

Utvidet oppfølging i egen regi

Erfaringsoverføring mellom NAV-kontor

—

Trude H.P. Karlsen

Masteroppgave i Sosialt arbeid SSO – 3900, oktober 2019



Forord

Etter 17 år med praksis var jeg klar for å få litt påfyll med nye perspektiver og ny kunnskap og startet på master i sosialt arbeid. Det har vært en glede og en kraftanstrengelse.

Jeg vil takke min arbeidsgiver NAV Tromsø som ga meg muligheten til å ta dette studiet og særlig min nærmeste leder Gunn-Annie Kileng for all støtte.

På studiet traff jeg en gjeng med flotte damer som var en uvurderlig støtte underveis i studiet. Uten den gode stemningen i gruppen ville det ikke vært like lett å motivere seg mellom samlingene.

Prosjektgruppen som jeg var så heldig å bli en del av, har vært viktig i forhold til å lære hva som skjer «bak kulissene» i forskningen.

Jeg vil takke min veileder Walter Schönfelder for god veiledning underveis.

Takk til gode venner, familie og kolleger som har heiet meg fram. Takk til Christin for hjelp med noen klare tanker i innspurten.

Takk til min søster og svigerbror som har latt meg bo gratis hos dem i ukesvis på studiesamlingene og til mine foreldre som har tatt imot meg, når jeg har trengt ro til å studere.

Tusen takk til Ingve, Marte og Stine som tålmodig har ventet på at mamma skal bli ferdig med studiene og som har oppmuntret meg til å sette meg ned med bøkene når motivasjonen ikke har vært på topp.

Til slutt – tusen millioner takk til Runar – uten din støtte hadde dette aldri vært mulig.

Tromsø, 30.09.19

Trude H.P. Karlsen

Sammendrag

«Utvidet oppfølging i egen regi» er et prosjekt som er satt i gang gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2017. Teamene i «Utvidet oppfølging i egen regi» skal jobbe som jobbspesialister og hjelpe arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne tilbake til arbeidslivet. Dette skal gjøres etter metoden Supported Employment. En jobbspesialist skal ha 12- 20 deltakere. Denne størrelsen på porteføljen vil gi muligheter for tett oppfølging. Jeg vil sammenligne sosialt arbeid med arbeidet jobbspesialister gjør og slik gi et bilde hvordan denne metoden fungerer.

I Troms var det NAV Tromsø og NAV Harstad som fikk midler til å starte opp med slike team. Min oppgave handler om hvordan erfaringene fra disse NAV-kontorene overføres til andre NAV-kontor i fylket.

Da jeg er ansatt ved NAV Tromsø, vil jeg også se litt nærmere på de fordelene og ulempene det er å forske på egen organisasjon.

Jeg vil også se på hvilke målsetninger sentrale myndigheter hadde i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi». Dette vil jeg se på gjennom en dokumentanalyse av de viktigste dokumentene i oppstarten av dette prosjektet. For å få en dypere forståelse for hva målsetningene har vært og hvordan disse har blitt gjennomført, har jeg også hatt en intervjurunde med 11 personer med ulike roller i NAV-systemet.

Gjennom disse intervjuene har jeg også kartlagt hva det er som har fremmet og hva som har hemmet en slik spredning av kunnskap om «Utvidet oppfølging i egen regi».

I analysen av mine data har jeg tatt utgangspunkt i struktureringsteori som er laget av Anthony Giddens. Teorien handler om at samfunnet og individene i samfunnet påvirker hverandre gjensidig.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Beskrivelse av NAV og starten på «Utvidet oppfølging i egen regi»	3
1.2	Sammenligning mellom sosialt arbeid og jobbspesialister.....	5
2	Struktureringsteori som teoretisk fortolkningsramme.....	8
3	Metode/fremgangsmåte/analysestrategier	10
3.1	Feltarbeid i egen organisasjon	11
3.2	Valg av dokumentanalyse som metode	13
3.2.1	Valg av dokumenter	13
3.2.2	Starten av en analyse	15
3.3	Valg av intervju som metode.....	15
3.3.1	Valg av respondenter.....	16
3.3.2	Gjennomføring av intervju	16
3.3.3	Starten på en analyse	17
3.4	Etikk.....	18
4	Dokumentanalyse	20
4.1.1	Rapporten om forsøket «Kjerneoppgaver i NAV»	21
4.1.2	«Foreløpig tildeling innsats i egenregi – endring».....	22
4.1.3	Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms	23
4.1.4	Endelig tildeling innsats i egenregi	23
4.1.5	Mål- og disponeringsbrev 2017, 2018 og 2019 til NAV Fylke	24
4.1.6	Innsats i egenregi 2018 – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket.....	26
4.1.7	Faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi – vedlegg til MD-brev 2019	
	27	
4.2	Konklusjon av dokumentanalyse.....	28
5	Analyse av intervju.....	29
5.1	Sentrale myndigheters målsetninger.....	29

5.1.1	Kunnskap om målsetninger	29
5.1.2	Spredning av erfaring eller spredning av praksis	31
5.2	Faktorer som har hatt betydning for erfaringsoverføring	33
5.2.1	Hvilke faktorer har fremmet erfaringsoverføring?	33
5.2.1.1	Personlige kontakter og samarbeid i tjenesteområder	34
5.2.1.2	Ledermøte	35
5.2.2	Hvilke faktorer har hemmet erfaringsoverføring?	36
5.2.2.1	Manglende kanaler for erfaringsoverføring.	36
5.2.2.2	Utydelige signaler	38
5.2.2.3	Sammenslåing av NAV Troms og NAV Finnmark	39
5.2.2.4	Oppfølging fra fylkesnivå	39
5.2.3	Betingelser for å starte opp med jobbspesialister	42
5.2.4	Planen videre	43
6	Konklusjon	45
	Referanseliste	47
	Vedlegg	49
	Informasjonsbrev og samtykkeskjema	49
	Godkjenning fra NSD	49

1 Innledning

Denne oppgaven handler om et prosjekt i NAV som kalles «Utvidet oppfølging i egen regi».

Prosjektet er satt i gang av Arbeids – og velferdsdirektoratet. I Troms er det NAV Tromsø og NAV Harstad som har fått midler for å sette i gang dette prosjektet. Oppstarten var våren 2017. For å gjøre systematisk bruk av erfaringene med forsøksordningen gjennomfører forskere fra UiT Norges arktiske universitet, NORCE og Nasjonal kompetansetjeneste for arbeidsrettet rehabilitering et følgeforskningsprosjekt, finansiert a NAV FoU avdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Følgeforskningen er organisert i flere delprosjekt. Mitt masterprosjekt er et av disse.

Jeg ønsket å gjøre min masteroppgave med NAV som tema. Jeg har jobbet i NAV siden NAV ble opprettet. Jeg har jobbet med arbeidsrettet oppfølging gjennom Kvalifiseringsprogrammet og også med Supported Employment (SE) som er metoden «Utvidet oppfølging i egen regi» jobber etter. Jeg har også vært en av to kompetanseveiledere på Kvalifiseringsprogrammet i Troms og vært med på å bedre kunnskapen om Kvalifiseringsprogrammet til de ulike kontorene i Troms. Jeg har derfor en del forkunnskaper i forhold til forskningstemaet. Dette er en faktor i forskningen som jeg vil diskutere nærmere i oppgaven.

Hovedproblemstilling for denne oppgaven har vært: «Hvordan overføres erfaringer fra modellkontorene NAV Tromsø og NAV Harstad til andre NAV-kontor i Troms?».

Dette vil jeg gjøre gjennom å belyse tre delproblemstillinger.

- «Hvilke målsetninger hadde sentrale myndigheter i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi» til andre NAV-kontor i fylket?»
- «Hvilke faktorer har hemmet erfaringsoverføring og hvilke faktorer har fremmet dette fra starten av «Utvidet oppfølging i egen regi» ?»
- «På hvilken måte ønskes det erfaringsoverføring i fremtiden?»

Disse vil jeg i oppgaven først belyse gjennom en dokumentanalyse av relevante dokumenter som har hatt betydning for utviklingen av «Utvidet oppfølging i egen regi». I tillegg vil jeg utdype dette videre gjennom resultater fra intervju.

Når jeg først valgte denne problemstillingen, var det flere som sa til meg at denne var jo enkel å svare på – det er ingen erfaringsutveksling mellom modellkontorene og de andre NAV-kontorene. Jeg var derfor spent da jeg startet på datainnsamlingen på om de ville få rett eller om jeg ville finne ut noe annet.

NAV Troms og NAV Finnmark er slått sammen fra 01.01.19. Det kan derfor stilles spørsmål til hvorfor kun NAV Troms og ikke både NAV Troms og NAV Finnmark er tatt med i oppgaven? Når jeg startet med oppgaven i januar 2018, var NAV Troms og NAV Finnmark ennå ikke sammenslått. Forskergruppen som jeg ble tilknyttet, hadde fått en avtale med NAV Troms og hadde startet forskningen i forhold til jobbspesialistene i Troms. Det var derfor naturlig for meg å også begrense forskningen min til å gjelde Troms.

Jeg vil starte oppgaven min med å kort presentere organisasjonen NAV og redegjøre for Utvidet oppfølging i egenregi sin plass i organisasjonen. Jeg vil vise hvilke krav jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i egenregi jobber etter gjennom en sammenligning med sosialt arbeid.

Min teoretiske fortolkningsramme for oppgaven vil være struktureringsteori av Anthony Giddens som jeg vil presentere i et eget kapittel. Denne teorien gir et godt grunnlag for å forklare resultatene i forskningen min der jeg skal finne ut av hvordan erfaringer overføres mellom NAV-kontor.

I kapitlet om metode vil jeg redegjøre for mine valg av metoder – dokumentanalyse og intervju. Jeg vil også legge ekstra vekt på de fordeler og ulemper det har vært å forske på egen organisasjon.

I dokumentanalysen vil jeg presentere de enkelte dokumentene jeg har valgt ut hver for seg. Jeg vil trekke ut de delene av dokumentet som er relevant og analysere i forhold til mine problemstillinger og struktureringsteori. Til slutt vil jeg gi en samlet konklusjon på hva dokumentene sier om hovedproblemstillingen min og også min første delproblemstilling om hvilke målsetninger sentrale myndigheter hadde i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi» til andre NAV-kontor i fylket.

I analysen av intervjuene, vil jeg bruke sitater for å belyse de problemstillingene jeg har satt opp. Jeg vil først se på målsetningene til sentrale myndigheter om erfaringsoverføring, for så

å se på hvilke faktorer som har hatt betydning for dette. Til sist i analysen vil jeg se på hvilke planer det er for erfaringsoverføring i fremtiden.

Til slutt vil jeg konkludere ut fra de resultatene jeg har kommet fram til gjennom intervjuer og dokumentanalyse.

1.1 Beskrivelse av NAV og starten på «Utvidet oppfølging i egen regi»

Jeg vil videre kort presentere NAV og den rammen som er rundt «Utvidet oppfølging i egen regi».

I NAV er visjonen «Vi gir mennesker muligheter». I dette menes det både muligheter til arbeid, mulighet til meningsfull aktivitet og til lovfestede rettigheter (Solstad, 2018). Dette hører godt sammen med arbeidsbeskrivelsen til jobbspesialistene og også innenfor definisjonen av sosialt arbeid.

NAV-reformen ble vedtatt av Stortinget i 2005. NAV-kontorene ble etablert gradvis fra de første kom i 2006 til de siste i 2011. NAV-kontorene ble til gjennom en sammenslåing av de statlige forvaltningstjenestene, Aetat og Trygdekontoret og den kommunale sosialtjenesten. Målet for politikerne var å få flere i arbeid og aktivitet, gjøre det enklere for brukerne og gjøre forvaltningen mer helhetlig og effektiv (Andreassen & Aars, 2015; Arbeids- og sosialdepartementet, 2004).

Gjennom å slå sammen kontorene var målet å gi brukerne best mulig og helhetlig service. Et av grepene som ble gjort var å slå sammen ytelsene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uføretrygd til arbeidsavklaringspenger. Ytelsene for personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av medisinske forhold ble slik samlet for at oppfølgingen skulle kunne følge en rettere linje. En annet grep var Kvalifiseringsprogrammet som gir ytelse og tilpasset arbeidsrettet oppfølging for de som har nedsatt arbeidsevne, men ikke har trygderettigheter.

NAV-reformen er Norges største forvaltningsreform og omfattet til sammen 16 000 ansatte. Den startet med vedtaket i Stortinget og selv om alle kommunene i Norge nå har fått NAV-kontor fortsetter reformen.

NAV er et samarbeid mellom Staten og de enkelte kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for etaten. Direktoratet ligger under Arbeids- og sosialdepartementet og med dette under statsråden. Arbeidet som gjøres i NAV, er delt

mellom en arbeids- og tjenestelinje og en ytelseslinje. Jeg vil i denne oppgaven se på oppgaver som løses i arbeids – og tjenestelinjen. De oppgavene som ligger i denne linjen, styres ut fra føringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV sine fylkesledd og videre ut til NAV-kontorene. Oppgavene er for eksempel oppfølging av personer som har behov for hjelp til å komme inn på arbeidsmarkedet, avklaring av hvor mye personer kan jobbe og veiledning av jobbsøkere. Innad i fylket er NAV- kontorene oppdelt i grupper. Disse kalles tjenesteområder og er laget ut fra geografi og befolkningsgrunnlag (Andreassen & Aars, 2015).

Organisasjonen utvikler seg stadig (Andreassen & Aars, 2015). Den har fått mye kritikk og mange har vært kritisk til organisasjonen siden starten. Noe av kritikken går ut på at NAV ikke har nådd målet med å få flere ut i arbeid (Erlie, 2017; Fevang, Markussen & Røed, 2014).

NAV er opptatt av at den utviklingen som skjer skal være kunnskapsbasert. Dette gjenspeiler seg i Kunnskapsstrategien som NAV har utviklet for perioden 2013 – 2020 (NAV, 2013). NAV ønsker med denne strategien å systematisere forskningen på NAV og styrke kvaliteten på forskningen.

For å sikre at utviklingen skjer i riktig retning har NAV siden startet knyttet til seg forskere som har forsket på ulike sider ved organisasjonen. Dette inkluderer blant annet prosjektet «Kjerneoppgaver i NAV» som Arbeidsforskningsinstituttet forsket på og som ga grunnlaget for ««Utvidet oppfølging i egen regi»». Dette vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven. Det inkluderer også ALIN-pakkene som mitt masterprosjekt er en del av.

NAV følger med i tiden og blir stadig mer digitalisert. Både søknadsprosesser og oppfølging skjer stadig mer digitalt. NAV ønsker å bruke de ressursene som spares ved digitaliseringen på mer oppfølging til de som trenger det. NAV sitt hovedfokus er å få folk i arbeid. Dette er ut fra en politisk holdning som har vart i flere tiår – «arbeidslinja» (Andreassen & Aars, 2015).

««Utvidet oppfølging i egen regi»» er et av de prosjektene som er satt i gang i NAV som følge av at forskning har pekt på en arbeidsmåte som gir resultater. Gjennom «Kjerneoppgaver i NAV» ble det vist at NAV selv kunne gjøre like god og til tider bedre oppfølging av arbeidssøkere enn tiltaksarrangører. Det ble derfor bestemt av Arbeid- og velferdsdirektoratet i 2016 at det skulle settes av midler til at alle fylker skulle få ressurser til

minst fem stillinger som skulle jobbe med «kunnskapsbasert oppfølging i egenregi» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a). Jeg har i avsnittet over redegjort for hvilke vilkår arbeidet skulle utføres etter.

1.2 Sammenligning mellom sosialt arbeid og jobbspesialister.

Jeg vil her sette min problemstilling inn i sammenheng med sosialt arbeid for å vise at arbeidet med jobbspesialister er relevant for studiet.

Den globale definisjonen på sosialt arbeid som ble vedtatt på generalforsamlingen til International federation of social workers i 2014, er som følger:

«Sosialt arbeid er et praksisbasert yrke og en akademisk disiplin som fremmer sosial endring og utvikling, sosialt samhold, myndiggjøring og frigjøring av mennesker. Prinsippene som sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og respekt for mangfold er sentrale i sosialt arbeid. På grunnlag av teorier i sosialt arbeid, andre samfunnsvitenskapelige disipliner, humaniora og urfolkskunnskap involverer sosialt arbeid mennesker og strukturer for å møte utfordringer i livet og styrke menneskers livskår.» Oversettelsen av Ane Sjøbu er hentet fra Fellesorganisasjonen (FO) sine nettsider (Fellesorganisasjonen (FO), 2017).

Definisjonen understreker viktigheten av å hjelpe mennesker til å få det bedre i livet. Dette kan gjøres ved å endre livssituasjonen. I Norge i dag er det en utbredt oppfatning om at veien til et bedre liv er gjennom arbeid. Dette er en politikk som kalles «arbeidslinja» og som har vært ledende over flere tiår i Norge (Burkeland, 2008). På grunn av dette er også NAV sin første prioritet å få folk i arbeid (Andreassen & Aars, 2015). Som et ledd i dette forskes det stadig på hvilke metoder som virker for å få folk i arbeid og bedrer livssituasjonen deres. Prosjektet «Kjerneoppgaver i NAV» er et eksempel på dette (Spjelkavik, Mamelund & Schafft, 2016). Dette vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

Definisjonen sier også noe om at sosialt arbeid skal bidra til myndiggjøring. Det skal hjelpe mennesker til å se sine egne ressurser slik at de kan hjelpe seg selv. En viktig del av dette er å etablere en relasjon med den som en skal hjelpe og se helheten i vedkommendes situasjon (Aamodt, 1997; Hansen & Solem, 2017).

Dette er grunnlaget for sosialt arbeid, og så vil jeg videre redegjøre for vilkårene jobbspesialistene jobber etter.

I de faglige føringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c) er det satt opp fem vilkår som en jobbspesialist må oppfylle:

- Deltakerporteføljen skal være mellom 12 og 20 deltakere.
- Jobbspesialisten skal kun utføre oppgaver som er beskrevet i rammen for kvalitetsevaluering.
- De skal bruke Supported Employment i hele prosessen.
- De skal ta utgangspunkt i den enkelte arbeidssøkerens interesser, ferdigheter og helse.
- For å utvikle sin fagkompetanse skal de være tilknyttet et jobbspesialistteam og en metodeveileder.

Det første og siste punktet er konkrete, organisatoriske føringer. De tre midterste punktene gir føringer i forhold til det metodiske arbeidet til jobbspesialistene. Det er disse som er relevante i sammenligningen med sosialt arbeid. Jeg vil derfor videre kommentere på de tre midterste punktene.

Kvalitetsevalueringen som vises til i punkt to, skal gjøres etter en kvalitetsveileder. Det er utviklet en kvalitetsveileder for jobbspesialistteam som skal være «et verktøy for vekst og utvikling, for å understøtte god praksis i Supported Employment-metodikk»(Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019a). Jeg kommer til å si litt om hva denne metodikken innebærer litt senere. «Utvidet oppfølging i egen regi» er pålagt å følge kravene i denne kvalitetsveilederen. Dette sjekkes gjennom årlige kvalitetsevalueringer (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c). Her er det flere punkter der arbeidet som gjøres etter en fastsatt skala. Jeg vil trekke fram noen punkter som samsvarer med definisjonen på sosialt arbeid:

- Jobbspesialisten skal inkludere alle så lenge de har lyst til å jobbe. Uansett hvilke utfordringer de har, skal alle få tilbud fra jobbspesialist. Dette samsvarer med sosialt samhold i definisjonen på sosialt arbeid. Det handler også om inkludering.
- Et annet punkt viser til at jobbspesialisten ikke avslutter arbeidssøkeren selv om en avtale blir brutt. Jobbspesialisten skal kartlegge eventuelle hindringer for at arbeidssøkeren skal komme i arbeid.
- Dette og flere andre punkter viser til viktigheten av å ta utgangspunkt i den enkeltes interesser og ressurser. Myndiggjøring er en viktig del av sosialt arbeid. Å jobbe med relasjonen slik jobbspesialisten skal gjøre i henhold til kvalitetsveilederen, det å lytte

til arbeidssøkerens perspektiv, vil være etter definisjonen på sosialt arbeid (Aamodt, 1997).

Siden kvalitetsveilederen skal sikre at det arbeides etter Supported Employment, går en del av de samme punktene igjen når det tredje punktet handler om Supported Employment.

SE er en metodisk tilnærming som har som mål å hjelpe folk som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, med å få jobb og opprettholde denne i det ordinære arbeidslivet (Evans, Mayrhofer & Jahn, 2010). Starten for metoden var i Nord-Amerika, men kom til Europa på slutten av 1980-tallet. Gjennom en egen organisasjon, European Union of Supported Employment (EUSE) har det blitt utviklet etiske retningslinjer som igjen danner grunnlaget for femtrinnsprosessen i SE. Femtrinnsprosessen er et rammeverk for utøvelse av SE.

De fem trinnene er:

- innledende kontakt og samarbeidsavtale,
- yrkeskartlegging og karriereplanlegging
- finne en passende jobb
- samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber
- opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

(Evans et al., 2010)

Underveis i jobbingen med disse fem trinnene skal de etiske retningslinjene være grunnleggende. De etiske retningslinjene til SE understreker at det skal være en individrettet tilnærming der brukeren skal ta egne valg. Tilnærmingen skal være fleksibel slik at den kan tilpasses den enkelte bruker (Evans et al., 2010).

En viktig del av SE er å kartlegge den personen en skal hjelpe – både ferdigheter, jobbpreferanser og interesser (Evans et al., 2010). Dette samsvarer med målet fra definisjonen på sosialt arbeid beskrevet ovenfor der en skal hjelpe mennesker å bruke sine egne ressurser.

Det fjerde punktet understreker igjen viktigheten av at det er personens egne ønsker som skal være styrende for hjelpen videre. De kan følge til legen, være med på arbeidsplassen og hjelpe for å finne balansen i hverdagen. Ved at de har få personer de følger opp til samme tid, har de mulighet til å følge opp tett og hyppig. Derfor har de bedre forutsetninger for å kunne se hvilke hindringer som stopper personen fra å komme i jobb og beholde jobben.

Retningslinjene for jobbspesialisten og definisjonen for sosialt arbeid har sentrale likhetstrekk i hvordan en skal forholde seg til den de skal hjelpe. Det er fokus på respekt for den enkeltes meninger og ressurser. Dette speiles også i NAV sine verdier: tydelig, til stede og løsningsdyktig.

Tittelen jobbspesialist er ikke noe som har blitt etablert gjennom prosjektet «Utvidet oppfølging i egen regi». Dette har blitt etablert med introduksjonen av SE i Norge. Jobben som jobbspesialist som en mellommann mellom arbeidssøker og arbeidsmarkedet og NAV-systemet krever en balansegang mellom dedikasjon til arbeidssøkeren og de ønsker han eller hun har for sitt yrkesliv og de regler som ligger i NAV-systemet og de mulighetene som er i det ordinære arbeidslivet. En av jobbspesialistens utfordringer ligger i potensielle motsetninger mellom resultatkrav om å få folk i arbeid og la arbeidssøkeren finne sitt sanne potensiale med det tidsperspektivet som passer for den enkelte (Frøyland & Spjelkavik, 2014).

Det å ha tid nok til veiledning og oppfølging er også en av utfordringene som sosialt arbeid har hatt i NAV (Hansen & Solem, 2017). Gjennom å gi plass til jobbspesialistene med muligheter til å gi tettere oppfølging, åpner det likevel opp for mer plass for sosialt arbeid i NAV.

Etter å ha redegjort for likhetene mellom arbeidet i «Utvidet oppfølging i egen regi» og sosialt arbeid og med dette gitt et innblikk i arbeidet til jobbspesialistene, vil jeg videre presentere den teoretiske rammen for oppgaven min.

2 Struktureringsteori som teoretisk fortolkningsramme

For å besvare min problemstilling har jeg valgt å analysere mine data ut fra Giddens' struktureringsteori. Jeg vil i det følgende presentere denne teorien og si noe om hvilke punkter jeg vil legge vekt på.

Anthony Giddens presenterte denne teorien hovedsakelig i boken «The constitution of society» fra 1984 (Giddens, 1984). Giddens ser på samfunnet og de sosiale systemene som en pågående prosess som skapes av aktive aktører. Det er tre sentrale begreper i teorien – aktør, handling og struktur.

Han fokuserer særlig på en todelt prosess der samfunnet skaper aktørene samtidig som aktørene skaper samfunnet gjennom sine handlinger – «the duality of agency and structure».

Teorien understreker imidlertid at disse strukturene skapes i samfunnet, men også ved at ulike strukturer krysser hverandre. Andre teorier begrenser definisjonen av samfunnet ut fra tid eller rom, men Giddens viser til at alt har en sammenheng. Han sier følgende om samfunn: *“Societies then, in sum, are social systems which ‘stand out’ in bas-relief from a background of a range of other systemic relationship in which they are embedded.”* (Giddens, 1984, s. 164) Ut fra egen oversettelse er dette at samfunn er sosiale systemer som skiller seg ut blant andre systemer som de er forbundet med.

I min oppgave vil jeg se på hvordan de sosiale systemene innad i NAV-systemet påvirker hverandre – fra direktoratsnivå og til lokalkontor-nivå. Hva skjer i kommunikasjonen mellom de ulike nivåene? Jeg vil fremholde NAV-systemet som et samfunn, der andre systemer krysser og påvirker som for eksempel politiske strukturer.

“The structural properties of social systems are both enabling and constraining” Giddens (1984, s. 162). Med strukturer mener Giddens regler og ressurser i samfunnet. Disse strukturene er en del av samfunnet som reproduseres gjennom handlinger forbundet av tid og rom. Samfunnet vil ikke eksistere uten menneskene sine handlinger, og disse er igjen styrt av tidligere handlinger. Strukturene gir både mulighet for endringer og setter grenser for hva som kan gjøres. Giddens bruker begrepet strukturdualitet for å beskrive dette. Aktørenes handlinger reproduserer de sosiale strukturene på tvers av tid og rom. Giddens anser individets handlefrihet som en joker i bildet av hvordan en kan forklare hvordan strukturene styrer samfunnet. Han mener at individet kan styre utenfor de forventninger som samfunnet har til den enkelte og bevege seg utenfor de strukturene de er født inn i. Det er imidlertid tre ulike begrensninger som individet må forholde seg til. Den ene er de fysiske begrensningene som kropp og andre materielle ting i samfunnet. Den andre begrensningen er frykten for sanksjoner fra andre med mer makt. Den tredje er strukturelle begrensninger. Dette er strukturer som individet ikke kan forandre.

Innenfor NAV-systemet er det mange regler og ressurser som skal fordeles. De økonomiske ressursene styres også av den politiske ledelsen som til enhver tid har makten på øverste hold i NAV-systemet. Jeg vil se på hvilke målsetninger sentrale myndigheter hadde med «Utvidet oppfølging i egen regi». Med sentrale myndigheter vil jeg ta utgangspunkt i direktoratet for så å også se på fylkesnivået. Jeg vil også se hvordan de enkelte aktørene har mulighet til å påvirke resultatet.

Det er flere forhold som påvirker hvorvidt det er aktuelt med spredning av jobbspesialister. Det er både fysiske begrensninger som begrensninger i teamene om hvor mye jobb de kan ta på seg og hvor mye penger direktoratet kan bidra med. Det er begrensninger i forhold til holdninger i samfunnet som for eksempel synet på folk som ikke er i arbeidet og fokuset til ledere og politikere. Dette er begrensninger som går på hva personer med makt mener. I tillegg til dette kommer aktørens bidrag til endring av strukturene for eksempel personlige egenskaper hos den enkelte for eksempel personlige kontakter til de enkelte aktørene.

Slike forhold er svært relevant når en ønsker å belyse kunnskapsspredning mellom NAV-kontorene – både i forhold til hvordan og når disse faktorene spiller inn. Dette er et komplekst samspill som fører til at svaret om kunnskapsspredning ikke er et enkelt ja eller nei. Selv om det ikke er lagt opp til en systematisk kunnskapsspredning, har ulike aktørers handlinger gjort at det faktisk har skjedd en kunnskapsspredning.

I tillegg til det fremhever Giddens at en må være obs på en avgjørende forskjell mellom forskning på samfunn og forskning på natur. I motsetning til naturen er samfunnet bygget opp av mennesket og menneskenes tolkninger. Dette medfører at når en skal forske på samfunnet, er de svarene en finner allerede fortolket av de menneskene man får svar fra. Denne tolkningsprosessen kaller Giddens for en dobbelt hermeneutisk prosess (Giddens, 1984; Kaspersen, 2001). Denne vil jeg komme tilbake til flere ganger i oppgaven.

3 Metode/fremgangsmåte/analysestrategier

Min forskning startet først med å prøve å finne ut hva som var ment fra starten av prosjektet «Utvidet oppfølging i egen regi». Det ble derfor viktig for meg å finne de skriftlige kildene til dette prosjektet i tillegg til å intervjuer nøkkelpersoner innenfor NAV-systemet.

Jeg ønsket å bruke flere metoder for å få en mer helhetlig forståelse for problemstillingen. En slik forskningsprosess der en finner to utgangspunkt for å sikte seg inn på et tredje mål, kalles metodetriangulering (Bratberg, 2014). Ved å bruke både dokumentanalyse og intervju vil jeg få ulike perspektiver på samme tema og vil derfor kunne få et grundigere datamateriale. En slik kombinerings av flere ulike metoder i samme forskningsprosjekt, kan også kalles «mixed methods» (Denscombe, 2017). Denscombe skriver at i stedet for å stole på en enkelt metode, vil «mixed methods» på grunn av bruk av ulike kilder være fordelaktig i forhold til kvalitet og helhet i de dataene som fremkommer (2017).

For å svare på mine problemstillinger har jeg derfor valgt å benytte meg av to ulike metodiske tilnærminger. Jeg vil først i dette kapittelet redegjøre for hvordan jeg har gjennomført en dokumentanalyse. Så vil jeg beskrive hvordan jeg forberedte og gjennomførte intervju.

Det å være forsker på egen arbeidsplass, gir ulike utfordringer og muligheter. Før jeg starter med å redegjøre for forskningen, vil jeg kort drøfte hvordan det har vært å forske på egen organisasjon.

3.1 Feltarbeid i egen organisasjon

Jeg har valgt et tema for min masteroppgave som innebærer at jeg må forske på min egen organisasjon. Jeg har tidligere i oppgaven presentert organisasjonen NAV i korte trekk.

Jeg startet som ansatt i Sosialtjenesten og fulgte med inn i NAV i 2009. Jeg jobber som veileder. Mine arbeidsoppgaver er og har vært saksbehandling innenfor Lov om sosiale tjenester i NAV og oppfølging. Jeg har også jobbet med Kvalifiseringsprogrammet (KVP). I denne stillingen var det mer vekt på arbeidsrettet oppfølging og kontakt med arbeidsgivere og tiltaksarrangører i tillegg til saksbehandling etter Lov om sosiale tjenester i NAV. I perioden jeg var i KVP-teamet, var teamet var også med i et tre-årig forskningsprosjekt med Arbeidsforskningsinstituttet der det skulle undersøkes muligheten for å gjennomføre oppfølging etter metoden Supported Employment samtidig med ordinære saksbehandlingsoppgaver (Spjelkavik & Frøyland, 2014).

Jeg vil drøfte kort om hvordan det er å gjøre feltarbeid i egen organisasjon. Når jeg skulle velge tema, la jeg vekt på å velge et tema som ikke omfattet det jeg jobber med til daglig. Lang fartstid i organisasjonen har imidlertid gjort det umulig å unngå at noen av respondentene har vært personer jeg kjenner fra før.

Det er flere fordeler med å forske på egen organisasjon. En av de klare fordelene med dette er at en kjenner organisasjonsstrukturen fra før. En kjenner folkene som jobber der og kan gli naturlig inn i miljøet. Kjennskapen til organisasjonen gjør at en lettere kan vite om det respondenten sier er riktig og det vil være lettere for respondenten å forklare situasjoner som vil være vanskelig å forklare for en utenfra (Bonner & Tolhurst, 2002). Som ansatt i NAV er jeg kjent med språket og det er lettere å snakke med folk i organisasjonen fordi vi snakker «samme språk». I tillegg til kjennskap til organisasjonen er det også praktiske fordeler som nøkkel til kontoret og ikke minst tilgang til Navet – NAV sitt internnett. Der er kontaktinformasjon til de som er aktuelle å snakke med og tilgang til interne dokumenter.

Min tidligere stilling i KVP gjør at jeg kjenner til arbeidsmetodikken til jobbspesialistene, noe som gjør det lettere å forstå hvordan de jobber.

Selv om det er mange fordeler med å forske på egen organisasjon, er det også noen utfordringer. En av utfordringene kan være at jeg som intervjuer glemmer å stille utdypende spørsmål fordi jeg tror jeg vet hva respondenten snakker om. På den annen side kan det være at respondenten lar være å fortelle noe fordi de tror at jeg allerede kjenner til dette (Unluer, 2012).

En annen utfordring vil være den doble identiteten til en selv som forsker. Respondentene vil se deg både som forsker og som kollega. Dette stiller større krav til sikring av personopplysninger og trygging av respondenten i forhold til taushetsplikt (Unluer, 2012).

Nærhet til organisasjonen gjør at viktigheten av personvern blir enda viktigere og en blir nøyere med å ha dekning for det en skriver (Unluer, 2012). Disse punktene vil jeg komme noe tilbake til i avsnittet om etikk.

Å forske i egen organisasjon gir en mulighet til å få nye perspektiver på noe en tror en vet alt om fra før. Det gir en mulighet til å endre ens forforståelse av hvordan organisasjonen fungerer. Begrepet forforståelse er laget av Hans-Georg Gadamer. Forforståelsen er satt sammen av flere komponenter som språk, tro og egne erfaringer (Gilje & Grimen, 1993). Når en forsker på egen organisasjon, vil en fordel være at en har samme språk som den man forsker på. Samme språk gjør at det er lettere å sette ord på opplevelser. Samtidig kan egne erfaringer gi et helt annet bilde på organisasjonen enn det som den man intervjuer har. Dette beskrives av begrepet dobbel hermeneutikk (Gilje & Grimen, 1993). Dette begrepet kommer fra Anthony Giddens. På den ene siden skal en forholde seg til beskrivelsene fra respondentene, og på den andre siden er det en selv som forsker som skal analysere dette ute fra et akademisk synspunkt.

Er det mulig å være objektiv i en slik situasjon? Kvalitative data vil alltid være et produkt av tolkning. Som forsker kan man enten prøve å distansere seg fra sin egen forforståelse eller man kan akseptere at forskningen preges av egne erfaringer (Denscombe, 2017). Jeg tenker at jeg som forsker vil ikke klare å skille ut mine forforståelser og erfaringer som veileder i NAV. Det vil derfor være viktig for meg å være oppmerksom på dette og heller bruke det som en styrke i forskningen. Som nevnt ovenfor er det flere fordeler med å forske på egen

organisasjon. Likevel vil jeg som forsker å prøve å i størst mulig grad være åpen for respondentens oppfatning av situasjonen.

Jeg vil si litt mer om dette i avsnittet om etikk litt senere. Der vil jeg si mer om hvilke etiske betraktninger jeg gjorde i løpet av perioden jeg jobbet med oppgaven.

3.2 Valg av dokumentanalyse som metode

Min problemstilling går ut på hvordan erfaringer fra prosjektet Utvidet oppfølging i egenregi overføres fra prosjektkontorene NAV Tromsø og NAV Harstad til andre NAV-kontor i Troms. Ut fra denne problemstillingen var det naturlig å spørre seg om hva som var hensikten i utgangspunktet. Den første delproblemstillingen er derfor: Hvilke målsetninger hadde sentrale myndigheter i forhold til å spre kunnskapen om Utvidet oppfølging til andre NAV-kontor i fylket?

For å kartlegge dette, har jeg valgt å undersøke de dokumentene som la grunnlaget for dette prosjektet. Det å studere dokumenter, har to fordeler – for det første inneholder de informasjon som brukes som bevis av noe og for det andre er et dokument - enten det er skriftlig eller visuelt – noe konkret som varer over lengre tid (Denscombe, 2017).

3.2.1 Valg av dokumenter

Jeg har valgt å gjøre en dokumentanalyse ut fra følgende dokumenter:

1. Rapporten om forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (Spjelkavik et al., 2016)
2. Foreløpig tildeling innsats i egenregi – endring (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2016b)
3. Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms (NAV Troms, 2016)
4. Endelig tildeling innsats i egenregi (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2016a)
5. Mål- og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2017)
6. Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV Fylke (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018b)
7. Innsats i egenregi 2018 – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a)
8. Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV Fylke (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019b)
9. Faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi – vedlegg til MD-brev 2019 (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019c)

Det første dokumentet var rapporten om forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (Spjelkavik et al., 2016). Dette forsøket gikk ut på at fem NAV-kontor fikk tildelt ekstra midler over en fem-års periode fra tiltaksbudsjettet for å gjennomføre avklaring – og oppfølgingstjenester i egen regi som et alternativ til kjøp av slike tjenester fra eksterne tiltaksleverandører. Dette forsøket anses som starten på Utvidet oppfølging i egenregi. I brevet som tildeler prosjektet Utvidet oppfølging i egenregi til NAV, sies det klart at de kontorene som var med i «Kjerneoppgaver i NAV» forventes å «være en motor i innføringen av innsats i egenregi»(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a). Det vurderes likevel som naturlig å ta med dette dokumentet for å se hvilke svar det ga i forhold til mine problemstillinger.

Jeg har også tatt med de to brevene der Arbeids- og velferdsdirektoratet tildelte NAV oppdraget med å etablere prosjektet Utvidet oppfølging i egenregi. Det ene en foreløpig tildeling og det andre endelig tildeling av prosjektet. Disse brevene informerte om hvilke midler som fulgte med prosjektet og hvilke forventninger som var knyttet til dette(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a, 2016b).

Etter foreløpig tildeling fikk NAV Troms og de andre fylkene i oppdrag å lage en plan for hvordan prosjektet skulle gjennomføres. NAV Tromsø har laget en plan og det er interessant å se hvilke planer fylkesleddet hadde i forhold til min problemstilling om hvordan prosjektet skulle utvikle seg(NAV Troms, 2016).

Arbeids- og velferdsdepartementet med Arbeids- og velferdsdirektoratet sender hvert ut direksjoner for hvilke prioriteringer som skal gjøres i NAV (Andreassen & Aars, 2015). Dokumentet som sendes ut til fylkesleddene i NAV, kalles Mål- og disponeringsbrev (Solstad, 2018). Dette vil være med på å legge føringer for nye tiltak(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017, 2018b, 2019b). Videre sendes det ut vedlegg til disse. Fylkene har sendt inn planer for hvordan de skal innføre tiltakene. Direktoratet har sendt ut tildelingsbrev. Etter at tiltaket har startet har det også blitt sendt ut et dokument som kalles Faglige føringer(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c).

Disse dokumentene vil kunne gi informasjon om hva som er tanken i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi». Det er flere instanser som har forfattet disse dokumentene – forskere, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke. Dette i tillegg til intervjuene vil gi et bredt bilde av problemstillingen.

Prosessen med å få tilgang til disse dokumentene, har vært todelt. Noen av dokumentene har jeg funnet på NAV sitt internett. Andre av disse dokumentene har jeg fått tilgang til etter å spurt mine respondenter om kopi av disse.

Disse dokumentene er offentlige dokumenter. Det er derfor ikke nødvendig å bekymre seg for ektheten av disse dokumentene (Denscombe, 2017).

3.2.2 Starten av en analyse

I analysen av disse dokumentene vil jeg ta utgangspunkt i idéanalyse. Dette er «*kvalitativ analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side av analysen*» (Bratberg, 2014, s. 57). Jeg vil se hva disse dokumentene sier om overføring av erfaring fra modellkontorene til flere kontorer. Det vil i tillegg til å skulle få oversikt over om overføring av erfaringer fra «Utvidet oppfølging i egen regi» er nevnt, være nødvendig å tolke det som er skrevet. Det vil kreve en kartlegging av teksten der det både skal gjengis hva som står i teksten, men at det også skal analyseres hva som er tekstens budskap. Dette kalles deskriptiv idéanalyse (Bratberg, 2014).

Jeg har valgt å ta for meg dokumentene hver for seg. Dette da jeg da får presentert hva slags dokument dette er, og hvilken funksjon dette dokumentet har i forhold til «Utvidet oppfølging i egen regi». Et unntak fra dette er Mål- og disponeringsbrevene for 2017, 2018 og 2019 som jeg har analysert samlet. Disse brevene har mange likhetstrekk og har samme formål. Det er interessant å analysere de samlet for å se på endringene fra år til år.

Det er mye kunnskap å hente i disse dokumentene, men det er likevel mange spørsmål som blir stående ubesvart. Derfor har jeg valgt å bruke denne forskningsprosessen som kalles metodetriangulering, med bruk av dokumentanalyse og intervju for å finne et felles svar.

3.3 Valg av intervju som metode

Jeg har valgt å bruke intervju som metode da jeg ønsket dybdekunnskap om temaet. Intervju er egnet som metode når en vil ha frem meninger og erfaringer. Gjennom intervju vil det være lettere å kunne få en forståelse for hvordan ting fungerer og hvordan de ulike faktorene henger sammen (Denscombe, 2017).

Jeg har videre valgt å gjøre individuelle intervju. Siden respondentene var fra flere steder i fylket, vil det være lettere med individuelle intervju fremfor fokusgruppe. I tillegg ønsker jeg å få grundig kunnskap om temaet og muligheten til å kunne stille oppfølgings spørsmål når det

er noe som jeg ønsker mer kunnskap om. Det er også viktig å høre den enkelte respondentens meninger. Gjennom individuelt intervju får jeg muligheten til dette (Denscombe, 2017).

3.3.1 Valg av respondenter

Jeg ønsker i min forskning å belyse tematikken fra ulike perspektiver. Temaet som jeg har forsket på, er ikke kjent for hvem som helst i befolkningen. Det vil kun være personer innenfor NAV-systemet som kjente til de problemstillingene som jeg ønsker å undersøke. Jeg starter derfor med å gjøre et strategisk utvalg av respondenter. Et strategisk utvalg vil si at en velger respondenter som en tenker kan noe om temaet fra før (Evers & de Boer, 2012). Et slikt utvalg vil være en måte å sikre best mulig informasjon fra personer som har kvalifisert kunnskap om temaet (Denscombe, 2017). Mine respondenter er valgt fra personer i NAV - systemet som kan belyse denne problemstillingen. Blant disse er ansvarlige på fylkesnivå, ledere ved ulike NAV-lokalkontor i Troms i tillegg til lederne for jobbspesialister ved NAV Tromsø og NAV Harstad. Det er også intervjuet personer som jobber med prosjektet i direktoratet. Noen av disse respondentene ble naturlig valgt ut som følge av problemstillingen. For å finne ut om det var kunnskapsspredning, måtte jeg starte med de som eventuelt skulle spre kunnskapen – ansvarlig på fylket og teamlederne. For å få vite hvordan Utvidet oppfølging i egenregi er inkludert i organisasjonen, er det videre naturlig å intervjuere lederne for de NAV-kontorene som har disse teamene. Når jeg videre skal velge hvilke andre NAV-kontor jeg skal intervjuere lederen til, så var det flere hensyn å ta. Jeg ønsker å ha representert NAV-kontor fra de fleste deler av fylket. Det er også viktig å både snakke med NAV-kontor som jeg vet er kjent med prosjektet og også NAV-kontor som ikke har gitt noen særlig interesse til kjenne.

Gjennom de første intervjuene fikk jeg anbefalinger om hvilke NAV-kontor som kan være aktuelle, og jeg har gjort mitt utvalg på grunnlag av disse og kriteriene beskrevet ovenfor. For deler av utvalget er det slik brukt snøballmetoden for å vite hvem jeg skal be om et intervju. I snøballmetoden velger du informanter etter hvert ut fra informasjon du får i det foregående intervjuet (Denscombe, 2017).

3.3.2 Gjennomføring av intervju

Et kjerneprinsipp i forskning innen samfunnsvitenskap er informert samtykke. Det er viktig at respondenten får informasjon om forskningen i forkant av intervjuet (Ritchie, Lewis, Nicholls & Ormston, 2014). Det må informeres om formålet med forskningen, metoder som skal

brukes og eventuelle praktiske forhold rundt forskningen. Dette er også viktig i henhold til etiske retningslinjer (Forskningsetiske komiteer, 2016).

For å imøtekomme dette kravet om informasjon utformet jeg et informasjonsbrev. Dette ble lagt med søknaden til Norsk senter for forskningsdata (NSD).

Jeg startet prosessen med å sende ut e-post til de første jeg ønsket å intervju. Informasjonsbrevet med samtykkeskjema ble vedlagt e-posten.

I starten av hvert intervju ble det henvist til informasjonsbrevet og spurt om respondenten hadde lest brevet. Det ble gått gjennom dersom det ikke var lest på forhånd. Etter dette ble samtykkeskjema underskrevet. I de intervjuene som ble gjennomført på Skype, ble samtykkeskjemaet scannet og ettersendt på e-post.

Jeg valgte å sette opp en intervjuguide i forkant av intervjuene. En egen intervjuguide for hver respondent. Intervjuguiden ble oppdelt i emner etter problemstillingene. Hensikten med å ha en intervjuguide var å kunne forberede seg til intervjuet og få en oversikt hva som var viktig å spørre om. Intervjuguiden ble imidlertid ikke fulgt slavisk. Respondenten svarer ofte på flere spørsmål på en gang. I tillegg var det viktig for meg å følge opp eventuelle tema som dukket opp i samtalen og som var relevante for mine problemstillinger. Dette er semi-strukturerte intervju. I semi-strukturerte intervju er det fokus på fleksibilitet slik at man fortsatt kan utvikle ideene (Denscombe, 2017).

Før intervjuet startet spurte jeg respondenten om det var greit at jeg benyttet meg av en lydopptaker for å ta opp intervjuet. Dette for at jeg skal kunne konsentrere meg om dialogen under intervjuet og ikke tenke på å ta notater for å huske hva som blir sagt. I etterkant av intervjuet vil intervjuet bli transkribert.

Alle transkripsjoner vil bli foretatt anonymisert, dvs. uten at faktiske navn blir nevnt i intervjuet blir tatt med. Det kan imidlertid bli tatt med organisatorisk tilknytning, slik at det ikke helt kan utelukkes at personer kan gjenkjennes i transkripsjonen. Dette da informasjon om posisjon i systemet og erfaring vil kunne ha relevans for tolkningen av svarene, og vil derfor ikke nødvendigvis utelates i oppgaven.

3.3.3 Starten på en analyse

I analysen av intervjuene vil jeg bruke tematisk analyse. *«Som navnet tilsier, innebærer tematisk analyse at vi ser etter temaer enn i dagligtalen: Et tema er en gruppering av data*

med viktige fellestrekk. Nærmere bestemt er hvert tema en kategori, hvor data med viktige fellestrekk er gruppert».(Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 279). Som et verktøy i denne analysen vil jeg bruke dataverktøyet NVivo. Dette dataverktøyet kan hjelpe med analyse av kvalitative data gjennom en funksjon som deler opp data i deler som kan bli kategorisert og organisert på ulike måter (Schönfelder, 2011). Gjennom å dele dataene som er samlet inn i ulike koder, vil dataene få en struktur. Slike koder vil være viktige og relevante poenger i forhold til problemstillingen. I forhold til min problemstilling vil slike koder være for eksempel ledermøter eller ressursgruppe. Når jeg har gått gjennom de transkriberte intervjuene, kan jeg merke av de sitatene som hører til de ulike kategoriene. Kategoriene lager en selv underveis. Når disse kodene er samlet inn, så vil en kunne se at de ulike kodene danner ulike kategorier, som for eksempel hva som hemmer og hva som fremmer kunnskapsspredning. Med systematisk gjennomgang av dataene vil de ulike kategoriene som kommer frem danne grunnlaget for temaene som blir analysert.

I analysen og ellers i forskningen er det flere etiske forhold som måtte tas hensyn til. Dette vil jeg se nærmere på i neste del av oppgaven.

3.4 Etikk

I arbeidet med oppgaven har jeg forholdt meg til Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (2016). Da jeg i forskningen min ville få tilgang til personopplysninger, var det nødvendig å sende søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for å sikre at personvernet ble ivaretatt. Søknad til NSD ble sendt samlet med to andre forskningsprosjekt innen samme forskningsgruppe. Forskningen er godkjent av NSD. Godkjenningen er vedlagt oppgaven.

I tillegg til at forskningen skal godkjennes av NSD, er det også et viktig forskningsetisk prinsipp at deltakere i forskningen skal gi informert og fritt samtykke. Dette innebærer at de skal vite hva samtykker til å være med på. Det må derfor gis informasjon i forkant som beskrevet i avsnittet om gjennomføring av intervju. Jeg har som beskrevet i dette avsnittet sendt ut et informasjonsbrev med forespørsel om intervju. Dette har jeg gått kort gjennom i starten av hvert intervju der respondenten har skrevet under samtykkeerklæring.

Et viktig etisk poeng er kravet om konfidensialitet. De som deltar i forskningen, skal kunne delta uten at det medfører konsekvenser for dem i ettertid.

Jeg har prøvd anonymisere sitatene så langt det er mulig. På grunn av lokale forhold og stillinger med egne forutsetninger, vil det likevel kunne være mulig å kjenne igjen personer ut fra noen av uttalelsene. Dette har jeg redegjort for i informasjonsbrevet slik at respondentene har vært klar over dette.

Likevel i en intervjusituasjon forsøkes det å opprette en vennlig relasjon slik at respondenten skal være trygg på å gi informasjon (Ritchie et al., 2014). Ved at respondenten føler seg sikker i situasjonen, kan det medføre at de ikke tenker over hvordan deres uttalelser vil kunne tolkes.

Jeg har imidlertid gjort en vurdering av sitatene som jeg har tatt med i oppgaven, på om de vil kunne være til skade for respondenten. I de tilfellene der jeg ser at dette ikke er til gunst for respondenten og heller ikke vil ha avgjørende betydning for forskningsresultatet, så har jeg ikke tatt med uttalelsene.

En av uttalelsene jeg vurderte nøye, var sitatet angående det ene NAV-kontoret som har fått jobbspesialist i tillegg til NAV Tromsø og NAV Harstad. For personer som er kjent med dette miljøet, vil det være klart hvilket kontor dette gjelder. Jeg vurderte imidlertid at det ikke var noe i sitatet som vil være til skade for respondenten.

I denne prosessen har jeg vært oppmerksom på problematikken i forhold til dobbel hermeneutikk (Giddens, 1984). Jeg skal tolke en respondents uttalelser, men respondenten har allerede gjort en tolkning ut fra sin virkelighet. Jeg må også gjøre en tolkning ut fra min egen virkelighet. Dette kan føre til misforståelser. Jeg har prøvd å forhindre dette med å ta med direkte sitater for at mine tolkninger kan sees i lys av sitatene.

Som ansatt i NAV har jeg en dobbeltrolle når jeg skal forske på NAV. Samtidig som jeg skal ha et åpent blikk på organisasjonen, skal jeg også være kollega.

En annen dimensjon i min forskning var at jeg intervjuet ledere som også er mine overordnede. Her kan man ta i betraktning de begrensninger Giddens mener at individet må forholde seg til. En av disse er frykten for sanksjoner fra folk med makt (Giddens, 1984). Som forsker er det mitt ansvar å fremskaffe så objektiv kunnskap som mulig. For å bygge opp om egen troverdighet er det viktig å være tydelig på egen rolle. Det er forskerens ansvar å fremtre med klarhet når forskeren har flere roller (Forskningsetiske komiteer, 2016). Det er desto

viktigere å ha god sikring i forhold til personopplysninger og sørge for det er dekning for det jeg skriver.

Det vil være viktig å sikre reliabilitet i min forskning. Jeg må gjennom oppgaven min sørge for at det er transparent hvordan jeg har kommet fram til mine resultater (Denscombe, 2017). Dette har jeg for eksempel gjort gjennom å presentere hele sitater i oppgaven som redegjort for ovenfor.

Det er ikke mulig å hevde at kvalitativ forskning har en fasit (Denscombe, 2017). For å sikre validiteten av mine forskningsresultater så langt det er mulig, har jeg blant annet valgt å bruke metodetriangulering og både brukt dokumentanalyse og intervju som metode. Dette for å få en størst mulig dybde i forskningen. Analysen vil uunngåelig være preget av mine valg og mine forkunnskaper som jeg har nevnt tidligere. Jeg har derfor gjort rede for disse så langt som mulig i oppgaven.

4 Dokumentanalyse

NAV Tromsø og NAV Harstad har hatt jobbspesialister – Utvidet oppfølging i egenregi – siden 2017. Min hovedproblemstilling har vært: «Hvordan overføres erfaringer fra modellkontorene NAV Tromsø og NAV Harstad til andre NAV-kontor i Troms?». Jeg vil besvare denne ut fra svarene på de tre delproblemstillingene.

Jeg vil her ta for meg et og et av de ulike dokumentene som er valgt ut til analysen. Jeg vil analysere særlig i forhold til den første delproblemstillingen - Hvilke målsetninger hadde sentrale myndigheter i forhold til å spre kunnskapen om Utvidet oppfølging til andre NAV-kontor i fylket?

Jeg ønsker å finne ut hvilke ideer om spredning av denne måten å jobbe på som kommer fram i disse dokumentene. Jeg har valgt å bruke ideanalyse fremfor for eksempel innholdsanalyse. I en ideanalyse er det større rom for å tolke det som er skrevet i motsetning til i innholdsanalysen. Ved bruk av ideanalyse leter man etter både normative og deskriptive ideer (Bratberg, 2014). Jeg vil se etter både normative ideer, det vil si tanker om hva de ulike instansene ønsker og eventuelle deskriptive ideer om hvordan de tenker at ting blir gjort.

Jeg vil ta for meg et og et dokument og trekke fram de elementene i dokumentet som sier noe i forhold til mine problemstillinger.

4.1.1 Rapporten om forsøket «Kjerneoppgaver i NAV»

Rapporten om forsøket «Kjerneoppgaver i NAV»(KIN) var et av viktig utgangspunkt i utviklingen av prosjektet «Utvidet oppfølging i egen regi» (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2016a). «Kjerneoppgaver i NAV» var «*et forsøk ved fem NAV-kontor der NAV gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i forma av tiltak fra eksterne leverandører* (Spjelkavik et al., 2016, s. viii).» Forsøket varte fra 2012 til 2016. Rapporten er skrevet av forskere ved Arbeidsforskningsinstituttet som fulgte forsøket gjennom hele perioden.

Rapporten konkluderer med at veilederne som jobbet i dette forsøket gjorde en like bra eller bedre jobb enn eksterne leverandører. Den viser til at veilederne utviklet en egen kompetanse. Denne kompetansen har fokus på tett oppfølging etter en egen metodikk og rask utplassering i ordinært arbeidsliv (Spjelkavik et al., 2016). Metodikken som veilederne fant fram til, var Supported Employment. Denne har jeg forklart tidligere da det er denne metodikken jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i egen regi skal følge. Dette er bestemt i dokumentene som kalles Faglige føringer. Jeg vil komme tilbake til disse.

Det vises til flere punkter der «Kjerneoppgaver i NAV» (KIN) ga positive resultater. Et av punktene er at samarbeidet mellom veilederen i KIN og den vanlige veilederen i NAV ble lettere enn samarbeid med eksterne tiltaksarrangører på grunn av at de jobbet på samme kontor. Rapporten viser til at en kostnadsanalyse ut fra direktoratets tall, viser at det er billigere med tilbudet fra KIN fremfor tilbud fra tiltaksarrangører.

Selv om rapporten er positiv til forsøket og presenterer positive resultater, gir rapporten ingen konkrete anbefalinger om hva som skal gjøres i NAV. Den informerer om hvordan prosjektet har fungert og hvilke resultater de ulike prosjektkontorene har hatt. Det vises imidlertid til en rapport fra en ekspertgruppe som ble satt sammen av Arbeids- og sosialdepartementet for å evaluere NAV. I et sitat fra denne rapporten anbefaler ekspertgruppen at det blir et sterkere fokus på oppfølging i ordinært arbeidsliv (Ekspertgruppen, 2015).

Rapporten om Kjerneoppgaver i NAV danner grunnlaget for det videre arbeidet med «Utvidet oppfølging i egen regi», men sier ikke noe om hvordan dette skal iverksettes. Følgelig sies det derfor heller ikke noe i forhold til min hovedproblemstilling om overføring av erfaring fra modellkontorene til andre NAV-kontor. Det står heller ikke noe om hvilke målsetninger sentrale myndigheter som Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi». Dette er ikke overraskende da rapporten er

starten på «Utvidet oppfølging i egen regi». Jeg tenker likevel den er relevant i denne analysen da den er utgangspunktet for de øvrige dokumentene og prosjektet i seg selv.

I beskrivelsen av utviklingen av prosjektet er det imidlertid et godt eksempel på hvordan aktørene på KIN-kontorene er med på å forme en arbeidsmåte som senere blir tatt opp i strukturen og gjort om til en del av de strukturelle føringene som blir sendt tilbake ned til aktørene.

4.1.2 «Foreløpig tildeling innsats i egenregi – endring»

Brevet der oppdraget om å opprette nye stillinger som jobbspesialister blir gitt, er sendt ut fra Arbeids- og velferdsdirektoratet den 08.12.16 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b).

Det blir i dette brevet lagt til rette for at en skal etablere team/miljøer i hvert fylke som skal jobbe med «kunnskapsbasert oppfølging i egenregi». Det legges vekt på at en skal ta utgangspunkt i de teamene som allerede var opprettet i forbindelse med «Kjerneoppgaver i NAV». Disse teamene skal bidra til kompetanseoverføring internt og på tvers av fylker. Det bevilges midler til å opprette minimum 5 stillinger i hvert fylke. I tillegg vises det til at det kan være aktuelt å øke antall stillinger gjennom fylkenes egne driftsbudsjetter. NAV fylke skal innen 10.12.16 levere en plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres. I denne planen skal det blant annet sies noe om «*hvordan jobbspesialistene vil bli organisert internt i NAV-kontor eller på tvers av NAV-kontor*» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b, s. 5).

Dette brevet vektlegger at det er opp til fylkene hvordan dette skal organiseres. Det er imidlertid krav til hvor mange tiltaksplasser tildelingen skal sørge for. Det legges noen føringer for hvordan teamene skal organiseres. Det legges blant annet begrensninger for hvor mange deltakere den enkelte jobbspesialisten skal ha og hva de tildelte midlene skal brukes til. Brevet sier imidlertid ingenting om hvordan prosjektet skal fordeles på de ulike NAV-kontorene i fylket og heller ingenting om hvordan erfaringene fra pilotkontorene skal brukes i andre NAV-kontor.

Dette er det første dokumentet som sentrale myndigheter sender ut i forhold til «Utvidet oppfølging i egen regi». Her er de første retningslinjene samfunnet sender nedover til aktørene. Retningslinjene er spesifikke på noen områder, men ikke på fordelingen av prosjektet til NAV-kontor. Aktørene på fylkesnivå står fri til å fordele disse slik de mener det er hensiktsmessig. Det legges føringer om at de skal presentere en plan om hvordan de ønsker å gjøre dette.

4.1.3 Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms

Det neste dokumentet ble skrevet av NAV Troms som et tilsvar til det forrige dokumentet «Foreløpig tildeling innsats i egenregi – endring». Det er datert 16.12.16.(NAV Troms, 2016)

Dette dokumentet er en beskrivelse for hvordan NAV Troms ser for seg å implementere denne måten å jobbe på i Troms. Det planlegges å etablere to miljøer for tiltaket «Utvidet oppfølging» - et i Harstad og et i Tromsø. «Vi vil få et større miljø som til sammen kan bidra på en god måte inn i hele fylket» (NAV Troms, 2016, s. 2). Det fremkommer ikke hvordan disse miljøene skal bidra inn til hele fylket. Er det meningen av de skal serve hele fylket med tjenester eller er meningen at de skal bidra med kunnskap for å bygge opp nye miljøer?

På eget spørsmål i planen om annen metodikk som vil bli brukt, svarer NAV Troms i planen at NAV Tromsø har allerede kompetanse på Supported Employment, men har manglet kapasitet til å spre denne metodikken. NAV Troms skriver videre at for kompetanseutvikling for øvrige roller i NAV, er det «*etablert en ressursgruppe bestående av 5 ledere, 5 veiledere, arbeidslivscoach og koordinator fra NAV Troms. Tjenesteområdene diskuterer hvordan gjøre det i eget tjenesteområde med bruk av deltakere fra ressursgruppen. Ressursgruppen vil ha jevnlig møter for oppfølging av hva som skjer i fylket. Det vil bli utarbeidet egne planer i tjenesteområdene.*» (NAV Troms, 2016, s. 4 og 5).

Jeg har fulgt opp spørsmålet om hvordan denne ressursgruppen har fungert senere i intervjuene da dette vil være en måte å spre kunnskapen om ««Utvidet oppfølging i egen regi»».

I denne planen er det lagt opp til at prosjektmidlene skal fordeles mellom NAV Tromsø og NAV Harstad. Strukturene er satt, men aktørene på fylkesnivå kan gjøre sine endringer og tilpasninger innenfor de begrensningene som økonomi og andre ressurser setter.

4.1.4 Endelig tildeling innsats i egenregi

Dette brevet er som tittelen tilsier, den endelige tildelingen av stillinger til de ulike fylkene for å jobbe med Utvidet oppfølging i egenregi.

Poengene i dette brevet er mye likt med brevet med foreløpig tildeling. Det er fokus på at teamene som skal etableres skal være robuste og at NAV-kontorene som var med i kjerneoppgaveforsøket, skal være sentrale i oppstarten av disse teamene. Hvert fylke forplikter seg til å gjennomføre minimum av tiltaksplasser som direktoratet har beregnet. Det er et lokalt handlingsrom for Utvidet oppfølging i egenregi der fylkene kan øke antall

stillinger gjennom egne driftsbudsjetter. Det understrekes imidlertid at det skal være for å sikre «robuste og gode fagmiljøer». Det lages kompetansemål for de ansatte som skal jobbe som jobbspesialister (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a).

Det legges her vekt på at det skal være robuste fagmiljøer og dette samsvarer med NAV Troms sine planer om å opprette to større miljøer i fylket for jobbing med «Utvidet oppfølging i egenregi» (NAV Troms, 2016). Det understrekes at fylkene kan øke antall stillinger ut fra egne budsjetter, men sier ikke noe om at dette skal være i tilknytning til de miljøene som allerede er bestemt etablert. På slutten av brevet under overskriften Rapportering kreves det av NAV Fylke «skal levere en plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres: - hvordan jobbspesialistene vil bli organisert internt i NAV-kontor eller på tvers av NAV-kontor (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a, s. 5).» Ut fra dette kan man tolke det slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet her åpner for at det kan etableres team som jobber med «Utvidet oppfølging i egenregi» på tvers av NAV-kontor.

I dette dokumentet legges de endelige føringene fra sentrale myndigheter for oppstarten av «Utvidet oppfølging i egen regi». Samtidig som at det understrekes at miljøene skal være robuste, åpnes det også opp for at team kan etableres på tvers av NAV-kontor noe som gir muligheter for mindre kontor.

4.1.5 Mål- og disponeringsbrev 2017, 2018 og 2019 til NAV Fylke

Mål- og disponeringsbrevet er direktoratets overordnede føringer av driften av NAV fylke.

Det sendes ut et slikt brev hvert år (Solstad, 2018). Jeg har startet med brevet fra 2017 der det først ble tildelt midler til «Utvidet oppfølging i egen regi», og også tatt med brevene fra årene etter frem til i dag.

Jeg vil videre gi et sammendrag av de punktene i disse brevene som jeg ser kan belyse min delproblemstilling om hvilke målsetninger sentrale myndigheter hadde i forhold til å spre kunnskapen om Utvidet oppfølging til andre NAV-kontor i fylket?

I brevene er det satt opp hvilke hovedprioriteringer tjenestelinjen i NAV skal ha det neste året. En av hovedprioriteringene i alle tre brevene er «Økt innsats for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet». Et av grepene som anbefales er å etablere gode relasjoner med arbeidsgivere og sikre samarbeid mellom enheter både i og utenfor NAV. I brevet for 2018 er det lagt vekt på å «ta i bruk ordinært arbeidsliv som arena for inkludering» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018b, s. 2). I brevet av 2019 vises det til at man må utnytte virkemidler

på tvers av stat, fylkeskommuner og kommuner. I dette brevet er det også understreket at NAV skal *«bidra til et systematisk/integrert samarbeid mellom NAV-kontor, NAVs jobbspesialister og behandlingsteam i helsetjenestene, gjennom forpliktende samarbeidsavtaler»* (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019b, s. 2). Jobbspesialistene nevnes også i forbindelse med forsterket oppfølging av langtidsledige som nærmer seg slutten av dagpengeperioden, der det må sikres *«et godt samarbeid med andre enheter som eks. arbeidsrådgivningskontorer og jobbspesialister»*(Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019b, s. 5). Det er med andre ord flere punkter som underbygger at «Utvidet oppfølging i egen regi» er svært relevant i NAVs arbeid i disse årene.

Alle tre brevene har fokus på kompetansedeling mellom fagmiljøer både i og utenfor NAV. Det er nevnt at *«kunnskap om lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv sees i sammenheng med den arbeidsrettede oppfølgingen»*(Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018b, s. 3) . Det er ikke nevnt spesifikt noe om kompetansedeling mellom NAV-kontor.

En annen av hovedprioriteringene i Mål- og disponeringsbrevet for 2017 er myndige og løsningsdyktige NAV-kontor. Et av tiltakene der er *«mer oppfølging i egen regi fremfor kjøp fra eksterne aktører»* (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2017, s. 10). Her kommer det fram at det skal omdisponeres inntil 100 millioner kroner fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet for å etablere jobbspesialistteam i alle fylker. I brevet av 2018 dobles omdisponeringsfullmakten fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet til 200 millioner kroner. I brevet av 2019 økes det til 250 millioner kroner. Disse tildelingene omfatter både «Utvidet oppfølging i egen regi» og Individuell jobbstøtte (IPS). Det vises til brev om faglige føringer for nærmere instruksjoner.

Det fremkommer ikke i disse brevene hvordan pengene som er innvilget til Utvidet oppfølging skal brukes. Tildelingene gjelder heller ikke kun Utvidet oppfølging, men også Individuell jobbstøtte (IPS). Det henvises til de Faglige føringene.

Det er et sterkere fokus i Mål og disponeringsbrevet for 2018 på at hele landet skal sees på som et arbeidsmarked.

I brevet av 2019 forsterkes kravet om at NAV skal samarbeide på tvers av profesjoner og forvaltningsnivå. NAV's jobbspesialister nevnes særskilt, både i forhold til samarbeid med helsevesenet og internt i NAV.

Gjennom disse dokumentene viser sentrale myndigheter en satsning på «Utvidet oppfølging i egen regi» ved at de økonomiske tildelingene øker for hvert år. Det er fokus på samarbeid med ordinært arbeidsliv og helsevesenet. Det understrekes også at hele landet skal sees på som et arbeidsmarked og det bemerkes at det skal samarbeides mellom NAV-kontor.

Disse føringene gir ikke klare instruksjoner om spredning av kunnskapen om Utvidet oppfølging i egenregi, men gir rom for at aktører kan jobbe for å spre kunnskap om «Utvidet oppfølging i egen regi» og også samarbeide om dette på tvers av NAV-kontor.

4.1.6 Innsats i egenregi 2018 – faglige føringene og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket

De faglige føringene kommer årlig som et vedlegg til Mål- og disponeringsbrevet.

Dette vedlegget skal spesifisere hvilke vilkår tildelingen av midler skjedde under. Hvilke krav var det til den jobben som skulle gjøres med å ta tilbake oppfølgingen til NAV? Jeg vil ut fra min problemstilling se på hvilke krav stilles til at kunnskapen om utvidet oppfølging skal spres og eventuelt etablering av tiltaket i flere NAV-kontor?

En av forutsetningene for tildelingen av midlene er at det skal opprettes jobbspesialistteam. Det forutsettes med dette at det er flere jobbspesialister i teamet. Det sies imidlertid ingenting om at hele teamet skal være på samme NAV-kontor. Det understrekes i brevet igjen at fylkene oppfordres til å finansiere flere stillinger over egne driftsbudsjetter, men det understrekes fortsatt at det må være robuste fagmiljøer (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c). Det er strenge krav om at eventuelle nye stillinger skal følge de samme kvalitetskrav som de andre jobbspesialistene. Disse har jeg redegjort for tidligere i sammenligningen mellom sosialt arbeid og jobbspesialistene.

I dette brevet blir det nevnt som en målsetting at det skal opprettes kompetansemiljøer for Supported Employment på to-fire personer i regionene.

Når en snakker om kompetansemiljøer her, tolker jeg det slik at det er snakk om kompetansemiljøer på fylkesnivå da det er spesifisert at det er i regionene.

I de faglige føringene settes det opp strukturer for å få gjennomført de forutsetningene sentrale myndigheter mener er nødvendige for at prosjektet skal være en suksess. Disse strukturene er både fysiske begrensninger som økonomi og strukturer som forutsettes fulgt da det er ordrer fra aktører med makt.

Det sies ikke noe spesifikt i dette dokumentet om at kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi» skal spres til andre NAV-kontor. Kompetansemiljøene som skal opprettes ifølge dokumentet, skal «ivareta kompetanse og kvalitetsarbeidet» (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, s. 3). Dette tolkes til å skulle ivareta de miljøene som allerede er opprettet og ikke nødvendigvis krav om å skulle videreføre kunnskapen til andre NAV-kontor.

4.1.7 Faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi – vedlegg til MD-brev 2019

I brevet for 2019 spesifiseres det at jobbspesialiststillingene skal være fulltid. Det er understreket også at de tildelte midlene skal brukes til kompetanseutvikling som kurs og nettverkssamlinger for rollen som jobbspesialist (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019c). I tidligere brev er det oppfordret til at fylker og NAV-kontor finner midler på egne budsjetter til å ansette flere jobbspesialister. I de faglige føringene av 2019 vises det til at det er ansatt 143 jobbspesialister over andre budsjetter. Det oppfordres til å fortsette med denne trenden slik at det blir flere jobbspesialister.

«Direktoratet ønsker en gradvis opptrapping av oppfølgingstjenester i egen regi, slik at tilbudet etter hvert kan bli landsdekkende (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019c, s. 2)».

Dette sitatet kan stående for seg selv tolkes som at det skal bli større utbredelse av jobbspesialister. Videre i brevet fremkommer det imidlertid at med et landsdekkende tilbud, menes både oppfølgingstiltak fra leverandører, ««Utvidet oppfølging i egen regi»» og Individuell jobbstøtte (IPS).

Det settes opp flere spørsmål til vurdering ved tildeling av budsjetter og ved oppfølging av NAV-kontor. Et av disse er *«Er det flere NAV-kontor i fylket/regionen som kan ta del i «egenregi» ved å ha en bedre balanse mellom egen regi og oppfølgingstiltaket lokalt?(Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2019c, s. 2)».* Her kan det se ut som at det åpnes mer opp for at flere NAV-kontor kan få jobbspesialister.

Med disse dokumentene endrer føringene seg ut fra hvilken politikk som føres. «Utvidet oppfølging i egen regi» har fått tilført mer penger for hvert år. Det er slik tydelig at det er ønskelig med styrking av dette tilbudet. Som nevnt ovenfor så fremgår det i de siste faglige føringene at direktoratet ønsker at oppfølgingstiltak skal bli landsdekkende, men dette gjelder ikke kun «Utvidet oppfølging i egen regi». Det oppfordres imidlertid til at flere kontor i regionen skal ta del i dette prosjektet gjennom å finne plass til dette på egne budsjetter.

4.2 Konklusjon av dokumentanalyse

Sett i forhold til Giddens struktureringsteori er offisielle dokumenter som tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev og faglige føringer, samfunnets måte å kontrollere handlingene til aktørene i NAV-kontorene. Det legges krav og forventninger til hvordan arbeidet skal løses og hva resultatet skal være. Samtidig er disse dokumentene skapt på grunnlag av samhandling mellom aktører og for eksempel forskningsrapporter som «Kjerneoppgaver i NAV» der resultatet av aktørers handlinger viser at dette er en måte å jobbe på som virker for å få folk ut i arbeid.

Det er min første delproblemstilling jeg først og fremst ønsker å finne svar på gjennom dokumentanalysen: «Hvilke målsetninger hadde sentrale myndigheter i forhold til å spre kunnskapen om «Utvidet oppfølging i egen regi» til andre NAV-kontor i fylket?»

Det legges strenge krav til hvordan en skal gjennomføre en satsning på Utvidet oppfølging i egenregi i tillegg til at NAV-kontoret må bruke av egne midler. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfordrer NAV-kontorene til å benytte seg av andre budsjetter for å ansette flere jobbspesialister, og dette kan også nye kontorer gjøre. Det kan tolkes som at Arbeids- og velferdsdirektoratet har målsetninger om at dette spres til andre kontor. Dette da midlene som settes av til prosjektet øker og at det særlig i de siste faglige føringene spørres etter flere NAV-kontor som kan ta del i «Utvidet oppfølging i egen regi». Det legges imidlertid ingen føringer på hvordan fylkesnivået og andre instanser skal jobbe for å spre erfaringene til andre NAV-kontor. De konkrete føringene ligger i større grad på at de fagmiljøene som opprettes skal være robuste.

Ut fra disse dokumentene jeg har tatt med i analysen, så ser jeg ikke at det er noe som hindrer at erfaringer fra «Utvidet oppfølging i egenregi» overføres til flere NAV-kontor som jeg skal undersøke i henhold til min hovedproblemstilling. Det er heller ikke noe som legger til rette for dette. Det legges ikke opp til noen systematisk erfaringsoverføring til andre NAV-kontor.

Ved gjennomgang og analyse av disse dokumentene har det dukket opp flere spørsmål som har relevans i forhold til hovedproblemstillingen. Det er imidlertid ikke mulig å finne svaret kun ut fra dokumentene. Dette er derfor spørsmål som jeg har prøvd å finne svar på gjennom intervjuene.

5 Analyse av intervju

Min analyse av dataene som jeg innhentet gjennom intervjuer, er gjort med hjelp av dataverktøyet NVivo. Med dette verktøyet har jeg gått gjennom intervjuene og funnet ulike temaer ut fra mine problemstillinger.

I intervjuanalysen har jeg prøvd å svare på alle problemstillingene – hovedproblemstillingen og de tre delproblemstillingene. Kapittelet er delt opp i forhold til de tre delproblemstillingene da svarene på disse legger grunnlaget for svaret på hovedproblemstillingen. Denne vil derfor i hovedsak bli besvart i konklusjonen.

5.1 Sentrale myndigheters målsetninger

Den første delproblemstillingen var: «Hvilke målsetninger hadde sentrale myndigheter i forhold til å spre kunnskapen om Utvidet oppfølging til andre NAV-kontor i fylket?». Denne problemstillingen søkte jeg også svar på gjennom dokumentanalysen. Konklusjonen min der var at Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket spredning, men at det ikke fulgte midler som var øremerket dette. De ønsket robuste fagmiljøer i regionene. Gjennom svarene i intervjuene vil jeg se på hvilken kunnskap det er blant respondentene om disse målsetningene og hvordan de forholder seg til dette.

5.1.1 Kunnskap om målsetninger

Blant respondentene mine er det personer både på lokalkontornivå, fylkesnivå og direktoratet. Når jeg spurte om hvorvidt Utvidet oppfølging var tenkt å spres til andre NAV-kontor, fremkom det ulike tanker rundt dette.

En respondent på fylkesnivå forklarte hva som var tenkt i oppstarten:

«Da fikk vi jo en tildeling over Mål og disponeringsbrevet, budsjettet, hvor vi skulle etablere jobbspesialister. Og da fikk vi 7 stillinger, mener jeg – seks eller syv stillinger, nå ble jeg plutselig i tvil. Og det var veldig viktig å etablere fagmiljø knyttet til disse. Vi kunne lagt de syv ut til et kontor hver, men da ville vi ikke fått et felles fagmiljø som var viktig. Så ønsket vi ikke å legge alle til Tromsø for da ville vi ikke få den effekten i hele fylket som vi ønsket og derfor etablerte vi to fagmiljø. Et i Tromsø og et i Harstad. Vi var veldig tydelig på at vi ga de tre stillinger under forutsetning om at de spleiset og la inn egne stillinger så vi fikk det vi tenkte var to relativt robuste fagmiljø. I henholdsvis Tromsø og Harstad. Det var føringen. Og oppstarten av det hele.»

De hadde fokus på å skape robuste fagmiljø, noe som også er understreket i Faglige føringer

(Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c). Det ble derfor etablert to større miljøer. Disse ble videre styrket gjennom at NAV-kontorene som fikk midler, selv bidro til å styrke dette ytterligere.

En respondent på fylkesnivå mener det er åpent for alle å starte opp med jobbspesialister:

«Det er fullt mulig for hvem som helst å starte opp med jobbspesialister. Du kan få penger fra kommunen, du kan søke direkte til helsedepartementet og få midler – det finnes mange veier til dette. Så vi jobber med hvordan vi skal samordne dette.»

En annen på lokalt nivå sier følgende på spørsmål om det har vært snakk om å spre kunnskapen om Utvidet oppfølging i egenregi til andre NAV-kontor:

«Nei, ikke som jeg har hørt noe om. Det kan godt være at jeg har hørt om det, jeg har litt dårlig hukommelse. Det er ikke noen som har sagt at jeg må gå og spre dette. Det som det var snakk om i begynnelsen det var det at andre nærliggende kommuner skulle komme inn og være en del av det å være jobbspesialist, og kjøpe seg inn. (...) Så jeg har ikke hørt at vi skal bidra med å spre vår kunnskap til andre kontor.»

En annen respondent på kommunenivå sa følgende på spørsmål om det var meningen å videreføre prosjektet:

«Det står vel ingen plasser, tror jeg ikke. Det er jo at det skal, det tror jeg ikke, eller – for det er jo litt avhengig av hvor mye midler som blir omdisponert fra direktoratet og hva kontorene velger å gjøre selv, legge i selv ut fra eget budsjett. Så jeg tror egentlig ikke, fra direktoratet sin side så tror jeg ikke at det står noe om at, om akkurat det at det skal videreføres, eller at det skal – altså det er jo et ønske om at hele NAV etter hvert skal jobbe med det, men om det er noe som er sagt ...»

Disse sitatene tyder på at de øverste myndighetsnivåene, altså Arbeids – og velferdsdirektoratet og NAV Troms er klar over at det er mulig å starte med jobbspesialister i andre kommuner, men har ikke fokus på å informere eller oppmuntre til dette. Som en følge av dette har heller ikke de lokale kontorene noen kunnskap om at prosjektet skal utvides til andre kontor.

Samfunnet har lagt premisser for gjennomføring av prosjektet, men aktører har også andre prioriteringer enn disse premissene. Det starter å leve sitt eget liv gjennom samhandling mellom aktørene. Dette gjør at den sosiale praksisen endrer seg i forhold til hva som var tenkt

fra sentrale myndigheter. Selv om det fra sentrale myndigheter er lagt opp til at prosjektet skal utvides, blir det ikke gjort på grunn av at kunnskapen blir borte på vei ned til det nederste nivået hos det enkelte NAV-kontor.

5.1.2 Spredning av erfaring eller spredning av praksis

En viktig presisering er hvorvidt en skal spre erfaringen, altså kunnskapen om de erfaringene som er gjort med Utvidet oppfølging i egen regi til andre NAV-kontor eller om en skal få jobbspesialister i flere NAV-kontor. Jeg vil i analysen videre ha begge spørsmålene med da disse henger tett sammen. For respondentene var det også som en del av samme spørsmål. Dette kommer frem i dette sitatet fra en respondent i direktoratet:

«Det er fordi vi ser ikke på dette bare som en kunnskap som kan spres. Vi mener at Supported Employment er den jobbspesialistrollen og hvis man ikke har den rollen, ikke har økonomisk mulighet å ha en slik rolle, så hjelper det lite å vite at Supported Employment er en tilnærming eller en prosess som kan følges hvis man har anledning til å gjennomføre dette. Så det er årsaken til at vi ikke har tenkt at dette er noe som andre NAV-kontor nødvendigvis skal lære av. Altså det de skal lære tenker vi, er at de skal ønske seg jobbspesialist og de skal lære noe om inkluderingskompetanse og det å tenke jobb for alle. At det er noe som kan føre fram. At på en måte grunnlaget er der i NAV-kontoret for at vi skal kunne utvide når vi får mer penger.»

Her sier vedkommende både at de ikke tenker at det er noen vits at det informeres om jobbspesialistrollen, samtidig som det i neste setning sier at andre NAV-kontor må vite om denne måten å jobbe på for at de skal kunne ønske å få den samme stillingen. Det å spre kunnskap om erfaringene fra «Utvidet oppfølging i egen regi», er slik en forutsetning for at flere NAV-kontor skal være interessert i å sette av midler til å starte opp et slikt team.

Respondenten sier videre:

«Hvilket som helst NAV-kontor – hvis de kan finansiere – kan starte opp med noe og kalle noe for en jobbspesialist. Det vi er opptatt av, er at vi vil ha et samarbeid rundt det. Så har vi gjort oss en del erfaringer og vi vet litt om hva som bør være – hva bør være på plass før en går i gang. For å få best mulig resultat, for å få best mulig valuta for det man setter i gang med. Så vet vi nok at det kan være ganske lurt etter å ha startet opp å ha et samarbeid rundt en del ting, være koblet på i forhold til fagutvikling som foregår på feltet. Være koblet på i forhold til å delta på kvalitetsveiledning, bidra til det og andre faglige forum.»

Her understreker respondenten at det er muligheter for andre NAV-kontor å starte opp med «Utvidet oppfølging i egen regi». Det understrekes også at det er lurt å ta utgangspunkt i

erfaringer fra det som allerede er gjort. Noe som signaliserer en interesse nettopp for å dele erfaringer fra modell kontor til andre kontor.

En respondent fra fylkesnivå bekrefter det samme:

«Det er fullt mulig for hvem som helst å starte opp med jobbspesialister. Du kan få penger fra kommunen, du kan søke direkte til helsedepartementet og få midler – det finnes mange veier til dette. Så vi jobber med hvordan vi skal samordne dette.»

Holdningen fra direktoratet og fylket er altså at flere NAV-kontor kan starte med «Utvidet oppfølging i egen regi». Dette må imidlertid dekkes av egne budsjetter. Respondenten fra fylket sier i sitatet over at de jobber med å samordne dette.

Ut fra sitatene så legges det med andre ord til rett for at «Utvidet oppfølging i egen regi» skal kunne spres, men hvilke handlinger er det som styrer den sosiale praksisen i henhold til Giddens struktureringsteori. Der er det handlinger, agenter og struktur i en evig sirkel som påvirker hverandre. Direktoratet er det øverste nivået og legger føringene for strukturen. En må imidlertid være oppmerksom på at de som jobber i direktoratet også er aktører. Videre er det fylket som er det neste nivået som legger føring for NAV-kontorene. Selv med gode intensjoner fra direktoratet og fylket, hva er det som faktisk skjer? Legges det til rette for erfaringsoverføring? Dette vil jeg komme tilbake til utover i analysen.

En av respondentene på fylkesnivå bekrefter at det er flere tolkningsmuligheter i de føringene som blir gitt fra direktoratet:

«Og så ser jeg gjennom dette at det er mange forskjellige måter dette jobbes med i fylkene. Det sier jo noe om at de føringene, det formelle vi lette etter når vi begynte denne praten, er av en sånn art at det tolkes og utøves forskjellig i de ulike fylkene.»

De føringene som sendes ut, tolkes av aktører som er egne individer med sin egen handlefrihet. De ulike aktørene på fylkesleddene tolker de føringene som kommer og iverksetter disse ut fra de begrensningene de har. Det er ulike forhold på fylkesleddene – det er ulikt antall ansatte, ulikt antall NAV-kontor å følge opp og aktørene/de ansatte er ulike i kompetanse og interesse. Disse begrensningene påvirker tolkningen av de føringene som kommer fra direktoratet.

En av respondentene svarte følgende på spørsmål om hvordan det har blitt gjort i andre fylker.

«I Østfold har jo fylkeskontoret tatt grep for å få NAV-kontorene til å legge til egne stillinger i tillegg til de som er tildelt. Det er valgt å ta grep å spre ting på. Man sier slik: Ditt NAV-kontor får en stilling, da må du komme med to stillinger selv.»

Dette har ikke vært gjort i Troms der ressursene til «Utvidet oppfølging i egen regi» har blitt tildelt to kontorer – Tromsø og Harstad. Til tross for dette er det et annet NAV-kontor i Troms som har etablert en egen jobbspesialiststilling.

Videre vil jeg se på hva som har skjedd som har fremmet en prosess mot at det blir flere NAV-kontor som har «Utvidet oppfølging i egen regi» og hva som har hemmet denne prosessen.

5.2 Faktorer som har hatt betydning for erfaringsoverføring

Jeg vil her se på hva som har blitt gjort i Troms som har hatt betydning for overføring av erfaringene om «Utvidet oppfølging i egen regi». Både når det gjelder å videreformidle kunnskap og videreformidle praksis.

5.2.1 Hvilke faktorer har fremmet erfaringsoverføring?

Når jeg skal trekke fram de faktorene som fremmet erfaringsoverføring, vil jeg ta utgangspunkt i dette kontoret som er unntaket.

Respondenten fra dette kontoret svarte følgende på spørsmål om hva som gjorde at de fikk en jobbspesialist:

«Og så endte vel med at jeg dro hjem og var rødglødende på ”kjære vene hvor artig dette var” og fikk litt blod på tann. Så dabbet det av fordi det var en periode der vi ikke hørte så mye om det etterpå. Vi fikk liksom bare utdelt fra NAV Troms denne blekka som heter Inkluderingskompetanse i NAV tilknyttet veiledningsplattformen. Og så ble det så forferdelig stille. Det var liksom lenge at det ikke var noen ting. Og så hørte jeg vel det i neste – jeg husker ikke eksakt akkurat når tid, men da var det de store kontorene det skulle satses på. Og da husket jeg at selvfølgelig NAV Harstad fikk noen. Jeg tror det var tre eller fire til å begynne med. (...) Og så etter hvert som de fungerte med det teamet sitt der, så ble det mer snakk om at de ønsket å prøve det ut i små kommuner også. Altså i tjenesteområdet. Fordi at de på landsbasis så at dette virket.»

Her viser respondenten først til en konferanse som NAV Troms holdt i 2016 – Inkluderingskompetansekonferansen. Her ble det informert om Supported Employment og

forsøket AAP som lønnstilskudd og andre innlegg rundt inkluderingskompetanse.

Respondenten opplever at de gode innspillene som ble gitt i konferansen, ikke blir fulgt opp i ettertid. Så etter at NAV Harstad har fått jobbspesialister, blir det igjen aktuelt med denne måten å jobbe på.

På spørsmål om hvem som tok initiativet svarer respondenten:

«Fylkeskontoret. Jeg søkte jo selv om midler og jeg skrev jo egentlig søknaden. Og NAV-leder i nabokommunen kompletterte denne, så vi søkte sammen. Og grunnen til at jeg grep fatt i det så tidlig, var at arbeidslederen som vi allerede hadde i vårt litt umetodiske prosjekt, gikk av med pensjon. Og så inngikk jeg en avtale med kommunen og rådmannen, om å beholde 50% av denne ressursen og så søkte jeg om 50% fra staten. For det er jo det som ligger i prosjektet, man kan søke på spleis hvis man har ressurser selv.»

Dette sitatet peker på noen suksessfaktorer for hvordan det var mulig å få til en jobbspesialiststilling utenom NAV Tromsø og NAV Harstad. Personlige kontakter, samarbeid med kommunen og nabokommunen. De bygger også på et tidligere prosjekt som har vært vellykket. Dette har gjort at det er midler tilgjengelig for å starte opp med jobbspesialist. De fysiske begrensningene i form av økonomiske midler har stor betydning for mulighetene for å starte opp med «Utvidet oppfølging i egen regi».

5.2.1.1 Personlige kontakter og samarbeid i tjenesteområder

Jeg vil se nærmere på en annen faktor som har betydning for at kunnskap spres. Flere av de jeg intervjuet, pekte på viktigheten av eget nettverk og personlige kontakter når det var snakk om å få informasjon.

Som en av respondentene på kommunenivå sa:

«Fordelen for min del er at jeg kjenner folk, så jeg kan ringe til X eller andre dersom jeg lurer på noe med jobbspesialistene.»

Ved at informasjonen blir innhentet gjennom personlige kontakter, blir det tilfeldig hvem som får informasjonen og hvem som ikke får tilgang til denne.

En annen respondent viser til et annet møtepunkt – tjenesteområdemøte:

«Fylkesledelsen er på et veldig overordnet strategisk nivå, ikke veldig nedpå. Det skal de jo ikke være heller. Det er det jo vi som skal være. Det er på tjenesteområdemøte at vi er nedpå

og diskuterer vanskelige saker. Noen har lest noe lurt på Navet som man kan dele med de andre.»

På tjenesteområdemøtene er det færre NAV-kontor representert slik at det er en mer uformell setting der det er lettere å dele erfaringer. Begge disse faktorene har vært viktige for det ene kontoret som har fått en jobbspesialiststilling samtidig har de også fått støtte fra fylkeskontoret når de økonomiske forutsetningene var på plass. Begge faktorene understreker at individuelle forutsetninger har betydning for hvordan føringer fra direktoratet og fylkesleddet blir gjennomført.

5.2.1.2 Ledermøte

Flere av respondentene jeg møtte på kommunenivå, nevnte ledermøtene i fylket som en viktig arena for å få informasjon. Disse ledermøtene er møter som NAV Troms arrangerer der alle NAV-ledere i fylket kan møte. Der hadde de også fått høre om Utvidet oppfølging i egen regi.

På spørsmål til en respondent på fylkesnivå om hvordan informasjon spres, får jeg følgende svar:

«Ledermøter er en plass og der vet jeg at NAV Harstad og NAV Tromsø har presentert seg. Ellers er det litt tilfeldig. Av og til en nyhetssak på Navet. Noen ting på Facebook. Men det er nesten sånn at det er lettere at det blir spredt ned til Oslo enn at det blir spredt rundt i eget fylke.»

Fra kommunenivå får jeg lignende svar:

«Nei, jeg føler jo at jeg har kompetanse på jobbspesialistene, men ikke dybdekompetanse i det hele tatt. Men jeg har god kjennskap til det. Vi har hatt det på ledermøter, jeg har hørt på flere innlegg av Øystein Spjelkavik, jeg har boken hans om Inkluderingskompetanse.»

En annen respondent på kommunenivå sier:

«Vi hadde på ledermøtet som var i høst som jeg synes var veldig bra. At man bytter på å fortelle hva som skjer på de forskjellige plassene.»

Ledermøtene ser ut til å være viktige møtepunkter for NAV-lederne der man får vite litt om hva de andre kontorene holder på med. Det bekreftes også at «Utvidet oppfølging i egen regi» har blitt presentert på ledermøte og at dermed har erfaringer blir spredt videre til de andre kontorene.

Samtidig så har de også sine svakheter i forhold til kunnskapsspredning. En respondent på fylkesnivå sier følgende:

«Hvordan skal vi implementere den beste måten å jobbe på? Det er veldig krevende fordi – vi gjør det ganske mye på ledernivå, på ledermøtene våre, men veldig mange av de lederne har ikke – ikke for å si noe negativt om dem, men de har ikke faglig kompetanse nok til å kunne ta det videre. Naturlig nok fordi det er ikke deres primære rolle. Og da er jo spørsmålet om vi treffer rett på målgruppen og riggingen av arena. For kanskje vi skulle tenke at vi i mye større grad skulle tenke at dersom man skal gjennomføre en type erfaringsdeling så må man ha minimum en veileder og en leder med fra hver enhet. Men da blir det igjen så stort uttak og så blir det så dyrt og så blir det så vanskelig. Så det er ikke så enkelt å lande.»

Her påpekes det at ledere ikke alltid har riktig kompetanse til å skjønne og viderebringe ideer som kan presenteres på ledermøter angående praktiske prosjekter i NAV-kontor. Her kommer imidlertid igjen spørsmålet om økonomiske ressurser opp da det vil være kostbart å arrangere møter med mange deltakere.

Ledermøter er en viktig arena for deling av erfaringer, selv om det har noen begrensninger. På disse møtene har fylkesleddet mulighet til å gi informasjon og formidle erfaringer til NAV-kontorene gjennom lederne. Hva slags informasjon som blir formidlet, er avhengig av de enkelte aktørene som setter sammen planen for møtet. Dette igjen avhenger av individuelle forhold hos den enkelte aktør, men også de innspill aktøren får fra overordnede og tilbakemeldinger fra deltakere på møtene.

5.2.2 Hvilke faktorer har hemmet erfaringsoverføring?

Jeg vil videre se på hvilke faktorer det er som har hemmet erfaringsoverføring. Hvilke faktorer er det som har gjort at prosessen mot at flere NAV-kontor har fått «Utvidet oppfølging i egen regi» har gått saktere?

5.2.2.1 Manglende kanaler for erfaringsoverføring.

En av disse faktorene er manglende kanaler for erfaringsoverføring. Ovenfor har jeg presentert ledermøter som en kanal der det har blitt gitt informasjon.

En av mine respondenter på kommunenivå sa følgende:

«Vi så på kompetanse.no i forbindelse med å skulle lage opplæringsplan for en nyansatt. Vi skulle se på hva som finnes av opplæring, siden du trenger ikke finne opp kruttet når noen

andre allerede har gjort det. Sykefraværsoppfølging, AAP, Utvidet oppfølging, bedre brukermøter – det finnes for alt mulig. Men dersom du klikker på Troms og Finnmark – der ligger det altså ingenting. (...) Men cluet er at det finnes veldig mye bra som er laget rundt omkring. Så hvis man bare legger det ut på en opplæringside så kan man se selv. Ikke for at vi skal begynne å fikle med SE-metodikken alene. De skal jo sertifiseres så det må man jo gjøre på en ordentlig måte. Men man kunne jo få noen tips som man kan bruke i arbeidsrettet brukeroppløring generelt.»

Her vises det til at det er vanskelig å finne informasjon om gode lokale prosjekter når man trenger det. Det savnes et fora der en kan hente informasjon når det passer for en selv. Et oppslagsverk for eksempel en nettside.

En annen vanlig måte å spre informasjon på er e-post. Flere av de jeg intervjuet, uttrykte at e-post var en mangelfull måte å få informasjon på. En respondent sa følgende:

«Så jeg synes ikke de var så veldig tydelig på det. Og når de informerer om det – ja det er noen ganger på ledersamling at de har slike bolker – men også i disse mailene... Det er så mye informasjon som kommer på mail at av og til så glipper det. Vi har så mye å styre med at noe informasjon går vi rett og slett glipp av.»

På spørsmål om hvordan informasjon om gode prosjekter spres, fikk jeg følgende svar fra en respondent på kommunenivå:

«Helt tilfeldig. Det er ikke noe system for å spre slik kunnskap. Det er gjerne sånn at medarbeiderne i NAV Troms og Finnmark fanger opp dette og så i noen tilfeller så bringes dette inn i disse ledermøtene.»

En annen respondent på kommunenivå svarer:

«De offisielle er USEP og leder-mail. Styringsdokumenter, men der kommer ikke slike ting inn. Så ellers så er det ikke noe supre plattformer for den delingen. Vi har hatt det når det har vært konferanser. Når vi har laget det så kan man velge å ta det med. Men igjen det er ikke en veldig gjennomtenkt strategi. Det blir litt tilfeldig. Hvem har hørt om noen som holder på med noe spennende nå. Skal vi invitere dem med? Hvem kjenner du? Hvem har du pratet med? Hvem er med i planleggingen – dette styrer det litt.»

Disse uttalelsene viser til at det er tilfeldig i noen grad hvem som får informasjon og hvordan informasjonen spres. De viser også til det jeg har vist til tidligere om at personlig nettverk er avgjørende i forhold til innhenting av kunnskap.

Ut fra disse uttalelsene kan det tolkes slik at informasjonskanalene e-post og nettsider ikke fungerer best mulig for å spre kunnskap om prosjekter, hverken for å spre kunnskap til aktører eller slik at aktører selv kan innhente kunnskap.

I forhold til overføring av erfaringer fra modellkontorene NAV Tromsø og NAV Harstad, har dette ikke blitt gjort via disse kanalene.

5.2.2.2 Utydelige signaler

I intervju med respondenter på kommunenivå, kom det frem at NAV Troms høsten 2017 oppfordret andre NAV-kontor i Troms om å gå sammen og søke om midler til å starte opp med Utvidet oppfølging.

«Ja de spredte det glade budskap på ledermøtet og oppfordret oss til å søke. At vi måtte – vi kunne ikke søke for hvert enkelt kontor. Vi måtte gå i lag slik at vi ble færre og større og søke(...) Nei det var sagt at fylket fikk mest sannsynlig mer midler til dette i 2018 og ønsket å utvide konseptet slik at det var bare Tromsø og Harstad. (...) For å være helt ærlig så hadde vi jo – når vi ble oppfordret til å søke så oppfattet vi egentlig at dette bare var en formalitet. Få inn en søknad så får dere denne stillingen, men det var ingen som fikk den. Men sånn sett vi kommer oss jo fint etter det, men vi ble litt overrasket.»

Flere kontor søkte, men NAV Troms valgte å satse videre på NAV Tromsø og NAV Harstad. Falske forhåpninger om å skulle få tildelt midler til dette prosjektet kan gjøre at det sitter lenger inne å skulle ta initiativ til å få dette prosjektet ved en senere anledning.

En representant på fylkesnivå sier følgende om hva som var tenkt når det ble satset på NAV Tromsø og NAV Harstad:

«For det første så tenkte vi at vi skulle få to fagmiljø opp å stå og så tenkte vi at vi skulle gjøre noen erfaringer om hva som fungerer før vi prøvde å spre det videre da. Vi ønsket å danne oss et godt bilde over hva som virker sånn at vi ikke bare ender opp med å gjøre enda mer av det som ikke virker. Det kan vi jo ha en tendens til hvis vi bare blindt tror på noe og så kvalitetsikrer vi ikke godt nok. Så var jo tanken å jobbe kvalitativt godt med de to fagmiljøene og avdekke hva som har effekt og hva som virker.»

NAV Troms har hatt en tanke om å etablere robuste fagmiljø som det er lagt føringer om i de Faglige føringene (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c). Likevel har det gått ut ønske om at NAV-kontor skulle melde interesse for å få «Utvidet oppfølging i egen regi» til sitt kontor. Fylkesleddet har fått forhåpninger om at det skulle komme mer midler og videreførte disse forhåpningene til NAV-kontorene.

5.2.2.3 Sammenslåing av NAV Troms og NAV Finnmark

NAV Troms og NAV Finnmark har blitt sammenslått fra 01.01.2019 i henhold til regionreformen vedtatt av Stortinget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Sammenslåingsprosessen har krevd mye arbeid fra fylkesnivået. Dette har hatt betydning for spredningen av «Utvidet oppfølging i egen regi». En respondent på fylkesnivå sier følgende:

«Nå er det jo sånn at i og med at vi har fusjonert Troms og Finnmark, så har mange av de medarbeiderne som skulle stått i front og sørget for at det ble en motivasjon i organisasjonen for å spre det ut, har vært litt opptatt med å bygge den nye organisasjonen og det var jo riktig nok da. Så nå når vi er klar på organisasjonsnivået på fylkesnivå, så vil vi kunne ha et apparat for å jobbe dette mer ut og støtte NAV-ledere eller de fagmiljøene som skal etableres.»

Dette bekreftes av en respondent på kommunenivå: *«Men nå skal det sies at fylkeskontoret har vært i en kraftig omstilling siden vi søkte om disse midlene. Det har skjedd veldig mange ting der oppe så jeg skjønner jo det at det her har vært litt uklart i en periode. Men jeg vil jo tro at det blir bedre etter hvert. Jeg tenker at jeg kanskje må etterspørre mere.»*

Dette er et eksempel på at sentrale myndigheter legger føringer for lavere instanser der den ene føringen slår den andre i hjel fordi det ikke er ressurser til å utføre alt tilfredsstillende.

5.2.2.4 Oppfølging fra fylkesnivå

I planen fra NAV Troms presenterte til direktoratet etter foreløpig tildeling av prosjektet «Utvidet oppfølging i egen regi», fremkom det at det skulle dannes en ressursgruppe som består av ledere, veiledere og representanter fra NAV Troms. Denne gruppen skulle være til tjeneste for tjenesteområdene og det skulle utarbeides egne planer i tjenesteområdene (NAV Troms, 2016). I intervjuene har jeg etterspurt denne ressursgruppen.

Planen om å etablere en slik gruppe har ikke blitt gjennomført. En respondent på kommunenivå sier:

«Nei aldri hørt om at det har vært en sånn dedikert ressursgruppe. Men det har vært en dedikert medarbeider i NAV Troms og Finnmark som har jobbet med Utvidet oppfølging. Men det har ikke vært en gruppe.»

På fylkesnivå har jeg fått dette svaret:

« Ja, men jeg tror vi tenkte at vi skulle være tettere på før vi endte opp med at det skulle være en av de ALIN-pakkene. For da ble det litt smør på flesk. Når vi først hadde profesjonelle folk til å se på det, så da lar vi dem gjøre den jobben og så evaluerer vi etter hvert. Men vi har hatt en særlig som har fulgt opp de fagmiljøene i fylket, men man kan nok ikke kalle det en ressursgruppe. Vi gjorde et valg når det ble valgt ut som en av forskningsprosjektene, at da lar vi forskningen evaluere og følge det opp. Altså det kan bli litt for mange som kommer og spør...»

Ressursgruppen som skulle settes sammen av representanter fra flere NAV-kontor i fylket og knyttes til tjenesteområdene, ble ikke satt i gang. Det kan se ut som at det er en misforståelse i forhold til hva hensikten med en slik ressursgruppe skulle være. I planen fra NAV Troms blir det presentert som et ledd i å holde kontakten ut til tjenesteneområdene. Ut fra respondentens uttalelse kan det høres ut som ressursgruppen ble sett på som en evalueringsinstans for «Utvidet oppfølging i egen regi».

Det som kom opp når det ble spurt om ressursgruppen, var som den første uttalelsen – det er ikke en ressursgruppe, men en medarbeider på fylkesnivå som skal følge opp «Utvidet oppfølging i egen regi».

En respondent på fylkesnivå sier følgende om denne oppgaven:

«Så litt innebærer det også å være kontaktpunkt mellom direktoratet og de NAV-kontorene som har det. Direktoratet har veldig mye de lurer på og vil vite og sånt. (...) Så det er en del av jobben – samvirket mellom kontorene som har det og direktoratet. I tillegg til det så er litt jobben å være med å hjelpe kontorene å koordinere dette. I forhold til kvalitetsveiledning – får alle kontorene tilbud om dette? Har alle kontorene noen å sende på dette? I forhold til ting som arrangeres sentralt, få informasjon, hvem er det som skal dra. Hjelp til rundt det praktiske rundt dette.»

Denne medarbeideren har imidlertid ikke kun oppfølging på «Utvidet oppfølging i egen regi». NAV Troms er et lite fylkesledd. En respondent på fylkesnivå forklarer følgende:

«Nei så vi er knøttsmå så da blir det fryktelig mange hatter. På en måte så er det en fordel ved at du kan se tråden igjennom ikke sant og tenke på dette som en helhet. For det er jo det det er. Det er jo ikke stykkevis, kan ikke dele folk opp i 40% jobbstrategien og sånn. Folkene er jo den samme og målsetningen er den samme i disse strategiene, men ulempen er jo selvfølgelig fra fylket sin side at du ofte blir, klarer kun å skumme fløten holdt jeg på å si. Du klarer kun å hoppe mellom fagområdene. Du har ikke tid til å fordype deg. Eller gå dypt inn i dem.»

Oppfølgingen blir derfor ikke på detaljnivå.

Når NAV Troms nå er sammenslått med NAV Finnmark, vil det være en større enhet på fylkesnivå men med et desto større ansvarsområde.

I de faglige føringene for 2018 og 2019 er det sagt at det skal opprettes kompetansemiljø i alle fylker på to – fire personer (Arbeids - og velferdsdirektoratet, 2018a, 2019c). Dette er ikke trukket frem i noen av intervjuene.

En representant på fylkesnivå viser til at de er to som jobber med «Utvidet oppfølging i egen regi» i Finnmark: *«De har to som jobber med det, i stedet for bare en her i Troms. De har jobbet selvstendig på sin måte med det uten at det har vært koordinert andre plasser. Så de har det mer spredt utover enn det vi har. Vi har to litt store miljøer, de har flere små.»*

En kan tenke at fylkesleddet gjennom sammenslåingen får større ressurser til å følge opp prosjekter som «Utvidet oppfølging i egen regi». Struktureringsteorien fremholder at strukturene gir både muligheter for endringer og setter grenser for hva som kan gjøres. Gjennom de ulike dokumentene i dokumentanalysen som faglige føring og NAV Troms' plan for gjennomføring av «Utvidet oppfølging i egen regi» er det lagt planer om hvordan dette skal gjøres. Dette er strukturene som samfunnet er bygget opp rundt, men gjennomføringen er avhengig av de ulike aktørene. Gjennomføring av ressursgruppe har man ikke klart å få til. Delvis fordi at det kom inn andre forutsetninger med forskning som skulle gjennomføres. Her har det ikke vært tydelig nok hva denne ressursgruppen skulle ha til hensikt og den har derfor ikke blitt prioritert av aktørene på fylkesleddet. En slik ressursgruppe ville ført til at i alle fall de som var med i gruppen ville fått innsikt i erfaringene med «Utvidet oppfølging i egen regi» og kunnskapen ville blitt spredt til de kontorene disse gruppemedlemmene tilhørte.

Koordinator for «Utvidet oppfølging i egen regi» har sine begrensninger i forhold til økonomiske ressurser, tidsbruk og geografi. Dersom koordinator kun hadde «Utvidet oppfølging i egen regi» i sin portefølje, ville dette hatt konsekvenser for spredningen av kunnskap om «Utvidet oppfølging i egen regi» og i neste omgang etableringen av nye team? Dette er umulig å skulle si for sikkert, men det er sannsynlig at dette ville hatt betydning for spredning av erfaringer med «Utvidet oppfølging i egen regi».

5.2.3 Betingelser for å starte opp med jobbspesialister

Det er en del betingelser for å starte opp med jobbspesialister. De faglige føringene legger flere krav for denne måten å jobbe på som jeg har beskrevet tidligere i oppgaven.

Når det gjelder betingelser for å starte opp med jobbspesialister, svarer en respondent på kommunenivå dette:

«Jeg tenker at for det første så bør kontoret ha en viss størrelse, samtidig at du har et brukergrunnlag som er ganske stort. Du må ha omgivelser som har et visst antall virksomheter for at du skal ha anledning til å velge å plassere ut brukere i. Så jeg tror at mye av suksessen her vil komme an på om mindre kontorer vil klare å etablere samarbeid på tvers av kontorgrensene. Det aller beste er jo at kontorene slår seg sammen og slik sett blir større, men hvis de ikke klarer dette så må de i alle fall etablere samarbeid på tvers slik at de kan ha jobbspesialister som kan favne om flere kommuner.»

Fra fylkesnivå svarer en respondent:

«Så det vi leker med tanken er kan du ha et kontor der du har en jobbspesialist og en metodeveileder og så har du flere omliggende kontor som kanskje sitter med en jobbspesialist hver og at det da blir det fagmiljøet. De blir et team. Det vil innebære at man må være utrolig flink til å bruke video og andre plattformer for å jobbe i lag når man ikke ser hverandre og vil det måtte innebære litt høyere driftskostnader for at man kanskje må reise litt inn til kontoret for å treffes litt fysisk. Men vi tenker at en sånn modell vil kunne fungere i et fylke slik som vi.»

NAV Troms etablerte «Utvidet oppfølging i egen regi» i de to største kontorene i fylket. Målet var som beskrevet ovenfor at det skulle etableres to robuste fagmiljø. I det første sitatet fra kommunenivå nevnes det som flere mener er krav for at man skal kunne etablere slike team på NAV- kontoret. Kontoret må være av en viss størrelse da det må ha et befolkningsgrunnlag som sikrer arbeidssøkere som har bruk for tilbudet og et arbeidsmarked

som kan ta imot dem. I de to sitatene ovenfor luftes tanken om å skulle etablere team på en annen måte – nemlig gjennom samarbeid med flere kontorer.

En respondent fra direktoratet nevner også en lignende løsning:

«Et lite NAV-kontor finner eller får en jobbspesialiststilling. Det er i utgangspunktet ikke helt sånn som vi ønsker. Altså ideelt så er det altså å ha et team på minst tre personer som kan dra hverandre, støtte hverandre og utfordre hverandre i jobben. Men Norge er jo et grisgrendt land så det er jo interessant å prøve ut hvordan kan man ha desentraliserte team. Altså som enten har en jobbspesialist på hvert lite NAV-kontor som treffes en gang i uka til felles fagutveksling eller så det er jo en modell som har oppstått flere steder blant annet i Indre Telemark og de bygger også ut i Oppland, også tror jeg i Valdrestraktene.»

Til tross for at slike løsninger ikke nevnes i de faglige føringene, er dette tydeligvis en løsning som er drøftet på flere nivå i organisasjonen. Dette ser jeg på som et eksempel på at aktører har sett et behov for å finne andre løsninger da det skal tilpasses den virkeligheten de lever i. Det er flere krav for å skulle etablere et team med «Utvidet oppfølging i egen regi». Mindre kommuner med begrenset arbeidsmarked kan være vanskelig å få dette gjennomført.

Det er mange NAV-kontor i Norge som ikke er store nok til å ha et eget jobbspesialist-team. Aktørene har derfor tenkt ut hvordan dette kan løses slik at de også kan få del i dette tilbudet. Kan erfaringer med «Utvidet oppfølging i egen regi» fra de store kontorene overføres direkte til å jobbe med dette tiltaket på mindre kontor? Det er geografiske forskjeller og annerledes arbeidsmarked. Siden det er ulike strukturer og ulike ressurser, kan dette kreve en annen tilnærming. Beskjeden er sendt oppover i systemet og dette kan på sikt endre de føringene som blir gitt. Aktørenes frie tanker gjør at samfunnet utvikler seg videre.

5.2.4 Planen videre

Den siste delproblemstillingen var: «På hvilken måte ønskes det erfaringsoverføring i fremtiden?». Her ønsker jeg å se på hva som er tenkt fremover - uavhengig av det som var skjedd så langt.

En respondent på kommunenivå kommer med tydelige meninger:

«Jeg har tro på at dette er fremtiden. Man må bare finne en måte på hvordan kan tiltaksmidlene gjøres til driftsmidler. For det er det det handler om hele veien. For dette er frigjøring av tiltaksmidler. Og de kan vi ikke håndtere på den samme måten som vi håndterer

driftsmidler på. Så der må de gjøre noe. Og det tror jeg de finner ut av. For det her gir resultater. IPS gir resultater. Jobbspesialister gir resultater.»

På spørsmål om hvilke signaler som kommer fra fylket og direktoratet om å spre Utvidet oppfølging i egenregi, svarer samme respondent:

«De ønsker det. De ønsker jo å etablere det på bredere basis, men så er spørsmålet det at det å spre det eller det å holde - det med fagmiljøene er så viktig. Det er også signalene fra direktoratet. Det at det er viktig å få større fagmiljøer i stedet for å spre ressurser. I stedet for å spre ressursene ut over slik at de ikke får møtt hverandre.»

Fra direktoratet blir dette bekreftet:

«Tanken videre er vi ønsker både og – det første er jo at vi vil ha mer penger til dette på statsbudsjett og for å få det så må vi nok ha mer resultater å vise til så det blir fokus utover våren det blir jo å iverksette det vi har av ressurser på dette i direktoratet da. (...) Vi må hele tiden måle oss opp mot oppfølgings tiltaket. Er det argumenter da for at NAV skal kunne gjøre mer av dette i form av overgang til arbeid og større effektivitet? Vi tenker ja det er en del andre NAV-tiltak som vi kanskje kunne ha mindre av for kunne få gjort oppfølging i egen regi. (...) Og så ønsker vi jo og oppfordrer i de faglige føringene i 2019 at særlig fylker som ikke har undersøkt så nøye muligheten for å legge til egne stillinger ser litt på, er det noen stillinger man kunne omdisponert, er det noen midler til overs et sted, er det noen tilskuddsordninger fra Fylkesmannen og slikt som det går an å søke for å bygge opp bedre miljøer.»

En respondent fra fylkesnivå er også positiv til å spre Utvidet oppfølging til andre kontor:

«Jeg håper at midtveiseevalueringen gir noen tydelige føringer for hva vi bør videreutvikle slik at vi kan ta det inn i organisasjonen vår og vi kan jobbe med akkurat det. Så håper jeg at de miljøene som per i dag er robust nok til å etablere jobbspesialistteam, gjør det. Selvfølgelig så gjør de jo ikke det nødvendigvis uten at vi utfordrer dem på det men da må vi være sikre på at det er det vi skal i den fasen vi er i nå, men også støtte dem i etableringen. Jeg har stor tro på det og mener at det er den helt riktige prioriteringen akkurat nå i flere kontor eller områder. Men det var en bevisst strategi å starte opp i Tromsø og Harstad og så utvide det. Jeg tror at vi kanskje kunne utvidet litt raskere, men det året som har vært har jo vært et helt unntaksår for oss på fylkesnivå i alle fall.»

Ut fra disse uttalelsene virker det som at alle nivå i organisasjonen er enige om at dette er en måte å jobbe på som de ønsker at NAV skal fortsette med og at flere NAV-kontor bør få

muligheten til å bruke dette tiltaket. Hvordan dette skal gjennomføres, virker ikke som er planlagt ennå.

6 Konklusjon

«Utvidet oppfølging i egen regi» har vært i gang siden 2017. Det er ikke så lenge og prosjektet er på mange måter i startgropen. Noen vil derfor hevde at det er tidlig å forske på om de klarer å spre sine erfaringer da de er i etableringsfasen.

I dokumentanalysen kom jeg fram til at direktoratet som sentrale myndigheter ønsket at «Utvidet oppfølging i egen regi» skulle bli den nye måten å jobbe på i NAV og ønsker at dette skal utvides til flere NAV-kontor. Det er derfor relevant å forske på om dette gjennomføres. Det er imidlertid ikke lagt opp til noen plan for hvordan denne utvidelsen skal skje. Det er i stor grad overlatt til NAV-kontorene å finne penger på egne budsjetter for å opprette stillinger for jobbspesialister.

Dette fikk jeg bekreftet gjennom intervjuene. Direktoratet ønsker å utvide ordningen, men har ikke nye midler til å bidra til dette. NAV Troms har hatt fokus på å få to robuste fagmiljøer i NAV Tromsø og NAV Harstad.

Gjennom dokumenter som Mål – og disponeringsbrev og Faglige føringer legges det føringer for hvordan samfunnet mener at «Utvidet oppfølging i egen regi» skal gjennomføres. Denne gjennomføringen er imidlertid avhengig av de mange aktørene som skal iverksette disse føringene i praksis. De valgene disse aktørene tar, vil kunne føre til at ting ikke skjer etter de føringene som er lagt.

Erfaringene fra «Utvidet oppfølging i egen regi» har blitt spredt til de andre NAV-kontorene. Dette har skjedd gjennom ledermøter, gjennom møter i tjenesteområdemøter og gjennom personlige kontakter. På tross av at det er ønskelig fra direktoratet sin side å utvide ordningen har dette skjedd kun i et NAV-kontor i Troms. Det har vært flere faktorer som har hatt betydning for at det ikke er flere. Det har vært gitt utydelige signaler fra NAV Troms om det skal utvides med flere team med «Utvidet oppfølging i egen regi» i Troms. Sammenslåing av NAV Troms og NAV Finnmark har tatt ressurser fra fylkesleddet som har gjort at andre oppgaver som å spre erfaringene med «Utvidet oppfølging i egen regi» har blitt nedprioritert.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er tydelig på at flere NAV-kontor bør få team som jobber med «Utvidet oppfølging i egen regi». Dette er avhengig av penger. Enten så må det komme mer tilskudd fra Stortinget. Eller så må det enkelte NAV- kontor finne midler i egne budsjetter eller få økte midler fra sin kommune. Dersom du ikke «reklamerer» for produktet, vil ikke kommunene kunne ta valget med å stille med midler siden de ikke vet hva det går ut på.

Dersom direktoratet ønsker at flere NAV-kontor skal få jobbspesialister, må dette følges opp tettere. På grunn av dårlig økonomi er det vanskelig for kommunene å sette av midler til slike prosjekt. Det vil da kreves tettere oppfølging fra direktorat og fylkesnivå. Med et større fylkesledd med flere som jobber på dette prosjektet, vil det kanskje være bedre muligheter for dette fremover. Økonomi, personalressurser og geografiske avstander er begrensninger som aktørene må forholde seg til innenfor strukturene når de skal forme veien videre for «Utvidet oppfølging i egen regi».

Aktører på kommune og fylkesnivå har poengtert at fagmiljø på et enkelt kontor slik det er etablert i NAV Tromsø og NAV Harstad vil være vanskelig å få til i andre deler av fylket, men at det vil kunne være aktuelt for flere NAV-kontor å samarbeide om team. Slike løsninger er ikke tatt høyde for i de føringene som er lagt fra direktoratet, men har blitt videreformidlet oppover i systemet og er på vei til å endre måten direktoratet tenker. Dette er et eksempel på hvordan aktørenes ideer former strukturene.

Erfaringene fra modellkontorene har blitt spredt, men frem til nå ikke i tilstrekkelig grad til å oppfylle de målsetningene sentrale myndigheter har om at dette skal være måten NAV skal jobbe på i fremtiden.

Aktørene på alle nivå i organisasjonen har med sin handlefrihet, muligheten til å styre innen eller utenfor de føringene som er satt opp. Det er disse som til sist gjør forskjellen om målsetningen til direktoratet om å spre «Utvidet oppfølging i egen regi» til flere NAV-kontor, blir gjennomført.

Referanseliste

- Aamodt, L. G. (1997). *Den gode relasjonen* (2. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen - Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2004). *St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeid- og velferdsforvaltning*. Oslo.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2016a). *Endelig tildeling innsats i egenregi*. Oslo: Arbeids - og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2016b). *Foreløpig tildeling innsats i egenregi - endring*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2017). *Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV fylke*. Oslo: Arbeid- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2018a). *Innsats i egenregi 2018 - faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2018b). *Mål og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2019a). *Kvalitetsveileder for jobbspesialistteam 2019*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2019b). *Mål og disponeringsbrev 2019 til NAV Fylke*. Oslo: Arbeids - og velferdsdirektoratet.
- Arbeids - og velferdsdirektoratet. (2019c). *Vedlegg til MD-brev 2019 - faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi*. Oslo: Arbeids - og velferdsdirektoratet.
- Bonner, A. & Tolhurst, G. (2002). Insider-outsider perspectives of participant observation. *Nurse researcher*, 9(4), 7-19.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Burkeland, S. (2008). Fattigdommens hensiktsmessighet. *Sosiologisk årbok*, (3-4), 44-62.
- Denscombe, M. (2017). *The Good Research Guide. For small-scale research projects*. (6. utg.). London: Open University Press.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015*. Oslo.
- Erlien, T. H. (2017). NAV-reformen som politisk prosjekt. Bedre enn sitt rykte, men dømt til å mislykkes? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(04), 366-378.
- Evans, M., Mayrhofer, M. & Jahn, H. (Red.). (2010). *Verktøykasse*. Oslo: European Union of Supported Employment.
- Evers, J. & de Boer, F. (2012). *The Qualitative Interview: Art and Skill*. The Hague: Eleven International Publishers.
- Fellesorganisasjonen (FO). (2017). Global definisjon av sosialt arbeid. Hentet fra <https://www.fo.no/aktuelle-brosjyrer/global-definisjon-av-sosialt-arbeid-article5620-1335.html>
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(01-02), 83-99.
- Forskningsetiske komiteer. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo. Hentet fra https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (Red.). (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, R. & Solem, M.-B. (Red.). (2017). *Sosialt arbeid - en situert praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaspersen, L. B. (2001). *Anthony Giddens - introduktion til en samfundsteoretiker* (2 utg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* (Prop. 84 S (2016-2017)). Oslo. Hentet fra www.regjeringen.no
- NAV. (2013). *Kunnskapsstrategi 2013-2020*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV Troms. (2016). *Tiltaket Egenregi (kunnskapsbasert oppfølging i egenregi). Tiltaksvariant "Utvidet oppfølging i NAV". Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms*. Tromsø: NAV Troms.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C. M. & Ormston, R. (2014). *Qualitative Research Practice: A guide for social science students and researchers* (2. utg.). London: Sage.
- Schönfelder, W. (2011). CAQDAS and Qualitative Syllogism Logic - NVivo 8 and MAXQDA 10 Compared. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research*, 12(1).
- Solstad, A. (2018). *Kort om Nav*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spjelkavik, Ø. & Frøyland, K. (2014). *"Place then train" med NAV-kontoret som base. Delrapport 1* (FoU resultat 2014). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E. & Schafft, A. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV* (05). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Unluer, S. (2012). Being an insider researcher while conducting case study research. *The Qualitative Report*, 17, 1-14. <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol17/iss29/2>

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsbrev og samtykkeskjema

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD