



## Kapittel 5

# DEN VANSKELIGE VEIEN FRA NYTT TILTAK TIL FORANDRET PRAKSIS I NAV

## SAMMENDRAG

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

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

## INNLEDNING

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

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

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

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

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

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

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

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

## METODE

### Datagrunnlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Analysestrategi

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

## Etiske hensyn

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

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

## ANALYSE OG DISKUSJON

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

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

### Fra eksterne tiltaksleverandører til utvidet oppfølging i egen regi

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## Overordnede føringer for implementering av Utvidet oppfølging i NAV

### *Brev «Foreløpig tildeling innsats i egenregi»*

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

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

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

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

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

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

*Brev «Endelig tildeling innsats i egenregi»*

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

*Mål- og disponeringsbrev i perioden 2017–2019 med vedlegg*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fortsatt på side 2 skriver direktoratet:

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

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

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

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

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

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

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

## Utvidet oppfølging i NAV-regionen Troms

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

### *Plan for hvordan innsats i egenregi skal gjennomføres i Troms*

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

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

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

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

### *Implementering i praksis – jobbspesialister i Troms i 2017–2019*

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

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

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

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



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

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

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

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

## AVSLUTNING

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Meld. St. 33 (2015–2016)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017>
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2016). *Foreløpig tildeling innsats i egenregi- endring*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2017). *Endelig tildeling innsats i egenregi – 16/6573*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og tjenesteavdelingen. (2018). *Innsats i egenregi 2018 – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017). *Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV fylke*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). *Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019a). *Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019b). *Vedlegg til MD-brev 2019 – faglige føringer for oppfølgingstjenester i egen regi*. Oslo.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav\\_9.4.15.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf)
- Fjeldstad, Ø. (2017). Kritisk søkelys på prestisjeprosjekt i NAV. Forskere i uheldig dobbeltrolle. *Magasinet Velferd*, (1-2017), 16–18.
- Fjeldstad, Ø. (2019, 29.04.2019). Krevende hverdag for jobbspesialister i Nav, *Magasinet Velferd*. Hentet fra <https://velferd.no/arbeidsliv/2019/krevende-hverdag-for-jobbspesialister-i-nav>
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014a). Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 18-32). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014b). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Grimsrud, K. (2017). Forsøk med alvorlige feil. *Magasinet Velferd*, (4-2017), 33.
- Heid, N., Blaasvær, N. & Berg, N. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hen-

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



## KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Ane Stø, seniorrådgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERANSER

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