



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

En reise i kontekstualisering av organisering av ungdomsoppfølging, og oppfølging av unge i NAV

Fra forskningsbasert informasjon til praksis i NAV

Renate Ollestad

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi STV 3910 november 2019

Forord

Snart avsluttes to og ett halvt år med studier. Det har vært en spennende og lærerik prosess, og når jeg nå nærmer meg slutten kjenner jeg på en stor takknemlighet for alle som har bidratt til å gjøre dette mulig.

Først vil jeg takke NAV for at jeg åpent fikk benytte data som ikke er sensitive, og for hjelp til å finne aktuelle NAV-kontor og informanter. Jeg rettet også en stor takk til NAV som arbeidsgiver som har lagt til rette for at jeg kan studere. Videre vil jeg takke informantene som stilte opp og ga en verdifull innsikt i deres arbeidshverdag med ungdom.

Min veileder, Turid Moldenæs fra Universitetet i Tromsø har gitt meg fantastisk konstruktive tilbakemeldinger, og hjulpet meg til å få rett fokus. Tusen, tusen takk for tiden du har brukt, og dine raske tilbakemeldinger til en student som kjenner deadline komme stormende mot seg!

Til sist vil jeg takke min familie, som har støttet meg, pushet meg, og tolerert at jeg låser meg inn på kontoret i timevis. Dere er mitt alt!

Sammendrag

Igjennom denne oppgaven har jeg sett om ideen om organisering av ungdomsteam, og oppfølging av ungdom har blitt kontekstualisert i NAV. Jeg har valgt å bruke Røviks (2016) teori om kontekstualisering for å følge oversettelsesprosessen gjennom flere organisatoriske nivå: Fra de sentrale politiske føringene videre til de skriftlige kildene internt, til de lokale NAV-kontorene. Jeg har målt kontekstualiseringen opp mot en best practice modell som er utarbeidet etter en dokumentstudie fra relevant forskning.

Studien har vært en kvalitativ studie med dokumentstudie av forskningsmateriale og en dokumentstudie av de skriftlige kildene i NAV, og jeg har hatt en komparativt kvalitativ studie av to NAV-kontor.

Konklusjonen er at ideen om organisering *ikke* har blitt kontekstualisert inn i de politiske føringene og de skriftlige kildene jeg undersøker i NAV. Allikevel så har det skjedd en modifisert kontekstualisering på NAV-kontorene, noe jeg argumenterer må stamme fra utviklingsarenaer igjennom en kontinuerlig oversettelsesprosess jmf. Røviks (2016) beskrivelse av spiral som oversettelsesprosess.

Det har også gjennomgående, men i varierende grad av idemessig representasjon, blitt kontekstualisert oppfølging ihht. best practice modellen i både de skriftlige kildene, og på NAV-kontorene, med blandet bruk av den reproduserende modus og modifiserende modus.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.1.	Problemstilling.....	2
1.2	Organisering i NAV.....	2
1.3	Kort om de unge under 30 år	4
2	Teoretisk rammeverk.....	6
2.1	Kontekstualisering	6
2.1.1	Kontekstualiseringens arenaer og aktører	6
2.1.2	Kontekstualiseringsregler	7
2.1.3	Oversettelses – og omformingsregler.....	7
3	Metode og design	9
3.1	Design	9
3.2	Utvalget	9
3.2.1	Den eksterne dokumentstudien	9
3.2.2	De skriftlige internkildene.....	11
3.2.3	Intervjuutvalget	12
3.3	Datainnsamling og analysen	12
3.3.1	Dokumentundersøkelsen	12
3.3.2	De interne kildene i NAV.....	13
3.3.3	Intervju	13
3.4	Min rolle som intervjuer og etiske problemstillinger	14
3.5	Studiens validitet, reliabilitet og kvalitet	14
4	Analyse.....	16
4.1	Best practice	16
4.1.1	Organisering av ungdomsteam.....	16

4.1.2	Oppfølging av ungdomsteam	16
4.2	Kontekstualisering i de skriftlige kildene i NAV	19
4.2.1	Politiske føringer	19
4.2.2	Navet	23
4.2.3	Oppsummering	27
4.3	Kontekstualisering ved NAV- kontorene	28
4.3.1	Fakta om NAV kontorene og informantene	28
4.3.2	Organisering og ressursfordeling	29
4.3.3	Arbeidsmetodikk og oppfølging.....	33
4.3.4	Oppsummering	41
5	Avslutning	43
	Referanseliste	45
1.	Vedlegg: Presentasjon av kilder fra dokumentstudie	1
2.	Vedlegg: Intervjuguide.....	1

Figurliste

Figur 1	Hovedtall om arbeidsmarkedet. (NAV, 2019).....	5
Figur 2	Oppfølgingens fire punkter.....	17
Figur 3	Sannsynlighet for positiv effekt.....	18
Figur 4	(NAV, 2016).....	25
Figur 5	NAV-kontorenes besvarelser sett opp mot de 10 oppfølgingspunktene (Frøyland, et al., 2016).....	36
Figur 6	Oversikt over bruk av tiltak	40

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Bestillingen til NAV er å få flere i arbeid og færre på trygd. Unge har helt siden starten vært identifisert som en prioritert målgruppe. Det er viktig ikke bare for den enkelte, men også for samfunnet at unge får komme inn på arbeidsmarkedet og bidra.

Vi vet at å stå utenfor arbeidslivet medfører utenforskap og risiko for å ende opp med uføretrygd. På tross av at unge har hatt stort fokus i NAV siden sammenslåingen har unge uføre mellom 18-29 år økt i andel fra 1,1 – 2,3% (Ellingsen, 2019).

Å forebygge og forhindre utenforskap forfølges derfor bredt fra regjeringen, instanser innen oppvekst og arbeid, og samfunnet for øvrig. Det finnes også bred forskning, både nasjonalt og internasjonalt, om hvordan en kan forebygge og følge opp ungdom (se eksempelvis Hyggen (2015), Widding-Havnerås (2016)).

Regjeringen har gjennomført flere tiltak for ungdom i NAV-regi. Unge i hele landet skal så raskt som mulig få den hjelpen de trenger til å fullføre utdanning eller få seg jobb. (Arbeids og Sosialdepartementet, 2017).

Et av svarene ved NAVs lokalkontorer i kommunene har vært å organisere egne team som følger opp ungdom. Denne formen har etter hvert blitt mer og mer vanlig, og er i dag brukt på mer enn 90% av kontorene (Strand, et al., 2015).

Jeg har jobbet i NAV med oppfølging på lokalkontor i over seks år. I 2018 gjennomgikk vårt kontor en større organisasjonsendring, der vi blant annet opprettet et eget ungdomsteam. Som fagleder søkte jeg etter informasjon om organisering av ungdomsteam og oppfølging av ungdommer i våre interne skriftlige kilder, samt ved å bruke nettverk, delta på samlinger o.l. Jeg fant imidlertid lite konkret skriftlig informasjon. Fra de kontorene jeg fikk innblikk i fant jeg at de hadde forskjellige tilnærminger til oppfølging av ungdom; for eksempel brukte enkelte kontor gruppebasert oppfølging i stor grad, og andre hadde ikke det i det hele tatt. Det var også forskjellige måter å organisere ungdomsteam på mtp. tillagte oppgaver. Jeg lurte på hva forskning sier vi bør gjøre, og hvorfor jeg ikke finner mer av forskning i våre kilder til tross for at dette er et stort emnefelt. Jeg ønsket derfor å undersøke hva forskningen sier om

organisering av ungdomsteam og oppfølging for å få ungdom i arbeid. Videre ønsket jeg å finne ut om forskningen spres og fortolkes nedover i NAV-systemet. I den forbindelse har jeg valgt å gjøre en dokumentstudie for å finne frem til forskningen og litteraturen på området, for deretter å finne ut om forskningen oversettes og kontekstualiseres på ulike nivå i NAV (jf. Røvik 2016).

Dette vil forhåpentligvis kunne gi meg en faglig forankring slik at jeg kan ta et kunnskapsbasert valg i det videre arbeidet mitt i NAV om hvordan vi kan oversette og kontekstualisere ungdomsteam ved vårt kontor.

1.1. Problemstilling

Røvik (2016) har utviklet en teori om hvordan eksterne og globale ideer oversettes når de møter lokale organisasjoner. Teorien beskriver kontekstualisering, - når ideer oversettes til praksis. Den går nærmere inn i oversettelseskjeden, og kontekstualiseringsregler.

Kontekstualiseringsreglene deles inn i innskrivingsregler, - hvordan en ide skrives inn i en organisasjon med lokale referansepunkter, og oversettelsesregler, - hvordan ideen blir iverksatt ved å legge til, trekke fra eller justere ideen.

Med bakgrunn i denne teorien ønsker jeg å drøfte følgende spørsmål:

Har ideen om organisering av ungdomsteam, og oppfølging av ungdom blitt kontekstualisert i NAV? Jeg har valgt å følge en oversettelsesprosess gjennom flere organisatoriske nivå, fra de sentrale politiske føringene, de skriftlige kildene internt, til de lokale NAV-kontorene.

1.2 Organisering i NAV

I 2006 ble det som har vært omtalt som den største velferdsreformen i nyere tid lansert. Trygdeetaten, Sosialkontoret og Aetat ble slått sammen og fikk navnet NAV. Etaten som i dag består av om lag 14000 statlige ansatte og 5000 kommunalt ansatte, er organisert under Arbeids- og sosialdepartementet. Samfunnsoppdraget er å få flere i arbeid, og færre på stønad, samtidig som de som trenger det skal få rett ytelse til rett tid.

NAV er organisert i tre strømlinjer: arbeid og tjenestelinjen, ytelseslinjen, og økonomilinjens. NAV-kontoret hører til under arbeid og tjenestelinjen. Kontorene har et fylkeskontor over seg som har ansvar for å følge opp, koordinere og støtte lokalkontorene samt andre spesialenheter som fylket har ansvaret for. Dette gjøres gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling (NAV, u.d.), det er den statlige siden av NAV. Men NAV kontorene er et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune som skal yte både statlige og kommunale arbeids- og velferdstjenester til hver enkelt kommune. Det lokale partnerskapet har handlefrihet til å finne løsninger for NAV-kontoret som er tilpasset lokale behov og utfordringer. Kommunene har også frihet til å velge hvor stort tjenestetilbud de ønsker å tillegge NAV kontoret, foruten en minstepakke som er tjenester etter Lov om Sosiale tjenester. Dette gjør at kontorer kan være utformet meget forskjellig, og inneholde ulike tjenestetilbud. Eksempelvis har noen NAV kontor flyktningetjenester i NAV kontoret og andre ikke. Kontorene får også tildelt personalressurser basert på kommunenes innbyggertall. Derfor varierer kontorstørrelser fra tre ansatte til langt over hundre på ett kontor.

Dette er viktig å ta med seg for å forstå hvordan ideer eventuelt kontekstualiseres ved det enkelte NAV-kontor. Det er ikke nødvendigvis slik at «one size-fits all». Disse forskjellene til tross, alle kontorer er forventet å gi et likeverdig tilbud til innbyggerne, som skal levere på NAV sin visjon om å gi mennesker muligheter og øke deltakelse i arbeid. For å klare dette har det helt siden NAV-reformen ble lansert, vært forsøkt ut ulike former for organisering ved det enkelte kontor. Noen kontor har vært og er fremdeles preget av et stort skille mellom statlige tilsette og kommunalt ansatte, noe som også fremkommer i en Fafo-rapport fra 2016 (Bråthen, et al., 2016). Andre kontorer har beveget seg fra å ha hva som kalles generalist-modellen, hvor alle arbeidsoppgaver fordeles og alle jobber med alt, til mer spesialisering i forhold til arbeidsoppgaver. Det vil si egne team som jobber med sykemeldte, arbeidsoppfølging av dagpengemottakere, sosialhjelpsmottakere, og også egne team som jobber med ungdommer.

Den nevnte Fafo-rapporten handlet om unge sosialhjelpsmottakere i storbyene (Bråthen, et al., 2016). Her kom det frem at 90% av kontorene i spørreundersøkelsen enten hadde i ungdomsteam, en ungdomskontakt eller begge deler. Denne rapporten var gitt ut i 2016, og trenden med ungdomsteam har fortsatt slik at det nå er nærliggende å tro at denne formen for organisering har økt år for år. Rapporten til Fafo nevnt over her konkluderer med at arbeidet rettet mot unge brukere i storbyene i stor grad er spesialisert, men fremhever at denne spesialiseringen tar ulike former. Forskjeller i størrelsen på teamene gjør at enkelte kontorer

har større muligheter for å splitte opp og fordele oppgaver alt etter hvilke behov den enkelte bruker har for ytelser og oppfølging.

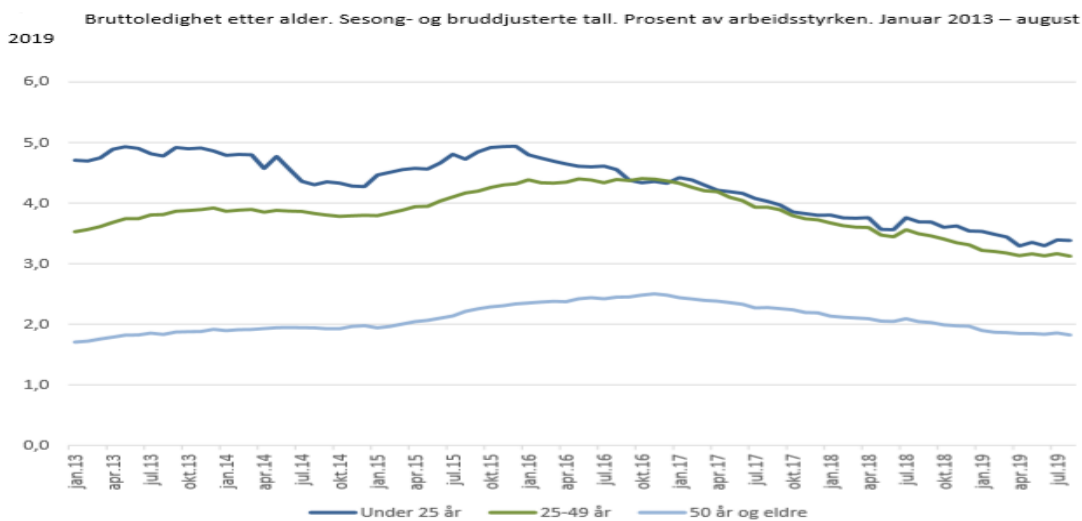
1.3 Kort om de unge under 30 år

Ungdom er i NAV definert til å være de under 30 år og er en heterogen gruppe med ulike bakgrunn, kompetanse og oppfølgingsbehov. I en Fafo-rapport fra 2015 summeres godt opp spekteret av utfordringer innenfor denne aldersgruppen:

Disse NAV-brukernes problematikk kan inkludere manglende formell kompetanse og arbeidserfaring, ulike helseutfordringer inkludert psykiske lidelser og rusproblemer, ustabil familiebakgrunn, lese- og skrivevansker og unge med innvandrerbakgrunn og begrensede norskkunnskaper. (Strand, et al., 2015)

I en Fafo-rapport fra 2016 som fokuserer på unge sosialhjelpsmottakere, sies det noe om årsakene til at de faller utenfor ordinære løp:

«Bak de ulike forklaringene på hvorfor ungdom faller utenfor skole og arbeidsliv, ligger det for mange en komplisert livssituasjon med problematiske familieforhold, omsorgssvikt og barnevernsproblematikk. Andre har et skoleløp preget av alvorlige lærevansker, med gjentatte nederlag faglig og sosialt, eller de har særskilte tilleggsutfordringer knyttet til sosial angst, fysisk helse, ADHD, atferdsproblemer og rus.» (Bråthen, et al., 2016)



Kilde: NAV

Figur 1 Hovedtall om arbeidsmarkedet. (NAV, 2019)

Som figuren over viser så er det de yngste som har høyest arbeidsledighet. Vi vet at det å falle utenfor arbeidslivet kan føre til uføretrygd. Til tross for høyt fokus på oppfølging av denne gruppen, så har unge uføretrygdde mer enn doblet seg fra ca. 8000 unge uføretrygdde i 2010 til 19 000 unge uføretrygdde i 2019 så skjønner vi at det er viktig at vi klarer å gi denne gruppen det de har behov for (NAV statistikk, 2019).

2 Teoretisk rammeverk

For å kunne diskutere problemstillingen har jeg valgt å støtte meg til translasjons- eller oversettingsteori, slik den er utformet av Røvik (2016). I boken ‘Trender og Translasjoner’ har Røvik utviklet en pragmatisk inspirert teori som kalles translasjonsteorien. Sentrale begreper her er dekontekstualisering og kontekstualisering. Enkelt forklart handler det om å oversette en praksis til idé – dekontekstualisering, for så å oversette ideen til en spesifikk praksis igjen – kontekstualisering.

Røvik argumenterer for at kunnskapsoverføring ikke er en suksessoppskrift som igjennom rasjonelle teknikker og planlegging kan hentes ut og overføres mellom organisasjoner som et objekt. Snarere, at en igjennom en pragmatisk fortolkning kan gjøre dette igjennom idémessige representasjoner, og at en må se dette som en transformasjonsprosess hvor noe legges til, noe trekkes fra og andre ting tilpasses eller blandes.

I denne oppgaven er det denne transformasjonen jeg forfølger: fra et internasjonalt forskningsmateriale som innlemmes i skriftlige norske politiske føringer og inn i det sentrale NAV-systemet, frem til det lokale NAV-kontoret. Jeg vil derfor videre fokusere på kontekstualisering og begrepene som dekker dette fenomenet.

2.1 Kontekstualisering

2.1.1 Kontekstualiseringens arenaer og aktører

Røvik beskriver den ‘hierarkiske oversettelseskjeden’ som et kjent modernistisk – rasjonalistisk forklaringsmodell for hvilke arenaer og aktører som er involvert ved oversettelse. Kort forklart har disse et veldig top-down hierarkisk fokus. Disse fem forestillingene har Røvik supplementert og modifisert gjennom fire nye forklaringsmodeller:

1. **Utviklingsarenaer:** En viktig oversettelsesarena kan være arrangerte konferanser, kurs, seminarer og studier
2. **Lokalt mangfold;** En idé trenger ikke springe ut fra èn sentral versjon, men kan komme fra ulike versjoner
3. **Spiral;** Røvik argumenterer for at en idé ikke nødvendigvis blir mer og mer materialisert, men kan løpe som en spiral vekselvirkning mellom abstrakte og materialiserte former, og kan altså dekontekstualiseres og rekontekstualiseres.

4. **Soppmodellen;** utfordrer ideen om at spredning og oversettelse foregår etter et sekvensielt mønster, men at det kan springe ut simultant flere steder i organisasjonen samtidig

Jeg vil igjennom denne oppgaven se etter disse kontekstualiseringsarenaene, og se om noen av disse elementene kan forklare eller medvirke til forståelse for hvordan ideene har materialisert seg i NAV både igjennom skriftlige og praksisrelatert representasjon.

2.1.2 Kontekstualiseringsregler

Røvik beskriver at ved oversettelse fra en kontekst til en annen vil en ofte trenge å overføre konteksten fra en lokal kontekst til en annen, noe han kaller 'lokalisering'. Dette skjer ofte uplanlagt, og skjer ved at det knyttes lokale 'markører', eller referanser til ideen. Videre at ideen må 'tidsmarkeres' ved at ideen skrives inn i en fortelling med lokal fortid, samtid og fremtid.

Et eksempel på dette er for eksempel når det utarbeides en garanti for å følge opp ungdommer tett, og denne garantien gis navnet «ungdomsinnsatsen». Ideen har nå blitt lokalisert til konteksten inn i NAV, og tidsfestet til når garantien ble utarbeidet.

2.1.3 Oversettelses – og omformingsregler

Røvik beskriver dette som spesifikke oversettelses – og omformingsregler, som sier noe om hvordan innholdet omformes igjennom kopiering, addering, fratrekking og omvandling.

Røvik deler dette inn i tre omformingsmoduser:

Den reproduserende modus: Organisasjoner og oversettere som forsøker å gjenskape og kopiere det som oversettes uten spesifikk endring. Ifølge Røvik er det en sammenheng med hvor oversettbart og overførbart trekk som skal overføres, og sannsynligheten for at en kan anvende kopiering. Argumentet er at praksisen er mer oversettbar desto mer eksplisitt praksisen er, desto mindre innvevd praksisen er, og desto mindre kompleks den er. Det vil da være lettere å lage en idemessig representasjon som kan overføres til en ny organisasjon. En annen viktig dimensjon er forskjellen på konteksten praksisen oversettes fra og konteksten den oversettes til, hvor argumentet er at jo likere konteksten er, dess lettere å overføre.

Den modifierende modus: Oversettere som til en viss grad omformer og tilpasser det som oversettes igjennom addering og fratrekking. I begrepet addering ligger det også å oversette det uuttalte eksplisitt, og legge til noe i prosessen. Dette gjøres også ved forsterking av meninger eller elementer fra den opprinnelige prosessen. Fratrekking beskriver Røvik imidlertid som en implisitering hvor noe spesifikt uttrykt og meningsbærende dempes ned eller gjøres mer generell. Røvik gjør også oppmerksom på at addering og fratrekking som ikke var tilsiktet forekommer.

Den radikale modus: Oversettere bruker ideer mer som inspirasjonskilde som kan brukes som ingrediens i lokale innovasjoner igjennom en oversettelsesregel som Røvik kaller omvandling. Det kan si grunnleggende endring av en praksis igjennom form og innhold. Her gjelder motsatt forhold fra den reproduserende modus; dess vanskeligere oversettbar en praksis er, og jo mer ulik konteksten er, dess mer sannsynlig er det at en omvandler ideen i radikal modus.

Ifølge Røvik er det slik at dersom en ide har ikke er forankret i lovverk eller prosedyrer så er det mye større mulighet for lokale omvandlinger.

Når jeg identifiserer en best practice så vil jeg se etter momenter som tilsier hvilke oversettelsesregler som kan bli brukt. Jeg vil videre igjennom analysen på kontekstualiseringen på de forskjellige nivåene forsøke å identifisere hvilken modus og omformingsregler som er anvendt i translasjonen fra forskningsbasert informasjon til praksis.

3 Metode og design

3.1 Design

Ifølge Jacobsen (2016) er det viktig å velge et undersøkelsesdesign utfra formålet. Er det ønskelig å generalisere statistisk, og dermed kunne generalisere funnene, eller det det ønskelig å kunne danne en teoretisk generalisering igjennom noen få utvalgte undersøkelsesenheter hvor en går i dybden?

For meg er det ikke et poeng å kunne generalisere eksternt. Jeg ønsker å forstå kontekstualiseringsprosessen, reisen ideene har tatt på flere nivåer, altså både igjennom det skriftlige, og ut i praksis. Kanskje kan jeg komme frem til noen hypoteser og teorier innen mitt tema. Jeg har mange variabler, og innså dermed at jeg trenger et intensivt opplegg med få enheter for å kunne få en god nok detaljert beskrivelse. Derfor har jeg valgt et kvalitativt opplegg som kombinerer dokumentstudie, samt komparativt intervju.

Dokumentstudie av forskning skal lede frem til noen konkrete punkter som bred forskning henter frem er viktig i oppfølging av ungdom for å få dem ut i arbeid, samt punkter om hva forskning sier om organisering av ungdomsteam i NAV. Jeg har valgt å se på dette som en ide på reise, en suksessoppskrift, og vil deretter se om, og i hvor stor grad, jeg finner disse punktene igjen i NAV. Det vil jeg gjøre på tre nivåer; politiske føringer, det skriftlige i NAV og praksisen ved to NAV-kontor.

3.2 Utvalget

Utvalget mitt består av den eksterne dokumentanalysen, de skriftlige kildene til NAV, og intervju med informanter fra to NAV kontor, som jeg vil redegjøre for under:

3.2.1 Den eksterne dokumentstudien

I den eksterne dokumentstudien ville jeg gå for et strategisk utvalg. Ifølge Jacobsen (2016) har dokumentstudie den ulempen at det allerede er gjort en utsiling av informasjon. Det finnes mye forskning iverksatt av NAV direkte inn mot NAV sitt arbeidsområde, men jeg ønsket et bredere utvalg for å justere for en del av den utsilingen, samtidig som jeg ønsket å ha noe av

forskning som er gjort direkte opp mot NAV. Slik ville det bli mulig å finne ut om forskningen skiller seg fra det internasjonale til forskning gjort i studier inn mot NAV. Dette vil rette seg mot hva forskning sier om oppfølging av ungdommer for å få dem i arbeid. I tillegg ville jeg se etter konkret forskning rettet inn mot organisering av ungdomsteam.

Jeg startet med et søk i Oria sin søkemotor med søkeord som «ungdom, oppfølging, arbeid» (332 treff), og «unge utenfor arbeid» (1647 treff).¹ For å redusere mengden og kvalitetssikre kildene satte jeg som kriterium at de måtte være fagfelle-vurdert, og ikke eldre enn fra 2014. Et videre kriterium var at kilden måtte ha en mulighet til å kunne generalisere statistisk, og derfor ha et visst omfang i forskningen. Igjennom sammendragene til mange kilder på emnet så jeg fort hvorvidt dette kunne inngå som et av mine dokument, og når undersøkelsene hadde vært for små, eller ikke traff helt på det jeg var ute etter, fant jeg nye kilder igjennom referanselister, slik som for eksempel masteroppgaven til Lindhagen (2014) som berører arbeidsmetodene til NAV.

Jeg valgte til slutt fire hovedkilder til min dokumentstudie som alle er tilknyttet seriøse forskningsinstitutter. Det første er en stor metaanalyse av effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Nord-Europa (Hardoy, et al., 2017), deretter en rapport fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) basert på tidligere utgitt materiale om unge utenfor utdanning og arbeid i Norden (Hyggen, 2015). Disse to kildene samler mengder med forskning og litteratur på feltet i Norden og nord-Europa, og førstnevnte var den største undersøkelsen jeg fant som dermed anses som meget representativ for et stort forskningsmateriale. Den tredje publikasjonen er en evaluering av utviklingsarbeid fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) knyttet til oppfølging av utsatt ungdom i NAV (Frøyland, et al., 2016), og den siste er en rapport fra Fafo som har en undersøkelse med blandet metode om NAV kontorenes oppfølging av unge brukere (Strand, et al., 2015). De to siste kildene spisser forskningen inn mot den type oppfølging og område jeg selv skal skrive om. Fafo rapporten er også den eneste som tar for seg organisering av ungdomsteam. Kildene vil heretter refereres til som Metastudien, Nova-rapporten, Afi-rapporten og Fafo-rapporten. Kildene er nærmere presentert i vedlegg 1.

¹ Oria beskrives som en felles portal til det samlede materialet som finnes ved de fleste norske fag- og forskningsbibliotek.

3.2.2 De skriftlige internkildene

For å kunne følge oversettelseskjeden har jeg startet på toppen, med den siste stortingsmeldingen, St. Mld. 33 (2015-2016), og siste stortingsproposisjonen, Prop 1. S (2016-2017). Basert på disse utledes et årlig mål og disponeringsbrev fra arbeids og velferdsdirektoratet som sendes ut til fylkene og deretter de enkelte NAV kontor, og gir de overordnede føringer for virksomheten, «og skal legges til grunn for virksomhetsplanleggingen». Dette er dermed det viktigste styrende dokumentet for den statlige siden av NAV. Disse tre vil videre refereres til som «politiske føringer» til NAV.

Det neste leddet blir de interne kildene til NAV. Vi vet at det finnes mange interne kilder til føringer på oppfølging som er en del av kontekstualiseringen; herunder ukentlige mailer på Fylkesledd, fra ulike ledere (enhetsnivå, fagledere), samlinger og kurs, fagmøter, bruk av ulike digitale plattformer som Yammer, teams m.m.

For å ha noe konkret og statisk har jeg valgt internsiden til NAV, som heter NAVET. Her finnes rutinebeskrivelser, grensesnitt, føringer fra fylket og direktoratet. Det som er viktig om oppfølging og organisering bør befinne seg her.

Som nevnt under 1.2, organisering i NAV, har NAV et fylkesledd i hvert fylke som styrer NAV kontorene. NAVET er også bygget opp slik; det har en landsdekkende del som gjelder for Norge, og så har hver fylkesledd sin interne del hvor fylkesspesifikke informasjon og retningslinjer proklameres. I tillegg til å ta med den generelle landsdekkende delen, måtte jeg også her ta et utvalgt for å holde meg innenfor begrensningene satt i denne oppgaven.

For å kunne se kontekstualiseringen av forskningsbasert informasjon, og for å se om en finner lokalt mangfold og ulike innskrivingsregler og bruk av oversettelses- og omformningsregler ønsket jeg å se på to fylker. Jeg ønsket å finne fylker – og for intervjuene, - kontorer, som er like på mange dimensjoner, for å se om det kan hjelpe til med å finne forskjellig kontekstualisering både i det skriftlige, men også ut i praksis på NAV kontor. I NAV har Vest Agder og Øst Agder slått seg sammen til ett fylkeskontor som 'Agder'. Jeg valgte derfor Rogaland og Agder som enheter. De har nærhet i forhold til lokasjon, er kystfylker og har mange mellomstore kontor, de er ikke mer enn 0,2 prosentpoeng i fra hverandre ift. arbeidsledighet, og har like stor prosentandel på tiltak (pr. september 2019) (NAV, 2019). I forhold til utvalget på de skriftlige kildene vil jeg da se på alt skriftlig som er felles for alle kontor, og se på fylkessidene for utvalget, alt innenfor Navet.

3.2.3 Intervjuutvalget

I forhold til utvalg på intervjudelen, var det egentlig ønskelig med fire kontorer fordelt på de to fylkene nevnt ovenfor, for også å se hvorvidt det er forskjell fra kontor til kontor i de samme fylkene i tillegg til på tvers av fylkene. Imidlertid støtte jeg på problemer med å få frivillige intervjukandidat til det tredje og fjerde kontoret, og på grunn av både tid og omfang i oppgave ble det besluttet å ha ett kontor i hvert fylke.

Utvalget til intervjuene består av lokale NAV kontor, som er enheten. Den absolutte enheten er veilederen som er informant og som representerer kontoret. Jeg identifiserte først hvilke like parametere jeg ville ha for utvalget mitt. Utvalget skulle ikke ha for store forskjeller i antall ansatte på kontoret og jeg gikk da for et middels stort NAV kontor, informantene skulle ha minst 3 års arbeidserfaring innenfor NAV, og måtte tilhøre et ungdomsteam.

Jeg sendte deretter mail til fylkesledelsen i NAV Rogaland og ba om bistand til å finne utvalg og aktuelle informanter som fylte disse kriteriene i Rogaland, samt bistand til å formidle forespørselen til fylkesledelsen i Agder. Fylkesledelsen ved hvert fylke fant så frem til et aktuelt kontor, og ledelsen på kontoret bisto i å finne en aktuell informant.

3.3 Datainnsamling og analysen

3.3.1 Dokumentundersøkelsen

Etter å ha sjekket at ingen av kildene bruker hverandres datamateriale, gikk jeg igjennom kildene. Jeg bestemte meg for å se de tre første, metastudien, Nova-rapporten og Afi-rapporten opp mot hverandre for å se om jeg fant noen felles forskningspunkter som er særdeles viktig i oppfølging av ungdom og trekke disse ut. Den siste rapporten, fra Fafo handler mer om organisering av ungdomsteam, og er dermed eneste kilde jeg har som går på organisering. Jeg oppsummerer derfor de viktigste punktene fra denne. I forhold til de tre som skulle sammenlignes stilte jeg spørsmålet «hva hentes frem som positiv faktor for å få ungdom ut arbeid», mens jeg for Fafo rapporten stilte spørsmålet «hvilke organiseringsfaktorer trekkes frem som positive i ungdomsteam». Dette ga meg datamateriale som jeg kunne jobbe videre med.

Jeg systematiserte deretter disse dataene etter kategorier, som jeg deretter satte inn i ett skjema for å sidestille og se likheter mellom kategoriene. Det gjorde at jeg kunne danne

overordnede kategorier som operasjonaliserte dataene. De kategoriene som inneholdt minst to av de tre kildene ble tatt med videre som viktige punkter i analysedelen.

Jeg vil trekke disse punktene, samt de viktigste punktene om organisering fra Fafo-rapporten inn mot en «best practice» metode, som er hva jeg i ettertid vil måle kontekstualiseringen inn i de skriftlige retningslinjene og ut i praksis opp mot.

3.3.2 De interne kildene i NAV

Ved gjennomgang av Stortingsproposisjonen og stortingsmeldingen søkte jeg etter ordet «ung», og fikk da for førstnevnte 200 treff, og 149 for stortingsmeldingen. Jeg trakk herfra ut informasjon som går på oppfølging av unge, eller organisering av kontor.

Ved gjennomgang av de interne kildene i NAV har jeg sett etter informasjon om oppfølging, forskning og fakta relatert til ungdomsoppfølging eller organisering, samt rutinebeskrivelser og forventninger som fremkommer om ungdommer på både det generelle NAVET, og fylkessidene for Agder og Rogaland. Dette har jeg gjort ved å gjennomgå sidene systematisk, samt ta søk på «ung» og.

Det jeg har funnet har jeg sett opp mot punktene og oppsummering fra dokumentundersøkelsen. I selve analysen har jeg da sett dette opp mot kontekstualiseringsregler og oversettelses – og omformingsregler.

3.3.3 Intervju

Jeg utarbeidet en intervjuguide, og fikk undersøkelsen godkjent av NSD. Etter å ha fått kontaktdetaljer til informantene fikk de mail med informasjonsskriv om undersøkelsen, samt samtykkeskjema for å bruke opplysningene, og de fikk intervjuguiden for gjennomlesning på forhånd. Vi avtalte et telefonmøte hvor jeg tok opp samtalen på bånd for mer korrekt transkripsjon.

Selve intervjuene ble holdt som en middels strukturert intervjuform hvor jeg vektla at informanten skulle få gi et rikt og detaljert svar igjennom åpne spørsmål. Underveis noterte jeg viktige punkter, og etterpå transkriberte jeg informasjonen ved hjelp av lydopptaket.

I analysen så jeg på de identifiserte punktene fra dokumentundersøkelsen, og satt dette opp mot kontekstualiseringsregler og oversettelses – og omformingsregler.

3.4 Min rolle som intervjuer og etiske problemstillinger

Igjennom denne oppgaven har jeg hatt et bevisst forhold til at jeg som en del av NAV-systemet kan være farget av mine egne erfaringer og forventninger til hvordan det *egentlig* er. Jeg har derfor prøvd å være bevisst på hvilke antakelser jeg har.

I screeningen av intervjuguiden har jeg sett over om noen spørsmål kan være ledende, og prøvd å gjøre disse så åpne som mulig for å redusere muligheten for at min egen erfaring legger frem det jeg tror blir svarene.

Det var også viktig for meg at jeg ikke skulle kjenne til informantene i utvalgskontorene, da det er en risiko at måten jeg selv spør på, eller måten informantene svarer på skal være påvirket av vår relasjon. Jeg har også hatt fokus på å gi god informasjon til informantene om at dette er frivillig, og at de kan trekke sitt samtykke når som helst. Det er en risiko for at siden jeg jobber i NAV så oppleves det som et større press til å delta enn om jeg hadde vært en utenforstående. Men dette er på mange måter ivaretatt av at jeg ikke kjenner til de som har svart nei til sine ledere. Jeg har bare fått informasjon om hvem som har sagt ja til å delta.

Selve informasjonen som samles inn oppleves ikke særlig sensitiv eller følsom. NAV som organisasjon har stort fokus på åpenhet utad, og også at alle medarbeidere har rett til å uttale seg. Kritiske refleksjoner har en tradisjon for å bli mottatt som verktøy til å gjøre organisasjonen bedre.

3.5 Studiens validitet, reliabilitet og kvalitet

Dag Ingvar Jacobsen (2016) forklarer disse begrepene slik:

Har vi fått tak i det vi ønsket å få tak i (intern gyldighet), kan vi overføre det vi har funnet til andre sammenhenger (ekstern gyldighet) Kan vi stole på de dataene vi har samlet inn (pålitelighet)?

For å kunne ta en validering beskriver Jacobsen at vi må se om det er samsvar mellom virkeligheten og beskrivelsen som kommer frem om virkeligheten. Vi kan da se på følgende tre delene:

Gir studieobjektene enn sann representasjon av virkeligheten? Representantene til mine to casestudier tilhørte begge to ungdomsteamene, og har jobbet lenge i NAV. De kan derfor mye om temaet slik at det er nærliggende å tro at de er de riktige kildene, og tematikken er ikke særlig sensitiv. De er førstehåndskilder og står nær fenomenet jeg forsker på.

Dokumentene jeg har valgt fra den eksterne analysen er valgt med sikte på å ha et bredt utvalg, og de interne skriftlige kildene er mer statiske og skal vise organisasjonen sin gjeldende praksis.

Gir forskeren en sann representasjon av data?

I denne oppgaven, som handler om enhetene faktisk følger forskning, så kan jeg innhente validering igjennom å la informantene lese oppgaven når den er ferdig. Kjenner de seg igjen i beskrivelsene, når de ser hva jeg måler dem opp mot (forskningsresultatene) vil de være enig i mine konklusjoner?

Gjenspeiler resultatene virkeligheten?

Stemmer resultatene jeg har kommet frem til med annen forskning?

En svakhet i dokumentasjonen, og dermed også overfor gyldigheten i denne oppgaven, er det enorme endringstempoet som skjer i NAV; både i forhold til organisering, regelverk og føringer, men ikke minst også måten digitalisering påvirker og endre måten NAV jobber på. Forskningsarbeid fra 2015, eksempelvis Fafo-rapporten, som ser på oppfølgingsarbeid overfor unge arbeidssøkere har ikke tatt med seg inn de nye digitale oppfølgingsverktøyene som ble lansert i en rekke pakker fra 2016.

Det er også vanskelig å si at studien er gyldig eksternt

I forhold til pålitelighet kan jeg ikke utelukke at jeg som intervjuer har påvirket informantene, men som påpekt i forrige kapittel har jeg forsøkt å ta høyde for dette. Informanten har vært informert og intervjuet planlagt, og begge har hatt noen timer til å se over spørsmålene, og jeg har vært nøye med registrering av data for å få så pålitelige data som mulig.

Videre har jeg forsøkt å være transparent i forhold til mine valg av undersøkelsesdesign og utvalg, min rolle i det hele.

4 Analyse

4.1 Best practice

Her vil jeg på bakgrunn av de fire kildene jeg har fra dokumentstudien, trekke frem noen punkter som jeg vil se etter i kontekstualiseringen av forskningen på området inn i den videre analysen. Dette utvalget vil anses som en slags 'best practice', som jeg kan sammenligne de videre funnene med.

4.1.1 Organisering av ungdomsteam

Fra Fafo rapporten har jeg trukket ut følgende 6 punkter i forhold til organisering av ungdomsteam:

1. Ungdomsteam bør romme alle funksjonene til et NAV kontor
2. Ha en egen leder som leder både statlig og kommunal del
3. Fra oppfølgingsheftet tilhørende forskningsrapporten til Fafo (Frøyland & Maximova-Mentzoni, 2016) fremkommer det at en ikke bør følge opp mer enn 25 brukere
4. Spesialisering innad i teamet er bra
5. Egne lokaler utenfor NAV kontoret
6. Eget kommunalt tiltak i regi av NAV kontoret som driver arbeidsforberedende opplæring for de unge brukerne

Slik denne praksisen nå er presentert er den relativt oversettbar ettersom dette kommer i en lite innveiddrakt, lite kompleks og relativt eksplisitt. Jmf. Røviks (2016) teori vil det være mulig å overføre dette i en reproduserende modus.

4.1.2 Oppfølging av ungdomsteam

Fra dokumentstudien fant jeg litt ulik terminologi, men overraskende mye av de samme funnene av hva som virker. Fra kildene, Metastudien, NOVA rapporten og Afi rapporten hentet fram disse fire viktige punktene som skal brukes til å måle kontekstualiseringen inn i NAV:

Tiltak som ligner mest på ordinære ansettelser	Forsterket aktivering	Opplæringstiltak	Tverrfaglig samarbeid
Lønnstilskudd, ordinært arbeidsforhold m oppfølging, tilskudd på arbeidsplass.	Tett oppfølging, sosialfaglig oppfølging, oppfølgingsmetodikk, motivasjons og mestringsarbeid, veiledning og jobbsøkerkurs til unge, tidlig intervensjon, individuell tilpasning	ordinær utdanning eller kombinasjon av arbeid og skole, (inkluderer ikke kortere kurs og opplæring)	Samarbeid på tvers av aktuelle instanser, som arbeidsgiver, behandlingsapparat, skole, oppfølgingstjeneste etc.

Figur 2 Oppfølgingens fire punkter

Av disse gruppene er det 'forsterket aktivering' som rommer mest. Jeg tar derfor med AFI-rapporten sine ti identifiserte punkter for tett og individuell oppfølging som jeg kan bruke til å måle disse begrepene litt mer nyansert:

Oppfølgingstypologi: En losfunksjon framstår som svært hensiktsmessig gjerne i kombinasjon med kortvarig gruppebasert motivasjonsarbeid. Losmodellen framstår som viktig fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der.

Hvem som følges opp: Evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, deres familier, arbeidsgivere og skole vil gi en bedre utgangsposisjon.

Oppfølgingstema: Både sosial innlemmelse, fag eller arbeidsoppgaver, helse og livet ellers kan være sentrale tema. Tilstrekkelig oppfølging må sikres på alle disse områdene.

Faser for oppfølging: Behovene vil variere, men det ideelle er at oppfølger kan bidra både før, under og etter at jobb eller skole er etablert. Ideelt er det å kunne tilby tidsbegrenset oppfølging. Fasilitering av naturlig bistand er sentralt for å oppnå varig oppfølging.

Tilgjengelighet og reaksjonstid: God tilgjengelighet og rask respons (samme dag) er vesentlig i arbeid med utsatte ungdommer og framstår som et av de mest sentrale kriterier.

Treffpunkt og base for oppfølgingen: Trygge og inkluderende møtesteder er viktig. Det er gode erfaringer med egne NAV-ung filialer, men også andre muligheter kan fungere.

Kapasitet og intensitet i oppfølgingen: Utsatte ungdommer trenger tidvis tett bistand. Å kunne tilby 1 til 1 oppfølging i kortere perioder vil være en fordel.

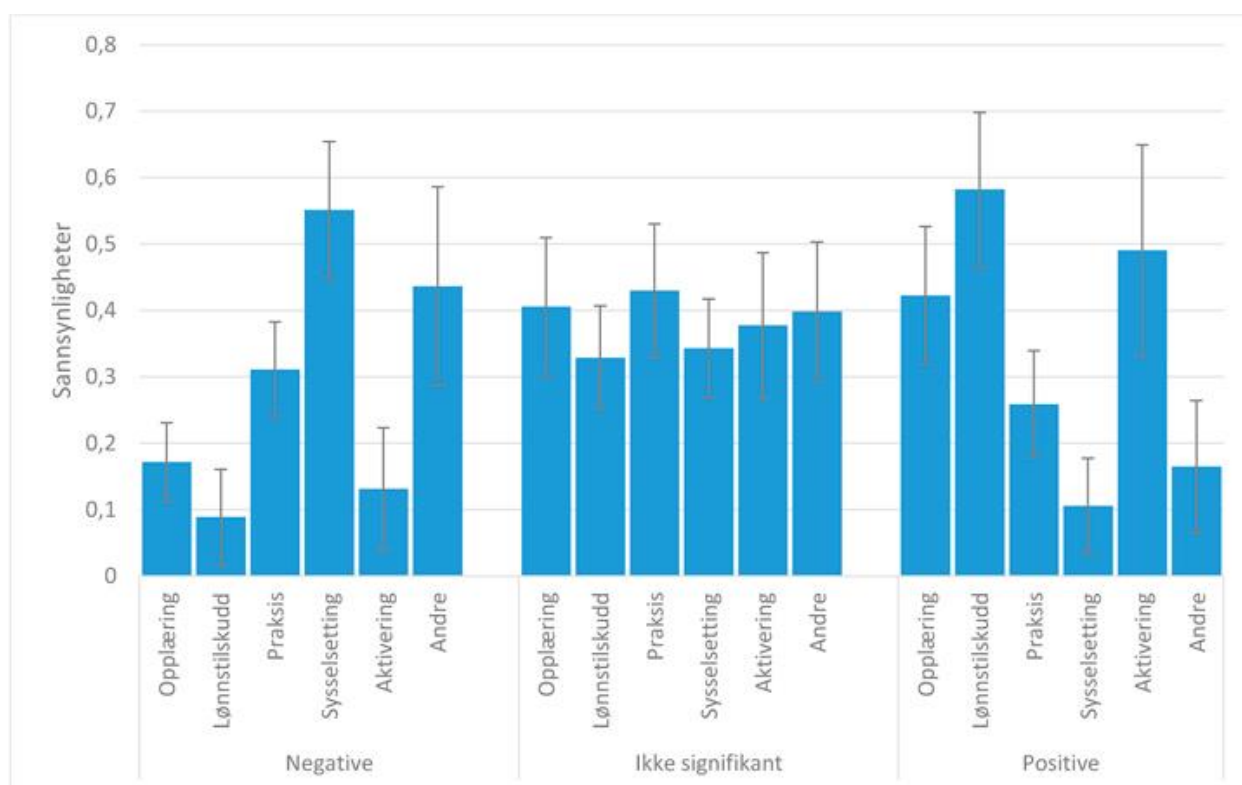
Grad av aktiv oppsøking: Et lokalmiljø som oppsøker ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp, står sterkere og bedre rustet. Vi har kalt dette oppsøkende oppfølging.

Forebyggingsvinkling: En oppfølging som bare er reaktiv (rykker ut ved problemer) er for passivt. Oppfølgingen bør ha fokus på å forebygge frafall, men også å fremme inkludering.

Metodisk orientering: En kombinasjon av fokus på situasjonen her og nå (problemfokus) med et mulighets- og ressursfokus for framtida framstår som viktig brukt igjennom metodeverktøy som motiverende intervju eller lignende.

(Frøyland, et al., 2016)

Denne figuren fra Metastudien viser også sannsynligheten de ulike tiltakene har for å gi effekt:



Figur 3 Sannsynlighet for positiv effekt

Kilde: (Hardoy, et al., 2017)

En ser da at lønnstilskudd, som hører til under «tiltak som ligner mest på ordinære ansettelser» er det som definitivt gir størst sannsynlighet for positiv effekt for at ungdom skal komme i arbeid, mens «aktivering» scorer nest best og er et komplekst punkt.

Vi ser her på en temmelig kompleks praksis med mange elementer. Det er ikke usannsynlig at den modifierende modus med å legge til eller trekke fra elementer brukes. Også den radikale modus er selvsagt en mulighet, men praksisen har i utgangspunktet ikke ulik kontekst og anses som relativt oversettbar, selv om det er komplekst.

4.2 Kontekstualisering i de skriftlige kildene i NAV

4.2.1 Politiske føringer

I dette kapitlet vil jeg se på kontekstualiseringen av den tidligere identifiserte ‘best practice’ i Stortingsmeldingen 33 (2015-2016), stortingsproposisjon 1 (2016-2017), og Mål og Disponeringsbrev 2019 (Arbeids- og tjenestesteddirektør, 2019). Heretter kalt Stortingsmeldingen, Stortingsproposisjonen og MD-brevet.

Jeg ‘intervjuet’ dokumentene og spurte etter hvordan en skal organisere ungdomsteam. I Stortingsmeldingen refereres det til Fafo rapporten fra 2015 (Frøyland, et al., 2016), - som også er en av mine kilder i dokumentstudien, her fremkommer det at 83% av NAV kontorene har ungdomsteam. Videre står det *«Gitt NAV-kontorets mange oppgaver og brukere, og de mange utfordringer velferdssamfunnet står overfor, er det nødvendig å forvalte NAV-kontorets ressurser slik at de kanaliseres til dem som har størst oppfølgingsbehov.»* Det oppfattes i beste fall som en indirekte måte å kommunisere at ungdomsteam er et bra strategisk valg, selv om det på ingen måte er førende. En kjenner igjen punktet om forsterket aktivering inn i det at en skal ha mer ressurser i oppfølgingen. En kan se at ideen er forsøkt lokalisert inn i NAV med fortelling om NAVs kjente utfordringer i stedet for å bare vise til at det er dette forskning mener er viktig. Ideen anses ikke som en ferdig idemessig representasjon fordi det er for vagt og flytende.

I MD-brevet fremkommer det at *«NAV-kontorene må kjenne brukerporteføljene godt og organisere seg slik at målgruppene for inkluderingsdugnaden blir tett fulgt opp mot arbeid i samsvar med mulighetene på arbeidsmarkedet.»*. Målgruppene for inkluderingsdugnaden er identifisert til være *«personer med nedsatt arbeidsevne, unge som ikke har fullført videregående opplæring, innvandrere fra landgruppe 3². Innenfor disse gruppene har personer under 30 år særskilt prioritet»*. Dette gir heller ikke noen representasjon av at NAV kontorene bør organisere seg i ungdomsteam, men åpent gir rom for vurderingene og kontekstualiseringen ned i hvert enkelt kontor.

² flyktninger og familieinnvandring fra Asia og Afrika

I Stortingsproposisjonen fremkommer det «*AFI anbefaler en spesialisering av ungdomsarbeidet i NAV-kontoret, i kombinasjon med tverrfaglige team med statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester med ansvar for oppfølging av ungdom. Det anbefales etablering av lokale arenaer for tverrfaglig samarbeid.*» Her ser vi tilsynelatende en direkte kopiering fra forskningskilden, men translatøren har ikke tatt stilling til første del av setningen om spesialisering av ungdomsarbeid. Det kan derfor virke som om dette er en bevisst utelatelse. Translatør har dermed brukt den modifierende modus, uten å bruke nærmere innskrivingsregler.

Det som står ovenfor er det eneste som fremkommer i de tre dokumentene som omhandler politiske føringer, og som berører temaet organisering. Vi ser dermed en manglende representasjon fra politiske føringer på hvordan NAV kontorene skal organisere seg for å komme i mål med bestillingen om å hjelpe mennesker i arbeid. Dette har sannsynligvis sammenheng med partnerskapsavtalen i NAV kontorene, som lages mellom hver kommune og den statlige delen av NAV og de store variasjonene som forekommer på størrelse av NAV kontor, og hvilke kommunale tjenester som er tillagd hvert NAV kontor.

Det neste spørsmålet til de tre kildene om politiske føringer var hvordan de kontekstualiserer forskningen som sier hvordan en skal følge opp ungdom. Jeg har her silt ut informasjon som sier noe om hvordan oppfølging har vært, og tatt med det jeg anser som videre føringer.

I stortingsmeldingen fremkommer det at «*oppfølging knyttet til inkludering av ungdom i skole eller arbeid må være fleksibel, slik at den kan tilpasses den situasjonen og de behovene som ungdommene har til enhver tid. (...) Tidlig inngripen, tett individuell oppfølging og godt tverrfaglig samarbeid på både helse-, arbeids- og utdanningsfeltet, er viktig for å lykkes med å få unge i jobb eller utdanning.*» Her får vi inn det meste fra oppfølgingsdelen i 'best practice' kapitlet. Translatøren har her brukt den reproduserende modus med lett gjenkjennelig forskningsmateriale. Det er heller ikke 'skrevet inn' i organisasjonen ved lokalisering eller tidsmarkering.

Videre i stortingsmeldingen vises det til at det tidligere har vært tre ulike garantiordninger for ungdom, og det legges føring på å slå disse sammen i en ny ordning «*En slik innretning vil sikre tidlig innsats for unge som har behov for bistand og gi NAV-veilederen frihet til å tilpasse tilbudet etter den enkeltes behov og muligheter lokalt*». Vi finner dette igjen i Stortingsproposisjonen, nå lansert med navnet «ungdomsinnsatsen»: *En ny ungdomsinnsats*

(30 mill. kroner) skal fra 2017 gi et styrket arbeidsrettet tilbud til arbeidssøkere under 30 år som etter åtte ukers ledighet står uten tilbud om arbeid, utdanning eller annen aktivitet.»

Ideen om tett og individuell oppfølging som vi kjenner fra forskning har nå blir skrevet inn i organisasjonen med navnet 'ungdomsinnsatsen' og fått en tidsmarkør. Det er nå også lagt til noe mer om oppfølging; de skal få et tilbud innen åtte uker, og kan derfor forstås som å ha gått over til den modifierende modus da det er lagt til noe. Vi ser dermed en idemessig representasjon som tar form igjennom den modifierende modus fordi translatøren har lagt til og fremhevd at dette skal skje etter åtte uker.

Videre om oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak fremkommer det i

Stortingsproposisjonen: *«Hovedinnsatsen vil være en planlagt og individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten supplert med bruk av opplæringstiltak. Det er særlig viktig å tilby arbeidssøkere kompetansehevende tiltak ved å trappe opp bruken av arbeidsmarkedsopplæring og det toårige og yrkesrettede opplæringstiltaket som ble iverksatt fra 1. januar 2016.»* Videre om dette emnet fremkommer etter hvert i dokumentet: *«Evalueringen peker på at det er en utfordring å realisere forebyggende og oppsøkende arbeid og yte tilstrekkelig tett oppfølging og «losing» av utsatte ungdommer i NAV-kontoret. Det er et potensial i å bedre kompetansen i bruk av ordinære arbeidsplasser som middel for skolegjennomføring og ordinær ansettelse for inkludering.*

Her kjenner vi igjen mye fra 'best practice' utvalget. Individuell oppfølging, fokus på opplæringstiltak og bruk av ordinære arbeidsplasser, - de to tiltakene som i forskningen angis å ha størst sannsynlighet for å gi effekt. Vi ser her et mer omfattende forsøk på å gjøre fakta og forskning om til en praksis, hvor translatør fremhever hva som anses som viktig.

Oversettelsesmodus her er fortsatt den reproduserende modus, men vi ser at forskningsideene har blitt skrevet inn i NAV sin tidslinje og NAV sine begreper.

I MD-brevet hentes også det nye begrepet «ungdomsinnsatsen» inn under målet «Flere unge i arbeid og utdanning»;

«Ungdomsinnsatsen som skal sikre unge under 30 år raskere oppfølging fra NAV-kontoret for å komme i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet videreføres i 2019. Andelen unge mottakere av helserelaterte ytelser skal reduseres. Tidlig og tett oppfølging er viktig for å hindre at unge får lange perioder utenfor arbeidslivet. I den arbeidsrettede oppfølgingen

skal NAV benytte relevante virkemidler, og ved behov for kompetanseheving vurdere bruk av opplæringstiltak. Digital aktivitetsplan og andre verktøy skal brukes aktivt i oppfølgingen.»

Det står også nærmere om bruk av opplæringstiltak under punktet om gjennomføring av regjeringens inkluderingsdugnad; *«For ungdom under 30 år som står utenfor arbeid og utdanning, er det spesielt viktig å styrke bruken av kvalifiserende opplæringstiltak.»*

Her ser vi at det er lagt til andre elementer til ungdomsinnsatsen. Helt utenfor 'best practice ideen' kommer det at andel med helserelevante ytelser skal reduseres. Det er interessant at det ikke presiseres at det er ved utgang av ytelse reduksjonen skal foregå. Det blir imidlertid utenfor denne oppgaven å analysere opphavet til den ideen, annet enn å registrere at den er lagt til begrepet. Vi ser også at kontekstualiseringen om bruk av opplæringstiltak er tonet noe ned ift. stortingsproposisjonen ved å endre presisering fra 'trappe opp' til 'ved behov'. Dette er imidlertid justert noe for i det senere avsnittet som sier *«styrke bruken av»*. Her er også for første gang bruk av digital aktivitetsplan tatt med inn i ungdomsgarantien. Det oppleves som om det her er samlet mer føringene for forventningene til videre oppfølging av ungdommer i NAV. Her er også ideen innskrevet med flere NAV lokaliserte termer, og praksisen er oversatt til at oppfølging også inkluderer aktiv bruk av digital aktivitetsplan. Vi ser nå en praksis som er modifisert, men også som tar mer form.

MD-brevet presiserer også at ungdomsinnsatsen må ses i sammenheng med inkluderingsdugnaden, og annet arbeid rettet mot ungdom i kontorene, og at det må sikres godt samarbeid med andre tjenesteytere.

I tillegg fremkommer det i MD-brevet at det er viktig å benytte tilbud til ungdom som blir tilgjengelig igjennom samarbeidsnettverk til f.eks EURES. Dette anses å være en del av tiltak knyttet opp mot det ordinære arbeidsmarkedet og er således en kontekstualisering som løfter blikket høyere enn kun det lokale arbeidsmarkedet. Sammenlagt ser vi da at MD-brevet har med alle elementene fra vår best practice modell, men at bruk av tiltak som ligner mest på ordinære jobber ikke kommer så godt frem. Det er i hovedsak brukt en lett form for modifiserende modus sammen med innskrivingsregler som lokalisering.

Summert opp ser vi at i disse tre skriftlige politiske føringene er unge under 30 en prioritert gruppe, som skal få en forsterket og individuelt rettet bistand med prioritet på tiltak. Det er nevnt lite konkret om hvilke tiltak som skal prioriteres da det er et sterkere fokus på at NAV-veileder sammen med bruker finner det som er aktuelt, men opplæringstiltak er fremhevd i

alle dokumentene. Vi ser stor bruk av lokalisering og tidsmarkering som innskrivingsregler, og vi ser at det er benyttet i økende grad fra Stortingsmeldingen, til Stortingsproposisjonen, til MD brevet. Stortingsmeldingen anvender primært en reproduserende modus ved å direkte kopiere fra forskning, mens det benyttes mer modifierende modus i de to sistnevnte.

Det største problemet er egentlig at det er lite som er konkretisert. I stedet brukes generelle termer som «prioritert», «individuell tilpasset», og «arbeidsrettet tiltak» uten at det går nærmere inn i terminologiene. «Tidlig» er definert siden garantien sier aktivitet innen 8 uker, men «tett» oppfølging er det ingen føring på hva egentlig er. Det er derfor mye som gjenstår når det gjelder konkretisering og kontekstualisering til en lokal praksis. Dette gjelder også i høyeste grad organisering, siden vi har sett lite klare anvisninger om hvordan NAV kontoret må eller bør organiseres for å nå sine mål.

4.2.2 Navet

NAVET er internsiden til NAV, og er svært omfattende. Som tidligere nevnt er det en del som er felles for andre, og noe som er delt inn etter fylkeskontor. Jeg stiller spørsmålet hvordan oppfølging av ungdom kontekstualiserer seg, og sjekker først de landsdekkende fellessidene på NAVET.

Fellessidene på NAVET

Igjennom rutinebeskrivelser finner vi «veien til arbeid». Dette er et oppslagsverk som beskriver NAV sin oppfølgingsrutine for arbeidssøkere og sykemeldte. Det er en måte å få standardisert oppfølging på slik at alle i NAV har en lik tilnærming. Dette skiller på oppfølging av EØS-borgere og sykemeldte og beskriver gangen i oppfølging og behovsvurdering. Den beskriver imidlertid *ikke* ungdom for seg selv.

Dette er det som fremkommer om oppfølging av ungdom i oppslagsverket:

«Alle brukere som har behov for bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid skal sikres arbeidsrettet oppfølging med utgangspunkt i deres individuelle behov. Gjennom oppfølgingsaktivitetene skal brukerne få den bistanden de trenger for å komme i arbeid eller aktivitet. Brukere med nedsatt arbeidsevne, uten fullført videregående opplæring og ungdom under 30 år skal alltid vurderes for kvalifiserende opplæringstiltak.»

Her ser vi igjen en ny vridning på i forhold til bruk av opplæringstiltak, det er en form for addering, jmf. Røvik (2016) hvor en presiserer noe eller vektlegger noe mer. Praksisen er derfor modifisert noe. 'Veien til arbeid' hadde vært et naturlig sted å lage gode, idemessige representasjoner av praksisen som oversettes. Her kunne nærmere føringer og rutiner vært lagt.

På det landsdekkende intranettet er det en side under headingen arbeid, og deretter undertittel som heter ungdom og unge voksne. Her er det lagt ut materiell fra ulike læringsarenaer som har vært i de forskjellige fylkene, hvor NAV kontorer som fylkesledelsene mener har en god praksis, har presentert måten de arbeider på for å kunne gi inspirasjon og ideer til andre. Imidlertid er ikke informasjonen her ment or å lage idemessige representasjoner som skal kunne gjøres om til en praksis. I seg selv gir ikke dette noe som kan kontekstualiseres inn i praksis med mindre en kontakter det aktuelle kontoret for å få mer informasjon.

Inne på siden om ungdom og arbeid ligger også informasjon om ungdomsinnsatsen, som er en reproduisert modus fra stortingsproposisjonen, med setningen om at færre skal motta helserelevante ytelser.

Den største bolken med informasjon om oppfølging av ungdommer får en via en link til 'veiledningsplattformen', hvor det finnes en egen modul for oppfølging av ungdom.

«Modulen bygger på en rekke forskningskilder og erfaringer fra NAV om hva som er viktig i veiledning av ungdom.» Denne gir da informasjon om, og kompetanse til oppfølging av ungdomsindividet. Under overskriften 'hva skal vi veilede til', står det *«ungdom skal først og fremst veiledes til å fullføre videregående skole. Dette gir ungdommen mange flere muligheter senere på grunn av lavere etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft. Videre viser forskning at bruk av ordinært arbeid er det som fungerer best, fremfor skjerma virksomhet».*

Her kontekstualiseres ideen om skole først i samme modifiserende modus som «veien til arbeid» gjør, som er et skritt lenger enn de politiske føringene. Den siste setningen er helt på linje med best practice modellen.

I best practice modellen har vi også «tverrfaglig samarbeid», dette tar også modulen opp, og kontekstualiserer dette inn i noe som kan overføres til praksis, med gjennomgang av relasjonskart, planlegging, styring av møter etc.

I tillegg identifiseres veileders viktigste ferdigheter og grep, og gås igjennom i detalj igjennom mange detaljerte bilder, igjen på en måte som kan kontekstualiseres inn i praksis:

Figur 4 (NAV, 2016)



Disse egenskapene hører til under begrepet fra best practice modellen som heter «forsterket aktivering», og går veldig ned i dybden på begrepet.

Videre på siden «ungdom og arbeid» finnes det fire lenker til forskningsmaterieell, hvorav to er aktuelle for oppfølging av ungdom. Den ene «slik får vi ungdom i arbeid» (Amundsen, 2017) er et intervju med Inès Hardoy angående metaanalysen som også brukes i dokumentanalysen her. Der fremheves det bruk av forsterket aktivering og lønnskutt, som tiltak for å få ungdom i arbeid. Dette er dermed direkte reproduserende modus uten innskrivningsregler fra vår best practice modell. Den andre rapporten gir et innblikk i utfordringer og gode grep i samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV for å kunne hjelpe ungdommer (Holth-Mathiesen, et al., 2017). Dette er også en veldig god kilde til å kontekstualisere og lage seg en praksis for samarbeid er satt med NAV som kontekst slik at det er allerede lokalisert.

Til sist er det en lenke som tar en med ut til fellessiden for 'lov om sosiale tjenester'. Gjemt bort under overskriften 'barneperspektivet og oppfølging av ungdom' ligger tipsheftet til oppfølging av ungdom, som baserer seg på tre rapporter fra AFI, hvorav den ene er brukt som

kilde i dokumentanalysen i denne oppgaven. Her kontekstualiseres og lages idemessige representasjoner på modeller for organisering av oppfølging av ungdom, også tverretatlig;

«Det er hensiktsmessig å etablere strukturer som muliggjør felles tverretatlig oppgaveløsning og saksbehandling knyttet til ungdom.(...) For eksempel;

- *Overordnet samordningsfora på ledernivå*
- *Regelmessige og tverrfaglige samarbeidsfora for diskusjon av enkeltsaker*
- *Fysisk samlokalisering*
- *Samarbeid gjennom oppmøte på ungdomstiltaket*
- *Ad hoc-samarbeid og samordning gjennom enkeltsaker»*
(Frøyland & Maximova-Mentzoni, 2016).

Det kontekstualiseres også oppfølgingsmetode, og konkretiserer begrepet «tett og individuell oppfølging» til å kunne være en-til-en-oppfølging ved behov. Dette er den eneste skriftlige kilden som er så nedpå organisering og oppfølging. Det tas ut fra kjent forskning, men kontekstualiserer det inn med lokalisering og tidsmarkører i en reproduserende modus som klarer å lage idemessige representasjoner til bruk i praksis. I forhold til innhold ligger denne dessverre ikke på et logisk sted når en oppsøker informasjon om oppfølging av unge og er dermed å anse som bortgjemt.

Oppsummert så ligger det altså mye informasjon gjenkjennbart fra vår ‘best practice’ modell. Med unntak av tipsheftet er det lite informasjon om organisering for å optimalisere oppfølging av ungdommer, men det er kontekstualisert en del om forsterket oppfølging, samarbeid, og hvilke tiltak som er ansett til å gi gode resultater. Det er heller ikke laget noen idemessige representasjoner på hvordan en skal benytte det ordinære arbeidsmarkedet, eller føringer og rutiner i forhold til det. Det meste av dette anses som å være reproduert fra forskning, men foruten modulen fra veiledningsplattformen og rapporten om samarbeid med fylkeskommunen så er det lite som er konkretisert til idemessige representasjoner. Det er ikke kontekstualisert føringer på organisering av ungdomsteam, eller ressursfordeling på kontorer.

Fylkessidene på NAVET

På de lokale fylkessider for NAV Rogaland listet det opp fem grupper som er prioriterte grupper i NAV, hvor unge havnet på punkt tre:

«3. Unge under 30 år

Unge må prioriteres og NAV må bidra til at de får en inngangsbillett til arbeidslivet»

Dette må da anses for å være en modifisert versjon av ungdomsinnsatsen, hvor det er trukket fra en del.

NAV Rogaland har også en egen side for 'ungdom og unge voksne' hvor det ligger en samhandlingsrutine for NAV og oppfølgingstjenesten med siktemål om å få flere ungdommer til å fullføre videregående skole. Dette er dermed en direkte kontekstualisering som gjør ideen om samhandling på tvers om til praksis. Det er en modifisert versjon som er tilpasset NAV kontor i Rogaland, og fylkeskommunen i Rogaland.

På de lokale fylkessidene for Agder fremkommer det ingen spesifikk informasjon om ungdom eller organisering. Vi ser dermed lite til ingen lokale rutiner for oppfølging av ungdom i NAV.

4.2.3 Oppsummering

Gjennom de politiske retningslinjene og internt på NAVET ser vi en rød tråd i forhold til at ungdom skal prioriteres. Vi finner igjen kontekstualisering i en reproduserende modus fra best practice modellen når det kommer til oppfølging av ungdommer. Det har også kommet frem nyanser i kontekstualisering på i hvor stor grad en skal jobbe mot/vurdere kvalifiserende tiltak for ungdom, selv om all informasjon drar i samme retning. Det mangler idemessig representasjon på hvordan en skal og kan jobbe for å få ungdom ut i ordinært arbeid. Det samme gjelder føringer og forventninger til det å jobbe forsterket og tett med ungdom. Det er imidlertid bedre kontekstualisering ift. individuell oppfølging igjennom modulen for oppfølging av ungdom. En savner også kontekstualisering og informasjon om modeller for organisering og oppfølging av ungdom i NAV..

Det er lite lokale kontekstualiseringer på fylkessiden, med unntak av samhandlingsrutinen på NAV Rogaland sine sider opp mot Oppfølgingstjenesten.

4.3 Kontekstualisering ved NAV- kontorene

I denne delen vil jeg ta frem informasjonen jeg har fått og se det igjennom teorien om kontekstualisering fra 'best practice' utdraget mitt.

Først vil jeg presentere kontorene:

4.3.1 Fakta om NAV kontorene og informantene

Som nevnt tidligere er utvalget av informanter to veiledere som representerer hvert sitt kontor, i hvert sitt fylke. Mitt første kontor og intervjukandidat vil jeg heretter referere til som Kontor 1, og Kandidat 1. Tilsvarende vil jeg kalle det andre kontoret Kontor 2 og Kandidat 2.

Informantene

	Kandidat 1	Kandidat 2
Fylke	Vest Agder	Rogaland
Antall ansatte på kontor	50-60	70
Antall år i NAV	10+	6
Antall år i ungdomsteam	5	0-1
Stilling:	Avdelingsleder	Veileder

Kontor 1 har rett over 50 ansatte og er fordelt på tre avdelinger: Ett jobbsenter hvor standard og situasjonsbestemt og markedsavdeling hører til, her følges også ungdom med standard innsatsbehov opp. Så har de en avdeling med integrering av flykninger, som altså er en kommunal oppgave utenom minimumspakken. Den siste og største avdelingen er fordelt på tre team;

- Ungdomsteam, 10 i teamet, inkludert 4 jobbspesialister
- Voksenteam over 30, + integrering av flykninger etter 5 årsperioden og KVP, samt rusoppfølging. Rusoppfølging er også en tilleggstjeneste i forhold til minimumsløsningen.
- Dessuten Syfo-teamet, som er sykefraværsoppfølgingsteamet. Disse følger også opp sykemeldte ungdommer.

Kontor 2 har ca. 70 ansatte på kontoret. De ble slått sammen med et nabokontor 01.januar 2019, og har i den forbindelse hatt en stor omorganisering. De er fordelt på 4 avdelinger: 1. Økonomi og fellestjenester, 2; arbeid og inkludering, 3; arbeid og veiledning, og 4; ungdom

og aktivitet. Sistnevnte består av et ungdomsteam som følger opp ungdom som har som mål å skaffe seg arbeid, og kvalifiseringsprogrammet. Ellers er ungdom som har mål om å beholde arbeid i arbeid og inkluderingsteamet, og standard ungdom er i teamet som heter arbeid og veiledning. Kontoret har minimumspakken fra kommunene, som betyr at det er kun sosiale tjenester etter Lov om Sosiale tjenester som er lagt i NAV-kontoret.

4.3.2 Organisering og ressursfordeling

I intervju spør jeg kandidatene om historikken, når fikk de ungdomsteam, og om det har skjedd noen endringer underveis. Kandidat 1 forteller at kontoret jobbet etter generalistmetoden når de først ble slått sammen til NAV.³ Det varte ikke lenge, og i 2009 fikk de eget ungdomsteam. Teamet har hatt mange 'runder' etter det, og utviklet seg organisatorisk over tid til der de er i dag. Blant annet fulgte de først opp ungdom opp til 25 år, ikke 29. *«Det endra vi for alt som kommer fra fylke og alt ligger på opp til 29, all statistikk og alt som handler om ungdom handler om ungdom opp til 29 år. Det er likt på landsbasis så da forholder vi oss også til det samme»*, forteller kandidat 1. Det er interessant at de startet med en kontekstualisering til praksis med definisjon av unges alder som forskning ofte baserer seg på (se f.eks. Caliendo & Smith (2016), Hyggen (2015)), men at de har rekontekstualisert seg og da modifisert seg for å passe inn med den lokaliserte NAV-versjonen som har kommet ovenfra.

«Men vi har helt bevisst valgt å ikke ha situasjonsbestemt på ungdommen i jobbsenteret som vi har på de voksne, for vi ser at det er veldig få ungdom som er standard, og de er det i veldig kort tid. Så tenker at viss de ikke kommer i jobb så trenger de raskt med oppfølging.»

En ser her at de har valgt å ha den delen av ungdom som etter NAV sin behovsvurdering ville gått inn i et annet team, i ungdomsteamet. Dette er mer i tråd med vår best practice, men en får en forståelse av at dette er gjort basert på egne erfaringer. Ifølge Røvik (2016) skjer det at når en har ideer med uklar historie og konteksttilknytting prøver en å innhente nye versjoner av ideene og dermed rekontekstualisere praksisen. Det er sannsynlig at med så lite skriftlig materiale tilgjengelig, og en samtidig oppblomstring av ungdomsteam, har kontoret ved hjelp

³ Når alle jobber med alt, kommunalt og statlige oppgaver

av egen erfaring, og innhenting av andres ideer, dermed rekontekstualisert ungdomsteamet til versjonen de har i dag.

Kandidat 2. forteller at organiseringen de har nå fikk de når de ble slått sammen med nabokontor for mindre enn ett år siden. Arbeidsoppgavene i ungdomsteamet innbefatter ikke egentlig oppfølging av ungdommene med sosialhjelp. Hun sier *«tror ikke egentlig de får så god oppfølging. (...) det er egentlig ikke noe system på det, de får hjelp med økonomi og that's it»*. Hun forteller at ungdomsteamet derfor nå mye følger opp de med sosialhjelp, men at det ikke er en klar skillelinje eller klare retningslinjer på dette. Dette tyder på en svak kontekstualisering hvor ideen om organisering med et ungdomsteam ikke gode nok idemessige representasjoner.

De to kontorene på mange måter organisert det likt. Dersom vi ser kontekstualiseringen opp mot 'best practice' modellen, så følges ikke anbefalingen å romme et «mini-NAV» med alle funksjonene. Vi kan se at hvert kontor har foretatt sin egen lokalisering av organiseringen, og har egne navn på teamene som vi ikke finner igjen fra hverken forskning eller de politiske føringene.

Fra best practice modellen fremkommer det at det kan være fordelaktig å spesialisere seg innad i teamet. På en måte har disse to ungdomsteamene allerede spesialisert seg mot de som har behov for mer oppfølging og som ikke har et arbeidsforhold. Men kontor 2. delt ungdomsteamet i to med 6 veiledere i hver gruppe. Den ene gruppen har situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats uten AAP, og den andre gruppen har ungdom med spesielt tilpasset innsats som har arbeidsavklaringspenger. Det er i sistnevnte gruppe av kandidaten fra Rogaland jobber. Kontor 2. har dermed kontekstualisert en sterkere form for spesialisering.

En annen organiseringsløsning som er forskjellig er at kontor 1. har fire jobbspesialister i ungdomsteamet, som har 15 ungdommer de følger opp, mens kontor 2. har fire jobbspesialister som følger opp brukere fra tre forskjellige kontorer. På spørsmål om de bruker jobbspesialistene aktivt svarer kandidat 2. *«ja vi vil bruke dem aktivt, men der har det vært mye sykefravær og ustabil...der er noen som har fått noen inn, jeg har hatt flere (som kunne vært aktuelle) jeg har nevnt for dem og tenkt, men da har de sagt at det er ett års ventetid så...ja»*. Det betyr at selv kontorene har tilgang på jobbløst så er det en vesentlig forskjell på hvor mye de i realiteten får nyttiggjort seg av den. Organisatorisk så ligger imidlertid dette på fylkesleddet, så det er her at en har valgt en annen løsning.

På kontor 1. har de ca. 50-60 brukere de følger opp i ungdomsteamet, mens jobbspesialistene følger opp ca. 15 brukere hver, og det vil avlaste mengden med tid som veilederne bruker på disse.

I kontor 2. forteller informanten at målet er at de skal ha rett over 40 brukere hver, men det er nå 52 på kandidat 2. sin arbeidsbenk som kandidaten følger opp. Veilederne i den andre gruppen som har ungdom uten arbeidsavklaringspenger har nå ca. 45. Snittet for dette kontoret blir da ca. 49.

Dersom vi ser dette fra 'best practice modellen som anbefaler et tak på 25 ungdommer så ser vi at begge kontorer ligger lang over dette. Men de ligger likevel under landsgjennomsnittet, som er 68 ungdommer pr. veileder (Strand et.al, 2015). Det er tydelig at ideen om at oppfølging av ungdom skal være tett, og derfor må det brukes mer tid på unge kontra de over 30, har festet seg i begge kontorene.

Begge kontorene har egen leder i ungdomsteamet, noe som var anbefalt fra Fafo-rapporten (2015)

En siste faktor som rapporten nevnte om organisering, var å ha egne kommunale tiltak for ungdommene. Jeg spør derfor om de har noen organiserte gruppeaktiviteter for ungdommene.

Kandidat 1. forteller at de har ett lavterskeltilbud de har hatt i mange år, som de over mange år har videreutviklet. *«Det er et samarbeid med kommunen, særlig byggdrift, der de har arbeidsoppgavene som ingen normalt gjør i betalte jobber ellers i kommunen.»*

I tillegg har kontoret et relativt nytt tiltak som startet februar 2019. Det heter «opp og ut» og er for brukere som ikke klarer fysisk arbeid, og ikke klarer de forpliktelsene det er å være med i Ljosheim Service. De tar opp mange tema som handler om livet. Kosthold, spillavhengighet, livet, jobbsøking. Det er kjøpt treningsplasser på et treningssenter, og så trener de.

Kandidat 1. forteller at de også har jobbklubb periodevis. Det vil si at brukere som har behov for hjelp til jobbsøking får dette gruppevis. I tillegg har de startet med motivasjonskurs for jenter. De talte opp at 60 av 100 mottakere av arbeidsavklaringspenger hadde psykisk lidelse, og at det ofte er de som er vanskelig å få videre. *«Så har vi tenkt, all inkluderingskompetanse handler jo om arbeidsmestring, men vi må jo få de i posisjon for at de skal kunne nyttiggjøre seg av inkluderingskompetanse med fokus på arbeidslivet ute.»* Dette er veldig interessant, Kontor 1. har gått over til den radikale modus her ved å omvandle en enkel idè om å ha

kommunale tiltak til å lage mange ulike tiltak fordelt ut på ulike behov. De har til og med utfordret seg ift. hva en tradisjonelt tenker er NAV sitt ansvar. Kandidat 1. opplever at de har veldig gode erfaringer med dette tiltaket, og at brukerne kommer videre.

I kontor 2 har de VIA – Veien Inn i Arbeid for ungdom som de har hatt noen år. Det startet som aktivitetsplikt for unge med sosialhjelp. 2 veiledere som har dette tre dager i uken, i et lokale som kalles for Gnisten. De starter med frokost, og har tema, slik som jobbsøking, sjef i eget liv, bedriftsbesøk. Tilbudet er nå utvidet slik at det er for alle ungdommer som kan ha behov for tiltaket. De brukerne som går inn i VIA følges opp helt av disse to veilederne. De to har da mye mindre porteføljer enn de andre veilederne i ungdomsteamet.

«Vi opplever at ungdom stritter veldig ,veldig imot. Det er klart at grupper for mange av disse, i alle fall de jeg har, de synes det er veldig skummelt. De har en del helseutfordringer, men vi opplever at når de først kommer der, så blir de veldig positivt overrasket, og kommer tilbake og sier ‘å jeg er så glad for at du tvang meg til å gå der.’ Det er gode resultater, de får mange ut i jobb eller tilbake til skole igjen.» Begge informantene angir dermed gode erfaringer med de kommunale tiltakene. At det har utartet en så stor forskjell kan her ha mange årsaker, der en av faktor er kommunen som partner i NAV-kontorene, og hvor mye de ‘bringer’ til bordet i form av ressurser. Imidlertid er det også sannsynlig at manglende detaljerte ideer, og dermed videre kontekstualisering fra skriftlige kilder er med og bidrar til store forskjeller i lokale løsninger. Begge kontorene har da lokalisert ideen om å ha kommunale tiltak, i Kontor 2. er det en modifisert versjon hvor det er lagt til sin kommunale vri, mens Kontor 1. har en radikal modus hvor en kan spore ideen tilbake til best practice modellen, men at den er så tilpasset lokale forhold og innhold at det snarere er de som har eierskap til ideen.

Begge kontorene i utvalget har, til tross for lokale forskjeller, i hovedsak den samme organiseringen og ressursfordelingen med tettere oppfølging av unge. En forklaringsmodell for hvordan kontorene har opprettet disse når det ikke finnes gode idemessige representasjoner av dette i de skriftlige kildene som sett tidligere, er at ideene hentes ut fra tilstøtende kontor, og spres igjennom nettverk, kurs og konferansesmodeller. Dette er også i tråd med Røviks translasjonsteori, det det argumenteres det som kalles utviklingsarenaer er «viktige idébærere, oversettelsesarenaer, og, ikke minst, viktige ‘inntaksporter’ for ideer og konsepter til moderne organisasjoner» (Røvik, 2016). Med bakgrunn i de manglende idemessige representasjonene i de skriftlige føringene så skjønner en også hvorfor ideen ikke

følges nedover som en kjede i en hierarkisk oversettelse, men bærer mer preg av en spiral slik Røvik (2016) presenterte det i sin teori, hvor ideen blir løftet opp, løsrevet, og tar med seg nye inspirasjoner og ideer med ned igjen i en kontinuerlig prosess.

4.3.3 Arbeidsmetodikk og oppfølging

Jeg vil videre se på hvordan kontorene følger opp sine brukere fordelt på de fire identifiserte punktene fra best practice modellen.

Forsterket aktivering

Jeg spør kandidatene om hva de legger i god oppfølging.

Kandidat 1. svarer:

«Jeg tror at nav ikke skal lage tiltak og så finne alle brukerne, men finne tiltak etter de brukerne vi har». Videre presiserer kandidaten at supported employment (SE) metodikk er viktig, men informanten ser at relasjonen er det viktigste å få på plass.⁴

Kandidat 2. legger vekt på følgende; *«at vi er tilgjengelige for de, vi er obs på at vi gir ut direkten til ungdommene.»* Informanten vektlegger brukermedvirkning, det å være tilgjengelig og tydelig, og stille krav utfra forutsetninger. Om sistnevnte sier kandidaten *«Det er en del som kan gjøre en god del selv om de kanskje ikke ønsker helt».* Informanten har også noen tanker om tiltaksbruk og arbeidsrettet oppfølging: *«Og at vi jobber tett opp mot arbeidsmarkedet og at vi tenker de tiltakene som er nærmest arbeidsmarkedet.»*

Her er begge kandidatene på linje med best practice modellen, selv om de vektlegger ulike ting.

Jeg spør hvordan informantene/kontoret følger opp ungdommene. Kandidat 1 forteller at det gjøres med samtaler, tiltak eksternt og internt, samarbeid mye med arbeidsgivere og behandlere.

⁴ SE metodikker en etter hvert anerkjent oppfølgingsmetodikk, med gode forskningsresultater som bl.a. brukes av jobbspesialistene. Metodikken vektlegger oppfølging i det ordinære arbeidsmarkedet (Nøkleby, et al., 2017).

Bruk av SE- metodikk har også et høyt fokus. Informanten forteller at hun tror på den systematiske måten å jobbe på etter SE, men så må de se hva brukerne trenger. Kandidat 1. angir at hun er godt kjent med forskning og har vært på mange samlinger med Øystein Spjelkavik⁵, hun har derfor mye inkluderingskompetanse. Informanten viser til at det er et stort fokusområde med god oppfølging ute på arbeidsplassen, og at en ikke skal slippe de med en gang.

I forbindelse med spørsmål om oppfølgingsmetodikk svarer Kandidat 2. *«..jeg prøver på en måte å ta deler av det, men vi har ikke hatt noe opplæring i det egentlig. Men jeg er bevisst på hvordan jeg stiller spørsmål og.»* Informanten kommer videre inn på SE-metodikken *«...i forhold til SE er vi litt sånn, vi har fått beskjed om at vi bør tenke arbeidsmarked først. Vi har hørt en del om det fordi resultatene er så gode... Vi bør og tenke i de baner at vi bør ut til arbeidsplasser uten bruk av tiltaksplass, men ser at det i mange tilfeller er vanskelig uten arbeidstreningsplasser».*

Utsagnene til informantene om SE metodikken styrker teorien om at mye av praksisen hentes inn fra utviklingsarenaer ettersom det ikke er spor av forventninger til, føringer på, eller opplæring i SE metodikk i de skriftlige kildene. Det er ikke dermed sagt at dette er en uønsket praksis. Tvert imot, NAV har i samarbeid med høyskoler lansert opplæring i SE metodikken for veiledere (Høgskolen i Østfold, 2019), og NAV Rogaland holder på med et prosjekt med flere NAV kontor hvor ungdomsteam skal få opplæring i, og forsøke å bruke SE metodikken på utvalgte ungdommer (NAVET). Dette er med andre ord en ide som modifierer til ideen om forsterket oppfølging.

Når jeg spør om det har vært fokus på bruk av veiledningsmetodikk i samtaler, så svarer kandidaten at de ikke hatt fokus på det⁶. Veiledningsmetodikk kommer inn under begrepet «forsterket oppfølging» og er blant annet beskrevet i veiledningsmodulen for oppfølging av ungdom.

Videre forklarer Kandidat 1. at det er de som har behov for tett oppfølging som får det der og da. Innsatsbehov betyr ikke egentlig så mye, det kan variere hvor de er ift. deres behov. *«Hvis*

⁵ Kjent forsker innen inkluderingskompetanse og Supported Employment, ansatt hos OsloMet (OsloMet, u.d.)

⁶ Veiledningsmetodikk handler om hvordan en veileder i samtale, og må ikke forveksles med oppfølgingsmetodikk, som SE metodikken er et eksempel på.

de først er i kategorien at de trenger mye oppfølging, så er det mere hva som er realistisk og hva som kan nytte der og da som avgjør hvem du bruker mest tid på akkurat da.»

Kandidat 2. sier at «*Vi må prioritere nå når vi har så mange (...)*» Informanten forklarer nærmere om prioritering at «*De som er veldig syke og veldig langt borte fra arbeidslivet er jo stort sett i behandling. (...) det er helst de som kanskje er nærmest arbeidsmarkedet og som du tenker du kanskje får til noe med*».

Det er et interessant utspill, fordi det viser at NAV sin oppfølgingsmetodikk etter behovsvurdering blir kontekstualisert til å gjelde bak det individuelle behovet, med andre ord trumfer praksisen som kommer fra forskning NAV sine egne, interne rutiner. Begge kontorene oppfattes dermed til å ha kontekstualisert «*individuell oppfølging*» som ligger innenfor begrepet «*forsterket aktivering*» i en reproduserende modus.

Jeg spør også hvilke forventninger de opplever at det er til dem ift. oppfølging av ungdommer. Kandidat 1. mener det er klare føringer for hva som skal til for å følge opp ungdommene. Tidligere var det sagt hver 3. måned, men kandidaten opplever at de følger opp brukerne mye tettere enn det, mange er i kontakt med mange ganger i uken og får tett oppfølging.

Kandidat 2. forteller om oppfølging av de unge at de møtes av en forventning om å følge opp ungdommene minimum en gang hver måned.

Som nevnt tidligere har det vært lite konkretisert ift. begrepet «*tett og individuell oppfølging*» som fremkommer i de skriftlige kildene. En ser her at forventningen av hva som ligger i begrepet har blitt oppfattet forskjellig på kontorene i utvalget, men at det igjennom individuelle vurderinger prioriterer oppfølging utfra ungdommens behov. Dette formidles fra begge informantene, og viser at kontekstualiseringen av «*individuell tilpasset*» er relativ lik til tross for at dette ikke har blitt nærmere beskrevet i de skriftlige dokumentene.

Kandidat 2. sier at de også gjerne ser at de som 'går i hi' må jobbes enda mer med, kandidaten forteller at de da kan reise hjem til ungdommene, «*da opplever vi at de nok henter seg inn igjen når de ser at vi faktisk kommer på døra. Vi er jo litt bekymret og for mange av disse her, de sliter psykisk, vi vil på en måte prøve å gjøre oss litt synlige og vise at vi gir dem ikke opp da, selv om de ikke møter*». Dette utsagnet sammenfaller med informanten fra Kontor 1. når hun beskrev lavterskel-tiltakene de har i kontoret for de som ikke klarer å møte. Det å ikke gi

opp er også identifisert som viktig igjennom AFI rapporten og faller inn under forsterket aktivering.

Under er utsagnene og det som har kommet frem vurdert opp mot Afi rapporten sine ti oppfølgingspunkter,

	Kontor 1	Kontor 2
Oppfølgingstypologi	Ja, god tilgang på jobbspesialister	Nei, liten tilgang på jobbspesialist
Hvem som følges opp:	Ja, har evne og kapasitet til å følge opp	Ja, har evne og kapasitet til å følge opp.
Oppfølgingstema	Ja, igjennom kommunale tiltak	Ja, igjennom kommunalt tiltak
Faser for oppfølging:	Ja, de følger ungdom både før arbeid og i arbeid ved behov	Ja, de følger ungdom både før arbeid og i arbeid ved behov
Tilgjengelighet og reaksjonstid	Det fremkommer ikke at kandidaten har nok ressurser til å være tilgjengelig på dagen	Det fremkommer ikke at kandidaten har nok ressurser til å være tilgjengelig på dagen
Treffpunkt og base for oppfølgingen	Nei	Nei
Kapasitet og intensitet i oppfølgingen	Nei, ingen har tilgang på 1-1	Nei, ingen har tilgang på 1-1
Grad av aktiv oppsøking	Det fremkommer ikke aktiv oppsøking	Det fremkommer ikke aktiv oppsøking
Forebyggingsvinkling	Ja, følger opp ved bruk av SE, tenker inkludering	ja, følger opp ungdommene i tiltak selv eller har dem i egne oppfølgingstiltak, tenker inkludering
Metodisk orientering:	Nei, lite fokus på oppfølgingsverktøy	Nei, lite kompetanse på oppfølgingsverktøy

Figur 5 NAV-kontorenes besvarelser sett opp mot de 10 oppfølgingspunktene (Frøyland, et al., 2016)

Skjemaet over viser at kontorene har kontekstualisert henholdsvis 5 og 4 av oppfølgingspunktene til AFI rapporten. Imidlertid så er virkeligheten mer nyansert, selv om de ikke har kapasitet til å ha 1-1 oppfølging og være tilgjengelig på dagen, så ser vi at begge kontor igjennom å prioritere gruppene klarer å være tett på enkelte ungdommer. De evner å gi individuell oppfølging og scorer derfor høyt på mange punkter innenfor forsterket aktivering.

Når jeg ser praksisen for oppfølging ute på kontorene i utvalget under ett, må en dermed si at det er brukt en modifierende modus, hvor det ikke er benyttet veiledningsmetodikk, varierende grad av oppfølgingsmetodikk, men veldig bra ift. individuell oppfølging. Ser en dette i sammenheng med de skriftlige kildene så ser en også at de punktene som ikke helt treffer også er de som i liten eller ingen grad er kontekstualisert i de skriftlige kildene.

Samarbeid med andre etater

Jeg stiller spørsmål om hvordan samarbeid er med andre aktuelle instanser, som utdanningssektoren, psykisk helse og rus og behandlerapparatet. Kandidat 1 forteller at «..vi har jobba mye med samarbeid med psykisk helse i kommunen, i forhold til å styrke dette samarbeidet. Her ser vi at det er en stor ressurs som vi har mye å hente på, så der har vi jobba veldig mye.» De har tett samarbeid med skolene, og har faste møter. De har møter med oppfølgingstjenesten, og har en egen los der som de jobber tett sammen med. Kandidat 1. sier «det som skal til for å få de i arbeid, det må vi faktisk gjøre. Og hvis ikke vi kan gjøre det, må vi få andre på banen som kan gjøre det. Og vi må få koble inn fastlege, psykisk helse og rus, DPS, barnevern, familiekontor, - skole ikke minst, eventuelt arbeidsgiver og sånn, men de kommer ofte på banen senere.»

Kandidat 2. forteller at «her på kontoret er det ei som er kontaktperson inn mot fylkeskommunen» som de kan få veiledning på ift. opplæring på brukere. De har også en egen kontaktperson i Oppfølgingstjenesten, og ungdomsteamet har valgt seg en hovedkontakt hos dem som kan videreformidle kontakt ut mot de andre. De har jevnlige møter, og veiledere har også kontakt om konkrete saker. «Hvis jeg er litt usikker, du denne personen har droppet ut av skolen, hva tenker du, kan du være med, så er hun veldig sånn, stiller fort på møte. Vi samarbeider ganske greit. «Ønsker vel egentlig mer samarbeid med videregående skole (...) vet at avdelingsleder ønsker at vi på sikt skal sitte der en gang i måneden, og at en veileder har det som sin rolle da».

Videre forteller Kandidat 2. at psykisk helse og rus i kommunen har et eget team som følger opp ungdommer. De kommer en gang i uken hvor de kan utveksle informasjon om felles saker. «Der har vi veldig tett samarbeid, for der må de ta, tar gjerne mye miljøarbeidet, så har vi de som kommer til NAV da (...) Så har vi kjempemasse felles med de, så får vi god informasjon fra dem, og så har vi innhentet samtykke slik at vi kan snakke sammen og gi informasjon til hverandre.»

Ift. legene er det ingenting fast struktur, men de har samarbeidsmøte i konkrete saker, og kontoret har sammen med de andre kontorene som tilhører DPS'en en samarbeidsgruppe som utveksler erfaringer og har som formål å få til et bedre samarbeid mellom NAV kontorene og DPSen.

Som vi ser har begge kontorene kontekstualisert et høyt fokus på tverrfaglig samarbeid med mange instanser, noe som er ihht. best practice modellen. Det er å anse som innenfor den reproduserende modus, og i samtale med informantene oppfattes ikke egne innskrivningsregler, - dvs. det ble ikke referert til egne avtaler, rutiner eller lignende.

Opplæringstiltak

Det å benytte ordinære utdanninger, eller lengre kvalifiserende utdanninger har i forskning vist seg å ha en effekt ihht. best practice modellen. Jeg spurte derfor informantene hvordan de vil beskrive sin kompetanse på veier til fagbrev, og hvor viktig er det å sikre at ungdom ender opp med fagbrev?

«Det opplever jeg at vi har god kompetanse på», sier Kandidat 1., og forteller om tett samhandling med kvalifiseringsenheten som har hovedansvar for å ha kontakt med de som tar fagbrev ute i fylkeskompetanse. «Vi har mange som tar fagbrev, og det er stort fokus nå på at skole og utdanning er viktig. Det er mange som går mot fagbrev, og det er mange som har modulbasert opplæring.» Sistnevnte er en kombinert opplæringsmodul med egen språkdel kombinert med arbeid ute hos arbeidsgiver, for de med språkutfordringer som gjør det vanskelig å gå på videregående skole.

Kandidat 2. svarer om oppfølging mot fagbrev: *Avdelingsleder er for at vi skal tenke skole og fagbrev», og «Vi bruker å anbefale eller følger dem til karrieresenteret, litt fordi ofte vet ikke ungdommene selv hva de mangler, hva de har tatt, vet ikke hvor langt ifra de er. Det er alltid noe jeg spør i samtale;, har du bestått, hva mangler du, er det aktuelt å ta mer.»* Kandidat 1. viser også til at ungdommer med forskjellig utfordring, som lese og skrivevansker eller ADHD som ikke ønsker å gå på skole kan få hjelp til å komme i lære og ta kompetansebevis.

Vi ser dermed at fokuset er høyt på begge plasser i å få ungdommen mot fagbrev. Dette vil berøre både tiltak som er tett opp mot det ordinære, og opplæring på arbeidsplass/utdanning. Vi ser at begge også har fokus på at det finnes alternative veier til kompetanse, og selv om de ikke innehar alle de ulike måtene selv så har de tett kontakt med kvalifisert fagpersonell som kan gi råd til både ungdommen og NAV veileder i hver enkelt sak. Dette har ikke fremkommet noe her som tilsier at det er lagt til eller endret noe fra best practice modellen. Bruk av opplæringstiltak var også noe som ble nevnt i alle de skriftlige kildene vi har sett på,

og en ser at praksis sammenfaller med dette. Dette er derfor innenfor den reproduserende modus.

Bruk av arbeidsmarkedstiltak

Det å ha god arbeidsgiverkontakt og arbeidsmarkedskompetanse i seg selv kommer lite frem i forskningsfunnene. Frøyland et. Al (2015) beskrev om modellen som virker å ha god effekt at det å ha egne jobbspesialister som har god arbeidsmarkedskompetanse og kontakt med det lokale næringslivet som kan formidle og følge opp ungdommer som viktig. Tiltak som er nær ordinær ansettelse har også kommet frem i forskning som det viktigste tiltaket for å hjelpe ungdom i arbeid, og SE metodikken som jobber med direkte arbeidsgiverkontakt har fått veldig gode formidlingsresultater. Det å ha god arbeidsgiverkontakt kan dermed anses som et viktig bidrag for å få til arbeidsnære tiltak.

Jeg spurte derfor informantene om hvordan de enkelte veilederne har kontakt med bedrifter, og hvordan de får arbeidsmarkedskompetanse. Om dette temaet viser Kandidat 1. et stort engasjement for å være ute hos arbeidsgiverne: *«Ved å være ute hos arbeidsgiverne, vi er veldig opptatt av at alle må tørre å ta den bøynen å gå ut til arbeidsgivere, og mange av de er veldig mye ute hos arbeidsgiverne, det er den beste måten å få det på, så er det media, forskjellige aviser og sånn (...) vi har egne markedsmøter hvor vi går igjennom alt av hva ledige stillinger og hva som kommer inn i forhold til det og hvilke (brukere) vi har som trengs å formidles ut.»* Selv om det er fokus på dette så er det opp til veilederne selv hvor ofte de skal ut til arbeidsgiverne.

Kandidat 2. beskriver om dette temaet *«det har vi en egen rekrutteringskontakt som er veldig veldig flink. Han har kun det som oppgave at han kun er rekrutteringskontakt. Han hjelper oss veldig med arbeidsmarkedskompetanse og inkludering fordi han tar kontakt med arbeidsgivere og sender ut mailer jevnt og trutt, om hvem som trenger folk, har behov for kandidater og de har behov for sånn og sånn, eller kan ikke være sånn og sånn.»* Kandidat 2. beskriver at de også får arbeidsmarkedskompetanse fra markedsmøter, se på ledige stillinger og reserverte stillinger, og presiserer at hun liker å reise ut til arbeidsgivere dersom det er tid til det. De har ingen føringer på hvor ofte de skal være i kontakt med arbeidsgivere, men det er noen større arbeidsgivere som kun rekrutteringskontakt skal ha kontakten med.

Vi ser dermed at det er kontekstualisert ulik måte eller fokus for å holde kontakt med arbeidsmarkedet. Kandidat 2 bruker sin rekrutteringskontakt som en viktig ressurs, mens Kandidat 1. vektlegger det å besøke arbeidsgiverne selv. Felles har de i å ha markeds møter og å holde seg oppdatert på stillinger.

For å se hvordan bruk av tiltak utarter i praksis, hentet jeg inn opplysninger om dette på hvert kontor, og ser opp mot tallene for tiltaksbruk i hele Norge (alle aldre).

Figur 6 Oversikt over bruk av tiltak

	Kontor 1		Kontor 2		Norge	
	Antall	Andel i %	Antall	Andel i %	Antall	Andel i %
Ungdommer på situasjonsbestemt og spesielt tilpasset	235	-----	236	-----	-----	----
Oppfølgingstiltak (utvidet oppfølging, oppfølging)	51	51	27	37	19413	42
Ordinært utdanningsløp (utdanning, 2årig opplæring):	22	22	17	23	7410	16
Mindre kvalifiserende løp (amo,amo enkelt plass):	2	2	11	15	5327	12
Arbeidstrening:	18	18	18	25	7665	17
Midlertidig lønnstilskudd	7	7	0	0	5927	13
i alt på tiltak	100	100	73	100	45742	100

Tallene er øyeblikksbilder fra slutten av september og start oktober. Da måler jeg hvor stor andel hvert tiltak har i forhold til totalt i de angitte tiltakskategoriene på hvert kontor.

Ut fra best practice modellen er det da ønskelig med en høyere andel på midlertidig lønnstilskudd, oppfølgingstiltak og utdanning. Oppfølgingstiltak teller som forsterket aktivering da dette gir tettere, arbeidsrettet oppfølging enn hver veileder har anledning til å gi selv. Av tiltakene som har dårligere forskningsresultater, er kortvarige opplæringsløp og arbeidstrening i særdeleshet.

Vi ser at det er store forskjeller mellom Kontor 1., 2. Først og fremst har Kontor 1. en mye høyere andel brukere inne på tiltak. Dette gjør også at noen av tallene kommer litt skjevt ut, for eksempel har Kontor 1. mange flere i utdanningstiltak, men Kontor 2. får en høyere andel. Imidlertid er det vurdert som viktigst her å se på hvordan, og i hvor stor grad benyttes til ulike tiltakene i forhold til hvor mange som er i tiltak. Kontor 1. ligger veldig bra an ift. Oppfølgingstiltak, bedre på utdanning og mindre kvalifiserende tiltak, sett opp mot Norge. Midlertidig lønnstilskudd er der Kontor 1. har mest å hente ift. best practice modellen.

Kontor 2. gjør det veldig bra i utdanningstiltak i forhold til Norge, men har ingen i midlertidig lønnstilskudd. Det kunne vært spennende å gått inn i dette og sett nærmere på hvorfor det da dette er det tiltaket som vi har sett som har størst effekt ift. å få ungdom i arbeid. Kontoret har en veldig høy andel i arbeidstrening, noe som kan være en indikator på at kontoret har noe å gå på å få personer inn i ordinær jobb først og fremst.

4.3.4 Oppsummering

I forhold til organisering av ungdomsteam har vi sett at til tross for at det mangler idemessige representasjoner i de skriftlige kildene, så har kontorene tilnærmet samme organisering av ungdomsteam. Denne er en modifisert modus fra best practice modellen, og mangler en del elementer, som eget lokale utenfor NAV og et «mini» NAV med alle funksjoner i ungdomsteamet. En forklaringsmodell til såpass lik utforming til tross for manglende skriftlige kilder, er at ideene hentes ut fra utviklingsarenaer i en oversettelsesspiral med kontinuerlig inntak og tilpasning til nye ideer.

Vi ser at det til dels er store forskjeller på oversettelsesregler benyttet under de fire punktene «forsterket aktivering», «samarbeid», «opplæringstiltak» og «bruk av arbeidsmarkedstiltak».

Individuell tilpasning er noe som fremkommer i alle de skriftlige kildene vi har sett på, noe som det gis føring på. Det er derfor kanskje ikke så overraskende at dette trumfer NAVs oppfølgingsmetodikk, selv om den er forankret i lovtekst (Flt. 14a). Imidlertid angir begge informantene lite bruk av veiledningsmetodikk, som motiverende intervju, noe som er overraskende siden NAV har laget egen veiledningsplattform bygget på dette. Dette kan ha en sammenheng med at det ikke er laget en idemessig representasjon fra de politiske føringene, og foruten selve veiledningsplattformen, fremkommer det heller ikke i internkildene at

veiledningsmetodikk skal benyttes. Dette må dermed anses som noe som er valgt bort, sannsynligvis ikke intendert, men gjør at kontorene havner over i den modifierende modus på dette.

I forhold til samhandling oppleves det som at dette er kontekstualisert inn i arbeidsmåten til begge kontorene, og har et høyt fokus. Dette er også et element som fremkommer tydelig i alle de skriftlige kildene, noe som kan antyde at når både forskning og førende skriftlige kilder er sammenfallende så vil det ha en større sannsynlighet for å benytte reproduserende modus.

Også opplæringstiltak faller inn under den reproduserende modus, vi kan følge kontekstualiseringen av dette igjennom best practice, de politiske føringene, til NAVET og sist, ut i NAV kontorene. Som nevnt tidligere styrker dette en hypotese om at når alle kilder til praksiser sammenfaller så vil også praksis utover i organisasjonen ha en større sannsynlighet for å benytte en reproduserende modus.

Til sist ser vi at bruk av arbeidsmarkedstiltak har store variasjoner ift. tiltak som forskning tilsier har effekt. Til tross for at forskning fra ulikt hold støtter opp om at arbeidstrening kan gi negativ effekt heller en positiv så er det en høy andel av tiltakene som har dette både på landsbasis og på vårt utvalg. Det kan dermed tenkes at dette er en idè som er vanskelig å kontekstualisere til praksis, det kan være mange årsaker til det; translatørkompetanse, eller andre faktorer som ressurser til å jobbe med det og arbeidsmarkedet er alle faktorer som kan spille inn, og kan være et potensielt spennende område å forske mer på.

Det er da også interessant å se på de tiltakene som er fremhevd som bra; arbeidsnære tiltak og utdanning. Førstnevnte har i liten grad blitt nevnt i de skriftlige kildene, og ikke hatt noen gode idemessige representasjoner, mens utdanning har fått tydeligere føringer, og også bedre idemessige representasjoner i de skriftlige kildene. Det er et veldig lite utvalg, men antyder likevel et forhold mellom dette og hvilke tiltak som benyttes ettersom det er lite forholdsmessighet mellom hva forskning tilsier er det beste tiltaket (arbeidsnære tiltak) og hva som faktisk benyttes i NAV kontorene.

5 Avslutning

Har ideen om organisering av ungdomsteam, og oppfølging av ungdom blitt kontekstualisert i NAV? Undersøkelsen sjekker kontekstualiseringen innen to områder: Organisering av ungdomsteam i NAV, og oppfølging av ungdommer.

Jeg var ikke overrasket over å finne manglende føringer, og knapt nok noe informasjon om organisering av NAV kontor i de politiske føringene. Tvert om kan det se ut som om ideen bevisst ikke er kontekstualisert inn i føringene. Vi finner heller ikke noe informasjon om dette på de landsdekkende sidene hvor en ville forventet at slik informasjon ligger. Allikevel ser vi at kontorene har organisert seg relativt likt i en modifisert modus og lokale tilpasninger, noe en tilskriver teorien til Røvik (2016) om at ideene hentes ut fra utviklingsarenaer i en oversettelsesspiral med kontinuerlig inntak og tilpasning til nye ideer. Oppgaven har bare to NAV-kontor i utvalget, men vi vet at over 90% av NAV-kontorene har valgt seg en modell med ungdomsoppfølging, og vi vet hva de politiske føringene og landsdekkende skriftlige kildene gir av informasjon til alle NAV-kontor. Dette styrker sannsynligheten for at det i hovedsak er utviklingsarenaer som er kilde til kontekstualisering, og kan være et viktig element å ha med seg for ledelsen i NAV for å forstå hvordan kontekstualisering av ungdomsteam skjer ute i kontorene.

Jeg forventet nok å finne mindre fra best practice modellen i alle nivåene jeg undersøkte, enn hva jeg faktisk har funnet. I forhold til kontekstualisering på oppfølging av ungdom har jeg funnet at det fra de politiske føringene gradvis har blitt mer og mer kontekstualisert og eksplisitt. I Stortingsmelding 33 (2015-2016) var det særdeles lite bruk av innskrivingsregler, den reproduserende modus var hovedregel. I Stortingsproposisjon 1 S (2016-2017) og Mål og Disponeringsbrev (2019) var mye skrevet inn med lokale markører og lagt til ideer og fokusområder slik at det var mer bruk av den modifiserende modus, spesielt sistnevnte. Imidlertid har ingen av dokumentene klart å lage gode idemessige representasjoner, spesielt innen forsterket aktivering og bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Forsterket aktivering er et stort samlebegrep som inneholder svært mange elementer. Informantene presenterer en veldig lik kontekstualisering av, - og stor evne til, å følge opp ungdom med individuell tilpasning, og prioritere ressursene slik at de som trenger det får en forsterket oppfølging. Jeg har identifisert at det under begrepet forsterket aktivering benyttes en modifisert versjon på begge kontorer som slår noe ulikt ut.

Igjennom studien av de skriftlige kildene har jeg også fått en hypotese om en sammenheng mellom hva som er kontekstualisert i de skriftlige kildene, og hvilke oversettelsesregler som er brukt. Gjennomgang av kontorenes bruk av arbeidsmarkedstiltak viser at det spesielt er innen bruk av arbeidsnære tiltak, som lønnstilskudd, ligger svært lavt, og arbeidspraksis som forskning tilsier har liten sjanse for å gi god effekt er brukt i stor grad, praksisen sammenfaller dermed *ikke* med best practice modellen på dette. Opplæringstiltak og samarbeid på tvers har i stor grad kontekstualisert føringer på dette i de skriftlige kildene som sammenfaller med best practice modellen, og det er laget gode idemessige representasjoner i de interne skriftlige kildene. Disse er identifisert til å stort sett ha benyttet den reproduserende modus gjennomgående på alle nivåene jeg undersøker, og NAV-kontorene har et bra nivå på bruk av samarbeid og bruk av opplæring. Dette gjør at jeg danner en hypotese om at når de skriftlige føringene NAV kontorene har å rette seg etter sammenfaller med ideene fra forskning, så gir det en større sannsynlighet for bruk av den reproduserende modus. Dette hadde vært et spennende felt å forske videre på.

Konklusjonen er at til tross for at ideen om organisering ikke har blitt kontekstualisert inn i de politiske føringene og de skriftlige kildene jeg undersøker i NAV, så har det skjedd en modifisert kontekstualisering på NAV-kontorene. Det har også gjennomgående, men i varierende grad av idemessig representasjon, blitt kontekstualisert oppfølging ihht. best practice modellen i både de skriftlige kildene, og på NAV-kontorene, med blandet bruk av den reproduserende modus og modifierende modus.

Referanseliste

Amundsen, B., 2017. Slik får vi ungdom i arbeid. *Forskning.no*, 22 09.

Arbeids og Sosialdepartementet, 2017. *Pressemelding: 11.05.2017*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-ungdomsinnsatsen-i-nav/id2552830/>
[Funnet 14 08 2019].

Arbeids- og tjenestestedirektør, 2019. *Mål og Disponeringsbrev*. [Internett]
Available at:
[file:///C:/Users/Kontor/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/MD-brev%202019%20fylkene%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Kontor/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/MD-brev%202019%20fylkene%20(1).pdf)
[Funnet 22 10 2019].

Brage, S. & Ola, T., 2015. Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og Velferd. Nr. 1*.

Bråthen, M., Hyggen, C., Lien, L. & Nielsen, R. A., 2016. *Fafo rapport 2016: Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*, s.l.: Allkopi AS.

Caliendo, M. & Schmidl, R., 2016. Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy* 5, 18 01, pp. doi:10.1186/s40173-016-0057-x.

Christensen, T. et al., 2017. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. red. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Ellingsen, J., 2019. *Utviklingen i uføretrygd per 30. juni 2019*. [Internett]
Available at:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>
[Funnet 27 10 2019].

Frøyland, K. & Fossetøl, K., 2014. *AFI rapport: Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Frøyland, K. & Maximova-Mentzoni, T., 2016. *Oppfølging av ungdom i NAV; Tipshefte med forskningsbaserte anbefalinger*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. & Fossetøl, K., 2016. *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Hardoy, I., Røed, K., von Simson, K. & Zhang, T., 2017. Effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Nord-Europa – en meta-analyse. *Søkelys på arbeidslivet* 03 / 2017 (Volum 34).

Holth-Mathiesen, I., Buland, T., Mordal, S. & Solberg, A., 2017. *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole*, Stavanger: IRIS.

Hyggen, C., 2015. *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger*, København: Nordisk Ministerråd.

Høgskolen i Østfold, 2019. *Arbeidsinkludering og Supported Employment, videreutdanning*. [Internett]

Available at: <https://www.hiof.no/studier/programmer/s423o-arbeidsinkludering-og-supported-employment-videreutdanning/index.html>

Jacobsen, D. I., 2016. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 3. red. Oslo: appeken Damm AS.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., 2016. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. red. Bergen: Fagbokforlaget.

Lindhagen, A., 2014. *Aktivisering av ungdom utenfor arbeidslivet. En kvalitativ studie av NAVs arbeidsmetoder, for å få ungdom i job*. [Internett]

Available at: <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/277156/masteroppgave%20Anette%20Lindhagen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
[Funnet 20 08 2019].

Meld. St. 33, 2015-2016. *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. s.l.:s.n.

NAV - IPS, 2013. *Individuell jobbstøtte (IPS)*. [Internett]

Available at:

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+informasjon/individuell-jobbstotte-ips>
[Funnet 25 09 2019].

NAV statistikk, 2019. *Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder*. [Internett]

Available at:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Tabeller/mottakere-av-uforetrygd-etter-kjonn-og-alder.pr.30.06.2010-2019.antall>
[Funnet 18 09 2019].

NAV, 2016. *NAVET - Fordypningsmodul for veiledning av ungdom*. [Internett]

Available at: [Internside NAV](#)

[Funnet 23 11 2019].

NAV, 2019. *Hovedtall om arbeidsmarkedet september 2019*. [Internett]

Available at:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Hovedtall+om+arbeidsmarkedet>
[Funnet 30 10 2019].

NAV, 2019. *Hovedtall om arbeidsmarkedet. August 2019*. [Internett]

Available at:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Hovedtall+om+arbeidsmarkedet>
[Funnet 18 09 2019].

NAV, u.d. *Arbeids og tjenestelinjen*. [Internett]

Available at:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Arbeids->

+og+tjenestelinjen
[Funnet 01 09 2019].

NAV, u.d. *nav.no*. [Internett]
Available at:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Arbeids+og+tjenestelinjen>
[Funnet 01 09 2019].

NAV, u.d. *NAVET (internområde): Ungdom og unge voksne*. s.l.:Arbeids og velferdsetaten.

Nøkleby, H., Blaasvær, N. & Berg, R., 2017. *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. [Internett]
Available at: <https://www.fhi.no/publ/2017/supported-employment-for-arbeidssokere-med-bistandsbehov-en-systematisk-ove/>
[Funnet 25 09 2019].

OsloMet, u.d. *OsloMet - Øystein Spjelkavik*. [Internett]
Available at: <https://www.oslomet.no/om/ansatt/oysp/>
[Funnet 08 10 2019].

Prop. 1 S., 2016-2017. *For budsjettåret 2017*. s.l.:s.n.

Prop. 1 S., 2011–2012. *For budsjettåret 2012*. s.l.:s.n.

Roaldsnes, A., 2018. Mål og resultatstyring i NAV – Kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid?. *Arbeid og Velferd*, 1, p. 24.

Rygh, S. H. S., 2018. Har blitt bedre veiledere. *Memu*, Volum 04-18.

Røvik, K. A., 2016. *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

St.prp. nr. 1 , (2008-2009). s.l.:s.n.

Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B., 2015. *Fafo Rapport: 2015:41 - NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*, <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20446.pdf>: Allkopi AS.

Strand, A. & Nielsen, R., 2015. *Fafo 2015:29 - Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger*, <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20434.pdf>: Allkopi As.

Widding-Havnerås, T., 2016. *Unge voksne som verken er i arbeid eller utdanning: En registerbasert studie, 1993–2009*. [Internett]
Available at: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-04-05>
[Funnet 11 12 2019].

1. Vedlegg: Presentasjon av kilder fra dokumentstudie

Effekter av arbeidsmarkedspolitik rettet mot ungdom i Nord-Europa – en meta-analyse (Hardoy, et al., 2017)

Forfatterne beskriver at de med dette metastudiet ønsket å gi et sammenfattende bilde av effekter av arbeidsmarkedstiltak rettet mot ungdom. Det finnes mye forskning på området, men de viser til at det er vanskelig å tolke og sammenfatte alt. De har derfor satt sammen flere sammenlignbare studier for å få et større datagrunnlag for å få statistisk signifikante resultater. I denne metaanalysen inngår 425 effektestimater fra 44 forskjellige forskningsarbeider fra Finland, Norge, Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia.

Med denne kilden får vi utvidet horisonten vår, og får en samling av massivt mye data. Det i seg selv er spennende å se om så vidt-spennende forskning vil peke på de samme faktorene som både nasjonal forskning gjør,- og den mer konkretiserte forskningen rundt oppfølging av ungdom i NAV.

Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger (Hyggen, 2015)

Denne rapporten er finansiert av Nordisk ministerråd, og på oppdrag fra Nordisk barne- og ungdomskomite (NORDBUK) har Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) skrevet rapporten. Det fremkommer at innholdet i all hovedsak baseres på tidligere publisert materiale, og samler kunnskap og observasjoner innen tematikken. Den fremhever særlig to publikasjoner som sentrale: Artikkelen ”Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden”, publisert under overskriften ”Søkelys på Norden” i det norske tidsskriftet Søkelys på arbeidslivet (C. Hyggen, 2013), og rapporten ”Ungdom, frafall og marginalisering”, publisert av Norges forskningsråd (Sletten & Hyggen, 2013).

Denne forskningen tar oss nærmere Norge og Norden, og vil kunne få frem om forskning fra ungdom i Norge og Norden viser andre funn enn den bredere metastudie i det foregående kapitlet.

Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV (Frøyland, et al., 2016; Frøyland, et al., 2016)

Arbeids- og velferdsdirektoratet ga i 2011 Arbeidsforskningsinstituttet i oppdrag å evaluere pågående utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av utsatt ungdom i NAV. I utgangspunktet var det 13 ulike prosjektområder, men fra 2012 kom to nye prosjektområder til, med rundt 2100 deltakere. Fra rapporten fremkommer det at målgruppe var ungdom i alderen 14-25 år som stod i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som stod i fare for å falle ut eller allerede hadde falt ut av videregående opplæring. Viktige samarbeidsaktører var oppfølgingstjenesten, videregående skoler, arbeidsgivere, tiltaksleverandører og ulike kommunale instanser.

Med denne kilden kommer vi inn på kontorer som har hatt ekstra fokus på oppfølging av ungdommer i NAV som gir en verdifull innsikt inn i problematikken til denne masteroppgaven. Denne rapporten gir på mange måter den mest konkrete informasjonen i forhold til oppfølging av ungdommer i NAV. Der mye annen forskning blir veldig generell, så kommer dette inn på mer helt konkret informasjon om utfordringer som møter veilederne som skal følge opp ungdom.

Fafo: NAV kontorenes oppfølging av unge brukere (Strand, et al., 2015)

På oppdrag fra Arbeid og Velferdsdirektoratet har Fafo publisert denne rapporten. Datainnsamlingen her stammer fra intervju med en nøkkelinformant i Arbeids- og velferdsdirektoratet, kvalitative intervjuer på fem utvalgte NAV-kontorer og web-survey rettet mot ansatte i førstelinjetjenesten ved de 200 største NAV-kontorene i landet. I tillegg hadde de en kartlegging i alle fylkeskontorene i NAV for å undersøke bruken av bevilgningene gitt i 2013, som var rettet mot egne stillinger til ungdomsveiledere.

Undersøkelsene skulle besvare følgende spørsmål:

1. Hva er de største utfordringene NAVs veiledere møter i oppfølgingen av unge brukere?
2. I hvilken grad bidrar sentrale føringer i form av garantiordninger til å bedre oppfølgingen av unge brukere?

2. Vedlegg: Intervjuguide

Intervjuguide

Demografi:

Alder:

Antall år i NAV:

Antall år med spesielt fokus mot ungdommer:

Del 1: Kontoret, Ressurser og arbeidsoppgaver

- 1.1. Hvordan er kontoret ditt organisert ift. oppfølging mot arbeid?
- 1.2. Historikk, når fikk kontoret ungdomsteam? Endringer underveis?
- 1.3. Hva er kjennetegnet for brukerne du følger opp?
 - Innsatsbehov, aldersgruppe
- 1.4. Hvor mange brukere følger du opp i dag? (100% stilling)
- 1.5. Arbeidsoppgaver, hva ligger til dine arbeidsoppgaver?
 - Statlig, kommunalt skille? Saksbehandling?
- 1.6. Kan du fortelle om ressursfordelingen på kontoret ift. oppfølging av personer mot arbeid?
 - Mer ressurser til ungdomsteamet?

Del 2. Føringer, informasjon og og forventninger

- 2.1. Hvordan opplever du forventning til oppfølging av ungdommer fra direktoratet, fylkesledelse og ledelse på kontoret?
- 2.2. Hvordan er det å møte disse forventningene?
- 2.3. På hvilken måte får eller finner dere informasjon, retningslinjer om hvordan dere skal følge opp ungdommene?
 - Hvilke kilder benyttes: fagmøter, NAVET, rettskildene, servicerutiner, fellesinformasjon, standard for arbeidsrettet veiledning, veiledningsplattformen, mulighetskonferansen, erfaringdeling, annen litteratur?

Del 3. Oppfølging og oppfølgingsmetodikk og kompetanse

- 3.1. Hva legger du i «god oppfølging»?

- 3.2. Beskriv hvordan du følger opp dine brukere
- Tiltak, aktivitet, oppfølgingsmetodikk?
- 3.3. Har dere noen organiserte gruppeaktiviteter for ungdom?
- Hvordan er det organisert? Hvem er målgruppen, erfaringer med dette, bra/dårlig?
- 3.4. Skiller du på oppfølging av dine brukere, i tilfelle hvordan?
- er det noen som får tettere oppfølging enn andre? I tilfelle hvem og hvordan sorteres dette?
- 3.5. Kjenner du til hva forskning sier skal til for å få ungdom ut i arbeid?
- 3.6. Hva vet du om oppfølgingsmetoder som supported employment, individuell jobbstøtte, motiverende intervju, HPMT-metoden?
- 3.7. Kjenner du noen inngående, og benytter du noe aktivt selv?
- 3.8. Får du og ditt team opplæring i oppfølgingsmetodikk, og hvordan foregår det?
- 3.9. Hvordan vil du beskrive din kompetanse på veier til fagbrev? Hvor viktig er det å sikre at ungdom ender opp med fagbrev?
- 3.10. Hva betyr inkluderingskompetanse, og hvordan setter du det ut i praksis?
- 3.11. Hvordan får du arbeidsmarkedskompetanse?
- 3.12. Hvordan har kontoret/ungdomsteam og den enkelte veileder kontakt med arbeidsgiverne?
- 3.13. Hvordan er samarbeid med Oppfølgingstjenesten, nærliggende videregående skoler, psykisk helsetjeneste v kommunen, behandlingsapparat

