

Elin Tangnæs

Sosialt arbeid – usynlig i NAV?

**En undersøkelse av hvilken betydning
samarbeid har for sosialt arbeid i
NAV-kontor**

Masteroppgave

Masterstudie i tverrfaglig samarbeid i helse- og sosialsektoren
Høgskolen i Østfold, avdeling helse- og sosialfag

21.05.2012

Sammendrag

Integrasjonen av de tre etatene Aetat, trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten, har gitt sosialt arbeid nye organisatoriske og faglige rammer. Målet om å utvikle en ny yrkesrolle som ikke er fagspesifikk og som er sterkt forankret i de arbeidsrettede målene, utfordrer sosialarbeidernes profesjons- og fagtilhørighet. Valgfriheten som ligger til ledere på lokale NAV-kontor når det gjelder organisatorisk utforming og bruk av kompetanse, vil gi varierte utviklingsprosesser og ulik praksis mellom kontorene. Hvilken betydning sosialt arbeid vil få i utviklingen av den nye arbeids- og velferdstjenesten avhenger derfor av utviklingsprosessen på det enkelte kontor.

I denne studien retter jeg oppmerksomheten mot hvilke endringer sosialarbeidere opplever når det gjelder sosialfaglig arbeid før og etter NAV-reformen og ser på hvordan samarbeid internt i NAV-kontorene påvirker mulighetene sosialarbeiderne har for å utøve sosialt arbeid med marginaliserte brukere. Jeg identifiserer sentrale spenninger knyttet til et misforhold mellom arbeidsmåter innenfor sosialt arbeid og handlingsrammen sosialarbeiderne har til å utøve sosialt arbeid i NAV. Tidspress på grunn av innføring av nye oppgaver, kompetanseheving og krav til mål- og resultatoppnåelse, ser ut til å føre til at vanskeligstilte brukere nedprioriteres til fordel for brukere som raskere kommer ut i arbeid.

I studien identifiserer jeg også hvordan tverrfaglig samarbeid ser ut til å være en suksessfaktor, - ikke bare for å finne gode og helhetlige løsninger for brukere med sammensatt problematikk, men også når det gjelder hvordan sosialfaglig kompetanse anerkjennes av kollegaer med annen fagbakgrunn. Til slutt peker jeg på hvordan samarbeidet også kan styrke faget sosialt arbeid i den nye konteksten det utøves og ser på forutsetninger jeg mener må være tilstede for at sosialt arbeid skal få en viktig plass ved de lokale NAV-kontorene.

Abstract

The integration of the Norwegian Employment Service, the National Social Insurance Service and parts of the Local Social Assistance Service has provided social work new organizational and academic framework. The goal to develop a new professional role which is not related to education and which is strongly rooted in the work-orientated goals of rectification work, challenges social worker's profession and education. The freedom that leaders of the local NAV offices have regarding organizational layout and use of expertise provides a variety of development processes and different practices between NAV offices. The significance that social work will have in the development of the new labor and welfare services will therefore depend on the development of the individual office.

In this study I focus on the changes social workers experience when it comes to social work before and after the NAV reform, and how collaboration within the NAV offices affect social workers regarding opportunities to practice social work for marginalized users. I identify key tensions related to a disparity between the ways of working within social work and framework for execution that social workers experience to practice social work in NAV. Time pressure due to the introduction of new tasks, increased skills and requirements to achieve goals and results, seem to lead to a downgraded priority of less fortunate clients on behalf of clients that can more easily be returned to participation in regular jobs.

The study also identifies how interdisciplinary collaboration appears to be factor of success – not only to find good, comprehensive solutions for users with complex issues, but also regarding how social competence is recognized by colleagues with different backgrounds. Finally, I point to how cooperation can strengthen the social work profession in the new context of execution and look at the conditions I believe must be present so social work will have an important place at the local NAV offices.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Abstract.....	2
Innholdsfortegnelse	3
Forord	6
1.0 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og tema	7
1.2 NAV-reformen, overordnede mål.....	8
<i>1.2.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.....</i>	<i>8</i>
<i>1.2.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov</i>	<i>9</i>
<i>1.2.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.....</i>	<i>9</i>
1.3 Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen	10
1.4 Problemstilling	11
1.5 Avklaring av begrepsbruk	13
1.6 Oppgavens struktur	14
2.0 Teoretiske rammer.....	16
2.1 Roller i NAV-kontorene.....	16
<i>2.1.1 Veileder publikumsmottak.....</i>	<i>17</i>
<i>2.1.2 Veileder oppfølging</i>	<i>17</i>
2.2 Forventninger til kompetanse hos veiledere i NAV-kontoret.....	18
2.3 Oppfølgingsarbeid i NAV.....	18
<i>2.3.1 Strategi for oppfølging av brukere i NAV</i>	<i>18</i>
<i>2.3.2 NAV-lovens § 14 a og rett til arbeidsevnevurdering (AEV)</i>	<i>20</i>
2.4 Sosialt arbeid	20
<i>2.4.1 Utvikling av sosialt arbeid som fag.....</i>	<i>21</i>
<i>2.4.2 Lovgrunnlaget for sosialt arbeid</i>	<i>21</i>
<i>2.4.3 Sosialarbeidere i den kommunale sosialtjeneste</i>	<i>22</i>
<i>2.4.4 Definisjon, kjennetegn og viktige elementer innen for sosialt arbeid.....</i>	<i>23</i>
<i>2.4.5 Arbeidsmåter innenfor sosialt arbeid</i>	<i>25</i>
2.5 Helhetlig tilbud til brukerne, samordning eller samarbeid?.....	27
2.6 Tverrfaglig eller flerfaglig?	29
2.7 Forutsetninger for å lykkes med tverrfaglig samarbeid	30
<i>2.7.1 Systemiske determinanter</i>	<i>30</i>
<i>2.7.2 Organisatoriske determinanter</i>	<i>31</i>
<i>2.7.3 Relasjonelle determinanter.....</i>	<i>31</i>

2.8 Brukermedvirkning i det tverrprofesjonelle samarbeidet.....	32
2.9 Hvordan har det gått så langt? Forskning om sosialt arbeid i NAV.....	33
2.9.1 En ny yrkesrolle i NAV.....	33
2.9.2 Integrert oppgaveløsning – oppgaveomfordeling	34
2.9.3 Helhetlig brukeroppfølging	35
3.0 Metodiske valg	36
3.1 Kvalitativ eller kvantitativ til nærming	36
3.2 Valg av innsamlingsmetode	38
3.2.1 Individuelle, åpne intervjuer	38
3.2.2 Intervjuguide.....	40
3.3.3 Erfaringer med intervjuguiden.....	41
3.3 Utvalg av enheter.....	41
3.3.1 Utvalgskriterier og rekruttering av respondenter.....	41
3.3.2 Erfaring med utvalgskriteriene	42
3.3.3 Respondentene og NAV-kontorene	44
3.3.4 Gjennomføring av intervjuene	44
3.4 Transkribering.....	45
3.5 Analyse av data.....	46
3.6 Forskning på eget arbeidsfelt, min rolle som forsker.....	48
3.7 Etske og praktiske vurderinger.....	50
3.7.1 Krav til privatliv	50
3.7.2 Informert samtykke	51
3.7.3 Krav til riktig presentasjon av data	52
4.0 Presentasjon av funn.....	53
4.1 Arbeidsoppgaver og kompetanse.....	54
4.1.1 Fysisk nærhet og organisering av fagkompetanse på NAV-kontorene.....	54
4.1.2 Respondentenes erfaringer med samarbeidet internt i NAV-kontorene	55
4.1.3 Nye arbeidsoppgaver og kompetanseheving.....	56
4.1.4 Tid.....	59
4.2 Mål og målstyring.....	60
4.2.1 Mål om flere i arbeid og aktivitet	60
4.2.2 Måltall og resultatfokus	61
4.2.3 Prioriteringer	62
4.3 Arbeidsmåter	63
5.0 Analyse av funn	65

5.1 Arbeidsoppgaver og kompetanse.....	65
5.1.1 Integrert oppgaveløsning.....	65
5.1.2 Veilederrollen i mottak.....	67
5.1.3 Rus- og psykiatrikompetanse i NAV-kontorene	69
5.2 Mål og målstyring.....	69
5.2.1 Flere i arbeid og aktivitet	69
5.2.2 Kvalifiseringsprogrammet.....	71
5.2.3 Krav til måltall, registrering og rapportering.....	72
5.3 Arbeidsmåter	74
5.4 Tverrfaglig samarbeid.....	75
5.4.1 Systemiske determinanter	76
5.4.2 Organisatoriske determinanter	80
5.4.3 Relasjonelle determinanter.....	83
6.0 Oppsummerende drøfting.....	85
Referanseliste:.....	89
Vedlegg 1 - Intervjuguide	93
Vedlegg 2 – Informasjon og samtykke-erklæring, leder	94
Vedlegg 3 – informasjon og samtykke-erklæring, respondenter	95
Vedlegg 4 – Prosjektvurdering fra NSD	96

(Antall ord: 30 399)

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven kan best beskrives som en berg-og-dalbane, der min mestringsopplevelse har beveget seg mellom en komfortsone hvor jeg har opplevd å ha full kontroll på både fagstoff og forskningsprosess, til en forferdelig opplevelse av å klamre meg fast i en kamp mot tiden mens jeg til stadighet har trukket min faglige forståelse i tvil. Jeg er takknemlig for at det på ulike faser i denne prosessen har vært ressurser og personer rundt meg som har fylt ulike funksjoner som containere, muntrasjonsråd, faglige sparringspartnere og sterke pådrivere. Til sammen har dette gitt meg pågangsmot og energi til å gå videre i prosessen og fullføre arbeidet. Først er det på sin plass å takke respondentene som har deltatt i undersøkelsen. Dere har tillitsfullt delt informasjon, erfaringer og synspunkter som har gitt meg hele grunnlaget for masteroppgaven min.

Takk også til min veileder Gunnar Vold Hansen som gjentatte ganger har hentet meg tilbake til hva som er gjennomførbart når mine ambisjoner har oversteget det realistiske; ”*Elin, hvis du skal spise en elefant, så kan du ikke ta mer enn en bit om gangen*”. Du har loset meg gjennom prosessen ved å utfordre, spørre og støtte. Din til alltid tilstedeværelse på mail må i perioder ha vært en plage for deg, men det var en gave for meg! En uforbeholden takk går også til ”masterjentene”: Berit, June og Christine. Vi har fulgt hverandre i takt og utakt gjennom hele masterstudiet. Uavhengig av rundetider og målpasseringer har vi åpent delt utfordringer knyttet til studiet og oppgaveskrivingen, men også livet for øvrig. Uavhengig av hvor dere har vært og hvor jeg har vært i prosessen har dere fungert som ”gulrot og pisk” for meg.

Å skrive en masteroppgave ved siden av full lederjobb i NAV har vært en utfordring. Jeg har kollegaer som har utvist stor tålmodighet når jeg i innspurten på oppgaveskrivingen ikke helt har klart å ”logge meg inn” på jobben igjen etter mine skruvedager. En særlig takk til min gode kollega Gunn, som har tatt mye av lederansvaret for min avdeling i mitt fravær. Du har utvist stor forståelse for at jeg ikke henger helt med på jobben under innspurten: ”*Ho Elin er i skrivetåka nå skjønner dere*”. Til sist, men størst av alt og alle: ungene mine. Takk for at dere har vært en del av heilagjengen min gjennom hele prosessen!

Fredrikstad, 15. mai 2012

Elin Tangnæs

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn og tema

Gjennom flere års erfaring med sosialt arbeid i den kommunale sosialtjenesten, har jeg sett behovet for, men også utfordringer knyttet til, - tverretatlig og tverrfaglig samarbeid med trygdeetat og Aetat rundt våre felles brukere. I min tid som saksbehandler, og senere gjennom flere år som leder av to ulike sosialkontor, kjente vi daglig på nødvendigheten av å ha et godt samarbeid med Aetat og trygdeetat. «Kasteballproblematikken», der enkelte brukere ble skjøvet mellom etatene, var en velkjent utfordring som skapte frustrasjon både hos brukere og hos ansatte i de tre etatene.

Mange av disse brukerne var personer med store vansker i livene sine, som medførte at de sto dårlig rustet til å konkurrere i det ordinære arbeidsmarkedet, samtidig som de allikevel ikke fylte inngangsvilkårene i Folketrygdloven. Min erfaring er at vi i sosialtjenesten ofte stilte vilkår knyttet til sosialhjelpsutbetalinger om at brukerne måtte søke arbeid, delta på kurs eller i ulike former for tiltak, mens Aetat kategoriserte de samme brukerne som ikke reelle arbeidssøkere, og raskt avsluttet deltakelse i kurs eller tiltak for eksempel dersom brukerne ikke møtte. På samme måte ble det ofte fra sosialtjenestens side vurdert at disse brukerne ville kunne kvalifisere for uførestønad, men siden mange av brukerne slet med rusproblemer, eller problemer av mer sosial art, så fylte de ikke inngangsvilkårene til uførestønad. De ble derfor værende i sosialtjenesten over mange år, uten andre inntektsrettigheter enn sosialhjelp og kun med mulighet for deltagelse i eventuelle kommunale tiltak.

Behovet for å finne gode løsninger for felles mottakere av de tre etatenes tjenester resulterte både i formelle og andre mer uformelle samarbeidsformer opp gjennom årene, hvor vi i ulik grad lyktes med samarbeidet. Det ble derfor positivt mottatt i den kommunale sosialtjenesten jeg jobbet i, at Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ba regjeringen om en utredning av en mulig felles etat for den kommunale sosialtjenesten, Aetat og trygdeetat (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St. prp. nr. 46 2004-2005).

Reformbehovet var i stor grad knyttet til to forhold. For det første medførte organiseringen av forvaltningen i tre etater at alt for mange brukere møtte en oppsplittet forvaltning, noe som ofte medførte at «flerbrukere» av de ulike etatenes tjenester opplevde å bli nettopp

kasteballer i systemet. Det var behov for en forvaltning som i større grad kunne ivareta helhetlige vurderinger av hvilke behov brukerne hadde for tjenester på tvers av fag- og etatskillene som på dette tidspunktet eksisterte.

I tillegg var det alt for mange mennesker i yrkesaktiv alder som helt eller delvis sto utenfor arbeidslivet og som mottok offentlige stønader på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer.

Etter en lengre prosess, med flere års utredninger og organiserte samordningsforsøk mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste (Møller 2006), vedtok Stortinget det organisatoriske grunnlaget for NAV-reformen i mai 2005.

1.2 NAV-reformen, overordnede mål

NAV-reformens overordnede mål, uttrykkes eksplisitt i tre målsettinger om arbeidsretting, brukerreting og effektivitet (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St.prp. nr. 46 2004-2005):

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

1.2.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

Målet om arbeid og aktivitet begrunnes med den samfunnsøkonomiske gevinsten i form av verdiskapningen som følger med høyere yrkesdeltakelse, men også med betydningen og verdien arbeid har for den enkelte. Det ligger som en forutsetning at hvert enkelt menneske har et ønske om å forsørge seg selv, men også et ønske om å bidra inn i fellesskapet.

Det pekes også på arbeid som et viktig bidrag i kampen mot fattigdom. Det er satt fokus på å inkludere de som ikke så lett klarer å komme ut i arbeid, og på nødvendigheten av å bistå de som ikke klarer å delta i arbeid med å få en aktiv og meningsfylt tilværelse gjennom tilrettelagte aktiviteter og tiltak. Gjennom NAV-reformen skal derfor alle mennesker få en mulighet til å ta i bruk sine ressurser og få en mulighet for å delta i et arbeidsfellesskap ut fra egen arbeidsevne. Målet om arbeid kan derfor sies å være en videreføring av arbeidslinjen i norsk velferdspolitik, men med en tydeligere kobling mellom arbeidsmarkedspolitik og sosialpolitik (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011).

1.2.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov

Når det gjelder brukerrettingen, så handler dette både om at brukerne selv skal ha større innflytelse over hvordan tjenestene utformes, men også om at de tiltak man setter i gang lokalt, i større grad skal tilpasses den enkelte brukers behov enn tidligere (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St. prp. nr. 46 2004-2005). Det pekes på at offentlig sektor er til for brukerne, og at selve organiseringen av offentlig sektor derfor må skje ut fra brukernes behov. Respekt for brukerne står helt sentralt, og skal gjenspeiles i utformingen av tjenestene både på individ- og systemnivå.

Brukermedvirkning på individnivå skal ivaretas gjennom metodisk tilnærming der nøkkelord som fagkompetanse, kompetanse til å sette seg inn i brukernes situasjon, individuell tilpasning av tiltak og ytelser og aktiv brukermedvirkning står sentralt. På systemnivå, skal brukermedvirkning ivaretas gjennom samarbeid med brukerorganisasjoner, brukerundersøkelser og brukerdeltakelse gjennom utvikling og testing av nye tjenester. Det legges vekt på at brukernes behov for bistand og alternative muligheter skal identifiseres så tidlig som mulig, og at aktuelle tiltak raskt skal iverksettes. Også her fremheves viktigheten av å unngå passivt mottak av ytelser gjennom individuelt tilpassede og arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker.

Samtidig som NAV skal være en tjenesteleverandør og veilede brukerne, skal også rollen som myndighetsutøver og «portvakt» inn til de ulike rettighetsordningene ivaretas (ibid). Dette innebærer derfor at NAV både skal ta hensyn til brukerens kompetanse om egne ressurser og egen situasjon, og samtidig vurdere denne opp mot krav og muligheter for deltakelse i arbeidsmarkedet, og de ulike lover og økonomiske rammer NAV er bundet av.

1.2.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Arbeids- og velferdsforvaltningen gis ansvar for å ivareta alle brukergrupper, også de som ikke klarer å være i ordinært arbeid og som har behov for sammensatte og utvidede bistandsbehov over tid (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St.prp. nr. 46 2004-2005). Regjeringen peker på behovet for bedre og mer helhetlig tilrettelegging for brukere som har en lengre vei å gå frem mot selvforsørgelse, som blant annet kan dreie seg om personer med funksjonshemninger, personer med rusproblemer eller personer med psykiske problemer. Det presiseres at disse personene på lik linje med andre, skal ha like rettigheter og muligheter til selvbestemmelse i eget liv og til å respekteres for sine ønsker.

Videre pekes det på betydningen av kontinuitet og tillit i samhandlingen mellom bruker og tjenesteyter, og at koordinatorrollen er aktuell for å sikre helhetlig oppfølging av brukerne. Det tydeliggjøres i den forbindelse at det må være arbeids- og velferdsforvaltningen og ikke brukeren selv som har ansvaret for å samle trådene når brukere har sammensatte behov.

Regjeringen fremhever også at det vil legges opp til sterk politisk styring gjennom politiske prioriteringer og føringer, og varsler om at arbeids- og velferdsforvaltningen vil få tydelige mål- og resultatkrav når det gjelder å følge opp målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad (Ny arbeids- og velferdsforvaltning. St.prp. nr. 46 2004-2005). For å nå målet om en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, forutsettes det at man lykkes i å benytte ressursene til rette tiltak og at dette blir gjort på en kostnadseffektiv måte. Dette innebærer at alle aktører som påvirker et område, må arbeide mot det samme målet, og at de tiltak og virkemidler man velger må henge sammen og forsterke hverandre gjensidig på veien til de mål som er satt.

Dette målet handler slik jeg ser det om å utnytte de muligheter som ligger i å effektivisere arbeidet i NAV, gjennom tverrfaglig samarbeid både internt i NAV, men også gjennom samarbeid med eksterne samarbeidspartnere.

1.3 Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen

Regjeringens forslag om etablering av en førstelinjetjeneste, med et lett tilgjengelig NAV-kontor i hver kommune, bygger på den tidligere ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Den innebærer imidlertid et lovfestet og mer forpliktende samarbeid enn tidligere, mellom likeverdige instanser i et partnerskap (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St. prp. nr. 46 2004-2005). De lokale NAV-kontorene skal være brukernes kontaktsted og skal fremstå som en samlet enhet av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Sann sett skal de fungere som ”én dør” til arbeids- og velferdsforvaltningens ytelser og tjenester og samlet ivareta tjenester til brukergrupper med ulike problemer og behov.

Det forpliktende samarbeidet mellom stat og kommune nedfelles i lokale samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtalene skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av de lokale NAV-kontoret (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven 2006). Den skal også omhandle hvordan kontoret skal

samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan også inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres ansvarsområder, på tvers av de tidligere etatsområdene. Regjeringen peker på behovet for fleksibilitet som kan sikre smidige og kostnadseffektive løsninger og viser til både behovet for fleksibel bruk av personer i en felles front/mottaks-tjeneste på NAV-kontorene, og til behovet for effektiv ressursutnyttelse i brukeropfølgingen (Ny arbeids- og velferdsforvaltning St. Prp. nr. 46 2004-2005).

Samarbeidsavtalen skal også inneholde hvilke kommunale tjenester utover minimumsløsningen som velges inn i det enkelte NAV-kontor. Til å begynne med innebar minimumsløsningen økonomisk sosialhjelp, rådgivning og arbeid med Individuelle planer, men i 2007 ble løsningen utvidet til også å inneholde Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Målet med dette programmet er at flere langtids sosialhjelpsmottakere, som har få eller ingen rettigheter til statlige ytelser, kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere oppfølging og et individuelt tilpasset program (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 2009). I tråd med målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, skal KVP inneholde arbeidsrettede tiltak, men kan også inneholde andre tiltak som handler om motivasjon, helsehjelp, trening, opplæring og lignende. Programmet kan sånn sett sies å skulle ivareta de behov for tilrettelegging og bistand som marginaliserte grupper har på veien mot selvforsørgelse. Det er kommunen som har koordineringsansvaret for programmet, mens det er NAV som er den utførende instans (Schafft og Spjelkavik 2011b). I 2010 ble minimumsløsningen i NAV også utvidet til å inneholde midlertidige boliger (NAV's organisasjon og virkemåte 2010).

1.4 Problemstilling

Tiden fra Stortingets vedtak om en utredning ble fattet, frem til etableringen av NAV-kontoret i min kommune var en realitet, var både spennende og krevende. Det ble etablert prosjektgrupper, der gruppene blant annet skulle foreslå hvilke kommunale tjenester ut over minimumsløsningen som var ønsket inn i NAV-kontoret og hvilke som burde ligge igjen i de øvrige kommunale tjenestene utenfor NAV. Gruppene var sammensatt av representanter fra trygdeetaten, Aetat, den kommunale sosialtjenesten, andre aktuelle kommunale virksomheter og tillitsvalgte.

Gjennom deltakelse i flere av disse gruppene i forkant av etableringen av et lokalt NAV-kontor, gjennom selve etableringen og i tiden som har gått etterpå, har jeg vært med på mange diskusjoner som har handlet om de ulike yrkesrollene vi har gått inn i NAV med og hvilken betydning sosialfaglig kompetanse har eller burde ha i de lokale NAV-kontorene. Gjennom min rolle som leder både i tidligere sosialtjeneste og som leder i NAV, har jeg mottatt stor bekymring fra mange av mine kollegaer fra den tidligere sosialtjenesten for om sosialt arbeid vil «drukne» i fokuset på statlige oppgaver på NAV-kontorene.

Min egen erfaring gjennom etableringen av et NAV-kontor er at det har vært ressurskrevende å få en ny organisasjon på plass samtidig som vi har måttet opprettholde normal produksjon av tjenester, både kommunale og statlige. Flere lokale trygdekantor gikk inn i NAV med store restanser, noe som har medført stort fokus og krav fra statlige side om nedbygging av restanser i etableringsfasen. I tillegg til denne restansenedbyggingen, har det vært viktig å sikre at brukere ikke sto uten inntekt. Min erfaring er derfor at mange av de minst ressurssterke brukerne har kommet i bakgrunnen under og etter etableringen av NAV og at det gjennomgående har vært mindre fokus på de kommunale tjenestene enn på de statlige.

Jeg er derfor blitt nysgjerrig på om sosialarbeidere i NAV opplever å utføre sosialt arbeid for brukere med sammensatt problematikk slik jeg mener vi gjorde det i den kommunale sosialtjeneste, eller om sosialt arbeid og sosialarbeidernes yrkesrolle har endret seg fra tidligere praksis. Hvorvidt NAV-reformen lykkes, vil slik jeg ser det i stor grad avhenge av at NAV klarer å få til et godt tverrfaglig samarbeid internt i kontorene. Sosialt arbeid må etter min mening være et viktig bidrag inn i dette samarbeidet. Jeg har derfor også et ønske om å se på hvordan det tverrfaglige samarbeidet fungerer internt i NAV-kontorene, og om dette samarbeidet påvirker handlingsrommet for sosialt arbeid i NAV. Brukerperspektivet ligger som et bakteppe i undersøkelsen. For å få frem mine funn, har jeg arbeidet ut fra problemstillingen:

Hvilken betydning har tverrfaglig samarbeid for sosialt arbeid i NAV-kontor?

1.5 Avklaring av begrepsbruk

Gjennom flere års arbeid i sosialtjenesten, er jeg vant til å bruke uttrykket klient om personer som mottar sosiale tjenester. Imidlertid har jeg opplevd at uttrykket bruker gjennomgående har blitt benyttet i både omtale og dokumenter, - før, under og etter etableringen av NAV-reformen. Jeg har derfor funnet det mest hensiktsmessig å benytte uttrykket bruker i undersøkelsen, uten å gå mer inn i betydningen av begrepet. Jeg bruker innimellom også betegnelsen brukergruppe. Med dette mener jeg ikke å generalisere de utfordringer det enkelte individ har, men velger å bruke det som en betegnelse for å vise at det handler om brukere som har sammensatt problematikk og derved behov for mer langvarig og sammensatt bistand fra hjelpesystemet.

Jeg benytter også betegnelsen marginaliserte brukere i oppgaven. Det er vanskelig å finne en presis forklaring på hva marginalisering er. Jeg bruker imidlertid begrepet i denne sammenheng som en beskrivelse på at mange brukere med problemer på flere livsområder faller utenfor det sosiale fellesskapet over lengre tid, enten på grunn av fattigdom, helseproblemer eller andre belastende faktorer (Halvorsen m.fl. 1996, Harsløf og Seim 2008 s. 13-29). Som en konsekvens av dette har disse brukerne gjerne behov for tett og langvarig oppfølging fra hjelpeapparatet

I litteratur og forskning brukes begrepene informant og respondent om hverandre. Jacobsen (2005) skiller på begrepene og sier at når en person har direkte kjennskap til et fenomen ved at de for eksempel selv har deltatt, så kalles de respondenter. Informanter er personer som ikke selv representerer den gruppen som undersøkes, men som allikevel har god kunnskap om gruppen. Alle jeg intervjuer er personer som har direkte kjennskap til sosialt arbeid og som har personlig erfaring fra både sosialtjenesten og NAV. Jeg velger derfor å støtte meg til Jacobsens forklaring av begrepene og har i min oppgave valgt å bruke betegnelsen respondent om sosialarbeiderne jeg intervjuer.

Jeg benytter begrepet sosialarbeider i oppgaven og mener i denne sammenheng sosionom, barnevernspedagog eller vernepleier, siden respondentene i undersøkelsen har en av disse utdanningene. Jeg er innforstått med at dette blir en samlebetegnelse som i mindre grad synliggjør den enkelte profesjon, men har valgt å gjøre dette for å forenkle presentasjonen. I hovedsak bruker jeg allikevel begrepet respondent, siden presentasjonen i stor grad handler om hva sosialarbeiderne har svart på de ulike spørsmålene mine.

Når jeg bruker begrepet yrkesrolle i oppgaven, lener jeg meg på definisjonen: *systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt-klient relasjonen* (Helgøy, Kildal og Nilsen 2010 s. 8). Yrkesroller handler derfor i denne sammenheng hovedsakelig om hvilke oppgaver sosialarbeiderne i undersøkelsen utfører og på hvilken måte de utfører oppgavene, - rettet mot oppfølging av brukere.

I undersøkelsen kommer det frem at to respondenter arbeider med brukere som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette er en ytelse som gis etter Folketrygdloven (1997 kap. 11), og som har erstattet tidligere atferdspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Vilkåret for å få AAP er at en person må ha fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten eller mer på grunn av sykdom eller skade.

Noen steder i oppgaven viser jeg til funn som handler om bruk av Arena. Dette er et dataprogram som benyttes som et felles elektronisk oppfølgingsverktøy av NAV. Her ligger all informasjon som omhandler kurs, tiltak, vedtak på statlige ytelser, journalnotat, meldekort m.m. Før NAV-reformen var det kun Aetat som benyttet dette oppfølgingsverktøyet. Det er fra Arena de fleste tall og resultater som omhandler arbeid, aktivitet og bruk av tiltak hentes ut.

1.6 Oppgavens struktur

I kapittel 1 har jeg gitt en presentasjon av tema for undersøkelsen og redegjort for bakgrunnen for NAV-reformen. Videre har jeg vist til hvordan NAV-reformen har en intensjon om også å inkludere de som ikke klarer å delta i det ordinære arbeidslivet. Jeg har synliggjort hvordan denne intensjonen gjenspeiles i reformens overordnede mål og vist hvordan de lokale NAV-kontorene forventes å framstå som en samlet enhet av arbeids- og velferdsforvaltningens tjeneste. Deretter har jeg presentert hvordan mine egne erfaringer før, under og etter etableringen av lokale NAV-kontor har gjort meg nysgjerrig på hvordan det går med sosialt arbeid i NAV og vist til hvordan jeg ønsker å se nærmere på hvilken betydning samarbeid kan ha for handlingsrommet til sosialt arbeid.

I kapittel 2 tar jeg for meg aktuell litteratur som handler om NAV-reformen og hva den har medført når det gjelder endring av arbeidsoppgaver og nye roller for de ansatte. Videre presenterer jeg ulike strategier og tiltak som skal sikre at brukerne får en individuell

vurdering av sine bistandsbehov fra NAV og hvordan strategien for brukeroppfølgning i NAV beskrives. For å finne sentrale kjennetegn som kan beskrive sosialt arbeids praksis i sosialtjenesten og se dette opp mot hvordan det utøves i NAV, viser jeg til teori som handler om hvordan sosialt arbeid som fag har utviklet seg. I den sammenheng trekker jeg frem viktige elementer og arbeidsmåter innenfor sosialt arbeid. Etter dette redegjør jeg for noen sentrale begrep som handler om samarbeid og viser til teori som beskriver forutsetninger for at man skal lykkes med tverrfaglig samarbeid. Til slutt i denne delen viser jeg til ny forskning som berører sosialt arbeid i NAV og viser hvilke endringer reformen har medført for sosialarbeidere og den mulighet de har for å drive med helhetlig brukeroppfølgning.

I kapittel 3 presenterer jeg relevant litteratur om metodisk tilnærming og knytter dette til de vurderinger og metodiske valg jeg har gjort i min undersøkelse.

I kapittel 4 velger jeg å presentere en oppsummering av sentrale funn i undersøkelsen i en tabell, før jeg gir en nærmere presentasjon av data fra intervjuene under hovedoverskriftene: Arbeidsoppgaver og kompetanse, mål og målstyring og arbeidsmåter.

I kapittel 5, tar jeg utgangspunkt i viktige funn som berører endringer i sosialarbeidernes hverdag og drøfter hvilken betydning dette har når det gjelder sosialt arbeid med marginaliserte brukere i NAV. Videre drøfter jeg funn som handler om hvordan tverrfaglig samarbeid eller mangel på dette synes å påvirke hvilket handlingsrom sosialt arbeid får i NAV-kontorene og hvordan dette igjen gjenspeiles i ulike holdninger til de marginaliserte brukerne.

I kapittel 6 presenterer jeg en oppsummerende drøfting av hvilke funn jeg har gjort i undersøkelsen. Med bakgrunn i disse funnene, presenterer jeg i et fremtidsperspektiv tre forutsetninger jeg mener må være tilstede for at sosialt arbeid skal få tilstrekkelig handlingsrom i NAV i tiden fremover, for bedre å kunne ivareta brukere med sammensatt problematikk.

2.0 Teoretiske rammer

For å kunne belyse endringer i sosialarbeidernes yrkesrolle, presenterer jeg først de nye rollebeskrivelsene for veiledere i NAV og redegjør for hvilke kompetanseforventninger som knyttes til disse rollene. Videre presenterer jeg oppfølgingsstrategien i NAV og viser hvordan lovendringer sikrer brukere rett til å få vurdert hvilket bistandsbehov de har fra arbeids- og velferdsforvaltningen og til å få foretatt en arbeidsevnevurdering ved behov. Jeg viser deretter kort til den historiske utviklingen av faget sosialt arbeid og presenterer hvilket lovgrunnlag og hvilke ansvarsområder kommunale sosialarbeidere forholdt seg til i sosialtjenesten og hvordan loven som omhandler sosiale tjenester har endret seg frem til nå. For å kunne vurdere eventuelle endringer i utøvelsen av sosialt arbeid fra sosialtjenesten til nå, viser jeg til kjennetegn og viktige elementer innenfor sosialfaglig arbeid, før jeg presenterer et eksempel på en arbeidsmåte innenfor sosialt arbeid som et grunnlag for min senere drøfting.

For at jeg senere i oppgaven skal kunne analysere hvordan det tverrfaglige samarbeidet fungerer i NAV-kontorene, tar jeg utgangspunkt i litteratur om tverrfaglig samarbeid og redegjør for ulike begreper som omhandler samarbeid. Videre presenterer jeg ulike forutsetninger for å lykkes med tverrfaglig samarbeid hentet fra litteraturen og viser til aktuell teori om brukerens rolle i utformingen av et tjenestetilbud. Til sist i denne delen redegjør jeg for aktuell forskning rundt temaet sosialt arbeid i NAV.

2.1 Roller i NAV-kontorene

I forbindelse med etableringen av et NAV-kontor i hver kommune, ble det reist spørsmål om hvordan rollene for de ansatte ville endre seg. Begrepet rolle, ble definert til ansvarsområde med tilhørende arbeidsoppgaver og myndighet, og på hvilken måte oppgavene ble utført/levert (Nye roller i NAV-kontor 2006). Den tidligere saksbehandlerrollen skulle tilpasses formålet med NAV-reformen, og organisering av oppgaver, arbeidsmetoder og tilnærming til brukerne skulle tilpasses målene med reformen. Den største endringen i roller for ansatte i NAV ble antatt å være for rollene som medfører direkte brukerkontakt. Dette førte med seg et behov for nye rollebeskrivelser, og det var med bakgrunn i dette at rapporten ”Nye roller i NAV-kontor ” ble utarbeidet (NAV Interim 2006).

I møte med bruker skal rollen gi klare signaler om at NAV-etaten skal være tilstede, tydelig og løsningsdyktig. Rollen skal også dreies fra i stor grad å være tradisjonell saksbehandler til å være veileder i møte med brukere. Denne dreiningen innebærer en helhetlig tilnærming til brukernes behov, der man gjennom gode spørsmål og god dialog skal hjelpe brukeren til å reflektere over egen situasjon, ta nye perspektiv med fokus på egne muligheter og fokusere på egne ressurser og muligheter. Det pekes på at likeverdighet i møte med brukeren står sentralt, og relasjonskompetanse i brukeroppfølgingen fremheves som viktig for å lykkes med reformen.

De to hovedrollene for brukerrettet kontakt i NAV-kontorene, beskrives som *veileder i publikumsmottak* og *veileder oppfølging* (NAV Interim 2006). Rapporten skiller ikke mellom ansatte som kommer fra tidligere Trygdeetat, Aetat eller den kommunale sosialtjeneste, og sier sånn sett ikke noe om foretrukket fagkompetanse.

2.1.1 Veileder publikumsmottak

Publikumsmottaket er det arealet i et NAV-kontor som brukerne møter først. Betegnelsen *veileder i publikumsmottak* brukes i rapporten om ansatte i mottaksavdelingen i NAV-kontorene (ibid). Ulike funksjoner i publikumsmottaket beskrives som rask identifiserings og behovsavklaringer, ansvarsavklaringer for videre oppfølging, veiledning og informasjon knyttet til for eksempel utfylling av søknader og i bruk av selvbetjeningsløsninger, korttidsoppfølging av brukere og enkle vedtak. Rapporten peker også på at veiledere i publikumsmottaket ikke bare skal ha relevant fagkompetanse og systemkompetanse, men i tillegg også ha engasjement og interesse for mennesker, være forberedt på å møte mennesker i sorg og krise, være profesjonelle og kunne håndtere konflikter.

2.1.2 Veileder oppfølging

I rollen som veileder oppfølging, er oppgavene knyttet til brukere som trenger støtte og oppfølging over tid, i en prosess der arbeid eller samfunnsdeltakelse skal være målet. Konkrete funksjoner og ansvarsområder kan være videre kartlegging og situasjonsavklaring, utarbeidelse av mål og utarbeidelse av handlingsplan sammen med bruker. Veileder kan fungere som en kontaktperson og koordinator dersom bruker er i behov av flere tjenester internt i NAV, eller som bistand for å få tilgang til eksterne tjenester.

2.2 Forventninger til kompetanse hos veiledere i NAV-kontoret

I styringsdokumentet ”Kompetanse i NAV-kontoret” (2007), presenteres en strategi for brukeroppfølging i NAV, som igjen setter krav til kompetanse hos de ansatte.

Kompetansekravene deles inn i de tre elementene: *kunnskap*, *ferdigheter* og *holdninger*.

Elementet *kunnskap* knyttes blant annet til oppgaver som å gi råd, informasjon og veiledning om ulike tjenester i NAV, kunne veilede i nettbaserte tjenester, ha lovkunnskap og arbeidsmarkedskunnskap og kunne utøve faglig skjønn. Under elementet *ferdigheter*, står ferdigheter i møte med bruker sentralt, både når det gjelder relasjonsbygging med bruker, motivasjonsarbeid, sikring av brukermedvirkning og ivaretagelse av brukers rettsikkerhet. I tillegg pekes det på at IKT-kompetanse og samarbeidsferdigheter med andre instanser er viktig. Det tredje elementet *holdninger*, handler om hvordan møtet mellom veileder i NAV og bruker må basere seg på en standard som er forsvarlig og etisk, basert på respekt og empati og der tro på brukers endringsevne og mestringsevne er sentral.

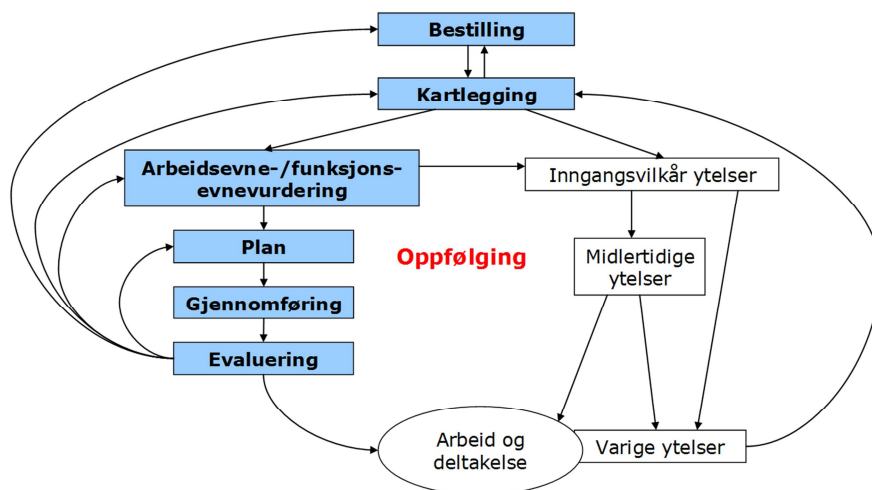
Mange av disse elementene fanger etter min mening opp vesentlige aspekter ved sosialt arbeid. Når det gjelder betydningen av sosialfaglig kompetanse i NAV-kontorene, nevnes dette mer generelt som et kompetanseområde sammen med mange andre.

2.3 Oppfølgingsarbeid i NAV

Jeg presenterer her oppfølgingsstrategien i NAV som et grunnlag for senere å kunne vurdere om denne strategien og praksisen for oppfølging i NAV er vesentlig forskjellig fra oppfølgingsmetodikken i sosialt arbeid.

2.3.1 Strategi for oppfølging av brukere i NAV

I strategidokumentet *Strategi for oppfølging av brukere i NAV* (2007) tydeliggjøres det at tett oppfølging vurderes som et viktig virkemiddel for å hindre utstøting og for å få flere i arbeid og aktivitet. Formålet med oppfølging i NAV er å støtte fremdriften i den enkelte brukers prosess på veien mot et mål. Gjennom oppfølgingsstrategien, er et av målene å sikre en mest mulig lik prosess for oppfølging av brukere, uavhengig av hvilke tjenester brukerne har behov for. Strategien peker på at det skal legges til rette for individuelt tilpassede bistandsløp og at brukermedvirkning skal stå sentralt. Strategien danner også et rammeverk for hvordan oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene skal utøves, fra førstehenvendelse og bestilling av bistand fra brukeren frem til et mål om arbeid eller deltakelse. Strategien illustreres gjennom en oppfølgingsmodell:



(Hentet fra Strategi for oppfølging av brukere i NAV 2007)

Oppfølgingsarbeidet ved det lokale NAV-kontor vil i all hovedsak befinne seg på venstre side i oppfølgingsmodellen. Oppfølgingsarbeidet skal gjenspeile kunnskapselementene *kunnskap, ferdigheter og holdninger*, og samhandlingen mellom veileder og bruker skal derfor preges av respekt, brukermedvirkning og innflytelse. Gjennom en vurdering av arbeidsevnen skal det være fokus på hvilke ressurser, muligheter og eventuelt hindringer brukeren har når det gjelder å kunne beholde arbeid, komme i arbeid eller øke deltakelse. Gjennom gjensidig forpliktende planer mellom NAV og bruker, skal arbeidet frem mot brukers mål systematiseres. Ut over de generelle forventningene og kravene til at NAV skal ha samlet kompetanse innenfor de ulike tjenesteområdene, samt veilednings- og relasjonskompetanse i møte med brukeren, gir strategidokumentet ingen føringer til foretrukket profesjonsforankring eller ønsket metodisk tilnærming i oppfølgingsarbeidet. Klemsdal (2009) peker også på at oppfølgingsmodellen ikke sier noe om hvordan man konkret skal drive med oppfølging i møte med ulike typer klienter. I følge han er det vage ledetråder i strategiformuleringene, og det sies lite om hvor langt de ansatte i NAV skal gå i å hjelpe brukeren til å hjelpe seg selv. Å definere graden av oppfølging ut fra denne oppfølgingsmodellen vil dermed slik jeg ser det bli en utfordring som ligger til det enkelte NAV-kontor.

2.3.2 NAV-lovens § 14 a og rett til arbeidsevnevurdering (AEV)

Fra 1.1.2010 trådte Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a i kraft. Denne innebærer at alle som henvender seg til NAV og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få en helhetlig vurdering av sitt bistandsbehov og rett til et oppfølgingsvedtak som synliggjør hvilke vurderinger som er gjort. I de tilfellene det er behov for en mer omfattende vurdering av behovet for bistand, skal det gjennomføres en grundigere vurdering av arbeidsevnen. Gjennom arbeidsevnevurderingen kartlegges ressurser og begrensninger både hos brukeren og i omgivelsene, før dette igjen ses opp mot hvilke muligheter eller begrensninger som finnes i arbeidsmarkedet.

Arbeidsevnevurderingen forutsetter deltagelse fra bruker, blant annet gjennom en egenkartleggingsdel.

Når det fastsettes at brukerne har behov for bistand fra NAV, har hver enkelt bruker rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan rettet mot å komme i arbeid, alternativt et kvalifiseringsprogram der dette er aktuelt. I følge retningslinjene for oppfølgingsvedtak i NAV (2010), skal aktivitetsplanen være en beskrivelse av hvilke virkemidler som vurderes som nødvendige og hensiktsmessige for å jobbe seg fra nå-situasjonen til målet som er satt. Retningslinjene tydeliggjør også at arbeid og aktivitet kan tolkes i vid forstand og at selve målet om arbeid i mange tilfeller kan ligge langt frem i tid. Planen er gjensidig forpliktende for NAV og bruker, og skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet. Retten til plan gjelder uavhengig av hvilken ytelse bruker mottar, og bestemmelsen samler derfor i større grad enn tidligere fagtradisjonene fra Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste, gjennom bruk av et felles kartleggingsverktøy.

Etter min forståelse av Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14 a og retten til arbeidsevnevurdering skal dermed også rettighetene til brukere som har et lengre løp foran seg når det gjelder å komme ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet ivaretas.

2.4 Sosialt arbeid

For å kunne drøfte hvilke endringer sosialarbeiderne opplever i sin yrkesrolle, ønsker jeg å presentere grunnlaget og rammene for sosialt arbeid som fag og metode, slik det har vært før NAV-reformen. Lovgrunnlaget er helt sentralt for hvilket mandat sosialarbeidere i den kommunale sosialtjenesten har og har hatt, og presenteres derfor sammen med mål og kjennetegn på sosialt arbeid.

2.4.1 Utvikling av sosialt arbeid som fag

I følge Levin (2010), ble det allerede på 1800-tallet utført sosialt arbeid av enkeltpersoner og organisasjoner i møte med fattigdommen som eksisterte. I starten av det tjuende århundre ble imidlertid behovet for sosial endring satt i fokus og samfunnets ansvar ble satt mer på dagsorden. To personer med stor betydning for utviklingen av faget sosialt arbeid er Mary Richmond og Jane Adams. Disse står for to grunnleggende, men ulike skoleretninger. Begge hadde som mål å bekjempe fattigdom, urettferdighet og undertrykkelse. Selv om begge retningene tok utgangspunkt i individ og samfunn, skilte de seg allikevel fra hverandre ved at Richmond la størst vekt på individet i lys av den kontekst det var i. Richmond bidro sterkt til utviklingen av en mer metodisk og systematisk tilnærming til enkeltindividers eller grupperes sosiale problemer, samtidig som hun satte betydningen av relasjonen mellom sosialarbeider og bruker på dagsorden (Kokkin 2005). Addams mente i større grad enn Richmond at en person med et problem var et tegn på at noe var galt med samfunnet, og vektla derfor i større grad endring av lovgivning, strukturene i samfunnet og hvilke betingelser personer levde under, parallelt med at man skulle hjelpe den enkelte person. Utviklingen av faget sosialt arbeid i Norge, har hovedsakelig lent seg på Richmonds skoleretning (Levin 2010). Ved en økt interesse for sosiale problemer, fikk Norge på slutten av 1800-tallet og starten av 1900-tallet en del nye lover, og det sosiale arbeidet som fag ble i følge Levin *ringet inn* (ibid s.38). Velferdsstaten har altså røtter som går langt tilbake i tid, men det er spesielt etter 1945 at utviklingen har skjedd (Hutchinson 2009).

2.4.2 Lovgrunnlaget for sosialt arbeid

Velferd for alle var en vesentlig dimensjon i oppbyggingen av velferdsstaten etter andre verdenskrig, og det var bred politisk enighet om at man gjennom universelle ordninger skulle forebygge sosiale problemer og bedre levekårene i Norge. I 1964 kom *lov om sosial omsorg* (Fra bruker til borger 2001). Denne loven skulle sikre at personer som ikke selv kunne sørge for sitt livsopphold eller dra omsorg for seg selv fikk rett til sosialhjelp, sosial trygghet og rettssikkerhet. I tråd med innføringen av denne loven, kom også behovet for ansatte i det kommunale forvaltningsapparatet og de fleste sosionomer ble relativt raskt ansatt i den kommunale sosialtjeneste. Etter hvert kom også andre sosialfaglige utdanninger (Hutchinson 2009, Terum 2003). I 1991 kom Sosialtjenesteloven, med blant annet en tydeliggjøring av plikt til arbeid og aktivitet, men også med en sterkere sikring av brukeres rettssikkerhet og rett til å medvirke i utformingen av tjenestene.

I tråd med NAV-reformen ble denne loven revidert, samtidig som nye tjenesteområder ble tilføyd inn en ny lov: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2009). Hovedintensjonene med denne loven er å støtte opp under mål og intensjoner med NAV-reformen, samtidig som den regulerer de kommunale, sosiale tjenestene som obligatorisk ligger under NAV-kontorenes ansvarsområde (Langeng og Stene 2010 s. 257-283). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2009) handler derfor om råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad. Loven regulerer også andre generelle oppgaver som den kommunale delen av NAV-kontorene har ansvaret for, sånn som forebyggende virksomhet for å løse eller forhindre sosiale problemer, informasjon til kommunenes innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og med frivillige organisasjoner og medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Gjennom lovens formålsparagraf tydeliggjøres det ansvar sosialarbeiderne har når det gjelder å jobbe helhetlig med marginaliserte grupper:

§ 1. Lovens formål

- Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.
- Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

2.4.3 Sosialarbeidere i den kommunale sosialtjeneste

Lovverket har gitt rammene for sosialt arbeid i den kommunale sosialtjenesten. Sentrale lover før NAV-reformen, var sosialtjenesteloven (1991) og forvaltningsloven (1967). Sistnevnte lov stiller krav til saksbehandling og skal sørge for at rettsikkerheten ved forvaltningsarbeidet sikres. Viktige oppgaver ved sosialkontorene ut fra sosialtjenesteloven har vært råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, økonomisk hjelp for personer som ikke selv har klart å sørge for sitt livsopphold og annen sosialhjelp (Hutchinson 2009). Annen sosialhjelp kan dreie seg om avlastning, støttekontakt, omsorgslønn, praktisk bistand og opplæring, bosetting av flyktninger og utforming av en individuell plan. Gjennom lovverket har dermed sosialarbeidere i den kommunale sosialtjeneste fått et særskilt mandat når det gjelder arbeid med personer som

ikke ved egen hjelp klarer å mestre sin egen livssituasjon og mobilisere ressurser til endring i eget liv.

Når det gjelder de tre tidligere etatene Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjeneste, så er jeg innforstått med at også arbeidet i Aetat og på trygdekontorene har handlet om å arbeide med personer som av ulike årsaker har hatt et bistandsbehov. Imidlertid tar jeg utgangspunkt i at av de tre etatene, har sosialt arbeid i størst grad blitt utført på sosialkontor, gjennom arbeid med brukere som har hatt behov for oppfølging på flere områder i livet over lengre tid.

2.4.4 Definisjon, kjennetegn og viktige elementer innen for sosialt arbeid

For å kunne analysere informasjonen fra respondentene om hvordan det går med sosialt arbeid i NAV, var det nødvendig for meg å søke i litteraturen etter kjennetegn ved sosialt arbeid. Det finnes mange forklaringer på hva sosialt arbeid er, og litteraturen gir derfor et svært sammensatt bilde av dette. Røysum (2006 s. 13) peker på at sosialt arbeid mer kan være en beskrivelse av hva sosialarbeidere *gjør*, enn hva sosialt arbeid *er*. På denne måten kan man si at faget tar utgangspunkt i praksis, og kan karakteriseres som endringsarbeid eller arbeid med problemløsning. Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen IFSW (2012), definerer sosialt arbeid slik:

” The social work profession promotes social change, problem solving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilising theories of human behaviour and social systems, social work intervenes at the points where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work. ”

Kokkin (2005) beskriver denne definisjonen som formålet ved profesjonen, mens profesjonalitet handler om måten arbeidet utføres på. Sosialarbeidere skal i følge henne kunne anvende kunnskap og verdier gjennom sin yrkesutøvelse, der yrkesetiske prinsipper ligger til grunn for endringsarbeidet som gjøres. Levin (2004 s.74) beskriver analyseenheten i sosialt arbeid som ”personen i situasjonen”, der fokuset er på personen i den sammenheng han eller hun er i. Hun fremhever at sosialarbeideren arbeider både med relasjoner som klienten inngår i, og gjennom sin relasjon til klienten for å få til endring. Relasjoner i sosialt arbeid er både et tolkningsredskap, der sosialarbeideren må forstå personen i lys av de relasjoner personen er i, men også et handlingsredskap, der

sosialarbeideren arbeider gjennom den relasjon han eller hun har til personen for å få til en endring. Utfordringen vil da være å få til et godt samarbeid mellom sosialarbeider og klient, der sosialarbeideren skal fungere som en slags endringsagent som skal motivere og bistå klienten til å hjelpe seg selv. Relasjonsarbeid kan man finne igjen i mange profesjoner, men i sosialt arbeid handler dette ofte om å følge en klient over lang tid, for å få til utvikling og endring i klientens liv. I tillegg til relasjonens betydning, fremhever også Kokkin (2009) samtaleferdighetenes betydning i sosialt arbeid.

I tillegg til relasjonen som et instrument for å få til endring, har også tidsperspektivet en betydning for å lykkes med sosialt arbeid. Sosialt arbeid kan deles i ulike faser, avhengig av brukerens livssituasjon og hvilket behov det er for en relasjon mellom bruker og sosialarbeider over lengre eller kortere tid (Hutchinson og Oltedal 2003). Tidsfaktoren er i følge Askeland (1994) helt sentral når det gjelder problemløsning i sosialt arbeid, og veien kan være lang fra man føler at noe ikke er som det skal være frem til erkjennelsen av at man har et problem er der.

Også helhetsperspektivet i sosialt arbeid trekkes fram som et ideal og en metodikk (Røysum 2009 s.192-206). I dette ligger at man ved helhetlig oppfølging i sosialt arbeid er opptatt av at de ulike områdene i en brukers liv er avhengige av hverandre. Som et eksempel vises det til at hvis det er et mål at en bruker skal få arbeid, så kan det være flere aspekter som må følges opp før målet nås, for eksempel når det gjelder bolig, helse eller et rus.

Fagutøvelsen innen sosialt arbeid deles gjerne inn i fire alternative fremgangsmåter (Kokkin 2009):

- Individuelt sosialt arbeid
- Sosialt gruppearbeid
- Samfunnsarbeid
- Sosial administrasjon og planlegging

Sosialt arbeid som fag har ulike tilnæringsmåter, og Kokkin peker på fire hovedfremgangsmåter i sosialt arbeid, der relasjonen og samtaleferdighetene står sentralt uavhengig av tilnæringsmåte. Det ene er individuelt arbeid med enkeltpersoner, deres familier og omgivelsene. Den andre tilnæringsmåten er gruppearbeid med personer som

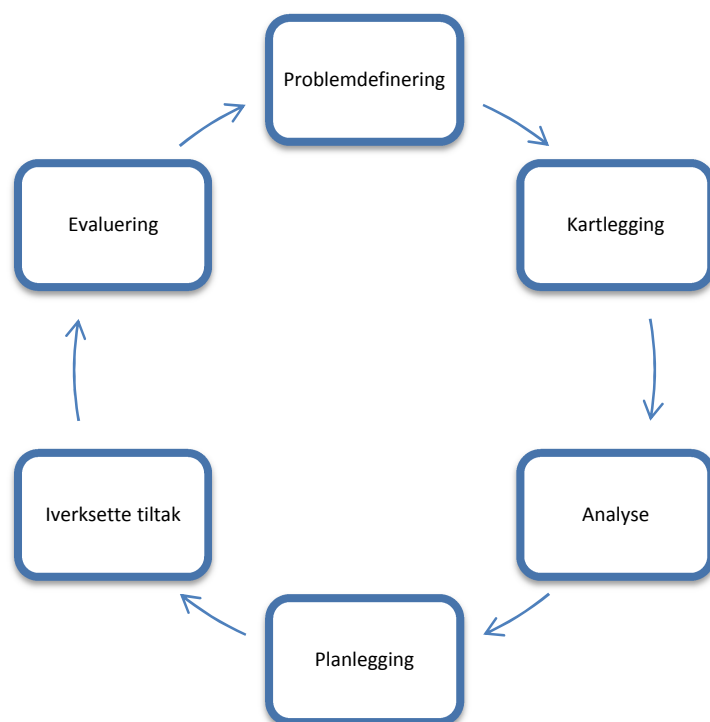
har like interesser eller et felles problem. Samfunnsarbeid med utgangspunkt i behov i bedrifter, befolkningsgrupper og lokalsamfunn er en tredje fremgangsmåte, mens sosial administrasjon og planlegging er den siste. Siden sosialarbeiderne i min undersøkelse kun utfører individuelt sosialt arbeid, berører jeg ikke de øvrige hovedretningene i denne oppgaven.

2.4.5 Arbeidsmåter innenfor sosialt arbeid

Når det gjelder arbeidsmåter innenfor sosialt arbeid, finnes disse i mange utgaver. Felles er imidlertid i følge Kokkin (2009) at de er hentet fra og utviklet med bakgrunn i teoretiske fremgangsmåter i enten psykologi eller sosiologi. Sosialt arbeid anvender i følge henne en gjenkjennbar arbeidsprosess der både bruker og sosialarbeideren medvirker for å nå felles mål. En arbeidsmåte innen sosialt arbeid presenteres av Askeland (1994), i en modell der to faseinndelte prosesser følger hverandre parallelt og utfyller hverandre i en samlet arbeidsprosess. Askeland peker på at man gjennomgår de aktuelle fasene i begge prosessene, enten man jobber med enkeltindivider, grupper, lokalsamfunn, organisasjoner, planlegging eller forskning. Med bakgrunn i min undersøkelse er det naturlig å presentere modellen som en fremgangsmåte innenfor individuelt sosialt arbeid.

Den ene prosessen beskrives som en interaksjons- eller samhandlingsprosess, som har som formål å bygge opp og vedlikeholde kontakt mellom bruker og sosialarbeideren. Etablering av et tillitsforhold er viktig for å lykkes i samhandlingsprosessen, og det er sentralt at den personen det gjelder blir engasjert i egen utvikling for å lykkes. Samhandlingsprosessen beskrives gjennom tre faser, der det i *Kontaktetableringsfasen*, er viktig å minske utrygghet hos brukeren og bygge opp tillit fra sosialarbeiderens side. Gode kommunikasjonsferdigheter, respekt og en ikke-dømmende holdning beskrives som vesentlig for å etablere god kontakt med brukeren, og for å kunne gå over til neste fase: *Arbeidsfasen*. I denne fasen er det viktig at sosialarbeideren også balanserer mellom å håndtere følelser og vise omsorg, samtidig som det stilles realistiske krav til innsats fra brukeren. Den siste fasen, *Avslutningsfasen*, beskrives som viktig for å avslutte den faglige kontakten mellom bruker og sosialarbeider både når det gjelder praktisk og følelsesmessig kontakt, men også for å stabilisere endringen slik at brukeren fremover alene kan opprettholde endringene.

Den andre prosessen beskrives som en problemløsningsprosess, som har som formål å strukturere arbeidet i en bestemt rekkefølge for å nå målet.



(Askelands problemløsningsprosess, gjengitt i Kokkin 2009).

Askeland presenterer seks hovedelementer gjennom de ulike fasene, der *Problemdefinering* handler om å identifisere hvilket behov eller problem brukeren har for så å formulere dette i en felles forståelse og et utgangspunkt for den videre prosessen. Med utgangspunkt i problemdefineringen, vil man gjennom *Kartleggingsfasen*, utrede hvilke ressurser eller begrensninger som finnes hos bruker selv eller i brukers omgivelser og nettverk. Det har i den sammenheng stor betydning for den enkelte persons selvtillit og selvrespekt å fokusere på ressurser og mestring. Sosialarbeiderens evne til empati fremheves som viktig i denne fasen. Hensikten med kartleggingen er altså å få et helhetsbilde av brukerens situasjon og omgivelsesforhold, før arbeidet med å analysere og forstå problemet, gir et grunnlag for å sette realistiske mål og iverksette tiltak. I neste fase, *Analysefasen*, skal man på bakgrunn av alle fakta som er kommet frem, vurdere disse opp mot teori, erfaringer fra praksis og deretter i samarbeid med brukeren vurdere, og finne handlingsalternativer for den videre prosessen. I *Planleggingsfasen*, handler det om å formulere mål sammen med brukeren og bli enige om fremgangsmåter for å nå målet, noe som igjen formuleres gjennom en gjensidig forpliktende og tidfestet samarbeidsavtale mellom bruker og sosialarbeider. *Iverksettelsesfasen*, er en handlingsrettet og endringsorientert fase, der brukers planer skal omsettes til praksis. Denne fasen stiller store

krav til at sosialarbeideren er forberedt på å være tålmodig og støttende over for brukeren i vanskelige perioder i endringsprosessen. Den siste fasen i Askelands modell, *Evalueringsfasen*, handler om at man sammen med bruker systematisk oppsummerer og eventuelt videreutvikler endringsarbeidet.

De to prosessene er i virkeligheten tett sammenvevd, og det er glidende overganger mellom kontakt- og arbeidsfasen og mellom arbeids- og avslutningsfasen i forhold til de seks fasene i problemløsningsprosessen, slik at disse kan overlape hverandre. Problemløsningsprosessen er i følge Askeland ikke unik for sosialt arbeid, det er imidlertid selve kombinasjonen av samhandlings- og problemløsningsprosessen som er kjernen i sosialt arbeid.

Hvis jeg ser denne arbeidsprosessen opp mot oppfølgingsmodellen i NAV, kan jeg se at selve problemløsningsprosessen i Askeland sin arbeidsprosess nesten kan beskrives som identisk med oppfølgingsmodellen i NAV. Imidlertid har Askeland (1994) sin modell den relasjonelle prosessen som ligger som en forutsetning for å nå målene som er bestemt i problemløsningsprosessen.

2.5 Helhetlig tilbud til brukerne, samordning eller samarbeid?

Knudsen (2004) peker på behovet for en styrking av kapasitet og kompetanse, sammen med en bedring av brukerservicen i offentlig sektor, og bruker i den forbindelse begrepet *kapabilitetsutvikling*. Nettverksbygging og tillit fremheves som vesentlig for å oppnå et samspill mellom organisatoriske enheter. I litteraturen vises det ofte til fellesbegrepet *interorganisatorisk koordinering* som en samlebetegnelse på samhandling, samarbeid, nettverksbygging, kontakt og kommunikasjon mellom ulike organisasjoner og ulike organisatoriske enheter (ibid s.19-26). Jeg oppfatter allikevel at kjennetegn ved disse fenomenene er overførbare til intraorganisatoriske enheter, altså enheter i samme organisasjon. NAV er sammensatt av tre tidligere organisatoriske enheter, som før NAV-reformen opererte som mer eller mindre selvstendige organisatoriske enheter innen offentlig forvaltning. I følge Knudsen gir dette utfordringer knyttet til samarbeid og muligheter for samarbeid.

For å forstå forskjellen på begrepene samordning og samarbeid, lener jeg meg på Hansen (2007 s.169) sin forklaring av begrepene. Samordning vil da innebære en form for

tilpasning der aktuelle aktører frivillig, eller gjennom ekstern tvang, utfører sine oppgaver på en slik måte at andre aktører igjen kan utføre sine oppgaver på best formålstjenlig måte. Dette vil ikke forutsette noen form for ytelse eller gjenytelse mellom aktørene, og kan sånn sett ses på som en mer passiv form for tilpasning. Samarbeid kan derimot forklares i et utvekslingsperspektiv, der ytelse og motytelse utveksles mellom aktørene. Eksempel på dette kan være utveksling av tjenester, informasjon og analyser mellom partene. Samarbeid vil også handle om en form for oppgavefordeling mellom aktørene, og kan ses på som en mer forpliktende samhandling og tilpasning ved utforming av tjenestetilbud.

Jacobsen (2004 s. 75-112) peker på at personer som mottar tjenester, ønsker et helhetlig og ikke oppsplittet tjenestetilbud. De ulike deltjenestene er derfor avhengig av hverandre, for å fungere i en helhet. Flere av brukerne som har behov for tjenester fra NAV, vil i perioder ha behov for mer enn en tjeneste til samme tid. Mange vil også ha overgangsperioder der tjenester og ytelser overlapper hverandre eller endres, avhengig av for eksempel livssituasjon, helsesituasjon, arbeidsevne og økonomisk situasjon. NAV-reformens mål om en mer effektiv og helhetlig tjenesteforvaltning, skal kunne møte disse brukernes behov for et mer skreddersydd tjenestetilbud på en slik måte at brukerne får de tjenester de har krav på, også i overgangen mellom ulike tjenester eller ytelser.

Slik jeg forstår dette, må det altså handle om mer enn en samlokalisering og en samordning av oppgaver hvis man skal nå målet om effektivitet og helhet. Det «sømløse» tjenestetilbudet NAV skal tilby, skal utformes av veiledere med ulik fagkompetanse. For å sikre helheten for den enkelte bruker krever dette derfor at ansatte med ulik fagkompetanse og ulike tjenesteområder internt i NAV, klarer å samarbeide i utformingen av et helhetlig tjenestetilbud.

I følge Knudsen (2004), må det imidlertid også ligge en del betingelser til grunn for at man skal lykkes med samarbeid. En av disse betingelsene handler om forholdet mellom aktørenes *domeneavgrensninger*. Ved fullstendig sammenfallende domener, vil dette kunne medføre konkurranse ved at aktørene for eksempel har tilgang til like ressurser eller tjenester. Motsatt vil aktører som ikke har noen form for domeneoverlappning, ha lite å tilby hverandre for eksempel ved at de ikke jobber mot samme brukergruppe. Knudsen peker derimot på at aktører som har overlappende domener, har et bedre grunnlag for å få til et godt samarbeid, ved at aktørene da vil utfylle og utnytte hverandres kompetanse. På den måten kan samme bruker betjenes med flere tilbud samtidig.

Imidlertid er det en forutsetning at samarbeidet må ses på som nyttig av aktørene. Slik jeg forstår dette, vil overlappende domene i denne sammenhengen kunne bety at veiledere med ulik fagkompetanse i NAV, selv ser at det er hensiktsmessig å benytte hverandres kompetanse og kunnskap for å få til et godt samarbeid i utformingen av et tjenestetilbud for den enkelte bruker.

2.6 Tverrfaglig eller flerfaglig?

Begrepet tverrfaglighet brukes på mange forskjellige måter. I følge Lauvås og Lauvås (2004 s.53), handler tverrfaglig samarbeid om samhandling mellom personer fra ulike fagområder der samhandlingen har to formål. Det ene formålet handler om at man utnytter den samlede faglige kompetansen maksimalt, og på den måten oppnår kvalitet i arbeidet man gjør. Det andre formålet handler om at man gjennom tverrfaglig samarbeid kan utvikle et felles kunnskapsgrunnlag på tvers av fagene og på den måten bidra til å utvikle tverrfaglig kunnskap.

Willumsen (2009 s. 16-30) benytter *begrepet tverrprofesjonelt samarbeid*, som ligger nært opp til det engelske begrepet *interprofessional*, og viser til at man i Norge synonymt med dette benytter tverrfaglig samarbeid som begrep. I følge henne er også det sentrale i tverrfaglig samarbeid, at man ved diskusjon og refleksjon rundt brukernes behov og rundt hvilke tjenester som kan dekke disse behovene, skaper ny kunnskap.

Motsatt vil flerfaglighet innebære at representanter fra de ulike fagområdene er bidragsytere når man skal belyse et problem, men her vil det ikke være kontakt mellom de forskjellige innfallsvinklene og kunnskapsbasene (Willumsen 2009).

Lauvås og Lauvås (2004), sier at grunnlaget for flerfaglig arbeid i en organisasjon kan handle om at ulike fagpersoner fra forskjellige fagområder er ansatt for å ivareta definerte funksjoner. Arbeidet rundt brukeren vil da preges av parallell jobbing, og vil sjelden resultere i noen større integrering av faglig innsikt fra de representerte fagområdene. Dersom et eller flere fag får dominere i en organisasjon, og samarbeidet ikke innebærer en viss form for gjensidighet, så kan samarbeidet få større preg av flerfaglighet enn tverrfaglighet, og samarbeidet vil snart preges av at det ene faget dominerer over de andre. (Knudsen 2004, Lauvås og Lauvås 2004). Slik jeg forstår dette, handler det derfor ikke

nødvendigvis om tverrfaglig samarbeid dersom en veileder i NAV med arbeidsmarkedsfaglig kompetanse melder en arbeidsledig bruker inn i et tiltak, parallelt som en annen veileder i NAV med sosialfaglig kompetanse gir samme bruker en henvisning til rustjenesten i kommunen på grunn av et rusproblem. I et slikt eksempel, vil det først bli tverrfaglig samarbeid, hvis disse to veilederne samarbeider om å utforme et kvalitativt godt tjenestetilbud til brukeren.

2.7 Forutsetninger for å lykkes med tverrfaglig samarbeid

Basert på en gjennomgang av teoretiske og empiriske studier av tverrfaglig sammensatte team i helsevesenet, viser Rodriguez m.fl. (2005) til nødvendige forutsetninger som må være tilstede for at et tverrfaglig sammensatt team skal lykkes. Forutsetningene (determinantene) deles inn i tre hovedforutsetninger:

- Systemiske determinanter
- Organisatoriske determinanter
- Relasjonelle determinanter

2.7.1 Systemiske determinanter

Når det gjelder de systemiske determinantene, så handler dette i stor grad om elementer som befinner seg på utsiden av den enkelte organisasjon slik som komponenter av sosiale, kulturelle, utdanningsmessige og profesjonelle systemer (ibid). Sånn sett kan man si at disse determinantene dreier seg om samfunnsmessige forhold som gir rammer for hvordan man samarbeider (Hansen og Fugletveit 2010). De sosiale faktorene kan blant annet handle om hvilken status en brukergruppe eller en profesjon har i samfunnet, noe som igjen kan gi utslag når det gjelder maktbalansen mellom aktørene som samarbeider (Rodriguez m.fl. 2005). Videre er profesjonssystemet en systemisk determinant, som i stor grad legger grunnlaget for hvordan profesjonsutøvere hegner om bestemte arbeidsoppgaver eller arbeidsområder.

Slik jeg forstår dette, vil dette i denne sammenheng handle om forhold utenfor den enkelte organisasjon som gir muligheter eller begrensninger for å lykkes med tverrfaglig samarbeid.

2.7.2 Organisatoriske determinanter

Også de organisatoriske rammene påvirker muligheten for å lykkes med samarbeid. Dette kan handle om variabler knyttet til organisasjonsstruktur, mål i organisasjonen, hvorvidt det settes av tid og sted til tverrfaglig samarbeid, støtte fra ledelsen og formalisering av samarbeidsrutiner (Rodriguez m. fl. 2005). Et sentralt element kan handle om hvilken organisasjonsfilosofi som ligger til grunn. Videre pekes det på viktigheten av at ledelsen motiverer og legger til rette for tverrfaglig samarbeid. På samme måte er ressurser et viktig element, der tid og møtearenaer gir viktige rammer for å samarbeide.

De organisatoriske rammene vil samlet sett ha stor betydning for hvordan yrkesutøvere vil ha et godt grunnlag for å få til tverrfaglig samarbeid, men hverken systemiske eller organisatoriske determinanter er i seg selv en tilstrekkelig suksessfaktor for å lykkes med samarbeidet (Rodriguez m.fl. 2005). Det er i tillegg en grunnleggende forutsetning at en del elementer som handler om hvordan de samarbeidende aktører samhandler er til stede.

2.7.3 Relasjonelle determinanter

Et av de relasjonelle elementene er samarbeidsvilje (ibid). Hvis aktørene ikke ønsker eller ser hensikten med å samarbeide, gir dette et dårlig grunnlag for etablering av tverrfaglig samarbeid. Samarbeidsvilje henger igjen sammen med utdanningsbakgrunn, om det finnes gode erfaringer fra samarbeid i sammenlignbare situasjoner og personlig egnethet. Elementer som tillit, kommunikasjonsevne og respekt fremheves også som viktige forutsetninger for et vellykket samarbeid. I dette ligger både at de som skal samarbeide har tillit til at de andre har de samme positive hensiktene med å samarbeide som en selv har, og at alle har gjensidig respekt for hverandres kunnskap og yrkesutøvelse i samarbeidet. Gode kommunikasjonsevner gir også bedre utgangspunkt for at de som skal samarbeide tåler faglig uenighet. Det tverrfaglige samarbeidet avhenger av at disse «relasjonelle determinantene» må være tilstede hos alle samarbeidsaktører.

Slik jeg forstår beskrivelsen om systemiske, organisatoriske og relasjonelle determinanter, vil et vellykket tverrfaglig samarbeid internt i NAV derfor avhenge av flere nødvendige nøkkelfaktorer som må være til stede. Disse nøkkelfaktorene må bestå både av elementer som handler om hvordan den enkelte ansatte ønsker å samarbeide med kollegaer som har annen fagkompetanse, hvorvidt hver ansatt har tillit til hverandre og hverandres kompetanse, om de evner å kommunisere og dele hverandres kunnskap og kompetanse og om de respekterer hverandre som fagpersoner.

I tillegg er det nødvendig at det internt i NAV legges til rette for tverrfaglig samarbeid gjennom intern organisering av personale og oppgaver, at det tverrfaglige arbeidet både målbæres, støttes og prioriteres av ledelsen, at nødvendige samarbeidsrutiner formaliseres og at det gis rom for diskusjon og refleksjon i arbeidshverdagen. Nøkkelfaktorer som handler om systemiske determinantene kan slik jeg forstår det handle om tydelighet i lovverket når det gjelder for eksempel utforming av helhetlige tilbud til brukerne, sentrale prioriteringer og føringer fra en av styringslinjene, samarbeidsrutiner, krav til brukermedvirkning m.m. NAV-reformen må etter min vurdering også i seg selv kunne ses som en systemisk determinant som legger forutsetninger for tverrfaglig samarbeid mellom fagpersoner internt i kontorene.

2.8 Brukermedvirkning i det tverrprofesjonelle samarbeidet

Diskusjoner om i hvilken grad brukere skal medvirke og delta i utformingen av tjenestetilbud har pågått i mange år. I den forbindelse benyttes gjerne ulike begreper for å definere hvor stor innflytelsen skal være (Heum 2010 s. 148-192). Selv om begrepet *brukerretting* gjerne benyttes i sentrale dokumenter knyttet til NAV-reformen, velger jeg å bruke begrepet brukermedvirkning ut fra definisjonen: *de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet* (Resultater fra regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede og veien videre. St.meld. nr. 34 1996-97 s. 29).

Ingunn Stang (1998) peker på hvor viktig brukerens egen erfaring og kunnskap om seg selv og sin egen situasjon er når det gjelder å myndiggjøre den enkelte til å delta i utformingen av et tjenestetilbud. I dag er brukermedvirkning en rettighet som er nedfelt i helse- og sosialpolitiske målsetninger og lover (Willumsen 2009). Brukernes behov skal stå sentralt ved utformingen av tjenestetilbud, og det er fire grunnleggende krav som tydeliggjør idealet om brukerorientering i våre velferdstjenester (Kjellevold 2005 s. 49-71).

Det ene kravet handler om at tjenestene skal være *individuell tilpasset* til de behov, ressurser og mål en bruker har, noe som igjen forutsetter god kommunikasjon og at brukeren blir hørt. Det andre kravet er at tjenestene skal være *samordnet* gjennom en helhetlig tilnærming og være sammenhengende ut fra brukerens samlede behov. Dette krever samarbeid både mellom profesjonelle og mellom bruker og de profesjonelle. Gjennom det tredje kravet, fremheves det at tjenestene skal legge til rette for

brukermedvirkning der brukerens stemme skal bli hørt i utformingen av tjenestetilbudet. Til sist handler det om at tjenestene skal være *tilgjengelige* for brukerne, både ved fysisk tilgang til aktuelle kontorer, men også tilgang til aktuelle tjenester og informasjon, slik at de selv kan vurdere og bedømme tjenestene og hvordan tjenestene skal gjennomføres på. Nødvendigheten av brukermedvirkning og samordning av tjenestene tydeliggjøres også i den nasjonale strategien for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten (2005-2012), «...og bedre skal det bli!» Strategien skal bidra til at brukere og pasienter får god kvalitet på sosial- og helsetjenester. Et av målene i strategien, er å involvere brukere og gi dem innflytelse. Samordning og kontinuitet i tjenestene er sentrale mål.

2.9 Hvordan har det gått så langt? Forskning om sosialt arbeid i NAV

I denne delen presenterer jeg nyere forskning som berører sosialt arbeids sin rolle i NAV og hvordan denne er endret etter NAV-reformen.

Proessen med å finne tidligere forskning på området har vært spennende. Etter som NAV-reformen er av «nyere dato», har det gitt meg mulighet for å følge evalueringer og undersøkelser nesten parallelt med min egen undersøkelse. Dette har gitt stor inspirasjon til mitt eget arbeid, men også vært utfordrende på den måten at jeg til enhver tid har måttet sørge for å holde meg oppdatert på det som publiseres av evalueringer og andre studier.

2.9.1 En ny yrkesrolle i NAV

En undersøkelse av Helgøy m.fl. (2010), viser blant annet at å etablere en veiledersrolle som har forankring i en generalistmodell, utløser en del spenninger i NAV-kontorene. For det første gir det utfordringer å skulle etablere en generalistmodell parallelt med at kontorene skal opprettholde produktivitet og effektivitet i arbeidshverdagen. I tillegg viser undersøkelsen at flere opplevde en nedvurdering av egen profesjons- og fagkompetanse. Dette gjelder særlig sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. For sosialarbeiderne i undersøkelsen, handlet dette om at verdien av ens egen profesjonsutdanning blir svekket dersom alle skal kunne gjøre de samme oppgavene.

Undersøkelsen viser imidlertid også at de fleste er fornøyd med integreringen av de tre etatene, samtidig som mange mener at man både har gått for langt og for raskt frem når det gjelder integrering mot en generalistmodell.

2.9.2 Integrert oppgaveløsning – oppgaveomfordeling

Ulike undersøkelser og evalueringer viser at en stor andel ansatte ved NAV-kontor har nye arbeidsoppgaver etter reformen og at de også utfører oppgaver på tvers av tidligere etatsskinner (Andreassen m.fl. 2007, Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009, Skjong 2008, Thorstensen 2010).

I en studie som ser på hvor langt integrasjonsprosessen i ulike pilotkontorer har kommet, viser Andreassen m.fl. (2007) til hvordan ansatte i tillegg til å være tverrfaglig organisert i avdelinger og team også jobber på nye måter, og at det derfor har skjedd mer enn bare en samlokalisering. I en oppfølging av pilotkontorene, vises det også til at nesten tre av fire oppgir å ha fått nye arbeidsoppgaver etter at NAV-kontorene ble etablert (Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009). Undersøkelsene viser dermed at mange ansatte utfører arbeidsoppgaver som de ikke har hatt før NAV-reformen.

Det kan også synes som at det er en tendens til at sosialarbeidere i NAV opplever en endring når det gjelder arbeidsoppgaver før og etter NAV-reformen (Thorstensen 2010, Skjong 2008). Sentrale funn i en studie av Skjong (2008) viser at sosialarbeiderne lar kommunale arbeidsoppgaver ligge for å utføre statlige arbeidsoppgaver og at arbeidet rundt brukere med sammensatte problemer derfor prioriteres vekk. Undersøkelsen viser også at sosialarbeidernes kompetanse på endringsarbeid og relasjonsarbeid i liten grad er et tema ved kontorene i undersøkelsen. Studien konkluderer med at sosialarbeiderrollen er under endring, og i større grad på vei til å bli en forvalterrolle.

Tilsvarende funn er gjort av Thorstensen (2010) som viser til at to av tre sosialarbeidere i lokale NAV-kontor i hovedsak har nye arbeidsoppgaver sammenlignet med hva de hadde i sosialtjenesten. Denne undersøkelsen peker også på at den sosialfaglige kompetansen ikke etterspørres i samme grad som tidligere og at bevisstheten rundt det sosialfaglige arbeidet virker å være fraværende i NAV-kontorene.

Basert på en undersøkelse av utviklingsprosessene på lokale NAV-kontor, peker Klemsdal (2009) på hvor stor autonomi det enkelte NAV-kontor har når det gjelder grad av oppgaveomfordeling mellom de ansatte. Om man velger oppgavefordeling mellom de ansatte med en forventning om at alle skal kunne alt, eller om man velger oppgavefordeling innad i tverrfaglige team synes å gi store variasjoner når det gjelder hvordan de ansatte i NAV håndterer en ny situasjon, men også hvordan de samarbeider

internt. Funn i undersøkelsen viser også en tendens til at en organisering der alle gjør alt, medfører at de ansatte avgrenser samarbeidet seg i mellom, noe som igjen påvirker læringsutbyttet.

Med bakgrunn i disse undersøkelsene, kan det altså se ut til at det er en tendens til at sosialarbeidere i NAV utfører oppgaver de tidligere ikke hadde i sosialtjenesten, og at andre oppgaver prioriteres foran oppfølgingsarbeid med brukere som har sammensatt problematikk. Videre kan det se ut til at generalist-jobbing fører til mindre samarbeid mellom ansatte i NAV.

2.9.3 Helhetlig brukeroppfølgning

I en studie der det stilles spørsmålet om NAV-reformen fremmer eller hemmer helhetsperspektivet i sosialt arbeid, fremkommer det at sosialarbeidere opplever å ha mindre tid til oppfølging av brukere, på grunn av et økt fokus på saksbehandling og byråkrati (Røysum 2009). Dette rammer særlig den langsiktige brukeroppfølgningen. Funn i undersøkelsen tyder også på at det er manglende forståelse fra de statlig ansatte når det gjelder hvilke hjelpe- og oppfølgingsbehov sosialklienter kan ha, noe som igjen fører til et misforhold i hvordan ansatte ved samme kontor forstår hva helhetlig oppfølging handler om.

Det store fokuset på økonomisk effektivitet og målbare resultater, utfordrer helhetstenkningen som den er forstått og praktisert innen sosialt arbeid. Videre pekes det på at det kan se ut til å være et misforhold mellom målet om helhetlig oppfølging i NAV, og sosialarbeidernes egen opplevelse av at deres helhetskunnskap og helhetsmetodikk ikke blir anvendt i stor nok grad (ibid s.204).

Også Andreassen og Fossetøl (2011 s. 13-24), viser til undersøkelser og evalueringer av NAV-reformen, der kommunalt ansatte med sosialfaglig bakgrunn opplever å få liten plass til helhetlig bistand til brukere, på bekostning av at de har utført det de selv mener er statlige oppgaver. De viser også til hvordan kommunalt ansatte i NAV har uttrykt bekymring for hvor liten plass sosialfaglig arbeid i NAV-kontorene har fått, til tross for at sosialfaglige arbeidsformer på mange måter kan sies å være svaret på helhetlig bistand.

3.0 Metodiske valg

I dette kapitlet gjør jeg rede for hvilke valg jeg har tatt i forskningsprosessen, hvordan jeg har gått frem for å samle inn data og hvordan jeg har bearbeidet disse i mitt arbeid.

Mitt utgangspunkt for undersøkelsen, var at jeg ønsket å finne ut om sosialarbeidere i NAV opplever og har erfart at sosialarbeiderrollen er endret etter NAV-reformen, og hva eventuelt disse endringene består i. Underveis i prosessen, ønsket jeg også å se nærmere på om samarbeidet i NAV påvirker handlingsrommet for sosialt arbeid. Med bakgrunn i dette, skulle jeg forsøke å finne det undersøkelsesopplegget som egnest seg best til å belyse min problemstilling.

3.1 Kvalitativ eller kvantitativ tilnærming

Tradisjonelt har man skilt på to forskningsstrategier, kvalitativ og kvantitativ metode. Jacobsen (2005) hevder at de kvalitative og kvantitative metodene er likeverdige som metoder for å samle inn data på, men at de i ulik grad egnest seg til å belyse forskjellige problemstillinger. Kvantitativ metode egnest seg best dersom vi har et ønske om å beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen. Dette setter krav til at problemstillingen må være tydelig før selve datainnhenting, siden kategoriseringen må gjøres på forhånd, noe som forutsetter at forskeren har god kjennskap til det som skal undersøkes forut for undersøkelsen.

Siden jeg selv har flere års erfaring fra både sosialtjenesten og NAV, hadde jeg noen forventninger om hvordan virkeligheten så ut. Jeg vurderte derfor først å innhente data gjennom en kvantitativ tilnærming i form av spørreskjemaer. En slik tilnærming ville gi meg muligheten til å innhente data fra flere undersøkelsesenheter enn i en kvalitativ tilnærming, og kunne derfor gi meg et godt grunnlag for å generalisere ut fra funn i undersøkelsen. Imidlertid var det mer enn ti år siden jeg selv hadde jobbet som saksbehandler i sosialtjenesten, - de siste ti årene har mine arbeidsoppgaver vært knyttet til lederroller i sosialtjeneste og NAV. Selv mener jeg å ha hatt et stort fokus på sosialt arbeid gjennom disse årene, men jeg var allikevel ikke sikker på at min kjennskap til temaet og til praksis var god nok til å foreta en god kategorisering før undersøkelsen.

I følge Jacobsen (2005) er kvalitativ metode særlig godt egnet dersom problemstillingen er uklar, og forskeren ikke vet så mye om temaet som skal undersøkes.

Etter hvert som jeg jobbet med problemstillingen, og lærte mer om ulike metoder for datainnhenting, ble jeg også klar over hvor viktig det var for meg å kunne ha en åpen tilnærming til datainnsamlingen, og ikke legge begrensninger på hva slags data jeg ville få gjennom å kategorisere svaralternativer i form av et spørreskjema. Gjennom en kvalitativ tilnærming ville jeg kunne få frem flere nyanser og detaljer i det fenomenet jeg ønsket å undersøke, enn jeg kunne få gjennom en kvantitativ tilnærming (Jacobsen 2005).

Muligheten for å kunne stille utdypende spørsmål underveis ble derfor viktig for meg, slik at jeg på best mulig måte kunne få belyst problemstillingen min. Jeg ønsket også å ha en fleksibel tilnærming, slik at jeg kunne endre problemstilling, datatinnslingsmetode og analyse underveis i undersøkelsen, dersom jeg mente det var hensiktsmessig ut fra de funn jeg gjorde i prosessen.

Jeg ønsket tilgang til sosialarbeideres erfaringer når det gjaldt å utføre sosialt arbeid i sosialtjenesten versus hvordan sosialt arbeid utføres i NAV, samt se på hvordan samarbeidet fungerte i NAV og om dette påvirket det sosialfaglige arbeidet. Undersøkelsen får på denne måten en dimensjon av før-og-nå. Det ideelle hadde derfor vært å gjennomføre en studie som gikk over tid, der jeg kunne ha innhentet data fra samme utvalgsenheter i sosialtjenesten *før* etableringen av NAV-kontorene, og *etter* etableringen av NAV-kontorene. En slik tidsseriestudie kunne gitt meg data om utvikling og endring over tid, men var praktisk umulig å gjennomføre siden arbeidet med min studie ble påbegynt etter etableringen av de fleste NAV-kontor allerede var gjennomført.

For å løse dette problemet, valgte jeg derfor et retrospektivt design (Jacobsen 2005), som er et tverrsnittdesign der jeg spør respondentene om forholdene rundt sosialt arbeid før, - i sosialtjenesten, og nå, - i NAV. Tverrsnittdesign vil si at virkeligheten studeres på et gitt tidspunkt. En retrospektiv undersøkelse er en svært utbredt undersøkelsesform, til tross for at det er en del ulemper ved den. En av ulempene handler om at det kan være vanskelig for mennesker å huske tilbake i tid. I tillegg er det en fare for at det foregår en erindringsforskyvning der man kan huske fortiden mer eller mindre positiv i forhold til det man gjorde på det faktiske tidspunktet. Til sist ønsker mange mennesker også å fremstå som mer rasjonelle enn det de faktisk er, slik at det også er en fare for at respondenter i en undersøkelse etter-rasjonaliserer. Sånn sett var jeg oppmerksom på at dette

undersøkelsesdesignet kunne medføre mindre pålitelige data enn jeg ville hatt gjennom en tidsseriestudie.

Det avgjørende når det gjelder mitt valg av forskningsdesign, har primært vært tema for oppgaven og problemstilling. Jeg mener en kvalitativ undersøkelse best vil belyse min problemstilling og gi meg den informasjonen jeg søker. I tillegg har jeg måttet forholde meg til de tidsrammer jeg har hatt for masteroppgaven og hvilken kapasitet jeg har hatt for gjennomføring av undersøkelsen.

Med bakgrunn i dette har jeg valgt en kvalitativ tverrsnittundersøkelse, med utgangspunkt i et retrospektivt design.

3.2 Valg av innsamlingsmetode

Metodene som hyppigst benyttes innenfor kvalitativ tilnærming, er individuelle og åpne intervjuer, gruppeintervjuer, observasjon og dokumentundersøkelse (Jacobsen, 2005). Disse datainnsamlingsmetodene har ulike sterke og svake sider når det gjelder gyldighet og pålitelighet. For meg var det viktig å finne den metoden som best egnest seg for å belyse min problemstilling, samtidig som jeg måtte ta hensyn til tiden jeg hadde til rådighet.

3.2.1 Individuelle, åpne intervjuer

Siden jeg hadde muligheten for å samle inn primærdata for å belyse problemstillingen min, vurderte jeg at dokumentundersøkelser var uaktuelt. Jeg utelukket også observasjon som metode, selv om jeg nok kunne hatt nytte av å registrere hva sosialarbeiderne faktisk gjorde, samt observere hvordan samarbeidet fungerte internt i NAV-kontorene. Denne metoden ville allikevel ikke gitt meg svar på hvordan sosialt arbeid ble utført i tidligere sosialtjeneste eller hva sosialarbeiderne subjektivt opplever eller mener, slik at jeg da uansett måtte ha kombinert observasjon med intervjuer. Videre vurderte jeg å gjennomføre gruppeintervjuer, da denne metoden kan egne seg godt for å få frem individers erfaringer med spesielle forhold (Kvale og Brinkmann 2010). Det viktige i et gruppeintervju er å få frem så mange ulike synspunkter som mulig på det som er tema, og fordelene med denne metoden kontra individuelle intervju er at gruppe medlemmene utfordres av de andre til å begrunne hvorfor de mener som de gjør. Denne metoden kan bidra til en utvikling av synspunkter underveis i samtalen (Jacobsen 2005). Imidlertid kan gruppeprosessen også medføre maktforhold, som kan påvirke resultatet av gruppeintervjuet, slik at resultatene i

større grad blir gruppesynspunkter og ikke individuelle synspunkter. Kvale og Brinkmann (2010) peker på at dette gruppesamspillet også kan medføre en stor utfordring for den som intervjuer når det gjelder å ha kontroll over intervjuforløpet. Med tanke på min manglende erfaring som forsker, følte jeg meg ikke trygg på at jeg ville klare å ha kontroll over intervjuforløpet i et gruppeintervju. Jeg ønsket også individuelle og personlige synspunkter på hvordan sosialarbeidere opplever eventuelle endringer i sosialarbeiderrollen etter NAV-reformen, og ikke gruppesynspunkter. Naturligvis kunne jeg fått frem enighet eller uenighet i en gruppe, men det var enkeltindividets fortolkning av sosialarbeiderrollen før og nå, og hvordan de opplevde samarbeidet i kontoret, som var viktig for meg.

Etter denne vurderingen fant jeg det åpne, individuelle intervjuet som best egnet for å belyse min problemstilling. Jeg ville da ha muligheten for å ha god kontroll over intervjuforløpet, samtidig som jeg kunne stille utdypende spørsmål underveis for å få tak i den enkelte respondent sine holdninger og meninger. Med min kunnskap om intervjutemaet mente jeg også at jeg ville ha god mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål til respondentenes svar.

Jacobsen (2005) viser til at personlige intervjuer ansikt-til-ansikt i mindre grad svekker pålitelighet og gyldighet enn intervjuer foretatt over telefon eller internett. For meg var det viktig å kunne observere hvordan respondentene oppførte seg under intervjuet. Dette kunne gi meg signaler underveis når jeg ønsket å utdype spørsmål, noe som ville være vanskeligere hvis jeg ikke så respondentene. Jeg valgte derfor å foreta intervjuene ansikt-til-ansikt. For på best mulig måte å sikre at respondentene følte seg trygge under intervjuene, ønsket jeg å gjennomføre disse på arbeidsplassen til respondentene.

For å kunne ha øyekontakt med respondentene under intervjuene, ønsket jeg å benytte meg av lydopptaker. Jeg hadde en formening om at dette vil gjøre intervjusituasjonene mer naturlige, og at det ville være enklere å få flyt i intervjuet på denne måten. Bruk av lydopptaker ville også gi meg muligheten for å få med direkte sitater og stille oppfølgingsspørsmål underveis. Jeg var innforstått med at en ulempe kunne være at respondentene ville reagere negativt på å bli tatt opp på bånd og dermed ikke være så informative som de ville vært hvis jeg ikke benyttet lydopptaker.

3.2.2 Intervjuguide

Med bakgrunn i at jeg ønsket en åpen tilnærming til problemstillingen og ikke forhåndsdefinerte svaralternativer i et spørreskjema, valgte jeg å utforme en intervjuguide i form av et semistrukturert intervju (Kvale og Brinkmann 2010). Et slikt intervju er hverken en åpen samtale eller en lukket samtale med alternative svar i et spørreskjema, men et åpent intervju med utgangspunkt i en tematisert intervjuguide.

I arbeidet med intervjuguiden, tok jeg utgangspunkt i litteratur om tverrfaglig samarbeid, kjennetegn og arbeidsmåter ved sosialt arbeid og nyere forskning som gjaldt NAV-reformen, med særlig fokus på sosialt arbeid i NAV. Grunnlagsdokumentene til NAV-reformen ga meg innspill til utforming av spørsmål når det gjaldt organisering i NAV-kontorene. Videre fikk jeg verdifulle innspill fra undersøkelser innenfor samme tema som jeg hadde valgt. For å få frem før-og-nå dimensjonen, utformet jeg spørsmål som var rettet mot både fortid og nåtid. Siden jeg var opptatt av å få frem sosialarbeidernes tanker om fremtiden, ivaretok jeg dette gjennom spørsmål om hva de tenkte om sosialarbeiderrollen fremover. Avslutningsvis i intervjuene ønsket jeg at respondentene kunne dele det de eventuelt var opptatt av innenfor temaet, som vi ikke hadde kommet inn på underveis.

I prosessen med å utforme intervjuguiden, brukte jeg mye tid på å formulere gode og åpne spørsmål, som kunne belyse problemstillingen min. Det var en utfordring å ikke formulere for detaljerte spørsmål siden jeg hadde mange konkrete spørsmål jeg ønsket svar på. Kvale og Brinkmann (2010) sier at en intervjuguide er som et manuskript som strukturerer intervjuforløpet og anbefaler også at den som intervjuer bør stille korte og enkle spørsmål. Jeg jobbet mye med å strukturere rekkefølgen på spørsmålene inn i temaer og forenkle de mest mulig.

For å få testet ut intervjuguiden, gjennomførte jeg et testintervju av en tidligere kollega. Testintervjuet og tilbakemeldinger fra «test-respondenten» ga meg nyttige erfaringer som jeg benyttet til å både forenkle og presisere en del av spørsmålene. Jeg fikk også ideer til spørsmål jeg så langt ikke hadde tenkt på, som bedre kunne belyse min problemstilling.

Temaene i den endelige intervjuguiden ble arbeidsoppgaver før og nå, sosialt arbeid før og nå, organisering av personale og arbeidsoppgaver, forventninger, brukerne før og nå og sosialt arbeids rolle i NAV i tiden fremover. (Vedlegg 1).

3.3.3 Erfaringer med intervjuguiden

Jeg ser i ettertid at jeg kunne jobbet enda mer med intervjuguiden. Nysgjerrigheten min når det gjaldt samarbeidet i NAV-kontorene økte underveis i undersøkelsen og selv om jeg stilte en del oppfølgingsspørsmål som gjaldt samarbeid under intervjuene, kunne jeg med fordel brukt mer tid på å formulere spørsmål som kunne gitt meg ytterligere informasjon om dette området.

3.3 Utvalg av enheter

Når det gjelder utvalg av enheter i kvalitative studier, vil ikke disse være representative for populasjonen (Jacobsen 2005). Årsaken til dette er at kvalitative studier er tidkrevende. For å kunne gå i dybden, begrenser derfor antall intervjuobjekter seg, og som forsker velger man ofte bevisst et skjevt utvalg enheter. Dette gjør det igjen vanskelig å påstå at resultatene av en kvalitativ undersøkelse vil gjelde for hele populasjonen. Man kan allikevel til en viss grad argumentere for en generalisering, blant annet ved å sannsynliggjøre at utvalget er representativt (ibid).

3.3.1 Utvalgskriterier og rekruttering av respondenter

Siden jeg ønsket å få frem eventuelle endringer i sosialarbeiderrollen i NAV sammenlignet med tidligere sosialtjenesten, la jeg vekt på at utvalget skulle ha sosialfaglig utdanning, nærmere bestemt at de enten skulle være sosionomer, vernepleiere eller barnevernspedagoger. Velferdsvitere kunne også vært inkludert her, men siden denne utdanningen var såpass ny, antok jeg at ikke mange velferdsvitere hadde særlig erfaring fra å jobbe i sosialtjenesten.

Det neste kriteriet var nemlig at respondentene skulle ha erfaring fra å jobbe i den kommunale sosialtjenesten før etableringen av NAV, og at de også skulle ha erfaring fra å jobbe som sosialarbeider i et lokalt NAV-kontor. Jeg la ingen føringer på hvor mange år de skulle ha jobbet i sosialtjenesten før NAV, hvor lenge de skulle ha jobbet i NAV eller om de skulle ha erfaring fra å jobbe i mottaksavdeling eller oppfølgingsavdeling.

Ut fra hensyn til bruk av tid og ressurser, måtte jeg begrense antall personer jeg skulle ha med i undersøkelsen. Jeg ønsket derfor å ha et utvalg på fem til seks sosialarbeidere. Dette kan ikke gi noe grunnlag for å generalisere slik man ofte kan i kvantitative undersøkelser, og kan derfor begrense den eksterne gyldigheten (Jacobsen 2005).

På et tidspunkt i undersøkelsen avlyste en av respondentene vår avtale på grunn av sykdom. Siden de resterende fire respondentene alle hadde jobbet relativt får år i den kommunale sosialtjenesten i forkant av NAV, bestemte jeg meg for å utvide undersøkelsen med ytterligere to respondenter som hadde flere års erfaring fra sosialtjenesten.

Jeg så også at det ville være nyttig å gjennomføre intervjuer ved et annet kontor for på den måten både å ha muligheten til å finne eventuelle forskjeller kontorene i mellom, men også for å minske muligheten for gjenkjennelse. Med bakgrunn i dette la jeg derfor flere års erfaring i sosialtjenesten før NAV inn som et nytt utvalgsriterium og fikk to respondenter fra et annet NAV-kontor. Jeg vurderte på dette tidspunktet at seks respondenter fra to forskjellige NAV-kontor ville være tilstrekkelig.

Underveis i analysen av mine data, så jeg imidlertid at en del funn knyttet til uttalelser fra den eneste respondenten som jobbet i mottak ville kunne identifisere denne respondenten. Jeg vurderte først om det gikk an å presentere disse funnene uten å knytte de til avdelingstilhørighet, men dataene var så interessante sett i forhold til hvilken avdeling hun jobbet på at det ville være feil ikke å presentere funn og analyse knyttet til dette. Jeg valgte derfor å intervju ytterligere en sosialarbeider fra mottaksavdelingen på et NAV-kontor og for å gjøre undersøkelsen enda mer representativ, valgte jeg å rekruttere en respondent fra en mottaksavdeling ved et tredje kontor.

Utgangspunktet for min undersøkelse har hele tiden vært før-og-nå dimensjonen når det gjelder den enkelte sosialarbeiders erfaring med sosialt arbeid. Imidlertid var jeg åpen for at jeg kunne få data som ville gi meg grunnlag for sammenligninger kontorene i mellom, for eksempel andre organisatoriske forhold ved kontorene. Underveis i analysen fant jeg nettopp slike data, knyttet til hvorvidt kontorene hadde igangsatt tverrfaglige team eller ikke. Sånn sett kan undersøkelsen min ligne på et komparativt case-studie, i form av et design der ulike caser sammenlignes (Jacobsen 2005 s. 98).

3.3.2 Erfaring med utvalgsriteriene

Jeg ser i etterkant at jeg burde brukt mer tid på å tenke gjennom og definere utvalgsriteriene i forkant av rekrutteringen. I tillegg til sosialfaglig kompetanse og erfaring fra sosialt arbeid i sosialtjenesten og i NAV, ville det vært en fordel for undersøkelsen at respondentene hadde lengre erfaring fra sosialtjenesten enn det de fleste

hadde. I tillegg tenkte jeg ikke godt nok gjennom at veiledere i mottaksavdelinger har en helt annen rollebeskrivelse enn veiledere i oppfølgingsavdelinger, og la derfor ikke inn som et utvalgs-kriterium at jeg ønsket respondenter jevnt fordelt på de ulike avdelingene. Det var derfor tilfeldig hvilken avdeling respondentene jobbet i og det var først i arbeidet med analysen jeg så at det ville vært en fordel med flere enn en respondent fra mottak.

Fleksibiliteten jeg hadde ved å benytte kvalitativ metode ga meg allikevel muligheten til å trekke inn respondenter med lengre erfaringer fra sosialtjenesten i undersøkelsen. I følge Jacobsen (2005) er dette nettopp den fremste styrken ved metoden. På denne måten fikk jeg både redusert muligheten for gjenkjennelse, i tillegg til at jeg fikk flere data som ga meg verdifulle innspill til undersøkelsen.

Mitt fokus på funn som handlet om samarbeidet i NAV økte underveis i undersøkelsen. For å få mer informasjon rundt temaet tverrfaglig samarbeid og hvilken betydning dette har for sosialt arbeid i NAV, ser jeg i ettertid at jeg nok ville fått belyst dette fra flere sider dersom jeg også hadde valgt respondenter uten sosialfaglig bakgrunn. For å kunne generalisere mine funn, måtte jeg også hatt et større utvalg respondenter enn jeg har. Siden jeg har intervjuet respondenter fra tre ulike NAV-kontor som har variert erfaringslengde fra sosialtjenesten, mener jeg allikevel at utvalget i stor grad kan sies å være representativt for sosialarbeidere i NAV med erfaring fra sosialtjenesten,

Jeg valgte å rekruttere respondenter gjennom eget nettverk. De første seks respondentene ble rekruttert ved at jeg rettet en forespørsel til NAV-lederne som jeg kjente fra før og informerte disse om undersøkelsen og utvalgs-kriteriene. Begge ville gjerne bistå i rekrutteringen av intervjuobjekter og tok utgangspunkt i mine utvalgs-kriterier når de spurte sosialarbeidere som fylte kriteriene om de ønsket å delta. Sosialarbeiderne ble gitt en kort, muntlig presentasjon av min studie, og da de stilte seg positive til å delta sendte jeg et kombinert informasjons- og samtykkebrev via mail til både ledere og potensielle respondenter. (Vedlegg 2 og Vedlegg 3). Den siste respondenten rekrutterte jeg også gjennom eget nettverk, men ved å spørre henne direkte. Jeg visste at denne respondenten fylte utvalgs-kriteriene og vurderte derfor at det ikke var nødvendig å gå via leder ved dette kontoret.

3.3.3 Respondentene og NAV-kontorene

For å unngå identifisering av respondentene, presenterer jeg kontorene og respondentene uten detaljerte beskrivelser. De syv respondentene i studien er alle kvinner, fra tre utvalgte NAV-kontor. Alle har erfaring fra å arbeide i sosialtjenesten før NAV-reformen, og med ulike variasjoner i forhold til brukergrupper jobbet alle tidligere med oppgaver i henhold til Lov om sosiale tjenester m.v. Alle syv har sosialfaglig høyskoleutdanning. Respondentenes erfaring fra å arbeide i sosialtjenesten før NAV-reformen, varierer fra i underkant av ett år til ti år. Fem av respondentene jobber i oppfølgingsavdelinger mens to jobber i mottaksavdelinger.

På intervjutidspunktene, hadde kontorene vært i drift mellom to og fire år. I alle tre NAV-kontorene er mottaks- og oppfølgingsavdelingene lokalisert til samme bygg og publikumsmottaket er organisert som et felles mottak der brukere av alle tjenester møter. Ved samtlige tre kontor er det en vaktordning i det som kalles «fronten» i publikumsmottaket, - en betegnelse på stedet der brukerne henvender seg først for bistand. Det er ikke noe skille mellom de tre tidligere etatene i fronten ved noen av de tre kontorene, noe som innebærer at det er tilfeldig hvilken kompetanse brukerne møter når de henvender seg i her. To av kontorene har i tillegg egne kontorfaglige avdelinger.

3.3.4 Gjennomføring av intervjuene

Alle intervjuene er gjennomført på respondentenes arbeidssted. Lengden på intervjuene varierte mellom en, og en og en halv time. Samtlige respondenter samtykket i at jeg brukte lydopptaker og lydopptakene hadde svært god kvalitet. For å dempe eventuell nervøsitet og usikkerhet knyttet til bruk av lydopptaker, startet jeg alle intervjuene med litt småprat og deretter med spørsmål som krevde konkrete faktasvar. På spørsmål om hvordan respondentene opplevde lydopptaket, uttrykte de fleste at de hadde glemt dette nesten med en gang intervjuet hadde startet. Alle intervjuene ble gjennomført uten forstyrrelser.

Respondentene ga uttrykk for at det var spennende å bidra med informasjon til undersøkelsen og at temaet var interessant. Med bakgrunn i at de ga åpen og direkte informasjon i intervjuene, antar jeg også at vi klarte å oppnå en trygg relasjon i intervjusituasjonen. Ut fra dette kan jeg anta at de opplevde å ha tillit til meg som intervjuer.

Jeg hadde jobbet mye med intervjuguiden og spørsmålene i forkant av intervjuene. Dette ga meg muligheten til å legge intervjuguiden litt til side under selve intervjuet og heller konsentrere meg om uttalelsene til respondentene slik at jeg kunne stille naturlige oppfølgingsspørsmål underveis. For å sjekke at jeg hadde husket alle spørsmålene, tok jeg allikevel frem intervjuguiden på slutten av hvert intervju.

Det anbefales at man tar notater i tillegg til lydopptak siden direkte utskrifter av lydopptak kan bli veldig omfattende (Jacobsen 2005). Notater kan også være nyttige å bruke senere i analysefasen. På denne måten kan man notere inntrykk og observasjoner underveis. Jeg gjorde ikke mange notater underveis i intervjuene, men noterte enkelte stikkord og spørsmål jeg hadde til uttalelser respondentene kom med og som jeg måtte få utdypet. Jeg ser i ettertid at jeg kunne notert en del når det gjaldt respondentenes væremåte under intervjuene og hatt nytte av dette i analysearbeidet. Jeg ble imidlertid så opptatt av uttalelsene de kom med og svarene de ga, at jeg ofte glemte å notere observasjoner underveis.

3.4 Transkribering

Kvale og Brinkmann (2010 s. 192), beskriver transkripsjon som: *en konkret omdanning av en muntlig samtale til en skriftlig tekst*. Jeg startet transkriberingen umiddelbart etter at intervjuene var gjennomført. Jeg satt da med mange timers lydopptak som jeg måtte feste til papiret, for å få et mer oversiktlig materiale å analysere ut fra. Siden lydopptakene var av god kvalitet, hadde jeg ingen problemer med å høre hvilke spørsmål som ble stilt og hvilke svar som ble gitt underveis. Det var imidlertid en tidkrevende jobb å spole frem og tilbake mens jeg ordrett skrev ned hva som ble sagt. Forskere som velger å transkribere sine egne intervjuer, lærer mye om egen intervjustil (Kvale og Brinkmann 2010). Jeg valgte å transkribere selv, både for å gjøre erfaringer og lære, men også for å kunne starte med en analyse av uttalelsene til respondentene så tidlig som mulig.

Siden jeg ikke hadde som mål å ha fokus på den språklige stilen i intervjuene, valgte jeg å transkribere uttalelsene ordrett, allikevel uten å registrere pauser, latter, sukk eller andre uttrykk for følelser. Jeg ser i ettertid at det kunne styrket og nyansert analysearbeidet dersom jeg også hadde registrert følelsesuttrykk som kom frem i lydopptakene. Man skal imidlertid være oppmerksom på den stigmatiserende effekten det kan ha hvis man velger å publisere usammenhengende, repeterende og ordrette transkripsjoner av intervjuer (ibid).

Jeg har derfor tilstrebet en mer sammenhengende presentasjon av respondentenes uttalelser og har også valgt å fjerne eller omskrive en del repeterende uttrykk, som mer var en muntlig språkstil og der enkelte av respondentene helt åpenbart ville kunne identifiseres ut fra denne språkstilen. Jeg mener allikevel at jeg ikke har endret det meningsbærende i uttalelsene når jeg gjengir uttalelsene.

3.5 Analyse av data

Etter å ha gjennomført transkriberingen hadde jeg 78 sider med materiale som skulle analyseres. Siden jeg valgte en kvalitativ undersøkelse, er det mine datafunn som har vært utgangspunktet for å kategorisere dataene. Kategorisering er en forutsetning for at man kan sammenligne intervjuer, og kategoriene man velger må komme naturlig fra intervjuene man har gjennomført (Jacobsen 2005). I tillegg til at kategoriene skal være relevante i forhold til dataene skal de også ha en mening for flere enn forskeren og de som er intervjuet.

I forkant av intervjuene hadde jeg jobbet mye med å kategorisere spørsmålene og hadde derfor allerede foretatt en kategorisering i form av noen hovedpunkter med tilhørende spørsmål. Disse hovedpunktene handler organisering og samarbeid, arbeidsoppgaver før og nå, sosialt arbeid før og nå, forventninger, brukerne før og nå og tanker rundt sosialt arbeid i NAV i tiden fremover.

For å få en god struktur som kunne gi meg oversikt over det transkriberte materialet, valgte jeg å bearbeide materialet fra lange intervjuutsagn til kortere, men meningsbærende setninger ved å foreta en meningsfortetting av uttalelsene. I første omgang forholdt jeg meg til de samme kategoriene. Ved gjennomgang av datamaterialet og underveis i analysen, så jeg imidlertid at sentrale funn gjorde det nødvendig å jobbe mer med kategoriseringen i forkant av analysen. Jeg kategoriserte derfor de sentrale funn som handler om sosialt arbeid i kategoriene: *Arbeidsoppgaver og kompetanse*, *Mål og målstyring* og *Arbeidsmåter*. Når det gjelder data som handler om tverrfaglig samarbeid kom disse frem under flere av spørsmålskategoriene.

Underveis ble det også naturlig å strukturere analysen av funnene som handlet om samarbeid under systemiske, organisatoriske og relasjonelle determinanter (Rodriguez m.fl. 2005).

Jacobsen (2005) peker på hvordan man kan oppdage at kategorier substansielt henger sammen, gjennom at et forhold forklarer eller påvirker et annet forhold. Underveis i analysen så jeg hvordan det var en sammenheng mellom om veilederne arbeidet i tverrfaglige team eller ikke og hvordan dette ga handlingsrom for utøvelse av sosialt arbeid. For å se nærmere på sammenhengen mellom forhold som handlet om samarbeid og sosialt arbeid i NAV-kontorene, lagde jeg en tabell jeg kunne bygge den videre analysen på. Her kategoriserte jeg funn som handlet om determinanter som kunne påvirke om man lyktes med tverrfaglig samarbeid eller ikke i NAV-kontorene, under systemiske, organisatoriske og relasjonelle determinanter. For å se hvilken betydning disse determinantene igjen hadde når det gjaldt handlingsrommet for sosialt arbeid, valgte jeg å kategorisere funnene under hvilke determinanter som fremmer sosialt arbeid og hvilke som hemmer sosialt arbeid. Dette ga meg god oversikt over sammenhengen mellom de to kategoriene i det videre arbeidet.

Under viser jeg en skisse av denne kategoriseringen. Tabellen er ikke uttømmende, men ment som en illustrasjon på hvordan jeg gikk frem i analysearbeidet.

	Fremmer sosialt arbeid i NAV-kontorene	Hemmer sosialt arbeid i NAV-kontorene
Systemiske determinanter	<ul style="list-style-type: none"> • NAV-reformen 	<ul style="list-style-type: none"> • Negative holdninger til marginaliserte brukere • Profesjons- og domenekonflikter
Organisatoriske determinanter	<ul style="list-style-type: none"> • Tverrfaglige team • Nærhet til hverandre 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangel på tverrfaglige team • Veilederrollen i mottak • Nye oppgaver • Økt fokus på arbeid • Målstyring og resultatfokus
Relasjonelle determinanter	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeidserfaringer 	<ul style="list-style-type: none"> • Motvilje og mistillit

Jacobsen (2005) peker på hvor viktig det er at man ikke mister de opprinnelige dataene av syne i kategoridanningsprosessen. Jeg har derfor brukt mye tid på å gå tilbake og sjekke om jeg hadde klart å få frem respondentenes uttalelser i arbeidet med å analysere respondentenes informasjon.

3.6 Forskning på eget arbeidsfelt, min rolle som forsker

I følge Kvale og Brinkmann (2010) bør en intervjuer ha omfattende kunnskap om temaet som skal undersøkes. Min erfaring fra flere års arbeid i den kommunale sosialtjeneste og fra etablering og drift av NAV-kontor har medført at jeg hadde god kjennskap til både sosialt arbeid, sosiale problemer og NAV-reformen i forkant av intervjuene. Til tross for at jeg de senere årene har jobbet som leder og i mindre grad hatt brukerkontakt, har jeg gjennom alle år hatt et tett og nært samarbeid med sosialarbeiderne i både sosialtjenesten og NAV. Jeg har også gjennom et vikariat på Høgskolen undervist i temaer innen sosialt arbeid og tjenesteområder i NAV.

Jeg mente derfor å ha god kunnskap om temaet for undersøkelsen, noe som ga meg fordeler når jeg skulle utforme intervjuguiden, men også når det gjaldt å forfølge uttalelser og innspill som kom underveis i intervjuene. Jeg erfarte imidlertid at en ulempe med god kunnskap på et område kan være at man blir litt «blind» på eget fagfelt, og at man i stedet for å være nysgjerrig - tar det for gitt at man forstår hva respondentene mener. Gjennom transkriberingsprosessen så jeg flere eksempler på uttalelser fra respondentene som jeg burde fulgt opp og stilt utdypende spørsmål til, samtidig som jeg ved gjennomgang av lydopptakene hørte at jeg ved et par anledninger «la ordene i munnen» på respondentene. Min forkunnskap og forforståelse rundt temaet kan derfor ha medført at jeg har gått glipp av viktig informasjon, ved ikke å være tilstrekkelig nysgjerrig på hva respondentene har ment med enkelte uttalelser og svar.

Jeg erfarte også at min rolle som leder i NAV i dag, med de problemstillinger jeg er opptatt av i egen organisasjon, medførte at jeg måtte jobbe aktivt med å holde meg til forskerrollen. Det var flere ganger gjennom intervjuene fristende å søke informasjon som kunne være aktuelt å ta med inn som løsningsalternativer i egen arbeidshverdag.

I tillegg til å være ekspert på temaet for intervjuene, må man som intervjuer også være ekspert på menneskelig interaksjon (Kvale og Brinkmann 2010). I dette ligger blant annet at man skal være lyttende, vennlig, følsom og åpen. Med bakgrunn i hvordan respondentene åpnet seg og delte informasjon, opplevde jeg at det ble etablert et tillitsforhold mellom meg og respondentene i alle intervjuene. Jeg var opptatt av at intervjuene skulle preges av en god og trygg atmosfære og var bevisst på mitt ansvar som intervjuer både når det gjaldt kroppsspråk, lytting og respons. Ved gjennomgang av lydopptakene kunne jeg allikevel høre at jeg ved et par anledninger var litt utålmodig og avbrøt respondentene med nye spørsmål. Dette kan naturligvis ha medført at jeg har gått glipp av informasjon og refleksjoner rundt temaet, men ut fra fortsettelsen av intervjuene ser det ikke ut som at respondentene har lukket seg etter mine avbrytelser.

Som intervjuer er det viktig å være bevisst på den makt man har som forsker. Kvale og Brinkmann (2010) peker på flere sentrale punkter når det gjelder det asymmetriske maktforholdet som preger slike intervjuer. Som forsker er det jeg som har bestemt tema for undersøkelsen, hvilke spørsmål jeg vil stille og hvilke svar jeg vil følge opp underveis. I tillegg har intervjuene vært en instrumentell enveisdialog der jeg har stilt spørsmål og respondentene har svart. Ikke ut fra at samtalen har vært et mål i seg selv, men ut fra at jeg har ønsket å få belyst min problemstilling. Selv om jeg har stilt avklarende spørsmål underveis for å få bekreftet at jeg har forstått svarene riktig, er det også jeg som forsker som har hatt det privilegium både å fortolke svarene og skriftliggjøre mine funn. Denne asymmetrien gjør det nødvendig for meg å reflektere over hvilken rolle makt kan ha spilt underveis i min forskningsprosess (ibid).

Jeg har også måttet være bevisst på at tre av respondentene kjente meg litt fra et tidligere arbeidsforhold hvor jeg hadde en overordnet lederrolle for alle tre. Dette, sammen med at de også er klar over at jeg kjenner deres nåværende ledere, kan ha medført en forsterkning av en allerede asymmetrisk maktrelasjon. Jeg kan derfor ikke være sikker på at de ikke har kommet med uttalelser som de tror jeg ønsker å høre, enten med bakgrunn i min erfaring fra sosialt arbeid i sosialtjenesten eller i forhold til min tidligere overordnede rolle. Selv om jeg var tydelig på at funnene i undersøkelsen skulle anonymiseres, kan jeg heller ikke se bort fra at respondentene kan ha holdt tilbake meninger i frykt for at nåværende leder som bisto i rekrutteringen av respondenter skal få kjennskap til eller identifisere hvem som har kommet med enkelte uttalelser.

3.7 Etiske og praktiske vurderinger

Når man forsker på mennesker, stilles man overfor noen etiske dilemmaer i vurderingene mellom blant annet ønsket om å kunne få så god informasjon som mulig samtidig som man tar hensyn til respondentenes krav til privatliv, integritet og personvern (Jacobsen 2005). Siden etiske problemstillinger preger hele forløpet i en intervjuundersøkelse, må man også ta hensyn til eventuelle etiske problemer fra undersøkelsens start til den endelige rapporten er klar (Kvale og Brinkmann 2010). For meg innebar dette at jeg måtte gjøre etiske vurderinger både i planleggingsfasen, gjennom de syv intervjuene jeg gjennomførte, i transkriberings- og analysefasen og også i slutfasen hvor jeg ferdigstilte oppgaven min.

Jacobsen (2005) viser til at det i Norge i dag er tre grunnleggende forskningsetiske krav knyttet til forholdet mellom forsker og de som er gjenstand for forskningen. Disse kravene handler om krav på privatliv, informert samtykke og krav på å bli gjengitt korrekt.

3.7.1 Krav til privatliv

I tillegg til at en undersøkelse skal basere seg på frivillighet, har de som undersøkes også rett til et privatliv (Jacobsen 2005). Dette medfører at jeg som forsker må vurdere hvor følsom informasjonen er for respondentene. Ingen av mine spørsmål kommer inn under det Personopplysningsloven (2000) definerer som følsomme opplysninger, for eksempel religion, rase, helseforhold, seksuelle forhold eller politisk ståsted. Jeg samler heller ikke inn privat informasjon.

Siden jeg er uerfaren som forsker, var jeg allikevel usikker på om jeg klarte å overholde de plikter jeg har etter denne loven. Personopplysningsloven (2000) sier at alle forsknings- og studentprosjekter som medfører behandling av personopplysninger skal rapporteres til Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD). Med personopplysninger menes i denne sammenheng opplysninger som kan bidra til å identifisere enkeltpersoner som deltar i undersøkelsen. De tre kontorene i undersøkelsen er anonymisert i oppgaven. Jeg har også unngått å informere på arbeidsplassen min om hvor jeg har reist for å foreta intervjuene, for å sørge for minst mulig gjenkjennelse av kontorene. Jeg mener videre at mine respondenter ikke vil være direkte identifiserbare siden det kun er arbeidsoppgaver og arbeidsområde som vil være gjenstand for analysen. Allikevel kan det finnes muligheter for at mine kontakter, respondenter eller ledere ved kontorene vil prøve å gjette hvem som har vært respondent.

Imidlertid har jeg gjort lydopptak av intervjuene, og stemmene til respondentene vil derfor kunne være mulig å identifisere. Jeg meldte derfor min undersøkelse inn til NSD og fikk tilbakemelding derfra at mitt prosjekt ikke medførte meldeplikt eller konsesjonsplikt. (Vedlegg 4). Konfidensialiteten er ivaretatt ved at opptakene fra intervjuene kun ligger på lydopptaker i et låsbart skap hjemme, sammen med det transkriberte datamaterialet. Det transkriberte datamaterialet er for øvrig anonymisert og ingen respondenter er på den måten identifiserbare gjennom dette. Alle har også blitt informert om at opptakene ville bli slettet når oppgaven godkjennes.

3.7.2 Informert samtykke

Når det gjelder informert samtykke, viser Jacobsen (2005) til fire hovedkomponenter. Den første er at den som undersøkes selv skal avgjøre om han eller hun vil delta, ved å kunne vurdere fordeler og ulemper ved å delta før man bestemmer seg. Jeg mener at alle mine respondenter selv har kompetanse til å vurdere fordeler og ulemper opp mot hverandre, slik at valget sånn sett har vært frivillig.

Det andre er at den som undersøkes skal kunne ta dette valget uten noe press fra andre. Av tidsmessige og praktiske årsaker, måtte jeg finne en effektiv måte å nå frem til aktuelle respondenter som passet til mine utvalgskriterier. Dette var bakgrunnen til at jeg spurte to NAV-ledere jeg kjente om de kunne tenke seg å åpne for at jeg fikk foreta en undersøkelse av sosialarbeidere ved deres kontorer. Begge NAV-lederne uttrykte at temaet for undersøkelsen interessant og var positive til undersøkelsen. Jeg var imidlertid bekymret for at respondentene ville føle seg presset til å delta, siden det var deres respektive ledere som formidlet spørsmålet om deltakelse. At noen synes en undersøkelse er en god idé, kan også i følge Jacobsen (2005) medføre at enkelte føler seg presset til å delta i undersøkelsen. Jeg mener allikevel at jeg reduserte mulighetene for at respondentene opplevde dette som tvang, ved å påpeke nødvendigheten av frivillighet hos deltakerne. Begge kontorene var også av en slik størrelse at det var andre sosialarbeidere å spørre hvis noen ikke ønsket å delta.

Etter å ha snakket med de to NAV-lederne på telefon, sendte jeg ut et informasjonsbrev formulert som et skriftlig informert samtykke til både respondentene og lederne. Både i telefonsamtalene og i informasjonsbrevet presiserte jeg at undersøkelsen skulle være frivillig og at respondentene når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen. Den siste respondenten spurte jeg direkte om hun kunne tenke seg å delta. Med bakgrunn i at jeg for

noen år tilbake har vært hennes nærmeste leder, kan jeg ikke avskrive muligheten for at hun følte at hun måtte si ja til å delta. Ut fra min kjennskap til denne respondenten har jeg imidlertid tillit til at hun ville sagt nei dersom hun ikke selv ønsket å delta. Jeg velger derfor å tro at hun sammen med de resterende seks respondentene ikke har følt seg presset til å delta i undersøkelsen.

Den tredje komponenten handler om at den som skal undersøkes skal få tilstrekkelig informasjon om hensikten med undersøkelsen, det vil si hva som er hovedhensikt med undersøkelsen og hvordan resultatene videre skal brukes (Jacobsen 2005). I informasjonsbrevet jeg sendte ut til de potensielle respondentene, presenterte jeg kort informasjon om temaet for undersøkelsen og hvordan jeg hadde planlagt å gjennomføre intervjuene. (Vedlegg 3). Det er viktig at man ikke gir full informasjon, da dette kan påvirke respondentene til å gi tilpassede svar. Jeg var derfor påpasselig med å ikke formidle noe annet enn min nysgjerrighet i forhold til temaet.

For å ivareta den fjerde komponenten som handler om at respondentene også skal forstå informasjonen som gis, åpnet jeg de seks første intervjuene med å klargjøre om respondentene hadde forstått hva som var hovedtema for undersøkelsen. Selv om det er vanskelig å forsikre seg om at respondentene hadde forstått hva undersøkelsen dreide seg om, mener jeg at jeg klarte å ivareta også denne komponenten. Den siste respondenten, som jeg hadde god kjennskap til i eget fagnettverk, hadde på intervjutidspunktet litt informasjon om mitt tema for oppgaven, slik at jeg fant det unødvendig å gjøre ytterligere klargjøring rundt temaet.

3.7.3 Krav til riktig presentasjon av data

Jacobsen (2005), peker på at man som forsker skal presentere data fullstendig når man mener det er viktig for å forstå et resultat. På ingen måte skal man bruke et resultat som er tatt ut av sin sammenheng for å argumentere for noe som respondentene ikke egentlig har ment. Heller ikke skal man forfalske funn, eller «pynte» på funnene. Til tross for min kjennskap til temaet jeg undersøker, vurderer jeg at jeg er en nøytral part i undersøkelsen. Jeg har ingen egeninteresse av å jukse med dataene og ikke noe bakenforliggende motiv knyttet til undersøkelsen. Imidlertid er jeg ydmyk når det gjelder min manglende forskererfaring og har derfor gjennomgående i prosessen vært opptatt av å gjengi resultatene så korrekt som mulig.

4.0 Presentasjon av funn

I denne delen presenterer jeg sentrale funn i undersøkelsen med bakgrunn i hvordan respondentene opplever at det går med sosialt arbeid i NAV sammenlignet med hvordan de arbeidet i sosialtjenesten. For å gi et oversiktsbilde over hovedfunnene, velger jeg å presentere disse i en tabell med følgende tre hoveddeler; Arbeidsoppgaver og kompetanse, Mål og målstyring og Arbeidsmåter.

Arbeidsoppgaver og kompetanse	<ul style="list-style-type: none">• Nærhet og samlet kompetanse fører til mer ad-hoc-samarbeid• Flere sosialarbeidere arbeider med ”statlige” oppgaver• Tidsbruk på kompetanseheving og opplæring i nye systemer går ut over muligheten for helhetlig brukeroppfølging• Tilgang til nye systemer gir sosialarbeiderne flere virkemidler• Veilederrollen i mottak gir lite rom for sosialt arbeid• Vaktordningen i mottak gjør det vanskelig å møtes i faste team• Generalistrollen i mottak fører til mindre tverrfaglig samarbeid• Tidspress gir dårlig tilgjengelighet og lav brukermedvirkning• Summen av nye oppgaver gir mindre tid til brukeroppfølging• Domene- og profesjonskonflikter påvirker samarbeidsviljen• Det er mistillit mellom sosialarbeidere og statlige kollegaer• Bred og sammensatt kompetanse gir mer helhetlig oppfølging• Negative holdninger til marginaliserte brukere fra statlige kollegaer• Tverrfaglige team har ført til tillit og respekt for hverandres fagområder• Gode erfaringer med tverrfaglig samarbeid øker samarbeidet• Tidspress og lav tilgjengelighet gir dårlig brukermedvirkning• Fremtiden for sosialarbeiderrollen i NAV oppleves som usikker
Mål og målstyring	<ul style="list-style-type: none">• Det er økt fokus på arbeid og mindre fokus på sosialt arbeid• Sosialarbeiderne må ofte forsvare faget sitt• Nærheten til arbeidsrettede tiltak styrker sosialfaglig arbeid.• Motstridende forventninger gjør det vanskelig å prioritere• Fokus er på kvantitet og ikke på innholdet i tjenestene• Fokus på måloppnåelse og resultater vender fokuset vekk fra marginaliserte brukere og mot de som raskest kommer ut i arbeid og aktivitet, gjelder også deltakere i KVP• Brukere i KVP følges opp av tiltaksarrangører
Arbeidsmåter	<ul style="list-style-type: none">• Tilgjengeligheten blitt dårligere, men det er variasjoner• Det er mindre tid til relasjonsbygging og helhetlig oppfølging• God bemanning gir bedre muligheter for sosialt arbeid• Sosialarbeiderne kjenner ikke brukerne så godt lenger• Hyppig skifte av veiledere og dårlig tilgjengelighet vanskeliggjør relasjonsbygging

4.1 Arbeidsoppgaver og kompetanse

Jeg vil her først vise til funn som handler om hvordan fagkompetansen er organisert i avdelinger og team i NAV-kontorene i undersøkelsen. Jeg presenterer videre data som handler om hvilke erfaringer respondentene har gjort seg med det interne samarbeidet etter etableringen av NAV-kontor. Deretter presenterer jeg funn som handler om nye arbeidsoppgaver etter NAV-reformen og hvordan tidkrevende kompetansehevingstiltak har medført at respondentene opplever å ikke ha tid til å jobbe med helhetlig oppfølging av brukerne.

4.1.1 Fysisk nærhet og organisering av fagkompetanse på NAV-kontorene

Avdelingene ved alle kontorene i undersøkelsen er sammensatt av både kommunalt og statlig ansatte som har ulik fagkompetanse fra sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. Alle kontorene har valgt en løsning der de ansatte sitter blandet, uavhengig av fagkompetanse. Samtlige respondenter gir også uttrykk for at de er fornøyd med at kompetansen fra de tre tidligere etatene er samlet og at det er nyttig å ha nærhet til hverandre. På den måten kan de enklere gjøre raske avklaringer og spørre hverandre hvis de lurer på noe. Et av kontorene har i tillegg til minimumsløsningen også fått med en ansatt med ruskompetanse og en ansatt med psykiatrikompetanse. Respondentene ved dette kontoret gir uttrykk for at det er nyttig å ha denne kompetansen ved kontoret. Motsatt gir flere av respondentene på kontorene som ikke har rus- og psykiatrikompetanse med inn i NAV, uttrykk for at det er en utfordring at de har mange brukere med rusproblemer og psykiske problemer, samtidig som de samarbeider mindre med rus- og psykiatritjenesten nå enn i sosialtjenesten.

Det er stor variasjon når det gjelder funn som handler om etablerte arenaer for tverrfaglig samarbeid. Et kontor har nylig igangsatt tverrfaglige team i mottaksavdelingen. Et annet kontor har ikke startet opp med tverrfaglige team, men har planer om å gjøre det på oppfølgingsavdelingen. Kun et kontor har praktisert en organisering med tverrfaglig sammensatte team i lengre tid, med team rettet mot ulike tjenesteområder. Disse teamene møtes fast hver uke. En av respondentene her gir et eksempel på hvordan sammensetningen av kompetanse i et slikt team består av trygdefaglig kompetanse, arbeidsmarkedsfaglig kompetanse og sosialfaglig kompetanse.

Et av kontorene har også valgt en organisering der ansvaret for en stor del av saksbehandlingen av sosialhjelpssaker er lagt til ansatte uten høgskoleutdanning på en kontorfaglig avdeling. Flere av respondentene ved dette kontoret uttrykker misnøye med

denne ordningen. En respondent er i tillegg kritisk til at det nå er planer om felles vedtaksmøter med de som skriver sosialhjelpssakene, og uttrykker stor skepsis til å delta i disse møtene:

De som skriver vedtakene er jo ikke sosialfaglige. Jeg mener at da skulle det være veilederne på sosialfaglig på oppfølging og mottak. Jeg synes man blander roller her (...) Når man ikke har en utdannelse, så føler jeg ikke at de har nok faglig kompetanse så det synes jeg ikke er noe ålreit.

4.1.2 Respondentenes erfaringer med samarbeidet internt i NAV-kontorene

Flere respondenter uttrykker at de er fornøyd med at de ikke lenger sitter og strever alene med sakene, men nå har kollegaer med annen fagkompetanse tilgjengelig. Noen gir også uttrykk for at det er nyttig å ha tilgang til datasystemer der de kan finne opplysninger som tidligere bare var tilgjengelig for Aetat. En respondent fra kontoret som i en lengre periode har jobbet i tverrfaglige team, gir også uttrykk for at nærheten til hverandre og at de nå samarbeider tettere har ført til at hennes kollegaer som kommer fra Aetat i dag viser en annen forståelse når det gjelder de brukerne som strever mest og mener at de statlige kollegaene nå jobber mer sosialfaglig. Samme respondent uttrykker også forventninger om at en effekt av reformen og samarbeidet vil føre til en større likhet i måten å jobbe på:

Det tverrfaglige samarbeidet har blitt veldig bra, og det kan helt sikkert bli enda bedre. Så jeg tror at vi kommer til å jobbe oss mer og mer sammen og kanskje jobbe mer og mer likt.

En annen respondent ved det samme kontoret, peker på hvor viktig det er å jobbe på tvers av kompetanseområdene for å finne gode løsninger sammen for brukerne:

Vi prøver å sikre tverrfagligheten og overgangen mellom en stønad til en annen, for eksempel ved at vi diskuterer saker og så får vi andre sitt perspektiv på det.

En respondent opplyser at selv om de ikke har etablert tverrfaglige team, så har de månedlige tiltaksmøter som er et møte for alle veilederne. Hun opplever imidlertid ikke at hun får drøftet saker som gjelder brukere med litt større problematikk:

Det er tiltaksmøtet der det faglige foregår, men som du hører, er det et tiltaksmøte og det utelukker jo en del av de som har vært langtidsmottakere av sosialhjelp der det er mye tilleggsproblematikk rundt, der tiltak ikke er første prioritet. Det er ikke her man tar opp de sakene som er tyngst i forhold til sosialbiten.

Sakene som handler om brukere med mer omfattende problematikk, som langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet blir i stedet drøftet i egne møter der det er veiledere med sosialfaglig kompetanse som deltar. Til tross for at flere av respondentene ved dette kontoret mener det er en gradvis bedring når det gjelder tverrfaglig samarbeid, uttrykker flere fortsatt misnøye med at det ikke er arenaer for faglige drøftinger, hverken innenfor det enkelte fagområde eller på tvers.

Ved det samme kontoret kan det synes som det er forskjell på hvordan samarbeidet fungerer i mottaksavdelingen og på oppfølgingsavdelingene. Flere av respondentene som jobber i oppfølgingsavdelingen, gir uttrykk for at selv om de ikke har tverrfaglige team, så samarbeider de allikevel på tvers av fagområdene, men i mer uformelle former.

Ved dette kontoret foreligger det også planer om at de skal jobbe i tverrfaglig sammensatte team fremover. Respondenten som jobber i mottaksavdeling på samme kontor forteller imidlertid om mangelfullt samarbeid i hennes avdeling, og mener at dette i stor grad skyldes at vaktordningen i front setter begrensninger for muligheten for å møtes:

Noe av problemet i mottak er at vi enten jobber i front eller på bakrommene, og så når du kommer inn på kontoret, så har du nok av oppfølgingsoppgaver å gjøre der. Så vi møtes aldri noe sted, vi sitter hver for oss.

Respondenten fra mottaksavdelingen på kontoret som nylig har igangsatt tverrfaglige team, peker på at det er ulik vilje til å samarbeide i de tverrfaglige teamene, ut fra hvor nyttig samarbeidet oppleves av den enkelte og at det ene tverrfaglige teamet fungerer bra, mens det andre ikke fungerer bra.

4.1.3 Nye arbeidsoppgaver og kompetanseheving

Alle respondentene gir uttrykk for at de har fått nye arbeidsoppgaver og en endring av sin arbeidssituasjon etter NAV-reformen, men i varierende grad. I sosialtjenesten jobbet alle syv respondentene med oppfølging av brukere som hadde rett på tjenester etter lov om sosiale tjenester m.v. De beskriver brukerne de fulgte opp i tidligere som brukere med sammensatte problemer som hadde behov for langvarig og tett oppfølging. En av respondentene jobbet også med oppfølging av rusmisbrukere.

Selv om noen av respondentene forteller at de utfører en del oppgaver som de også hadde i sosialtjenesten, peker alle på at det nå er mer papirarbeid, registrering og rapportering enn

før. En del må også dobbeltregistreres i ulike fagsystemer.

Seks av respondentene formidler tydelig at endringene i arbeidsoppgaver har medført at de nå er mindre tilgjengelige for brukerne og at de som en følge av dette har mindre tid til helhetlig oppfølging slik at det sosialfaglige arbeidet i NAV-kontorene er svekket.

To av respondentene som jobber i oppfølgingsavdelinger har i dag helt andre arbeidsoppgaver enn de hadde i sosialtjenesten. De er begge kommunalt ansatt, men jobber nå med brukere som kvalifiserer til den statlige ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP). Sånn sett jobber disse respondentene med noe som før reformen var en statlig oppgave. Endringene i arbeidsoppgaver og brukergruppe, innebærer i følge respondentene et større fokus på bruk av tiltak enn tidligere, i tillegg til at de nå selv må følge opp tiltakene i datasystemene. En av respondentene som jobber med brukere som mottar AAP, mener også at endringen av arbeidsoppgaver har medført at hun nå jobber med litt *enklere* brukere enn hun gjorde i sosialtjenesten.

Tre andre respondenter jobber i all hovedsak med saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV og følger opp sosialhjelpsmottakere, men jobber i tillegg også med brukere som er deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Ansvar for oppfølgingen av deltakere i KVP, ligger i hovedsak til tiltaksarrangørene forteller en av respondentene. Dette innebærer i følge henne, at hun i liten grad selv følger opp brukerne så lenge de deltar i programmet.

Store endringer i arbeidsoppgaver, synes det også å være for respondentene som jobber i mottaksavdelingene. Gjennom å inngå i en vaktordning i fronten, samt betjene brukere ved selvbetjeningsløsninger i publikumsmottaket, jobber veiledere i mottak som generalister som kan besvare spørsmål innenfor flere fagområder på tvers av de tidligere etatsgrensene. En av respondentene fra mottak peker på hvordan muligheten for å drive med oppfølging er redusert som følge av alle de nye oppgavene hun er pålagt:

Arbeidsoppgavene er veldig endret fordi det er så mye annet. Jeg jobber jo med ordinære arbeidssøkere og svarer jo på spørsmål om alt mulig som jeg ikke har vært borti før. Og den oppfølgingen vi gjør nå kan jeg jo ikke sammenligne en gang. Jeg kjenner jo ikke brukerne slik jeg gjorde før.

Samme respondent gir tydelig uttrykk for at det er en utfordring å få tilstrekkelig kompetanse på de ulike tjenesteområdene hun skal ha oversikt over, og sammenligner dette med hvordan hun mestret sitt tidligere fagområde i sosialtjenesten:

Jeg føler at vi skal kunne veldig mye om mange ting, det er forskjellen fra hvordan jeg jobbet før. Da kunne jeg det jeg jobbet med veldig godt. Det synes jeg ikke noe om, det blir veldig flytende, både for meg som jobber og for den som kommer.

Den andre respondenten fra mottak, trekker fram hvor mye de har lært, men peker også på hvilke konsekvenser mengden nye oppgaver får:

Det er klart at vi har fått mye mer kunnskap om andre ting og folk har jo lært seg kjempemasse og de fleste står jo i fronten og mestrer oppgaven kjempegodt, men det har kanskje gått litt på bekostning av den sosialfaglige biten.

Flere respondenter gir uttrykk for at det i sosialtjenesten ble vektlagt at endringsarbeid tok tid, og at brukerne den gang fikk tettere oppfølging av sine saksbehandlere. I motsetning til i sosialtjenesten der de dro på hjemmebesøk og deltok i ansvarsgrupper rundt brukerne, foregår nå nesten alt arbeid på kontoret.

Alle respondentene gir også uttrykk for at det er mer papir- og kontorarbeid enn tidligere, og mener at jobben sånn sett er blitt mer byråkratisk. En del av respondentene i undersøkelsen gir uttrykk for at selv om det har vært tidkrevende med opplæring i bruk av nye datasystemer, så oppleves systemene som nyttige. For eksempel har innføringen av det elektroniske dataverktøyet Arena, medført at respondentene nå har informasjon knyttet til aktivitet og tiltak tilgjengelig. Tidligere måtte de ta kontakt med Aetat for å få denne informasjonen. En respondent beskriver muligheten for å finne tiltak og registrere brukere inn på tiltak i datasystemet som *en verktøykasse* hun ikke hadde i sosialtjenesten. Hun begrunner dette med at hun tidligere måtte sende brukere til Aetat for å registrere seg som arbeidssøkere, levere meldekort og få bekreftelser på at de sto tilmeldt som arbeidssøkere. Dette har hun selv muligheten for å ha kontroll på gjennom felles datasystemer. Mye av kompetansehevingen har i følge respondentene handlet om opplæring i nye datasystemer, tiltak og bruk av tiltaksplasser, og flere gir uttrykk for at det er sosialfaget som har blitt skadelidende når det gjelder opplæring og faglige oppdateringer.

4.1.4 Tid

Alle respondentene i undersøkelsen er opptatt av hvordan tidsaspektet påvirker muligheten for å jobbe sosialfaglig i NAV-kontorene. Tid beskrives av flere som et viktig element for å lykkes og de fleste respondentene uttrykker bekymring rundt hvordan mangelen på tid påvirker muligheten for relasjonsbygging og brukeroppfølgning:

Jeg ser at man får mye mindre tid til å gå inn i relasjoner og følge opp mennesker. Man kan kanskje gå inn, og så på en måte stopper det litt etterpå. Så man får ikke gjort en helhetlig jobb.

En respondent fra kontoret som har jobbet i tverrfaglige team over en tid, er allikevel opptatt av at selv om de nå har mindre tid til oppfølging av brukerne enn tidligere, så finnes det en gevinst av at tjenestene og kompetansen nå er samlet rundt brukeroppfølgningen:

Jeg tenker at vi er ganske flinke til å se hele mennesket og se alle problemområdene i livet deres og prøve å gjøre noe med det. Samtidig som jeg har hørt at folk har sagt at de ikke har like god tid som vi hadde før til å følge opp så tett. Men vi er kanskje flere involvert, så til sammen så får de kanskje like tett oppfølging allikevel.

Respondentene ved dette kontoret peker på hvor viktig det er å ha tid til å samtale med brukerne og mener de lykkes med dette:

Man må liksom ha den ordentlige samtalen, og det tror jeg vi er flinke til å få til, så vi setter av en hel time til folk. Både nye og gamle. Og tar det lenger tid og vi har tid til det, så opplever jeg at vi bruker den tiden vi har.

Flere respondenter uttrykker at nye oppgaver og mangelen på tid medfører at de ikke får brukt sosialfaget godt nok, og tror at sosialarbeiderne vil søke seg vekk fra NAV.

En av disse respondentene uttrykker særlig stor bekymring for sosialarbeiderrollen:

Jeg tror sosialarbeiderrollen er litt truet jeg. Jeg tror kanskje at de som brenner litt for det kanskje finner andre arenaer, jeg vet ikke, men jeg kan se det for meg at det er en litt sånn truet rolle.

4.2 Mål og målstyring

Samtlige respondenter er opptatt av hvordan arbeidsfokuset og resultatkravene i NAV-kontorene påvirker muligheten de har til å utøve sosialt arbeid i NAV.

4.2.1 Mål om flere i arbeid og aktivitet

Alle respondentene sier at selv om arbeidslinja også sto i fokus i sosialtjenesten i tiden før NAV-reformen, så er det et markant økt fokus på arbeid og aktivitet sammenlignet med tidligere. De fleste respondentene uttaler at de er bekymret for at dette fokuset er så dominerende, og uttrykker at det er urealistisk å forvente at alle brukere skal komme ut i jobb eller tiltak. Flere peker også på at fokuset fører til at brukere med sammensatte behov faller utenfor NAV-kontorenes prioriteringer og mener at dette igjen går ut over muligheten for helhetlig oppfølging av de som har mer sammensatte behov:

Den jobbinga vi gjorde rundt brukerne før, når det gjaldt bolig og generell oppfølging og gjerne av de som hadde det vanskeligst, hvor det var veldig mange ting rundt når det gjaldt bolig og rus og, - ja, det er ikke der fokuset er i NAV. Det er arbeid og tiltak som har første prioritet.

En respondent fra kontoret som ikke har etablert tverrfaglige team, uttrykker at arbeidsfokuset i NAV medfører at hun ofte må forklare sin sosialfaglige tilnærming overfor statlig ansatte kollegaer, og beskriver at sosialarbeiderne til stadighet må forsvare hvorfor de skal foreta skjønnsutøvelse og individuell utmåling av sosialhjelp:

Man skal ikke konsentrere seg om det, det er ikke noe viktig, - få dem i arbeid eller ikke. Man kommer ikke noen vei med argumentene sine.

Samme respondent uttrykker at hun nesten blir *mørkredd* av en del holdninger flere av kollegaene fra Aetat og trygdeetaten har når det gjelder sosialhjelpsmottakere som ikke er i arbeid og aktivitet, - særlig de med rusproblemer. Ved flere anledninger har hun hørt disse kollegaene uttrykke at brukere med rusproblemer hører hjemme i rustjenesten og ikke i NAV. En annen respondent fra samme kontor beskriver hvordan hun mener at kollegaer med arbeidsmarkedsfaglig kompetanse har en mer lettvint tilnærming til brukernes utfordringer enn sosialarbeiderne:

Selvfølger er det lettest å ikke se at en person har noen problemer, det er mye lettere å la være å forklare ting, og grave i ting. Sånn som med NAV arbeid, så hvis du har vært lenge arbeidsledig så sender vi deg på kurs, men så fort en person begynner å ikke møte på det kurset, så er det eneste som skjer at man stopper pengene deres.

Respondentene ved kontoret som er godt i gang med tverrfaglige team, er mer positive til forventningene om at de skal fokusere på arbeid og aktivitet og mener at dette styrker det helhetlige oppfølgingsarbeidet. Disse respondentene er også opptatt av at det har skjedd en endring i fokuset på å få langtids sosialhjelpsmottakere ut i aktivitet etter etableringen av NAV. En av respondentene er særlig opptatt av den betydningen arbeid og aktivitet har i et menneskes liv og mener det går an å presse sosialhjelpsmottakere mer enn de gjorde i sosialtjenesten. Samme respondent er fornøyd med at det nå er lettere tilgang på tiltak enn tidligere og mener at denne tilgangen har styrket det sosialfaglige arbeidet hun utfører:

Vi har liksom mye tettere tilgang på tiltak vi kan bruke. Og det tenker jeg også er godt sosialfaglig arbeid. Få folk ut i en eller annen aktivitet så fort som mulig. Jo kortere fravær fra arbeidslivet jo bedre.

En respondent fra samme kontor peker allikevel på at veien fra å være i tiltak til å komme ut i arbeid kan være lang for brukere med sammensatte problemer:

Vi ser jo det at selv om folk er i tiltak, så tar det lang tid å få de ut i jobb for det. Har de gått lenge på sosialhjelp for eksempel og har lite arbeidserfaring, kanskje ruset seg litt, det tar lang tid å få folk ut i jobb og til å klare seg selv. Så selv om vi begynte å jobbe med de etter vi kom inn i NAV, så er det ikke så mange vi har fått ut og gå på egne ben.

4.2.2 Måltall og resultatfokus

De fleste respondentene forteller om en stresset hverdag, med et stort fokus på å oppnå måltall som er satt innenfor de ulike tjenesteområdene. Flere uttrykker frustrasjon over at de ikke klarer å innfri alle forventninger innenfor tidsrammene som er satt, og mener at det i mye større grad enn tidligere er fokus på hva som kan telles og måles og ikke så mye på innholdet i tjenestene. Alle respondentene gir tydelig uttrykk for at resultatfokus og produksjonsstyringen er et statlig fokus som de ikke er kjent med fra sosialtjenesten. Flere er også opptatt av at det er vanskelig å måle sosialt arbeid.

En respondent beskriver hvordan resultatfokus påvirker hennes mestringsopplevelse i hverdagen:

Det er sånne måltall du har hengende over deg som du må ta. Jeg føler at jeg gjør en kjempedårlig jobb, jeg får dårlig tro på meg selv at jeg i det hele tatt duger til noe.

Respondentene fra kontoret som har jobbet over lengre tid i tverrfaglige team, er i større grad positive til at det var økt fokus på resultater:

Jeg føler at etter vi kom i NAV, så er det blitt mye mer fokus på jobbing og at vi skal ha resultater og litt sånn kvalitetssikring på jobbinga vår, og det har vel jeg etterlyst når vi var ren sosialtjenesten.

Flere respondenter fra de ulike kontorene informerer også om et nytt datasystem, der henvendelser fra brukere som ønsker kontakt med sin veileder uten å få tak i vedkommende blir registrert elektronisk. Veilederne har da 48 timer på seg til å kontakte brukerne igjen. Hvis ikke de overholder denne fristen, blir dette registrert som et avvik i systemet.

Flere av respondentene gir uttrykk for at denne fristen ofte er vanskelig å overholde, og en respondent peker på hvor utfordrende det kan være å komme ajour igjen etter fravær:

Vi opplever ofte å ikke rekke å kontakte bruker innen 48 timers fristen som er satt, og har du vært borte en dag eller gud forby to, så har det hopet seg opp mange og da er det kanskje ikke så lett å få ringt ti.

4.2.3 Prioriteringer

Flere av respondentene gir uttrykk for at det er vanskelig å prioritere hvilke oppgaver som er viktigst i en travel hverdag. Summen av krav og frister påvirker hvor mye tid de har til oppfølgingsarbeid og de fleste respondentene opplever et misforhold mellom hvor mye tid de har til rådighet kontra de samlede kravene fra brukere, kollegaer og ledelse. Det er uttalte forventninger sentralt fra, og fra kontorenes ledelse om løpende kompetanseheving, effektivitet, resultater og måltall som skal nås. Kollegaer forventer intern tilgjengelighet og kompetansedeling, mens brukerne forventer raske timeavtaler, tilgjengelighet og tett oppfølging av sine veiledere. Alle respondentene gir uttrykk for at det er vanskelig å imøtekomme disse motstridende forventningene. En respondent beskriver hvordan dette oppleves:

Vi ønsker jo å gjøre en best mulig jobb og følge opp flest mulig. Og man klarer jo ikke å innfri alles forventninger, så det blir jo litt motstridende i og med at man har jo bare en viss grad av tid som man må fordele, så blir det jo å prioritere hva som er viktigst da.

En annen respondent som jobber med brukere som er i Kvalifiseringsprogrammet, beskriver også hvordan fokuset på arbeid og aktivitet påvirker prioriteringene hun gjør:

Nå har det vært så stort fokus på tiltak og det er det vi blir telt på, vi må bruke opp tiltaksplassene ellers så mister vi dem, og bruke opp mens det er midler, og da blir det jo at fokuset blir der da.

4.3 Arbeidsmåter

Når det gjelder funn som handler om hvordan respondentene opplever å lykkes med sosialt arbeid i NAV, er det stor variasjon mellom kontorene. Flere respondenter peker på at det er langt fra det optimale til hvordan virkeligheten er og mener at den dårlige tilgjengelighet i NAV gjør det vanskelig å få etablert en relasjon med brukerne. Flere sier også at muligheten for å jobbe helhetlig med brukerne er svekket siden arbeidsfokuset i NAV medfører at de mest vanskeligstilte brukerne får mindre oppmerksomhet.

Gjennom etablering av kontaktsentre i NAV, har det vært et mål å skjerme lokalkontorene for mange telefonhenvendelser fra brukerne, samtidig som brukerne skal gis raske svar fra kontaktsentrene. Alle respondentene uttrykker imidlertid at når det gjelder brukerne av kommunale tjenester i NAV, så har veien til å nå sin veileder på telefon blitt lengre enn den var i sosialtjenesten. Siden kontaktsentrene av hensyn til personvernet ikke har tilgang til informasjon som gjelder kommunale brukere, settes samtaler fra disse brukerne videre til rett veileder og kontaktsentrene blir på den måten bare et ekstra ledd brukerne må gjennom for å få kontakt. Den dårlige tilgjengeligheten medfører også i følge flere respondenter at det er vanskelig å følge opp brukerne over tid:

Jeg ser at man får mye mindre tid til å gå inn i relasjoner og følge opp mennesker, man kan kanskje gå inn og så på en måte stopper det litt etterpå. Så man får ikke gjort en helhetlig jobb.

Betydningen av hvor mange brukere man jobber med, blir fremhevet av en respondent fra det kontoret som over en lengre periode har jobbet i tverrfaglige team. Hun hevder at antall brukere og hvorvidt de er godt bemannet, vil påvirke mulighetene for å jobbe bra sosialfaglig. Selv gir hun uttrykk for at hun er godt fornøyd med at hennes kontor er godt bemannet, og mener de har kapasitet til å jobbe med flere brukere enn de faktisk gjør. Gjennom NAV-reformen er det et mål at brukerne skal få en fast kontaktperson å forholde seg til og på den måten slippe å måtte forholde seg til flere veiledere. Flere respondenter

gir uttrykk for at dette målet foreløpig ikke er innfridd, og en respondent kan fortelle at brukerne ved NAV-kontoret hun jobber, har opplevd hyppig skifte av veiledere, noe som har ført til stor frustrasjon og forvirring hos brukerne. Noen av respondentene forteller at de omgår rutinene og finner måter å gjøre seg mer tilgjengelige for brukerne på. En av respondentene gir internnummeret sitt til brukerne, slik at brukerne kan ringe direkte uten å gå gjennom kontaktsenteret, mens en annen har funnet en annen måte hun kan være mer tilgjengelig for brukerne på:

Det er ikke noe lett å få tak i meg for brukeren, det er grusomt vanskelig. Jeg løser det innimellom med å gi ut mail-adressen, rett og slett, men det skal man jo egentlig ikke.

Når det gjelder tilgjengelighet for brukere som oppsøker NAV-kontoret ved personlig fremmøte, er det forskjell på hvilken praksis respondentene har når det gjelder å komme ut i mottaket for å snakke med brukere. En respondent ved kontoret der de over tid har jobbet i tverrfaglige team, mener at de har klart å videreføre den gode tilgjengeligheten de hadde i sosialtjenesten, og at de har fokus på å løse ting raskt i stedet for å be brukere komme tilbake en annen dag:

Vi har vært veldig åpne, for eksempel hvis det har kommet noen i skranken og spurt etter saksbehandler, så får de alltid snakke med saksbehandleren sin, så sant saksbehandler er til stede og ikke opptatt.

En respondent peker også på hvor vanskelig det er å få tid til relasjonsbygging med brukerne:

Jeg skulle ønske at det ville være mer rom for å gå inn og skape en relasjon og gå videre derfra.

En annen respondent uttrykker samtidig hvor viktig det er å ha et overordnet fokus også på de brukerne som kan ha en lengre vei å gå for å komme ut i arbeid og aktivitet, og er tydelig på at dette ansvaret også må plasseres høyere oppe i NAV-systemet:

Det bør bli anerkjent at de også er brukere av NAV, og det var jo det det var snakk om at nå skulle også de få mer helhetlig oppfølging og vi skulle kunne følge opp de på en mer helhetlig måte, men jeg synes det har havnet enda mer i bakleksa enn tidligere.

5.0 Analyse av funn

I denne delen tar jeg utgangspunkt i sentrale funn som handler om hvilke endringer sosialarbeiderne i undersøkelsen opplever når det gjelder arbeidsoppgaver etter NAV-reformen og drøfter hvilken betydning disse endringene har når det gjelder muligheten for å utøve sosialt arbeid i NAV. Jeg tar videre utgangspunkt i data som handler om arbeidsfokuset og resultatfokuset i NAV og ser på hvordan dette fokuset påvirker handlingsrommet for sosialfaglig oppfølging. Funn som handler om hvordan sosialarbeiderne opplever å lykkes med sosialt arbeid i NAV drøftes opp mot sentrale dimensjoner i sosialt arbeid og oppfølgingsmetodikken i NAV. Til slutt tar jeg utgangspunkt i data som handler om samarbeidet i NAV-kontorene og ser på om viktige forutsetninger for å lykkes med tverrfaglig samarbeid er tilstede. I denne delen drøftes også brukernes rolle i det tverrfaglige samarbeidet og hvilken mulighet de har for deltagelse i utformingen av sitt eget tjenestetilbud. Analysen presenteres under samme hovedoverskrifter som i presentasjonen av data, men ut fra mine funn har det vært naturlig å legge til en ny del som omhandler drøfting av data som handler om tverrfaglig samarbeid. Drøftingene er derfor systematisert under overskriftene; Arbeidsoppgaver og kompetanse, Mål og målstyring, Arbeidsmåter og Tverrfaglig samarbeid.

5.1 Arbeidsoppgaver og kompetanse

For å systematisere denne delen, presenteres den i tre deler ut fra data som handler om at sosialarbeidere har arbeidsoppgaver som tidligere lå til de statlige etatene, at veilederrollen i mottak medfører at sosialarbeiderne i større grad må jobbe som generalister og at rus- og psykiatrikompetanse internt i NAV-kontorene synes å gi mer helhetlig oppfølging av brukerne.

5.1.1 Integrert oppgaveløsning

Mine data tyder på at respondentene som følger opp brukere som mottar arbeidsavklaringspenger jobber med enklere brukere enn de gjorde i sosialtjenesten. Respondentene har i dag oppgaver som før NAV-reformen var en del av det statlige tjenestetilbudet og som derfor lå innenfor ansvarsområdet til Aetat og trygdeetaten. Dette innebærer at saksbehandlingen respondentene utfører i dag handler om å gjøre vurderinger etter Lov om Folketrygd og at saksbehandlingen skjer i Arena, saksbehandlingssystem som tidligere ble benyttet av Aetat. Selv om formålsparagrafen i Folketrygdloven (1997) viser

til målet om å bidra til utjevning av levekår for personer i kortere eller lengre perioder, handler den i stor grad om inntektssikring og kompensasjon for frafall av inntekter. Formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2009), har i tillegg til det økonomiske aspektet også en tydelig forebyggende dimensjon, hvor betydningen av sosial inkludering og trygghet, samt viktigheten av helhetlige og samordnede tjenestetilbud ivaretas. Disse respondentene har dermed en endring når det gjelder hvilken lov de vurderer søknader etter, samtidig som saksbehandlingen skjer i et nytt fagsystem.

Selv om de brukerne respondentene jobber med i dag defineres som *enklere* enn brukerne de jobbet med i sosialtjenesten, mener respondentene allikevel at de bruker sin sosialfaglige kompetanse. Tilsvarende viser Røysum (2009) til at flere sosialarbeidere i NAV mener at sosialarbeidernes helhetstenkning kan være et viktig bidrag inn mot andre brukergrupper enn de tradisjonelt har arbeidet med i sosialtjenesten. Brukere som mottar AAP har av ulike årsaker gjerne stått utenfor arbeidsmarkedet i en lengre periode, ofte etter et lengre sykefraværsløp. Naper m.fl.(2008 s. 92), peker på hvordan arbeidet er en viktig plass for sosial identitetsutvikling og en kilde til både verdighet, selvspekt, sosiale relasjoner og selvrealisering. Ut fra dette er det naturlig å tenke at brukere som mottar AAP og som derfor over en tid vil stå utenfor arbeidsmarkedet, raskere vil kunne gjøre endringer i eget liv hvis de får oppfølging av sosialarbeidere med kompetanse på endrings- og motivasjonsarbeid. I et forebyggende perspektiv kan det være riktig å benytte sosialfaglige ressurser i NAV-kontorene til dette. Min vurdering baseres også på at selv om oppfølgingsmodellen i NAV er en problemløsningsorientert modell som alle veiledere i NAV skal arbeide etter, - uavhengig av fagbakgrunn, og som i stor grad kan sies å ligne på problemløsningsprosessen i Askelands (1994) modell, så mangler den allikevel det relasjonelle aspektet som gjør sosialt arbeids metode til noe mer enn bare en ren problemløsningsmodell. Dette relasjonelle aspektet, sammen med kompetansen sosialarbeidere har når det gjelder å se hvordan ulike deler i en brukers liv henger sammen, mener jeg kan være nyttig også når det gjelder oppfølging av brukere som ikke har så sammensatt problematikk som de mest marginaliserte brukerne.

Å prioritere å bruke kommunale sosialarbeidere til å jobbe med brukere som før ble ivarettatt i de statlige etatene, vil imidlertid kunne ha en annen konsekvens. For mange marginaliserte brukere vil målet om å bli selvhjulpne gjennom eget arbeid ligge langt frem i tid (Ny arbeids- og velferdsforvaltning. St. prp. nr. 46 2004-2005).

Det er en intensjon gjennom NAV-reformen at den helhetlige tilnærmingen til denne brukergruppen forsterkes. En konsekvens av å rette den sosialfaglige kompetansen og derved kommunale ressurser mot andre brukere enn de som har størst behov for tett og helhetlig oppfølging over tid, vil derfor etter min vurdering medføre at de mest vanskeligstilte brukerne fortsatt ikke vil få den oppfølging og koordinering av tjenester som de har behov for. Flere undersøkelser viser til lignende funn der at kommunalt ansatte i NAV-kontor har mindre tid enn før til å følge opp brukergruppen som de tidligere jobbet med i den kommunale sosialtjenesten, og der kommunalt ansatte med sosialfaglig bakgrunn stiller kritiske spørsmål til at de må jobbe med saksbehandling på folketrygdens ytelser med det de kaller statlige oppgaver (Andreassen og Fossetøl 2011, Skjong 2008, Thorstensen 2010).

Et valg som handler om å dreie respondentenes ressursbruk og kompetanse over mot brukere som tidligere ble fulgt opp av Aetat og trygdeetat, innebærer derfor slik jeg ser det ikke nødvendigvis at de ikke utøver sosialt arbeid eller at sosialfaglig kompetanse ikke egner seg i forhold til å følge opp brukerne som mottar AAP. Tvert i mot, mener jeg at dette kan være godt forebyggende sosialt arbeid. Allikevel er min betraktning at en slik form for integrert oppgavefordeling ser ut til å medføre at bruken av sosialfaglig kompetanse og sosialfaglige ressurser dreies vekk fra de mest marginaliserte brukerne og over på brukere som står nærmere arbeidsmarkedet.

5.1.2 Veilederrollen i mottak

Ut fra funn i undersøkelsen, kan det se ut til at det er respondentene fra mottaksavdelingene som har den største endringen når det gjelder arbeidsoppgaver. Selv om arbeidet for sosialarbeidere i mottaksavdelingene også innebærer å samtale med personer som søker sosialhjelp og gjøre vurderinger i sosialhjelpssaker slik som tidligere, så handler veilederrollen i mottak også om å gi råd, informasjon og veiledning på fagområder som før reformen tilhørte Aetat og trygdeetaten. Slik mine respondenter fra mottak beskriver det, fungerer altså veilederrollen i mottak helt i samsvar med hvordan rollebeskrivelsen for veileder publikumsmottak er definert (Nye roller i NAV-kontor 2006). Med bakgrunn i uttalelser fra en av respondentene fra mottak, er det imidlertid tydelig at hun ikke opplever å få jobbet sosialfaglig i sin veilederrolle. Mye av tidsbruken handler om å sette seg inn i nye fagområder som hun ikke jobbet med i sosialtjenesten. Tilsvarende funn ble gjort i en undersøkelse der sosialarbeidere i mottaksavdelingene opplevde å bruke så mye av arbeidstiden sin på det de beskriver som «å gjøre oppgaver for staten», at de

ikke klarte å ivareta det kommunale sosiale arbeidet ved kontoret (Skjong 2008 s. 56). Helgøy m.fl. (2011 s. 46), reiser i den forbindelse spørsmålet om ikke en slik form for generalistmodell der yrkesgrupper pålegges å utføre oppgaver de ikke behersker eller ikke ønsker, også vil kunne medføre en «de-profesjonalisering» som igjen vil skape kvalitativt dårligere sosialt arbeid. I tillegg innebærer veilederrollen i mottak at sosialarbeidere utfører mange oppgaver som kollegaer uten sosialfaglig utdanning gjør, særlig når det gjelder oppgavene som hører til vaktordningen i fronten. Å utføre de samme oppgaver som kollegaer som ikke har samme utdanning, kan i følge Helgøy m.fl. (2011) oppleves som en devaluering av sin egen kompetanse.

Med bakgrunn i dette, kan det være på sin plass å undre seg over om veilederrollen i mottak er en rolle som er forenelig med kjerneområdene i sosialt arbeid. Hvis vi tar utgangspunkt i arbeidsprosessen til Askeland (1994), er samhandlingsprosessen mellom bruker og sosialarbeider vesentlig for selve problemløsningsprosessen. Et viktig element i denne prosessen er sosialarbeideren må kunne bruke tid til å etablere tillit, til å bygge en relasjon og til å følge opp brukerne. Tid er en helt sentral dimensjon innen sosialt arbeid (Askeland 1994, Hutchinson og Oltedal 2003, Levin 2004). Hvis vi samtidig ser på rollebeskrivelsen av veilederrollen i mottak, så er det i tillegg til å betjene brukernes henvendelser i fronten og bistå ved selvbetjeningsløsningene, kun oppfølging av kortere varighet og enklere saksbehandling som ligger til denne rollen (2006).

Slik jeg ser det, kan det derfor synes som det ligger et spenningsfelt mellom hovedelementene i sosialfaglig oppfølging og rollebeskrivelsen av veilederrollen i mottak. Med bakgrunn i at hvert NAV-kontor har stor grad av frihet når det gjelder intern organisatorisk utforming, vil det kunne gi store lokale variasjoner hvordan sosialfaglig kompetanse og sosialfaglige ressurser benyttes. Organisatoriske valg som innebærer at sosialarbeidere forventes å utøve en generalistrolle i mottak, vil for det første medføre at det går med mye tid og ressurser på en form for vaktordning i front med hovedvekt på råd og veiledning knyttet til tjenester som tidligere tilhørte Aetat og trygdeetaten. Dette innebærer mindre tilgjengelighet for brukere og færre ressurser til oppfølging av brukere med sammensatte problemer. For det andre kan det se ut til at utviklingen av en ny yrkesrolle kan medføre en svekking av profesjonsrollen til sosialarbeidere gjennom at tre arbeidsområder skal forenes i en felles yrkesrolle, og at den sosialfaglige kompetansen derved ignoreres (Helgøy m.fl. 2011). Respondentene fra mottaksavdelingene bekrefter langt på vei at vaktordningene medfører at det er vanskeligere å få tid til helhetlig

oppfølging over tid av brukere slik de gjorde i sosialtjenesten. Tilsvarende bekrefter begge respondentene fra mottaksavdelingene at tiden som brukes på å tilegne seg kunnskap innenfor fagområder som tidligere hørte til Aetat og trygdeetat, går på bekostning av det sosialfaglige arbeidet ved kontorene.

5.1.3 Rus- og psykiatrikompetanse i NAV-kontorene

Det er åpenbart at respondentene ved kontoret som har hatt tverrfaglige team en stund, er fornøyd med at de har fått med ressurser fra rus- og psykiatritjenesten inn i NAV. De peker også på at dette er kompetanse de drar god nytte av i samarbeidet rundt brukerne og at brukerne de jobber med får tett og god oppfølging fra kontoret. Motsatt viser dataene fra kontoret som ikke har startet opp med tverrfaglige team, at de har utfordringer knyttet til å samarbeide med en tjeneste som ligger utenfor NAV, men også med holdninger i kontorene som viser at kollegaer uten sosialfaglig bakgrunn mener at brukere med rusproblemer hører hjemme i rustjenesten og ikke i NAV-kontoret. Klemsdal (2009) peker i den sammenheng på hvordan en presset og kaotisk situasjon i NAV-kontorene kan medføre at eksterne samarbeidspartnere overtar oppfølgingsansvaret som sosialkontorene tidligere tok, hvis det relasjonelle oppfølgingsarbeidet av rus- og psykiatribrukere i NAV ikke fungerer. Dette kan igjen medføre at marginaliserte brukere med denne type problematikk, ikke vil få tilgang på de tjenester og virkemidler de kan ha rett på når det gjelder arbeid eller meningsfylte aktiviteter. Med bakgrunn i dataene som viser at kontoret som har rus- og psykiatrikompetanse i stor grad klarer å følge opp disse brukerne, uten at eksterne samarbeidspartnere tar, - eller får ansvaret for brukeroppfølgingen, er det også min vurdering at samlet og bred kompetanse knyttet til utfordringsområdene som en del vanskeligstilte brukere har, gir et godt utgangspunkt for sosialfaglig praksis og helhetlig oppfølging fra NAV-kontoret.

5.2 Mål og målstyring

I denne delen tar jeg utgangspunkt i funn som handler om hvordan respondentene opplever at arbeidsfokuset og kravene om gode resultater når det gjelder å få brukere ut i arbeid og aktivitet påvirker muligheten de har for sosialfaglig jobbing med marginaliserte brukere.

5.2.1 Flere i arbeid og aktivitet

Mine funn viser at respondentene i ulik grad er fornøyd med arbeidsfokuset i NAV. Respondentene ved kontoret som har igangsatt tverrfaglige team, mener at tilgangen til

arbeidsrettede tiltak har styrket det sosialfaglige arbeidet og sikret en mer helhetlig oppfølging av brukerne enn tidligere. De fleste respondentene fra de to andre kontorene mener tvert i mot at det store fokuset på arbeid og aktivitet går ut over muligheten for å jobbe sosialfaglig. Det interessante er at respondentene som er fornøyd med arbeidsfokuset i NAV og som mener at de nå har enklere tilgang til arbeidsrettede virkemidler, allikevel uttrykker at det ikke er mange de har fått ut i aktivitet, eller som en av respondentene uttrykker det: «klart å få ut på egne ben». På den måten kan det synes som om respondentene uavhengig av hvilket kontor de tilhører, erkjenner at de mest ressursvake brukerne fortsatt er vanskelig å få ut i arbeid og aktivitet. Disse funnene bekreftes langt på vei av Fløtten m.fl. (2011 s. 21) som peker på utfordringene vi har i Norge når det gjelder å få vanskeligstilte brukere ut i jobb. Det vises her til at Norge i dag har lav arbeidsledighet, slik at de fleste er sikret mot arbeidsfattigdom. Imidlertid innebærer en slik situasjon at arbeidslivet stiller større krav til fagkompetanse og praksiserfaring, noe som igjen betyr at veien kan være enda lengre inn i arbeidslivet for personer som i utgangspunktet sliter med å få innpass. For å møte denne situasjonen, pekes det på behovet for en kombinasjon av individuelle tiltak, og tiltak rettet mot etterspørselen fra arbeidslivet. Dette vil slik jeg forstår det, gi NAV utfordringer både når det gjelder å arbeide på systemnivå og på individnivå. På systemnivå vil dette kunne innebære at arbeidslivet i større grad enn i dag må motiveres for å ta i mot arbeidstakere som ikke selv klarer å konkurrere i det ordinære arbeidsliv, noe som i seg selv vil være en utfordring i dagens konkurranseutsatte marked med høye krav til kompetanse, effektivitet og produksjon. Når det gjelder individuelle tiltak, vil dette måtte handle om individuelt tilpassede tiltak og aktiviteter på veien mot arbeid, der det metodiske arbeidet med den enkelte brukers endringsprosess må ha stor betydning.

Jeg har vist at både NAV-reformens mål, formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester arbeids- og velferdsforvaltningen og kartleggingsmetodikken i NAV muliggjør en ressursorientert tilnærming for å finne muligheter for at også brukere med sammensatt problematikk skal kunne delta i arbeid og aktivitet. Allikevel kan mine data tyde på at dette er vanskelig og at det igjen har flere årsaker. En årsak kan handle om at det ikke finnes arbeidsrettede tiltak som egner seg godt nok for brukere med sammensatte og langvarige behov. Vanskene som respondentene har med å få marginaliserte brukere ut i arbeid og aktivitet kan tyde på det. Mange langtidsmottakere av sosialhjelp har sammensatt problematikk, og Røysum (2009) peker i den forbindelse på hvor viktig det er at tiltak overfor sosialhjelpsmottakere ikke er standardiserte, oppdelte eller av kortere varighet og

hvor viktig det er å tilpasse tiltakene til brukerens behov og ikke omvendt. En annen årsak kan se ut til å være at respondentene ikke har tid til å gi denne brukergruppen den tette oppfølgingen de trenger for å komme ut i arbeidsrettede aktiviteter. Å jobbe med og gjennom relasjonen for å hjelpe personer med å gjøre endringer i eget liv kan være en tidkrevende prosess (Levin 2004). De fleste respondentene i min undersøkelse uttrykker at de av ulike årsaker ikke har den tiden som er nødvendig for å følge opp brukere som trenger det og at de ikke lenger får jobbet med andre problemområder i livet til brukerne, som for eksempel bolig og rus. Med et ensidig fokus på arbeid, er det slik jeg ser det også en risiko for at mangel på grunnleggende hjelp når det gjelder andre viktige områder i brukernes liv kan bli et hinder for å komme i arbeid eller aktivitet.

5.2.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet har også et klart arbeidsrettet fokus, men skal allikevel fange opp brukere som har større oppfølgingsbehov på veien mot arbeid. Selv om Kvalifiseringsprogrammet og innholdet i det er nytt, er det derfor naturlig å anta at respondentene som jobber med KVP, hovedsakelig jobber med samme brukergruppe som de jobbet med i sosialtjenesten.

Gjennom utviklingen av Kvalifiseringsprogrammet, har man ut fra tidligere erfaringer med tett individuell og helhetlig oppfølging sett på en slik oppfølgingsstrategi som et viktig suksesskriterium (Schafft og Spjelkavik 2011b). Sosialfaglig kompetanse skulle sånn sett gi et godt grunnlag for å lykkes med tett oppfølging av brukere i KVP. Det er derfor interessant når mine data viser at de tre respondentene som jobber med dette, alle gir uttrykk for at de ikke klarer å jobbe godt nok sosialfaglig med brukerne. De fremhever at det store arbeidsfokuset i NAV går ut over tiden de har til rådighet som årsak til dette. At arbeidsfokuset fremheves som en hindring er interessant, siden selve målet med KVP er å styrke deltagerens muligheter for å bli selvforsørget med egen inntekt (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 2009 § 30). Svarene fra mine respondenter kan imidlertid tyde på at det ikke er arbeid som mål som er problemet, men tiden de må bruke på å tilfredsstille krav knyttet til registreringer, rapporteringer og dokumentasjon.

Det kan imidlertid også synes som om respondentene vurderer at brukerne som har størst og mest sammensatt problematikk ikke er aktuelle for arbeid eller arbeidsrettede aktiviteter, selv ikke gjennom KVP. Dette blir tydeliggjort av en respondent når hun beskriver at det store fokuset på tiltak og aktivitet medfører at hun prioriterer de hun mener

raskt vil nyttiggjøre seg arbeidsrettede aktiviteter. I en evaluering av KVP vises det nettopp til at det har vært en endring i definisjonen av målgruppen for KVP, og at det ikke lenger er de «svakeste» som rekrutteres inn i programmet (Schafft og Spjelkavik 2011a). De som rekrutteres er riktignok i behov av tett oppfølging over en periode, men har allikevel forutsetninger til å komme ut i en ordinær jobb. Dette trenger i seg selv ikke å bety at det er feil å prioritere å jobbe tettere med denne målgruppen, men en konsekvens vil allikevel være at brukere som defineres til å ha dårligst forutsetninger for å komme ut i jobb, ikke vil være en prioritert målgruppe for KVP. Dette vil slik jeg ser det, kunne innebære at de mest marginaliserte brukerne heller ikke gjennom Kvalifiseringsprogrammet vil få tett og individuell oppfølging i NAV-kontorene.

Jeg har over vist til at sosialfaglig kompetanse kan gi et godt grunnlag i arbeidet med deltakere i KVP. Det er derfor interessant når det kommer fram i undersøkelsen at oppfølgingen av disse brukerne i hovedsak skjer av tiltaksarrangører og i liten grad av respondentene som har oppfølgingsansvaret. Arbeidsmarkedsfagkompetanse er naturligvis viktig for å hjelpe brukere ut i arbeid. Imidlertid er hele Kvalifiseringsprogrammet tuftet på behovet brukere med sammensatt problematikk har for tett og helhetlig oppfølging for å komme ut i arbeid, og programmet skal sånn sett ivareta deltagerens individuelle behov og livssituasjoner. Også Schafft m.fl. (2011b), viser til at mange NAV-ansatte peker på at manglende ressurser medfører at de ikke har kapasitet til å få brukt sin sosialfaglige kompetanse gjennom tett oppfølging av brukerne og at oppfølgingsarbeidet i stor grad overlates til tiltaksarrangører

Med bakgrunn i mine funn kan dette slik jeg ser det bety to ting. Enten er ikke deltakerne i KVP ved disse kontorene de som har størst oppfølgingsbehov og som dermed fint ivaretas av den kortvarige oppfølgingen de får av tiltaksarrangørene, eller disse deltakerne har behov for tettere oppfølging enn det de faktisk får. I begge tilfellene vil dette slik jeg vurderer det kunne ha en konsekvens for brukerne med mest sammensatt problematikk, enten ved at det ikke er disse som prioriteres inn i programmet, eller at de deltar i programmet, uten å få den oppfølgingen de er i behov av.

5.2.3 Krav til måltall, registrering og rapportering

Kravene til at NAV-kontorene ville få klare mål- og resultatkrav knyttet til å få flere ut i arbeid ble varslet av regjeringen før etableringen av NAV-kontor (Ny arbeids- og

velferdsforvaltning. St. Prp. nr 46 2004-2005). En definisjon av målstyring er: «Å *styre aktivitet og ressursbruk mot prioriterte mål og resultater*» (Flaa m.fl. 2005 s. 116). Det spesielle med et målstyringssystem, er fokuset på resultater, der hensikten er å fremme effektivitet. Denne målstyringen har to ulike funksjoner. Det ene er at den enkelte ansatte skal ha et klart mål å jobbe mot, mens den andre funksjonen handler om at de overordnede får et verktøy de kan evaluere de ansatte med. Innføringen av måltall og rapporteringer knyttet til målet om arbeid og aktivitet i NAV, kan ut fra dette beskrives som en form for målstyring der det forventes at ansatte i NAV skal jobbe effektivt mot målet om å få flere ut i arbeid, samtidig som politikere og ledelse til enhver tid kan evaluere hvordan effekten av arbeidet opp mot dette målet er.

Mine data viser at respondentene i undersøkelsen i varierende grad er tilfredse med målstyringen i NAV. De fleste er kritiske til all telling, rapportering og fokus på måltall når det gjelder arbeid og aktivitet og er opptatt av at det er vanskelig å måle sosialfaglig arbeid. Tilsvarende funn er gjort i lignende undersøkelser, der sosialarbeidere gir uttrykk for at det kan være et motsetningsforhold mellom krav til telling og rapportering, og hvordan sosialarbeidere jobber helhetlig og relasjonelt (Røysum 2010, Thorstensen 2010).

Hutchinson (2009) viser til hvordan en slik styringsform kan bidra til nedbygging av profesjoner ved at profesjonsfaglige kvalitetskriterier ikke har førsteprioritet. Med tanke på kontrollfunksjonen i målstyringssystemet, mener jeg derfor det er grunn til å undres om ikke et slikt system også indirekte legger opp til at veiledere i NAV vender fokuset mot å tilfredsstillende kravene til effektivitet og mot å nå måltallene, og at det derved er brukerne som er «enklest» å få ut i arbeid eller tiltak som prioriteres. Lipsky (1980) peker på hvordan ansatte i en førstelinjetjeneste hvor det er manglende samsvar mellom ressurser og virkemidler, ofte iverksetter flere mer eller mindre legitime mestringsstrategier for å håndtere situasjonen. En av strategiene, kalt «creaming», innebærer nettopp at sosialarbeidere velger ut brukere som vil gi raske resultater som samsvarer med virksomhetens mål (ibid s. 107).

En tilpasning til et slikt målstyringssystem vil derfor etter min mening kunne svekke det sosialfaglige arbeidet ved NAV-kontorene og medføre at brukere med sammensatte problemer nedprioriteres fordi disse ikke gir raske resultater på statistikken. Dette kan i seg selv ses på som et paradoks, siden regjeringen er opptatt av at NAV skal kunne ivareta alle brukergrupper, også de som har sammensatte og utvidede hjelpebehov (Ny arbeids- og velferdsforvaltning. St. Prp. nr 46 2004-2005).

Schafft og Spjelkavik (2011b s. 135-136), viser til hvordan langtidsledige sosialhjelpsmottakere og mennesker med sosiale og psykiske problemer er upopulære arbeidssøkere og understreker at NAV har store utfordringer knyttet til brukere med sammensatte bistandsbehov. Utfordringene knyttes til behov for innsats og koordinering av bistand som ofte må gis fra flere instanser. Ut fra dette kan det synes å være et spenningsforhold i NAV mellom de krav som stilles om å registrere og rapportere god måloppnåelse og målet om at også brukere som trenger tettere oppfølging på vei mot arbeid skal ivaretas. Røysum (2009) peker på hvordan kravene om produksjon og effektivitet kan medføre at sosialarbeidernes arbeid i NAV blir mer instrumentelt og hvordan sosialfagets arbeidsmåter og verdier da risikerer å bli «et fremmedelement» i NAV-kontorene. Slik jeg ser det har derfor sosialarbeiderne en stor utfordring når det gjelder å målbære den sosialfaglige kompetansen, og få aksept i egen organisasjon for at sosialt arbeid med vanskeligstilte brukere ikke enkelt kan la seg telle eller måle gjennom en målstyring som først og fremst har fokus på effektivitet og kvantitet.

Et interessant funn når det gjelder produksjonsstyring, er at respondentene ved kontoret som i en lengre periode har jobbet i tverrfaglige team er positive til resultatfokus og begrunner dette med at mange sosialklienter passivt har mottatt sosialhjelp i mange år uten å ha noen aktivitetskrav. Dette kan naturligvis tolkes som at disse respondentene har tilpasset seg systemets krav, men det kan også være andre forhold ved kontoret som medfører at kravene til registrering og telling ikke oppleves som så dominerende som ved de andre kontorene. Ut fra mine funn kan det imidlertid heller se ut til at respondentene har tilegnet seg god kunnskap om både fagsystemer og aktuelle tiltak gjennom det tverrfaglige samarbeidet ved dette kontoret og at de benyttet denne kompetansen også når det gjelder marginaliserte brukere.

5.3 Arbeidsmåter

Et sentralt funn i undersøkelsen er at mange av respondentene opplever å ha for dårlig tid til å følge opp brukere med sammensatte behov. I samhandlings- og problemløsningsprosessen som Askeland (1994) beskriver, er tid en viktig faktor og det pekes på at det kan være tidkrevende å stimulere brukerne til å engasjere seg i egen situasjon og hente frem egne ressurser. Mangel på tid, kan i følge Askeland føre til at sosialarbeiderne lettere blir saksorientert og ikke klarer å ha så stort fokus på brukerne. En

av respondentene bekrefter dette når hun peker på hvor viktig antallet brukere er for å klare å ha tid til å følge opp: «*Tid er viktig sånn jeg ønsker å jobbe (...).blir det for mye blir det lett for å miste den oppfølgingsbiten, da blir det bare å få skrevet disse vedtakene og få disse ut*». Også Glemmestad (2011 s.52-53) fremhever hvordan systematisk sosialfaglig metodearbeid er et viktig bidrag i arbeidet med marginaliserte grupper, og peker på at jo mer marginalisert en bruker er, jo mer tidkrevende er det for sosialarbeider og bruker å skape endring.

Kontoret som i lengre tid har jobbet i tverrfaglige team gir imidlertid uttrykk for at de har tid til å jobbe med helhetlig oppfølging av brukerne. Uten tid til å etablere et tillitsforhold til klientene, vil mye av grunnlaget for å lykkes med sosialt arbeid være fraværende. Hvis vi tar utgangspunkt i Askeland (1994) sin arbeidsprosess, er nettopp tid til å etablere en relasjon og tid til å jobbe seg gjennom problemløsningsprosessen i et gjensidig tillitsforhold med brukeren sentral. Mine data tyder på at respondentene ved kontoret som ikke har igangsatt tverrfaglige team, opplever et tidspress som åpenbart vanskeliggjør muligheten for å følge den enkelte bruker gjennom en endringsprosess som ofte tar lang tid. Tilsvarende funn er gjort av Røysum (2009), som i tillegg også peker på at det kan synes å være et misforhold mellom målet om helhetlig oppfølging i NAV og opplevelsen sosialarbeidere i NAV har av at deres helhetskunnskap og helhetsmetodikk ikke anvendes i NAV-kontorene. Oppfølgingsmodellen i NAV og arbeidsmodellen til Askeland er slik jeg ser det sammenlignbare når det gjelder selve problemløsningsprosessen. Imidlertid mangler oppfølgingsmodellen i NAV det relasjonelle elementet som Askeland vektlegger som helt vesentlig for å lykkes med endring og som er sentralt innenfor sosialfaglig tilnærming. Rent metodisk burde derfor sosialt arbeid kunne ha stor betydning for å oppnå målet om at også vanskeligstilte brukere skal få oppfølging og muligheter til å komme i arbeid og aktivitet, selv om målet kan ligge langt unna i tid.

5.4 Tverrfaglig samarbeid

Mine funn som handler om samarbeid viser store forskjeller mellom NAV-kontorene. For å kunne se nærmere på hvilken betydning samarbeid har for mulighetene til å utøve sosialt arbeid i NAV har jeg derfor først hatt behov for å se på hvordan ulike forutsetninger (determinanter) for å lykkes med tverrfaglig samarbeid er tilstede ved kontorene i undersøkelsen (Rodriguez m.fl. 2005). Som jeg viste i del 3.5, kategoriserte jeg disse dataene i en tabell for å se sammenhengen mellom samarbeid og sosialt arbeid ved

kontorene. Jeg velger her først å drøfte sentrale funn som handler om samarbeid opp mot systemiske, organisatoriske og relasjonelle determinanter. Underveis i analysen ser jeg på hvilken betydning dette igjen får for handlingsrommet til sosialt arbeid i NAV-kontorene, med særlig fokus på brukere med sammensatte behov.

5.4.1 Systemiske determinanter

Når det gjelder forutsetninger som må være tilstede på systemnivå, er det åpenbart at vedtaket om en samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten med påfølgende lovendringer, sentrale mål, føringer og strategier for å følge opp brukerne åpner muligheter for at man skal lykkes med tverrfaglig samarbeid ved NAV-kontorene. NAV-reformen i seg selv kan derfor etter min mening beskrives som en systemisk determinant, sammensatt av mange forutsetninger som har stor betydning for om man lykkes med utviklingen av internt tverrfaglig samarbeid i NAV.

Sosiale faktorer

Mine data viser at flere av respondentene fra kontoret som ikke har igangsatt tverrfaglige team, har fått negative og kritiske kommentarer om sosialhjelpsmottakere fra sine statlige kollegaer. En forutsetning som kan påvirke samarbeidet i NAV-kontorene, handler om nettopp *sosiale faktorer* (Rodriguez m.fl. 2005 s. 134).

Før NAV-reformen måtte Aetat i mindre grad enn i dag forholde seg til de mest vanskeligstilte brukerne. Min egen erfaring fra den gang, er at disse brukerne ofte ble kategorisert som «ikke reelle arbeidssøkere» og henvist videre til sosialtjenesten. Brukerne fikk derfor i liten grad tilgang til arbeidsrettede tiltak, med mindre det fantes kommunale tiltak de kunne delta i. Gjennom NAV-reformen skal brukernes behov settes i sentrum og tjenestene skal tilpasses brukernes behov (Ny arbeids- og velferdsforvaltning. St. Prp. nr 46 2004-2005). Dette innebærer at også brukere med lav sosial status skal ha tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester på lik linje med andre. Mine funn tyder imidlertid på at de negative holdningene til sosialhjelpsmottakere og rusmisbrukere ved kontoret som ikke har startet med tverrfaglige team, er et uttrykk for at dette er en brukergruppe som ikke er attraktiv å jobbe med. Gjennom arbeidet med utsatte og utstøtte grupper som har lav status i samfunnet har sosialarbeidere som profesjonsgruppe lav status og sosialfaglig praksis har ikke særlig høy anerkjennelse (Røysum 2009, Langeng og Stene 2010). Tilsvarende peker Abbott (1998) på hvordan noen mennesker anses som mer attraktive pasienter enn andre innenfor helsevesenet, og gir eksempel på at pasienter fra

den øvre samfunnsklasse er mer attraktive enn pasienter fra den lavere samfunnsklassen. I følge Røysum (2009) vil den lave statusen marginaliserte brukere har også kunne gi sosialarbeiderne lav status internt i NAV-kontorene, noe som igjen kan påvirke hvilken rolle de får i samarbeidet på kontorene. Dersom sosialarbeidere har lav status i NAV-kontorene, mener jeg det er grunn til å være bekymret for om sosialarbeidere vurderes som likeverdige partnere i det tverrfaglige samarbeidet. Ved det ene kontor har imidlertid forståelsen for hvilken problematikk vanskeligstilte brukere økt gjennom samarbeid i de tverrfaglige teamene. Her er det heller ingen ting som tydet på at sosialarbeiderne har noen lav status i teamene. Med bakgrunn i dette er det grunn til å anta at sosialarbeiderne gjennom samarbeid i teamene har klart å overføre kunnskap fra sitt fagfelt og at dette igjen har bidratt både til en større forståelse fra statlige kollegaer for hvilket bistandsbehov denne brukergruppen har og for sosialt arbeid som arbeidsmåte.

Rus- og psykiatrikompetanse i NAV-kontorene

Kommunenes frihet til å velge hvilke tjenester de ønsket inn i NAV-kontorene ut over minimumsløsningen, har gitt stor variasjon fra kommune til kommune. Siden det ikke er ledelsen ved det enkelte kontor, men kommunene som har tatt avgjørelsen, er det naturlig å se på dette som en systemisk determinant. Selv om mange sosialkontor hadde både rus- og psykiatritjenester før NAV-reformen, valgte flere kommuner å legge disse tjenestene utenfor NAV-kontorene (Andreassen og Fossetøl 2011). Min undersøkelse viser at respondentene ved kontoret som har personer med rus- og psykiatrikompetanse peker på hvor nyttig det er å ha denne kompetansen tilgjengelig. Motsatt uttrykker flere respondenter fra kontorene som ikke har denne kompetansen at mangelen på slik kompetanse gjør samarbeidet rundt vanskeligstilte brukere utfordrende. Jacobsen (2004) peker i den forbindelse på hvor stor betydning fysisk nærhet har når det gjelder kontakthypighet mellom samarbeidende parter. Ut fra dette er det sannsynlig at forutsetningene som er lagt av den enkelte kommune vil ha en betydning for samarbeidet rundt brukere med rus og psykiatriproblematikk på flere enn en måte. For det første tyder mine funn på at NAV-kontorene som ikke har rus- og psykiatrikompetanse, får nye utfordringer knyttet til samarbeid med eksterne samarbeidspartnere. Med bakgrunn i tidspresset mange av respondentene åpenbart har, vil samarbeid med eksterne samarbeidspartnere være et tillegg til alle oppgaver respondentene opplever de skal prioritere mellom. For det andre vil en slik organisering gi brukere med rus- eller psykiatriproblematikk, nye utfordringer knyttet til at de må forholde seg til flere kommunale virksomheter. En oppsplitting av det kommunale tjenestetilbudet til disse

brukerne, gir derfor nye utfordringer når det gjelder å samle tiltakene til en helhet. Valgfriheten som kommunene har hatt når det gjelder hvilke tjenester og hvilken kompetanse de ønsket inn i NAV-kontorene, vil derfor slik jeg ser det, gi forutsetninger som i stor grad vil påvirke mulighetene for å lykkes med helhetlig oppfølging av brukere med rus eller psykiatriproblemer.

Brukermedvirkning

Jeg har tidligere vist hvordan retten til å medvirke i utformingen av eget tjenestetilbud er nedfelt i helse- og sosialpolitiske målsetninger, lover og strategier. Forutsetninger om at brukerens stemme skal bli hørt, henger slik jeg ser det nært sammen med hvor tilgjengelig ansatte i NAV er for brukerne og hvor god informasjon brukerne får om de tjenester og rettigheter de kan ha krav på. Hvorvidt brukeren selv opplever at tjenesten er samordnet, vil igjen avhenge av hvordan det enkelte NAV-kontor lykkes i å gi et helhetlig og ikke fragmentert tjenestetilbud til brukerne. Med bakgrunn i mine funn som viser at tilgjengeligheten er dårligere enn før reformen, mener jeg det er grunn til å være spesielt bekymret for om de mest vanskeligstilte brukerne får mulighet for å påvirke utformingen av sitt tjenestetilbud. Flere respondenter gir også uttrykk for at brukerne sliter med å komme gjennom i NAV. Funn fra kontoret som ikke har igangsatt tverrfaglige team kan tyde på at det er få treffpunkter mellom sosialarbeider og bruker og at sosialarbeiderne her ikke har klart å inkludere brukerne i samarbeidet. Det er ikke vanskelig å se at manglende tilgjengelighet gjør det ekstra vanskelig for de mest marginaliserte å nå gjennom med sin stemme. Imidlertid viser min undersøkelse at kontoret som over tid har jobbet i tverrfaglige team både har god tilgjengelighet for brukerne, har lyktes med å inkludere brukerne i samarbeidet og åpenbart har klart å samordne tjenestetilbudet. Forutsetningen som Kjellevold (2005) legger til grunn om at samordnede tjenester forutsetter samarbeid mellom tjenesteytere og mellom tjenesteytere og brukerne synes altså å være tilstede ved dette kontoret. Mine funn tyder derfor på at marginaliserte brukere trenger mer enn rettigheter nedfelt i lover og strategier. I hvilken grad de får mulighet for å delta som en samarbeidspartner i utformingen av eget tjenestetilbud, avhenger i større grad av hvor tilgjengelig veilederne i NAV makter å være for brukerne, og i hvilken grad veilederne inkluderer brukerne i samarbeidet rundt utformingen av tjenestetilbudet.

Profesjons- og domenekonflikter

Funn i undersøkelsen viser at noen respondenter opplever å bli møtt med mistillit samtidig som de selv uttrykker mistillit til kollegaer. Dette gjelder særlig respondentene fra kontoret

som ikke har startet med tverrfaglige team. Jeg er klar over at det finnes ulike måter å beskrive en profesjon på, og at en profesjon ofte defineres ut fra spesielle kjennetegn som yrkesgrupper igjen arbeider for å oppfylle. Abbott (1988) derimot, knytter profesjonsbegrepet mer til hva ulike yrkesgrupper gjør enn hva de er. Han beskriver også hvordan jurisdiksjonskonflikter kan oppstå mellom ulike profesjoner hvis yrkesgrupper beveger seg inn i hverandres arbeidsmarked der hvor en profesjon tidligere har hatt rett til dette spesielle arbeidsmarked, og der det finnes en utdanning som gir grunnlaget for å hevde retten til dette arbeidsmarkedet. Siden NAV-kontor har stor variasjon når det gjelder utdanningsbakgrunn blant sine ansatte (Rambøll 2010), og siden samarbeidsavtalene ved NAV-kontorene muliggjør at ansatte kan utføre arbeidsoppgaver på hverandres arbeidsområder, vil det slik jeg ser det allerede i utgangspunktet ligge en mulighet for at det kan oppstå slike konflikter i NAV-kontorene.

Med bakgrunn i eksempelet der en av respondentene ved kontoret som ikke har startet med tverrfaglige team tydelig gir uttrykk for at saksbehandling av sosialhjelpssaker ikke bør utføres av personer uten sosialfaglig utdanning, er det også min forståelse at dette er et uttrykk for å ville hegne om oppgaver hun mener hører til sosialarbeidernes arbeidsområde. Saksbehandling er en del av opplæringen i de sosialfaglige høyskoleutdanningene og at noen uten sosialfaglig kompetanse utfører samme oppgave som de som har denne profesjonsutdanningen synes å utløse en profesjonskonflikt ved dette kontoret. Ut fra mine funn er det tydelig at denne konflikten medfører en vegring mot å samarbeide rundt brukernes saker. Mangel på samarbeid rundt saksbehandling av sosialhjelpssøknader fra marginaliserte brukere, vil slik jeg ser det kunne medføre at saksbehandlingen i mindre grad gjøres ut fra skjønnsmessige og helhetlige vurderinger, dersom sosialarbeiderne ikke deler sin kunnskap og kompetanse med saksbehandlerne.

Med bakgrunn i de negative holdningene fra statlige kollegaer ved det samme kontoret, kan en forklaring være at sosialarbeiderne nå beveger seg inn i domenet som ansatte i Aetat og trygdeetaten hadde før reformen, og at de statlige kollegaene nå ønsker å hegne om sitt domene. Jeg er innforstått med at dette ikke er en profesjonskonflikt i Abbotts (1998) terminologi, men at det heller handler om en domenekonflikt. Gjennom NAV-reformen har sosialarbeiderne beveget seg inn på domenet som tilhørte Aetat og trygdeetaten ved at de har fått tilgang til fagsystemer og arbeidsrettede tiltak som tidligere var organisert i de statlige etatene. En konsekvens av dette er for eksempel at kontrollen Aetat hadde over tiltaksbruken før NAV-reformen er borte. Med bakgrunn i at en forutsetning for å lykkes

med tverrfaglig samarbeid innebærer at de samarbeidende parter har overlappende domener (Knudsen 2004), er dette interessant. Gjennom utvikling av felles fagsystemer for de ansatte i NAV, rollebeskrivelser som ikke er fagspesifikke, mulighet for integrert oppgaveløsning der ansatte kan jobbe på hverandres tjenesteområder og en oppfølgingsstrategi av mer generell art, kan det nemlig synes som om forsøket på å utvikle en ny og mindre fagspesifikk yrkesrolle i NAV medfører at de ansatte får fullstendig sammenfallende domener. Siden de ansatte jobber i samme organisasjon er det lite sannsynlig at dette medfører noen konkurranse, men i følge Knudsen (ibid s.44) kan tilgang til samme ressurser medføre at de ansatte har lite å tilføre hverandre og derved ikke ser nytten ved å samarbeide. Ved kontoret der veilederne hadde jobbet i tverrfaglige team over en periode, er det ingen funn som tyder på at det finnes profesjons- eller domenekonflikter. Det kan tvert i mot synes om samarbeidet er preget av en gjensidig anerkjennelse for hverandres kompetanse på tvers av fagområdene, som igjen medfører at kollegaer uten sosialfaglig bakgrunn har en bedre forståelse for situasjonen vanskeligstilte brukere er i.

Med bakgrunn i mine funn mener jeg derfor å se at en variasjon av utdanningsbakgrunn og erfaringsbakgrunn i NAV-kontorene innebærer utfordringer knyttet til samarbeid, ved at noen ansatte kan ønske å «hegne om» oppgaver som tidligere enten har vært knyttet til deres yrkesutøvelse eller kompetanse som de har fått gjennom en spesiell utdanning. Mine funn kan også tyde på at sentrale strategier i NAV gir utfordringer når det gjelder profesjons- og domenekonflikter, og at samarbeid derfor ikke nødvendigvis oppleves som nyttig av de ansatte. Imidlertid kan det se ut til at organisatoriske forutsetninger og valg som etablering av tverrfaglige team, medfører at de ansatte i større grad utveksler kunnskap og kompetanse uten at det oppstår noen ”konkurranse” om oppgavene og domenene. En slik gjensidig utveksling av kompetanse vil gi gode muligheter for utvikling av det Willumsen (2009) kaller ny kunnskap, også når det gjelder utvikling av en felles forståelse og tilnærming overfor marginaliserte brukere.

5.4.2 Organisatoriske determinanter

Jeg drøfter her sentrale funn som handler om hvordan organisatoriske forhold ved kontorene ser ut til å ha betydning for det tverrfaglige samarbeidet og hvordan dette påvirker mulighetene for sosialfaglig oppfølging av vanskeligstilte brukere.

Fysisk nærhet

Ut fra mine data, er det åpenbart at respondentene mener at nærheten gjør det enklere å samarbeide og finne raske løsninger. Dette samsvarer med hvordan Jacobsen (2004) peker på fysisk samlokalisering som et tiltak som kan benyttes for å minske barrierene for samarbeid. Gjennom fysisk nærhet vil kontakthyppheten øke, og det vil være enklere å utveksle informasjon. Ved kontorene i undersøkelsen har åpenbart nærheten ført til mer «ad-hoc-samarbeid» og økt samarbeidsfrekvens, noe som i utgangspunktet også burde kunne komme vanskeligstilte brukere til gode. Å lykkes med tverrfaglig samarbeid, handler imidlertid om flere forutsetninger enn fysisk nærhet, blant annet i hvilken grad det er tilrettelagt for samarbeid i organisasjonen (Rodriguez m.fl. 2005).

Faste arenaer for samarbeid og lederstøtte

Når det gjelder tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid, så finner jeg stor variasjon mellom kontorene. Kontoret som har jobbet i tverrfaglige team en god stund, er sammensatt med kompetanse ut fra hvilket tjenestoområde de skal ivareta. Det er åpenbart en klar forventning om at de skal jobbe i tverrfaglige team på dette kontoret, og det er satt av faste møtetidspunkt for teamene. Også ved kontoret som nylig har igangsatt tverrfaglige team, er det satt av ukentlige tidspunkt for de tverrfaglige teamene. Mangelen på tilrettelegging kommer tydeligst frem i svarene fra respondentene ved kontoret som ikke har igangsatt tverrfaglige team. På intervjutidspunktet fantes det her kun et samarbeidsforum som respondentene definerer som tverrfaglige møter. Dette er møter der aktuelle arbeidsrettede tiltak blir diskutert, hovedsakelig for brukere med arbeidsavklaringspenger. Løsninger for brukerne som sosialarbeiderne jobber med, blir diskutert i egne møter for sosialarbeiderne.

En viktig forutsetning for å få ryddet tid til tverrfaglig samarbeid er nært knyttet til hvilke forventninger og støtte som kommer fra ledelsen (Rodriguez m.fl. 2005). Det vil ellers være vanskelig for den enkelte veileder å prioritere å bruke tid i tverrfaglige fora. Uten en slik tilrettelegging og støtte, kan jeg se to mulige konsekvenser når det gjelder mulighetene for sosialt arbeid med vanskeligstilte brukere i NAV. Den ene er at arbeidet rundt den enkelte bruker lett kan bli preget av det Lauvås og Lauvås (2004) kaller parallell jobbing. Resultatet av en slik parallell jobbing, kan medføre at de ansatte ikke oppnår noen faglig innsikt på tvers av hverandres fagområder og at det derfor ikke utvikles noen kunnskap og forståelse for hvilke utfordringer mange vanskeligstilte brukere har. Den andre mulige konsekvensen kan være at det arbeidsrettede fokuset i NAV medfører at arbeidsmarkedsfaget vil dominere. Uten tilrettelegging og lederstøtte for tverrfaglige

arenaer i NAV-kontorene, kan det oppstå en situasjon der sosialfaglig arbeid i mindre grad inkluderes som en likeverdig bidragsyter i faglig diskusjon og refleksjon. Dette vil kunne føre til en skjevhet i maktfordelingen (Knudsen 2004) og arbeidsmarkedsfaget vil kunne dominere over det sosialfaglige arbeidet.

Mottak

En annen interessant forutsetning som påvirker muligheten for å lykkes med samarbeid, er hvordan veilederrollen i mottak er utformet. Begge respondentene fra mottak i min undersøkelse, formidler problemer med internt samarbeid. Ved det ene kontoret kan det synes som det ikke er noen form for tverrfaglig samarbeid i mottaksavdelingen, ved det andre fungerer et av teamene dårlig.

Veilederrollen i mottak er i stor grad en generalistrolle, der veilederne forventes å kunne gi råd og veiledning på et stort tjenesteområde, uavhengig av tidligere etatstilhørighet (NAV Interim 2006). Sånn sett handler dette både om en systemisk determinant, siden rollebeskrivelsen er utformet sentralt fra, og en organisatorisk determinant, siden det lokale NAV-kontor har stor valgfrihet når det gjelder intern organisering. Man skulle kunne tenke seg at man gjennom kompetanseheving og opplæring i nye fagområde ville få et økt samarbeid med kollegaer som har annen spesialkompetanse enn seg selv. Det kan imidlertid synes som om det er en tendens til at en organisering der alle skal gjøre alt, medfører at de ansatte begrenser omfanget av samhandling og der læringsfrekvensen faktisk går ned (Klemsdal 2009). Et annet interessant funn når det gjelder vaktordningen i mottak, er at den oppleves som et hinder for å få tid til tverrfaglig samarbeid. I følge Rodriguez (2005), vil mangelen på tid kunne påvirke muligheten for å lykkes med tverrfaglig samarbeid. Særlig en av respondentene fra mottak peker på hvordan vaktordningen vanskeliggjør å samles til ulike møter eller til felles diskusjoner. Tilsvarende funn når det gjelder begrensninger veiledere i mottak har for å delta i tverrfaglige team, ble gjort av Skjong (2008).

Det ser altså ut til at en vaktordning som binder opp mye tid, er en organisatorisk forutsetning som gjør det vanskelig å finne tid til å jobbe i tverrfaglige team i mottaksavdelinger. Dette vil slik jeg ser det gi utfordringer når det gjelder utveksling av kunnskap og kompetanse om vanskeligstilte brukere i mottaksavdelingene ved NAV-kontorene. Alle brukere som mottar tjenester fra NAV-kontorene i undersøkelsen, henvender seg først i mottaket. I følge rollebeskrivelsene til veileder publikumsmottak,

skal veilederne her være forberedt på å møte mennesker i sorg og krise, være profesjonelle og kunne håndtere konflikter (Nye roller i Nav-kontor 2006). Dette er kompetanse sosialarbeidere har, og som etter min mening kan bidra til å styrke kompetansen til andre veiledere i møtet med brukerne, forutsatt at det etableres arenaer for tverrfaglig samarbeid.

5.4.3 Relasjonelle determinanter

Med bakgrunn i at alle respondentene i undersøkelsen gir uttrykk for å både ha behov for - og vilje til å samarbeide med kollegaer som har annen kompetanse enn de selv, er det grunn til å anta at respondentene i utgangspunktet mener at ulike fagperspektiver er nødvendig for å finne helhetlige løsninger for brukerne. Samarbeid skjer imidlertid ikke før partene opplever at de er gjensidig avhengige av hverandre, og selv ser at de vil tjene på å samordne de ulike delene av et tjenestetilbud (Jacobsen 2004). Mine data viser imidlertid store variasjoner mellom kontorene når det gjelder samarbeidsvilje og tillit mellom respondentene og deres kollegaer.

Siden undersøkelsen min viser at respondentene ved kontoret som har jobbet i tverrfaglige team over tid, opplever at samarbeidet er nyttig, er det grunn til å anta at de har gjort seg positive erfaringer fra å samarbeide rundt brukerne. Et grunnlag for å høste slike positive erfaringer, er i følge Rodriguez m.fl. (2005) at det over tid bygges opp et tillitsforhold mellom samarbeidspartene. Det er åpenbart at respondentene har nyttiggjort seg den arbeidsfaglige kompetansen i teamene, noe som kommer tydelig frem ved at de formidler at de har større fokus på arbeidsrettede tiltak også for langtidsmottakere av sosialhjelp. I tillegg formidler de at kollegaer som ikke har sosialfaglig bakgrunn, nå viser en annen forståelse for de mest vanskeligstilte brukerne. Mine funn kan derfor tyde på at gode erfaringer fra samarbeidet ved dette kontoret har ført til utvikling av det Lauvås og Lauvås (2004) kaller tverrfaglig kunnskap. Ved kontoret som ikke har igangsatt tverrfaglige team kan det også synes som det er en vilje til å samarbeide bedre rundt brukerne, men respondentene her gir samtidig uttrykk for at det er en mistillit mellom kollegaer ved kontoret. Hansen (2007 s. 186) peker på paradokset som ligger i at manglende tillit gjør det vanskelig å samarbeide, samtidig som samarbeid vil kunne motvirke mistillit. Den gjensidige mistilliten ved dette kontoret vil altså være en barriere for å lykkes med tverrfaglig samarbeid rundt de vanskeligstilte brukere. Mangel på tillit kan handle om flere forhold. Det kan være naturlig å stille spørsmålet om de kollegaene uten sosialfaglig bakgrunn ikke har nok tillit til den faglige kompetansen sosialarbeiderne innehar, noe som vil være en utfordring for mulighetene man har for å lykkes med tverrfaglig samarbeid ved

kontoret. Holdningene til muligheten for bruk av skjønn kan være en indikasjon på dette, dersom sosialarbeidernes skjønnsvurderinger trekkes i tvil. Ut fra mine data vil jeg imidlertid heller tro at det dreier seg om mangel på kunnskap. Dette kan handle om at kollegaene ikke kjenner til den sammensatte problematikken og de behov som marginaliserte brukere har, eller det kan også være at de har liten kjennskap hvordan sosialarbeiderne skal basere sine vurderinger ut fra individuelle og skjønnsmessige forhold. Mistilliten kan også handle om at de statlige kollegaene ikke kjenner godt nok til den enkelte bruker og dermed ikke ser hvilke ressurser og begrensninger brukerne har. En felles forståelse for dette, skal til en viss grad kunne ivaretas gjennom arbeidsevnevurderinger (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven 2006 §14a). En slik kartlegging skal kunne gi alle veilederne i NAV en felles forståelse av brukerens situasjon. Med bakgrunn i at veiledere i NAV har variert fagbakgrunn og erfaringsbakgrunn vil det imidlertid være sannsynlig at den enkelte veileder vil vektlegge ulike deler i kartleggingen med sine «fagbriller» på, slik at resultatet av kartleggingen ikke nødvendigvis gir en felles forståelse eller en lik definisjon av problemområdene.

Knudsen (2004) peker også på nødvendigheten av at samarbeidsparter må ha et felles syn på blant annet hva som er gode arbeidsmåter (*ideologisk kompatibilitet*) og at samarbeidspartene må ha et noenlunde likt kvalitetsnivå (*kvalitetsmessig kompatibilitet*), for å lykkes med samarbeidet. Mine data tyder imidlertid på at sosialarbeiderne i undersøkelsen vurderer at deres kollegaer som kommer fra Aetat og trygdeetaten ikke har tilstrekkelig god kvalitet på sin fagutøvelse ved at de ensidig fokuserer på arbeid og ikke ser hvordan flere deler i brukernes liv henger sammen. Motsatt, kan enkelte data også tyde på at disse kollegaene ikke respekterer arbeidet sosialarbeiderne gjør, og at deres faglige prestasjonsnivå derfor ikke anerkjennes. Sosialt arbeid med vanskeligstilte brukerne er ofte en tidkrevende prosess, der målet om arbeid kan ligge langt fram i tid (Askeland 1994). Det individuelle og skjønnsmessige aspektet som sosialarbeiderne skal handle ut fra, kan stå i stor kontrast til en teknisk og rasjonell bedriftskultur som har fokus på hva som kan telles og måles gjennom kvantifiserbare størrelser (Langeng og Stene 2010). Mangelen om et felles syn på hva som er gode måter å arbeide på og hva som er god kvalitet på tjenestene som gis, vil derfor slik jeg ser det gi dårlige betingelser for tverrfaglig samarbeid rundt de marginaliserte brukerne.

6.0 Oppsummerende drøfting

Jeg har vist at sosialt arbeid står i fare for å komme i skyggen av andre oppgaver i NAV, og at handlingsrommet sosialarbeidere har for å utøve sosialt arbeid begrenses av nye oppgaver, nye roller, fagsystemer og krav til effektivitet og god måloppnåelse. Jeg har videre vist hvordan brukere som ikke har så sammensatte behov oftere prioriteres til tiltak og virkemidler, siden disse brukerne ofte er de som gir raske resultater og god måloppnåelse. Et sentralt funn i undersøkelsen er derfor at sårbare brukere med sammensatt problematikk ser ut til å prioriteres vekk i oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene, og at det gis lite rom for å bruke tid på relasjonsbygging og helhetlig oppfølging.

Imidlertid har jeg funnet store variasjoner når det gjelder hvilket handlingsrom sosialarbeiderne i undersøkelsen har for å kunne jobbe med helhetlig oppfølging av vanskeligstilte brukere. Ved kontoret som over en lengre periode har jobbet i tverrfaglige team, er det åpenbart at sosialarbeiderne har en sentral rolle i det tverrfaglige teamsamarbeidet og at den sosialfaglige kompetansen anerkjennes av kollegaer med annen fagkompetanse. Mine funn tyder på at brukere som har behov for tett og helhetlig oppfølging får dette her.

Kontrastene mellom hvilken plass sosialfaget og sosialarbeiderne har ved dette kontoret, sammenlignet med sosialarbeiderne ved kontoret som ikke har startet opp med tverrfaglige team er stor. Ut fra mine funn mener jeg derfor å ha grunnlag for å påstå at sosialarbeidere gjennom tverrfaglig samarbeid og gode samarbeidserfaringer klarer å påvirke til større helhetsforståelse når det gjelder hvilke behov vanskeligstilte brukere har for tett og helhetlig oppfølging og at sosialt arbeid gjennom dette får større handlingsrom i NAV-kontor.

Brukermedvirkning står helt sentralt når det gjelder tverrfaglig samarbeid. Undersøkelsen min viser imidlertid at det er en utfordring for sosialarbeidere i NAV å gjennomføre brukermedvirkning i praksis. Med utgangspunkt i kompetansen sosialarbeidere har når det gjelder relasjonsarbeid, mener jeg allikevel at sosialarbeidere har et særskilt godt grunnlag for å artikulere betydningen av at brukerne deltar i samarbeidet og at sosialarbeidere i NAV derfor også har et stort ansvar for å bruke sine muligheter for å påvirke organisering og rutiner slik at også stemmen til marginaliserte brukere blir hørt i samarbeidet.

Lovverket, oppfølgingsstrategien og tydelige mål når det gjelder brukeroppfølging fra både den statlige og den kommunale styringslinjen har betydning for om oppfølging av vanskeligstilte brukere prioriteres ved NAV-kontorene. Ut fra mine funn er det heller ingen tvil om at ledelsen ved det enkelte kontor har stor betydning og store påvirkningsmuligheter når det gjelder valg av organisatoriske løsninger som vil gi sosialarbeiderne stort eller lite handlingsrom til å utøve sosialt arbeid. Med bakgrunn i min undersøkelse mener jeg også å ha belegg for å hevde at tverrfaglig samarbeid gir gode samarbeidserfaringer rundt oppfølgingen av vanskeligstilte brukere, og at dette igjen skaper større forståelse for hvilke behov marginaliserte brukere gjerne har. For å gi sosialt arbeid større plass i NAV-kontorene i fremtiden, mener jeg derfor at det er tre viktige forutsetninger som må være tilstede.

Den ene forutsetningen er til stede i dag, men kan etter mitt syn tydeliggjøres. Dette handler om hvor klart det fremkommer i strategier og planer at brukere med sammensatte behov som står langt unna arbeidslivet og som har behov for tett og helhetlig oppfølging skal få dette i det omfang de har behov for. I den forbindelse mener jeg at man fra politisk hold og fra sentralt hold i NAV må tydeliggjøre hvordan helhetlig oppfølging i NAV også handler om innholdet i tjenestene og fremvise større mot til å trekke frem sosialfaglig kompetanse som sentral i oppfølgingen av disse brukerne. Kompetansekravene i beskrivelsene av de ulike rollene i NAV og i oppfølgingsstrategien, er etter min mening svært generell. Det berøres i alt for liten grad at mange av veilederne som kommer fra den kommunale sosialtjenesten har en profesjonsutdanning som innebærer at de har særskilt kunnskap om helhetlig oppfølging av sårbare og vanskeligstilte brukere. I den sammenheng undrer det meg også at ikke kommunale politikere og kommunal ledelse i større grad stiller større krav til fokus på det som omhandler det kommunale ansvarsområdet i NAV-kontorene. Som en del av denne tydeliggjøringen, mener jeg også at det i planer og rapporteringer må fremkomme at NAV ikke bare har oppgaver og mål som handler om kvantitet og raske resultater, og at disse oppgavene må anerkjennes som like betydningsfulle som resten av tjenesteområdene i NAV.

Den andre forutsetningen som etter min mening må være tilstede for at sosialt arbeid skal få større handlingsrom i NAV, handler om hvilket ansvar ledelsen ved NAV-kontorene har når det gjelder å sette fokus på at hele bredden av brukere skal ivaretas. Det er ikke vanskelig å se at det må være en utfordring for en NAV-leder å balansere mellom de kommunale og de statlige interessene i partnerskapet eller at målstyringen særlig fra den

statlige styringslinjen medfører et stort press på lederne når det gjelder god og rask resultatoppnåelse. Imidlertid ligger det stor grad av frihet til den enkelte NAV-leder når det gjelder å utforme kontorets praksis gjennom organisering av ressurser og kompetanse og når det gjelder hvilke prioriteringer som foretas innenfor de rammer man har. I den forbindelse er det sannsynlig at ledere i NAV med sosialfaglig kompetanse, i større grad vil kunne gi rom for sosialt arbeid med vanskeligstilte brukere og anerkjenne den sosialfaglige kompetansen som sentral når det gjelder å lykkes med motivasjons- og endringsarbeid, enn ledere uten sosialfaglig bakgrunn. Siden NAV-ledere har ulike profesjons- og fagbakgrunn, er det imidlertid naturlig å anta at lederne prioriterer ulikt når det gjelder organisatoriske løsninger og bruk av kompetanse i NAV-kontorene. For at sosialt arbeid skal få større handlingsrom i NAV, må derfor sosialarbeiderne selv på banen.

Den tredje og kanskje viktigste forutsetningen som etter min mening må være tilstede for at sosialt arbeid skal få større plass i NAV-kontorene, handler nettopp om hvordan sosialarbeiderne selv aktivt må målbære sitt fag og gjennom argumentasjon og refleksjon dele sin faglige forståelse og sin metodiske og faglige tilnærming til sosiale problemer. Det finnes ulike kanaler å gjøre dette gjennom. Min undersøkelse viser at en av disse er gjennom tverrfaglig samarbeid i NAV-kontorene. Jeg har vist hvordan både systemiske, organisatoriske og relasjonelle forutsetninger må være tilstede for at man skal lykkes med tverrfaglig samarbeid.

Ut fra mine funn mener jeg også å ha grunnlag for å si at gode samarbeidserfaringer ikke bare gir mer helhetlige løsninger i den enkelte sak, men at det også gir økt handlingsrom for sosialfaglig arbeid med vanskeligstilte brukere. Tverrfaglige arenaer vil også gi sosialarbeidere gode muligheter til å dele sin sosialfaglige kompetanse, slik at det utvikles en større forståelse og aksept for betydningen av sosialfaglig tilnærming til marginaliserte brukere. Samtidig vil tverrfaglig samarbeid også kunne bidra til en utvikling av sosialfaget, innenfor nye organisatoriske og juridiske rammer. Sosialarbeidere har en kompetanse som kan benyttes til faglig intervensjon på tidlige stadier i utviklingen av sosiale problemer hos enkeltindivider eller grupper. I et forebyggende perspektiv kan denne kompetansen avverge marginalisering. Gjennom NAV er det sånn sett lagt til rette for at sosialarbeidere kan jobbe med brukere som ikke oppfattes som så marginaliserte som brukerne sosialarbeidere tradisjonelt har jobbet med i sosialtjenesten. En slik styring av ressurser og kompetanse vil allikevel gi nye utfordringer når det gjelder å ivareta behovene til de mest marginaliserte brukerne.

Imidlertid viser min undersøkelse at ikke bare skaper det tverrfaglige samarbeidet større forståelse for betydningen av sosialfaglig tilnærming til marginaliserte brukere, - det ser samtidig ut til at kollegaer med annen fagbakgrunn tilegner seg kunnskap om sosialfaglig tilnærming og benytter dette i sitt møte med ikke fullt så marginaliserte brukere. Jeg kan derfor konkludere med at min undersøkelse har vist at tverrfaglig samarbeid i NAV har stor betydning for hvilket handlingsrom sosialt arbeid får i NAV.

Referanseliste:

- Abbott, Andrew (1988). *The system of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Andreassen, Tone Alm, Ida Drange, Taran Thune og Lars Chr. Monkerud (2007). *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2011). Organisasjonsendring som velferdsreform. I: Tone Alm Andreassen, red. og Knut Fossetøl. *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Andreassen, Tone Alm og Kristian Reichborn-Kjennerud (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2/09. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006
- Askeland, Gurid Askeland (1994). *Studium og klientarbeid – same arbeidsprosess?* Oslo: Det Norske Samlaget
- Flaa, Paul, Dag Hofoss, Finn Holmer-Hoven, Thorstein Medhus og Rolf Rønning (2005). *Innføring i organisasjonsteori*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningssæter og Roy A. Nielsen (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Fafo
- Folketrygdloven*. Lov om Folketrygd, lov av 28. februar 1997
- Forvaltningsloven*. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
- Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmendes barrierer*. Oslo: Sosial og helsedepartementet (NOU 2001:22)
- Glemmestad, Hanne (2011). En viktig plass i Navet: Sosialfaglige metoder og faglig forståelse er sentral kompetanse når det gjelder oppfølging av brukere på Nav-kontor. *FONTENE* 2011 (09) s.52-59
- Halvorsen, Knut, red., Sten-Erik Clausen, Rolf Rønning, Liv J. Solheim, Gunnar Sæbø og Einar Øverbye (1996). *Mestring av marginalitet: Å leve og overleve som Sosialklient*. Oslo: Cappelen Akademisk
- Hansen, Gunnar Vold (2007). *Samarbeid uten fellesskap: Om individuelle planer i kommunalt psykisk helsearbeid*. Doktorsavhandling, Karlstad: Karlstad University Studies 2007:15

- Hansen, Gunnar Vold og Ragnhild Fugletveit (2010). ”...Vi driver og rydder hver uke vi...”: *Evaluering av Oppsøkende rusteam i Moss/Rygge*. Oppdragsrapport 2010:2. Høgskolen i Østfold.
- Harsløf, Ivan og Sissel Seim (2008). Fattigdom i en norsk velferdskontekst. I: Ivan Harsløf og Sissel Seim, red. *Fattigdommens dynamikk: Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. 13-29. Oslo: Universitetsforlaget
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010). *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1-2010. Bergen: UNI Rokkansenteret
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2011). *Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring*. Nordiske organisasjonsstudier 3–2011, 34-54. Bergen: Fagbokforlaget
- Heum, Ingar (2010). Fordeling av velferdstjenester. I: Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Halvorsen, red. *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Hutchinson, Gunn Strand (2009). *Sosialt arbeid i kommunen: Samfunnsmandat og Handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Hutchinson, Gunn Strand og Siv Oltedal (2003). *Modeller i sosialt arbeid*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. 2. utgave. Kristiansand S.: Høyskoleforlaget AS
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? I: Pål Repstad, red. *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverrfaglig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kjellebold, Alice (2005). Hensynet til brukeren – idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten. I: Elisabeth Willumsen, red. *Brukernes medvirkning!: Kvalitet Og legitimitet i velferdstjeneste*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klemsdal, Lars (2009). Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. I: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, nr. 2, s. 177-188
- Knudsen, Harald (2004). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I: Pål Repstad, red. *Dugnadsånd og forsvarsverker*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kokkin, Judy (2009). *Profesjonelt sosialt arbeid*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kompetanse i NAV-kontoret: Overordnede prinsipper og føringer* (2007). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

- Langeng, Per Inge og Erik Stene (2010). Sosialt arbeid i nye omgivelser. I: Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Halvorsen, red. *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Lauvås, Kirsti og Per Lauvås (2004). *Tverrfaglig samarbeid: perspektiv og strategi*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Levin, Irene (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov av 18. desember 2009
- Møller, Geir (2006). *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten: Sluttrapport*, Rapport 231-2006, Bø: Telemarksforskning-Bø
- Mål og rammedokument for evaluering av NAV-reformen (2006). Oslo: Forskningsrådet
- Naper, Sille Ohrhem, Kjetil van der Wel og Knut Halvorsen (2008). Arbeidsmarginalisering og fattigdom blant langtidsmottakere av sosialhjelp i 1990 og 2005. I: Ivan Harsløf og Sissel Seim, red. *Fattigdommens dynamikk: Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. s. 80-108. Oslo: Universitetsforlaget
- NAVs organisasjon og virkemåte: Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. (2010). Oslo: Arbeidsdepartementet
- Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet (St.prp. nr. 46, 2004-2005)
- Nye roller i NAV-kontor* (2006). Rapport MP7. NAV Interim.
- ...og bedre skal det bli!: Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten*. (2005). Oslo: Sosial- og helsedirektoratet. (2005-2015)
- Personopplysningsloven*. Lov om behandling av personopplysninger av 14.april 2000
- Rambøll (2010). *Utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Oslo: Arbeidsdepartementet (St.mld nr. 34, 1996-97)
- Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV: Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a*. (2010). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Røysum, Anita (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i Nav? I: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, nr.03

- Røysum, Anita (2010). NAV-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning* nr. 1, s. 41-52
- San Martin-Rodriugez, Leticia, Marie-Dominique Beaulieu, Danielle D'Amour, and Marcela Ferrada-Videla (2005). The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies. In: *Journal of Interprofessional Care*, Supplement 1:132-147
- Schafft, Angelica og Øystein Spjelkavik (2011a). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet: Sluttrapport*. AFI-rapport 4/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Schafft, Angelica og Øystein Spjelkavik (2011b). Kvalifiseringsprogrammet – sosialklientenes vei til arbeidslivet? I *NAV ved et veiskille, organisasjonsendring som velferdsreform*, Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (red.), 127-146. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Skjong, Gerd (2008). *Rolla som sosialarbeidar i små NAV-kontor: omdanning, avvikling eller utvikling?* Masteroppgave i helse- og sosialfag – meistring og myndiggjering. Høgskulen i Volda
- Sosialtjenesteloven*. Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991
- Stang, Ingun (1998). *Makt og bemyndigelse: om å ta pasient- og brukervedvirkning på alvor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Strategi for oppfølging av brukere i NAV* (2007). Arbeids- og velferdsdirektoratet. Sosial- og helsedirektoratet.
- Terum, Lars Inge (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget
- Thorstensen, Liv Ruud (2010). *Sosialt arbeid i skyggen?: En undersøkelse av sosionomers opplevelse av sosialt arbeid før og etter NAV-reformen*. Masteroppgave i sosialt arbeid. Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag
- Willumsen, Elisabeth (2009). Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning i helse- og sosialsektoren. I: Elisabeth Willumsen, red. *Tverrprofesjonelt samarbeid: i praksis og utdanning*. Oslo: Universitetsforlaget

Linker:

IFSW Definition of social work. URL: <http://ifsw.org/resources/definition-of-social-work/> (lesedato: 05.05.12 kl 17:25)

Bakgrunnen for NAV-reformen (2010). URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen.html?id=606533> (lesedato: 05.05.12 kl 17:45)

Om kvalifiseringsprogrammet. URL: <http://www.nav.no/97084.cms> (lesedato: 14.01.12 kl. 17:28)

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Arbeidsoppgaver før/nå:

- Hvilke arbeidsoppgaver hadde du på sosialkontoret? Var det noen oppgaver som dominerte?
- Hvilke arbeidsoppgaver har du som veileder i NAV?
- Har du noen tanker rundt dette?

Sosialt arbeid før/nå:

- Hvilke muligheter har du som veileder i NAV, til å drive sosialt arbeid, sammenlignet med mulighetene du hadde i sosialtjenesten?
- Hva er den største faglige forskjellen mellom din situasjon som veileder i NAV, sett opp mot arbeidssituasjonen du hadde i sosialtjenesten?

Organisering av personale og arbeidsoppgaver:

- Hvordan er personalet på NAV-kontoret organisert?
- Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt mellom de ansatte?
- Hvordan vil du beskrive at samarbeidet internt i kontoret fungerer?

Forventninger:

- Hvilke forventninger møter du når du utfører arbeidsoppgaver i veilederjobben? Hvem stiller disse forventningene?
- Opplever du at noen av forventningene er sammenfallende, eller at de er motstridende?

Brukerne før/nå:

- Er det noen endringer når det gjelder brukerne du jobber med, sammenlignet med brukerne du jobbet med i sosialtjenesten? Hvilke endringer er det eventuelt?
- Har du noen tanker rundt dette?

Fremtiden:

- Tror du arbeidet ved NAV-kontorene vil endre seg de neste årene? Påvirker det eventuelt sosialarbeiderrollen?
- Hvordan synes du din utdanning har vært tilpasset den jobben du gjør i NAV?
- Hvilken kompetanse mener du er viktig for sosialarbeiderstudenter å tilegne seg for jobben i et NAV-kontor?

Vedlegg 2 – Informasjon og samtykke-erklæring, leder

Informasjon til mulige respondenter i en undersøkelse om

”SOSIALARBEIDERENS ROLLE I NAV”

Mitt navn er Elin Tangnæs. Jeg er student ved Høgskolen i Østfold, hvor jeg tar mastergrad i tverrfaglig samarbeid, som slutføres før jul 2011. I den forbindelse skriver jeg en mastergradoppgave basert på kvalitative intervjuer med sosialfaglig utdannede veiledere på Nav-kontor.

I min undersøkelse er jeg opptatt av å få frem om Nav-reformen har medført noen endringer når det gjelder sosialarbeideres måte å jobbe på, og hva eventuelt disse endringene består i. Jeg ønsker å intervjuve veiledere i Nav med sosialfaglig utdanning, som arbeidet i den kommunale sosialtjeneste før Nav-reformen.

Som nevnt ovenfor, vil intervjuene danne grunnlag for min mastergradoppgave. Deltagelsen i undersøkelsen baserer seg på et skriftlig informert samtykke fra den enkelte deltaker og fra Nav-kontorets leder. Dersom det er ønskelig, kan den enkelte veileder når som helst trekke seg fra undersøkelsen. Intervjuet beregnes til å vare i ca. en time. Jeg vil benytte meg av lydopptaker under intervjuene. Opptakene vil bli makulert når oppgaven har fått sensur og er godkjent. Intervjuene vil bli transkribert, anonymisert og gjennomgått av undertegnede og veileder Gunnar Vold Hansen, men det er kun jeg som vil kjenne respondentenes identitet. Det vil heller ikke fremkomme hvilket kontor undersøkelsen er foretatt ved.

Hvis du kunne tenke deg å delta i undersøkelsen, vil jeg gjerne at du tar kontakt med meg på e-mail: elin.tangnas@hiof.no, eller telefon 90 1994 19 snarest mulig.

Fredrikstad, 10.01.11

Med vennlig hilsen

Elin Tangnæs

Samtykke-erklæring, leder

Jeg bekrefter med dette å ha lest informasjonsskrivet om undersøkelsen ”Sosialarbeiderens rolle i Nav”.

Som Nav-kontorets leder, gir jeg med dette mitt samtykke i at veilederne ved vårt kontor får delta i undersøkelsen, og at intervjuene kan benyttes slik det fremkommer i informasjonsskrivet.

.....
Sted, dato

.....
Signatur

Vedlegg 3 – informasjon og samtykke-erklæring, respondenter

Informasjon til mulige respondenter i en undersøkelse om

”SOSIALARBEIDERENS ROLLE I NAV”

Mitt navn er Elin Tangnæs. Jeg er student ved Høgskolen i Østfold, hvor jeg tar mastergrad i tverrfaglig samarbeid, som slutføres før jul 2011. I den forbindelse skriver jeg en mastergradoppgave basert på kvalitative intervjuer med sosialfaglig utdannede veiledere på Nav-kontor.

I min undersøkelse er jeg opptatt av å få frem om Nav-reformen har medført noen endringer når det gjelder sosialarbeideres måte å jobbe på, og hva eventuelt disse endringene består i. Jeg ønsker å intervjuve veiledere i Nav med sosialfaglig utdanning, som arbeidet i den kommunale sosialtjeneste før Nav-reformen.

Som nevnt ovenfor, vil intervjuene danne grunnlag for min mastergradoppgave. Deltagelsen i undersøkelsen baserer seg på et skriftlig informert samtykke fra den enkelte deltaker og fra Nav-kontorets leder. Dersom det er ønskelig, kan den enkelte veileder når som helst trekke seg fra undersøkelsen. Intervjuet beregnes til å vare i ca. en time. Jeg vil benytte meg av lydopptaker under intervjuene. Opptakene vil bli makulert når oppgaven har fått sensur og er godkjent. Intervjuene vil bli transkribert, anonymisert og gjennomgått av undertegnede og veileder Gunnar Vold Hansen, men det er kun jeg som vil kjenne informantenes identitet. Det vil heller ikke fremkomme hvilket kontor undersøkelsen er foretatt ved.

Hvis du kunne tenke deg å delta i undersøkelsen, vil jeg gjerne at du tar kontakt med meg på e-mail: elin.tangnas@hiof.no, eller telefon 90 1994 19 snarest mulig.

Fredrikstad, 10.01.11

Med vennlig hilsen

Elin Tangnæs

Samtykke-erklæring

Jeg bekrefter med dette å ha lest informasjonsskrivet om undersøkelsen ”Sosialarbeiderens rolle i Nav”, og gir herved mitt samtykke til å delta i undersøkelsen, samt at intervjuet med meg kan benyttes slik det fremkommer i informasjonsskrivet.

.....
Sted, dato

.....
Signatur

Vedlegg 4 – Prosjektvurdering fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Gunnar Vold Hansen
Avdeling for helse- og sosialfag
Høgskolen i Østfold
1757 HALDEN

Vår dato: 09.02.2011

Vår ref:26028 / 3 / RKH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

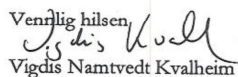
Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 14.01.2011. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 07.02.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

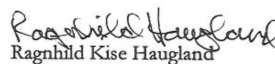
26028	<i>Sosialarbeiderens rolle i Nav</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Østfold, ved institusjonens overste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Gunnar Vold Hansen</i>
Student	<i>Elin Tangnæs</i>

Etter gjennomgang av opplysninger gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon, finner vi at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningslovens §§ 31 og 33.

Dersom prosjektopplegget endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering, skal prosjektet meldes på nytt. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html.

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen,

Vigdis Namtvedt Kvalheim


Ragnhild Kise Haugland

Kontaktperson: Ragnhild Kise Haugland tlf: 55 58 83 34
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Elin Tangnæs, Traraveien 60, 1605 FREDRIKSTAD

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, HSL, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. martin-ame.andersen@uit.no