ha fokus på hele mennesket og at brukernes samlede behov i større grad skal styre tjenestene som gis (St.prp 46, 2004-2005).

2.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.

Målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad begrunnes både ut fra et samfunnsperspektiv og ut fra den enkeltes behov. Arbeidskraft er samfunnets viktigste ressurs og høy yrkesdeltakelse er nødvendig å finansiere velferdsordningene (St.prp. nr.46, 2004-2005). Arbeid er i følge regjeringen den beste garanti mot fattigdom og sosiale forskjeller, bidrar til realisering av egne evner og gir mulighet for læring og sosial inkludering. Målet innebærer at flest mulig av de som har forutsetninger, kommer i jobb på et nivå som de kan klare over tid.

I følge St.prp 46 er hovedmålet med Nav reformen jobb. For å oppnå dette skal brukere være aktive jobbsøkere og få tett oppfølging fra Nav. I tilfeller hvor arbeidssøkere ikke klarer å skaffe arbeid på egenhånd skal Nav bidra til å øke jobbmulighetene

For de som ikke uten videre kan komme i ordinært arbeid, anses det som viktig å stimulere til tilrettelagt arbeid, noe som innebærer at mennesker bør få anledning til å benytte sin arbeidsevne ut fra eget nivå. Et bidrag i så måte er Intensjonsavtalen om inkluderende arbeidsliv (IA avtalen, 2010), en avtale mellom arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene og staten hvor partene har som mål å forebygge og redusere sykefraværet, hindre utstøting fra arbeidslivet og øke ansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne.

2.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.

Målet innebærer at tjenester skal tilpasses brukers behov. De ansatte skal avklare brukers behov tidlig og ved behov sette i verk individuelt tilpassede tiltak for å øke mulighetene til å skaffe arbeid. I Stortingsmelding nr. 9 fremgår viktigheten av å gi tilpasset hjelp så tidlig som mulig fordi tilknytningen til arbeidsmarkedet svekkes over tid.

For å oppnå målet skal brukerne møtes med respekt og ha mulighet for medvirkning og innflytelse i egen sak. Tjenestene skal tilpasses brukernes behov ved å gi god service, respekt, informasjon, være tilgjengelig, ha kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Det skal være fokus på brukermedvirkning på systemnivå i form av brukerundersøkelser/ kontakt med brukerorganisasjoner og på individnivå ved at bruker aktiviseres, ha ansvar for egen situasjon og medvirke i utarbeidelsen av egen aktivitetsplan ved behov (St.prp 46, 2004-2005).

St.prp 46 legger vekt på at ansatte skal ha faglig kunnskap og kunne sette seg inn i brukers situasjon, regelverket må gjøre det mulig med individuell tilpasning men bruker må selv bidra aktivt.

2.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

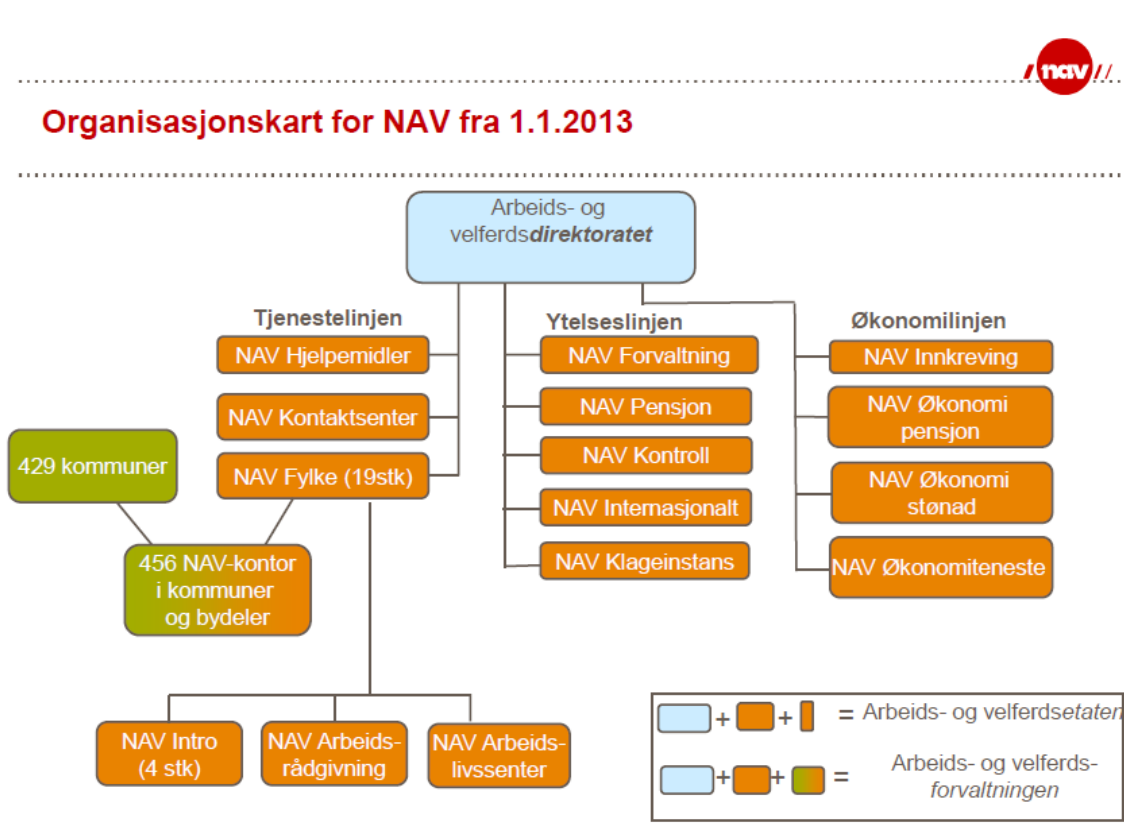
Dette målet innebærer at Nav skal gi helhetlig oppfølging og ivareta alle brukergrupper. Alle som kan være i jobb skal få tilbud om arbeid eller arbeidsrettede tiltak og de som har nedsatt arbeidsevne skal få anledning til å delta i det sosiale fellesskapet og få brukt sine evner og muligheter. For å oppnå målet om en helhetlig tilnærming skal det ved behov vurderes tilbud og tjenester og utarbeides en helhetlig, individuell plan i samarbeid med bruker. Den helhetlige tilnærmingen til bruker vil forsterkes ved et godt samarbeid til andre aktører i stat og kommune.

Regjeringen stiller krav til at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte. Nav må bruke ressursene på rett tiltak og tjenester (formålseffektivitet) uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). En kostnadseffektiv drift blir definert som «*riktig kvalitet til lavest mulig kostnad*» (St.prp 46: 56, 2004-2005).

Det stilles også krav til at bruk av tjenester og tiltak skal systematisk evalueres i forhold til hva som er målet med innsats og det blir stilt klare mål og resultatkrav til Nav. I den forbindelse anses det som viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen tar eget ansvar for gjennom forskning og utvikling å få økt kunnskap om hvilke tiltak og arbeidsmetoder som har effekt. For å få dette til kreves samarbeid med for eksempel forskningsmiljø, arbeidslivet og brukerorganisasjoner (St.prp 46, 2004-2005).

3. Organisasjonen Nav

Nav ble etablert 01.07.2006 og har 456 Nav- kontor i alle kommuner og ulike bydeler. Bedriften har 19 000 medarbeidere, av disse er 5000 ansatt i kommunene og 14 000 ansatt i staten. Nav har en tjenestelinje, en ytelseslinje og en økonomilinj. I ytelseslinjen jobber spesialenhetene med ulike folketrygdtytelser for å frigi tid til oppfølging på Nav kontorene. Se modell for oversikt over Navs organisering. (www.nav.no, om nav)



3.1 Navs mål

For å kunne innfri de tre målene med reformen har Nav utarbeidet sine egne mål som er

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Et velfungerende arbeidsmarked
- Rett tjeneste og stønad til rett tid
- God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Disse målene kan man finne på Nav sine hjemmesider.

Videre skal vi se på hva Nav legger i målene sine og hvordan de går frem for å nå disse målene. Med tanke på problemstillingen i denne oppgaven vil noen av målene kun nevnes kort.

For å følge opp hvordan Nav jobber og justere retningen til Nav-skuta sender Arbeidsdepartementet ut et tildelingsbrev hvert år til Arbeids- og velferdsdirektoratet hvor departementet gir rammer og retningslinjer som Nav må forholde seg til. På bakgrunn av tildelingsbrevet fra arbeidsdepartementet utarbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet mål og disponeringsbrev som sendes ut til fylkene hvert år. Dette har betydning for hvordan Nav jobber i forhold til å oppfylle intensjonen med reformen.

3.1.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

Dette målet er videreført fra reformens mål og i målsettingen ligger noe av kjernen bak hensikten med Nav reformen. Nav har et internt opplæringsdokument, ”Nyansatt i Nav”, hvor det fremgår at for å få flere i arbeid og aktivitet skal tjenester tilpasses brukers behov og bruker skal få oppfølging helt frem til vedkommende er i jobb eller har fått sin situasjon endelig avklart.

I Mål og disponeringsbrev 2012 presiseres det at det er viktig med god kvalitet på avklaringen av den enkelte brukers behov. Ved en behovsvurdering vil man kunne se om bruker klarer å komme seg raskt ut i arbeid på egenhånd eller om vedkommende har behov for tiltak for å bli i stand til å skaffe arbeid.

Veilederne i mottak som jobber med oppfølging av arbeidssøkere skal tidlig gjennomføre behovsvurdering, og det skal være god kvalitet på avklaring av brukers behov. I behovsvurderingen avklares det hvilken innsats bruker har behov for fra Nav for å komme i arbeid, og vurderingen som gjennomføres av veilederne i mottak, kan ha 3 mulige utfall: standard innsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for arbeidsevnevurdering. Behov for arbeidsevnevurdering er en mer omfattende vurdering av bistandsbehovet. Veilederne i mottak jobber med arbeidssøkere som har standard og situasjonsbestemt innsats.

Ved utfall standard innsats forventes det at bruker raskt kommer i arbeid på egenhånd og det kan utarbeides en avtale om aktivitet. Dersom innsatsbehovet settes til situasjonsbestemt innebærer dette at bruker har vansker med å skaffe arbeid, bruker har rett til å delta i

utforming av en aktivitetsplan og Nav kan vurdere tiltak som kvalifisering og jobbsøking (Standard for arbeidsrettet brukeropfølging). Dersom bruker har behov for tjenester fra Nav for å skaffe arbeid, skal tjenestene tilpasses brukers behov og bruker skal få oppfølging helt frem til vedkommende er i jobb.

St.prp 46 påpeker at for å oppnå målet om arbeid skal brukerne være aktive jobbsøkere og få tett oppfølging fra Nav. Dette innebærer at brukere har et ansvar selv for å skaffe arbeid ved å søke aktivt jobb. Veileder skal gi tett oppfølging og dersom arbeidssøkerne ikke klarer å skaffe arbeid på egenhånd, kan ulike tiltak bidra til å øke jobbmulighetene (St.prp 46, 2004-2005).

3.1.2 Et velfungerende arbeidsmarked

Nav skal ha god kunnskap om hvilke behov arbeidsgivere har, hvordan arbeidsmarkedet er lokalt, regionalt og nasjonalt for å tilrettelegge for effektiv formidling av arbeidskraft. (Mål og disponeringsbrev, 2012)

Nav har egne markedsavdelinger som har ansvar for kontakt med arbeidsgivere og bistår i rekrutterings- og nedbemanningsprosesser. Nav Arbeidslivssenter kan bistå arbeidsgivere med sykefraværsarbeid.

Veilederne i mottak har ikke ansvar for tett oppfølging av bedrifter på generell basis og målet ”et velfungerende arbeidsmarked” vil derfor ikke blir nærmere omtalt i oppgaven. Det er likevel viktig at veilederne i mottak har generell arbeidsmarkedskunnskap og et godt samarbeid med bedrifter der dette er aktuelt, da dette kan bidra til økt formidling til stillinger og større treffsikkerhet ved innvilgelse av tiltak.

3.1.3 Rett tjeneste og stønad til rett tid

Nav skal sikre at brukere får god informasjon om sine rettigheter, vedtak som fattes skal være korrekte og utbetalinger skje til rett tid. Kontorene skal arbeide målrettet for å sette i verk riktige tiltak til rett tid ved hjelp av riktige virkemidler (Nyansatt i Nav, 2011).

Dette målet er også i fokus hos Arbeidsdepartementet noe som fremgår av disponeringsbrevet 2012. For å oppnå målet skal oppfølger gjøre en behovsvurdering hvor bruker medvirker for å

avklare hva som skal til for at bruker kommer raskt ut i arbeidsliv eller aktivitet. Det skal også vektlegges at rett ytelse utbetales til rett tid (Mål og disponeringsbrev 2012)

Arbeidsdepartementet fremhever også viktigheten av å overholde saksbehandlingstider, revurdering av ytelse skal starte i god tid før stønadstid er utløpt, overgang fra en ytelse til en annen skal skje på en effektiv måte og saksbehandlingstid skal ned.

Med tanke på mottaksarbeidet er det viktig å gjøre en riktig behovsvurdering i en tidlig fase for å oppnå målet om rett tjeneste til rett tid. I denne prosessen er det viktig å ha en god kommunikasjon hvor de ansatte lytter til bruker og bruker medvirker i avklaringen av sine behov om hva som skal til for å skaffe arbeid. Ved å sikre grunnleggende behov som stønad til livsopphold og bolig, bidrar dette til å gjøre forholdene enklere for jobbsøking.

3.1.4 God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov

Ut fra internt opplæringsdokument skal tjenester tilpasses den enkelte bruker og Nav må ha et godt samspill med bruker for å kunne hjelpe vedkommende til å skaffe arbeid eller øke deltakelse. Nav skal yte service og møte brukerne med respekt og forståelse.

I oppfølgingsarbeidet innebærer dette å møte bruker der bruker er, og at veileder og bruker har et godt samarbeid i avklaringen av brukers forutsetninger og behov. Brukerne skal ha medvirkning underveis i prosessen, og skal oppleve å bli møtt på en god måte av veilederne i Nav.

3.1.5 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Ved at etatene er samlet og stat og kommune har inngått et partnerskap, er tanken at brukerne skal oppleve et helhetlig tilbud hvor tjenestene er samlet under et tak. Brukerne skal i følge opplæringsdokumentet bli møtt med respekt og god service. Nav skal bidra til økonomisk og sosial trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet.

Som bruker kan man søke på tiltak og ytelser i et og samme Nav kontor. Dersom en bruker har behov for oppfølging mot arbeid og registrerer seg som arbeidssøker, har bruker en veileder å forholde seg til.

I følge mål og disponeringsbrevet (2012) må Nav gjennomføre en kontinuerlig utvikling- og forbedringsprosess for å kunne møte brukere med helhetlig innsats, rett ytelse og rett aktivitet/ tiltak. Kompetanseheving innen veiledningsmetodikk og arbeidsrettet oppfølging omtales som en forutsetning for å kunne løse Nav sine oppgaver på en kvalitativ og effektiv måte.

4. Sosialt arbeid i Nav

St.prp 46 (2004-2005) legger vekt på at ansatte skal ha faglig kunnskap og kunne sette seg inn i brukers situasjon. Sosialt arbeid er et fag som belyser interaksjonen som skjer i møte mellom mennesker. Oppfølgingsarbeidet innebærer endringsarbeid hvor veilederne skal hjelpe brukerne fra arbeidsledighet til arbeid. Sosialt arbeid og herunder symbolsk interaksjonisme forklarer hvordan menneskets adferd har sammenheng med hvordan mennesker oppfører seg rundt andre og kommuniserer med andre mennesker. Veilederne adferd har betydning for adferden til brukerne og vil påvirke oppfølgingsarbeidet. En veileder vil kunne både eskalere, avvæpne, myndiggjøre og umyndiggjøre en bruker med sin adferd og med måten veileder kommuniserer med bruker på. Veilederne skal ut fra Navs mål ”God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov” ha et godt samspill med brukerne. Veilederne skal gi god service og møte brukerne der de er, bruker skal møtes med respekt og forståelse.

Ut fra samme mål nevnt over skal brukerne ha stor grad av medvirkning i prosessen om å nå målet om arbeid. Villadsen omtaler et sentralt prinsipp i sosialt arbeid som er «å myndiggjøre klient ved å yte hjelp til selvhjelp» (Järvinen m.fl.: 195, 2003). Dette innebærer å praktisere brukermedvirkning som, i følge Navs mål skal være sentralt i oppfølgingsarbeidet.

Sosialt arbeid kan defineres på følgende måte:

”Sosialt arbeid som yrke fremmer sosial endring, problemløsning i forhold mellom mennesker, myndiggjøring og frigjøring av mennesker for å forbedre deres velbefinnende. Ved å utnytte teorier om menneskelig atferd og sosiale system, griper sosialt arbeid inn i det mennesker samhandler med sine miljø. Prinsipper om menneskerettigheter og sosial rettferdighet er grunnleggende i sosialt arbeid.” (IFSW, 2012).

Langeng og Stene omtaler Nav som en god ramme for å utøve sosialt arbeid. De påpeker at individuell og helhetlig oppfølging er et viktig element i sosialt arbeid. Dette er også sentralt i Navs mål. I tillegg innehar Navs oppfølgingsstrategi et sosialfaglig fokus ved at tett individuell oppfølging skal gis ut fra brukers ståsted, og bruker skal bli aktivt involvert og ha eierskap i eget liv. Det anses også som viktig i Nav at veileder har et tillitsforhold til den enkelte bruker, samhandlingen skal medføre at brukere får reell medvirkning, og veileder skal behandle bruker med respekt (Hernes, m.fl., 2010).

God kommunikasjon i oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkerne er sentralt for at bruker og veileder skal kunne ha et godt samarbeid. Dersom bruker og veileder har tilsvarende

oppfatning om mål og forventninger vil dette bidra til å gjøre oppfølgingsarbeidet enklere og mer effektivt. Symbolsk interaksjonisme er et sentralt perspektiv i sosialt arbeid som kan belyse hvordan interaksjon mellom mennesker fører til en adferd hos menneskene. Perspektivet kan bidra til å belyse mulighetene som finnes i god kommunikasjon.

4.1 Symbolsk interaksjonisme

Symbolsk interaksjonisme, først betegnet av Herbert Blumer i 1937, er et perspektiv som handler om å forstå menneskers handlinger. Levin og Trost omtaler at perspektivet kan brukes for å analysere menneskelig atferd, grupper og samfunnet (Levin og Trost, 2005:10).

Symbolsk interaksjonisme baserer seg på de fem hjørnesteinene «Definisjon av situasjonen», «All interaksjon er sosial», «Vi interagerer ved hjelp av symboler» (språk/ ord/ mimespill), «Mennesket er aktivt» og «Vi handler, oppfører oss og befinner oss i nået» (Levin og Trost, 2005:11).

Jeg har valgt å se nærmere på ”definisjon av situasjon”, ”sosial interaksjon”, ”symboler” og ”mennesket er aktivt”, fordi jeg anser dette som mest relevant for oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere.

4.1.1 Definisjon av situasjonen

Thomas & Znaniecki (Levin og Trost, 2005:11) skrev «*If men define situations as real, they are real in their consequence. (Hvis menneskene definerer eller oppfatter situasjonen som virkelig, er den også virkelig i sine konsekvenser)*”.

I følge Levin og Trost innebærer definisjonen at det man oppfatter er den enkeltes virkelighet og oppfatningen er bestemmende for den enkeltes adferd. Betydningen en situasjon eller hendelse har for den enkelte, er avhengig av den enkeltes perspektiv på situasjonen/hendelsen. Hvordan en person definerer situasjonen får betydning for vedkommendes atferd, og på samme tid går vedkommende gjennom en prosess hvor situasjonen omdefineres underveis (Levin og Trost, 2005). Sosial interaksjon må læres, og utvikles når mennesker utsetter seg for sosiale situasjoner i møte med andre mennesker. På bakgrunn av dette vil perspektivet på situasjonen kunne endre seg ved ny erfaring, og man vil kunne omdefinere situasjoner i etterkant, eller definere annerledes dersom samme situasjon/hendelse oppstår på ny.

Levin og Trost påpeker at en situasjon utgjøres av personene som samhandler i tillegg til konteksten de inngår i (Levin og Trost, 2005). Dersom veileder og bruker møtes for å diskutere et bestemt tema, vil samtalen, argumentene som brukes og den enkeltes adferd være annerledes enn dersom de samme personene tok samtalen på en kafe som to bekjente eller likestilte fremmede.

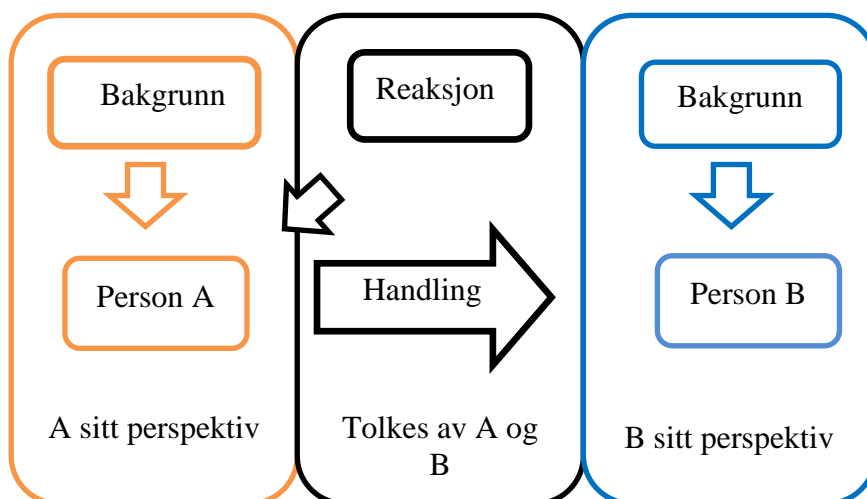
4.1.2 Sosial interaksjon

I følge Levin og Trost er sosial interaksjon å kommunisere utad, for eksempel ved bruk av tale, kroppsspråk og utseende. Å kommunisere kan også være å ikke si noe eller ikke å gjøre noe når det forventes at man skal gjøre noe. Her er språk og mangel på sådan viktig for hvordan andre oppfatter den enkelte. Personer med begrenset ordforråd i språket som blir brukt, kan bli oppfattet som mindre intelligente (Levin og Trost, 2005).

I følge Mead (inspirert av Dewey) ”handler menneskene i forhold til seg selv og til omgivelsene, de reagerer ikke kun på stimuli utenfor handlingen” (Levin og Trost, 2005:39).

Meads triadiske interaksjonssystem, en modell som består av 3 element belyser dette (Levin og Trost, 2005:103):

1) Man handler 2) i den av seg selv definerte situasjon, 3) man oppfatter og tolker respons i forhold til egen definisjon av situasjonen.



Figuren over prøver å illustrere det triadiske interaksjonssystemet. Den oransje boksen er hvordan A definerer situasjonen. Den svarte boksen er felles og tolkes av både A og B. Den blå boksen er hvordan B definerer situasjonen. Begge personer har sin definisjon av situasjonene i prosessen av det triadiske systemet, og personene har hver sin interaksjonskjede.

I følge symbolsk interaksjonisme vil bruker og veileder fortolke situasjoner basert på den enkeltes fortolkning av den andres adferd. Ut fra Meads interaksjonssystem vil personene utføre handlinger/ ha en adferd basert på egen fortolkning av andres handlinger/adferd. En veileders fortolkning av en brukers adferd vil kunne få en konsekvens for bruker og omvendt. Veileder har for eksempel mulighet for å stille krav til bruker eller utøve en ekstraservice som vedkommende ikke plikter å gjøre.

4.1.3 Symboler

Ord er i følge Levin og Trost de vanligste symbolene vi bruker i det daglige. Ord må ha samme betydning for personen som benytter dem og andre som vedkommende kommuniserer med for at ordene skal kunne være symboler. Hvilken betydning et ord har, avhenger av definisjonen av situasjonen. I følge Mead foregår interaksjon mellom mennesker ved bruk av gester, og når en gest får samme mening blir den et symbol som er signifikant. Ved bruk av spesielle symbol som benyttes kan partene lettere forutse atferden hos den andre og seg selv (Levin og Trost, 2005).

Levin og Trost hevder at ord og symboler har et innhold som er følelsesladet, og dette medfører at symboler ikke er nøytrale. Vi tenker og handler med følelser, og dette medfører at man ikke er objektive. Ut fra symbolsk interaksjonisme er følelser også atferd, og symboler som benyttes er handlinger som får frem følelser hos personen og andre i interaksjonen. (Levin og Trost, 2005)

I tilfeller hvor Nav ansatte benytter symboler som forstås internt i organisasjonen, kan det være en fare for at dette ikke gir samme mening for alle brukerne. Lundberg viser til en kvalitativ studie hvor 29 personer ble intervjuet. Et av forholdene som kom frem var at brukerne ble møtt med et byråkratisk språk hvor flere brukere ga uttrykk for å ha vanskeligheter med å forstå innholdet i det Nav ansatte fortalte. (Hansen m.fl., 2013).

4.1.4 Vektlegging av aktivitet

”Vi handler og oppfører oss hele tiden, vi er aktive” (Levin og Trost, 2005:18).

I symbolsk interaksjonisme er ikke mennesket noe, det gjør noe. Det forandrer seg og plasseres derfor ikke i statiske båser som for eksempel dominant men er dominerende (Levin og Trost, 2005).

Levin og Trost sier at som følge av at mennesker er aktive og har ulik definisjon av situasjoner er de vanskelige å forutsi. Man må sette seg inn i personens helhetlige situasjon, personens definisjon av situasjonen og hvordan vedkommende forstår symbolene, slik at man har mulighet for å forstå handlingene til personen (Levin og Trost, 2005).

Nav har som mål å ta utgangspunkt i brukers helhetlige situasjon for å kunne gi best mulig tilpasset oppfølging ut fra behov. I oppfølgingsarbeidet hvor veileder skal hjelpe bruker til å nå målet om arbeid eller aktivitet, kan det være hensiktsmessig å forstå personen i situasjonen og vite noe om hvordan personen definerer sin egen situasjon.

5. Oppfølgingsarbeidet i Nav

Oppfølgingsarbeidet i Nav blir i dokumentet "Strategi for oppfølging av brukere" definert som "All samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål om arbeid og/eller aktivite." (Amdir., 2007:4).

Oppfølgingsmodellen illustrerer en oversikt over arbeidet med oppfølging av brukere.



Oppfølgingsmodellen (Amdir, 2007:4).

Modellen viser en generell oversikt over oppfølgingsarbeidet, og oppfølgingen skal være individuelt tilpasset den enkelte bruker. Det kan være behov for å revurdere tidligere konklusjoner eller innholdet i plan, og bestillingen kan endres underveis etter eventuelle erfaringer med virkemidler. Ved bestilling, forteller bruker om sitt behov og forventninger, og ut fra en dialog utformes bestillingen. I kartlegging vurderes brukers ressurser, muligheter og hindringer i forhold til bestilling (Amdir: 2007).

Oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere i mottak innebærer at arbeidssøkere får tett oppfølging som er individuelt tilpasset ut fra den enkeltes brukers behov. Veileder skal gjennomføre en avklaring av brukers situasjon og fatte vedtak om innsatsbehov. Vedtak om innsatsbehov kan ha tre utfall: standard innsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for en arbeidsevneevaluering. I "Retningslinjer for oppfølgingsvedtak" fremgår det at dersom behovsvurderingen gir grunn til å tro at situasjonsbestemt innsats ikke er nok å komme i jobb, skal det gjennomføres en arbeidsevneevaluering. Arbeidsevneevalueringen avklarer hvorvidt en

bruker har nedsatt arbeidsevne, og om vedkommende har behov for standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra Nav. Ved standard innsats er brukerne i stand til å skaffe jobb på egenhånd. Situasjonsbestemt innsats innebærer at bruker har enkelte utfordringer med å skaffe jobb. Spesielt tilpasset innsats innebærer at arbeidsevnen er nedsatt, på grunn av sosiale, helsemessige eller andre forhold. Varig tilpasset innsats innebærer at brukere har varig nedsatt arbeidsevne, og kan ikke skaffe arbeid (Avdir, 2010).

Ved situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats skal det ut fra ”Retningslinjer for oppfølgingsvedtak” utarbeides en aktivitetsplan som beskriver mål og virkemidler for å komme i jobb (Avdir, 2010). Skulle det vise seg å være vanskelig å gjennomføre planen ved at bruker ikke får ønsket jobb, kan plan og innsatsbehovet evalueres og endres.

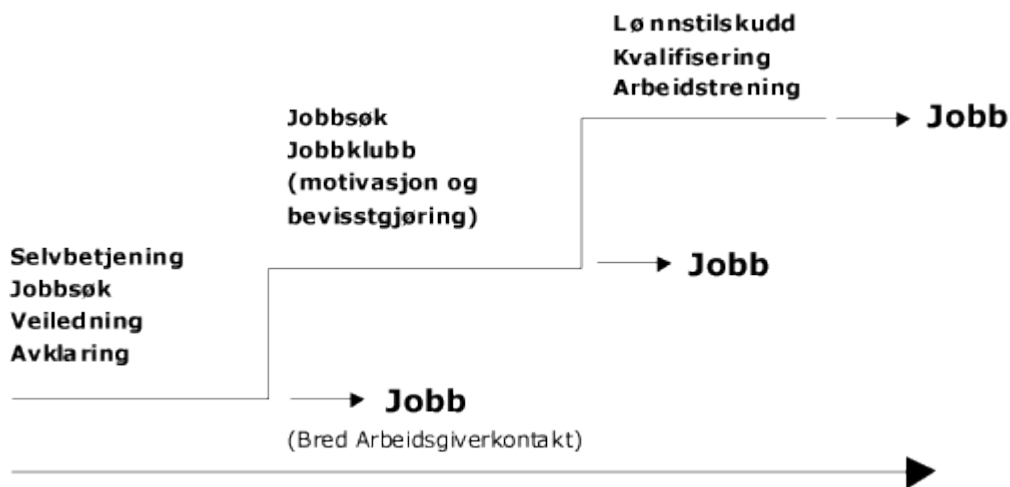
I lov om Arbeids og velferdsforvaltningen § 14 a fremgår det at det er en lovfestet rettighet å få et vedtak om innsatsbehov for registrerte arbeidssøkere, og brukere har rett til en arbeidsevnevurdering dersom de har behov for en mer omfattende vurdering av innsatsbehovet. Vedtaket skal inneholde muligheter for å skaffe jobb, hvilket arbeid som er målet, brukers behov for innsats, hvilken type innsats som kan være aktuell og om, eventuelt i hvilken grad arbeidsevnen er nedsatt. I § 15 kommer det frem at kontoret tidligst mulig skal foreta en avklaring av brukers helhetlige behov, og tilbud om tjenester skal utformes i samarbeid med bruker i så stor utstrekning som mulig. Dette er i samsvar med Navs mål om viktigheten av at brukers behov blir tidlig avklart. Brukers mulighet for medvirkning vil kunne innebære bedre kvalitet på avklaringen og på utformingen av tjenestetilbudet (Nav loven, 2006).

Oppfølgingsmodellen til Nav sier ingenting om hvilke metoder eller tilnærminger veilederne skal bruke i møte med bruker. De enkelte Nav kontor har mulighet for å velge metode/ tilnærming i arbeid med brukere.

5.1 Oppfølgingsverktøy/ metodikk

NOU 2012 beskriver forhold ved oppfølgingsarbeidet og påpeker at Nav i stor grad jobber ut fra en felles arbeidsmetodikk og tiltaksforskrift hvor det tas utgangspunkt i brukers individuelle behov. Ved gjennomgang av registrering som arbeidssøker skjer første avklaring

som resulterer i et vedtak om innsatsbehov. Veilederne skal gi veiledning, tett oppfølging og sikre at arbeidssøkerne søker aktivt jobb (NOU 2012:6).



Tiltakstrappen (NOU 2012:3)

I følge NOU 2012 praktiserer Nav en trinnvis tilnærming i oppfølgingsarbeidet, hvor målet er jobb på alle trinn. Arbeidssøker får avklaring og enkel veiledning fra Nav og søker jobb på egenhånd på første trinn av tiltakstrappen. Dersom dette ikke fører til jobb bistår Nav med formidlings- og arbeidsrettet bistand, som kan skje i form av veiledning i jobbsøking, hvor jobbklubb kan være et mulig tilbud. Det øverste trinnet innebærer arbeidsmarkedstiltak. Formålet med denne tilnærmingen er å bidra til riktig bruk av ressurser for å redusere brukers avstand til ledige jobber (NOU 2012).

Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging (Standarden) er et oppslagsverk som brukes internt i Nav som støtte i oppfølgingsarbeidet med brukere. Standarden er et nyttig verktøy som har lenker til regelverk og detaljerte sjekklister som beskriver de ulike prosessene i oppfølgingsarbeidet, for eksempel hvordan man gjennomfører behovsvurdering, prinsipper for gode oppfølgingssamtaler, hvordan utarbeide aktivitetsplan og bruk av arbeidsrettede tiltak. (Avdir, 2010)

5.2 Brukermidvirkning i Nav

Bruker kan i følge Rønning og Solheim defineres som "en som er i kontakt med offentlige tjenester" (Jenssen, 2012:45). Hansen m.fl. påpeker at begrepet bruker ble innført på bakgrunn av at myndighetene ønsket å gi et signal om en mer likeverdig relasjon mellom brukerne og ansatte i offentlig etat. I tidligere sosialtjenesten ble begrepet "klient" brukt,

trygdeetaten benyttet begrepet ”medlem” og Aetat omtalte personer for ”brukere” (Hansen m.fl, 2013). Veilederne i Nav er i kontakt med brukere av offentlige tjenester og det er et mål at brukerne skal medvirke i oppfølgingsarbeidet.

Begrepet bruker eller brukerorientert tjenestetilbud er en mellomting mellom et ”klient-tilbyder” forhold og et ”kunde-tilbyder” forhold. Hans Chr. Garmann Johnsen (1997:24) beskriver disse tre forholdene i en klient, bruker og kundeorientert tabell:

	Klientorientert	Brukerorientert	Kundeorientert
Hvem definerer tjenestens innhold	Produsent/profesjon	Gjensidig definisjon	Tilbyder/Kunde
Hvem avgjør hvilken tjeneste som skal ytes/kjøpes	Produsent	Dialog	Tilbyder/Kunde
Hvem stiller diagnose	Produsent	Medaktør	Kunde
Hvem løser problemet	Produsent	Partnerskap	Kunde

Tabellen innebærer at i et klientorientert forhold er det veileder som fatter alle beslutninger uten innspill fra klient. I et kundeorientert forhold bestiller kunden en tjeneste som blir levert, mens i et brukerorientert forhold har veileder og bruker et samarbeid og beslutninger fattes i fellesskap. Ved å ta utgangspunkt i tabellen over innebærer brukermedvirkning at veileder og bruker har en felles forståelse av problemet/ utfordringen, avgjør innhold i tjeneste og valg av tjeneste i fellesskap, og løser problemet i et partnerskap.

Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet. Nav loven § 6 omtaler brukermedvirkning på systemnivå, og Nav loven § 15 omtaler brukermedvirkning på individnivå:

”Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester” (Nav loven § 6).

«Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren» (Nav loven § 15).

Andreassen påpeker at brukermedvirkning i Nav ikke er brukerstyring, fordi Nav har beslutningsmyndighet, og brukermedvirkning innebærer ut fra Nav loven mulighet til å uttale seg (Andreassen, 2009).

Brukermedvirkning kan i følge St.prp 46 defineres som ”*mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning*”. Veilederne skal ta utgangspunkt i brukers behov, tjenestene skal tilpasses det enkelte individ, og brukers behov skal i større grad styre hvilke tjenester, og hvordan tjenestene gis (St.prp. nr.46, (2004-2005):10, og NOU2004:13). Dette innebærer at bruker i tillegg til mulighet for medvirkning også har en plikt til å medvirke, og det er en forventning til at bruker tar ansvar for egen situasjon.

Brukermedvirkning er sentralt for å nå målet om arbeid og aktivitet, og tjenester skal tilpasses brukers behov (St.prp. nr.46, (2004-2005)). For å nå målet om rett tjeneste til rett tid skal bruker også medvirke ved vurdering av innsatsbehov (Mål og disponeringsbrev, 2012).

I følge Dahl/ Aas innebærer brukermedvirkning ”*både en rettighet, et verktøy for samarbeid, en metodisk tilnærming, et virkemiddel og en holdning*”. Ved at brukerne får mulighet til medvirkning og utforming av tjenestetilbudet, kan dette bidra til mer treffsikre tiltak, og at brukerne i større grad opplever kontroll over egen situasjon (Dahl/Aas, 2011:30).

Jenssen (2012) omtaler at sosialarbeiderrollen har behov for en holdningsendring hvor brukere får anerkjennelse med tanke på at brukerne har kunnskap om egen situasjon og myndighet til å bestemme i forhold til et eventuelt problem og hva som skal gjøres videre. Sosialarbeiderrollen endres i denne sammenheng fra ”å vite at” til ”å vite hvordan”, brukeren er ekspert på eget liv og sosialarbeideren medvirker i prosessen (Jenssen 2012:161). Hvorvidt bruker får mulighet for medvirkning og i hvilken grad dette skjer kan oppleves ulikt ut fra hvordan veileder og bruker definerer brukermedvirkningens innhold. Jenssen viser til en studie som ble gjennomført i 2006 av HUSK Agder, delprosjekt 2, hvor brukere ble intervjuet angående sine opplevelser av hvorvidt de opplevde aktiv medvirkning. Flere brukere opplevde mindre grad av brukermedvirkning ved at veiledere forsøkte å overtale dem til å akseptere forslag til løsninger som ikke var i samsvar med brukernes ønsker (Jenssen, 2012).

Hansen m.fl påpeker at Nav har et stort fokus på brukermedvirkning, men lite konkrete metoder for hvordan brukermedvirkning skal gjennomføres. Brukermedvirkning gjelder innen rammen av arbeidslinjen hvor målet er jobb (Hansen m.fl., 2013). Dette kan innebære utfordringer med tanke på hvordan brukermedvirkning gjennomføres i praksis, og i hvilken grad bruker får mulighet for medvirkning.

Sherry Arnstein utarbeidet modellen om deltakerstigen i 1969 for å vise grader av borgeres deltakelse i samfunnet. Modellen kan også benyttes for å vise grad av brukers mulighet for medvirkning/ deltakelse (Jenssen, 2012).

Brukermedvirkning

8. trinn: Borgerkontroll	Ulike grader av borgermakt
7. trinn: Delegert makt	
6. trinn: Partnerskap	
5. trinn: Representasjon	Grader av legitimering
4. trinn: Konsultasjon	
3. trinn: Informasjon	
2. trinn: Terapi	Ikke deltakelse
1. trinn: Manipulasjon	

Jenssen (2012:48)

Arnsteins deltakerstige kan illustrere ulik grad av medvirkning og deltakelse på ulikt nivå. På øverste trinn deltar og medvirker brukerne i beslutninger, og har fått makt til å delta i saker som angår dem. Øverste «trinn» i stigen står i motsetning til grader av legitimering og i verste fall ingen medvirkning fra bruker.

I Nav kan denne modellen ses i sammenheng med at makt og fordeling av makt mellom partene har betydning for hvorvidt bruker får mulighet til medvirkning. Dersom bruker skal ha mulighet for reell medvirkning innebærer det at veileder gir bruker mulighet for medvirkning. Ved fokus på at bruker skal ha eierskap til beslutningen som tas, har bruker stor grad av deltakelse og medvirkning i prosessen.

5.3 Maktperspektivet

I følge Foucault er makt i tillegg til å være strukturell også en strategi som mennesker benytter i visse sammenhenger. Makt kan utøves for å nå et mål og for å nå gjennom med det man ønsker, selv der man opplever motstand. Kommunikasjon er viktig i denne sammenheng, og den som har mulighet til å definere situasjonen kan påvirke hvordan et problem skal forstås, og hvordan det kan løses (Askeland, 2011). Et eksempel på dette kan være byråkratisk språkbruk, hvor veiledere i Nav kan definere situasjonen på en slik måte at bruker ikke forstår

hva som blir sagt. Hansen m.fl. omtaler at enkelte brukere har byråkratisk kompetanse som innebærer ” å ha innsikt i hvordan forvaltningen arbeider, og ha sosiale ferdigheter og evne til å framstille sin situasjon i tråd med dette ” (Hansen m.fl, 2013:74). Hvorvidt brukerne har byråkratisk kompetanse vil kunne få betydning for innholdet i oppfølgingen og brukers mulighet for å påvirke veileders avgjørelser.

Järvinen m.fl. omtaler at mye av den utøvende makten kan være en del av ansattes myndighetsområde og anses å være ”legal”. Andre ganger kan ansatte utøve makt utover det de har myndighet til, hvor maktutøvelsen da gjerne er basert på den ansattes egen subjektive oppfatning om hva som er best for bruker i gitt situasjon. «Kjennetegn ved denne type makt er at den ikke omtales som makt, og ikke oppfattes av de berørte som maktutøvelse, noe som kan ha sammenheng med at de ansatte blir ansett som profesjonelle og innehar en hjelperrolle» (Järvinen m.fl., 2005:10).

Relasjonen mellom bruker og Nav innebærer et maktaspekt hvor veilederne har makt. Hansen m.fl. omtaler at maktforholdet er ambivalent med tanke på at veilederne tilbyr hjelp og på samme tid har en kontrollfunksjon, hvor veilederne har makt til å gi bruker muligheter i tillegg til at veilederne kan stille krav som kan medføre konsekvenser for bruker, for eksempel bortfall av ytelse (Hansen m.fl. 2013).

Järvinen m.fl. beskriver relasjon mellom hjelper og klient som en asymmetrisk relasjon, hvor ansatte har lovmessig rett til å treffe avgjørelser basert på skjønn. (Järvinen m.fl., 2005: 192). I relasjonene mellom veileder og bruker er enkelte brukere i et avhengighetsforhold hvor ansatte har makt/ myndighet til å ta avgjørelser som har betydning for bruker. Järvinen mfl sier også at den ansattes makt ikke er god eller dårlig i utgangspunktet, men at det er avgjørende om makten utøves på en faglig forsvarlig, demokratisk, gjennomskuelig og produktiv måte (Järvinen m.fl., 2005: 192).

Foucault hevder at avmakt og motmakt kan oppstå som følge av maktutøvelse (Askeland, 2011). Avmakt kan ses på som tilfeller hvor bruker opplever maktesløshet fordi vedkommende ikke kan påvirke situasjonen. Motmakt innebærer at bruker kan utøve makt for å påvirke situasjonen. Eksempler på motmakt kan være at bruker kontakter media, leverer klage, melder seg ut av systemet, eller viser ufin atferd.

Villadsen omtaler et sentralt prinsipp i sosialt arbeid som er «å myndiggjøre klient ved å yte hjelp til selvhjelp» (Järvinen m.fl., 2003: 195). Dette innebærer i følge Villadsen en balansegang som består i å utøve makt overfor klient som optimerer klientens makt over seg selv. Det oppstår et dilemma mellom å vise respekt for individet og dets ønsker kontra å gripe inn for å skape endring. I denne sammenheng blir grad av maktutøvelsen balansert ut fra en vurdering av klientens vilje og evne til å ta ansvar for egen situasjon (Järvinen m.fl., 2003). En utfordring i denne sammenheng kan være i tilfeller hvor brukere ikke protesterer på veileders avgjørelser i tilfeller hvor bruker er uenig. Hansen m.fl. omtaler at mange brukere er lojale til Navs avgjørelser og har en passiv holdning til sin medvirkning (Hansen m.fl. 2013). Dette kan føre til at bruker for eksempel deltar på ulike tiltak uten å være motivert eller interessert i tiltakets hensikt. Effekten av tiltaket kan dermed bli redusert.

5.4 Verdigrunnlag og etikk

Etikk innebærer i følge Aadland både hva man anser som rett og galt, eventuelt den mest riktige handlingen og hvordan dette gjennomføres i praksis. Den enkeltes subjektive verdier og oppfatning av virkeligheten er avgjørende for hva som anses som rett og galt og hvordan man opplever et etisk dilemma (Grønningsæter, 2007).

Etiske teorier og regler fungerer som normer og retningslinjer for menneskers handlinger. Normative etiske teorier er pliktetikk og konsekvensetikk, mens dydsetikk er ikke prinsippbasert, men basert på egenskaper. Pliktetikk handler om at man velger den handlingen som man plikter å utføre i en gitt situasjon. Konsekvensetikk innebærer at valg av handling styres av målet om gode konsekvenser, og dydsetikk (sinnelagsetikk) innebærer at man handler ut fra gode intensjoner (Barbosa da Silva, 2006).

I følge Barbosa da Silva har alle etiske teorier fått kritikk. Ved bruk av pliktetikk kan ulike etiske føringer komme i konflikt med hverandre. I konsekvensetikk kan det meste forsvares etisk ved at ingen handling er rett, men handlingens konsekvenser avgjør hvorvidt handlingen er riktig. Handlingsdeontologi (retning i pliktetikk) og handlingsutilitarisme (retning innen konsekvensetikk) har som forutsetning at mennesket ved bruk av intuisjon kan avgjøre hva som er etisk riktig når vedkommende står ovenfor et handlingsvalg. Ulempen i så måte blir med tanke på at mennesker har ulik intuisjon, og opplever situasjoner ulikt. Sinnelagsetikken er også kritisert ved at personens intensjon ikke kan være avgjørende, men resultatet som fremgår av handlingen. Det er også vanskelig å påvise hvorvidt en persons intensjon er god

eller ikke. Momenter fra de ulike etiske teoriene kan kombineres i praksis, og derved fungere bedre som retningslinjer (Barbosa da Silva, 2006).

De statsansatte i Nav må forholde seg til etiske retningslinjer for statstjenesten, som er etiske føringer som gjelder for alle statlige forvaltningsorganer. De etiske retningslinjene er av overordnet karakter og tar utgangspunkt i allmenne normer og verdier. I punkt 1.1 fremgår det at de ansatte ”*plikter å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ*” (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012:3). I punkt 1.2 kommer det også frem at ”*den enkelte ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte, og slik at det ikke skader statens omdømme*” (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012:3). Det kommer frem fra de etiske retningslinjene at de statsansatte skal opptre høflig, korrekt, ta hensyn og være imøtekommende, også dersom den andre parten ikke er det. Kommunikasjon skal være lett å forstå for mottaker, og taushetsplikten og personvern skal overholdes i samsvar med lov og forskrifter. Det skal også vises respekt for enkeltindividets integritet og det påpekes at det er viktig å være oppmerksom på behov, verdier, forventninger og normer i møte med etniske minoriteter (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012).

Fos yrkesetiske grunnlagsdokument omtaler yrkesetiske prinsipper for enkelte av yrkesgruppene som jobber i Nav. Noen av prinsippene som blir omtalt i dokumentet er respekt for enkeltindividet, helhetssyn på mennesker, konfidensialitet og taushetsplikt. Disse verdiene er viktige i sosialt arbeid, og det fremgår også i Navs mål at bruker skal bli behandlet med respekt og at bruker skal få helhetlig oppfølging.

I følge Bente Erlie er moral og etikk «*relativt, avhengig av tid, sted, kultur og miljø*» (Grønningsæter, 2007:12). Aadland hevder at mennesker opplever etiske dilemma ulikt og menneskets virkelighetsoppfatning og verdier blir styrende for hvordan vedkommende forstår og fortolker situasjonen. Det kan dermed alltid stilles spørsmål til om man kunne ha vurdert situasjonen på en annen måte (Grønningsæter, 2007).

I følge Garmann Johnsen kan etiske dilemma oppstå i spenningen mellom den profesjonelles samvittighet og krav som stilles fra organisasjonen (Garmann Johnsen, 1997). Et etisk dilemma kan oppstå dersom veilederne opplever å ha for liten tid til å gjennomføre sine arbeidsoppgaver. Mangel på tid kan føre til at veilederne i et forsøk på å rekke over alle, ender

opp med å gi et dårlig tilbud til alle brukere, eller at de prioriterer slik at kun noen av brukerne får det de har krav på.

Garmann Johnsen påpeker at en strategi den ansatte kan benytte seg av er å rasjonalisere ved å danne sitt eget køsystem (Garmann Johnsen, 1997). Dersom veiledere danner sitt eget køsystem, kan grunnlaget for køsystemet være brukers innsatsbehov. Det vil være samme veileder som fastsetter innsatsbehov som benytter innsatsbehovet som grunnlag for prioritering til hvem som får hvilken type oppfølging. I tilfeller hvor vurdering av innsatsbehov ikke er korrekt, blir ikke køsystemet riktig, og brukere vil dermed kunne få ulik oppfølging, selv med tilsvarende behov.

6. Oppsummering av del 1

For å besvare problemstillingen har jeg i del 1 gitt en beskrivelse av bakgrunnen for reformen og Nav reformens tre mål. Det kom frem at Nav har delt reformens mål inn i fem mål, men de har beholdt hovedmålet fra intensjonen, som er ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”. Navs mål legger vekt på brukermedvirkning, helhetlig og tett oppfølging tilpasset brukers behov, tjenester tilpasset brukers behov, og at bruker skal møtes med respekt og god service. Nav har utarbeidet noen føringer for hvordan oppfølgingsarbeidet skal gjennomføres for å nå Navs mål. Veilederne må avklare arbeidssøkernes behov for innsats, og vurderingen av innsatsbehovet skal ha god kvalitet for å kunne gi oppfølging tilpasset brukers behov og tilby tjenester tilpasset brukers behov. Dette innebærer at veilederne må sette seg inn i arbeidssøkernes situasjon for å kunne vite hvilket behov for innsats arbeidssøkerne skal ha i oppfølgingsarbeidet.

Oppfølgingsarbeidet handler i hovedsak om et samspill mellom to mennesker og sosialt arbeid, herunder symbolsk interaksjonisme kan belyse hvordan denne interaksjonen foregår, og hvordan man kan forstå den andres adferd. St.prp. 46 legger vekt på at ansatte skal ha faglig kunnskap og kunne sette seg inn i brukers situasjon. På bakgrunn av dette er det gitt en beskrivelse av sosialt arbeid, herunder symbolsk interaksjonisme, og hvordan dette henger sammen med oppfølgingsarbeidet.

Det kommer frem av Navs mål at brukerne skal medvirke i vurdering av innsatsbehov og ved en eventuell utarbeidelse av aktivitetsplan. Det er et krav om at bruker skal ha aktiv medvirkning, men ikke i hvilken grad brukerne skal medvirke. Jeg har med utgangspunkt i litteratur beskrevet ulike grader av medvirkning og at brukermedvirkning i Nav innebærer i hovedsak mulighet til å uttale seg, siden Nav har beslutningsmyndighet. Den enkelte veileder har myndighet til å blant annet innfri eller gi avslag på brukers ønske om tiltak. Veilederne kan også stille vilkår om aktivitet, som kan medføre konsekvenser dersom bruker ikke gjennomfører vilkår.

Oppfølgingsarbeidet innebærer et maktaspekt hvor bruker er avhengig av veileder og veileder har beslutningsmyndighet. Det kommer frem at maktforholdet er ambivalent fordi veilederens oppgave er å hjelpe arbeidssøkerne ut i arbeid og på samme tid har de en kontrollfunksjon som innebærer å passe på at arbeidssøker følger opp sine forpliktelser.

Maktaspektet og Navs forventning om at veileder møter arbeidssøkerne med forståelse, respekt og yter god service innebærer at oppfølgingsarbeidet også inneholder et etisk perspektiv.

Etikk er subjektive verdier om hva som anses som riktig eller galt i forskjellige situasjoner, og er avhengig av hvordan man ser på situasjonen. Den enkelte forholder seg til etiske normer og retningslinjer som er kulturelt betinget. Navs mål har fokus på at brukerne skal møtes med respekt, forståelse og veilederne skal yte god service. Etiske utfordringer kan oppstå i oppfølgingsarbeidet ved at to personer med ulik bakgrunn, kultur og holdninger skal samarbeide. Nav har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men staten har etiske retningslinjer som også gjelder for veilederne i Nav.

DEL 2:

I del 2 vil jeg presentere metodisk tilnærming og deretter presentere og drøfte funn fra intervju. Under gjennomgang og drøfting av funn vil jeg først presentere funn på de ulike områdene, og deretter gjøre en drøfting på bakgrunn av funn.

7. Metodekapittel:

I innledningskapittelet gjorde jeg rede for problemstillingen og bakgrunn for denne. For å belyse problemstillingen har jeg gått gjennom litteratur og gjennomført en kvalitativ studie ved å foreta intervju med 10 veiledere fra mottak ved 2 Nav kontor i 2 kommuner. 5 veiledere ble intervjuet ved det enkelte kontor.

Kvalitativ metode kan defineres som metode hvor det innhentes og bearbeides informasjon med vekt på å tolke kilder, observasjoner og utsagn. Metoden innebærer å arbeide med dataenes meningsinnhold (Undersøkellesmetoder m/statistikk, 1995). Thagaard hevder at kvalitativ metode innebærer å gå i dybden og legger vekt på betydning i motsetning til kvantitativ metode som har fokus på utbredelse og antall. Ved bruk av kvalitativ metode kan man få mye informasjon om få enheter, og prosesser tolkes i lys av kontekst de inngår i. Metoden er fleksibel ved at det kan foretas endringer i undersøkelsen i løpet av prosessen, og kan tilpasses eventuelle utfordringer som kan oppstå (Thagaard, 2009).

Kvalitative intervju ble valgt som metode da jeg ønsket å undersøke veiledernes forståelse av oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere, og deres syn på hvorvidt arbeidet er i samsvar med Nav reformens intensjon. Ved bruk av kvalitative intervju fikk jeg mulighet til å gå mer i dybden på enkelte tema ved å stille oppfølgings spørsmål, og metoden innebar mulighet for å avklare eventuelle misforståelser som kunne oppstå angående spørsmål og svar.

7.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Thagaard fremhever at fortolkning er sentralt ved bruk av kvalitativ metode, og kvalitativ metode kan knyttes til fortolkende teorier som symbolsk interaksjonisme, hermeneutikk og fenomenologi ved at vitenskapsteoretisk fortolkningsramme danner grunnlaget for forskers forståelse som utvikles gjennom forskningsprosessen (Thagaard, 2009).

7.2 Hermeneutikk som forståelsesramme

Hermeneutikk kan defineres som *”en måte vi kan forstå verden på; man fortolker omgivelsene når vi tenker, opplever eller gjør noe.”* Hermeneutikk kan også anses å være en metode som benyttes i fortolkning (Ebdrup, 2012). Som Thomassen påpeker kommer begrepet ”hermeneutikk fra det greske hermeneuin, som betyr å tolke eller fortolke” (Thomassen, 2006:157).

Thomassen viser til Gadamer som bidro til å fornye hermeneutikken ved å vektlegge at menneskets historiske sammenheng er en avgjørende betingelse for forståelse. Gadamer påpekte at mennesker har en ikke bevisst forforståelse som er utviklet ved at man som menneske er delaktige i en historisk kontekst, og forforståelse bidrar til å oppnå mening og forståelse av omverdenen. I dialog hvor begge parter har en forforståelse skapes forståelse i formidlingsprosessen, som medføres at begges forforståelse endres. Man kan deretter fortolke på en ny måte (Thomassen, 2006). Denne måten forståelsen utvikler seg på blir omtalt som den hermeneutiske sirkel. Ved at man har en forforståelse når man tolker en tekst eller samtale danner man seg en forståelse og får endret forforståelsen. Når man drar inn ny kunnskap basert på den nye forforståelsen vil man danne en ny forståelse av helheten. Kombinasjonen av forforståelse, funn og annen kunnskap medfører at man oppnår en større forståelse.

Jeg har tatt utgangspunkt i en hermeneutisk tilnærming i min oppgave og jeg hadde en forforståelse før jeg gjennomførte intervjuene. Gjennom intervjuene forsøkte jeg å få fram deltakernes forforståelse for å belyse problemstillingen. Ved å fortolke intervjuene endret min forforståelse seg og ved å sette funn opp mot Navs mål, litteratur og andre funn, oppnådde jeg økt forståelse av problemstillingen.

7.3 Utvalg

Intervju ble foretatt ved et stort og et lite Nav kontor. Med tanke på størrelsen på kontorene har jeg valgt å sette et skille mellom stort og lite kontor hvor et lite kontor har fra 2-40 ansatte, og et stort kontor har fra 41-100 ansatte. Jeg valgte å hente informanter fra 2 kontor for å finne ut om de hadde ulike arbeidsvilkår og struktur, og om dette igjen har innvirkning på om de jobber i samsvar med intensjonen. Der det er interessant å påpeke skille mellom stort og lite kontor i oppgaven blir dette gjort.

Jeg benyttet en oversikt over ulike Nav kontor for å lete etter mulige kontor som kunne delta (adresseliste, nav.no), og jeg hadde ønske om å intervju 5 veiledere i mottak ved hvert av kontorene for å få et representativt utvalg. De aller minste kontorene ble utelukket da de hadde mindre enn 5 ansatte i mottak. Jeg ønsket å intervju veiledere ved et stort og et lite kontor da jeg antok at det kunne være ulik struktur på kontor av ulik størrelse, og stilte spørsmål ved om dette kunne ha betydning for oppfølgingsarbeidet. Da jeg hadde valgt ut 2 tilfeldige kontor tok jeg direkte kontakt med lederne ved kontorene via telefon og informerte kort om prosjektet. Jeg stilte spørsmål angående om det var i orden at jeg sendte en mail med ytterligere informasjon. Lederne ved begge kontor gav positiv tilbakemelding, og de skulle stille spørsmålet videre til de ansatte i Nav kontorenes mottak. Flere veiledere ved kontorene svarte ja til å delta, men antall deltakere ble for få i forhold til utvalget på 10 deltakere. Jeg valgte i stedet å ta kontakt med 2 nye tilfeldig valgte Nav kontor av ulik størrelse. I kontakt med de nye kontorene gikk jeg gjennom samme prosess ved å ta direkte kontakt med ledelsen og sende ut informasjonsskriv. Det viste seg at 5 veiledere ved hvert av kontorene kunne delta, og jeg mottok kontaktinformasjon til veilederne.

Nav kontor rundt om i landet kan ha ulik organisering og ansatte som jobber med oppfølging av arbeidssøkere i mottak kan ha ulike typer arbeidsoppgaver. Enkelte kontor har valgt en organisering for publikumsmottak hvor noen ansatte gir veiledning på arbeid og trygdeytelser, og andre ansatte jobber med å vurdere søknader om sosialhjelp og oppfølging til mottakere av sosialhjelp.

Kontorene det ble sett på i denne oppgaven har en såkalt ”flat struktur”, hvor veilederne jobber med sosialhjelp i tillegg til å gi veiledning angående arbeid og trygdeytelser. Alle deltakerne jobber med oppfølging av arbeidssøkere med standard og situasjonsbestemt innsats uavhengig av ytelse.

Lite kontor

Det lille kontoret har minimumsstandarden med i Nav. Nav kontoret har ikke ansvar for bolig eller gjeldsrådgivning, da dette er kommunen sitt ansvar.

De ansatte på kontoret er delt inn i ulike team: kortidsoppfølging, langtidsoppfølging og sykefraværsoppfølging. Langtidsoppfølging jobber med mennesker som har spesielt og varig

tilpasset innsats. Korttidsoppfølging har ansvar for oppfølging av alle som har standard og situasjonsbestemt innsats, i tillegg til mottaksarbeid.

Alle deltakerne jobber med front og korttidsoppfølging hvor de har oppfølging av arbeidssøkere, enslige forsørgere, ungdommer, sosialhjelpsmottakere og ellers andre uten ytelse men som trenger oppfølging. De ruller på ulike oppgaver i mottaket og har en vaktplan hvor de i løpet av en uke skal jobbe: 4 dager i mottak og 1 kontordag. Det er på kontordagen deltakerne gir oppfølging og veiledning til arbeidssøkerne de har ansvaret for.

Stort kontor

Det store kontoret er inndelt i korttidsoppfølging, langtidsoppfølging med 2 avdelinger; Arbeidsavklaringspenger/ uførepensjon og sosial. I tillegg har kontoret et team som jobber med sykefraværsoppfølging, forvaltning som behandler sosialhjelpsaker og en enhet som jobber med utbetaling av sosialhjelp.

Deltakerne jobber i mottak med oppfølging av arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere og de gir også veiledning i publikumsmottaket. På tidspunkt for intervju er de i en omstillingsfase som innebærer en spesialisering hvor de deles opp i 2 team. Et team skal i hovedsak jobbe med oppfølging av arbeidssøkere med standard og situasjonsbestemt innsats, oppfølging av sosialhjelpsmottakere og gjeldsrådgivning. Det andre teamet skal ha ansvar for mottaksarbeid hvor de gir veiledning til folk som tar kontakt med kontoret.

Deltakernes bakgrunn

Det er varierende hvor lenge deltakerne har jobbet i Nav, fra 11 måneder til 3.5 år.

6 av deltakerne hadde jobbet i Nav siden kontorenes oppstart.

2 hadde bakgrunn fra Sosialtjenesten.

1 hadde jobbet i Trygdeetaten.

3 hadde jobbet i Aetat og 1 av dem som hadde jobbet i Aetat, hadde også noe erfaring fra Trygdeetaten.

4 hadde ikke bakgrunn fra noen av de tidligere etatene.

Hvorvidt deltakerne har jobbet i Trygdeetaten, Aetat eller Sosialtjenesten før de begynte i Nav har liten relevans i denne sammenheng. Det kan likevel være greit å ha kjennskap til

deltakernes bakgrunn da deltakernes tidligere erfaringsbakgrunn vil kunne påvirke hvordan de jobber med oppfølging. Deltakernes erfaring med de tre etatene som nå er blitt Nav kan påvirke hvordan de jobber med oppfølging, og må derfor tas med i betraktningen.

7.4 Datainnsamling

I forkant av intervjuene sendte jeg inn meldeskjema til norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) hvor jeg registrerte informasjon om prosjektet, og informasjon om hvordan personopplysninger ville bli håndtert. NSD er et personvernombud for forsknings- og studentprosjekt som gjennomføres ved høyskoler, universitet og andre forskningsinstitusjoner. De vurderer blant annet om prosjektene oppfyller vilkår i personopplysningsloven og helseregisterloven, og ivaretar rettighetene til deltakerne i prosjektet. Innmelding til NSD var nødvendig da jeg valgte å benytte båndopptaker under intervju og skulle oppbevare personopplysninger i forbindelse med gjennomføring og transkribering av intervju.

I etterkant av å ha mottatt godkjenning av NSD, utarbeidet jeg 2 informasjonsskriv, 1 skriv til leder ved kontorene og 1 skriv til mulige deltakere. Her ga jeg en kort beskrivelse av mitt prosjekt, gjorde dem oppmerksom på at deltakerne var anonyme, informerte om at deltakelsen var frivillig og at deltakerne hadde anledning til å trekke seg frem til intervjuet var godkjent. Veilederne fikk også informasjon om at samtalene ville bli tatt opp på bånd, informasjon om hvordan datamaterialet skulle oppbevares, og at de ville få mulighet til å lese gjennom intervjuet i etterkant av transkribering for godkjenning, eller dersom de ønsket å endre noe av innholdet.

Thagaard beskriver etiske retningslinjer for studier som innebærer personopplysninger, og hun påpeker at krav om informert samtykke kan innebære etiske dilemmaer. Et informert samtykke som gis tidlig i prosessen er ikke nødvendigvis gitt for det ferdige resultat av et intervju og Thagaard hevder at man kan være innstilt på å forhandle om deltakers samtykke i løpet av forskningsprosessen. Thagaard omtaler også at opplegget i kvalitative undersøkelser kan endres underveis, noe som innebærer at deltakernes samtykke ikke er basert på fullstendig informasjon da det gis i tidlig fase (Thagaard, 2009). Dette er en utfordring som jeg forsøkte å ta høyde for ved å informere i tidlig fase om at deltakerne kunne lese gjennom det ferdig transkriberte intervjuet. Veilederne fikk anledning til å se intervjuet i sin helhet og de kunne korrigere utsagn dersom noe skulle være feil i teksten ut fra meningsinnholdet. Veilederne hadde også mulighet for å trekke seg som deltakere underveis i prosessen.

I forberedelse til gjennomføring av intervju ble det utarbeidet en intervjuguide hvor jeg valgte å ha en delvis strukturert tilnærming. Thagaard (2009) beskriver at en delvis strukturert tilnærming innebærer at temaene er fastlagt på forhånd, rekkefølgen kan endres underveis, og den som intervjuer må være åpen for at deltaker kan ta opp temaer som ikke var planlagt på forhånd. Intervjuguiden inneholdt noen hovedtema med underspørsmål, samtidig som det var rom for at veilederne kunne ta opp andre aktuelle forhold.

Følgende 7 hovedtema ble valgt:

1) Avklaring av innsatsbehov

Vurderingen av brukers innsatsbehov er sentralt i oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere og er derfor valgt som et hovedtema. I Navs mål fremgår det at veilederne skal gjennomføre en tidlig avklaring av brukers behov og tjenester skal tilpasses brukers behov. Stortingsmelding nr 9 omtaler viktigheten av å gi tilpasset hjelp tidligst mulig. Brukers innsatsbehov styrer hvilken type oppfølging bruker får videre og hvorvidt bruker kan få tilbud om tiltak.

2) Tett oppfølging av arbeidssøkere

Ut fra Navs mål om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” skal brukerne søke aktivt jobb, og Nav skal gi tett oppfølging for å oppnå målet om jobb (St.prp 46, 2004-2005). Med tanke på problemstillingen har jeg valgt å stille spørsmål angående hvordan veilederne jobber med oppfølging av arbeidssøkere og hvorvidt det gis tett oppfølging til brukerne.

3) Bruk av tiltak

Bruk av individuelt tilpassede tiltak er viktig for å nå målet om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” i tilfeller hvor bruker har behov for tiltak (St.prp 46, 2004-2005). Vurdering av tiltak er en viktig del av oppfølgingsarbeidet. For å nå målet om ”rett tjeneste til rett tid” skal kontorene arbeide målrettet for å sette i verk riktige tiltak til rett tid ved hjelp av riktige virkemidler (Nyansatt i Nav).

4) Brukermedvirkning

For å oppnå målet om ”enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov fremheves det i St.prp 46 at brukerne skal møtes med respekt og ha mulighet for medvirkning og innflytelse i egen sak. Bruker skal i følge mål og disponeringsbrev 2012 medvirke i avklaringen av innsatsbehovet og utarbeidelse av en eventuell aktivitetsplan.

5) Makt

Veileder kan stille krav med mulighet for konsekvens, og relasjonen mellom veileder og bruker innebærer et maktspekt i veileders favør. Temaet makt ble valgt for å se på om veilederne har et bevisst forhold til dette, og temaet er sentralt i forhold til hvorvidt bruker får mulighet for reell medvirkning.

6) Etikk i møte med bruker

Etikk er sentralt med tanke på møtet mellom veileder og bruker. Brukerne som er i kontakt med Nav har ulike bakgrunn, noe som kan innebære etiske utfordringer for oppfølgingsarbeidet. Ut fra Navs mål om ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov” skal brukerne møtes med respekt og god service.

7) Utfordringer i oppfølgingsarbeidet

I offentlig sektor er store reformers mål ambisiøse, mens ressursene er knappe (Hansen, 2013). Utfordringer i oppfølgingsarbeidet ble valgt som et tema for å belyse kjente og ukjente utfordringer med å nå målene for oppfølgingsarbeidet.

8) Jobbes det ut fra intensjonen og bidrar oppfølgingsarbeidet til å skaffe arbeid?

Navs hovedmål er ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”. Jeg ønsket å få veilederne egne refleksjoner angående hvorvidt de jobber i samsvar med intensjonen, og om nåværende måte å jobbe på bidrar til at brukere kommer ut i jobb.

Funn fra intervju på ovennevnte tema vil kunne bidra til å gi svar på problemstillingen.

Intervjuene ble gjennomført i perioden januar til februar 2013 i egnede lokaler på Nav kontorene. De enkelte intervjuene varte i ca. 1 time. Det ble benyttet båndopptaker under intervjuene for å sikre at innholdet i samtalen ble korrekt lagret, og slik at jeg kunne ha fokus på samtalen med veilederne i stedet for å skrive ned alt innholdet i samtalen. For å sikre at forskningsetiske hensyn ble ivaretatt stilte jeg spørsmål før intervjuene angående hvorvidt deltakerne hadde lest informasjonsskrivet, jeg ga generell informasjon og avklarte at det var greit å benytte båndopptaker før den ble slått på. Deltakerne ble informert om at datamaterialet ville bli behandlet konfidensielt. Navn på de som ble intervjuet ble ikke nevnt på lydopptaket. Innledningsvis i intervjuet hadde jeg generelle spørsmål om deltakernes

bakgrunn, utdanning og yrkeserfaring før andre tema ble tatt opp. Underveis i intervjuene forsøkte jeg å stille oppfølgings spørsmål i de tilfellene jeg fikk korte svar. Enkelte ganger hadde ikke veilederne utdypende forklaringer, men i mange tilfeller ble svarene mer utfyllende. I situasjoner der jeg var usikker på innholdet i det veilederne sa, stilte jeg oppklarende spørsmål for å sikre at jeg oppfattet svarene riktig.

Intervjumaterialet ble transkribert, som innebærer å gjøre tale om til tekst. Jeg valgte å gjøre transkriberingen selv, arbeidet var omfattende og innebar enkelte utfordringer. Skulle jeg ta med alt datamaterialet fra båndopptaker innbefattet uttalelser som ikke var relevante og enstavelserord som "eh", "hm", "altså"? Jeg valgte først å skrive ned alt som ble sagt, enstavelserord som ikke hadde relevans ble redigert bort ved gjennomlesing av teksten etter fullført transkribering. Ved å notere ned all informasjon først, fikk jeg ved gjennomlesing mulighet til å se om noe kunne være relevant for sammenhengen med den resterende teksten. Lydbåndopptaket av deltakerne ble slettet etter fullført transkribering. Datamaterialet slik det ser ut etter transkribering ble en svakere og mer upresis gjengivelse av det opprinnelige datamaterialet ved at flere forhold ved intervjusituasjonen ikke kan gjengis i skriftlig form. Deltakernes kroppsspråk, latter, fakter, toneleie er forhold som har betydning for tekstens meningsinnhold og som ble utelatt ved transkribering.

De ferdige transkriberte intervjuene ble sendt ut til deltakerne. Dette kunne innebære etiske utfordringer ettersom noen personer kan oppleve det ubehagelig å lese gjennom en tekst i sin helhet. Teksten ble likevel sendt ut til deltakerne slik at de fikk mulighet for å se gjennom innholdet for godkjenning, og eventuelt endring dersom innholdet skulle være feil ut fra slik de hadde ment det. Jeg vurderte situasjonen til at etiske hensyn ble ivaretatt ved at deltakerne fikk mulighet til å se gjennom teksten, i tillegg til at datamaterialet omhandlet deltakernes arbeid og ikke deres private forhold. Det ble satt en frist for når tid deltakerne kunne gi tilbakemelding innen dersom de hadde kommentarer. De fleste deltakerne ga tilbakemelding om at innholdet i teksten var greit, og ingen deltakere gav uttrykk for ønske om å endre på innholdet.

Intervjumaterialet ble kategorisert ved å bruke dataprogrammet QSRNVivo10 etter frist for tilbakemelding for deltakerne var gått ut. Jeg gikk gjennom intervjuene flere ganger og tok utgangspunkt i funn fra intervjuene ut fra hvilke svar som grupperte seg, og tema/ kategorier ble utarbeidet ut fra innholdet i intervjutekstene. Det ble benyttet en metasentrert tilnærming

som i følge Thagaard innebærer å ”sammenligne informasjon om hvert tema fra alle informantene. Et hovedpoeng er å gå i dybden på de enkelte temaene” (Thagaard 2009:171). Ved å benytte en temasentrert tilnærming kan man få en god forståelse av temaene, men en ulempe er at utsagn blir tatt ut fra intervjuets sammenheng (Thagaard, 2009). Det er derfor viktig å være bevisst på dette når man kategoriserer slik at man ikke gir utsagn feil betydning. Jeg analyserte funn ut fra intervjuets sammenheng, og sammenlignet deretter informasjon fra deltakerne om de ulike tema (Thagaard, 2009). I tolkning av intervju tok jeg utgangspunkt i hva deltakerne hadde sagt om tema ut fra sammenhengen det ble sagt i. Funn ble deretter satt opp mot litteratur.

7.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet innebærer hvorvidt andre kunne kommet frem til det samme resultatet ved bruk av samme metode, og hvorvidt forskningen er gjennomført på en troverdig måte (Thagaard, 2009). Hvorvidt andre kunne kommet frem til samme funn ved bruk av samme metode er usikkert da bruk av kvalitative intervju innebærer en dialog mellom intervjuer og deltaker hvor det skapes en gjensidig forståelse i samtalen. Thagaard (2009) stiller spørsmål ved om repliserbarhet er et relevant krav innen kvalitativ forskning, og omtaler at det ”må argumenteres for reliabilitet ved å redegjøre for hvordan dataene er utviklet i løpet av forskningsprosessen” (Thagaard, 2009:198).

Jeg har i metodedelen redegjort for hvordan jeg har gjennomført studien, jeg har selv foretatt transkribering av intervju, og intervjuene ble sendt til veilederne for godkjenning. Ved gjennomgang av funn har jeg lagt inn enkelte illustrerende sitat for å vise noe av grunnlaget for analyse og tolkning, og jeg har vært bevisst på å skille mellom funn og egne vurderinger.

Indre validitet handler om hvordan man tolker data, og om tolkningene er korrekte ut fra det man har studert (Thagaard, 2009). Den indre validiteten i studiet er styrket ved at funnene jeg presenterer kun er knyttet opp mot deltakernes utsagn, og konklusjoner underbygges av funn og litteratur.

Ytre validitet handler om hvorvidt resultatene fra en studie kan generaliseres til å gjelde andre (Steinar Kvale, 1997). Denne studien har ikke ytre validitet da datagrunnlaget ikke er stort nok. Det er gjort en kvalitativ studie av 10 veiledere som jobber med oppfølging av arbeidssøkere fordelt på to lokalkontorer i Norge.

7.6 **Forskningsetiske overveielser**

Gjennom studien har jeg hatt fokus på de 3 etiske hovedprinsipp; informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser (Thagaard, 2009). Deltakerne har gitt sitt informerte samtykke, og datamaterialet har blitt oppbevart og makulert etter godkjent søknad fra NSD. Deltakerne er anonymisert, og jeg har tilstrebet at innholdet i studien ikke skal medføre negative konsekvenser med tanke på hvordan funn fra intervju blir presentert.

Å studere egen kultur innebærer etiske utfordringer. Gry Paulgaard stiller spørsmål ved om det er mulig å ha et utenfraperspektiv når man selv er en av personene fra kulturen man studerer, og en utfordring i så måte er med tanke på hvorvidt man oppnår tilstrekkelig avstand til det man skal analysere. Ved at man studerer egen kultur, risikerer man å ikke se det som anses som tatt for gitt. Forforståelsen man har kan også bidra til økt forståelse sett ut fra en hermeneutisk tilnærming. (Fossåskaret, 1997). I forbindelse med tidlig fase av oppgaveskriving fikk jeg spørsmål fra en medstudent om betydningen av enkelte begrep jeg benyttet. Jeg ble dermed gjort oppmerksom på at studie av egen kultur innebar utfordringer med tanke på at man anser mye som selvsagt som andre lettere vil kunne oppdage. Det var en stor fordel å bli gjort bevisst på dette tidlig i prosessen, og jeg fikk økt bevissthet angående egen rolle i arbeidet med oppgaven. På samme tid innebar egne erfaringer mulighet til å få ny forståelse av allerede kjente tema, og møte med veilederne som har sin egen forståelse av temaene bidro til økt kunnskap.

Veilederne som ble intervjuet var kjent med at jeg i tillegg til å være student også var ansatt i Nav. Jeg hadde ikke fokus på min rolle som ansatt i møte med veilederne og var opptatt av å finne veiledernes syn på oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere. Jeg opplevde ikke at informasjonen jeg fikk hadde sammenheng med min rolle som ansatt, men med tanke på min tolkning og fortolkning av materialet vil min forforståelse og erfaringsbakgrunn ha betydning for det ferdige resultat.

8. Gjennomgang og drøfting av funn

I dette kapitlet vil funn fra intervjuene bli presentert. Funnene er organisert etter hovedtema i intervjuguiden, som nevnt i metoddelen. Hvert hovedtema er et eget underkapittel i dette kapitlet. Under hvert tema vil det blir presentert en innledning til temaet, deretter vil alle funn på området bli presentert. Jeg vil deretter ha en drøfting av funn som er presentert ut fra Navs mål og relevant litteratur og ta en egen vurdering om veilederne jobber i samsvar med Navs mål.

Oppfølging av arbeidssøkere

Navs mål innebærer at det tidlig skal gjennomføres en vurdering av brukers behov hvor veileder sammen med bruker avklarer hva som skal til for å skaffe arbeid. Vurderingen resulterer i et 14 A vedtak om innsatsbehov som inneholder Navs vurdering av hva som skal til for at bruker skal skaffe arbeid og hvilken innsats bruker skal få fra Nav. Brukerne skal i følge Navs mål få oppfølging ut fra behov, Nav skal gi tett oppfølging med fokus på helhetssituasjon til bruker og vurdere tiltak dersom arbeidssøkere ikke klarer å skaffe arbeid på egenhånd.

For å belyse problemstillingen vil jeg i dette kapitlet se nærmere på hvordan veilederne avklarer brukers behov, hvordan de jobber med oppfølging, hvordan behov for tiltak vurderes og hvilken kjennskap veilederne har til effekt av tiltak.

8.1 Avklaring av innsatsbehov- 14 A vedtak

Ut fra St.prp 46 er det viktig å avklare brukers behov tidlig og det skal være god kvalitet på avklaringen. Vurdering av innsatsbehov innebærer å avklare hvilke muligheter bruker har for å komme i jobb, hvilket arbeid som er målet, om bruker har behov for bistand for å komme i jobb, om arbeidsevnen er nedsatt og hvilken bistand som kan være aktuell for bruker. Vedtaket resulterer i innsatsbehov standard dersom bruker selv klarer å skaffe jobb, situasjonsbestemt innsats dersom det er behov for bistand fra Nav for å skaffe arbeid, eller behov for arbeidsevnevurdering dersom det er grunnlag for en større kartlegging for å avklare innsatsbehovet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Retningslinjene for hvordan veilederne skal gjennomføre behovsvurdering er nærmere beskrevet i standard for arbeidsrettet oppfølging.

Veilederne ved begge kontor gir uttrykk for at de fatter vedtak om innsatsbehov 14 A på bakgrunn av brukers elektroniske registrering som arbeidssøker, hvor de går gjennom brukers cv- opplysninger og besvarte kartleggingsspørsmål. Bruker får tilsendt vedtaket pr post og har mulighet for å klage på vedtaket.

Ni av ti veiledere gav uttrykk for at de vanligvis fastsetter standard innsats når de gjennomfører behovsvurdering av nyregistrerte arbeidssøkere. En av veilederne gir standard innsats til alle arbeidssøkere ved første vurdering av innsatsbehov.

Veilederne påpeker at vedtak om innsatsbehov kan endres underveis i oppfølgingsarbeidet etter samtale med bruker dersom bruker har vansker med å komme seg ut i arbeid og har behov for mer bistand fra Nav. En utfordring som blir nevnt i denne sammenheng er at det kan ta lang tid før bruker får første samtale med veileder, men ungdom har prioritet.

To veiledere forteller at de tar kontakt med bruker via telefon dersom noe er uklart i registrering eller bruker har krysset av på kartleggingsspørsmål at vedkommende vil ha kontakt. En veileder tar ikke kontakt med brukere ved gjennomgang av registrering og begrunnet dette med at folk kan få mulighet til å søke jobb, så vil tiden vise hvordan det går.

Flere veiledere sier at de kan bli bedre på å raskere avklare brukernes behov for hjelp til å komme ut i arbeid. En veileder påpeker at man ikke alltid avdekker hvilket behov bruker har ved gjennomgang av registrering, og behovet kan lettere avklares i samtale med bruker. Flere veiledere forteller at brukerne deltar på informasjonsmøte og veiledningsmøte i etterkant av registrering som arbeidssøker og det kan ta 6 mnd. før bruker får første samtale med en veileder. En veileder fortalte at vedkommende ofte endrer innsatsbehovet for brukere som har vært arbeidsledige i 6 mnd.

Det fremgår av intervju ved begge kontor at de fleste veilederne vanligvis fastsetter standard innsatsbehov ved første vurdering. Hvorvidt dette er i samsvar med Navs krav om god kvalitet på avklaring, avhenger av hva de legger i «vanligvis», og om bruker blir kontaktet i forbindelse med vurdering av innsatsbehov. En veileder skiller seg ut fra de andre ved å gi konsekvent standard innsatsbehov til brukerne, og vedkommende tar ikke kontakt med brukere ved første fastsettelse av innsatsbehov.

I tilfeller hvor det ikke tas kontakt med bruker ved uklarheter eller når bruker ber om det, er dette ikke i samsvar med Navs standard for oppfølging (Standard pkt 5.2). En annen utfordring i denne sammenheng er at kvaliteten på behovsvurderingen kan få betydning for måloppnåelsen i forhold til Navs mål om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”, ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov” og ”rett tjeneste til rett tid”. Mål og disponeringsbrev 2012 presiserer at det er viktig med god kvalitet på avklaringen av den enkelte brukers behov, og for å nå mål om ”rett tjeneste og stønad til rett tid”, skal veileder foreta behovsvurdering hvor bruker medvirker for å avklare hva som skal til for at bruker kommer raskt ut i arbeidsliv eller aktivitet.

Hvorvidt veilederne jobber i samsvar med kravet om at veileder skal ta kontakt med bruker dersom noe er uklart i forhold til behovsvurderingen, kommer ikke klart frem da syv av veilederne ikke sier noe om dette. Det var kun to av veilederne som gav uttrykk for at de tok kontakt med bruker ved usikkerhet, og en veileder som konsekvent ikke kontaktet brukere ved fastsettelse av første innsatsbehov.

Flere av veilederne sier at de kan bli bedre på å raskere avklare brukernes behov, noe som kan tyde på at det er en del brukere som får endret sin vurdering av innsatsbehov ved et senere tidspunkt. Hvorvidt dette kommer av at brukers behov har endret seg underveis eller om behovsvurderingen var feil kommer ikke klart frem her, men en veileder påpekte at man ikke alltid avdekker hvilket behov bruker har ved gjennomgang av registrering, og behovet kan lettere avklares i samtale med bruker. Det kan ta 6 mnd. før bruker får en samtale med veileder, og en tidlig avklaring av brukers behov kan dermed være vanskelig å oppnå slik det jobbes i enkelte tilfeller.

I en rapport av Furuberg og Myklebø om unges tilknytning til arbeidslivet ble veiledere ved 24 Nav kontor intervjuet angående hvordan de jobbet med oppfølging av unge arbeidssøkere. Den første behovsvurderingen ble som oftest gjennomført ut fra arbeidssøkers registrering. Brukere som ikke svarte at de hadde behov for hjelp til å skaffe arbeid, ble stort sett fastsatt til standard innsats (Furuberg og Myklebø, 2013). Dette er i samsvar med mine funn for arbeidssøker-gruppen.

I undersøkelsen til Furuberg og Myklebø kom det også frem at flere veiledere vurderte hvilket tiltak som var best egnet for den enkelte bruker, uavhengig av servicebehov og endret deretter

behovsvurderingen slik at bruker skulle få tilgang til tiltaket. Dette er ikke i samsvar med mine funn. Veilederne som jeg intervjuet kunne vurdere innsatsbehov på ny etter samtale med bruker, og de fortalte at innsatsbehovet deretter ble fastsatt ut fra brukers behov.

Veilederne avklarer brukers behov tidlig ved at de fatter vedtak om innsatsbehov i forbindelse med brukers registrering som arbeidssøker. En tidlig behovsavklaring er i samsvar med interne rutiner beskrevet i standarden, Navs mål og Nav loven. En utfordring i denne sammenheng er brukers mulighet for medvirkning i behovsvurderingen. I tilfeller hvor veiledere gjennomfører første behovsvurdering uten å ha kontakt med bruker er brukers registrering som arbeidssøker den eneste medvirkningen bruker har i fastsettelsen av innsatsbehovet. Dersom vedtaket ikke er i samsvar med brukers behov kan det ta lang tid før Nav oppdager at bruker har et utvidet innsatsbehov.

Det kan også stilles spørsmål ved om første avklaring av brukers helhetlige innsatsbehov har god kvalitet dersom vedtak kun fattes på bakgrunn av registrerte opplysninger om bruker, og veileder ikke har hatt direkte kontakt med bruker. Er det mulig å gjøre en god vurdering av arbeidssøkers helhetlige innsatsbehov uten å være i dialog med vedkommende? Furuberg/ Myklebø påpekte at det kan være et dilemma for veilederne hvorvidt de skal foreta en bedre avklaring i første vurdering av innsatsbehov som sikrer god oppfølging fra Nav eller om de først skal se om bruker klarer å skaffe arbeid på egenhånd.

Med unntak av veilederen som fastsetter standard innsats på alle brukere er ikke praksisen i strid med standarden eller Navs føringer. Til tross for dette kan det hevdes at praksisen ikke er i samsvar med målet om ”rett tiltak til rett tid” da enkelte arbeidssøkere ikke får avklart sin situasjon i tidlig fase ved behov for høyere innsats fra Nav. I Stortingsmelding nr. 9 fremgår det at det er viktig å gi tilpasset hjelp så tidlig som mulig fordi tilknytning til arbeidsmarkedet svekkes over tid. Personer med økt behov for bistand kan dermed få større vansker med å komme seg tilbake i arbeidslivet dersom riktig innsatsbehov ikke blir avklart i tidlig fase.

Ut fra min vurdering jobber veilederne i samsvar med gjeldende føringer ved vurdering av innsatsbehov ved at de gjennomfører en tidlig avklaring av brukers innsatsbehov. Det kan likevel stilles spørsmål ved om en standardisert oppfølging er i samsvar med intensjonen. Slik det jobbes, har brukerne liten grad, og i noen tilfeller ingen medvirkning ved første fastsettelse av innsatsbehov, og veilederne fastsetter i stor grad standard innsats ved første

vurdering uten å være i dialog med bruker. Dette kan innebære at det tar 6 mnd. før riktig innsatsbehov blir avklart.

Veilederne kan foreta gode vurderinger på bakgrunn av brukers registrering som arbeidssøker og cv opplysninger, men når veilederne ikke er i kontakt med bruker i denne fasen kan det være forhold som ikke oppdages. Det kan derfor hevdes at veilederne ikke jobber i samsvar med intensjonen ved første fastsettelse av innsatsbehov, da bruker ikke har reell mulighet for medvirkning. Kvaliteten på vurderingen blir dermed redusert, selv i de tilfeller hvor vurderingen er korrekt.

8.2 Tett oppfølging ut fra brukers situasjon

I følge Stortingsproposisjon 46 og Navs mål skal Nav gi tett oppfølging og brukerne skal få helhetlig oppfølging ut fra behov. Jeg vil her se nærmere på hvordan veilederne jobber med oppfølging av arbeidssøkere ut fra Navs rutiner, og hvorvidt brukerne får helhetlig oppfølging ut fra behov.

Veilederne forteller at de jobber ut fra en rutine der de skal gå gjennom arbeidssøkers registrering ved å sjekke cv, kartleggingsspørsmål og fatte vedtak om innsatsbehov. En veileder påpeker at dersom noe er uklart i registreringen eller arbeidssøker ønsker kontakt med en veileder skal veileder kontakte arbeidssøker. I etterkant av registrering blir arbeidssøkerne påmeldt et felles informasjonsmøte eller jobbverksted, og mange brukere blir deretter påmeldt et felles veiledningsmøte for utbedring av cv og ekstra informasjon om jobbsøking.

Veilederne gir uttrykk for at de forsøker å ha individuell oppfølging av arbeidssøkere innen hver tredje måned slik rutinen krever, og brukerne skal få en individuell oppfølgingssamtale med veileder innen seks mnd. fra vedkommende ble registrert som arbeidssøker. Fokuset i samtalene varierer ut fra brukers situasjon, og veilederne har fokus på eventuelle problemer som hindrer bruker i aktiv jobbsøking, for eksempel bolig, økonomi eller helse. Flere veiledere gir uttrykk for at de prøver å være støttespillere, involvere bruker og legge ansvaret over på bruker.

I følge noen veiledere innebærer individuell oppfølging en samtale med bruker. Andre veiledere hevder at jobbmatch eller gjennomgang av cv pr epost, uten å være i kontakt med

bruker også kan anses som individuell oppfølging. Jobbmatch innebærer at man foretar søk etter stillinger ut fra jobbønskene til arbeidssøker, og informasjon om stillingene blir videreformidlet til arbeidssøkerne. En veileder registrerer individuell oppfølging ved bruk av jobbmatch, noe som kan illustreres i følgende sitat: *”Det har vært mye fokus på jobbmatch i senere tid og hvis jeg ser at folk ikke har hatt oppfølging i en lang periode, kan jeg ta individuell oppfølging uten å snakke med personen ved gjennomføring av jobbmatch som blir sendt ut til bruker.”*

Flere veiledere forteller at Nav har stort fokus på bruk av jobbmatch som virkemiddel i oppfølgingsarbeidet, og ut fra rutinene skal veilederne sende ut jobbmatch til arbeidssøkerne 1 gang pr måned. En veileder påpeker at det er høyt arbeidspress i Nav, og veldig mange henvendelser medfører i noen tilfeller at veileder sender en SMS til bruker i stedet for å ha en samtale, noe som begrunnes med at en samtale er tidkrevende.

Ni av veilederne gav uttrykk for at flere brukere ikke får god nok oppfølging, noe som kan illustreres i følgende sitat: *”Jeg tror at en del kunne trengt mer oppfølging fordi jeg ser at en del av dem ikke kommer ut i jobb. Hvis vi tror at oppfølgingen vår fungerer så skulle de ha kommet ut i jobb eller i alle fall kommet nærmere en jobb hvis vi hadde kjørt litt mer oppfølging på dem.”*

Flere veiledere forteller at noen brukere får god oppfølging, og andre brukere får ikke den oppfølgingen de burde hatt. Flere veiledere sier at mangel på tid gjør at de må prioritere ungdom, langtidsledige og brukere som de antar har mest behov for hjelp. En veileder påpeker at det blir mindre tid til oppfølging av ordinære arbeidssøkerne når man også har oppfølging av sosialhjelpsmottakere, på grunn av at det ofte haster mer med dem som mottar sosialhjelp. En av veilederne som nevnte at det er vanskelig å drive tett oppfølging på grunn av mangel på tid, tok i svært liten grad kontakt med arbeidssøkere, og prioriterte å gi oppfølging til brukere som ba om samtale.

Veilederne forteller at brukerne får helhetlig oppfølging. To veiledere påpeker at man i Nav har bedre mulighet til å raskere få avklart spørsmål angående stønader og muligheter. De ga uttrykk for at det har skjedd en endring fra Aetat til enhetene ble samlet i Nav. En av veilederne fortalte at det i Aetat var fokuset på brukers praksis, kompetanse/ utdanning, alt annet enn jobb var uinteressant, og brukerne ble sendt mellom etatene ved andre utfordringer. Vedkommende påpekte også at i Nav er det i større grad fokus på å se om det kan være andre hindringer for å få jobb som Nav skal bistå med.

Flere veiledere påpeker at brukerne må ta ansvar for eget liv og egen plan da brukers innsats er avgjørende for å lykkes med å komme i arbeid. En veileder nevner at det er viktig å ha god dialog med brukere og at man stiller krav til bruker om å gjøre noe med sin egen situasjon.

Veilederne beskriver i samsvar med oppfølgingsmodellen, standard for oppfølging og tiltakstrappen. I følge oppfølgingsstandarden skal brukere få en individuell oppfølging innen hver tredje måned og en jobbmatch en gang pr mnd. De to første oppfølgningene er slik veilederne beskriver, vanligvis et felles informasjonsmøte eller jobbverksted og et felles veiledningsmøte. Den tredje individuelle oppfølgningen blir som regel en individuell samtale med en veileder.

Veilederne har ulik definisjon av individuell oppfølging hvor noen veiledere mener det må være en samtale med bruker mens andre mener det kan være å gå igjennom cv og ta en jobbmatch uten å være i kontakt med bruker. Ulik definisjon av begrepet individuell oppfølging medfører at brukere kan få ulik oppfølging ved at enkelte veiledere har en samtale med veileder, mens andre i enkelte tilfeller kan sende ut en jobbmatch uten å være i direkte kontakt med bruker. I tilfeller hvor veileder ikke tar kontakt med bruker får bruker redusert mulighet til å medvirke i egen sak. I Mål og disponeringsbrev 2012 fremgår det at for å nå målet om «flere i arbeid og aktivitet» skal det tilrettelegges for reell brukermedvirkning (Av.dir, 2012). Ved en samtale, har bruker større grad av medvirkning ved at bruker får mulighet til å komme med innspill i egen sak, i motsetning til en jobbmatch uten kontakt med veileder hvor bruker kun får tilsendt informasjon om stillinger.

Tett oppfølging og fokus på at arbeidssøkerne skal søke aktivt jobb, blir i Stortingsmelding nr. 9 omtalt som viktig i gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken (St.melding nr. 9). En av veilederne nevnte at det kunne være høyt arbeidspress i Nav og vedkommende kunne i enkelte tilfeller sende en SMS (tekstmelding) til bruker i stedet for å ha en samtale.

Vedkommende begrunner arbeidsmetoden med mangel på tid, som er en utfordring det vil bli gått mer i detalj på i kapittel 8.7.1. I tilfeller hvor SMS og jobbmatch erstatter samtaler med bruker som individuell oppfølging medfører dette redusert kvalitet på tjenesten som tilbys bruker. For å nå målet om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” skal brukerne være aktive jobbsøkere og få tett oppfølging av Nav (St.pro(2004-2005)), og det kan stilles spørsmål ved om jobbmatch og SMS kan kalles tett oppfølging. Bruk av SMS og jobbmatch i

tillegg til individuelle oppfølgingssamtaler vil derimot kunne være et nyttig verktøy i oppfølgingsarbeidet med brukere for å bidra til at brukerne får tett oppfølging.

Som veilederne påpeker har brukerne selv et ansvar for å søke aktivt jobb, og gjøre noe med sin egen situasjon. Brukers innsats er avgjørende for å lykkes med å nå målet om arbeid, og i St.prp 46 kommer det frem at brukerne skal være aktive arbeidssøkere. En veileder påpekte viktigheten av god dialog med brukere og at det stilles krav til at bruker gjør noe med sin egen situasjon. For å påse at brukerne er aktive arbeidssøkere er det avgjørende med en tett oppfølging ut fra brukers behov (St.prp 46, (2004-2005)).

I undersøkelsen til Furuberg og Myklebø (2013) var tid og ressurser til tett oppfølging noe de fleste veilederne oppga som det viktigste for å bidra til å skaffe arbeid til ungdom. De fleste veilederne i deres undersøkelse opplevde at de ikke hadde mulighet til å følge opp ungdom så tett som det var behov for å gjøre. Dette er i samsvar med mine funn for arbeidssøkere på generelt grunnlag.

Flere brukere i Nav får ikke god nok eller tett nok oppfølging i følge ni av veilederne. Det kan dermed stilles spørsmål ved om veilederne oppfyller Navs mål om ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”. Målet innebærer at tjenester skal tilpasses den enkelte bruker, noe som kan være vanskelig å få til i tilfeller hvor brukerne ikke får god nok oppfølging. Mangel på tid har ført til at veilederne må prioritere de arbeidssøkerne som haster mest, og enkelte veiledere fortalte at de prioriterte brukere som mottar sosialhjelp, langtidsledige og ungdom.

Ut fra praksisen ved fastsettelse av første innsatsbehov kan det også stilles spørsmål ved om veilederne i tilstrekkelig grad er kjent med hvem av brukerne som haster mest. En veileder påpekte at det kan være vanskelig å avklare innsatsbehovet ved registrering og innsatsbehovet kommer lettere frem ved samtale med bruker. Dette innebærer at det kan være vanskelig å gi bruker oppfølging ut fra behov i tidlig fase av oppfølgingsarbeidet, noe som igjen kan føre til mer arbeid for Nav ettersom behovet til brukere som feilaktig får standard innsats kan øke ytterligere før det blir oppdaget.

En av veilederne skiller seg ut ved at vedkommende i svært liten grad tok kontakt med arbeidssøkere og begrunnet dette med mangel på tid. Vedkommende gav oppfølging til

brukere som selv tok kontakt og ba om oppfølging. Dette er ikke i samsvar med Navs standard for oppfølging eller Navs mål om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” hvor det kommer frem at brukerne skal få tett oppfølging. Veilederne har som nevnt også i oppgave å sikre at brukerne er aktive arbeidssøkere (NOU 2012), noe som kan være vanskelig å få til ut fra denne måten å gjennomføre oppfølging på.

Til tross for at alle brukerne ikke får god nok oppfølging, får de i følge veilederne helhetlig oppfølging. I tillegg til oppfølging av arbeidssøkere har veilederne ansvar for sosialhjelp. Man får som følge av dette redusert ”kasteball-effekten” ved at arbeidssøkere som har behov for ekstra innsats, for eksempel hjelp til økonomi, bolig og andre forhold som er til hinder for å søke jobb, har kun en veileder å forholde seg til. Dette er i samsvar med Navs mål om ”en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”

Ut fra ovennevnte funn og drøfting kommer det frem at veilederne gir brukerne helhetlig oppfølging og de forsøker å gjennomføre oppfølgingsarbeidet best mulig. Veiledernes mangel på tid innebærer at enkelte brukere ikke får god nok og tett nok oppfølging. Mangel på tid har også medført at noen veiledere i enkelte tilfeller gjennomfører individuell oppfølging på ulik måte, ved at SMS og jobbmach noen ganger erstatter en samtale med bruker. Siden det er krav om at brukere skal få individuell oppfølging innen hver 3.måned vil det at veilederne gir tett og helhetlig oppfølging til noen brukere gå på bekostning av tid til oppfølging til de andre brukerne. Det kan argumenteres med at brukere har ulikt behov for oppfølging, men veilederne sier selv at enkelte brukere ikke får den oppfølgingen de har behov for. Dette kan også innebære at brukere som har et utvidet behov for innsats fra Nav ikke blir avklart tidlig nok med tanke på vurdering av tiltak.

8.3 Bruk av tiltak

Veilederne skal i følge Navs mål iverksette riktige tiltak til rett tid ved hjelp av riktige virkemidler (Nyansatt i Nav). For å oppnå målet skal veileder gjøre en behovsvurdering hvor bruker medvirker i avklaringen om hva som skal til for å skaffe arbeid (Mål og disponeringsbrev 2012).

I henhold til ”Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak” kan arbeidsrettede tiltak innvilges ut fra en individuell vurdering av behov for å øke mulighetene til å skaffe og/ eller beholde arbeid. Innvilgelse av

tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering. Tiltaket skal som hovedregel være nødvendig og hensiktsmessig for å øke muligheten for å skaffe jobb. Veileder skal ta utgangspunkt i hvilket mål bruker har, vurdere hvilke tiltak/ virkemidler som er hensiktsmessige og nødvendige for at bruker skal skaffe en jobb som vedkommende kan fungere i. Brukerperspektivet skal veie tungt i vurderingen av tiltak og deltaker skal være med å påvirke sin egen situasjon.

Veilederne ved begge kontor forteller at de har samtale med bruker, og vurderer behov for tiltak ved å ta utgangspunkt i cv, kompetanse/ arbeidserfaring og om bruker trenger noe mer for å skaffe jobb. Veilederne sier at det tas en samlet vurdering etter å ha sett på brukers situasjon og vurdert brukers muligheter, tiltak blir behovsprøvd og skal anses som hensiktsmessig.

En veileder gav uttrykk for at man får et visst inntrykk ved vurdering av innsatsbehovet, det går som regel litt tid før man vurderer å gi tiltak, og i samtaler med bruker vurderes det om bruker har behov for mer hjelp for å skaffe jobb. En annen veileder fortalte at tiltak blir vurdert dersom arbeidssøkere har problemer med å skaffe arbeid, og at veilederne må gjøre noe dersom arbeidssøkere har vært registrert i seks mnd. Vedkommende kunne også innvilge tiltak før seks mnd., og var aktiv med å innvilge tiltaket ”jobbfokus” (jobbsøkerkurs).

Sju av veilederne ga uttrykk for at de antar at brukerne kan få ulik vurdering av hvorvidt tiltak innvilges. De begrunnet dette med at veilederne er forskjellige, kan vurdere ulikt hva de anser som hensiktsmessig, kan ha ulikt syn på tiltak og kan gi brukerne oppfølging på ulik måte. En veileder hevdet at enkelte kan raskere innvilge tiltak og det kan variere hvilke krav som stilles til bruker. To veiledere antar at praksisen er noenlunde lik. Flere veiledere nevnte at kontorene har ukentlige teammøter hvor veilederne kan ta opp saker i tilfeller hvor de er usikre, noe som bidra til å sikre en likere praksis ved tildeling av tiltak.

Veilederne ved det lille kontoret forteller at ungdom og langtidsledige får prioritet ved tildeling av tiltak. En veileder ved det store kontoret forteller at kontoret har føringer om at ungdom og langtidsledige skal prioriteres for tiltak. Veilederen ved det store kontoret påpeker at de har en lav terskel for å innvilge tiltak fordi kontoret har de senere år hatt penger til tiltak og en praksis hvor ”alle skal få” dersom bruker har behov og tiltak vurderes som hensiktsmessig. Veilederen gir uttrykk for at vedkommende tror kontoret og fylket har brukt

mer midler enn de skal, noe som ble omtalt som greit da andre fylker og kontor ikke har brukt nok midler.

Veilederne har erfaring med effekt av tiltak gjennom sitt arbeid med oppfølging av sine arbeidssøkere. Ni av veilederne er ikke kjent med statistikk over hvilken effekt tiltak har. Veilederne ved det lille kontoret har bedt om å få se statistikk, men så langt ikke mottatt dette. En av veilederne ved det store kontoret hadde sett en oversikt/ statistikk som viste at arbeidspraksis og tidsbegrenset lønnstilskudd hadde god effekt, men en del kvalifiserende tiltak hadde mindre effekt.

Veilederne gir uttrykk for at jobbfokus (jobbsøkerkurs), arbeidspraksis og tidsbegrenset lønnstilskudd er tiltak som gir god effekt og som i stor grad bidrar til å skaffe jobb. I tillegg blir SMI jobbsøkerkurs med praksis, isolering/ kapsling kurs, overflatebehandling og stillaskurs nevnt som tiltak flere veiledere mener har effekt.

En veileder gir uttrykk for skepsis til de fleste kvalifiseringstiltak, noe som kan illustreres i følgende sitat: *Jeg er litt skeptisk til de fleste kvalifiseringstiltak. Vi ser at en god del ikke får seg jobb etter å ha deltatt på kvalifiseringstiltak selv om de får den kvalifiseringen som skulle sette de i stand til å få seg jobb. Hvorfor skjer dette? Det kan være de aldri skulle fått tiltaket, at det er feil personer vi sender inn? Kunne vi visst det på forhånd, eller ikke? Enten så sender vi feil folk på feil kurs eller så fungerer ikke kursene*". Veilederen påpeker at en mulig sammenheng kan være i forhold til hvor godt brukere er kartlagt på forhånd, og nevner at på regnskap- og administrasjonsmedarbeiderkurs har brukere med lite forkunnskaper i emnet ikke nok kvalifisering til å få jobb etterpå. Kontoret har nå sluttet å sende folk som ikke kan fagfeltet fra før, og veilederen har inntrykk av at de det siste året har fått en større andel av denne gruppen ut i jobb på grunn av at de har klart å treffe bedre på brukere som blir søkt inn på kurset.

Tiltak kan ha effekt på flere måter, forteller en veileder. Vedkommende har møtt flere brukere som opplevde tiltak som meningsløst på grunn av at de fikk dårlig betalt og de skaffet seg en vanlig jobb i stedet. Andre brukere er fornøyd med å delta på tiltak og sier at de føler de blir sett, må stå opp og får innarbeidet rutiner.

En veileder påpeker at med dagens lave arbeidsledighet har de fleste arbeidsledige noen utfordringer som gjør at de ikke får jobb, og veldig mange har utfordringer med språk. Veilederen hevder å tro at norskkurs er det mest arbeidsrettede tiltaket man kunne gitt enkelte brukere, men veilederne får ikke lov til å innvilge norskkurs.

Ut fra målet ”Rett tjeneste og stønad til rett tid”, skal riktig tiltak iverksettes til rett tid og veileder skal ta utgangspunkt i brukers behov ved vurdering av tiltak. Funn fra intervju viser at veilederne jobber i samsvar med føringer når de vurderer tildeling av tiltak ved at de vurderer tiltak ut fra brukers behov og hvorvidt tiltak anses som hensiktsmessig.

Ungdom og langtidsledige har prioritert ved tildeling av tiltak ved begge kontor. Det store kontoret har en praksis hvor terskelen er lav for å innvilge tiltak. Hvorvidt veilederne ved det ene kontoret jobber mer riktig enn det andre kontoret er det ikke grunnlag for å si, da tildeling av tiltak er en individuell vurdering av hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig og nødvendig for å øke brukers mulighet til å skaffe jobb (Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak). Funn fra intervju viser at vurdering av hvorvidt tiltak innvilges kan variere mellom veiledere og mellom hvilket kontor bruker tilhører. Dette innebærer at i tilfeller hvor brukere opplever å ha behov for tiltak, vil Navs vurdering av hvorvidt de får innvilget tiltak kunne være avhengig av hvilken veileder bruker møter og hvilket kontor de tilhører.

Det kommer frem fra funn at veiledere kan gi ulik oppfølging og kan ha ulikt syn på tiltak. Vurderingen av hva som er rett tiltak, og hvorvidt tiltaket innvilges til rett tid, kan være vanskelig å måle. Dersom en bruker ønsker tiltaket, er det naturlig å spør om bruker ville ha fått jobb uavhengig av tiltaket eller om bruker er avhengig av tiltaket for å skaffe jobb? Det kommer frem i Stortingsmelding nr. 9 at dersom innsøk på tiltak utelukkende foretas på grunnlag av arbeidssøkers motivasjon for tiltaket, kan det antas at mange ville vært i stand til å skaffe jobb uten bruk av tiltak (St.meld.9). Ut fra veiledernes beskrivelse ble det ikke foretatt innsøk på tiltak kun ut fra brukers ønske, men veilederne skulle også anse tiltaket som hensiktsmessig.

Det kan være flere årsaker til at tiltak vurderes som hensiktsmessige. I følge St.meld 9 kan en hensikt med å stille krav til deltakelse i tiltak være en avklaring i om brukere som mottar stønad er reelle arbeidssøkere. Enkelte brukere vil foretrekke en vanlig jobb fremfor å delta i

et tiltak som Nav har valgt, og vil dermed kunne søke mer aktivt jobb. Dette kalles for tilbudseffekt. I tilfeller hvor brukere har større vansker med å skaffe arbeid, kan tiltak være eneste mulighet for å få jobb (St.meld 9).

Et tiltak kan ha ulike effekter som er både positive og negative. En negativ effekt av tiltak kan i følge NOU 2012 være innlåsnings-effekt hvor bruker slutter å søke jobb under deltakelse av tiltak. Det er derfor viktig med en god kartlegging av bruker og ha konkrete mål med innvilgelse av tiltaket.

Det er ingen klar grense mellom hva som er en for streng eller for løs holdning til innvilgelse av tiltak. En mulig utfordring ved å ha en lav terskel for å innvilge tiltak og en holdning til at ”alle skal få”, kan innebære at det stilles mindre krav til vurderingen av hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig og nødvendig for å skaffe jobb. Samtidig er det viktig at det innvilges tiltak dersom tiltak blir vurdert som hensiktsmessig og bruker har behov for tiltaket. Vurderingen av hva som er hensiktsmessig er som nevnt en skjønnsmessig vurdering som i noen tilfeller kan være feil. Det store kontoret hadde blant annet fått en strengere praksis ved innvilgelse av regnskapskurs som følge av at brukere ikke fikk jobb etter fullført kurs på grunn av manglende forkunnskaper.

Det kom som tidligere nevnt frem at veilederne har ulik praksis ved fastsettelse av innsatsbehov, hvordan de gir oppfølging og bruk av tiltak. Praksisen ved vurdering av innsatsbehov er som nevnt ikke alltid i samsvar med Navs mål da enkelte brukere som får innvilget standard innsats ved første vurdering kan ha et utvidet innsatsbehov. Innsatsbehovet blir revurdert i samtale med bruker, men enkelte brukere har første samtale med veileder først seks mnd. etter de registrerte seg som arbeidssøkere, og disse brukerne er dermed langtidsledige før riktig innsatsbehov blir avklart i samarbeid med bruker.

I tilfeller hvor veiledere gjennomfører individuell oppfølging hver 3 mnd. uten å være i dialog med bruker, kan det være utfordrende for veileder å sikre at brukerne er aktive jobbsøkere, noe det i følge stortingsmelding nr 9 skal holdes fokus på. Det kan i slike tilfeller også være vanskelig for veileder å ha kjennskap til hvorvidt bruker har behov for tiltak, og dermed jobbe i samsvar med Navs mål om å ”gi rett tjeneste til rett tid”. En annen utfordring er at sannsynligheten for at bruker har behov for tiltak øker i takt med ledighetsperioden.

De fleste veilederne som ble intervjuet har ikke sett statistikk over effekten av ulike tiltak. Ut fra Stortingsproposisjon 46 blir det stilt som krav at tiltaksbruk systematisk skal evalueres ut fra mål med innsatsen og det stilles klare mål og resultatkrav til Nav (St.prp 46, 2004-2005). Veilederne har selv dannet seg et bilde over tiltaksbruk og effekt av ulike tiltak på bakgrunn av egen erfaring, men kontorene har ingen gjennomgang eller evaluering av tiltaksbruk med de ansatte. Hva er årsaken til at de ansatte ikke får presentert denne type statistikk eller har fått en gjennomgang av tiltaksbruken?

Hadde veilederne fått en evaluering av ulike tiltak, kunne dette bidratt til at veilederne ble mer treffsikre ved tildeling av tiltak.

En veileder ved det store kontoret gir uttrykk for at enkelte kvalifiseringstiltak ikke fører til jobb og stiller spørsmål ved om Nav tildeler feil tiltak til feil brukere eller om tiltakene ikke fungerer. Det store kontoret har nå endret på rutiner ved å kartlegge brukerne bedre og stiller større krav til forkunnskaper før de sender folk på regnskapskurs. Dette er et eksempel på at kontorene selv opparbeider seg erfaring ved effekten av tiltak, men det er et krav i følge mål og disponeringsbrev 2012 at tiltak skal kontinuerlig evalueres. Der effekten av tiltak er kjent, kunne denne informasjonen blitt formidlet videre til kontorene og veilederne slik at de kan justere seg inn etter resultatene.

Jeg har på bakgrunn av funn kommet frem til at veilederne innvilger tiltak i samsvar med gjeldende føringer. Som følge av at enkelte brukere ikke får avklart riktig innsatsbehov i tidlig fase blir ikke målet om rett tjeneste til rett tid nådd for alle brukere. St.prp. 46 stiller krav til en systematisk evaluering av tiltak. Veilederne har ikke fått informasjon om tiltakenes effekt, og må i stedet basere seg utelukkende på egen erfaring ved valg av tiltak. Erfaring fra bruk av tiltak og evaluering av tiltak blir ikke videreformidlet til lokalkontorene, noe som bidrar til å gjøre det utfordrende å nå målet om rett tiltak til rett tid.

8.4 Brukermedvirkning i Nav

Brukerne skal ha mulighet for medvirkning og innflytelse i egen sak og tjenestene skal tilpasses brukers behov. Bruker skal aktiveres, ha ansvar for egen situasjon og medvirke ved behov for aktivitetsplan (St.prp 46 (2004-2005)). For å nå målet om rett tjeneste til rett tid skal bruker også medvirke ved vurdering av innsatsbehov (Mål og disponeringsbrev, 2012).

Funn fra intervju viser at veilederne har fokus på at bruker i størst mulig grad skal bli hørt, og gjennom dialog blir veileder og bruker enige om hva som kan føre til at vedkommende kommer i arbeid. Flere veiledere forteller at brukerne er delaktige i forhold til aktivitetsplan og har medvirkning i vurdering av tiltak, og veileder har beslutningsmyndighet ved innvilgelse av tiltak. Flere veiledere har fokus på at bruker kommer med en bestilling, og de må ansvarliggjøre bruker og informere om at det er brukers liv, valg og muligheter. De påpeker at det gis veiledning i forhold til brukers plan med utgangspunkt i hva bruker mener. En veileder ved det store kontoret forteller at de har fokus på brukermedvirkning, og i samtaler stiller veileder spørsmål som gjør at bruker selv kan finne svaret for at vedkommende skal komme videre, utarbeide og gjennomføre en plan.

En av veilederne omtalte at brukermedvirkning innebærer at bruker har makt til å ta egne beslutninger, bruker har kontroll på eget liv og eierskap til beslutninger som tas. Veilederen nevner at man må være bevisst på hvordan man ville ønsket å bli behandlet selv. Veilederen var opptatt av å ikke overkjøre bruker og inngikk noen ganger kompromiss i samarbeid med bruker. Vedkommende nevnte også at man har en del kontroll og det er viktig å snakke med bruker for å få bekreftet om man går frem på en god måte. *”Man kommer lengst med å ha et samarbeid. Det er de som bruker taktikken med å være veldig strenge, «han skal inn der og nå har han vært så lenge ledig», men jeg tenker at det er en person bak dette, og det er kanskje en grunn til at han har vært lenge ledig. Det er kanskje andre ting man skal ta fatt i, kanskje man skal kartlegge mer og avklare.”*

En annen veileder var opptatt av at bruker kommer med en bestilling som blir avklart, og er opptatt av å skape en felles forståelse av forventningene til bruker og veileder. Veilederen har fokus på at bruker ikke skal sitte hjemme og motta dagpenger uten å gjøre noe.

Vedkommende gir uttrykk for å stille krav til brukerne ved at de får ansvar og oppgaver de må utføre, og veilederen stiller krav om at arbeidssøkerne skal skrive jobblogg som skal leveres hver 14. dag. Veileder forteller at bruker får beskjed om at dersom bruker motsetter seg ting eller sier nei, så er det brukers ansvar. Vedkommende påpeker at: *”som veileder skal man prøve å hjelpe dem og sette dem i gang, de tar avgjørelsen, og man informerer om at det alltid er en konsekvens.”*

Åtte av veilederne gir uttrykk for at bruker har stor grad av deltakelse i egen sak. Veilederne lytter til brukerne, informerer om Navs rammer og forsøker å komme frem til løsninger i

fellesskap med bruker. En av veilederne nevnte at de arbeidssøkere som får tett oppfølging får stor grad av brukervedvirkning, mens brukere som får standardisert oppfølging, for eksempel ved bruk av jobbmater, får lite brukervedvirkning. Veilederen påpeker at mangel på tid medfører at flere brukere ikke får tett oppfølging.

Fire av veilederne ga uttrykk for at de har et godt samarbeid med brukerne mens de resterende seks veilederne uttalte at de har et godt samarbeid med de fleste av brukerne. Veilederne som hadde et godt samarbeid med de fleste brukere, begrunnet dette med at kjemien mellom veileder og bruker kunne være et hinder for å ha et bedre samarbeid. En av veilederne uttalte at i de tilfeller hvor det ikke var god kjemi mellom seg selv og bruker, fikk vedkommende en kollega til å hjelpe til med å ta vurderinger slik at det ikke skulle gå ut over bruker.

Brukervedvirkning kan defineres ulikt og som nevnt i funn mente en veileder at brukervedvirkning innebærer at bruker har makt til å ta egne beslutninger, bruker har kontroll på eget liv og eierskap til beslutninger som tas. Dette er i samsvar med Jenssen som omtaler viktigheten av at bruker får anerkjennelse da bruker er den som best kjenner sin situasjon, og dermed bør bruker få myndighet til å bestemme i forhold til et problem og hva som skal gjøres videre (Jenssen, 2012). Ved fokus på at bruker skal ha eierskap til beslutningene som tas, har bruker stor grad av medvirkning og deltakelse i prosessen. Dersom man tar utgangspunkt i deltakerstigen til Arnstein innebærer dette synet på brukervedvirkning at bruker har medvirkning på nivå seks hvor veileder og bruker har et partnerskap hvor de i fellesskap kommer frem til løsninger.

En annen veileder aktiviserer bruker ved å stille spørsmål som gir bruker mulighet til å selv finne svaret for hvordan vedkommende kan utarbeide og gjennomføre planen om å skaffe jobb. Dette innebærer at bruker lettere kan føle eierskap til planen og beslutninger som blir tatt, og tiltak eller aktiviteter som bruker deltar i vil kunne ha større effekt når bruker selv har kommet frem til løsningen.

Hvorvidt bruker medvirker i egen sak og i hvilken grad de føler eierskap til beslutninger avhenger av den enkelte veileder og hvordan oppfølgingsarbeidet utføres i praksis. Jenssen påpeker at i hvilken grad bruker har mulighet for å medvirke avhenger av hvor mye innflytelse, myndighet, makt og påvirkningsmuligheter bruker får fra den ansatte. Ved at bruker medvirker og får mulighet til stor grad av deltakelse i prosessen innebærer dette en

endring i fokus fra veilederen som ekspert til bruker som ekspert i eget liv. Jenssen påpeker at dette innebærer at veileder går fra ”å vite at” til ”å vite hvordan”, hvor veileder er profesjonell, og veileders rolle innebærer i denne sammenheng å medvirke da bruker er ekspert på egen situasjon (Jenssen, 2012:161).

Veilederne har ulikt fokus på hvordan brukermedvirkning skal utøves. Dette kommer frem ved å sammenligne veilederne som har fokus på at bruker skal ha eierskap til beslutningene med veilederen som i større grad gir uttrykk for å stille krav til bruker.

Den sistnevnte veilederen er opptatt av å skape en felles forståelse av bruker og veileders forventninger til oppfølgingsarbeidet. Veilederen gir uttrykk for at man skal aktivisere bruker, og som veileder selv sier ” *prøve å hjelpe dem og sette dem i gang*”. Veilederen aktiviserer brukerne ved å gi dem ansvar og oppgaver som skal utføres, hvor det stilles krav om å levere jobblogg hver 14. dag. Veilederen informerer om at det alltid er en konsekvens, og at bruker tar avgjørelsene.

Ved en tidlig avklaring av gjensidige forventninger mellom partene og avklaring av mål, bidrar veilederen til at oppfølgingsarbeidet kan bli mer effektivt. Veilederen gir brukerne tett oppfølging og er en aktiv pådriver for at brukerne skal være aktive arbeidssøkere. Til sammenligning aktiviserer en av de andre veilederne sine brukere ved å stille spørsmål som får bruker selv til å finne en løsning på egen situasjon.

Ved å sette vilkår om at arbeidssøkerne skal levere jobblogg, får veileder mulighet til å få en oversikt over brukernes situasjon i jobbsøkerprosessen, og kan dermed bidra til å gi bruker oppfølging ut fra dette. I tillegg kan krav om vilkår også resultere i en tilbudseffekt, slik dette er beskrevet i NOU 2012.

På samme tid kan en utfordring i denne sammenheng være hvorvidt bruk av vilkår fremmer brukermedvirkning og hvorvidt bruker føler eierskap til beslutningene som tas. Kravet om å levere jobblogg hver 14 dag er ikke nødvendigvis et vilkår som alle brukere er enige i, og dette behøver ikke å være den beste løsningen for alle brukerne.

Veilederne har som representant for systemet makt i møte med bruker, og veileder har mulighet for å stille krav som kan medføre konsekvenser for bruker. Ved at det stilles vilkår om bruk av jobblogg utøver veileder makt, hvor bruker kan risikere bortfall av ytelse dersom vedkommende ikke innfrir vilkåret. Maktaspektet vil bli nærmere omtalt i neste kapittel.

Hansen m.fl. omtaler at mange brukere er lojale til Navs avgjørelser og har en passiv holdning til egen medvirkning (Hansen m.fl., 2013). I tilfeller hvor bruker ikke selv tar ansvar for egen situasjon, og veileder gir bruker oppgaver kan det være utfordrende å gi god oppfølging som ivaretar at bruker får reell medvirkning og eierskap til beslutningene. Brukerne kan også ha ulike forutsetninger for å medvirke i egen sak. Hansen m.fl. påpeker at noen brukere har byråkratisk kompetanse, og ved å ha kjennskap til organisasjonen klarer de lettere å formidle sin situasjon. Hansen påpeker at brukers mulighet for å medvirke er avhengig av kunnskap og ferdigheter i forhold til systemet (Hansen m.fl., 2013). Dette kan innebære at brukere med byråkratisk kompetanse lettere kan få innflytelse og mulighet for å påvirke veileders avgjørelser.

Hansen m.fl. påpeker også at dersom veiledere benytter et byråkratisk språk får dette betydning for relasjonen mellom veileder og bruker i den forstand at dette kan hindre dialog og brukermedvirkning. (Hansen, 2013:102). Dette kan også relateres til ”definisjon av situasjonen” som et fenomen i symbolsk interaksjonisme hvor bruker får en ikke-medvirkende atferd som følge av at bruker ikke forstår hva som blir sagt.

Veilederen som hadde fokus på at bruker skulle ha eierskap til beslutninger som tas, gav uttrykk for at bruk av vilkår ikke alltid er hensiktsmessig for å nå målet om jobb. Vedkommende påpekte at det noen ganger kan være forhold ved brukers situasjon som tilsier at bruker har et annet behov enn det som er avklart, og det kan være behov for en kartlegging. I stedet for å sette vilkår på bakgrunn av at bruker har vært lenge ledig, forsøker veilederen å sette seg inn i brukers situasjon, og hvordan bruker selv definerer sin situasjon, for å finne eventuell bakenforliggende årsak til at bruker ikke er i jobb.

Som nevnt i funn gav de fleste veilederne uttrykk for at brukerne hadde stor grad av deltakelse i egen sak, og veilederne hadde fokus på å komme frem til løsninger i fellesskap med bruker. En veileder påpekte derimot at brukerne fikk i ulik grad mulighet for medvirkning, og dette hadde sammenheng med hvorvidt bruker fikk tett oppfølging. Det fremgikk i tidligere funn at veilederne har ulik definisjon av individuell oppfølging. I de tilfeller hvor oppfølging foregår uten at veileder er i dialog med bruker vil ikke bruker ha mulighet for medvirkning i like stor grad som ved en samtale.

I intervju kom det også frem at enkelte veiledere opplever å ikke ha et godt samarbeid med alle brukere, og flere veiledere nevnte at dårlig kjemi kunne være til hinder for et bedre samarbeid. En veileder nevnte at vedkommende fikk hjelp av kollegaer i slike saker for å klare å være nøytral i saken, og på denne måten sikre at bruker ble ivaretatt. Det kan stilles spørsmål ved om mangel på kjemi kan få betydning for brukers mulighet for medvirkning og deltakelse i egen sak. Dette forholdet vil kunne innebære utfordringer for veiledere med tanke på å gi bruker god oppfølging, noe som kom til uttrykk i uttalelsen fra veilederen som fikk hjelp fra kollegaer til å foreta vurderinger i slike tilfeller. Ved dårlig kjemi kan dette medføre at veiledere får vansker med å sette seg inn i brukers situasjon, da veiledernes forforståelse vil kunne påvirke kommunikasjonen.

I oppfølgingsarbeidet er det viktig at bruker og veileder har et godt samarbeid, da god kommunikasjon lettere vil kunne bidra til å avklare brukers forutsetninger og behov. Brukerne skal ha medvirkning underveis i prosessen, og skal oppleve å bli møtt på en god måte av veilederne i Nav. I følge Dahl/ Aas kan brukermedvirkning sies å være et verktøy for samarbeid. Ved at brukerne får mulighet til medvirkning og utforming av tjenestetilbudet, kan dette bidra til mer treffsikre tiltak, og at brukerne i større grad opplever kontroll over egen situasjon (Dahl/Aas, 2011).

Det kommer frem fra funn at veilederne jobber i samsvar med mål om ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”, ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” og ”rett tjeneste og stønad til rett tid” ved at de gir brukerne mulighet til å medvirke i egen sak. Bruker får blant annet medvirkning ved utarbeidelse av aktivitetsplan, bruker blir hørt ved vurdering av tiltak, og veilederne har fokus på at bruker også har et ansvar for egen situasjon (St.prp. nr.46(2004-2005) og Mål og disponeringsbrev , 2012). Funn fra intervju viser også at ikke alle brukere som har behov for tett oppfølging får dette, noe som gjør at disse brukerne i mindre grad får mulighet for medvirkning. Veilederne praktiserer brukermedvirkning på ulik måte, noe som kommer frem av funn. Noen brukere får medvirkning ved at de kommer frem til løsninger i felleskap med veileder, mens andre brukere i større grad får tildelt oppgaver fra veileder, for eksempel vilkår om jobblogg.

8.5 Makt

I hvilken grad bruker får mulighet for medvirkning, avhenger som nevnt av hvor mye innflytelse, myndighet og makt bruker får fra veilederen (Jenssen, 2012). Møtet mellom

veileder og bruker innebærer et maktspekt hvor veileder som representant for systemet har makt. Veilederen kan gi bruker muligheter og fatte avgjørelser som kan medføre konsekvenser for bruker (Hansen m.fl., 2013). Ut fra Navs intensjon om ”*Enklere for bruker og tilpasset brukers behov*” kommer det blant annet frem at veileder skal aktivisere bruker, noe som kan bety at veileder stiller krav om aktivitet til bruker (St.prp.46 (2004-2005)). Veileder har også makt ved at vedkommende ofte har en bedre innsikt i systemet, og kan være den som definerer situasjonen og bestemmer hvordan et problem skal løses (f.eks hvilke tiltak som er hensiktsmessige). Et annet maktspekt er i forhold til samarbeidet mellom veileder og bruker, hvor veileder har makt til å sette betingelsene for samarbeidet, og kan velge å distansere seg fra bruker eller bli bedre kjent med bruker. Samtidig er bruker avhengig av et godt samarbeid med veilederen sin da veilederen er brukers representant innad i Nav-systemet.

Flere veiledere gav uttrykk for at det finnes et maktspekt i relasjonen mellom ansatt og bruker, de har makt ved at de kan vurdere tiltak, stille vilkår til utbetaling og stanse utbetaling dersom vilkår ikke innfris. En veileder gav følgende beskrivelse av maktspektet: *”Hvis vi tolker, skriver eller gir beskjed om at de «ikke samarbeider», hvis vi har en avtale om aktivitet og de ikke følger den, så er det opp til meg å gi beskjed videre for at dagpengene skal stoppe. Man kan også melde de på kurs, og hvis de da takker nei så får det konsekvenser.”*

Ved uenighet om tiltak hvor bruker ønsker tiltak og får avslag kan noen brukere føle at veileder har makt i situasjonen, noe som ikke skaper et godt utgangspunkt for samarbeid, hevder en veileder.

En annen veileder forteller at brukerne som møter på kontoret kan være i en vanskelig livssituasjon, gjerne økonomisk, og brukerne kan oppleve møtet med Nav som vanskelig dersom de blir møtt med vilkår for å få utbetalt stønad. Vedkommende påpeker at bruk av vilkår kan være et virkemiddel i oppfølgingsarbeidet for å få noen i gang med jobbsøking. Et eksempel som blir nevnt er at man kan kreve at brukerne leverer en jobblogg, og dersom de ikke leverer får de reduksjon i utbetaling. Veilederen nevner at brukerne skal ha penger fordi de trenger det, men noen ganger må man ta i bruk virkemidler. Brukerne aksepterer stort sett bruk av vilkår og innser at de må gjøre noe for stønaden, forteller veilederen.

To veiledere gir uttrykk for at deres makt som veiledere ikke skal være hovedfokus, de vet at de har makt, men prøver å ikke vise det. Et annet moment som påpekes er at veiledere ikke må gi uttrykk for å vite best, spesielt i sensitive tilfeller hvor noen kan være utsatt for vold/andre forhold. En veileder gir uttrykk for at: *”Man skal være bevisst på maktaspektet, det finnes og kan misbrukes. Bruker skal være i sentrum og man skal lytte til bruker.”*

To veiledere nevner at det handler om hvordan man bruker makten og hvordan man er i samtalen, og at man møter bruker der bruker er. En veileder gir uttrykk for at det er viktig å være bevisst maktsituasjonen for å unngå å misbruke makten. Vedkommende påpeker at man kan ha dårlig kommunikasjon med enkelte bruker og det er viktig at man ikke er avvisende, men prøver å hjelpe eller får hjelp fra en kollega.

En av veilederne skiller seg ut ved å si at vedkommende ikke liker maktbegrepet. Veilederen påpeker at man har et ansvar overfor bruker, noe som kan illustreres i følgende utsagn: *”Jeg liker ikke ordet makt, synes ordet er forferdelig, at jeg som Nav ansatt har makt over individet som er foran meg, synes jeg ikke noe om. Individet som kommer inn ser og lytter jeg til og vi har en samtale. Selv om jeg er streng og stiller vilkår betyr ikke det at jeg bruker makt. Jeg vil heller si at veileder har et ansvar overfor bruker og ansvaret innebærer også bruk av vilkår.”*

En annen veileder forteller at de ansatte har makt og ekspertise og på samme tid gir mange brukere uttrykk for at de vil legge livet sitt over til Nav ved å si *”nå er jeg her, jeg har disse problemene og nå får du fikse opp i dem.”* Vedkommende hevder at maktaspektet kan være vanskelig å forholde seg til for en del brukere, og at ansatte har en utfordring i å formidle at man er der for å hjelpe, opplyse om brukers muligheter og samtidig påpeke at bruker har ansvar for egne liv og egne valg.

Funn viser at de fleste veilederne er bevisst på maktaspektet i relasjonen mellom veileder og bruker, hvor veileder som representant for systemet har mulighet til å stille vilkår og stanse utbetaling dersom vilkår ikke innfris.

Veilederne som gav uttrykk for at det er viktig å møte bruker der bruker er, påpekte også at bruk av makt handler om hvordan makten utøves, og hvordan veileder er i samtalen. Dette er i samsvar med Järvinen m.fl. som hevder at dersom maktbruk skal kunne forsvares må den utøves på en faglig forsvarlig, demokratisk, gjennomskuelig og produktiv måte (Järvinen

m.fl., 2005). I følge symbolsk interaksjonisme har veileder og bruker ulik definisjon av situasjonen, og de vil reagere på hverandres handling og uttalelser ut fra sin forståelse av situasjonen (Levin og Trost, 2005). Veileder kan ved å sette seg inn i brukers forståelse av situasjonen få et godt utgangspunkt for samarbeid i oppfølgingsarbeidet. Som en veileder påpeker kan brukere oppleve at veileder bruker makt i situasjoner hvor bruker får avslag på tiltak, noe som kan påvirke samarbeidet mellom veileder og bruker.

En veileder forteller at brukerne er i forskjellige situasjoner, hvor noen brukere kan være i en vanskelig økonomisk situasjon, og vil være helt avhengig av stønaden. Veilederen sier at brukere stort sett aksepterer bruk av vilkår og innser at de må gjøre noe for å motta stønad. Bruk av vilkår kan i noen tilfeller innebære at bruker opplever avmakt dersom vedkommende ikke har noe annet valg enn å innfri kravene for å klare seg økonomisk. Hvorvidt bruker er enig i veileders krav eller om vedkommende opplever å ikke ha andre valg, og kanskje innser at en diskusjon med veileder ikke vil bedre situasjonen, kommer ikke frem. Samme veileder sier at vilkår er et virkemiddel i oppfølgingsarbeidet for å få noen i gang med jobbsøking.

En veileder poengterer at man må prøve å få hjelp av kollegaer i tilfeller hvor man har dårlig kommunikasjon med brukere, for å unngå å være avvisende. Slik denne veilederen beskriver situasjonen viser veilederen et bevisst forhold til egen makt til å sette rammer for samtalen og sin mulighet for å skape distanse til bruker, da dette vil kunne redusere brukers mulighet for medvirkning i egen sak. Et dårlig samarbeid vil også kunne påvirke brukers muligheter ved at veilederen er brukers representant i systemet, og systemets representant for bruker. Enkelte tjenester innvilges ut fra veileders skjønn, og vurderinger kan bli påvirket av samarbeidet. Veilederen ivaretar bruker i denne sammenheng ved at en annen veileder deltar i samtalen.

Hvorvidt veilederne er bevisst på maktaspektet har betydning for hvordan de definerer situasjonen i møte med bruker. Ved å ha et bevisst forhold til egen myndighet som representant for systemet kan dette bidra til at veileder møter bruker på en annen måte i oppfølgingsarbeidet. En bevisstgjøring av maktaspektet kan bidra til å sikre at veiledere ikke misbruker makten, og at veilederne er bevisste på å sikre brukers mulighet for medvirkning i prosessen.

En veileder skilte seg ut fra de andre veilederne ved å hevde at vedkommende ikke har makt over brukerne og at bruk av vilkår ikke innebærer makt, men utøvelse av ansvaret som

veileder har overfor bruker. I følge Järvinen m.fl. kan makt være innen ansattes myndighetsområde og anses som legitim, men andre ganger kan ansatte utøve makt utover sitt myndighetsområde i tilfeller hvor ansatte vurderer hva som er best for brukeren i situasjonen. Denne type makt blir ut fra Järvinen m.fl ikke omtalt som makt og dette kan skyldes at ansatte blir sett på som profesjonell (Järvinen m.fl., 2005). Dette innebærer at veilederen har makt og utøver makt ved bruk av vilkår, til tross for at vedkommende ikke selv definerer dette som maktbruk.

Det at mange brukere kommer til Nav med en forventning om at Nav skal fikse opp i sine problemer kan, som en veileder påpeker, være utfordrende for veilederne. Veilederne må i disse tilfeller først skape en felles forståelse av brukers situasjon og felles forståelse av hva som forventes av både veileder og bruker. Det er i slike situasjoner viktig at veileder er bevisst på maktperspektivet for å unngå å innfri brukers forespørsel og ”gjøre det som er best for bruker”. I følge St.prp. nr.46(2004-2005) plikter bruker å medvirke i sin sak og i utarbeidelsen av mål og aktivitetsplan, og veileder skal gi tett oppfølging og sikre aktiv deltakelse fra bruker.

Veilederne gir uttrykk for at det finnes et maktspekt i oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere, men veilederens syn på hva maktspektet innebar og hvorvidt det ble brukt makt varierte. De fleste veilederne fortalte at bruk av vilkår, innvilge og gi avslag på tiltak og bruk av konsekvens innebar bruk av makt. Hvorvidt veilederne er bevisst på maktspektet i relasjonen til bruker vil få betydning for brukers mulighet til medvirkning i egen sak, som står sentralt i Navs mål. Som tidligere nevnt kan makt være produktiv, og ikke god eller dårlig i utgangspunktet, men det essensielle er hvordan veilederne utøver bruk av makt og i hvilken grad bruker får mulighet til å medvirke i egen sak.

8.6 Etikk i møte med bruker

Veilederne skal ut fra intensjonen møte brukerne med respekt. Forholdet mellom veileder og bruker er som tidligere nevnt preget av en asymmetrisk relasjon hvor veileder har makt som representant for systemet. I arbeidet med bruker kan det oppstå etiske dilemma hvor veilederens verdigrunnlag blir styrende for hvordan vedkommende handler. Veilederens inntrykk og oppfatning av bruker vil også kunne påvirke hvordan veileder kommuniserer med bruker.

Veilederne gir uttrykk for at de har fokus på å møte brukere med verdighet, respekt og tillit, uten fordommer. Flere veiledere gir uttrykk for at etikk handler om hvilke holdninger og menneskesyn man har, og hvordan dette kommer til uttrykk i møte med bruker, noe som kan illustreres i følgende sitat: *”Alle er like verdifulle, vi skal behandle alle likt, om det er en sjef eller uteligger. Alle har krav på en rettferdig behandling. Menneskesynet mitt styrer mine etiske verdier med tanke på hvordan jeg ser på andre mennesker. Alle har rett til en ny sjanse. Man skal se bruker, det er ikke alle som kommer fra de letteste kår.”*

Tre veiledere forteller at det i noen tilfeller er vanskelig å møte enkelte brukere med respekt, og veilederne kan enkelte ganger oppleve frustrasjon og irritasjon. En av veilederne fortalte at vedkommende ble frustrert i et tilfelle hvor en bruker hadde blitt overført fra oppfølging over tid til mottak, veilederen hadde lagt ned mye ekstrainsats og brukeren forstod ikke at Nav ikke kunne gi 100% jobb. En annen veileder påpekte at det i noen tilfeller ikke er kjemi mellom bruker og veileder, og at det da er hensiktsmessig at en annen veileder overtar.

En veileder gir uttrykk for at situasjoner hvor brukere kjefter er utfordrende, noe som kan illustreres i følgende sitat:

”Når en person skjeller og smeller og ikke hører, og man kjenner at man får en stikkende følelse i magen som gjør at det er nummeret før man eksploderer, og da å hente seg inn. Jeg pleier som regel å si at ”jeg kan ikke snakke med deg når du oppfører deg sånn så du kan gå utenfor, og når du er rolig og har tenkt å snakke skikkelig/ oppføre deg skikkelig så kommer du inn igjen så er jeg her. Men sånn som du snakker nå, da kan ikke jeg snakke med deg.” Og hvis de ikke da går, så går jeg ut.”

En annen veileder fortalte at det var et mål å tenke likt om alle, men at dette kunne være en utfordring. Vedkommende fortalte en historie hvor en bruker fikk endringer i stønaden fra Nav:

”Jeg har opplevd noe skremmende selv. En bruker hadde vært sosialmottaker veldig lenge, fra kvalifiseringsprogrammet og over på sosial. Plutselig gikk det opp for meg at bruker hadde rett på dagpenger. Endringen i meg selv synes jeg var litt interessant, fra bruker var sosialmottaker til bruker hadde rett på dagpenger, det var akkurat som om statusen forandret seg litt og det skal det jo egentlig ikke gjøre.”

Intervjuer: ”På hvilken måte forandret statusen seg?”

Veileder: *”Når du har dagpenger så tenker i alle fall jeg at det like gjerne kunne vært meg. En dag så står du der og må ha dagpenger, mens sosialklient det vil jeg jo aldri bli fordi jeg kan skaffe meg jobb eller har de rettighetene jeg har. Jeg er ikke sikker, men føler at måten man snakker om personen i teammøter også er endret.”*

En annen utfordring som blir nevnt av en veileder er kulturforskjeller, i tilfeller hvor enkelte brukere av religiøse årsaker ikke kan ta jobb eller praksis som innebærer kontakt med ulike typer matvarer eller tilsvarende, og hvordan man kan ha en god dialog rundt dette uten at brukeren føler ubehag.

Avklaring av innsatsbehov i tilfeller hvor brukere har helsemessige utfordringer som de ikke ønsker å fortelle om, for eksempel ved mistanke om rus, ble også omtalt som utfordrende av enkelte veiledere. Det ble omtalt som vanskelig å komme inn på slike tema og ikke være pågående eller uhøflig.

Språk kunne også være en utfordring i følge flere veiledere. I tilfeller hvor brukere ikke kan norsk eller engelsk mistet en veileder litt motivasjon for å hjelpe dem. Vedkommende gav uttrykk for at det var noe som kanskje ble utsatt litt på grunn av at språk er viktig i arbeidsmarkedet.

En veileder påpeker at det kan være en utfordring at taushetsplikt og personvern ivaretas på en god måte og skiller mellom hva som er nødvendig å vite i arbeidet og hva som kan være interessant å vite, (”need to know or nice to know”). Veilederen påpeker at taushetsplikt praktiseres veldig strengt i kommunen med tanke på hva man har lov til å gi av opplysninger, mens det statlige datasystemet Arena er mer åpent hvor flere har innsyn og noen har tilgang på å slå opp personer i hele landet. Veilederen gir uttrykk for at dette ikke blir misbrukt i dag, men har opplevd at tidligere ansatte har slått opp i datasystemet på personer de ikke trengte å vite noe om.

En annen veileder gav uttrykk for at førsteinntrykket kan være en utfordring med tanke på å ikke dømme folk. Vedkommende var opptatt av å møte brukere på lik linje, og at fordommer ikke må påvirke hvordan brukere blir møtt og hvilke muligheter de får. Veilederen gir uttrykk for å være ganske fordomsfri, men har opplevd å ha enkelte fordommer i noen møter med enkelte brukere, gjerne i forhold til kulturelle ting.

På bakgrunn av informasjonen som kom frem i intervju gav veilederne uttrykk for å ha et reflektert forhold til etiske spørsmål, og de var opptatt av at brukerne skulle bli møtt med respekt, tillit og uten fordommer. Veiledernes beskrivelse av sine etiske verdier tyder på at de tar utgangspunkt i en god etisk standard ved utøvelsen av oppfølgingsarbeidet, men som Aadland påpeker er dette i seg selv ikke en garanti for at etiske verdier kommer til uttrykk i handling (Grønningsæter, 2007).

Flere veiledere påpekte at de opplever ulike etiske utfordringer i møte med brukere. I tilfeller hvor veiledere av ulike årsaker opplever frustrasjon og irritasjon i møte med brukere kan dette innebære utfordringer med tanke på å få til et godt samarbeid, og gi god veiledning. Ut fra etiske retningslinjer for statstjenesten skal bruker møtes med respekt og veileder skal opptre høflig, korrekt og være imøtekommende selv om bruker ikke utviser samme atferd. Dette innebærer at til tross for at veileder blir frustrert, plikter vedkommende å innta en profesjonell hjelperrolle i samarbeidet med bruker.

En av veilederne påpekte at dersom vedkommende opplevde dårlig kjemi i forhold til en bruker, kunne det være hensiktsmessig at en annen veileder overtok oppfølgingen. Dette handlingsalternativet medfører at veileders negative opplevelse av bruker ikke får betydning for brukers oppfølging fra Nav, og bruker vil i stedet bli møtt av en annen veileder som kan danne seg en ny oppfatning av bruker og dermed skape et bedre utgangspunkt for et godt samarbeid.

Samtidig kan også bruker oppleve utfordringer i samarbeidet med Nav, noe som kommer til uttrykk i utsagnet fra veilederen som viste til en situasjon hvor en person kjefter og ikke er interessert i å lytte til veileders innspill. I denne type situasjon er selve dialogen fastlåst, og veilederen må selv jobbe for å hente seg inn. Veilederen velger å avslutte samtalen til situasjonen har roet seg, og gir samtidig en åpning for at samtalen kan fortsette i etterkant, men da under forutsetning av at samtalen skjer i ordentlige former. Veileders valg av handling i situasjonen er i samsvar med etiske føringer med tanke på vedkommende opptrer profesjonelt og behandler bruker med respekt i stedet for å kjefte tilbake.

Bruker kan kanskje oppfatte situasjonen som frustrerende ved at bruker er avhengig av veileder, og veileder setter punktum for diskusjonen uten at bruker blir ferdig å formidle.

Veileder sier seg villig til å fortsette diskusjonen, men under andre forutsetninger. Ut fra Meads triadiske interaksjonssystem har begge personer sin definisjon av situasjonen og hver sin interaksjonskjede i prosessen av det triadiske systemet (Levin og Trost, 2005). Veileder oppfatter og tolker responsen i forhold til egen definisjon av situasjon, og kommer med en reaksjon og respons på det. Slik fortsetter triaden med handling, reaksjon og tolkning. Så lenge begge holder fast ved sin definisjon av situasjonen, svekkes muligheten for å endre oppfatning av situasjonen gjennom omdefinering og dermed opprettholdes atferden. Veileder bryter sirkelen ved å avslutte diskusjonen, noe som også kan bidra til å unngå at situasjonen eskalerer ytterligere.

På samme tid kan man undre seg over årsaken til at enkelte bruker kjefter og gir uttrykk for sin frustrasjon, og hvorvidt disse brukerne opplever å bli møtt med respekt og forståelse i møte med veilederne i Nav. Mange brukere er i en sårbar og vanskelig situasjon hvor de er avhengige av Nav, og flere forhold kan få betydning for brukers frustrasjon. Hansen m.fl. omtaler som nevnt at det finnes et maktforhold i relasjonen som er asymmetrisk i veilederes favør ved at veilederne har makt til å gi bruker muligheter, og på samme tid kan veilederne stille vilkår som medfører konsekvenser dersom brukerne ikke innfrir (Hansen m.fl., 2013). Dette stiller høye krav til at veileder jobber i samsvar med Navs mål som innebærer at bruker skal møtes med respekt, og gis mulighet for medvirkning og medbestemmelse i egen sak.

Flere veiledere påpekte at man kan ha fordommer i møte med brukere, og en veileder ble bevisst på egne fordommer i eksempelet hvor en sosialhjelpsmottaker ble dagpengemottaker. Veilederen har som mål å tenke likt om alle brukere, men opplevde en situasjon hvor praksisen ikke stemte overens med veilederens etiske verdier, ved at en bruker ble ansett å ha høyere status som mottaker av dagpenger. En holdning om at brukere som mottar sosialhjelp har en lavere status, er ikke i samsvar med etiske retningslinjer som innebærer å behandle brukere med likeverd og respekt. Ut fra Aadland har verdier og virkelighetsoppfatning betydning for hvordan man fortolker en situasjon (Grønningsæter, 2007). Vedkommende identifiserte seg i større grad med dagpengemottakeren da dette er en situasjon "alle kan havne i", og kunne ikke forestille seg å motta sosialhjelp. Til tross for dette innså veileder i situasjonen at egen forforståelse angående ulike stønadsformer fikk betydning for hvordan brukeren ble oppfattet. Et bevisst forhold til egen forforståelse og refleksjon omkring etiske spørsmål kan bidra til at etiske verdier i større grad ivaretas i møte med brukerne. Veilederen

ble bevisst egen forforståelse i situasjonen, og kunne dermed lettere unngå at forforståelsen påvirket møtet med bruker.

Kulturforskjeller ble også nevnt som en utfordring, hvor enkelte brukere begrenser hvilke jobber de er villige til å søke, på bakgrunn av religiøse og kulturelle betingelser. En veileder nevnte et eksempel hvor enkelte brukere ikke vil ta arbeid som innebærer kontakt med enkelte matprodukter og tilsvarende. Utfordringen i denne sammenheng var å ha en dialog om dette uten at bruker opplevde ubehag. Hva som anses som god etikk er avhengig av kultur, og det er i strid med våre etiske normer dersom man ikke viser respekt for andre mennesker. I følge Bente Erlien er *”moral og etikk relativt, avhengig av tid, sted, kultur og miljø* (Grønningsæter, 2007:12). Veileder skal ut fra etiske retningslinjer for statsenheten *”alltid respektere den enkelte innbyggers personlige integritet”* (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012:3). Dette kan være utfordrende da enkelte brukeres verdier og holdninger kan være i konflikt med norske verdier og krav til enkelte stønader.

Det kommer frem fra funn at veilederne opplever ulike etiske utfordringer i møte med brukerne. Jeg sitter igjen med et inntrykk av at veilederne har et reflektert forhold til de etiske utfordringene de møter og har fokus på å møte brukerne med respekt. Veilederne jobber i samsvar med Navs mål om *”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”* ved å yte service og møte brukerne med respekt og forståelse

8.7 Ulike utfordringer i oppfølgingsarbeidet.

Navs mål er ambisiøse og byr på utfordringer. Deltakerne ble spurt om hvilke utfordringer de hadde i oppfølgingsarbeidet og følgende kom frem.

8.7.1 Mangel på tid og resurser

Veilederne ved begge kontor gir uttrykk for at mangel på tid er en utfordring i oppfølgingsarbeidet, og ved lite resurser må ansatte ta vakter i mottaket som medfører at oppfølging av arbeidssøkere blir nedprioritert. Veilederne på det lille kontoret forteller at de har en kontordag i uken, men på grunn av liten bemanning har de den siste tiden fått mindre tid til oppfølging enn det de skulle hatt. I tillegg blir utbetaling og tildeling av midlertidig bolig prioritert foran oppfølging av arbeidssøkere. Veilederne ved det store kontoret forteller at de har fått flere arbeidsoppgaver innen gjeldsrådgivning og sosialhjelp.

Mangel på tid blir av flere veiledere nevnt som en årsak til at flere brukere ikke får tilstrekkelig og god nok oppfølging. Flere veiledere forteller at de må prioritere hvilke brukere som skal få mest oppfølging, og at enkelte brukere derfor ikke får den oppfølgingen de burde fått. Ved det lille kontoret ga en veileder uttrykk for at det er stor arbeidsmengde og for få ansatte i mottak. Vedkommende påpeker også at det er lite tid og rom for opplæring, og at de ansatte får lite opplæring i forhold til hva de burde hatt.

En veileder ved det lille kontoret uttrykker at ting fungerer godt i teamet og organiseringen er grei hvis de får den kontordagen de skal ha. Vedkommende opplever det som et stressmoment å tenke på om man kanskje må være mer i mottak pga. liten bemanning, og antar at de er i en overgangsfase da de venter på å ansette en ny person. En annen veileder gir uttrykk for at de nesten aldri får den ukentlige kontordagen på grunn av litt lite folk og sykdom. Veilederne ønsker at de hadde mer tid til oppfølging.

En veileder ved det store kontoret gir uttrykk for at mangel på tid også kan handle om prioritering, noe som kan illustreres i følgende sitat:

”En del av oss i Nav klager på at vi har for lite tid til å gjøre det en skal, kanskje er det sant, men jeg er ikke helt sikker. Hvorfor opplever man å ha for dårlig tid? Er det fordi vi har for mye å gjøre eller er det fordi vi organiserer oss feil? Strukturerer jeg meg feil? Er det blitt akseptabelt å klage på at vi har for dårlig tid? Hvis jeg har funnet ut at jeg har for lite tid til å gjøre jobben min, kan du nesten ta vekk alle arbeidsoppgavene og jeg vil fortsatt ha for liten tid. Vi har mange ulike typer oppgaver, blir mye avbrutt i de oppgavene vi gjør av kollegaer, telefoner, e-poster, av vår egen uoppmerksomhet. Dette gjør det krevende å sette av tid til å kalle inn og sette av tid til oppfølging, men når jeg får satt av tid til å kalle inn folk, har jeg tid til å gjennomføre samtalene”. Veilederen nevner også at omorganiseringen på kontoret kan bidra til at man får mer konsentrert tid til oppfølging.

En av veilederne gir uttrykk for at det er et høyt arbeidspress i Nav. *”Vi skulle hatt flere ansatte slik at vi kunne hatt mer tid til å følge opp brukere. Man får inn veldig mange henvendelser og av og til har man ikke mulighet for å ta en samtale fordi det er tidkrevende, og sender da i stedet en SMS til bruker.”*

Som følge av at veilederne ikke får den tiden de skal ha til oppfølging, prioriterer veilederne hvilke brukere som skal få oppfølging. I følge Garmann Johnson kan ansatte som har dårlig

tid til å utføre sine arbeidsoppgaver rasjonalisere ved å lage sitt eget køsystem (Garmann Johnson, 1997). Når veilederne beskriver at de prioriterer hvem av brukerne som skal få oppfølging, rasjonaliserer de og danner sine egne køsystemer basert på hvilke brukere som har størst behov for oppfølging, slik Garmann Johnson beskriver. En utfordring i denne sammenheng er at man som Garmann Johnson også påpeker, kan forenkle rutiner som følge av mangel på tid.

Det kom frem under kapitlet om fastsettelse av innsatsbehov at første innsatsbehov ikke alltid ble riktig da veilederne i liten grad tok kontakt med brukerne i denne prosessen. Innsatsbehovet ble revurdert ved samtale med bruker. Det kom videre frem fra funn om tett oppfølging, at enkelte veiledere forenkler definisjonen av individuell oppfølging. De kunne gjennomføre individuell oppfølging via tekstmelding eller epost og dette ble begrunnet med at de hadde mangel på tid.

Ved å forenkle rutiner slik det er beskrevet over, reduserer veilederne muligheten til å fange opp feil i køsystemene sine. Dette vil videre føre til at det kan ta tid før enkelte brukere med større behov for individuell tett oppfølging og/eller økt innsatsbehov, får dette.

På grunn av manglende ressurser må veilederne ta ekstra vakter i mottak noe som resulterer i redusert tid til oppfølgingsarbeid. Det var en usikkerhet rundt når man fikk ekstravakter i mottak og dette ble av en veileder beskrevet som et stressmoment. Usikkerheten for når veilederne har tid til å drive oppfølgingsarbeid kan gjøre det vanskelig å kalle brukere inn til samtaler fordi de ikke vet om de er tilgjengelige for å ha samtalen eller om de må ta ekstravakt i mottak.

En forutsetning for at veilederne skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver er at de får den tiden det trengs for å gjennomføre oppgavene. Det er leders ansvar å påse at veilederne har forutsetninger til å løse de arbeidsoppgavene de blir satt til. Det virker som at veilederne gjør det beste de kan ut fra den situasjonen de er i. Samtidig stiller en veileder spørsmål med hvorvidt det er reelt at de har for liten tid til å gjennomføre oppfølgingsarbeidet.

Vedkommende påpeker at dersom det blir akseptert å klage på at man har for dårlig tid, skal det mye til for å snu den trenden igjen. Hvorvidt vedkommendes utsagn er riktig for det store kontoret er det ikke grunnlag for å si. På det lille kontoret hadde veilederne i utgangspunktet kun en dag i uken til oppfølgingsarbeidet og når de ikke alltid får denne engang er grunnlaget for å kunne drive tett oppfølging ganske tynt.

8.7.2 Forhold ved brukers situasjon

Forhold ved brukers situasjon kan medføre utfordringer i oppfølgingsarbeidet med tanke på veiledernes ansvar i prosessen mot å skaffe jobb. Flere veiledere gav uttrykk for at i tilfeller hvor brukere har manglende språkkunnskaper i norsk og engelsk, er dette en utfordring som medfører vansker med å skaffe jobb. En veileder påpekte at i tilfeller hvor bruker ikke snakker engelsk eller norsk mister veilederen motivasjon i forhold til å hjelpe bruker.

Veilederen begrunner dette med at det er veldig ressurskrevende å hjelpe disse brukerne og at arbeidsmarkedet krever at man kan kommunisere på arbeidsplassen. Mangel på kompetanse hos bruker i forhold til arbeidsmarkedet ble også nevnt som en utfordring.

To veiledere forteller at oppfølging av sosialmottakere kan være en utfordring da denne gruppen innehar et bredt spekter, hvor enkelte kan ha problemer med rus. ”*Rus er kjempevanskelig, mange sier «ja, jeg skal slutte, jeg jeg gjør det bare i helgene, det er ikke noe problem egentlig», og så ser du at det er et problem. De er ikke reelle arbeidssøkere og blir fort overført til spesielt tilpasset innsats.*”

To veiledere nevner at ungdom som ikke møter på tiltak kan være en utfordring, hvor også rus kan være et problem. En veileder påpeker at man kan bruke mye tid på å lage tiltak hvor ungdom ikke møter eller følger opp avtalen.

En veileder påpeker at det kan være utfordrende å gi oppfølging til enkelte brukere, noe som kan illustreres i følgende sitat: ”*Det kan også være utfordrende brukere som du så gjerne vil hjelpe og så finner du ikke ut, prøver å ha en dialog, forklare om igjen og om igjen, så har man jobbet med dem 1 år og så kommer de gjerne og spør «det skjer jo ingenting her, skal dere ikke gjøre noe snart?» Og så å prøve å forklare hva vi har gjort, det kan være ganske utfordrende.*”

Mangel på språkkunnskaper i norsk og engelsk ble omtalt som en utfordring av veilederne i arbeidet med å få brukerne ut i arbeid. Nav har ikke mulighet for å gi språkkurs, og bruker har et eget ansvar for egen situasjon. Det forventes at bruker lærer seg språket, men ikke alle brukere er innforstått med dette. Oppfølgingen av denne brukergruppen omtales som ressurskrevende, da arbeidsmarkedet i de fleste tilfeller forventer at de ansatte kan kommunisere på norsk og/ eller engelsk. I tilfeller hvor brukere ikke tilfredsstiller dette

kravet, og Nav ikke kan gi språkopplæring innebærer dette at Nav har begrensede muligheter til å hjelpe denne brukergruppen.

En veileder beskriver at det er utfordrende å jobbe med brukere som ikke har riktige forventninger til hva veilederen og Nav skal gjøre. Veilederen beskriver at vedkommende kan ha jobbet tett med bruker over lengre perioder og så kommer bruker inn og spør ”skal dere ikke gjør noe snart”. Dette er et eksempel på at veileder og bruker ikke har felles definisjon av brukers situasjon eller felles forståelse av hva som forventes av bruker og veileder i arbeidet med å nå brukers mål. Veileder opplever frustrasjon siden veileder opplever å ha forklart dette til bruker, men at bruker ikke har forstått innholdet i det veilederen har sagt. En årsak til dette kan være at veileder og bruker ikke har snakket på samme nivå. Symbolene/ordene veileder har brukt har ikke nødvendigvis hatt den samme betydningen for bruker. Veilederne i Nav står i fare for å bruke symboler som for de er selvfølgelig i Nav sammenheng, men som for andre ikke gir mening eller gir feil mening (Levin og Trost, 2005). Hansen m.fl. (2013) omtaler dette som et byråkratisk språk. Veileder og bruker kan for eksempel ha forskjellig oppfatning av hva å være ”aktiv arbeidssøker” innebærer.

En annen utfordring som nevnes er brukere som ruser seg. De som går på rus har ikke nødvendigvis rett på alle stønader, de er for eksempel ikke reelle arbeidssøkere og har ikke krav på arbeidsledighetstrygd. Utfordringen går ut på å få avklart hvorvidt bruker har et rusproblem eller ikke, da mange benekter at de ruser seg eller benekter at det er et problem. For at de skal få den hjelpen de trenger er det avgjørende å først få avklart hvilken hjelp de trenger. Dersom brukere har problemer med rus skal de overføres til veilederne som jobber med oppfølging over tid.

Forhold ved brukers situasjon som blir nevnt som utfordrende er avklaring av brukers behov i tilfeller hvor det er mistanke om rus, mangel på språkkunnskaper og det at veileder og bruker har ulik definisjon av brukers situasjon og ulike forventninger til hverandre. Dette er resurskrevende brukere uten at veileder har noen god løsning, noe som kan føre til at de havner litt bak i køen i veileders prioriteringer og gjør det ekstra utfordrende å nå målet om arbeid.

8.7.3 Grensesnitt på kontoret

En utfordring som blir nevnt av flere veiledere ved det store kontoret, er at det kan være vanskelig å overføre saker internt mellom avdelingene, dersom veiledere i mottak og oppfølging over tid, er uenige. Enkelte brukere kan ha behov for tettere oppfølging og kan være i grenseland mellom mottak og oppfølging over tid. I slike tilfeller kan det forekomme at brukere blir sendt frem og tilbake før man kommer frem til enighet. En veileder ved det store kontoret sier at: *”Som regel har man en 80-20-90-10 ordning hvor de fleste sakene er relativt klare, går sin gang fint i systemet og glir over. Vi sliter med 10- 20% og vi bruker 80% av tiden på 20% av sakene. 80% av sakene går greit og de bruker vi bare 20% av tiden på. Sånn vil det nok alltid være, og det gjelder brukere som har spesielle problemer eller som er i gråsonen.”*

Flere veiledere på det lille kontoret gav uttrykk for at de har hatt utfordringer ved overføring av saker til oppfølging over tid. En veileder nevnte at det har forekommet en del tilfeller hvor mottak har overført en bruker til oppfølging over tid, og bruker har kommet i retur uten at arbeidsevnevurdering blir gjennomført med begrunnelse i at ”den skal jo ikke opp her”. Veilederne forteller videre at de har fått bedre interne rutiner på dette området ved at ledelsen blir involvert i tilfeller hvor det oppstår uenighet slik at man raskere kommer frem til en løsning.

Det store kontoret har fortsatt en utfordring med å få avklart innsatsbehovet til enkelte brukere som ligger i grenseland mellom å trenger situasjonsbestemt og behov for en arbeidsevnevurdering. En arbeidsevnevurdering kan resultere i at bruker får spesielt eller varig innsatsbehov og blir dermed flyttet over til de som jobber med oppfølging over tid. Utfordringen oppstår i tilfeller hvor veiledere har ulik vurdering av brukers behov for innsats. Brukere som ligger i grenseland kan bli kasteballer internt mellom avdelingene når veilederne er uenige om hvor bruker hører til.

Kasteballeffekten kan oppstå i tilfeller hvor veiledere i mottak får bruker i retur uten at arbeidsevnevurdering er gjennomført eller dersom arbeidsevnevurdering resulterer i standard eller situasjonsbestemt innsats og veilederne er uenige i resultatet. En veileder beskriver at de bruker mellom åtti og nitti prosent av tiden på mellom tjue og ti prosent av brukerne. Brukerne som ligger i grenseland tar mye av tiden i oppfølgingsarbeidet. En raskere avklaring

av disse sakene vil lette arbeidsbelastningen til veilederne og det vil oppfylle kravet om en rask behovsavklaring og målet om rett tjeneste til rett tid for disse brukerne.

8.8 Jobbes det ut fra intensjonen og bidrar oppfølgingsarbeidet til å skaffe arbeid?

Veilederne som deltok i studiet fikk spørsmålet om de mente de jobbet i henhold til intensjonen og om oppfølgingsarbeidet de driver fører til at flere arbeidssøkere kommer seg ut i jobb. De fikk også spørsmål om hva de mener kan bidra til at flere kommer i jobb.

Alle veilederne gav uttrykk for at oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere er i samsvar med intensjonen med reformen og at nåværende måte å jobbe på bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet sammenlignet med tidligere. En veileder på det lille kontoret gav uttrykk for at fokuset i Nav kontoret har forandret seg fra starten hvor det var fokus på at de ansatte skulle bli samkjørte, men nå har mye av det praktiske kommet på plass. Vedkommende forteller at de nå har fokus på brukerne og arbeid/ aktivitet, og hele tiden fokus på hva som kan bli bedre, for eksempel ved at brukerne benytter selvbetjening får veilederne frikjøpt tid til oppfølging.

En annen veileder på det lille kontoret nevner at Nav skal hjelpe brukerne på veien til jobb, og vedkommende gir uttrykk for å ha tro på at vurderinger som tas i forhold til behov og tiltak og virkemidlene som benyttes har effekt. Vedkommende påpeker at de ikke klarer å hjelpe alle, noe som kan illustreres i følgende sitat: *”Det er mange vi ikke får det til med, men det er noen som vi klarer å hjelpe. Vi må gå litt grundigere til verks med de man ikke får det til med og se på hva vi har gjort. Dersom det blir for komplisert eller de har et større behov så blir de sendt over til oppfølging.”*

En av veilederne gir uttrykk for at kontoret har fått litt flere positive tilbakemeldinger, folk er litt mer fornøyd, og deltakere på gruppeinnkallinger er veldig fornøyde.

Flere veiledere påpeker at Nav er blitt mer effektive og mer brukervennlige. De nevner at brukere kan få svar og få hjelp via navs nettsider eller ved å ringe inn i stedet for å møte opp på kontoret, og at brukere med behov for oppfølging har ett kontor og en kontaktperson å forholde seg til i stedet for mange kontaktpunkter. Enkelte veiledere gir uttrykk for at Nav har blitt bedre, men de har behov for et bedre IKT system for å kunne nå målene om brukerropping og effektivisering.

En veileder forteller at de jobber nå både med oppfølging av sosialmottakere og arbeidssøkere som medfører et mer helhetlig fokus selv om hovedfokuset er arbeid. En veileder ved det store kontoret gir følgende beskrivelse av situasjonen:

”Før da det var flere etater hadde man kun ansvar for en del av brukers situasjon og ansvaret for bruker kunne bli forskjøvet mellom etatene uten at de andre tok ansvaret. Nå har man fullt ansvar for personen, mulighet for avklaring og lettere tilgang på virkemidler. Utfordringen er internt på huset mellom avdelingene mottak og oppfølging og at vedkommende er på rett plass der.

Nåværende måte å jobbe på bidrar etterhvert til at flere kommer ut i jobb. Det har vært en prosess med å gi opplæring, at alle har fokus på arbeid/ tiltak og at bruker får en helhetlig plan.”

En veileder påpeker at det kanskje er litt mye fokus på effektivitet og litt for lite menneskelighet. *”Hvor mye koster det å bruke noen minutter på å vise noen hvordan de tar ut et skjema i stedet for å avfeie dem med at det skal de finne ut selv. Med tanke på oppfølging av arbeidssøkere ligger det ofte mer bak enn det vi ser. Mennesker er mer enn jobb. Det kan være ting som påvirker arbeidsevnen til ordinære arbeidssøkere, for eksempel livsmestring. Hvorfor skal de komme så langt at de er nødt til å gå på avklaring hvis det er noe som ikke tar så lang tid? Mange mennesker trenger kanskje å ordne en eller to ting så kunne de vært i jobb.”* Veilederen som gav uttrykk for at det kanskje er litt lite fokus på menneskelighet hadde en ide om at kontoret burde hatt et lavterskeltilbud på kontoret hvor brukere kan få hjelp til utarbeiding av cv og søknad og interessedetester. Veilederen ønsket mer tid til oppfølging pr bruker.

En veileder gav uttrykk for at intensjonen kanskje ikke er helt oppnåelig fordi det er forventet at de skal kunne så mange ulike ting, noe som er svært vanskelig. Veilederen forteller at de er flinke til å bruke hverandres erfaring, og Nav er bygd opp slik at man skal ha kompetansesentre man henvender seg til ved spørsmål internt.

En annen veileder sier at: *”Jeg har innsett at man ikke kan hjelpe alle nøye, systemet er ikke sånn, man må benytte tiden man har til å gjøre en best mulig jobb.*

Nav systemet er utfordrende- stort, mye lover/ regler, å klare å holde seg oppdatert. Jeg skulle ønske jeg kunne det meste, men det kan ingen. Man må innfinne seg med at Nav er et så stort system at du ikke kan kunne alt, men man skal kunne hjelpe bruker best mulig til tross for det, vite hvor man kan henvise til og hvem man kan spørre.”

Veilederne ved begge kontor ønsker mer ressurser slik at de får mer tid til oppfølging. De begrunner dette med at de vil kunne lettere få avklart behovet til brukerne og gi tettere oppfølging til alle som trenger det slik at de kommer seg raskere ut i arbeid. Veilederne ved det lille kontoret ønsker at de som et minimum får den tiden de skal ha til oppfølging. En veileder påpeker at mer ressurser vil gjøre det lettere å ha en tettere dialog med arbeidsgivere når det gjelder brukere som har vansker med å skaffe jobb på grunn av språk, arbeidstempo, kulturbakgrunn, og redusert arbeidskapasitet. Denne gruppen krever mye ressurser og Nav må ha tid og mulighet for kontakt med bedrifter.

En veileder ved det lille kontoret ønsker at alle har sosialt arbeid og brukerperspektiv/brukermedvirkning mer i fokus. En veileder ved det store kontoret poengterer at hovedfokus er arbeid først, og at det ikke er fokus på sosialt arbeid. Veilederen stiller spørsmål ved om oppfølgingsarbeidet kan kalles sosialfaglig.

Flere veiledere gir uttrykk for at man kan motivere bruker til å være mer aktive selv og at tiltak må skje i samarbeid med bruker. Det ble nevnt at brukerne må føle at de blir hørt og få tettere oppfølging ved behov. Flere veiledere forteller at det er behov for tettere oppfølging av arbeidssøkere, og en veileder gav uttrykk for at det kunne vært en fordel om man hadde samtale en gang hver andre mnd., og tok en ekstra telefon en gang pr mnd. med jobbmatch, motivasjon og avklaring av eventuelle vansker med å skaffe jobb.

Flere veiledere gir uttrykk for ønske om et bredere tilbud av arbeidsrettede tiltak og flere tiltak. Det ble nevnt at enkelte tiltak, som SMI (jobbsøkerkurs med praksis) kan bli fullt før veilederne får kjennskap til at det er lagt ut for innsøk. Flere veilederne kunne tenkt seg et lavterskeltilbud hvor brukere kan få hjelp til cv og søknad.

En veileder nevnte at det kunne vært en fordel dersom Nav kunne innvilget norsk kurs da mange arbeidssøkere har språk som største utfordring for å skaffe arbeid.

Arbeidsmarkedet blir også nevnt som en viktig faktor, hvor dagens arbeidsmarked er veldig godt, men krever utdanning. En veileder forteller at enkelte arbeidssøkere faller utenom og det kunne vært en del stillinger for de som ikke er førstevalget til arbeidsgiver på grunn av at de ikke har utdanning, språk, arbeidstempo og kulturbakgrunn. Vedkommende påpeker at til tross for at arbeidsmarkedet er godt er det også vanskelig ved at det krever mye å få fast jobb

og alle har ikke mulighet til å få seg fagbrev og yte 100% selv om det ikke er noen spesiell årsak til dette.

Flere veiledere på det store kontoret gir uttrykk for at organisering på kontoret har betydning for oppfølgingsarbeidet. En veileder ved det store kontoret hevder at den store utfordringen handler om hvor mye spesialister eller generalister veilederne skal være i et Nav mottak. Veilederen stiller spørsmål ved hvor mye de skal kunne om alt, eller om kontoret skal ha noen som er gode på ulike ting, og hvorvidt bruker skal oppleve en eller flere veiledere. Vedkommende mener at det ikke er nødvendig med inntrykkskontor i mottak, og veiledere kunne i stedet vært tilgjengelig i mottaket, samt ved behov for samtale kunne oppfølger tatt en samtale med bruker. Dette kan illustreres i følgende sitat: *”Jeg tror oppfølging er bra slik det er nå ved at vi har spesialisert frontteamet hvor noen kun er i mottak og de andre har 4.5 dag til oppfølging og er ute på en vakt. Man kunne hatt mer ressurser, ikke hatt inntrykksfunksjoner og at ting ble løst i front”*.

En veileder på det store kontoret gir uttrykk for ønske om mer spesialisering innen oppfølging av arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere da arbeidssøkere blir utsatt på grunn av at sosialhjelpsmottakerne haster mer. Veileder nevnte også at det er fordel med å jobbe med begge deler ved at veilederne får helheten i brukers situasjon, og påpeker samtidig at dersom man skal jobbe med begge deler kreves det nødvendig opplæring og nok tilgang på ressurser.

En annen veileder gir uttrykk for at det har vært litt mye omorganisering på det store kontoret, og hadde et ønske om at kontoret noen ganger beholdt organiseringen slik den var i en periode på ett eller to år for å se hvordan det fungerer over tid slik at veilederne får tid til å fordype seg i oppfølging. Veilederen har ønske om mer opplæring i gjeld og gruppeopplæring i standarden.

Det blir også nevnt at IT verktøyene kunne vært bedre og færre. Flere veiledere påpeker at dagens datasystem er altfor dårlige og ikke effektive nok, noe som medfører at de ansatte bruker mer tid enn de hadde trengt å gjøre. Det påpekes at det jobbes med datasystemet nå, og veilederne håper at det kommer i orden.

Funn fra intervju viser at veilederne mener at de jobber i samsvar med intensjonen, og at nåværende måte å jobbe på bidrar til at flere arbeidssøkere kommer ut i jobb sammenlignet

med da de var tre etater. Etableringen av Nav reformen innebar at man ønsket å gjøre noe med kasteballproblematikken hvor brukere ble sendt frem og tilbake mellom etatene. En veileder nevnte at en fordel med reformen er at veileder nå har fullt ansvar for oppfølging av bruker og bedre mulighet for avklaring og tilgang på virkemidler. Til tross for at kasteballproblematikken ble løst mellom etatene kan brukerne bli kasteballer internt i Nav systemet mellom oppfølging over tid og kortidsoppfølging i mottak ved uenighet om grensesnitt. Dette er uheldig for brukerne som ikke møter et samordnet Nav fordi de blir gående og vente på å få situasjonen sin avklart.

Det har også vært en forbedring i Nav, i starten var fokus på å samkjøre alle ansatte. En samkjøring var nødvendig da de ansatte hadde forskjellige arbeidsmetoder, holdninger og kompetanse og hadde behov for opplæring i nye arbeidsoppgaver. Det kom frem fra intervju at nåværende fokus er rettet mot hovedmålet til intensjonen og Navs mål om å få brukerne i arbeid og/eller aktivitet.

Oppfølging av arbeidssøkere innebærer også oppfølging med mottakere av sosialhjelp, noe som i følge en veileder medfører et mer helhetlig fokus selv om hovedfokuset er arbeid. Dette er i samsvar med intensjonen med reformen, da en av årsakene til at Nav ble dannet var å unngå kasteballeffekten av brukere mellom etater. I tillegg til at tjenestene nå er samlet på et sted, viser dette at veilederne også har fokus på en helhetlig tilnærming i oppfølgingsarbeidet. En utfordring i denne sammenheng er at mangel på tid fører til at veilederne må foreta prioritering av hvem de skal følge opp. Dette kan gå på bekostning av ordinære arbeidssøkere som ikke haster like mye som arbeidssøkere som mottar sosialhjelp.

Flere veiledere påpeker at datasystemene de bruker er for dårlige og for lite effektive i tillegg til at det er for mange av dem. Man må bruke flere datasystemer i oppfølgingsarbeidet noe som også tar tid. Dette kan sies å ikke være i tråd med målet om ”En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”. I følge målet skal veilederne løse Nav sine oppgaver på en kvalitativ og effektiv måte. Det kan stilles spørsmålsteget ved om IT verktøyene Nav har gitt sine veiledere bidrar til at de får løst oppgavene på en kvalitativ og effektiv måte. Flere veiledere som ble intervjuet er av den oppfatning at det ikke er slik. De påpeker derimot at det jobbes med IT verktøyene og de håper at det blir bedre i fremtiden. Bedre IT verktøy og mer selvbetjeningsløsninger ville bidratt til at veilederne fikk mer tid til oppfølging og kanskje mulighet til å løse de oppgaver de er gitt.

Samtidig påpeker en veileder at de ikke må bli så effektive at de ikke klarer å se personen de skal hjelpe, og at dette i lengden kan fører til merarbeid. Ved bruk av selvbetjeningsverktøy vil mange kunne klare å hjelpe seg selv, men det er også fare for at noen brukere, vil kunne oppleve større utfordringer. Enkelte brukere har ikke nødvendig kunnskap til å bruke IT-verktøy som selvbetjeningsverktøy, og disse brukerne kan som følge av dette ha behov ekstra oppfølging fra Nav. Veilederen gav uttrykk for et ønske om et lavterskeltilbud på kontoret for å hjelpe arbeidssøkere med utarbeiding av cv, søknad og interessedester. Vedkommende mener det ikke burde være nødvendig å være arbeidsledig over lengre tid før de får hjelp, da dette kan føre til at situasjonen til vedkommende har forringet seg ytterligere. Dette er i samsvar med Hansen m.fl. som påpeker at selvbetjeningsløsninger kan innebære at enkelte bruker og veileder i Nav opplever dette som mer effektivt, men for andre brukere kan data være utfordrende og de kan ha et større behov for kontakt med veileder (Hansen m.fl., 2013).

En veileder ved det lille kontoret har et ønske om at kontoret får økt fokus på kompetanse innen sosialt arbeid og brukervedvirkning. Som en motsetning til dette stilte en veileder ved det store kontoret spørsmål ved om oppfølgingsarbeidet i Nav innebærer sosialt arbeid, og at de har fokus på arbeid først. St.prp 46 (2004-2005) legger vekt på at ansatte skal ha faglig kunnskap og kunne sette seg inn i brukers situasjon. Sosialt arbeid er et fag som belyser interaksjonen som skjer i møte mellom mennesker. Perspektivet symbolsk interaksjonisme benyttes for å forstå hvordan mennesker handler, kommuniserer med hverandre og definerer sin situasjon, og er dermed godt egnet for å belyse oppfølgingsarbeidet. Per Inge Langeng og Erik Stene omtaler sosialt arbeid i Nav og viser til 3 hjørnesteiner i sosialt arbeid; ”personen i situasjonen”, som innebærer at man for å kunne hjelpe må sette seg inn i den andres situasjon. ”Relasjoner” innebærer at, ved å ha en god relasjon mellom veileder og bruker, kan veileder skape en forståelse hos bruker som gir utgangspunkt for endring og handling. ”Endring” går ut på å forbedre brukers situasjon hvor bruker på samme tid har eierskap til prosessen og det endelige resultat (Hernes m.fl., 2010). Med bakgrunn i ovennevnte kan det hevdes at sosialt arbeid benyttes i oppfølgingsarbeidet i Nav, og bruk av sosialt arbeid trenger ikke å stå i motsetning til målet om arbeid først. Ved å benytte sosialt arbeid som tilnærming innebærer dette også at bruker skal ha eierskap til beslutninger som tas og brukervedvirkning står sentralt i målet om å bidra til flere i arbeid og aktivitet.

I oppfølgingsarbeidet kan man i følge flere veiledere motivere brukere til å være mer aktive. Dette er i samsvar med målet om flere i arbeid og aktivitet, hvor brukerne skal være aktive jobbsøkere og veilederne skal gi tett oppfølging (St.prp.46 (2004-2005)). Veilederne har ulike strategier for å oppnå dette, hvor noen aktiviserer brukerne ved å gi bruker oppgaver og stille vilkår, mens andre i større grad har fokus på at bruker selv skal finne løsninger for egen situasjon. I tilfeller hvor veiledere hjelper bruker til å finne løsning selv vil bruker har større eierskap til beslutninger.

Intensjonen med reformen og Navs mål er vide og kan nås på ulike måter. Det blir for eksempel nevnt i mål at bruker skal medvirke, men ikke i hvor stor grad. Det skal også gis oppfølging ut fra behov, men det er opp til veileder selv å fastsette innsatsbehovet til sine brukere med tanke på hvilken oppfølging de skal få fra Nav. En veileder påpekte at intensjonen kanskje ikke er helt oppnåelig fordi det forventes at de skal kunne veldig mye, eller en del om veldig mye forskjellig. Vedkommende har et godt poeng, og dette blir også omtalt av Hansen m.fl (2013). Bredden i Navs tjenester er stor og veiledere som jobber i mottak blir møtt med veldig mange forskjellige utfordringer. Måten Nav har valgt å løse denne problemstillingen er ved å opprette kompetansesenter som veilederne kan ringe til for å få svar på problemer.

9. Avslutning med konklusjon

Er Nav ansattes oppfølging av arbeidssøkere i samsvar med Nav-reformens intensjon? Dette spørsmålet er oppgavens problemstilling. For å kunne svare på spørsmålet har jeg sett på intensjonen med Nav reformen, hva oppfølgingsarbeidet innebærer og hvordan de ansatte løser sine oppgaver.

Intensjonen med Nav-reformen er delt inn i tre punkter: ”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”, ”Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov” og ”En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Nav har delt disse tre punktene ned i fem mål og fire av målene som jeg har sett nærmere er kort oppsummert her (Navs mål er beskrevet i detalj i kapittel 3.1.1 – 3.1.5):

”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”

Dette målet innebærer at veilederne skal så tidlig som mulig avklare brukers behov, og det skal være kvalitet over denne vurderingen. Tjenestene bruker trenger fra Nav skal tilpasses brukers behov og veileder skal gi tett oppfølging frem til bruker er i arbeid.

”Rett tjeneste og stønad til rett tid”

Veilederne skal i følge målet opplyse brukerne om sine rettigheter og det stilles krav om at vedtak veileder fatter skal være korrekte. Veilederne skal arbeide målrettet for å sette i verk riktige tiltak til rett tid ved hjelp av riktige virkemidler. For å nå dette målet skal bruker medvirke i utarbeidelsen av behovsvurderingen. Grunnleggende behov som stønad til livsopphold skal avklares for å gjøre jobbsøkingen enklere.

”God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”

Tjenester skal tilpasses den enkelte bruker og veilederne skal ha et godt samspill med brukerne. Veilederne skal gi god service og møte brukerne der de er, de skal møtes med respekt og forståelse. Brukerne skal ha stor grad av medvirkning i prosessen om å nå målet om arbeid.

”En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”

Tjenestene bruker trenger skal gis ”under ett tak” og brukerne skal oppleve et helhetlig tilbud.

Navs hovedmål i oppfølgingsarbeidet med arbeidssøkere er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad. Målet innebærer at brukere med behov for oppfølging fra Nav skal få tett individuell oppfølging tilpasset brukers behov. For å oppnå dette skal veilederne gjennomføre en behovsvurdering av arbeidssøkerne. Det er et krav om at vurderingen skal skje så tidlig som mulig. I praksis blir brukerne inndelt i kategorier ut fra innsatsbehov, hvor veilederne som deltok i studien gav oppfølging til arbeidssøkere med standard og situasjonsbestemt innsats. Brukere med standard innsats vil klare å komme seg ut i arbeid på egenhånd, og de som har situasjonsbestemt innsats har behov for innsats for å nå målet om arbeid.

Riktig vedtak om behovsvurdering er viktig for å få brukere raskt ut i arbeid, og Navs mål ”Rett tjeneste og stønad til rett tid” sier blant annet at vedtak som fattes skal være korrekte. Det kom frem fra intervjuene at ni av ti veiledere vanligvis fastsetter standard innsatsbehov, og en veileder fastsetter konsekvent standard innsats ved første vurdering av innsatsbehov. Ved usikkerhet rundt vurderingen av innsatsbehovet skal veilederne i følge standarden, kontakte bruker for å få avklart situasjonen. To av veilederne gav uttrykk for å gjøre dette mens en veileder sa at vedkommene ikke gjorde dette. Innsatsbehov blir redvurdert i samtale med bruker, men det kan ta opp til seks måneder før bruker får første individuelle samtale med Nav. Ved feil i første vurdering av innsatsbehovet kan det dermed ta seks måneder før riktig innsatsbehov blir fastsatt, og bruker får en aktivitetsplan, eventuelt tiltak. Med bakgrunn i ovennevnte kan det sies at veilederne ikke jobber helt i samsvar med målet om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” og målet om ”rett tjeneste og stønad til rett tid”. Avklaringen av den første vurderingen av innsatsbehov kan være mangelfull, noe som kan medføre feil vedtak og gjøre det vanskelig å tilpasse tjenester til brukers behov, og sikre at rett tiltak iverksettes til rett tid.

Ni av veilederne gav uttrykk for at flere brukere ikke får god nok oppfølging, og dette ble begrunnet med mangel på tid. Brukerne som får god oppfølging får også helhetlig oppfølging. Veilederne må prioritere ungdom, langtidsledige og brukere som de anser har mest behov for hjelp. Mangel på tid resulterer i at enkelte ganger sender veiledere ut en SMS eller epost med informasjon i stedet for å ha samtale med bruker. Ut fra mål om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” skal brukerne få tett oppfølging fra Nav. Bruk av SMS og epost som erstatning for samtale med bruker kan ikke sies å være i samsvar med målet. Veilederne jobber ikke helt i samsvar med målet om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” ved at enkelte brukere ikke får den oppfølgingen de trenger og har krav på.

Veilederne vurderte tiltak i samsvar med forskrift om arbeidsrettet tiltak. Vurdering av tiltak er en skjønsmessig vurdering og syv av veilederne mente vurderingen kunne variere blant veilederne. Veilederne hadde ikke kjennskap til effekten av tiltakene utover egne erfaringer. Det er et krav om at Nav skal systematisk evaluere tiltakene i forhold til hva som er målet med innsats, men disse resultatene blir ikke videreformidlet til veilederne som innvilger tiltakene. Nav risikerer med dette at veilederne ikke blir så treffsikre i bruken av tiltak som de kunne vært.

Veilederne har fokus på brukervedvirkning, og jobber på dette området i samsvar med målene ”god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov”, ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” og ”rett tjeneste og stønad til rett tid” ved at de gir brukerne mulighet til å medvirke i egen sak. Målene sier derimot ingenting om i hvilken grad bruker skal medvirke og veilederne har forskjellig oppfatning av hva brukervedvirkning innebærer. Noen brukere får medvirkning ved at de kommer frem til løsninger i felleskap med veileder, mens andre brukere i større grad får tildelt oppgaver fra veileder, for eksempel vilkår om jobblogg. Bruker har mulighet til å ikke gjennomføre oppgaver veileder gir bruker, men dette vil kunne føre til konsekvens.

Det ble også påpekt av en veileder at brukere som får god oppfølging får stor grad av medvirkning men brukerne som får mindre oppfølging får liten mulighet til medvirkning i sin sak.

I hvilken grad bruker får mulighet for medvirkning, avhenger også av hvor mye innflytelse, myndighet og makt bruker får fra veilederen. Møtet mellom veileder og bruker innebærer et maktaspekt hvor veileder som representant for systemet har makt. Ni av veilederne var bevisst på dette maktaspektet og hadde fokus på å ikke vise at de hadde makt. Flere veiledere påpekte at bruk av makt handler om hvordan makten utøves, og hvordan veileder er i samtalen. En veileder skilte seg ut fra de andre ved at vedkommende mente maktaspektet ikke var tilstede. Vedkommende gav uttrykk for at bruk av vilkår ikke innebærer makt, men utøvelse av ansvaret som veileder har overfor bruker. Veilederen har en større risiko for å kunne misbruke sin makt ved å ikke se på det som makt.

Veilederne gir uttrykk for at de har fokus på å møte brukere med verdighet, respekt og tillit, uten fordommer. Veilederne jobber her i samsvar med Navs mål om ”God service tilpasset

brukernes forutsetninger og behov” og i henhold til de etiske retningslinjene for statsansatte. Veilederne opplever flere etiske utfordringer i møte med bruker men de har et reflektert forhold til dette. Et eksempel på en utfordring var å ikke la sine fordommer og førsteinntrykk påvirke hvordan veilederne ser på bruker.

Veilederne gir selv uttrykk for at de jobber i samsvar med intensjonen noe mine funn også viser. På områder som er nevnt over, kan det sies at de ikke oppfyller Navs mål, men oppfølgingsarbeidet som helhet er i samsvar med intensjonen. Hovedårsaken til at veilederne ikke klarer å jobbe helt i henhold til alle mål er mangel på tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene de er satt til.

Det kan også sies at Nav ikke oppfyller målet om ”En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”. I følge målet skal veilederne løse Nav sine oppgaver på en kvalitativ og effektiv måte. Det kan stilles spørsmålstegn ved om IT verktøyene Nav har gitt sine veiledere bidrar til at de får løst oppgavene på en kvalitativ og effektiv måte. Flere veiledere som ble intervjuet er av den oppfatning at det ikke er slik.

Litteraturliste

Adresseliste Nav kontor 101012013xls, lastet ned 01.11.12 fra

<https://www.nav.no/om+nav/kontakt+oss>

Andreassen, T.A (2009): *Brukermedvirkning i Nav. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal Akademisk

Aftenposten (2009) *Dårligere service for brukerne*, publisert 16.12.09, oppdatert 16.10.11 lastet ned 01.04.13 fra

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3425065.ece>

Arbeids- og velferdsdirektoratet, (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i Nav*, 2010, lastet ned 27.10.13 fra

<https://www.nav.no/Arbeid/attachment/269927>

Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av ”*forskrift om arbeidsrettede tiltak*” (oppdatert 12 desember, 2012)

<http://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/attachment/805323001?ts=13b8982e090>

Askeland, G.A m.fl. (2011): *Kritisk refleksjon i sosialt arbeid*. Universitetsforlaget

Barbosa da Silva, A m.fl. (2006): *Etikk og menneskesyn i helsetjeneste og sosialt arbeid*.

Gyldendal Akademisk

Dahl, T m.fl. (2011): *Brukeren som veileder*. Gyldendal Akademisk

Ebdrup, Niels (2012). *Hva er hermeneutikk?* 27.02.12, lastet ned 01.09.13 fra

<http://www.forskning.no/artikler/2012/februar/314145>

Etiske retningslinjer for statstjenesten (rev.26.04.2012), lastet ned 01.07.13, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, hentet fra http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten.html?id=88164

FO, Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere, vedtatt 2002, sist revidert 2010, lastet ned 10.11.13, hentet fra http://www.fo.no/getfile.php/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk_2011_lav%281%29.pdf

Fossåskaret, E. m.fl. (1997): *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget Oslo

Furuberg Jorunn, Myklebø Sigrid: *Unges tilknytning til arbeidslivet, Nav rapport 2013:3*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, lastet ned 04.08.13 fra https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDcQFjAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2Fom%2BNAV%2FTall%2Bog%2Banalyse%2FAnalyser%2FAnalyser%2F_attachment%2F354590%3F_ts%3D1407c10b748%26download%3Dtrue&ei=JAVXUoX5C8WO4wSA_gE&usg=AFQjCNFapIxx81tw72oPiKc2UhrddZ4C4g&bvm=bv.53899372,d.bGE

Grønningsæter, A. (2007), *Rett eller galt eller noe midt i mellom? Et studiehefte om yrkesetikk fra Fellesorganisasjonen (FO)*. Fellesorganisasjonen

Hansen m.fl. (2013): *Nav- med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget

Hernes, T, Heum I og Haavorsen, P (red). (2010) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds- Norge*. Gyldendal Akademisk

IFSW.(2012, 08.06.2012.). *Definisjon av sosialt arbeid*, hentet ned 04.11.2013 fra <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen)

Jenssen A.G og Tronvoll I.M (red.) m.fl. (2012) *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse*. Universitetsforlaget

Johnsen Garmann, H.C (1997): *Tjenestekvalitet. Hvordan bedre kvaliteten på offentlige tjenester?* Høyskoleforlaget

Järvinen, M. Larsen, J.E. og Mortensen, N. (2005): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag

Järvinen, M. og Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institusjonelle identiteter i sosialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag

Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk

Levin, I og Trost, J. (2005): *Hverdagsliv og samhandling. Et symbolsk interaksjonistisk perspektiv*. Fagbokforlaget

Lislerud, K (2010): *Navet som knakk*. Pax forlag

Lov av 16. juni 2006 nr. 20 om *Arbeids- og velferdsforvaltningen*

Mål og disponeringsbrev til fylkene (2012). Arbeids- og velferdsdirektoratet

NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Rattsø m.fl.

NOU 2012:6: *Arbeidsrettede tiltak*. Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning

Nyansatt i Nav (2011): Internt informasjonsmateriell i Nav etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet

Om Nav, lastet ned 13.03.13

www.nav.no

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet

Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Sosial- og helsedepartementet

Standard for arbeidsrettet oppfølging: Internt oppslagsverktøy i Nav. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 01.12.12.

Strategi for oppfølging av brukere i NAV (2007) Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Thagaard, Tove (2009). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget

Thomassen, Magdalene (2006): *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk

Undersøkellesmetoder m/statistikk, noen definisjoner (1995), Høgskolen i Oslo, sist revidert 03.01.02, lastet ned 24.10.13 fra

<http://www.jbi.hio.no/bibin/BoS21/def.htm>

Vedlegg

Vedlegg 1

Intervjuguide

Hvilken utdanning/ bakgrunn har du?

Hvor lenge har du jobbet i Nav?

Har du jobbet i tidligere Trygdeetaten, Aetat eller Sosial før det ble Nav?

Kan du fortelle kort om din stilling og hva som er dine arbeidsoppgaver?

Hvordan er kontoret organisert?

Hvordan jobber du med oppfølging av arbeidssøkere?

Hvordan fastsetter du innsatsbehovet?

Hva anser du som individuell oppfølging?:

Hvilke faktorer gjør oppfølging utfordrende?

Hva har du fokus på i samtale med brukere?

Får brukerne helhetlig oppfølging- på hvilken måte ivaretas helhetssynet?

Opplever du at nåværende måte å jobbe på bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet?

Hva mener du kan bidra til at flere kommer ut i jobb?

Hvordan går du frem når du vurderer om en person skal ha tiltak eller ikke?

Hvem får prioritet i forhold til tiltak?

Hvordan vurderes behov til den enkelte bruker?

Har du kjennskap til resultat av tiltak/ hvordan tiltak virker (effekt) i ulike tilfeller

Vil en bruker kunne få ulik vurdering av hvorvidt tiltak skal innvilges avhengig av saksbehandler?

Hva innebærer brukermedvirkning og hvordan praktiseres dette i Nav?

I hvilken grad deltar brukere i egen prosess?

Opplever du at du har et godt samarbeid til brukerne?

Finnes det et maktaspekt i relasjonen mellom ansatt og bruker?

Hvilke etiske verdier og utfordringer har du i arbeidet med brukere?

I hvilken grad møter bruker et samlet og samordnet apparat på Nav kontoret?

Hvordan er overgangen for bruker ved overføring til o.o.t?

Finnes det brukere som faller imellom? Hvis ja- hvordan blir dette håndtert?

Kjenner du til intensjonen med Nav reformen? Hva innebærer dette?

Opplever du at arbeidet som blir gjort er i forhold til intensjonen?

Forespørsel til kontor

Hei.

Jeg studerer Master i sosialfag ved Universitetet i Stavanger og jobber nå med masteroppgaven.

Da jeg i tillegg til å være student også er ansatt i Nav ønsker jeg å undersøke hvordan ansatte i mottak jobber med oppfølging av arbeidssøkere.

Datainnhenting vil skje i form av litteraturstudie og kvalitative intervju av ansatte i mottak ved 2 Nav kontor. Nav kontorene er tilfeldig utvalgt.

I den anledning har jeg spørsmål til om jeg kan få mulighet til å intervju 5 medarbeidere i mottaket ved deres kontor?

Hvert intervju vil vare fra ca. 30 min til 1 time.

Deltakerne vil være anonyme og de har anledning til å trekke seg frem til intervjuet er godkjent dersom de har ønske om det.

Navn og epost til deltakerne blir skrevet opp på egen liste, og det vil bli brukt båndopptaker under intervjuet for å sikre at jeg får med alt innhold i det som blir sagt.

Deltakerne vil få tilsendt en kopi av intervju når intervjuet er transkribert for gjennomgang slik at de kan gå gjennom innholdet og derved få mulighet til å korrigere dersom de mener noe annerledes enn det som kom frem fra båndopptaket. Deltaker vil deretter sende meg en bekreftelse på om intervjuet er godkjent, eventuelt at det er godkjent med forutsetning av hva som må korrigeres.

Lister og båndopptak oppbevares nedlåst. Båndopptak makuleres etter intervjuet er godkjent og listene makuleres etter oppgaven er fullført med tanke på dersom jeg skulle ha spørsmål under tolkning av intervju.

Med vennlig hilsen
Astrid Vik

Informasjon til deltaker

Jeg studerer master i sosialfag ved Universitetet i Stavanger, og skal nå skrive masteroppgave. I den forbindelse ønsker jeg å undersøke hvordan man jobber med oppfølging av arbeidssøkere i NAV mottak.

Datainnhenting vil skje i form av litteraturstudie og kvalitative intervju ved 2 tilfeldig utvalgte NAV kontor.

Intervjuet vil vare fra ca: 30 min til 1 time.

Som deltaker er du anonym og du har anledning til å trekke deg frem til intervjuet er godkjent, dersom du har ønske om det.

Navn og epost blir skrevet opp på egen liste, og det vil bli brukt båndopptaker under intervjuet for å sikre at jeg får med alt innhold i det som blir sagt.

Som deltaker vil du få tilsendt en kopi av intervju når intervjuet er transkribert for gjennomgang slik at du kan gå gjennom innholdet og derved få mulighet til å korrigere dersom du mener noe annerledes enn det som kom frem fra båndopptaket. Du vil deretter sende en bekreftelse på om intervjuet er godkjent, eventuelt at det er godkjent med forutsetning av hva som må korrigeres.

Lister og båndopptak oppbevares nedlåst. Båndopptak makuleres etter intervjuet er godkjent og listene makuleres etter oppgaven er fullført med tanke på dersom jeg skulle ha spørsmål under tolkning av intervju.