

Arbeid først |

– ambisjon eller illusjon?

NAV's samhandling og kompetanse i møte med det nye arbeidslivet

Hanne Glemmestad

Line Kristiansen

Torild Schulstok

Liv Johanne Solheim

Sammendrag

Prosjektet «Arbeid i fokus – NAV-veilederes kompetanse om det nye arbeidslivet» er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.

I NAV sin virksomhetsstrategi for 2011-2020 er den fremste målsettingen å støtte opp under høy yrkesdeltakelse i befolkningen, og bidra til at samfunnet får dekket sitt behov for arbeidskraft. Slogordet er «Arbeid først», og det er utviklet ulike strategier for at NAV skal støtte den enkelte bruker til å skaffe seg og beholde arbeid.

Hovedmålsettingen med dette prosjektet er å få mer kunnskap om hvordan den arbeidsrettede brukeroppfølgningen foregår, og hva slags kompetanse NAV-medarbeidere trenger for å drive arbeidsrettet brukeroppfølgning i samarbeid med arbeidslivet. Det er gjennomført intervju med NAV-veiledere og representanter for virksomheter i to kommuner i Oppland av ulik størrelse og med forskjellig arbeidsmarked. Denne studien gir for det første et innblikk i hvordan NAV-veilederne opplever at oppfølgingsarbeidet fungerer, og hva slags kompetanse NAV-veilederne selv opplever at de har behov for i forhold til å kunne gi en bedre oppfølging av brukerne til arbeidslivet. For det andre beskriver studien hvordan representanter for noen virksomheter i de samme to kommunene vurderer samarbeidet med NAV vedrørende arbeidsoppfølging, og hvilke forventninger de har til NAV-veilederens kompetanse og til et bedre samarbeid omkring brukerne.

For å lykkes bedre i oppfølgingsarbeidet, trekker NAV-veilederne frem NAV-interne forhold som ønske om mer tid til å jobbe tettere mot brukerne, mer kunnskap om tiltak og virkemidler, bedre arbeidsorganisering og dataverktøy. I tillegg nevner de mer kunnskap om arbeidslivet, nettverksbygging, kompetanse om sykdom og helseproblemer, veiledningskompetanse og det å ha fokus på muligheter. Representantene fra virksomhetene har varierende erfaringer med samarbeid med NAV-veiledere både når det gjelder omfang og kvalitet. De trekker frem følgende kompetanseområder som sentrale for NAV-veiledere med tanke på å lykkes bedre med den arbeidsrettede brukeroppfølgningen: lokal bransjekunnskap og markedskompetanse, sosial kompetanse, engasjement og evne til å ta initiativ, kunnskap om endringer i arbeidslivet og kunnskap om NAVs egne skjemaer, virkemidler og tiltak.

Kompetansen hos den enkelte veileder kan således forbedres på ulike måter. Men de organisatoriske og ressursmessige rammebetingelser synes å være en enda større utfordring. Spørsmålet blir da om NAVs ambisjon om «Arbeid først» blir mer en illusjon enn en ambisjon som kan la seg realisere under rådende arbeidsbetingelser? For å lykkes bedre i ambisjonen om «arbeid først», er det nødvendig at mange aktører trekker sammen, og en av disse er lokalt arbeidsliv. Denne studien viser at de lokale bedriftene innser at de har et ansvar, men at de kanskje må utfordres litt mer for å ta dette ansvaret. Dette tyder på at det kan ligge et uutnyttet potensiale i en del virksomheter, men det vil da være viktig med tett og godt samarbeid med NAV-veilederne

Emneord: *Arbeidsrettet brukeroppfølgning, NAV-veilederes kompetanse, arbeidslinja, inkluderingsarbeid, virksomhetenes sosiale ansvar.*

Forord

Arbeidet med dette forprosjektet «Arbeid i fokus – NAV-veilederes kompetanse i det nye arbeidslivet» er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.

Søknaden til dette forprosjektet ble skrevet høsten 2012, og det ble bevilget penger for prosjektet for 2013. Denne studien danner også grunnlag for en hovedprosjektsøknad til FARVE for 2014 – 16.

Prosjektleder har vært professor Liv Johanne Solheim. Høgskolelektorene Hanne Glemmestad, Torild Schulstok og prosjektleder Line Kristiansen har gjennomført intervjuene og bearbeidet datamaterielt. Sluttrapporten er skrevet i fellesskap.

I prosjektets arbeidsgruppe har opplæringsansvarlig ved NAV Oppland, Rune Ødegaard, vært en sentral bidragsyter i forhold til innspill og kommentarer.

Styringsgruppa for prosjektet har bestått av dekan Kjell Ivar Iversen, førsteamanuensis Mårten Kae Paulsen, Mette Villand Reichelt, alle fra Høgskolen i Lillehammer, og Håvard Ingvaldsen, NAV Oppland.

Takk til informanter som har deltatt i undersøkelsen, og som har delt sine erfaringer med oss. Dette har gitt oss viktig innsikt som vi vil ta med videre i arbeid på dette området i undervisning og i videre forskning.

Lillehammer, 4. mars 2014

Hanne Glemmestad Line Kristiansen Torild Schulstok Liv Johanne Solheim

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Hovedmål og delmål	6
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	6
2	Arbeidsrettet brukeroppfølging	8
2.1	Målsettinger og strategier	8
2.2	Utfordringer i praktiseringen av arbeidsrettet oppfølging	10
3	Forskningsdesign og metode	13
3.1	Utvalg av informanter	13
3.2	Metode og gjennomføring av intervju	15
3.3	Refleksjon over utvalg og metode	16
4	Empiriske funn - NAV-veiledere	17
4.1	Holdninger til arbeidslinja	17
4.2	Virksomhetenes sosiale ansvar	18
4.3	Organisering av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene	19
4.4	Sentrale samarbeidspartnere	21
4.5	Kontakt og samarbeid mellom NAV og ulike typer virksomheter	23
4.6	Suksessfaktorer for å lykkes	28
4.7	Kompetansebehov	31
4.8	Oppsummering	35
5	Empiriske funn – virksomheter	37
5.1	Synspunkter på arbeidslinja	37
5.2	Virksomhetenes sosiale ansvar	38
5.3	Samarbeid med NAV – beskrivelse og vurdering	40
5.4	Suksessfaktorer for vellykket inkludering	45
5.5	Kompetansebehov	46
5.6	Oppsummering	49
6	Oppsummering og drøfting	51
6.1	Hva er markedskompetanse?	51
6.2	NAVs organsering – til hinder for markedsarbeidet?	53
6.3	NAV-veileder rollen	55
7	Konklusjon	58
	Litteraturliste	59

1 Innledning

I «Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten, 2011-2020», betones «Arbeid først» som en av fem innsatsområder. Hovedgrep innenfor innsatsområdet «Arbeid først» er ifølge denne strategien:

- *å styrke arbeidsmarkedskompetansen gjennom å bygge kunnskap om arbeidsmarkedet og bruke denne kunnskapen når brukerne veiledes mot arbeid*
- *å styrke den arbeidsrettede brukeropfølgingen gjennom å videreutvikle metodiske prinsipper, og å sikre at oppfølgingen er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets behov*
- *å tydeliggjøre roller og styrke samarbeidet med arbeidslivet, helsevesenet og skoleverket gjennom å ha forutsigbare og avklarte grenseflater og etablere nasjonale og lokale arenaer for samarbeid*
- *å ha en fleksibel tiltaksportefølje og treffsikker bruk av tiltak ved å legge brukernes muligheter og arbeidslivets behov til grunn når det benyttes og kjøpes tiltak*

Høgskolen i Lillehammer er leverandør av utdanninger på grunn- og videreutdanningsnivå som er relevante for nåværende og framtidige NAV-medarbeidere. For å utvikle mest mulig tilpassede undervisningsopplegg omkring tematikken er det viktig å ha innsikt og kunnskap om sentrale samarbeidspartners erfaringer med NAV og NAV-veiledernes kompetanse. For å lykkes i arbeidsinkluderingsarbeidet, er det nødvendig med samarbeid med ulike instanser som skole, helsevesenet, og arbeidslivet. I denne studien har vi konsentrert oss om å gi et bilde av hvordan dette arbeidet fungerer sett fra to sentrale aktører: NAV-veiledere, det vil si ansatte i NAV som arbeider direkte med oppfølging av brukere i forhold til arbeidslivet, samt arbeidsgivere som er i kontakt med NAV om oppfølging/rekruttering av medarbeidere. Vi har også ønsket å få frem vurderinger fra disse om hva som skal til for å lykkes bedre med arbeidsinkludering. Det disse to sentrale aktørene i arbeidet med arbeidsinkludering opplever som utfordringer i dette arbeidet, vil gi føringer for hva slags kunnskaper og kompetanse som trengs for å kunne utføre et bedre arbeid på dette området.

1.1 Hovedmål og delmål

Prosjektets hovedmål har vært å få mer kunnskap om erfaringer med arbeidsrettet brukeroppfølging og hva slags kompetanse NAV-veiledere trenger for å drive arbeidsrettet brukeroppfølging i samarbeid med arbeidslivet. For å få til en mer målrettet oppfølging er det nødvendig med mer kunnskap om hvordan partene som er involverte, NAV-veiledere, representanter for arbeidslivet, har erfart det oppfølgingsarbeidet som de har vært med på. Det har vært viktig å få frem hva som er betingelser for å lykkes og gjerne trekke fram gode eksempler for å kunne lære av disse.

Prosjektet har hatt følgende delmål:

Delmål 1 har vært å få en bedre innsikt i hvordan oppfølgingsarbeidet er organisert innad i NAV og i forhold til arbeidslivet, og hvilken kompetanse NAV-veilederne opplever at de har behov for i forhold til en bedre oppfølging av brukere til arbeidslivet.

Delmål 2 har vært å få mer innsikt i arbeidslivets muligheter og begrensninger i forhold til samarbeid med NAV og deres brukere, hvilke forventninger arbeidslivet har til NAV og hva de mener skal til for å få til et bedre samarbeid med NAV.

Delmål 3 har vært at prosjektet skal legge et godt grunnlag for å gjennomføre en større studie innen samme tematikk i 2014-15 i forbindelse med en ny søknad.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Prosjektets problemstilling er: «*Hvordan utvikle NAV-veilederes kompetanse om oppfølging av brukerne i det nye arbeidslivet?*».

For å svare på denne problemstillingen har det vært nødvendig å operasjonalisere denne til følgende to forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1:

Hvordan opplever NAV-veilederne at oppfølgingsarbeidet fungerer, og hva slags kompetanse opplever NAV-veiledere at de trenger for å følge opp brukere mot arbeidslivet?

I dette forskningsspørsmålet retter vi fokus på hvordan oppfølgingsarbeidet er organisert ved NAV-kontorene, hvordan samarbeid med helsevesenet fungerer, hvordan samarbeidet med bedrifter og andre sentrale samarbeidsaktører foregår og fungerer. Vi vil også undersøke NAV-veilederes kompetansebehov for å kunne utføre jobben sin enda bedre i framtida. For å svare på dette forskningsspørsmålet har vi gjennomført intervjuer med NAV-veiledere i to kommuner i Oppland; ved ett stort kontor (over 70 ansatte) og ved ett lite kontor (under 20 ansatte).

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan opplever arbeidsgiverne at oppfølgingsarbeidet fungerer, og hvilke forventninger har arbeidsgivere til NAV-veiledernes kompetanse og til samarbeid omkring brukere?

De temaer som er undersøkt i forbindelse med dette spørsmålet handler om virksomhetenes syn og vurdering av samarbeidet med NAV, virksomhetens sosiale ansvar og hvordan virksomhetene stiller seg til å inkludere personer uten ansettelsesforhold i virksomheten. Videre er det også her undersøkt hva som er suksessfaktorer for å lykkes, og hva som eventuelt kunne vært annerledes i samarbeidet med NAV og andre aktører. For å finne svar på dette spørsmålet har vi gjennomført intervjuer med fire forskjellige bedrifter; to i den minste kommunen og tre i den største kommunen.

2 Arbeidsrettet brukeroppfølging

2.1 Målsettinger og strategier

NAV kontorene har ansatte fra ulike fagtradisjoner og yrkesgrupper. Mange ansatte var tidligere ansatt i hhv Aetat, trygdeetaten eller kommunal sosialtjeneste. Mange er etter hvert også tilsatt uten bakgrunn eller tilknytning til de tre tidligere tjenestene. De ansatte har med andre ord et mangfold av så vel formell utdanningsbakgrunn som yrkeserfaring fra NAVs arbeidsfelt og andre yrkesfelt i privat eller offentlig sektor. Etaten har derfor behov for å sikre at alle ansatte har en god forståelse for NAVs hovedmålsettinger, foruten god kompetanse i å håndtere de faglige utfordringene som dette målbildet medfører.

I følge NAVs virksomhetsstrategi for 2011 – 2020 er NAVs fremste målsetting å støtte opp under høy yrkesdeltakelse blant befolkningen, og bidra til at samfunnet får dekket sitt behov for arbeidskraft. NAVs innsats skal støtte den enkelte bruker i å skaffe seg og beholde arbeid, og derved også bidra til sosial inkludering.

Blant fem hovedstrategier¹ som vektlegges for å nå etatens målsettinger, så er *Arbeid først* den mest sentrale strategien. NAV definerer følgende ambisjoner for de neste ti årene:

Arbeid er førstevalget, og virkemidlene våre skal styrke brukernes muligheter til å komme i arbeid. Vi gjør inngangen til arbeidslivet enklere for de som trenger større innsats for å komme i jobb. Vi bistår arbeidsgivere med å få ned sykefraværet, hindre utstøting og rekruttere arbeidskraft. NAV bidrar til at arbeidssøkere lett får tilgang til ledige jobber og at arbeidsgivere lett får tak i nye ansatte.

NAVs virksomhetsstrategi 2011-2020

For å nå disse målsettingene, satser NAV på følgende hovedgrep:

- Styrke arbeidsmarkedskompetansen
- Styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen
- Tydeliggjøre roller og styrke samarbeidet med arbeidslivet, helsevesenet og skoleverket
- Ha en fleksibel tiltaksportefølje og treffsikker bruk av tiltak

Disse hovedgrepene er ytterligere operasjonalisert i Kompetansestrategien for NAV 2013 – 2020. Her vektlegges at for å realisere strategien om Arbeid først, så må det satses på å øke NAV veiledernes kompetanse innenfor bl.a. kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsliv, foruten kunnskap og ferdigheter i forhold til veilednings- og inkluderingsprosesser i møte med den enkelte bruker og arbeidsgiver.

¹ De fire andre strategiene er *Pålitelig forvaltning*, *Aktive brukere*, *Kunnskapsrik samfunnsaktør* og *Løsningsdyktig organisasjon*

NAV-kontorene i Oppland har sammen med kommunene i partnerskapet, utviklet en rekke tiltak for å styrke NAV-veiledernes veiledningskompetanse. I NAV Oppland har man som del av en veiledningsstrategi, vektlagt følgende tre hovedgrep de siste årene:

- Kollegaveiledning på alle kontorer
- MI-kurs² for alle ansatte
- Tilbud om videreutdanning i veiledning³

Når det gjelder utvikling og styrking av markedskompetansen, har NAV ulike virkemidler. Det er utviklet en egen *Standard for arbeidsrettet oppfølging*, som er en form for internkontroll-rutine som skal sikre at målsettingen om å beholde eller komme i arbeid er hovedfokus i møte med alle brukere. Det er også utviklet en egen e-læringsmodul for ansatte i NAV hvor det gis innføring i grunnleggende kunnskap og ferdigheter om møtet med arbeidslivet og arbeidsgivere.

I tillegg har det enkelte kontor vektlagt utvikling av økt markedskompetanse på ulike måter. Noen kontorer har markedskafeè; en møteplass for de ansatte hvor man kan utveksle informasjon om hva som rører seg i det lokale arbeidsmarkedet, hvor det er ledige stillinger, evt. hvor det nedbemannes osv. Mange kontorer har også egne markedsplaner samt dedikerte ansatte – såkalte markedskontakter eller markedskoordinatører – som har spisskompetanse på området og som kan gi støtte og veiledning til de andre veilederne på kontoret. De største kontorene har dessuten egne markedsteam som har ansvar for å pleie kontakten med det lokale arbeidsmarkedet, skaffe praksisplasser og støtte bedriftene ved behov for rekruttering eller nedbemanning, for å nevne noe.

Organisering av oppfølgingsarbeidet

Når en bruker henvender seg til NAV for bistand, vil det med utgangspunkt i NAVs arbeidsevneetikk, vurderes og fastsettes hvor mye bistand vedkommende trolig vil behøve fra NAV for å beholde eller komme i arbeid. Arbeidsevne i denne sammenheng forstås som «(..) *den enkeltes evne til å møte de kravene som stilles i utførelsen av et arbeid*» (Heum, 2010).

Basert på opplysninger fra bruker og eventuelt andre samarbeidsaktører (som f.eks. fastlegen), kombinert med NAVs egen kartlegging og vurdering, gis bruker et oppfølgingsvedtak med hjemmel i NAV lovens §14a. Dette oppfølgingsvedtaket kan ha fire ulike utfall (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010)

1. Standard innsats: Bruker forventes å beholde eller komme i arbeid med egen innsats og bruk av NAVs selvbetjeningsløsninger.
2. Situasjonsbestemt innsats: Bruker har noen vansker med å beholde eller komme i arbeid ved egen innsats, og vil ha behov for noe bistand. Dette kan dreie seg om en

² Motiverende Intervju. En kjent veiledningsmetode innenfor terapeutiske tradisjoner

³ Høgskolen i Lillehammer har i samarbeid med NAV Oppland utviklet studieprogrammet *Veiledning for NAV-veiledere* som utgjør 30 studiepoeng.

mismatch mellom vedkommendes kompetanse og arbeidslivets behov, eller generelle endringer i arbeidsmarkedet. I tillegg til egeninnsats fra bruker vil derfor NAV kunne stille til rådighet noen tiltak og virkemidler som kan hjelpe bruker videre mot arbeid.

3. Spesielt tilpasset innsats: Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt som følge av f.eks. sykdom eller sosiale forhold, og som trenger mer omfattende bistand fra NAV eller andre samarbeidsaktører for å beholde eller komme i arbeid. Her kan en rekke tiltak og virkemidler være aktuelle.
4. Varig tilpasset innsats: Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt som følge av f.eks. sykdom eller sosiale forhold, og som *ikke* vil klare å beholde eller komme i arbeid ved hjelp av bistand fra NAV eller andre samarbeidsaktører. Dette avklares gjerne etter at ulike tiltak og virkemidler har vært forsøkt i en lengre periode.

Mange NAV kontor organiserer kontorets tjenester og oppfølging av brukere med utgangspunkt i de ulike innsatsbehovene. Mens ansatte i mottaksavdelingen vanligvis har ansvar for å følge opp brukere med standard- og situasjonsbestemt innsats, vil ansatte i oppfølgingsavdelingen ha ansvar for å følge opp brukere med spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats. En annen måte å organisere oppfølgingsarbeidet på, er å sortere brukerne etter hvilke tjenester og ytelser de mottar; f.eks. arbeidssøkere/dagpengemottakere, sosialhjelpsmottakere, brukere på arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykmeldte. Som vi vil se av de intervjuene vi har gjort med NAV-veiledere på to NAV kontor i Oppland, så er deres organisering basert på en kombinasjon av disse to måtene å organisere oppfølgingsarbeidet på. Alle NAV-veiledere med ansvar for oppfølging av brukere innenfor alle innsatsbehov, forventes å inneha markedskompetanse; dvs. kunnskap om og ferdigheter i å samhandle med arbeidslivet.

2.2 utfordringer i praktiseringen av arbeidsrettet oppfølging

Arbeidslinja bygger på en forestilling om at det å være selvforsørget gjennom eget arbeid er det beste både for samfunnet og den enkelte, og målsettingene om arbeidsrettet brukeroppfølgning gir klare føringer for arbeidet ved de lokale NAV-kontorer. Undersøkelser viser at det er stor oppslutning om arbeidslinja blant NAV-ansatte, men de viser også at det er variasjoner blant NAV-ansatte i holdninger til arbeidslinja utfra tidligere erfaringer og kompetanse. En studie (Helgøy m.fl. 2011) viser at de som har bakgrunn fra Aetat har en yrkesrolle forstått som primært å være veileder, de som kommer fra trygdeetaten har en forståelse av sin yrkesrolle som saksbehandler, og de fra sosialetaten har en identitet om å være hjelper. Terum m.fl. (2012) finner at de med erfaring fra sosialkontor gir uttrykk for mer skepsis til arbeidslinja enn de med bakgrunn i Aetat og trygdeetaten. Som begrunnelse for dette blir det oppgitt at de syns arbeidslinja blir for smal i forhold til problemene som er vanlig blant en del brukere. Funnene i denne undersøkelsen tyder videre på at ansatte i NAV med lite brukerkontakt identifiserer seg noe sterkere med arbeidslinja enn de med mye brukerkontakt. Ulik kompetanse og ulik forståelse av sin yrkesrolle kan derfor være en

utfordring i forhold til måten de møter brukerne på og hvordan disse blir fulgt opp. Det kan her ligge en kile til forskjellsbehandling både mellom kontor og mellom ansatte på samme kontor

NAV har en rekke tiltak for å få folk i aktivitet og arbeid, og spesielt stor vekt har det vært lagt på å utvikle tiltak rettet mot brukere. Det er også utviklet en brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV som har til hensikt å sikre en mer målrettet, arbeidsrettet og individuelt tilrettelagt bistand til den enkelte. Den skal også bidra til større oppmerksomhet på funksjon, arbeidsevne og muligheter, og mindre på sykdom og begrensninger (Heum, 2010). Rutiner som er laget i arbeidsoppfølgingsarbeidet er et godt hjelpemiddel i forhold til å få gjennomført arbeidsoppfølging. Men en utfordring er å balansere bruken av rutiner og retningslinjer med en mest mulig treffsikker hjelp for den enkelte. I store NAV-kontor er arbeidet overfor arbeidsgivere ofte organisert gjennom egne markedsteam, men det er variabelt hvilke oppgaver som er tillagt markedsteamet.

Mye av den nye forskningen om arbeidsrettet brukeropfølging i NAV, handler om arbeidet internt i NAV (Andreassen & Fossestøl, 2011), og møtet mellom bruker og veileder (Hansen m.fl. 2013). Men om en skal lykkes i dette arbeidet, er en avhengig av at samarbeidet med andre aktører fungerer. Samarbeid og koordinering av tjenester med eksterne aktører har flere påpekt som en utfordring (Schafft, 2009). Sentralt her er samarbeid med helsevesenet, og spesielt fastlegen, og ikke minst samarbeid med arbeidslivet og arbeidsgivere i det lokale arbeidsmarkedet.

Kompetanse på veiledning er viktig med tanke på oppdraget om å ruste opp, veilede og motivere folk til arbeid. NAV har også satset mye på å få opp kompetansen på veiledning blant sine ansatte de siste årene. Men for at brukerne skal komme over den siste terskelen og få innpass i arbeidslivet, er det andre aktører som også må aktiveres, og målsettingene med aktivering og arbeidsrettet brukeropfølging kan bare lykkes med et tett samarbeid med andre aktører. En viktig kompetanse for NAV-ansatte blir derfor hvordan ta initiativ til og utvikle samarbeid i nettverk, og kompetanse i hva de andre driver med, og ikke minst hvilke muligheter som finnes i det lokale arbeidsmarkedet.

IA-avtalen er et tiltak for å inkludere de som står utenfor arbeidslivet. Evalueringen av avtalen har vist at man ikke har lykkes så godt som man hadde ønsket (Ose m.fl. 2009). Det har vært satset mye på å lage rutiner og tiltak for oppfølging av sykmeldte, men lite har skjedd med tanke på inkludering av funksjonshemmede. Undersøkelser viser at bare et mindretall av arbeidsgivere mener de har noen slags forpliktelser til å ansette mennesker med funksjonshemninger, og at mange frykter sykemeldinger blant denne gruppen (Haavorsen & Hernes 2010). Det finnes noen unntak, og det er påfallende at de som ofte blir trukket frem som eksempler er fra privat sektor. De mest kjente er kanskje Pøbel-prosjektet til Eddie Eidsvåg og Stormberg.

Virksomhetenes sosiale ansvar har tradisjonelt vært lite vektlagt i de nordiske velferdsstater (Midsundstad 2008). Gjennom IA-avtalen har virksomhetene blitt utfordret, men hun finner i sin undersøkelse at det er en viss avstand mellom holdning og handling i virksomhetene på dette området. Andre undersøkelser viser at virksomhetene tar et ansvar, spesielt for sine egne

ansatte, for eksempel gjennom oppfølging av de sjukmeldte (Ose 2009, Solheim & Berg, 2011). Men NAV-kontorenes samarbeid med arbeidslivet handler også tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, bistand i rekruttering og omstillingsbistand i perioder med økonomisk nedgang, permitteringer o.l. om ulike områder (Andreassen & Spjelkavik (2011).

En annen utfordring er samarbeid med helsetjenestene, og her er fastlegen sentral. De skal vurdere behovet for sykemeldinger, og skrive ut legeerklæringer ved langvarig sykdom, rehabilitering etc. NAV har vært opptatt av å trekke legene mer inn i arbeidet med arbeidsrettet brukeropfølging. De har god kjennskap til pasientens helsetilstand, og kan derfor være en ressurs i dette arbeidet. To utfordringer kan trekkes frem her (Brage og Hernes, 2010). Den første er hvordan en kan og bør skille mellom helsetjenestens og arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, og den andre er hvordan en kan utvikle et samarbeid mellom helse og arbeid/velferd. I vårt prosjekt konsentrerer vi oss i hovedsak om NAV og arbeidslivet sine roller og deres samarbeid i arbeidsinkluderingsarbeidet. Men for å få en helhetlig forståelse av dette arbeidet er også helsevesenet og fastlegen viktige aktører

3 Forskningsdesign og metode

Studiens problemstilling og utforming har dannet grunnlag for den valgte metodiske tilnærmingen, og for hvordan undersøkelsene er gjennomført. Studien er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og er gjennomført i tråd med de retningslinjer som er utarbeidet.

Formålet er å få fram informantenes egne beskrivelser, opplevelser og vurderinger knyttet til muligheter og utfordringer i arbeidsinkludering, og hvordan kontakten mellom NAV og bedrifter fungerer i forhold til arbeidsmarkedsoppfølging. Det handler om å forstå verden fra den man intervjuer sin side, og for å fange opp dette mener vi kvalitativt forskningsintervju vil være best egnet (Kvale, 1997).

3.1 Utvalg av informanter

For å få innblikk i informantenes opplevelser og vurdering av muligheter og hindringer for arbeidsinkludering, ønsket vi å gjennomføre intervju med representanter fra NAV-veiledere og representanter fra arbeidslivet fra to forskjellige kommuner i Oppland. Siden det enkelte NAV-kontor selv kan bestemme hvordan de organiserer arbeidet internt på kontoret, vil dette variere. Men organiseringen av arbeidet og rammebetingelser for arbeidsinkluderingsarbeid vil også variere ut i fra størrelsen på kontoret. Dessuten vil det lokale arbeidsmarkedet spille inn på muligheter og begrensninger. For å fange opp disse variasjonene, valgte vi i samarbeid med fylkeskontoret, NAV Oppland, ut to kommuner i Oppland med ulik størrelse som case for studien. NAV-kontorene som var representert i utvalget var således ett stort kontor og ett lite kontor.

Vi har gjennomført intervju med fem NAV-veiledere fra to kommuner. Opprinnelig var planen å intervju tre fra hver av kommunene, men på grunn av sykefravær, ble den ene avtalen på et av NAV-kontorene avlyst. Vi vurderte det slik at vi likevel hadde et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en formålstjenlig analyse.

Valg av informanter for intervjuing ble gjort ut fra kriterier om å kunne få så kvalifiserte svar som mulig. Vi ønsket derfor å intervju NAV-veiledere som jobbet aktivt med brukerrettet arbeidsinkludering. Kontakt med NAV-kontorene ble formidlet gjennom opplæringsansvarlig i NAV Oppland. Det ble videre gjort direkte avtale med leder for kontorene via telefon og e-post for tidspunkt for intervjuene.

NAV-veilederne vi intervjuet hadde varierende bakgrunn fra etaten. Fire av fem hadde lang erfaring fra tidligere Aetat, Trygdeetaten eller kommunal sosialtjeneste. En hadde vært ansatt fra NAV ble etablert i 2008. Fire av fem var statlig tilsatt i NAV uten at det er tillagt vekt i denne undersøkelsen. Informantene hadde ulike arbeidsområder de hadde ansvar for, men alle hadde veiledning og oppfølging av brukere som hovedarbeidsoppgave. De fleste arbeidet i «VO» eller «Oppfølging» (veiledere i oppfølgingsavdelingen), mens en av informantene også hadde deler av stillingen i «VP» eller «Mottak» (veileder i publikumsmottaket). Her er en oversikt over kjennetegn ved informantene fra NAV:

Informant 1: Sykefraværsoppfølging og arbeidsavklaring, spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats (personer som har problemer med å komme tilbake til arbeidslivet, arbeidsrettet veiledning og ev. avklaring til uføretrygd).

Informant 2: Oppfølging av brukere med langvarige og alvorlige behov, spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats (brukere uten utdanning som har svak tilknytning til arbeidslivet og har store helsemessige og/eller sosiale problemer).

Informant 3: Oppfølging av arbeidssøkere, standard og situasjonsbestemt (enslige forsørgere, sykemeldte uten arbeidsgiver og unge etterlatte).

Informant 4: Sykefraværsoppfølging, alle innsatsbehov (kommunalt og statlig tilsatte i kommunen).

Informant 5: Oppfølging av arbeidssøkere som trenger arbeidsavklaring, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats (ungdom).

Fra arbeidslivet var det et ønske at representantene skulle komme fra både kommunal og privat virksomhet fra de samme to kommunene. Valg av bedrifter til studien ble gjort i samarbeid med NAV i de to kommunene, da det var viktig for oss å finne informanter som hadde hatt flere berøringspunkter i sitt samarbeid med NAV. Vi fikk oversendt forslag til bedrifter som vi tok kontakt med. Da flere av bedriftene vi hadde avtaler med måtte trekke seg på kort varsel på grunn av sykdom og andre vanskeligheter i bedriftene, tok vi etterhvert også kontakt med bedrifter ut over forslagene fra NAV, gjennom bedriftsregisteret. Det viste seg vanskelig å få gjennomført alle avtaler innenfor prosjektets tidsrammer, og vi endte til slutt opp med fire gjennomførte intervjuer, to i hver av kommunene. Til tross for at vi opprinnelig ønsket å intervju seks arbeidsgiverinformanter, konkluderte vi også her med at vi hadde oppnådd et tilstrekkelig metningspunkt for å kunne foreta en formålstjenlig analyse.

I den største kommunen er begge bedriftene fra privat sektor, og i den minste kommunen er en bedriftsrepresentant fra privat sektor og en er ansatt som sysselsettingskoordinator i kommunen. Her er en kort beskrivelse av informantene fra bedriftene:

Informant 1: Daglig leder i en sikkerhetsbedrift som sysselsetter rundt 10 årsverk i den største kommunen, 7 teknikere, 2-3 på booking samt en liten administrasjon. Har hatt kontakt med NAV gjennom ordinær rekruttering, permitteringer, arbeidspraksis med lønnstilskudd og sykefraværsoppfølging.

Informant 2: Avdelingsleder i en større transportbedrift i den største kommunen. Bedriften sysselsetter 105,5 årsverk, hvorav 100 er sjåfører/vask og resten er administrasjon. Denne bedriften har også andre avdelinger i fylket. Har hatt kontakt med NAV hovedsakelig gjennom sykefraværsoppfølging og et samarbeid om arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i førerkort.

Informant 3: Driftsleder i en maskinbedrift i den minste kommunen. Bedriften har rundt 10 fast ansatte, og en del sesongarbeid. Har hatt kontakt med NAV i forbindelse med rekruttering, sykemeldinger og permitteringer.

Informant 4: Sysselsettingskoordinator og leder for vedlikeholdsavdelingen i den minste kommunen. Holder til i samme bygg som NAV og har relativt tett kontakt med alle veilederne/saksbehandlerne.

3.2 Metode og gjennomføring av intervju

Studien bygger på semistrukturerte intervjuer med henholdsvis NAV-veiledere og bedriftsrepresentanter. Det ble utformet to sett med intervjuguider; en for NAV-veiledere og en for bedriftsrepresentanter som skisserte hovedtemaer for intervjuet, og innenfor hvert av temaene ble det laget spørsmål til deltemaer som vi ønsket å få svar på. Det ble laget rom for at informantene kunne komme med egne refleksjoner og vurderinger innenfor de temaer som ble tatt opp.

Vi fordelte intervjuene slik at vi var tre forskere totalt som gjennomførte intervjuene. Den ene forskeren var tilstede på syv av de ni intervjuene. Det var praktiske grunner til at hun ikke kunne være med på de to siste. De to andre forskerne delte NAV-kontorene og virksomhetene mellom seg.

Intervjuene med NAV-veilederne ble gjennomført på møterom på NAV-kontorene i august og september 2013. Hver og en ble intervjuet på lukket rom med bruk av lydopptaker. To forskere deltok på alle intervjuene. Den ene stilte spørsmål og den andre noterte og kom med enkelte oppfølgingsspørsmål og avklaringer underveis. Hvert intervju hadde en varighet på 1 - 1,5 timer. Det varierte noe hvor mye engasjement informantene hadde rundt temaet, og hvor pratsomme de var.

Intervjuene med virksomhetene ble i hovedsak gjennomført i virksomhetenes lokaler. På grunn av utfordringer med møtetidspunkter ble det av praktiske årsaker i ett tilfelle gjennomført telefonintervju med en bedriftsrepresentant, og i et annet tilfelle ble det gjennomført et intervju på Høgskolen i Lillehammer. Ved alle intervjuene, så nær som ett, deltok to forskere på intervjuene.

Informantene ble invitert til å snakke fritt om de ulike temaene som vi tok opp. Intervjuguiden fungerte således mer som en sjekkliste for om vi hadde fått med oss det som vi ønsket svar på. Enkelte informanter var mindre pratsomme og det ble da mer naturlig å følge intervjuguiden mer planmessig.

Etter tillatelse fra informantene ble det gjort lydopptak under intervjuene. Alle informanter og virksomheter er anonymisert, og det samme er transkripsjoner fra intervju.

Alle intervjuene ble transkribert i etterkant. Svar og synspunkter som presenteres er skrevet mest mulig ordrett slik de er uttrykt. Vi har i analysen sett etter mønster og kategorier i datamaterialet. Svarene er kategorisert i samsvar med studiens problemstilling og forskningsspørsmål. De er også kategorisert ut fra intervjuguidens organisering.

3.3 Refleksjon over utvalg og metode

Det er grunn til å reflektere over utvalg og metode i studien. Studien har sine begrensninger for det første ved at det er et lite utvalg kommuner som er med. Vi kan derfor ikke generalisere funnene, men vi kan beskrive erfaringer fra to kommuner som er ulike i størrelse og har ulikt arbeidsmarked. På denne måten kan vi påpeke noen likheter og forskjeller mellom to kommuner.

Det var et ønske fra NAV Oppland å få med NAV-kontorer i utvalget som hadde kommet godt i gang med å implementere arbeidsprosessene knyttet til «standard for arbeidsrettet oppfølging», og de kom derfor med anbefaling om hvilke kontorer som kunne passe for dette prosjektet. NAV-veilederne ved disse kontorene stilte villige opp til å delta i intervjuene. Det kan imidlertid være at vi hadde fått andre svar hvis utvalget hadde vært andre NAV-kontorer. Allikevel vurderte vi det som sentralt at informantene hadde tilstrekkelig erfaring innenfor det temaet vi undersøkte, og at denne utvalgsmetoden derfor sikret det.

Når det gjaldt virksomhetene var vi avhengige av å finne informanter som hadde flere berøringspunkter og erfaringer med å samarbeide med NAV, og fikk hjelp fra NAV ved å få anbefalt virksomheter og kontaktpersoner. Dette er et aspekt som kan ha hatt betydning for svarene som ble gitt. Det viste seg å være utfordrende og tok mye tid å få på plass avtaler med arbeidsgivere for intervju. En grunn handlet om at det var vanskelig å oppnå kontakt med travle virksomhetsledere og få gjort konkrete avtaler. Videre måtte flere bedriftsinformanter avlyse avtalte intervju på kort varsel på grunn av ekstraordinære hendelser i virksomheten. En del virksomheter vi var i kontakt med takket også nei til deltagelse med begrunnelse om at de ikke hadde noe særlig samhandling med NAV og dermed ikke hadde så mye å si. Vi endte til slutt opp med fire virksomheter, tre private og en kommunal, hvorav tre av bedriftene var blant de som ble anbefalt av NAV, mens den siste fikk vi kontakt med på eget initiativ.

4 Empiriske funn - NAV-veiledere

I dette kapitlet presenteres resultatene og hovedinntrykkene fra intervjuene med NAV-veilederne. Hovedfunnene framkommer på grunnlag av spørsmålene i intervjuguiden som har til hensikt å belyse studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Dataene som presenteres er basert på intervjuer fra til sammen fem veiledere fra ett stort og ett lite NAV-kontor i Oppland. Dataene presenteres under de følgende hovedpunkter:

- Holdninger til arbeidslinja
- Virksomhetenes sosiale ansvar
- Organisering av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene
- Sentrale samarbeidspartnere
- Kontakt og samarbeid mellom NAV og ulike typer virksomheter i oppfølgingsarbeidet
- Suksessfaktorer for å lykkes
- Kompetansebehov hos NAV-veiledere

4.1 Holdninger til arbeidslinja

Gjennom intervjuene ønsket vi å få fram noen generelle betraktninger når det gjelder NAV-veilederens syn på arbeidslinja som politisk virkemiddel og de eventuelle dilemmaer som kan oppstå i kjølvannet av denne strategien. NAV-veilederne ble spurt om hva de syns om den sterke satsingen på arbeidslinja, og hva som eventuelt er de viktigste dilemmaene knyttet til denne strategien slik de ser det.

Veilederne har fokus på arbeidslinja og støtter denne, og mener det er en riktig målsetting å ha, selv om det også er dilemmaer knyttet til denne strategien. Det forsøkes først og fremst å få brukere ut i lønnet arbeid. Allikevel er det mange brukere som på grunn av sin bakgrunn og begrensninger vil ha utfordringer med å fungere i et ordinært arbeidsliv. Informantene sier at arbeidslivet har blitt mer krevende, og ser derfor ikke på alle sine brukere som reelle arbeidssøkere.

En av informantene uttrykker det slik:

«Det er veldig greit at vi har en slik linje på dette, men så tenker jeg ofte at arbeidslivet har blitt litt mere brutalisert etter hvert også – det kreves ekstremt mye av en, du skal være rimelig frisk og oppegående for å funke godt i arbeidsmarkedet nå. Vi har mista på veien en del stillinger som folk lettere kunne være i tidligere der man kunne ha noen begrensninger»

Informantene har erfaring med at arbeidslivet ikke vil ha en gruppe arbeidstakere som er avklart arbeidsuføre, men som allikevel kunne ha gjort en jobb.

Samme informant sier videre:

«Vi må være i stand til å vurdere at det er en del personer som sliter med dette. Men at vi har det som en målsetting synes jeg er bra, og jeg har fokus på den arbeidslinja, jeg

har et arbeidsrettet fokus. Men det og kan være ganske krevende fordi det er så mange rundt den enkelte brukeren som har et annet fokus. Der har jo NAV og samfunnet en stor jobb å gjøre i forhold til behandlingstilbud og leger.»

En av informantene sier blant annet dette om hvordan vedkommende mener NAV fokuserer på ytelser og begrensninger foran fokus på arbeid når brukere tar kontakt med NAV:

«...det hoppes ofte over noen grunnleggende trinn i forhold til å ha arbeid som fokus... her fokuserer man på ytelse og begrensninger fra du kommer inn, og det er ikke riktig. ... det har store ringvirkninger i forhold til hvordan folk ser på seg selv, og vi blir da med på å sykeliggjøre og putte folk inn i et langt løp. Men det er bedre hvis vi er tydeligere i starten – det krever god kompetanse»

En av informantene ved det største kontoret nevner forholdet mellom NAV og helsesektoren når det er snakk om å følge opp intensjonen om arbeidslinja:

«..hvis man hadde hatt en mer sånn tankegang at dette ikke bare er en NAV-oppgave, men også en oppgave for blant annet miljøarbeidere og helsearbeidere i kommunen for eksempel, og de kunne også ha ført opp brukere i arbeidspraksis...det kunne gjort en forskjell...at dette med arbeidslinja ikke bare var NAV sin jobb, men også er jobb for helsevesenet»

Veiledernes syn er at de i stor grad er enige i visjonen om arbeidslinja, men at den må effektueres med stor grad av skjønn og tilpasninger til den enkelte bruker.

4.2 Virksomhetenes sosiale ansvar

Det er en viktig målsetning i Norge i dag at flest mulig skal være i arbeid og færre på stønad. NAV-veilederne ble spurt om i hvilken grad de opplever at virksomhetene tar ansvar for å bidra til å realisere dette målet i forhold til å bidra til at flere kommer ut i arbeid og færre blir stønadsmottakere.

Informantene ved begge kontorene sier at de har inntrykk av at mange virksomheter er positive til å tilby arbeidspraksis og utprøving i en begrenset periode, men når det blir snakk om ansettelse på lengre sikt er en større utfordring. Flere veiledere nevner at det er mer utfordrende å få brukere på arbeidspraksis i offentlig sektor enn i private virksomheter. Private virksomheter fremstår ofte som mer fleksible, mens offentlige virksomheter har begrensninger i forhold til utlysning av stillinger.

En informant framstiller det slik:

«Ja, jeg vil vel egentlig si at en privat bedrift styrer alt selv og at det kan være mye tøffere. I forhold til det og det presset de har på seg, så synes jeg de er veldig velvillige med tanke på å bistå oss og ta inn noen på prøvetid osv. Her synes jeg mange strekker seg veldig langt, kanskje i noen tilfeller lenger enn de offentlige»

Hindringer for at virksomhetene kan bidra i større grad kan handle om at arbeidsgivere ikke har oversikt eller vet for lite om hvilke ordninger NAV har og hva de kan bidra med.

«Jeg tror det handler om at arbeidsgivere ikke vet helt hva de kan bidra med, at de kanskje vet for lite om hvilke ordninger NAV har og hvordan de kan hjelpe noen. At de ikke har tenkt på det, at de vet for lite. Det handler om informasjon»

4.3 Organisering av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene

Informantene ble spurt om hvordan oppfølgingsarbeidet er organisert ved NAV-kontoret, hvem som har ansvaret og hvordan arbeidet organiseres.

NAV-kontorene bestemmer selv hvordan kontorene organiseres. Det er derfor noe forskjellig hvordan det enkelte kontor velger å organisere arbeidet med oppfølging av brukere som har behov for mer enn vanlig standard oppfølging.

Organisering av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene er i hovedsak, ved begge kontorene, organisert ut fra fødselsdato til brukerne og hvilke ytelser brukerne har, f. eks. sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. Brukerne henvender seg først i publikumsmottak (VP) som arbeider med de brukere som har mindre behov for oppfølging. Brukere som har behov for situasjonsbestemt eller tilpasset bistand, formidles videre til oppfølging (VO). På det ene kontoret er oppfølging inndelt mellom enklere oppfølging og mer sammensatt og krevende oppfølging. Begge kontorene har et eget ungdomsteam som har et spesielt ansvar for ungdom opp til 30 år. Mange av disse ungdommene har stort behov for bistand.

På spørsmål om hvem som har ansvar for oppfølging av personer som er arbeidssøkende ved situasjonsbestemt og tilpasset bistand varierer svarene noe mellom kontorene. Ved det største kontoret sier en informant:

«Jeg synes ikke det er klart definert... for meg blir det noen ganger veldig uklart, og da blir jo det en utfordring for den første som tar imot henvendelsen å avklare hva slags forespørsel dette er».

Den enkelte bruker kan ofte ha flere veiledere. En av informantene trekker frem ulemper ved dette:

«Noen kan ha både to og tre veiledere i forhold til økonomisk sosialstøtte...jeg synes vi får jobba litt lite effektivt i forhold til at noen brukere har flere personer å forholde seg til – og det krever ekstra sikkerhet i forhold til å gi hverandre informasjon. Så det er en del ulemper med dette, i forhold til at det kreves at vi er mer effektive og at vi er mer tydelige overfor brukere og samarbeidspartnere. Her synes jeg vi har en jobb å gjøre»

Ved det største kontoret er markedsarbeidet organisert i et eget markedsteam. Markedsteamet arbeider med planlegging, iverksetting og oppfølging mot arbeidsgivere, og står for det meste av den direkte kontakten med arbeidsgivere. Det kan dermed virke som om veilederne derfor

har mindre direkte kontakt med arbeidsgivere enn ved det mindre kontoret hvor det ikke er lignende organisering.

Ved det minste kontoret prøver de så langt det er mulig at veileder følger samme bruker hele veien, og arbeidet er fordelt på veiledere ut fra om bruker er kommunalt eller statlig tilsatt, har privat arbeidsgiver eller om bruker er uten arbeidsgiver. Informantene mener det blir klarere hvilken veileder brukeren skal til, og veileder blir også bedre kjent med arbeidsgiverne.

Manglende internt samarbeid og kommunikasjon kan også være til hinder for godt markedsarbeid internt på NAV-kontorene. På spørsmål om hva veilederne kunne tenke seg annerledes i arbeidet med virksomhetene nevner en informant ved det største kontoret at det er ønsket om andre rutiner internt:

«...det skulle stått mer om dem inne i systemet...at Marked eller Arbeidslivssenteret skrev mer når de er ute. Når jeg ringer en bedriftskontakt for praksis kunne jeg ha spurt etter mer også, som vi gjorde i Aetat der vi fikk en liste, men det er det slutt på...»

Deling og formidling av informasjon både muntlig og skriftlig blir altså trukket fram som et mulig forbedringspunkt.

Målgruppe

Informantene sier at den viktigste målgruppen for oppfølgingsarbeidet ved begge kontorene er ungdom under 30 år uten utdanning. I tillegg nevnes andre brukere, med fysiske eller psykiske helseutfordringer eller med språkutfordringer. De to store gruppene av brukere med helseutfordringer er knyttet til muskel- og/eller skjelettplager samt psykiske lidelser, og det kan se ut som om det er en større andel av kvinner. Arbeidssøkere som er i et arbeidsforhold, men som har vært sykmeldt over lengre tid er også nevnt i målgruppen. Det arbeides med denne gruppen i hovedsak fram til de får innvilget uføretrygd. En av veilederne med mange års erfaring fra etaten sier brukerne blir stadig blir yngre og med mer sammensatt problematikk, som gjør jobben mer tid- og energikrevende.

I hovedsak er brukerne i veileders hender fram til det kommer en avklaring om uføretrygd. Brukeren blir da «overført» til det kommunale helsevesen.

Tiltak som benyttes

Informantene ved begge NAV-kontorene sier at de benytter ulike tiltak ut fra hvilke behov den enkelte bruker har. Tiltak som de ofte anvender er arbeidspraksis hos arbeidsgivere, lønnstilskudd, utprøving av arbeidsevne ved arbeidsmarkedsbedrifter og AMO-kurs. I tillegg sier de at de har en plass til disposisjon hos Frisk⁴, som de kan bruke til avklaring og utprøving.

⁴ Oppfølgingsenheten Frisk er en kompetansebedrift som er etablert for å gi oppfølging av individer og grupper. Frisk arbeider innen tre virksomhetsområder; arbeidsinkludering, spesialisthelsetjeneste og utvikling av organisasjoner og individer, og er leverandør av tjenester til offentlig og private virksomheter på Østlandet, blant annet NAV (www.oppfrisk.no).

En informant ved det minste kontoret uttaler:

«Vi har fokus på utdanning og lønna arbeid. Prøver å få utdanning der det er mulig, eller så bruker vi en del arbeidspraksis. Både for å holde dem i aktivitet, og for at de skal finne ut hva de vil senere... jeg har ingen formening av hva vi bruker mest eller minst, det avhenger litt fra person til person. Vi prøver å benytte oss av hele bredden av tiltak vi har»

En informant fra det største kontoret sier:

«Vi bruker en god del arbeidspraksis i ordinær virksomhet, også bruker vi lønnstilskudd, og institusjonelle tiltak... også er det en kombinasjon av å prøve ut arbeidsevner, veiledning og skille og definere hvor bruker står. Jeg er veldig opptatt av at folk skal ha ansvar for sitt eget liv, men jeg skal være en medspiller i dette»

På spørsmål om hvordan tiltakene fungerer forteller informantene ved begge kontorene at de i hovedsak synes tiltakene fungerer bra. Det blir fokusert på de tiltakene som fungerer og det er disse som gjerne blir brukt om igjen. Det blir nevnt at arbeidspraksis og lønnstilskudd er tiltak som fungerer hvis samarbeidet med arbeidsgiverne er bra. Samme informant fra det største kontoret sier også:

«...arbeidspraksis i ordinær virksomhet og lønnstilskudd fungerer forutsatt at vi har gjort en god jobb i forkant, og at vi samarbeider godt med arbeidsgivere, det er helt Alfa Omega»

Alle virkemidler som benyttes forutsetter med andre ord et godt grunnarbeid fra både NAV og arbeidsgivere hvis de skal fungere i oppfølgingsarbeidet.

Som vi ser organiserer de to NAV-kontorene oppfølgingsarbeidet på samme måte. Ved det største kontoret kan det virke som om brukerne i større grad kan ha flere veiledere å forholde seg til enn ved det minste kontoret. Informantene gir uttrykk for at det er behov for mer informasjon mellom veilederne, for eksempel ved dokumentasjon i datasystemet Arena. Brukerne er ungdom under 30 år uten utdanning samt brukere med helse- eller språkutfordringer. Arbeidspraksis, lønnstilskudd, utprøving av arbeidsevne og AMO-kurs er tiltak som ofte brukes i oppfølgingsarbeidet for denne målgruppen.

4.4 Sentrale samarbeidspartnere

Informantene ble videre spurt om hvem som er de viktigste samarbeidspartnere i oppfølgingsarbeidet av personer som trenger situasjonsbestemt eller tilpasset bistand.

NAV-veilederne sier at de har veldig mange å forholde seg til i dette arbeidet. De viktigste samarbeidspartnere som blir nevnt er: arbeidsgivere, helsevesenet (fastleger, behandlere ved DPS, miljøarbeidere), tiltaksarrangører, utdanningssektoren (videregående skoler, voksenopplæring, OPUS), bedriftshelsetjenesten, arbeidsmarkedsbedrifter. Fastleger blir nevnt som nøkkelpersoner fordi det ofte dreier seg om brukernes helseutfordringer.

Informantene opplever at samarbeidet stort sett fungerer bra, men at det er muligheter for forbedringer. Informantene trekker spesielt fram utdanningssektoren og fastlegene hvor det er potensiale for klare forbedringer i samarbeidet. I det følgende går vi litt nærmere inn på deres erfaringer med disse to aktørene.

a) Utdanningssektoren

Det varierer hvor mye samarbeid det er med utdanningssektoren. En informant nevner at det er lite samarbeid, og en annen nevner at det er faste møter en gang pr måned med videregående skole, samt i tillegg ekstra møter i enkeltsaker. Denne informanten sier:

«Samarbeidet med skoler fungerer ok, men vi kan hente en del på det. Vi driver og planlegger at vi skal få det til enda bedre. Utfordringer har vært at de som skal være involvert i en elev, at de er der og kan samarbeide. Det er mer å hente på det samarbeidet der»

En annen informant nevner at:

«Skole er en tung organisasjon. Jeg tror det er mulig å hente mye av et bedre samarbeid mellom skole og NAV. Jeg tror det er veldig mye å hente. Vi trenger møtepunkter og at vi deler erfaringer og informasjon, og at vi avklarer hva vi har som mål»

b) Fastlegen

På spørsmål om den viktigste utfordringen i forhold til samarbeidspartnere nevnes både det å få tak i, og det å få til et bra samarbeid med fastlegene. Her handler det også om hvor erfarne NAV-veilederne er, men flere opplever fastlegene som et hinder for å få flere brukere med helsemessige utfordringer ut i arbeid, eller tilbake i arbeid. Legene opptrer ofte som brukers advokat mot NAV og arbeidsgiver. På den andre siden sier veilederne at det stilles store krav til hva fastlegene skal levere og møter de skal delta på. Inntrykket er at det handler mye om å få til gode samarbeidsformer.

Flere av informantene har meninger om hvordan samarbeidet med fastlegene fungerer:

«Her kunne nok NAV som en stor velferdsorganisasjon vært litt tydeligere i forhold til vårt arbeidsfokus, og samhandlet litt mer på systemnivå i forhold til legeföreningen, behandling, institusjoner. Jeg har opplevd i mange år at samarbeidet du får til kommer mye an på den enkelte du møter. Jeg synes det stilles ganske store krav til oss i forhold til å få til et godt samarbeid... jeg har sikkert litt å flyte på fordi jeg har jobbet med dette i mange år og har blitt kjent med mange av fastlegene...her handler det om å være på tilbudssida for å få et bra samarbeid...men det gjør seg ikke selv, det er opp til hver enkelt og hvem vi møter»

«Sånn generelt synes jeg personlig samarbeidet med fastleger fungerer bra, men jeg ser at det har skjedd en del endringer i NAV. Fokus på tett oppfølging og så videre, som gjør at vi stiller større krav til fastlegene. Både kommunikasjon, og at de følger litt med på våres tankeretning. Det er en større utfordring nå enn det var før. Vi er ikke alltid på nett der»

«Det jeg sliter mest med er legene. Det virker ikke som om de er like glad i NAV hele tida. De synes vi krever mye. Nå som det har blitt innskjerpinger i AFP og ufør, så synes jeg at de ikke er glad i NAV. De har ikke tillitt i oss. Det gjør samarbeidet litt vanskelig til tider. Og noen legeerklæringer er ikke så veldig bra utfylt, men her har vi litt oss selv og takke også. Vi har godtatt mange dårlige legeerklæringer opp gjennom åra»

Leger deltar jevnlig på dialogmøter med bruker og NAV-veileder. Enkelte informanter synes det er vanskelig å få organisert møter med fastleger fordi de er mye opptatte og vanskelige å få tak i. Andre veiledere har fått til ordninger hvor dialogmøtene foregår på legekontoret morgenen før legene starter dagen med andre pasienter. Dette blir nevnt som gode løsninger.

4.5 Kontakt og samarbeid mellom NAV og ulike typer virksomheter

Ved begge kontorene har markedsarbeid i betydningen lokal bransjekunnskap et generelt høyt fokus, og veilederne er klare over at tett samhandling med lokalt næringsliv og arbeidsmarked er avgjørende for å lykkes i oppfølgingsarbeidet med sine brukere. Det handler om å være oppdatert på hvilke typer bedrifter som finnes, hvilke arbeidsoppgaver bedriftene utfører, og hva slags kompetanse som stilles til de som skal jobbe der.

Ved det største kontoret er mye av kontakten lagt til et eget markedsteam som tar seg av strategiske bedriftsbesøk og bedriftsundersøkelser, og de har oversikt og inngår avtaler om praksisplasser. NAV Arbeidslivssenter er også ofte involvert, men det kan virke som det av og til kan være noe uklar arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret.

Ved begge kontorene opplever veilederne at de ikke har noen strukturert arbeidslivskontakt, men har kontakt med arbeidsgiver når det skal forsøkes å få arbeidspraksis til en konkret bruker eller brukeren skal følges opp på et bestemt praksissted:

«Jeg har ikke noen strukturert arbeidslivskontakt overhode. Jeg har kontakt med arbeidsgiver i den konkrete saken»

«Jeg har bare kontakt via at noen er i praksis, skal i praksis eller skal på tiltak. De sykemeldte har jo ikke arbeidsgiver⁵ så det jo egentlig bare for tiltak, spørre etter og oppfølging av tiltak. Søkere søker jo jobber selv, så jeg er ikke involvert med arbeidsgiver»

«For meg er det nok mest kontakt med arbeidsgivere, i forhold til å få noen i arbeidspraksis. Utleksling av informasjon, bedriftsbesøk, oppdatering på arbeidsmarkedet og så videre»

Ofte er det brukeren som selv spør arbeidsgiveren eller som selv kommer med forslag til hvilken arbeidsgiver som kan være aktuell når vedkommende ønsker arbeidspraksis.

⁵ Denne veilederen hadde ansvar for å følge opp sykemeldte uten arbeidsgiver

Mye av samhandlingen med virksomhetene skjer pr telefon fordi det tidkrevende å reise ut til virksomhetene. Veilederne ønsker egentlig å følge opp brukere mer på arbeidsplassen, både fordi det er verdifullt å bygge opp kunnskap om virksomheten og fordi det er viktig å bygge nettverk i arbeidslivet. Men i en travel arbeidshverdag med mange krav og forventninger er det mer tidseffektivt og enten følge opp pr telefon eller å ta møte med brukere eller arbeidsgivere på NAV-kontorene.

Veilederne ved begge kontorene sier at de gjerne kunne tenke seg å jobbe mer utadrettet på arbeidsplasser, men det er lite tid til den typen oppfølgingsarbeid. To av informantene sier:

«Det er litt liten tid til å reise ut når du skal følge opp så mange og i tillegg være i mottaket»

«De gangene jeg drar ut på bedrifter, så er det utelukkende positivt, og da tenker jeg at dette burde jeg gjøre mye mer. Vi får til en god dialog. Men det er veldig tidkrevende»

Det som oftest viser seg å være et hinder for å ta kontakt med virksomhetene er at det er andre oppgaver som tar opp tid og ressurser.

Ved det minste kontoret reiste veilederne i større grad ut til virksomhetene:

«Det går mest i telefon og sluttevaluering. Nå har vi funnet ut at vi har lyst til å besøke bedriftene, og prøver å få til oppfølgingsamtaler og personer og forholde seg til. Det er veldig mye positivt rundt det å drive oppfølging i bedriftene i motsetning til her på kontoret, fordi da får man se bedriften, og man kan spørre litt mer rundt om det er bruk for flere osv. Det har bare vært positivt. Det tar mer tid, men det er bare positivt for kontoret tror jeg»

«Her lokalt reiser vi ut. Opplever det som veldig positivt. Per dato er det mest at jeg drar ut når jeg har noen på arbeidspraksis i bedriften, men ønskesituasjonen er jo å dra ut også for å høre hvordan det står til på denne bedriften og så videre»

Om forventninger til rollen som veileder og det å være mer ute på arbeidsplasser sier en informant fra det største NAV-kontoret:

«Den rollen jeg og flere sitter i her, den vil uansett bli kritisert ut i fra forventningene. Det er forventninger om at vi skal være mer ute på arbeidsplasser. Det er forventninger fra NAV selv, om at vi skal være tilgjengelig på telefon til enhver tid. Det er forventet at vi skal skrive masse, ha masse skrivearbeid. Vi skal jobbe med alt det her, og det er ikke mulig. Så der må NAV også ta litt stilling til det. NAV selv er alt for dårlige på å tydeliggjøre hva som er vår rolle. Jeg vil gjerne jobbe mer sånn som det er forventet av meg, men jeg har ikke mulighet til det. Det er ingen som har gitt meg de rammene. Jeg må hele tiden prioritere»

Informantene ble spurt om de kunne si litt om hvordan samarbeidet mellom NAV-kontorene og bedriftene foregår, for deretter å fortelle litt om erfaringene de hadde med samarbeidet med

ulike virksomheter. Hva som var positivt som de ville trekke fram, og gjerne gi konkrete eksempler på tilfeller hvor de hadde lyktes i inkluderingsarbeidet. Det var også et ønske at de skulle trekke fram hva informantene kunne tenke seg annerledes i dette samarbeidet.

Veilederne fra begge kontorene sier at de over tid bygger egne nettverk med virksomheter og etablerer samarbeid med faste personer som de har gjentagende kontakt med. De sier det er viktig å bli kjent med sentrale personer i organisasjoner og ha faste kontaktpersoner ute i bedriftene. Det gjør arbeidet enklere i forhold til å ta kontakt og å følge opp saker i etterkant. En av informantene trekker fram at det er viktig å vise fleksibilitet og se muligheter når man er i kontakt med arbeidsgivere om oppfølging av brukere. Det kan ofte være lettere å gjøre det ved å dra ut til bedriftene. Det handler også om å møte arbeidsgiverne med respekt og profesjonalitet og at veilederen viser en faglig kompetanse på sitt arbeidsområde, og framstår på en trygg og sikker måte. Det nytter ikke å ha en mistenksom holdning til at arbeidsgivere er ute etter å misbruke systemet, men at man heller ikke skal være blåøyd i forhold til det.

En NAV-veileder ved det minste kontoret forteller hvordan vedkommende opplever kontakten med en fast kontaktperson hos en arbeidsgiver:

Jeg kjenner jo mange av de som er i avdelinger i kommunen, så det er lett å ta en telefon og ordne oppfølging. Det er x som oftest finner plassen som brukeren skal begynne på, og så tar jeg over og blir med på neste møte når det er oppfølging. Så jeg er litt heldig der i forhold til de kommunalt ansatte. X gjør mye grovarbeid. Jeg begynner også å bli kjent med sentrale personer ute i organisasjonen, og det er veldig viktig. Det betyr veldig mye, for da er det mye lettere og få til dialog.

Ved det store kontoret forteller en annen informant at:

«Jeg får en mail hvor jeg får oversikt over hvem som ønsker folk i arbeidspraksis og eventuelt kan tilby lønnstilskudd. Så min kontakt med arbeidsgivere blir jo stort sett når vi prøver å få på plass en arbeidspraksis eller når vi skal følge opp den arbeidspraksisen. Det er den kontakten jeg har med arbeidsgivere. Ofte blir det gått ut i fra hva vi vet vi har å tilby eller at vi snakker med brukeren og hører om det er et sted han eller hun kan tenke seg, eller om det er noen vedkommende kjenner, osv., at man går ut i fra hva brukeren/arbeidssøkeren har slags ønsker om arbeidspraksis. Det styrer på en måte hvilke arbeidsgivere jeg har kontakt med, og noen ganger har jeg noen ideer selv, ut ifra hva jeg kjenner til om arbeidsgivere. Jeg pleier å følge litt med i aviser og mitt eget nettverk på hvor det er mulighet for arbeid for mine brukere»

Når det gjelder å koble kontakt mellom bruker og arbeidsgiver, kan dette gjøres på flere ulike måter:

«Hvis det er noen som skal ha arbeidspraksis, så er det jeg eller bruker eller vi sammen som tar kontakt med arbeidsgiver. Så pleier vi å ha et møte hvor vi ordner dette med papirer, for det skal jo registreres, og da prater vi om at brukeren må forsikres av arbeidsgiveren og slik. Så avtaler vi kanskje at vi skal prates på telefonen etter noen dager for å høre hvordan det går og så videre. Så får han kanskje email adressa mi, så

tar han jo eventuelt kontakt hvis det skulle være noe. Så telefon og mail ofte, også hender det jeg tar noen besøk også».

På spørsmål om det er noen typer virksomheter som det er lettere å få til samarbeid med enn andre, antyder flere av informantene ved begge kontorene at det er en forskjell mellom samarbeid i private og kommunale virksomheter. Her er et par eksempler:

«Kanskje det er nesten litt greiere innen private enn i kommunen. De er kanskje litt mere fleksible og ivrige. Små, mannsdominerte bedrifter er litt mere åpne for å ta i mot og gi folk en sjans, “fortid er fortid”, mens kanskje en offentlig kvinnedominert er litt mer skeptisk og litt mer opptatt av regler og slike ting»

«Det er kanskje litt mere systemisert i bedrifter kanskje, at en del da prøver å tilrettelegge for sine egne, og noen tenker på at man kan ta inn noen ekstra. Det kan være både privat og offentlig. Men jeg tror at flere blir ansatt i private bedrifter enn i offentlige, men det er jo bare spekulasjoner»

«..jeg er jammen ikke så sikker på om jeg synes de offentlige går foran som et godt eksempel på det, jeg. Noen av dem er jo positive i forhold til å ta imot en arbeidspraksiskandidat, men de er samtidig veldig klare på at her er det ikke noen stillinger, og her har vi ikke penger og så videre. Så det er positivt at de vil ha noen der en periode, men når det blir snakk om forpliktelser så melder de seg ut. I det private kan det være mindre krevende å få ansatt noen»

På spørsmål om hvordan samarbeidet mellom NAV og bedriftene fungerer, sier informantene at de opplever at det er lett å komme i kontakt med arbeidsgivere, og har bare positivt å si om hvordan de blir tatt imot i arbeidslivet, men at det viser seg vanskelig å få brukerne ansatt etter at en praksisperiode er over. Dette er noe flere tar opp som en utfordring, og som nevnes slik av en informant:

«..det er bare positiv. Problemet kommer jo bare når det ikke er noen jobb i andre enden, men at vi bare får prøvd ut folk. Å ansette er to trinn opp»

Det blir trukket fram at det i samarbeidet med virksomhetene er positivt at brukere får praksis eller jobb. Gjennom kontakt mellom veilederne og arbeidsgivere om brukere på tiltak, får veilederne kontakter som de kan bruke senere, samt erfaring med hvordan arbeidsgiverne ivaretar brukerne som er utplassert i praksis. Flere nevner eksempler på at de har bistått flere brukere i opplæring og praksis og videre til lønnet arbeid. Her er et eksempel:

«En ung mann på bilpleiefirma – det er rene terapien for han å drive på med det. Det er ikke sikkert det blir noe jobb ut av det, men han har kommet seg veldig psykisk, og er veldig stolt av å være der. Han har kommet i gang og arbeidsgiveren har gjort veldig mye bra for han»

Et annet eksempel er utplassering av en bruker i en kommunal barnehage. Det blir også nevnt bilrekvisittbutikk som er flinke til å ta vare på de som er ute i praksis. Det blir av flere trukket fram at det er viktig at brukere får prøvd å være på ordinære arbeidsplasser:

«At folk får prøvd seg på vanlige arbeidsplasser tror jeg har mye å si for selvtilliten deres, og at de får arbeidstøy- de føler seg mer stolt av å være på en vanlig arbeidsplass der de blir sett og anerkjent på en annen måte enn hvis de driver med noe de ikke synes er ordentlig arbeid. Det tror jeg gjør noe bra med folk- at de får den muligheten. Og det at de har mulighet for å få jobb der hvis de gjør en god innsats, og da får de referanser som er mer verdt, og de kan også få flere kontakter»

På spørsmål om hva veilederne kunne tenke seg annerledes i kontakten med arbeidsgiverne, er tid og ressurser til oppfølging noe alle nevner som et dilemma, både i forhold til arbeidsgivere og brukere. Det er et ønske om å følge begge parter tettere opp. De fleste veilederne kunne også gjerne tenke seg mer kontakt og mer besøk ute hos arbeidsgivere. En veileder sier:

«Mer kontakt, mer ute og følge opp. Passe på ikke å bruke opp arbeidsgivere, og passe på at arbeidsgivere er fornøyde med brukere og NAV, tettere oppfølging. I noen tilfeller blir jo praksisplassordningene litt utnyttet, så da må vi som jobber her passe litt på. I den grad noen arbeidsgivere gjør dette bevisst, så synes jeg dette er litt problematisk. At de hele tida leier inn folk i praksis men aldri ansetter noen. Det har det jo vært litt av. Nei, at dem ansetter flere av dem man prøver ut hadde jo vært fint»

Det kom også forslag om at det kunne vært etablert et samlingssted for arbeidsgivere og NAV for å dele generell informasjon som arbeidsgivere har behov for om NAV, f. eks virkemidler som kan benyttes.

En informant fra det minste kontoret sier dette om hva vedkommende kunne tenke seg var annerledes:

«Det blir nok møter for de fleste om de jobber i NAV, kommunalt eller privat. Men et samlingssted for å dele generell informasjon om forventninger arbeidsgivere har til NAV og så videredet kan nok være en del å hente der. For min egen del så jobber jeg med veldig mye forskjellig. Det er så mye vi skal kunne, så da blir det ofte til at vi vet litt om mye...og så har jeg for lite tid til og ressurser da, men sånn er det»

Det er også et ønske at veilederne dokumenterer skriftlig mer av kontakten mellom NAV og arbeidsgivere i Arena, som er NAV sitt dataverktøy for oppfølging og saksbehandling. Dette gjelder alle veiledere fra NAV og Arbeidslivssenterets som er i kontakt med arbeidsgivere.

De fleste informantene sier at det er lite som hindrer dem i å ta kontakt med arbeidsgivere for å få til et samarbeid. En informant sier det slik:

«Det er jo egentlig en prioritering, så det er jo alt det andre som man skal gjøre som er det som stort sett kommer i veien. Det er veldig mye byråkrati som skal gjøres, som gjør at man ikke alltid får hatt så mye kontakt med brukere og arbeidsgivere. Så det er noe med organiseringen. Så kan det jo være noen andre forhold og, men jeg synes ikke det er noe problem å ha kontakt med arbeidsgivere. Jeg kan ikke komme på noe mer som hindrer meg utover det med tid og ressurser»

Det nevnes i tillegg at der det har vært uheldige opplevelser på en arbeidsplass, f. eks at en bruker ikke har blitt godt ivaretatt, så vil denne kontakten ikke blir brukt videre. Det kan også skje at de er redde for «å bruke opp» arbeidsgivere som de har et godt forhold til, og som ivaretar utplasserte brukere på en god måte.

Det er også et hinder for kontakt med arbeidsgiver at det ikke er budsjetttrammer til tiltak om arbeidspraksis, som en informant ved det minste kontoret nevner:

«..når arbeidsgivere står med åpne armer, så er det veldig dumt hvis vi ikke engang har snaue 1500 kroner i måneden til det»

Vi ser altså at informantene i denne studien har fokus på markedsarbeid, men i liten grad har noen strukturert arbeidslivskontakt. Et eget markedsteam tar seg av denne kontakten ved det største kontoret. Veilederne ønsker i større grad å arbeide utadrettet i bedriftene, men mangel på tid og ressurser gjør at oppfølgingsarbeidet i høy grad foregår pr telefon. Over tid bygger veilederne egne nettverk med faste kontaktpersoner i virksomhetene, og de synes de blir godt mottatt av arbeidsgiverne når de tar kontakt. Veilederne kan tenke seg tid til tettere oppfølging av arbeidsgivere og brukere på arbeidsplassen, og at det er lite som hindrer dem i å ta kontakt med arbeidsgivere bortsett fra mangel på tid.

4.6 Suksessfaktorer for å lykkes

Informantene ble spurt om hva de mener er de viktigste suksessfaktorene for å lykkes i arbeidslivet for å inkludere arbeidssøkere og personer som har stått lenge utenfor arbeidslivet inn i virksomhetene. Vi kan her skille mellom forhold internt i NAV-kontorene og forhold som dreier seg om samarbeid med virksomhetene og med fastlegene.

a) Internt i NAV-kontorene

Mer tid til å jobbe tettere på brukerne

Av interne forhold som NAV trenger å forbedre for å lykkes i oppfølgingsarbeidet ønsker veilederne å prioritere mer tid for å jobbe tettere på brukerne ved å ha hyppigere kontakt med disse. Det er også et ønske om å komme tidligere inn i oppfølgingen for å kunne lykkes. En av informantene uttrykker det slik:

«Hverdagen min må bli annerledes. Vi må ha en mer effektiv jobbing, og vi må fange opp folk tidligere. Raskere inn tidligere er kjempeviktig her internt på NAV, og at flere burde få muligheten til å ha tettere kontakt med arbeidsgiver, og at vi ikke blir straffa for det. For det blir vi. Jeg ønsker at det burde bli tatt på alvor. Disse forutsetningene må ligge til grunn. Det handler om organisering, arbeidsflyt, og kompetanse hos den enkelte. Det er jo ikke nok bare å ha tid til det heller, du må møte arbeidsgiver på en profesjonell måte. Jeg kunne ønske at det ikke var så mye rot»

Bedre intern organisering av oppfølgingsarbeidet

Det etterlyses en bedre intern organisering i NAV med en bedre arbeidsflyt og arbeidsdeling ved NAV-kontorene. Organisering blir også trukket fram som noe som kan endres for å få til

bedre løsninger fra flere veiledere. Et aspekt som ble trukket frem, var tettere samarbeid mellom de statlige og de kommunalt ansatte:

«.. alt kan bli bedre. Men det kan hende vi kan oppnå enda mer med å se på organisering. Jeg opplever at det er veldig delt mellom stat og kommune her. Vi samarbeider, men hvis vi jobba litt mer på tvers tror jeg det hadde skapt mer forståelse. Større grad av integrering. Vi jobber jo for at brukerne skal bli mest mulig selvhjulpne».

Bedre arbeidsflyt gjennom å dele informasjon, både mellom kollegaer og mellom veiledere og markedsavdeling og Arbeidslivssenter blir trukket fram som et forbedringsområde internt i NAV av flere informanter:

«Vi burde dele ting litt mere. Hvis vi oppdager noe må vi dele det. Det er dumt hvis alle skal oppdage samme tingen. Ellers så samarbeider vi godt her»

Arena blir nevnt som et dataverktøy som kan brukes for å bidra til bedre samhandling mellom involverte parter i saker:

«...jeg kunne tenkt meg at vi jobba mer likt på Arena og med benken og sånt»

Et annet aspekt er en organisering som muliggjør en bedre utnyttelse av den enkelte sin sosialfaglige kompetanse:

«Det er noe med organiseringen. Når sosialarbeidere som har kompetanse på kommunikasjon og relasjoner i stor grad bruker arbeidsdagen sin på å registrere ting... Mer kontorpersonale til å løse mer sånne registreringsoppgaver og sånn, så ville det kanskje frigjort mer tid til relasjonsarbeid som kanskje dette handler noe om. Jeg mener dette kunne fått en effekt. At man går litt bort fra den generalistmodellen, der alle skal drive med alt».

Bedre informasjon fra NAV om tiltak og virkemidler

Veilederne mener at NAV har mye å vinne på å bli flinkere til å informere om hva NAV kan tilby av tiltak og virkemidler for å inkludere personer som har stått lenge utenfor arbeidslivet. Samtidig er det også viktig å kjenne bedre til hva arbeidsgivere kan tilby i virksomhetene.

En veileder sier dette som et eksempel på hva NAV kan gjøre i forhold til arbeidsgivere og hva som kan forventes av arbeidsgiver:

«...tilby utvidet arbeidskompetanse til lederen på hva innholdet skal være i praksisperioden, og hva NAV skal få tilbake. Brukeren skal kunne få veiledning og en god evaluering etterpå, ikke bare være der og gjøre jobben og så stikke... ().. vi må gi en bedre forståelse av NAVs rolle, og hvorfor vi trenger opplysninger og hvorfor vi må gjøre sånn vi gjør i forhold til helsevesenet»

b) Bedre samarbeid med virksomhetene

Bedre kjennskap og tettere kontakt

Veilederne sier de bør kjenne bedre til virksomhetene og ha tettere kontakt med arbeidsgivere.

En annen uttrykte seg slik:

«Vi i NAV bør vere litt tettere på, fange opp hvis det skulle være noe, slik at arbeidsgiver får en god opplevelse av å gi noen en sjanse. En suksessfaktor i NAV er at man kanskje kjenner litt til arbeidsgiver. At man vet om noen som gir det lille ekstra, der er det hyggelig å jobbe, og der synes de det er helt ok med nerder og personer med Asbergers syndrom osv»

Også andre trakk frem betydningen av inkluderende arbeidsplasser:

«Det må jo være en romslig arbeidsplass, og at de har lyst til å hjelpe noen. At de er gode med folk og behandler folk på en ålreit måte, og at det er et bra arbeidsmiljø er suksessfaktorer for arbeidsgiver»

Mer informasjon fra virksomhetene om hva de kan tilby

NAV-veilederne ønsker seg mer informasjon om hva virksomhetene kan tilby. Ønske om etablering av nettverk og samlinger med arbeidsgivere blir også nevnt av veilederne som mulige suksessfaktorer.

En informant sa det slik:

«Mere kontakt med arbeidsgiver vil aldri være feil. Kanskje opplyse mer om hva vi har å tilby så flere arbeidsgivere hadde vært interessert. Det er ganske mye penger og hente faktisk hvis man prøver å gjøre en innsats med å inkluderes i arbeidslivet. Det er ikke bare markedsarbeid sånn sett, men kanskje mye kommunikasjons-arbeid og sånt utad, og politikk. Spille litt mer på lag med media og sånne ting»

c) Bedre samarbeid med fastleger

Bedre kommunikasjon, samarbeid og mer gjensidig forståelse mellom NAV og fastleger blir tatt fram som forbedringsområder fra flere av veilederne. En informant uttrykte seg slik om hva som kunne bli bedre:

«Kommunikasjon med leger. God kommunikasjon, finne gode løsninger sammen»

Andre informanter gav uttrykk for at samarbeidet med fastlegene hadde utviklet seg i feil retning:

«..mye bedre samarbeid med leger, der har vi mye å hente. Hadde vi hatt litt mer forståelse oss imellom, så tror jeg det hadde vært bedre»

«Tidligere hadde vi veldig god dialog med fastlegene i x kommune her, og jeg så at det funka. Men etter hvert ble det ikke prioritert, og da er det vanskelig å få starta det igjen»

d) Mer selvhjulpne brukere

Veilederne mener også at brukerne bør bli mer selvhjulpne for å lykkes i dette arbeidet. Det kan gjøres gjennom tettere oppfølging av brukerne, men også ved bedre veiledning. Slik uttrykker to av veilederne det:

«At vi kan jobbe tettere på arbeidssøkerne, så de kan gjøre tingene selv...at jeg kan kontakte dem oftere, og hatt dem oftere til samtale. At jeg kunne ha alle jeg følger opp til samtale hver 3. måned. Da hadde jeg fått ut folk fortere»

«Jeg brenner jo litt for veiledning. At bruker skal få tenke selv og få den til å dra resonnement. Vi skal ikke sitte med fasitsvar. Her tror jeg vi har en del å hente. De som tror de ikke klarer noe selv, trenger å føle at de mestrer noe»

Oppsummert ser vi at suksessfaktorer for å lykkes dreier seg for *det første* om interne forhold i NAV, som handler om at veilederne ønsker å ha tid til å arbeide tettere mot brukerne samt behov for bedre arbeidsflyt og arbeidsorganisering. I tillegg ønsker veilederne både bedre kjennskap og kontakt med bedriftene. NAV bør også forbedre informasjon til virksomhetene om tiltak og virkemidler som finnes. For *det andre* dreier det seg om bedre samarbeid med virksomhetene vedrørende inkluderingsarbeidet og mer informasjon om hva NAV kan tilby. For *det tredje* handler det om bedre samarbeid med fastleger med fokus på kommunikasjon og gjensidig forståelse. For *det fjerde* er mer selvhjulpne brukere viktig gjennom bedre veiledning av brukerne.

4.7 Kompetansebehov

Informantene ble spurt om hvordan de vurderte sin egen og kollegaenes kompetanse i forhold til å arbeide med oppfølging av arbeidssøkere og eventuelt hvilken kompetanse som kunne være ønskelig for å kunne gjøre jobben enda bedre.

På spørsmål om de selv synes de har tilfredsstillende kompetanse for å utføre jobben med oppfølging av arbeidssøkere sier noen av informantene:

«I all hovedsak så tenker jeg at jeg har det. Basert på erfaring, tilbakemeldinger fra brukere og samarbeidspartnere, og utdanningsmessig. Men jeg skal nå ikke si at jeg ikke trenger mer, men jeg mener at jeg har tilstrekkelig kompetanse»

«Både ja og nei. Det med arbeidsmarkedet og utviklingen av arbeidsmarkedet og på en måte alle muligheter både i forhold til kvalifisering og arbeid, der har jeg nok ikke nok kompetanse antagelig»

«Man kan aldri få nok kompetanse. Når jeg jobber med så mye forskjellig så er det klart at det er noe jeg er flinkere til enn andre ting, men det gjelder og hele tida å få påfyll. Vi jobber med tunge ting, og må hele tida gi mye av oss selv. Tror det skal lite til for at vi veilederne skal få et løft, siden det er så mye negativt i hverdagen»

Når informantene blir spurt om de synes de andre NAV-veilederne ved kontoret har tilfredsstillende kompetanse, sier to av de:

«Hvis vi ser på kollegaene mine generelt, så er det jo noen som er mer eksperter enn andre. Noen har mer greie på det å få folk i jobb, noen kan mere om gjeldspolitik og noen kan mer om psykiatri. Det er nok litt ulikt fordelt, det har nok fortsatt litt med hvor vi kommer fra og hva slags erfaringer vi har med oss. Men jeg tror alle har noe å bruke i gruppa. Også mange av dem vi sosialkonsulenter følger opp, er såpass dårligfungerende at det handler mer om å få på plass en ok hverdag enn å få dem ut i jobb, så da har vi ikke støtt så mange erfaringer om å få disse jobbene heller»

«Det virker sånn. Det er noen som trøler med å bruke Arena riktig, men på arbeidsmarkedet så virker det sånn»

De fleste av veilederne mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å utføre jobben slik de gjør i dag, men at de allikevel kunne tenke seg å utvikle mere kompetanse på flere områder. De arbeider med komplekse og krevende saker som gjør at det stadig vil være behov for kompetansepåfyll for å mestre arbeidet. Kompetansen er ulikt fordelt ut fra hvilken erfaring de har fra før og hvilken utdanningsbakgrunn de har.

Informantene nevner følgende områder som de har behov for økt kompetanse innenfor:

a) Bedre kunnskap om tiltak og virkemidler

Flere nevner et ønske om å få bedre kunnskap om tiltak og virkemidler som kan benyttes i arbeidet med oppfølging av personer som trenger å få arbeidspraksis. Det er etter det veilederne formidler et omfattende og komplisert område som er krevende å få oversikt over.

En av veilederne fra det minste kontoret nevner på spørsmål om hva slags kompetanse som kunne vært ønskelig for å kunne gjøre jobben enda bedre, at:

«Da tenker jeg på tiltaksmulighetene våres. Vi har veldig mange, så det er litt avhengig av hva vi driver med hvilke tiltak vi bruker. Det er ganske bredt og omfattende, så der er det mye å hente»

En annen veileder fra det samme kontoret sier at:

«Det er viktig å vite om alle midlene vi har, selv om det er lett å bruke de man er vant til»

b) Mer kunnskap om arbeidslivet og utviklingen i arbeidsmarkedet

Fire av fem informanter sier at de har behov for mer kunnskap om arbeidslivet og en oppdatering på endringer som skjer fortløpende i arbeidslivet. De ønsker også mer kunnskap om utvikling på arbeidsmarkedet, og hva kreves av kompetanse for å kunne utføre ulike jobber.

En informant fra det største kontoret bekrefter dette:

«..det med arbeidsmarkedet og utvikling av arbeidsmarkedet og på en måte alle muligheter i forhold til kvalifisering og arbeid, der har jeg nok ikke nok kompetanse antagelig»

Fra det samme kontoret, sier en annen informant:

«Det er mangel på arbeidslivskompetanse..»

De to informantene fra det minste kontoret sier følgende:

«Arbeidslivskunnskap generelt trenger vi selvfølgelig, det er viktig [.....]mer kunnskap om utviklingen på arbeidsmarkedet...ledige stillinger, hva som kreves i ulike jobber av utdanning, hva slags muligheter som finnes...kanskje litt mer kunnskap om sånne uformelle kurs/kortere utdanning...ting som ikke er så krevende»

«Jeg opplever ikke at jeg har nok kunnskap om arbeidslivet. Der og skjer det endringer, så jeg skulle gjerne hatt mer kunnskap for å se muligheter for hver enkelt»

c) Nettverksbygging

Etablering og drift av nettverk blir også tatt opp som et område som er viktig for veilederne og som det kan være behov for å bygge kompetanse på. En erfaren veileder fra det største kontoret nevner at:

«..Jeg tenker at det er veldig viktig med nettverk, men at det blir litt tilfeldig fordi man ikke får jobba strukturert nok, veldig personavhengig»

En veileder fra det minste kontoret sier:

«Det er en fordel med stort nettverk, det er noe man kan bruke som veileder»

På spørsmål om det å skape nettverk er et kompetanseområde, svarte en av informantene:

«Det er kanskje det. Det er ikke noe jeg jobber med og prøver å utvikle, men det er egentlig fornuftig. Det blir ofte at man bruker det man har litt privat, og prøver å tenke ut i fra det. Kanskje man er flinkere til det på kontorer der man ikke har markedsteam, der man er litt mindre spesialisert?»

d) Kompetanse om sykdom og helseproblemer

Kompetanse om ulike helseproblemer; ulike sykdommer, psykiatri og sosiale problemer er noe som flere veiledere blir utfordret på gjennom kontakten med sine brukere og fastleger, og som nevnes som et område som det er behov for mer kunnskap om.

En informant ved det største kontoret nevner det slik:

« jeg har ikke nok kompetanse i forhold til sykemeldingsbiten...jeg ønsker kompetanse i forhold til sykemeldte...i forhold til sykdommer og så videre....helsekunnskap»

En annen fra det samme kontoret svarer dette på det samme spørsmålet:

«Psykiatri, og kompetanse om sosiale problemer»

e) Veiledningskompetanse

Veiledning er et annet område som også nevnes. Kontorene i Oppland har hatt obligatorisk opplæring for alle ansatte i MI (Motiverende Intervju), men det er ytterligere ønske om å utvikle veilederkompetansen for å kunne hjelpe og motivere brukerne på riktig vei.

«Vi driver med sånn MI-greie. Hvis vi hadde vært litt flinkere med de MI-samlingene våre, så tror jeg det hadde vært til god hjelp. Veiledning og samtaleteknikk, og lære å stille de lure spørsmålene»

Dette blir nevnt av en av veilederne ved det minste kontoret som et av flere områder hvor det behov for kompetanseheving.

Kunnskap om å se muligheter for den enkelte bruker ut fra det ståstedet som vedkommende befinner seg på er også sentralt. Ha flere ideer å spille på, og som en av veilederne fra det minste kontoret sier det:

«...man blir litt idèfattig i møte med brukeren, at man ikke ser alle de mulighetene man burde se, at det ikke er den framdriften det burde være, eller at man ikke klarer å få bruker ut i arbeid. Det kan hende det har noe å si hvilken veileder du har»

Hvilken bakgrunn veilederne har fra tidligere i etaten har ifølge en av informantene noe å si i forhold til kompetanse:

«...det virker som om gamle Aetatfolk er mer drevne og tøffe på det å få folk ut i jobb, også kommer de andre litt bak»

f) Datakompetanse

Dataverktøyet «Arena» blir også nevnt av flere som et område hvor det er behov for mer kompetanse. En informant fra det største kontoret uttrykte seg slik:

«Det er noen som træler med å bruke Arena riktig..»

En annen informant fra samme kontor sier:

«Jeg kunne tenkt meg at vi jobba mer likt på Arena»

Organisering av kompetanseutviklingen

På spørsmål om hvordan slik kompetanse kan utvikles svarer flere av veilederne at de kunne tenke seg opplæring sammen med kollegaer, fordi det er praktisk og fordi det de kan hjelpe hverandre med å bli bedre. Andre igjen sier at det enkleste er å få til opplæring på kontoret sånn at alle kan delta. I hovedsak nevnes kortere kurs, gjerne hvor flere fra samme kontor deltar.

Den praktiske tilrettelegging i forhold til mangel på tid og ressurser blir trukket fram som en mulig hindring for å kunne få det til:

«Det som er utfordringen våres hele tiden er ikke mangel på lyst og behov, det er mangel på å få det til praktisk. Jeg har valgt bort en del ting som jeg kunne meldt meg på – for det straffer seg. Kommer vi i en litt anna situasjon hvor du har mulighet for dette uten å bli straffa for det senere, så er det mange flere som gjør det. Det må være gjennomførbart. Også er det litt truende for noen også, det at mange samles og at man må komme med litt meninger og tanker selv også»

4.8 Oppsummering

Gjennom intervjuene ser vi at NAV-veilederne nevner flere sentrale områder hvor de ser behov for økt kompetanse for å kunne følge opp brukerne mot arbeidslivet. Kompetansen som nevnes av informantene dreier seg om et ønske om å få bedre kunnskap om tiltak og virkemidler som NAV disponerer, mer kunnskap om arbeidslivet og utviklingen i arbeidsmarkedet. Det handler om å få mer kunnskap om hvordan man bygger og vedlikeholder nettverk. Kunnskap om sykdom og helseproblemer blir også nevnt som et kompetanseområde, i tillegg til det å kunne se og ha fokus på muligheter for brukerne. Økt kompetanse i veiledning av brukere blir også tatt opp, samt mer kompetanse på bruk av IKT-verktøyet Arena for å kunne utnytte potensialet dette verktøyet har for informasjon og deling.

Med bakgrunn i intervjuene med NAV-veilederne oppsummerer vi at NAV-veilederne er enige om visjonen om arbeidslinja, men at det må utøves skjønn i praktisering av den. Oppfølgingsarbeidet organiseres i stor grad likt ved kontorene, men ved det minste kontoret følges bruker i større grad opp av en og samme veileder. Det er også ønske om bedre informasjonsflyt internt ved kontorene. Brukerne befinner seg i hovedsak innen tre kategorier a) ungdom under 30 år uten utdanning, b) brukere med helseutfordringer, c) brukere med språkutfordringer. Arbeidspraksis, lønnskudd, arbeidsutprøving og AMO-kurs blir oftest brukt som virkemidler i oppfølgingsarbeidet. Samarbeidet med hjelpeapparatet fungerer stort sett bra, men det oppleves et forbedringspotensial i forhold til samarbeid med fastleger og utdanningssektoren.

Markedsarbeid har et høyt fokus, men det er ønske om hyppigere og mer strukturert kontakt med arbeidslivet, bl.a. ved i større grad å pleie kontakten med virksomhetene. Det er et ønske

å få bedre nettverk med faste kontaktpersoner i bedriftene. Veilederne ønsker å følge opp brukere tettere på arbeidsplassen, men det er lite tid til denne type oppfølging når det er mange andre presserende oppgaver.

For å lykkes i oppfølgingsarbeidet må det settes av mere tid og det må bli en bedre arbeidsflyt internt ved kontorene. Veilederne ønsker mer bransjekunnskap og mer kjennskap til virksomhetene. Det er behov for mer informasjon om de virkemidlene og tiltakene NAV-råder over, og hva NAV kan tilby bedriftene. Et bedre samarbeid med fastlegene, og mer selvhjulpne brukere inngår også som suksessfaktorer for å lykkes i dette arbeidet.

Veilederne nevner flere områder som sentrale i forhold til å øke kompetansen for bedre oppfølgingsarbeid, og som relateres til det første forskningsspørsmålet vårt som omhandler hva slags kompetanse NAV-veilederne opplever at de trenger for å følge opp brukerne mot arbeidslivet.

5 Empiriske funn – virksomheter

I dette kapitlet presenteres data fra intervju med fire virksomheter/bedrifter i Oppland. Virksomhetene er valgt ut fra de samme to kommunene som veilederinformantene jobber i. Tre av bedriftene er private, de to minste sysselsetter ca.10 årsverk, men den største har 105,5 årsverk. Den fjerde virksomheten er kommunal.

Dataene som er presentert i det følgende er gruppert i fem kategorier:

- Synspunkter på arbeidslinja
- Virksomhetens sosiale ansvar
- Samarbeid med NAV – beskrivelse og vurdering
- Suksessfaktorer for vellykket inkludering
- Kompetansebehov (hos NAV-veiledere)

5.1 Synspunkter på arbeidslinja

På spørsmål om hvordan satsningen på arbeidslinja vurderes kommer et dualistisk syn til uttrykk. Det synes å være enighet blant våre bedriftsinformanter om at det er viktig at så mange som mulig bidrar til storsamfunnet ved å delta i arbeidslivet. Samtidig ligger det en utfordring der, da arbeidslivets effektivitetskrav ikke alltid er forenelig med arbeidstakere som ikke oppfattes som tilstrekkelig produktive.

En av informantene uttrykker det slik:

«Ja, den er litt sånn begge deler syns jeg. Jeg skjønner at de vil ha alle ut i jobb, problemet der er... der syns jeg litt synd på NAV også, for det er jo mange som de ikke klarer å få ut i jobb, så der skjønner jeg at de sliter. Jeg syns det er litt synd at vi betaler for dem, men vi vil jo heller ikke ha de ut i jobb hvis de er slik. Hvis vi skal ha en her som går her og ikke gjør noe, så blir det også feil, så det er en vanskelig jobb for NAV dette.»

I denne dualiteten kommer også erfaringer med og holdninger om at mange egentlig ikke vil jobbe til overflaten:

«Det er både og, jeg syns det er litt for lett her i landet. Jeg har akkurat hatt en langtidssykemeldt, og jeg er for at det skal trøkket hardere på, for det er mange flere som kan hvis de vil, men det er mange som har lært seg systemet alt for godt og som dermed har det for godt. Jeg har jobbet med noen tidligere som har sagt det at de får like mye ved å gå hjemme, så hvorfor skal jeg jobbe da, sier de.»

Blant våre informanter er det enighet om at Norge fremstår som litt for «snillistisk» når det gjelder holdning til arbeid, og at myndighetene bør legge til rette for sterkere sanksjoner for «unnasluntrere». Samtidig blir det tydelig at bedriftene selv ikke ønsker å ansette personer som sliter med sykdom eller negative holdninger til arbeid. En informant fra den største private bedriften uttrykker dette slik:

«Jeg kan ikke opprette stillinger for syke folk. Nå har jeg 10 stykker som er sykemeldt og jeg kan ikke ha 10 nye folk, det går ikke. Ja, jeg er for det [les: arbeidslinja], men det fungerer ikke her.»

Informanten fra kommunal sektor er den som eksplisitt gir arbeidslinja mest positiv støtte:

«Ja jeg støtter arbeidslinja. Alle har noe å bidra med. Alle greier litt. Jeg ser i grunnen ikke noen vanskeligheter med det. Vi får til det meste i et sånt system som vårt. Vi strekker oss nok litt lengre enn det private arbeidslivet. Vi vekker de som trenger det om morgenen, og henter dem osv.»

Samtidig gir vedkommende tydelig uttrykk for at også i kommunal regi går det en grense:

«Vi har jo en grense vi også. Nok en nok, og hvis du ikke fyller de kravene vi har, så blir de tatt ut. Det skjer jo av og til for vi har jo noen som har så liten vilje, eller ikke er så godt utstyrt at de passer inn i arbeidsoppgavene.»

En sterkere satsing på arbeidslinja ønskes med andre ord velkommen av våre informanter, men samtidig er det klare grenser for hvor langt de som arbeidsgivere kan strekke seg i inkluderingsarbeidet.

5.2 Virksomhetenes sosiale ansvar

Det er et viktig mål i Norge i dag at flest mulig skal være i arbeid og færre på stønad.

Bedriftsinformantene ble spurt om i hvilken grad deres virksomhet føler et ansvar for å bidra til å realisere dette målet.

Informantene uttrykker en forståelse for at alle parter har et ansvar, også bedriftene. Samtidig er de opptatt av å få forståelse for at de ikke kan drive «veldigighetsarbeid» heller. Det er hard konkurranse i arbeidslivet, noe som medfører at alle lønnsutbetalingene må være bærekraftige ut fra produksjon. Skal noe mer gjøres, forutsetter det et sterkere og mer entydig initiativ fra myndighetene. En av informantene verbaliserer det slik:

«Nei, altså vi må få et initiativ fra en regjering eller noe for å få noen til å gjøre noe. Vi kunne kanskje bidratt med vaktmestertjenester for å få de ut i jobb eller noe. Alltid behov for noen. Vi må vite hva vi skal gjøre, tvinges til det. Hvis vi hadde fått innspill til det, så kunne vi vært med og bidratt til å få folk ut. Det handler om å få den ballen sparket over.»

På oppfølgingsspørsmål bekrefter denne informanten at de kunne tatt inn flere hvis de hadde fått flere forespørsler.

Synet på virksomhetenes sosiale ansvar, og hvordan dette ansvaret kan operasjonaliseres har flere vinklinger. En bedrift forteller om hvordan de har jobbet hardt for å få til en intern kultur hvor langtidssykemeldte og andre som ikke er i arbeid, har et sted å komme til som gjør hverdagen mer sosial og inkluderende:

«Veldig mange av dem som er på langtidssykemelding, og andre også, er hos oss hele tiden likevel. De kommer på kontoret og sitter og prater. Jeg trenger ikke ta en telefon engang. Egentlig skal man jo gjøre det hver 8. uke eller hva det nå er for noe, men her snakker jeg med dem i hvert fall en gang i uka. De kommer ikke bare inn for å levere sykmeldingen liksom. Her setter dem seg ned. Til tider kan det være litt irriterende også, hvis man har anna å gjøre. Men vi har bra samhold her. Sånn har det vært i mange år [.....] Vi kan bli forstyrret når som helst. Av og til tror jeg dem gjør det med vilje også for de ringer ofte her mellom halv tolv og tolv, da vi har matpause. Døra mi er alltid åpen. Jeg lukker aldri døra mi. Vi tar oss alltid tid, og det tror jeg har mye å si. Fra min gamle jobb var jeg vant til at var dem sykmeldte, så så jeg dem aldri, men her er dem støtt.»

Sosiale tiltak både i bedriften, men også i nærmiljøet fremheves som prioriterte:

«Vi har egen veteranklubb, og vi har jo treningstilbud innen firmaet da. Også ringer jeg ofte for og får de som er sykmeldte med på lokale tiltak, stå på stand eller være vakt på skysstasjonen og sånne til. Jeg liker å få dem i gang.»

En del av det sosiale ansvaret handler også om inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet som etniske minoriteter og funksjonshemmede. Vi spurte informanten fra den største bedriften i utvalget om de har fokus på fremmedkulturelle som arbeidsgruppe:

«Vi tenker ikke så mye på det. Vi ansetter dem vi syns er best vi – helt enkelt. Om den er mørk, eller hvit eller brun eller rød, det spiller ikke noen rolle helt ærlig. Og av de siste 10 ansatte er sikkert 7 av dem fra utlandet.»

På oppfølgingsspørsmål om hvordan de forholder seg til funksjonshemmede arbeidssøkere var svaret:

«Tja, med en viss funksjonshemming ja. I arma eller noe sånt, hvis de har det i beina så sliter dem jo, men det er jo noen som har hemninger da. Det er jo et vanskelig yrke og det er ikke så mange som søker. Vi utelukker dem ikke i annonser eller sånn. Klarer dem å kjøre og er flinke folk så går det som regel greit.»

Svarene vi fikk på spørsmålet om virksomhetenes sosiale ansvar, tyder på at dette er et vanskelig spørsmål for bedriftene å gi noe klart svar på. Svaret har både en prinsipiell og en praktisk side. Som prinsipp er det lett å være enige om at alle har et sosialt ansvar, men i den praktiske hverdagen hvor beinhard økonomiske realiteter spiller inn, er det begrenset hvor stort sosialt ansvar bedriftene kan ta uten at initiativet og virkemidlene er tydelige fra myndighetenes side. Samtidig så vi flere eksempler på hvordan enkelte bedrifter var svært bevisst på at et sosialt ansvar også handler om å gjennomføre sosiale tiltak på arbeidsplassen, samt å initiere tiltak i nærmiljøet.

5.3 Samarbeid med NAV – beskrivelse og vurdering

Bedriftene vi har intervjuet rapporterer primært om samarbeid med NAV når det gjelder sykefraværsoppfølging, men vi finner også eksempler på samarbeid omkring ordinær rekruttering, permitteringer, arbeidsmarkedsopplæring (AMO), arbeidspraksis og tilsetting med lønnstilskudd. To av bedriftene i vårt utvalg er IA-bedrifter. Den kommunale representanten er i en naturlig særstilling, da han som sysselsettingskoordinator i kommunen samarbeider tett med det lokale NAV kontoret om mange utplasseringer pr år.

Sykefraværsoppfølging

Alle representantene fra de tre private bedriftene har relativt mye erfaring fra samarbeid om oppfølging av langtidssykemeldte med ulike NAV kontorer. En fellesnevner for bedriftene er at hovedarbeidet som utføres er fysisk krevende, i tillegg til relativt høy gjennomsnittsalder. Korttidsfraværet ble ikke beskrevet som et problem i noen av bedriftene. Samarbeidet med NAV er knyttet til det NAV-kontoret hvor den aktuelle ansatte har bostedsadresse. Samarbeidet beskrives primært som skjemautfylling og innkallinger på oppfølgingsmøter på NAV.

Bedriftsinformantene vurderer dette samarbeidet som til dels komplisert og ineffektivt i forhold til tid. Spesielt samarbeidsmøtene oppleves som tidvis nytteløse. En informant ga oss følgende eksempel:

«Jeg kan ta et godt eksempel.. jeg synes de [les: NAV] kan være vanskelige av og til. Jeg har en ansatt som har gått og ventet lenge på et svar fra fylkeslegen fordi han har hatt et ubehag under kjøring. Han har blitt tatt fra lappen, og har gått snart 8 måneder og venter på svar og fikk innkalling fra NAV til møte. Og jeg vet jo at det ikke er noe vi får gjort, han får ikke lov til å jobbe. Det har jeg prøvd å forklare og det er en liten tur for meg å dra dit⁶. Det endte med at jeg dro til NAV-kontoret, var der i 5 minutter og dro igjen. De sa at «det var jo bare sånn det var». Det er sikkert riktig, men jeg blir litt irritert over at det er slik, både de og jeg vet svaret på forhånd. Og da lurar jeg på hva skal vi med NAV møter, da kan vi heller ta det på mail, føler jeg, eller telefonmøter.»

Den enkelte NAV veileders pragmatiske tilnærming og holdning til bedriftens synspunkt er avgjørende for hvordan dette samarbeidet oppfattes. En av informantene forteller om et samarbeidsmøte om sykefraværsoppfølging vedkommende opplevde som positivt:

«Har dessverre hatt et par sykemeldinger som krever oppfølgingsmøter, som for øvrig var meget positivt fra NAVs side. De støtta arbeidsgiver og ikke den sykemeldte, det var veldig positivt.»

En annen informant har en lignende opplevelse:

«Var på et oppfølgingsmøte, og hun [les: veileder på NAV] var beintøff. Hun sa det som jeg håpet at hun ville si, men som jeg aldri i verden trodde hun skulle si. Da

⁶ Det aktuelle NAV kontoret det her refereres til ligger en times biltur unna bedriften.

klienten sier at ” jeg må snakke med lege først ”, sier hun: men det er du som vet hvordan formen din er, det vet ikke legen. Det synes jeg var veldig positivt.»

Opplevelsen av at NAV representanten også tar bedriftenes perspektiv og behov på alvor betyr mye. En sentral tredjepart i sykefraværarbeidet blir fremstilt som gjennomgående fraværende. Manglende oppfølging/ involvering fra legenes side er våre informanter opptatt av:

«Jeg har enda faktisk ikke vært på et møte hvor legene har deltatt på, men det står jo i innkallingen.»

På spørsmålet til en annen informant om bedriften hadde blitt kontaktet av leger utover samarbeidsmøtene var svaret:

«Aldri hørt noe. På oppfølgingsmøter så har jeg forlangt at klienter kan gjøre andre ting, men får aldri tilbakemelding på noe, aldri hørt noen ting.»

I tillegg til legenes fravær på samarbeidsmøter, kom det frem noen synspunkter knyttet til om legestanden har en litt for lav terskel for å sykemelde arbeidstakere.

«Jeg synes at doktorene har alt for mye makt. Jeg synes de sykemelder alt for lett.»

Rekruttering og arbeidspraksis

De tre private bedriftene oppgir at de ved noen anledninger har brukt NAV sine tjenester når de skal rekruttere nye medarbeidere. Samarbeidet har da primært gått ut på at de har fått lister over aktuelle arbeidssøkere innenfor de yrkesområdene det søkes etter.

Denne ordningen vurderes som nyttig ved at det er fint at NAV har lister og oversikter over potensielle kandidater. Samtidig pekes det også på erfaringer med en noe mangelfull oppfølging fra NAV-veiledernes side.

En informant uttrykker det slik:

«De [les: NAV] har jo liste over mange, men det var veldig lite interesse for dem å komme ut i jobb. Og mange av dem vi ringte var dessverre ruspåvirket da vi ringte. Jeg måtte ringe dem selv. Jeg skjønner at de ikke skal være Adecco eller vikarbyrå, men synes de kunne vært mer behjelpelig med å finne folk. For når jeg har ringt til 20 personer så er det litt frustrerende.»

Manglende oppfølging fra enkelte NAV-veiledere er en gjenganger i flere av refleksjonene rundt samarbeidsarenaene. En informant forteller om en kandidat de har hatt på arbeidspraksis i 6 måneder uten at noen på NAV har ringt for å følge opp:

«Klienten har vært selvgående, men jeg har sagt til de [NAV] at jeg synes det er litt rart at jeg ikke har hørt noe fra dem. Og da kommer jo bomba etterpå når det ikke fungerer. Da er det jeg som må ringe og si at han her kan vi ikke ha her for at han passer ikke inn her. Og da blir de helt overraska for de tror han skal få fast jobb. Men da sier jeg, hvorfor ringer dere ikke da før jeg tar kontakt. Litt blandet erfaring der

altså. Når du ikke hører noe på et halvt eller nesten ett år, og har en som er i arbeidspraksis så er det for lenge.»

Variasjoner i møte med den enkelte veileder og det enkelte NAV-kontor

Det pekes på store variasjoner i måten de har blitt møtt på av ulike veiledere på. En informant sier det slik:

«Det er flere forskjellige fra NAV....noen er interesserte, men noen er der fordi det står på timeplanen at de skal gjøre det. Mens andre er interesserte og veldig, veldig flinke og drar ut og er positive, og sånn sett synes jeg det er 50/50 eller 70/30. Veldig stor forskjell på interessen deres.»

En informant er opptatt av at noen av veilederne i NAV er litt for mye preget av et tilsynelatende «systempress» for å få folk raskest mulig ut i jobb, og at for mye hastverk kan virke mot sin hensikt:

«Det er litt varierende. Det er veldig personavhengig. Noen er veldig preget av NAV systemet, at alle skal ut for enhver pris. Noen er ikke klare for det da de blir sendt ut. Burde nok vært gått noen flere runder med utredninger og sånt. Det blir en voldsom nedtur hvis du skal prøves ut i arbeid, og ikke får det til. Da kan du tryne helt og må starte på nytt. Noen veiledere er litt for mye opptatt av statistikken i forhold til å få folk ut. Verken helse, sinnstilstand eller kunnskap blir tatt på alvor. Vi håper at det går bra liksom.»

Alle bedriftene, med unntak av den kommunale representanten, har erfaring med samarbeid fra flere NAV kontor, også utenfor Opplands grenser. Informantene var generelt opptatt av hvor forskjellige de ulike møtene med NAV oppleves ut fra hvordan de ble møtt og fulgt opp av det enkelte NAV kontor og den enkelte NAV veileder.

«Mer vilje til hjelp fra Bergen. I Oslo-området var det helt håpløst. Men i Bergen var det ei dame som prøvde å prate i samme retning som meg, og det virket som de var mer villige til å hjelpe meg der»

På spørsmål om hva det var med henne som gjorde at du fikk mer hjelp, var svaret:

«Det er ganske enkelt, det var innstillingen hennes som var mer positiv, at hun ville hjelpe. Hun ringte tilbake, det gjorde ikke de andre. Det var grunnholdningen og sånn er det jo ofte. Hun var blid og imøtekommende og det var veldig fint for meg.»

Det kom frem ulike synspunkter i vårt utvalg om betydningen av å redusere antallet kontaktpersoner bedriften må forholde seg til på NAV. En informant formulerer seg slik:

«Jo, færre jeg har å forholde seg til, jo, bedre er det jo. Da vet man at det fungerer.»

En annen informant vektlegger hvor viktig det er at arbeidsgiver får mulighet til å bygge opp et tillitsforhold til NAV-veileder og det gjøres enklest ved at arbeidsgivere kun har en kontaktperson på NAV å forholde seg til.

«Når det gjelder NAV så er det viktig at arbeidsgiver bare har en kontaktperson å forholde seg til. Da kan man kanskje møtes i andre sammenhenger også, etter møter for eksempel, for å diskutere litt overordna saker – uten at den ansatte var der. De jeg har god kjemi med prøver jeg å oppsummere med litt etterpå, om hva vi tenker og om vi har samme synspunkt, og det har vi jo ofte.»

En tredje informant svarer at det spiller ingen rolle om vedkommende har kontakt med forskjellige veileder på NAV.

De positive erfaringene

Bedriftene har også positive fortellinger om samarbeidserfaringer å by på. I kraft av å være driftsleder på en større transportbedrift, fortalte den ene informanten om et nyetablert samarbeid med NAV rundt et AMO-kurs for nye sjåførere. Informanten får være med å intervju og plukke ut deltagerne som får plass på kurset. Som gjenytelse tilbyr bedriften de nyutdannede sjåførene arbeidserfaring gjennom engasjementer i den grad de har kapasitet. Informanten fremhever dette samarbeidet som konstruktivt og fruktbart både for NAV, for bedriften og for de nye sjåførene på markedet:

«Vi har inngått en avtale med NAV som gjør at vi faktisk skal være med i prosessen for de som skal ta førerkort. Vi trenger alltid noen nye når det nærmer seg sommeren, og ved å være med å intervju så får vi muligheten til å være med å bestemme hvem vi vil ha. Det samarbeidet startet egentlig ved at jeg var på et møte om sjukefravær, og da møtte jeg ei dame som hadde 50 – 50 fraværs oppfølging og annet på NAV og etterpå det har vi hatt veldig mye kontakt. Vi har egentlig vært litt skeptiske til å bruke NAV for de har gått lenge arbeidsledige og det er jo alltid en grunn til det, tenker jeg da. Men nå har vi fått inn et par stykker [les: sjåførere] som har kommet fra NAV som er veldig, veldig bra. Jeg kan nesten gå så langt som å si at han ene er den beste vi har her. AMO-kurset er det NAV som arrangerer og så får vi være med på intervju.»

Vi ser her hvordan et mer eller mindre tilfeldig møte mellom informanten og en veileder på NAV skaper en konstruktiv samarbeidsarena. Det blir også tydelig hvordan dette samarbeidet har bidratt til å endre informantens holdninger om «de som kommer fra NAV».

Informanten fra kommunen forteller om ved-senteret som sysselsetter psykisk utviklingshemmede og unge drop-outs fra videregående skole – stort sett gutter – som er vanskelig å få ut i ordinært arbeid. Deltagerne avlønnes med individstønad under tett oppfølging fra NAV. Dette er et samarbeid som fungerer veldig fint. Arbeidet er enkelt og kan til tider bli litt ensformig. Men som motivasjonstiltak, spesielt for de unge urolige guttene, legges det til rette for at deltagerne får lov til å mekke bil på kommunens bilverksted ved ellers tilfredsstillende fremdrift.

En annen informant svarer følgende på spørsmålet på hva han ville trekke frem som positivt i samarbeidet/kontakten med NAV:

«Jeg ser jo at det er mange som kanskje er i en litt slapp periode, og får en «drive» til å komme i gang igjen. Hvis du er blitt oppsagt og gått litt i dvale. Det er veldig mange som har godt av å komme ut og få litt sosial trening.»

At NAV har en viktig funksjon som pådrivere for å få mennesker i arbeid er det stor enighet om blant våre informanter. De økonomiske støtteordningene til NAV oppleves også som positive:

«Vi har en som skal begynne her i 100% stilling etter å ha gått gjennom NAV ett år, så det har fungert veldig bra. Han har vært på arbeidspraksis i 1 år og nå er det 3 måneder hvor vi betaler 50% av lønna, og kanskje en fornyelse med 3 måneder i 2014, og deretter betaler vi alt. Vi er veldig fornøyd med det.»

Men selv om tilskuddsordningene i «virkemiddelpakka» fungerer fint i mange tilfeller, vil ingen av informantene være med på at tilskudd av penger er det mest motiverende argumentet for å samarbeide med NAV. En av dem antydte endog at det var litt absurd at de som bedrifter skulle få ekstra betalt for å ha «gratis arbeidskraft» gjennom arbeidspraksisordningen.

Hvordan initieres samarbeidet?

Hvordan et samarbeid mellom bedrift og NAV initieres, var et spørsmål vi ønsket å finne ut av. Svarene vi fikk på dette, tyder på at det som oftest starter med en telefon fra NAV, men at det i mange tilfeller også er bedriftene som har behov for å få snakke med en bestemt veileder på NAV. En av informantene er opptatt av logistikken i så måte, et system som oppleves som kronglete for arbeidsgivere:

«Også er det et forferdelig system for å få tak i noen i NAV da. De er jo en innelåst avdeling [... ..] Hvis du skal gi en beskjed på NAV så er det forholdsvis tungt. Da du har dette ene telefonnummeret og vi må slå inn fødsels- og personnummeret på oss selv for å komme gjennom. Det er en litt tung sak. Det hender jo at det dukker opp ting som gjør at du må gi raske beskjeder til enkelte saksbehandlere. Da må vi ringe det som er NAV nummeret. Og da kommer du et eller annet sted i Norge, og kø og greier. Det er trasig»

Oppsummert ser vi at samarbeidsarenaene mellom NAV og det øvrige arbeidslivet er varierte og mangfoldige. Sykefraværsoppfølging kommer alle virksomheter i befatning med, men andre berøringspunkter, som rekruttering, arbeidspraksis, lønnstilskudd m.m. er mer tilfeldige ut fra bedriftenes og NAVs behov i enkeltsaker.

Virksomhetenes vurdering av samarbeidet synliggjør hvordan møtet med den enkelte veileder og det enkelte NAV-kontor preger oppfattelsen av samhandlingen. Virksomhetene har flere positive fortellinger om samarbeid med NAV å komme med. Generelt etterlyses mer smidighet fra NAVs side i sykefraværsarbeidet, større tilgjengelighet, at veilederne er aktive og oppsøkende og har evnen til å se saken fra bedriftens perspektiv.

5.4 Suksessfaktorer for vellykket inkludering

Hvordan vi skal lykkes med en arbeidsrettet brukerinkludering i arbeidslivet er et stort og komplisert spørsmål. Vi spurte bedriftsinformantene om deres oppfatning av de viktigste suksessfaktorene for å lykkes i arbeidet for å inkludere arbeidssøkere og personer som har stått lenge utenfor arbeidslivet.

En av informantene er opptatt av at potensialet for å få flere ut i jobb er stort, men det krever en ekstra innsats fra NAV side:

«Jeg tror NAV må komme mer på banen sjøl og ta mer kontakt med bedrifter. Jeg tror det er utrolig mange som kunne kommet seg ut på den måten. Jeg vet at det er mange bedrifter som har NAV klienter som er ute og de kan få fast jobb. Så jeg tror NAV kan ta kontakt med bedriftene for å høre om det er noen som har behov. Det er lettere for mange bedrifter å få drahjelp på den måten i stedet for å søke etter folk sjøl og kjøre full lønn. Det tror jeg mange gruer seg til... det er vanvittig mange bra folk som er arbeidsledige og det er mange grunner til at de er arbeidsledige. Den eldste vi henta inn var 58 år og jobba her til han ble pensjonist. Han hadde mista jobben for at bedriften ble lagt ned, og da er det jo tungt ikke å ha jobb i den alderen.»

Den enkelte NAV veilederes tilnærming til og evne til argumentasjon overfor arbeidsgivere kan bety mye. Her ser vi et eksempel på dette:

«Det er jo ikke så ofte vi har hatt kontakt [med NAV]. Men etter denne siste, så vil jeg ta kontakt oftere enn jeg har gjort før. Jeg har tidligere sett på det mest som utnyttelse av systemet rett og slett, for jeg vil ikke være slik at jeg vil kaste folk ut etter 3 måneder (.....)Vi skal prøve å få folk ut i jobb. Men etter en samtale med han på NAV så fikk jeg et annet syn.... hva som var mest lønnsomt i stedet for at han [bruker] skal gå hjemme.»

En annen informant peker på faremomentet ved at enkelte NAV ansatte kan være litt for raske til å sende langtidsledige ut:

«Ikke dytte ut folk som ikke er klare for det. Vi ser at hvis vi har hatt et mislykka forsøk på en arbeidsplass, f.eks på et sykehjem eller i en barnehage, med en person som ikke var klar, så er det mye tyngre å komme med en ny kandidat neste gang. Da må den virkelig bevise.»

Ikke bare er det uheldig for den det gjelder, men det kan også bidra til at arbeidsgivere blir mindre innstilt på å bidra i inkluderingsarbeidet i neste omgang.

En annen informant vektlegger motivasjonsarbeidet som må gjøres både fra NAV og fra andre parter rundt de som har vært utenfor arbeidslivet en stund:

«Å motivere er det aller viktigste. Det ser du fort på personen om den er motivert. Jeg ser veldig lett hvem som kommer tilbake eller ikke. Jeg ser det på holdninga. Selv om det bare er 5 måneder til man skal gå av med AFP, så skal du ikke tenke sånn at du aldri kommer tilbake. Sånn kan man ikke tenke. Det er 5 måneder igjen og selv om du

har vondt i ryggen nå så er det ikke sikkert at du har det om tre. Vi har også andre som har gått av med AFP, som bare drømmer om å komme tilbake. Jeg tror motivasjon har veldig mye å si, også at de ikke føler at de er kasta ut. Selv om jeg kan si dem opp etter 12 måneder, så gjør jeg jo ikke det. Vi sier dem aldri opp. Å være med å motivere er viktig.»

På spørsmål om hvordan de jobber med å motivere, svarte han:

«Det er mye med å være positiv. Jeg prøver å være positiv med de som jeg ser er negative. Det kan jo ikke være noe gøy å være hjemme, jeg ser jo at de legger på seg, at de har blitt for glad i livet osv. men det kan jeg jo ikke si. Det går jo ikke å si alt du tenker. Jeg sier jo heller at de må komme seg ut og sånn. Jeg tror i grunnen at det er nok at de føler seg hjemme her og får lov til å komme hit så mye de vil, det er motivasjon nok. At vi aldri sier at vi ikke har tid. Det gjør vi bare ikke her.»

Oppsummert ser vi at et godt inkluderingsarbeid innebærer mange dimensjoner. Fra bedriftenes perspektiv er det tydelig at NAV ansees som en representant for et offentlig system som må ta størsteparten av ansvaret. I dette arbeidet er den enkelte NAV-veilederes innsalgjobb overfor arbeidslivet sentralt. At veilederen fremstår som aktiv i sitt markedsarbeid, oppsøkende overfor bedriftene ved utplasseringer/ arbeidspraksis m.m. og dyktig på å vurdere rett tidspunkt for arbeidsutprøving er avgjørende suksessfaktorer. Motivasjonsarbeid overfor den enkelte arbeidssøkeren/-takeren er også et viktig stikkord. Her kan bedriftene bidra, blant annet ved å legge vekt på å fungere som åpne sosiale arenaer for langtidssykemeldte og andre som står utenfor arbeidslivet.

5.5 Kompetansebehov

Til slutt i intervjuene spurte vi virksomhetsinformantene eksplisitt om hvordan de vurderer den kompetansen NAV-veiledere har i forbindelse med arbeid for å få arbeidssøkende inn i arbeidslivet, og videre hva slags egenskaper og kompetanse en god veileder i NAV bør ha for å være god veileder.

Våre informanter gir uttrykk for at det er litt vanskelig å svare på dette spørsmålet, da de ikke helt har den nødvendige innsikten i hva NAV-veiledere faktisk har av kompetanse. De fremstår likevel som relativt enige om at NAV-veilederne generelt kan ha litt å hente på å skaffe seg mer lokal bedrifts- og bransjekunnskap og markedskompetanse. En av informantene sier det slik:

«Jeg har for lite greie på hva de kan, men tror de kan sette seg inn i de lokale bedriftene og hva de gjør. Det var veldig positivt med han siste som kom fra NAV, han visste litt. Så det er bra om de gjør litt research før de kommer. Da trenger de jo ikke nødvendigvis komme hit neste gang, for da er det litt mer plankekjøring.»

Her pekes det også på at gevinsten av et skikkelig grunnarbeid i starten kan bety enklere oppfølging i neste runde.

En av de andre informantene ordlegger seg som følger:

«Jeg føler av og til jeg kommer til NAV at de ikke vet hva slags bransje jeg jobber med. Jeg får ofte spørsmål om hva vi driver med når jeg kommer ned på der. Det hadde jo fint om de satt seg litt i saken på forhånd, før samtalen. Og av og til kanskje litt mer sosiale antenner. Noen føler jeg bare er der for å være der. At den arbeidstakeren bare er et nummer i permen. Men samtidig har de mange å forholde seg til da. Jeg vil nå beskytte dem litt også da.»

I tillegg til bransjekunnskap antyder denne informanten erfaring med manglende sosial kompetanse og evne til å vise omsorg blant enkelte NAV veiledere.

Informanten fra kommunal sektor er også opptatt av en noe mangelfull og oppdatert bransjekunnskap, i tillegg til mer generell kompetanse om omstillinger i arbeidslivet:

«Det kan hende at noen har sittet litt vel lenge bak pulten sin. Det har vært mange forandringer i arbeidslivet. Selv i en kommune er det krav til effektivitet. På vedlikeholdsavdelingen tar vi inn mange, men vi har styrte budsjetter og krav til alt som skal gjøres. Og det er jo mange vi får fra NAV dit da som ikke akkurat bidrar til plussregnskap. Men jeg tar dem jo fort ut jeg da som er så tett på systemet.»

På et oppfølgingsspørsmål om kunnskapen om arbeidslivet generelt er god nok hos NAV veilederne, svarer samme informant:

«Tja, den er vel stort sett det. Men de tror vel stort sett at vi i kommunen er mer villige enn vi er. Og der har det skjedd mye de siste årene. Vi blir jo mer og mer like det private og har krav på oss om effektivitet osv.»

At flere NAV veiledere oppleves som kompetente på mange viktige områder ble også tydelig i vårt utvalg:

«Generelt er de flinke til å motivere ungdommen synes jeg, kanskje med unntak av gjengangerne da. Der kunne de nok ha gått litt dypere. De har veldig fokus på disse drop-out greiene. Og det er jo bra da.»

På spørsmålet om det er noen type kompetanse de synes de mangler eller de synes de skulle hatt mer av, svarer en informant:

«De kunne jo gjerne vært litt mer «på hugget» etter en periode. Være med ut og se hvordan de har det. Et fellesmøte ute på arbeidsplassen. Få litt mer innblikk i hva som skjer. At de ikke bare blir sittende bak skrivebordet.»

Videre vektlegger vedkommende:

«Det som er veldig nyttig, er hvis de gir alle opplysninger med en gang. Hvis de har noen sykdomsgreier, men vi får beskjed fra NAV- veilederen at dette er en høyst oppegående person, også kommer liksom problemene etter hvert. Arbeidsgivere har behov for å vite hva som gjelder om denne personen. Ellers blir det bare tull.»

Det oppleves som viktig at NAV veiledere ikke holder tilbake relevant informasjon.

En annen informant legger til:

«Man kan ikke forvente at NAV-arbeiderne vet noe om alle bransjene, men det er mer generelt at de tar kontakt og er imøtekommende.»

I tillegg til nødvendig bransjekunnskap, pekes det også på behovet for systemkompetanse om egne skjema og virkemidler:

«De må i hvert fall kunne finne fram i NAVs egne skjema. De må sende oss oversikt over edru personer, de må forstå at det må være edru personer som rekrutteres til stillinger. Det må også være personer med gyldig førerkort, det må sjekkes ut før de sendes over til oss.»

En informant snakker mye om en spesiell veileder som vedkommende har svært god erfaring med. Vi spør om han kan du si litt mer om denne veilederen i NAV, og hva det var med henne som gjorde at han følte at det fungerte så bra. Her er svaret:

«Hun var kjempeengasjert. Hun er litt opp og frem i NAV systemet. Hun er helt annerledes enn de andre i NAV. Veldig, veldig engasjert. Hun kommer fra litt sånne salgssyrker fra før. Hun er godt utdanna og har lyst til å bidra. Du ser at hun har litt «go». Når hun er så engasjert, så blir jeg det også. Hun vil ha folk ut i arbeid og er kjempehyggelig. Hun kommer med de riktige spørsmålene under sykemeldingssamtaler. Hun ser ikke på klokka. Da må heller de neste vente litt, istedenfor at vi skal være ferdig 10 minutter før for å rekke en kaffekopp.»

På spørsmål om hva han mener er de rette spørsmålene i sykemeldingssamtaler, sier han:

«Spørsmål som får arbeidstakeren til å følge seg litt viktig selv om han er syk. Hun styrer samtalen ut fra hvordan personen oppfører seg når den kommer inn. Hun er en som kan plassere personen der eller der for å føle seg trygg og ivaretatt. Jeg har hatt et par stykker som har vært kjempeskeptiske og banner dette opp og ned: hvorfor skal jeg til NAV, og når de har vært hos henne så kommer de ut med et helt annet syn. Kanskje hun er en gudinne eller noe sånt. Hun er jo ny og mange av de andre har vært der i 20-30 år og da er det vel fort gjort å miste litt interesse.»

Som en oppsummering kan vi gruppere de mest sentrale kompetanseområdene for NAV veilederne sett fra virksomhetsrepresentantenes ståsted, i fem hovedkategorier:

a) Lokal bransjekunnskap og god markedskompetanse

Lokal bransjekunnskap forstås først og fremst som kjennskap til de lokale bedriftene, hva de produserer, hvilke yrkeskategorier de sysselsetter og hvilke fysiske og psykiske forutsetninger som må være på plass for å kunne få et ansettelsesforhold/ gjøre nytte for deg i bedriften. Markedskompetanse oppfattes litt bredere, det innebærer kunnskap om arbeidslivet generelt, samt at det også inkluderer en sosial samhandlingskompetanse som glir over i de to neste punktene.

b) Sosial kompetanse

For våre informanter fremstår det som et svært viktig at veileder viser god relasjonskompetanse, skaper trygghet, viser forståelse og omsorg. Det fremheves som sentralt at denne imøtekommenheten og forståelsen kommer både den enkelte arbeidstaker/-søker og bedriftene til gode.

c) Engasjement, evne til å ta initiativ og til å følge opp

Sosial kompetanse, slik den forstås av våre informanter, er viktig, men er ikke alltid nok i seg selv. Evne til empati og til å skape gode relasjoner, må også understøttes et ekte engasjement for at det skal skje en virkelig fremdrift. Hvis en veileder på NAV utstråler et sterkt engasjement vil det smitte over på bedriftene og være en viktig drivkraft i sysselsettingsarbeidet. Det å ta initiativ overfor bedriftene samt det å følge opp og «være på» er en sentrale komponent i dette engasjementet.

d) Kunnskap om endringer og omstillinger i arbeidslivet

Som en spesifikk del av markedskompetansen som er kommentert ovenfor, ble det pekt på erfaringer med at NAV-veiledere ikke alltid er helt oppdaterte i forhold til de endringer og omstillinger som skjer i arbeidslivet. Å ha kunnskap om store strukturelle forhold knyttet til næringsutvikling, endringer i effektivitetskrav osv. er viktig bakgrunnskunnskap for en god samhandling med virksomheter.

e) Kunnskap om egne skjema og virkemidler

Det kan synes selvsagt, men det er ifølge våre informanter ikke alltid like selvfølgelig at NAV-veiledere har denne kunnskapen i tilstrekkelig grad.

5.6 Oppsummering

Virksomhetenes opplevelse av å samarbeide med NAV preges av de enkelte møtene de har med den enkelte NAV-veileder på det enkelte NAV-kontoret. På direktespørsmål om NAV-veilederens kompetanse kommer det frem at informantene ikke opplever å kjenne nok til hva slags bakgrunn veilederne har. Likevel kan vi gjennom dette datamaterialet utlede noen synspunkter som både direkte og indirekte sier noe om veilederkompetanse på NAV sett fra et bedriftssynspunkt.

Arbeidslinja som ideal understøttes av virksomhetene. At også bedrifter må ta et sosialt inkluderingsansvar likeså. Markedsøkonomiske realiteter vil dog sette grenser for hvor langt en bedrift/virksomhet kan strekke seg i inkluderingsarbeidet, og det er viktig fra et bedriftsperspektiv at NAV-veilederne viser forståelse og respekt for den virkelighet virksomhetene befinner seg i. Samtidig etterlyses veiledere som kan vise en strengere holdning overfor arbeidstakere og arbeidssøkere som mistenkes for å utnytte systemet.

I samarbeidsrelasjoner med NAV opplever bedriftsinformantene store variasjoner i sine møtepunkter med ulike NAV-veiledere. Sosial kompetanse i form av generell

imøtekommenhet, omsorg og empati er viktig, men må også kombineres med et ekte engasjement og vilje til oppfølging for å være noe særlig verdt. Det å være oppsøkende, ta hyppig kontakt, komme ut på bedriftsbesøk og sette seg sånn noenlunde inn i bransjen på forhånd, er sentrale dimensjoner i en NAV-veilederkompetanse sett fra virksomhetenes synspunkt.

6 Oppsummering og drøfting

Denne studien har tatt sikte på å finne svar på to forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1: Hva slags kompetanse opplever NAV-veiledere at de trenger for å følge opp brukere mot arbeidslivet?

Forskningsspørsmål 2: Hvilke forventninger har arbeidsgivere til NAV-veiledernes kompetanse og til samarbeid omkring brukere?

Når vi ser på funnene fra undersøkelsen, ser vi at mange kompetansebehov blir nevnt av begge parter – både NAV-veilederne og arbeidsgiverne, mens noen kompetansebehov vektlegges mer av en av partene. Vi vil nå se på noen av hovedfunnene i undersøkelsen og drøfte hvilke implikasjoner disse kan gi for videre arbeid med kompetanseutvikling i NAV når det gjelder markedsarbeidet i etaten.

6.1 Hva er markedskompetanse?

«De kunne gjerne vært litt på «på hugget» etter en periode. Være med ut og se hvordan de har det. Et fellesmøte ute på arbeidsplassen. Få litt mer innblikk i hva som skjer. At de ikke bare blir sittende bak skrivebordet»

Kompetanse som begrep brukes mye i arbeidslivet. Lai (2003) viser til at begrepet kompetanse kommer fra det latinske ordet *Competentia* som betyr «å være funksjonsdyktig eller å ha tilstrekkelig kunnskap, vurderingsevne og ferdigheter eller styrke til å utføre oppgaver og oppnå ønskede resultat». Kompetanse handler således om hvordan den enkelte er i stand til å utføre arbeidsoppgaver, og det å være kompetent betyr å ha den rette kompetansen til å gjøre den jobben han eller hun er satt til å gjøre.

Arbeidsevnebegrepet i NAV, gis som tidligere nevnt et *relasjonelt* innhold. Med det menes at brukers egenskaper, muligheter og hindringer må sees i sammenheng med de krav og muligheter som finnes på arbeidsmarkedet. Det holder ikke at bruker har flere gode egenskaper eller er dyktig i et bestemt fag, hvis dette ikke matcher behovene til kompetanse i det aktuelle arbeidsmarkedet. På samme måte vil det som oppleves som hindringer for bruker – f.eks. fysisk funksjonshemminger – likevel ikke være til hinder for vedkommende, dersom arbeidsmarkedet etterspør vedkommendes kompetanse og dessuten har mulighet til å tilrettelegge for deltagelse i arbeidslivet.

Med denne forståelsen av arbeidsevnebegrepet i bunn, vil det stille krav til at NAV-veilederen som jobber med arbeidsrettet oppfølging er god på å kartlegge, samhandle med og følge opp brukere. Men dette er ikke nok for å nå målet om arbeidsinkludering; veilederen må også ha god kunnskap om arbeidsliv og arbeidsmarkedet, og dessuten kompetanse i å samhandle med representanter for ulike bedrifter og virksomheter. Denne *kunnskapen om og evne til å samhandle med arbeidslivet*, ser ut til å peke seg ut som hovedingrediensene i det vi kan kalle markedskompetanse hos NAV-veilederne.

Bransjekunnskap

Når det gjelder kunnskapen om arbeidslivet, kommer det klart frem i vår undersøkelse at arbeidsgiverne som samhandler med NAV, forventer og setter pris på at veilederne har oppdatert seg på hva slags type bedrift de er, hva de jobber med, og hva slags kompetanse som etterspørres eller hvilke krav som stilles til de som skal jobbe hos dem. Dette kalles bransjekunnskap. Denne kunnskapen er til en viss grad generell – man kan sette seg inn i og lære om hva som vanligvis gjøres i en sykehjemsavdeling eller på et bilverksted. Men kunnskapen vil også til en stor grad være lokal. Det betyr at de lokale virksomhetene og bedriftene kan ha sine særegne muligheter og begrensninger i møte med NAVs brukere.

Bransjekunnskap er utvilsomt et krevende kompetanseområde å holde seg oppdatert på, da arbeidslivet stadig gjennomgår ulike skifter av både økonomisk, organisatorisk og oppgavemessig karakter. Noen NAV-kontor har som følge av dette organisert oppfølgingsarbeidet ved kontoret med utgangspunkt i bransjeinndeling. Det betyr at veilederne får fordelt brukerne sine basert på hvilken bransje vedkommende bruker er tilsatt i. Ved ett av NAV kontorene i vår undersøkelse var f.eks. en veileder ansvarlig for oppfølging av alle sykemeldte som var ansatt i kommunal sektor. Som vi så av undersøkelsen, ga det vedkommende veileder et fortrinn fordi hun opparbeidet seg en stabil og tillitsfull relasjon til ansvarlig samarbeidspartner i kommunen. Samtidig kjente hun etter hvert virksomheten/kommunen så godt, at hun visste hvilke avdelinger og arbeidsområder som egnet seg for ulike typer arbeidsutprøving, eller hva som ble forventet av arbeidstakerne ved ulike arbeidsplasser i kommunen. Som en motsats til dette eksempelet, viste en av bedriftsrepresentantene i undersøkelsen til erfaringer med NAV-veiledere som ikke viste innsikt i eller kunnskap om deres bedrift når vedkommende tok kontakt. Dette kan oppfattes som manglende interesse, men kan også forstås som manglende kapasitet til å tilegne kunnskap om alle de bransjene som veileder forventes å forholde seg til.

Det kan være grunn til å spørre seg om ikke grunnleggende kunnskap om sentrale bransjer i arbeidslivet, deres organisering og deres krav til økonomisk inntjening og effektivitet, samt arbeidslivets spilleregler med henblikk på lov og avtaleverk, bør være noe alle NAV-veiledere må sette seg inn i. Samtidig er det vanskelig å se for seg at en mer generell opplæring kan gi veilederne den lokalkunnskapen knyttet til arbeidsmarkedet i egen kommune/region som de trenger når de henvender seg til de lokale virksomhetene. Dette er kunnskap som gjerne opparbeides gjennom lengre tids kontakt. Noen NAV kontor har etablert gode interne møteplasser eller gode skriftlige rutiner for å dele denne kunnskapen – noe som kan bidra til at bransjekunnskapen raskere blir etablert som et felles kunnskapsgrunnlag i kontoret. Samtidig viser vårt materiale – og da særlig tilbakemeldingene fra bedriftene – at det er svært personavhengig hvorvidt det er interesse og engasjement hos NAV til å tilegne seg den nødvendige kunnskapen om lokalt arbeidsliv.

Samhandlingskompetanse

Bransjekunnskap eller kunnskap om arbeidslivet er altså viktig, men våre funn indikerer likevel at markedskompetanse kanskje i like stor grad har et *relasjonelt element*. Både arbeidsgivere og NAV-veiledere vektlegger muligheten og evnen til å *samhandle* med hverandre som vesentlig for å nå målene om arbeidsinkludering for alle. Når NAV-veilederne

skal fortelle om gode eksempler hvor de har lykket seg med inkluderingsarbeidet, henviser de ofte til enkelt-bedrifter og ledere ute i bedriftene som de har jobbet med å opparbeide en samarbeidsrelasjon til over tid. Mange veiledere ser ut til å ha sine egne «private» nettverk av bedrifter og kontaktpersoner som de stadig tyr til når de trenger f.eks. en praksisplass for en bruker som skal forsøke seg i arbeid. På samme måte henviser også bedriftsrepresentantene i undersøkelsen til kontakten med enkelt-veiledere når de skal komme med gode eksempler på når samarbeidet med NAV har fungert godt.

Det vil derfor være grunnlag for å hevde at en NAV-veileder må ha gode kommunikasjonsferdigheter for å lykkes i markedsarbeidet; dvs. evnen til å føre gode samtaler, forhandle frem løsninger med både brukere og bedrifter, være proaktiv og ta initiativ. En bedriftsrepresentant nevner sågar at NAV-veileder måtte være god på «innsalg». Evne til å bygge nettverk er også en vesentlig del av denne kompetansen. Enkelte NAV-veiledere forteller hvordan de har hatt kontakt med noen ledere i enkelte bedrifter over flere år, og på den måten opparbeidet seg en tillit hos vedkommende. Gjennom å fremstå som en pålitelig og løsningsorientert samarbeidspartner, bygger man opp «goodwill» hos bedriftene som man kan dra nytte av gjentatte ganger. Utfordringen slik vår undersøkelse indikerer, er at dette nettverket av bedrifter fort kan bli en del av veileders «private» verktøykasse, og veilederne viser selv til utfordringer med lite samhandling internt i kontoret, og dårlige rutiner for å «dele».

I tillegg til kommunikasjonsferdigheter, er begge parter i undersøkelsen vår opptatt av mer personlige egenskaper hos NAV-veilederen. Dette handler bl.a. om hvorvidt veilederen er pålitelig og tilgjengelig. Tar veilederen initiativ til å ringe eller komme på besøk i bedriften for å høre hvordan det går med en bruker som f.eks. er i arbeidspraksis eller på lønnstilskudd? Eller opplever bedriftene at når bruker er utplassert i bedriften, så virker det som vedkommende er «ute av øye, ute av sinn»? Her vil det være store variasjoner mellom veilederne i samme NAV kontor, og noen bedrifter viser da også til at de har fått særlig god kjemi med enkelte veiledere som de liker å ha kontakt med, fordi de oppleves som oppriktig interesserte og engasjerte i både brukerne og bedriftene. Bedrifter i undersøkelsen som også har kontakt med flere ulike NAV kontor, mener dette oppleves svært ulikt fra kontor til kontor, men det er kanskje grunn til å hevde at dette handler mer om veilederens egenskaper enn kontoret som sådan. I en så mangfoldig organisasjon som NAV, virker det uunngåelig at noen veiledere egner seg bedre til utadrettet kontakt og samarbeid med arbeidslivet enn andre, basert på bl.a. personlige preferanser og egenskaper. Likevel ligger det en forventning til alle veiledere som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning at de skal ha jevnlig kontakt med arbeidslivet.

6.2 NAVs organsering – til hinder for markedsarbeidet?

«Jeg vil gjerne jobber mer sånn som det er forventet av meg, men jeg har ikke mulighet til det, Det er ingen som har gitt meg de rammene. Jeg må hele tiden prioritere»

Når vi går nærmere inn i materialet som vår undersøkelse har gitt oss, så er det et annet spørsmål som også aktualiseres. Alle veilederne som ble intervjuet, støttet opp under arbeidslinja og ønsket å bidra til at brukerne skulle klare å beholde eller komme i arbeid. Riktignok hadde de noen betenkeligheter knyttet til at denne ambisjonen kanskje ikke ville la seg realisere for alle brukere uavhengig av problemomfang, men i all hovedsak forsto og aksepterte de oppdraget knyttet til arbeidsrettet brukeroppfølgning. NAV-veilederne pekte imidlertid på en rekke hindringer som gjorde at de ikke klarte å følge opp sine egne ambisjoner i praksis.

I følge de veilederne vi snakket med, hadde mange av deres brukere til dels omfattende og kompliserte sosiale utfordringer. Oppfølgingsjobben var derfor krevende både tidsmessig og faglig. En veileder med lang fartstid i etaten hevdet at brukernes problemer var blitt mer sammensatt og krevende de senere årene. Flere veiledere la vekt på den merverdien det var å kunne reise ut til samarbeidende bedrifter og virksomheter, for å møte brukere og arbeidsgivere på den arenaen. Som tidligere nevnt viser det et engasjement og interesse for både bruker og arbeidsgiver, samtidig som det gir god innsikt i bedriftens virksomhet. Flere veiledere nevnte dessuten at når de først var ute i bedriftene, benyttet de anledningen til å lære mer om bedriftens virksomhet og arbeidsoppgaver, høre litt generelt om bedriftens tanker om fremtidig arbeidskraftsbehov og hvilken kompetanse de ev. ville etterspørre i fremtiden. Dette er nyttig bransjekunnskap som veileder vil kunne nyttiggjøre seg både for egen del, men også ved å dele informasjonen med de øvrige veilederne på kontoret. Alle veilederne hadde brukt tid på å reise ut på enkelte arbeidsplasser hvor de hadde brukere utplassert i arbeidspraksis, fulgte opp sykemeldte etc., men etter veiledernes vurdering skulle de gjerne gjort dette i enda større grad. En svært hektisk og arbeidskrevende arbeidssituasjon førte til at alle våre informanter i større eller mindre grad prioriterte bort å bruke tid på å reise ut til bedriftene. En informant pekte på det krysspresset som NAV-veilederen blir utsatt for; man skal både være tilgjengelig på kontoret, ta telefoner og ha flest mulig oppfølgingsamtaler for å nå målene om oppfølgningstall, samtidig som man skal ha god oversikt over brukerporteføljen sin og skrive nødvendige dokumenter som journalnotat og arbeidsevnevurderinger. Dette «inne-arbeidet» skal samtidig kombineres med utstrakt «ute-arbeid» med besøk ute i bedriftene og oppfølging der hvor bruker oppholder seg.

I noen av beskrivelsene fra NAV veilederne ser vi klare spor at den tradisjonelle «bakkebyråkraten» (Lipsky, 1980) Ansatte i offentlige velferdstjenester som står ansvarlig for å utøve gjeldende velferdspolitik, men som ikke har de organisatoriske eller økonomiske rammene som er nødvendig for å klare å nå de fastsatte målene. Vedkommende blir dermed mer eller mindre personlig ansvarlig for å gjøre nødvendige prioriteringer med ulike og motstridende behov, og kan slik sett bli sittende igjen som en syndebukk og svarteper når fastsatte målsettinger ikke nås. En strategi for å bøte på problemet med manglende måloppnåelse kan være å peke på manglende kompetanse hos den enkelte ansatte. Et nærliggende og aktuelt tiltak blir da å fylle på med mer kunnskap og flere faglige verktøy som veileder kan benytte seg av. Problemet er selvfølgelig at dette ikke løser det grunnleggende problemet; manglende tid og kapasitet til å ta kunnskapen og verktøyene i bruk. Når informantene i vår undersøkelse blir spurt om hvilken kompetanse de mener de trenger mer av

for å drive bedre arbeidsrettet oppfølging, sier alle at de i utgangspunktet har den kompetansen de trenger – de har bare ikke gode nok organisatoriske rammer til å ta den i bruk.

Kombinert med krevende måltall og mange brukere som skal gis oppfølging til enhver tid, så mener noen av informantene at den interne organiseringen på kontoret også kan være til hinder for å drive godt markedsarbeid. På det største kontoret kan en bruker oppleve å ha flere veiledere å forholde seg til, avhengig av hvilken type tjeneste vedkommende trenger fra NAV. Som tidligere nevnt har flere brukere sammensatte og komplekse utfordringer, og har derav behov for en rekke tjenester fra NAV – ikke bare arbeidsrettet oppfølging. Manglende samordning, dårlige interne rutiner og lite kommunikasjon på tvers i egen organisasjon er noen ganger med på å forsinke progresjonen i oppfølgingsløpet. Ved det største kontoret var det dessuten opprettet et eget markedsteam med spisskompetanse på kjennskap til og samhandling med lokalt næringsliv. Det var bl.a. dette markedsteamet som bisto bedriftene ved behov for rekruttering eller nedbemanning. Fra bedriftenes side oppleves dette sikkert som rasjonelt og hensiktsmessig. For NAV kontoret stiller det imidlertid strenge krav til god intern samhandling og god kommunikasjon på tvers, slik at veilederne ikke blir «løpende etter hverandre» til samme bedrift uten å vite om hverandre, eller ved at nyttig informasjon om aktuelle bedrifter deles raskt og hensiktsmessig på kontoret slik at alle kan dra nytte av informasjonen. Flere veiledere viser f.eks. til at bruk av det elektroniske saksbehandlingsverktøyet Arena er et viktig kompetanseområde innenfor markedsarbeid, og vi tolker det dithen at en mer lik praksis ved bruk av saksbehandlingsverktøyet kan hindre at både verdifull tid og viktig informasjon går tapt.

Både når det gjelder hensiktsmessig organisering og informasjonsdeling ser det ut til at kontorene i vår undersøkelse har en vei å gå – og det er grunn til å tro at dette også vil gjelde på mer generelt grunnlag i NAV. I følge NAVs egen ressurskartlegging fra 2013 er det klare indikasjoner på at de kontorene som klarer å integrere oppfølgingstjenestene fra både statlig og kommunal styringslinje, er de som best klarer å utnytte de samlede oppfølgingsressursene ved kontoret og som derav også får best oppfølgingsresultater (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013).

6.3 NAV-veileder rollen

«Kanskje hun er en gudinne eller noe sånt?»

NAV-veileder rollen er en svært krevende rolle når det gjelder den kompetansen man skal besitte. Som vi har vist i delkapittelet over, er det mange og til dels motstridende forventninger til hva en veileder skal vite og beherske. Samtidig ser vi at både bedriftsrepresentantene og NAV-veiledere i undersøkelsen vår har mange forventninger til hva veilederen skal ha av kompetanse i møte med arbeidslivet. Som tidligere nevnt er arbeidsgiverne opptatt av den personlige egnetheten til veilederen; dvs. deres evne til å vise engasjement, være løsningsorienterte og gode på kommunikasjon og innlevelse. Samtidig har de en klar forventning om at NAV-veilederne er gode på NAV; dvs. god kjennskap til egne

regler, skjemaer og virkemidler, og at de kan være veivisere for både brukere og arbeidsgivere i hvordan man kan utløse nødvendige hjelpetiltak. Dette er et kompetanseområde som også NAV-veilederne nevner når de blir bedt om å si noe om hva de trenger å bli bedre på. NAV har tilgjengelig en rekke arbeidsmarkedstiltak og andre virkemidler som kan være nyttige i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Tiltakene og virkemidlene fremstår imidlertid som unødvendig omfattende og fragmenterte, og dessuten til dels komplisert å utløse. Dette kan f.eks. føre til at veilederne ikke har fullstendig oversikt over alle mulige tiltak og virkemidler, og man ender opp med å bruke de virkemidlene som man er mest fortrolig med. Samtidig er det slik at NAV kjøper en del oppfølgingstjenester som de med litt andre rammebetingelser trolig kunne utført selv.

Ett hovedfunn i vår undersøkelse er knyttet til NAV-veiledernes og arbeidsgiverrepresentantenes oppfatning av samarbeidet med andre sentrale samarbeidsaktører – og da i særdeleshet samarbeidet med helsevesenet. Begge parter peker på dette samarbeidet – eller mangelen på sådan – som en hovedfaktor når det gjelder å lykkes med intensjonen om arbeidsinkludering. Legen er en nøkkelfaktor dersom man skal lykkes med å tenke muligheter fremfor begrensninger i arbeidet med å hjelpe brukerne til å beholde eller komme i arbeid. I følge vår undersøkelse opplever både NAV-veilederne og arbeidsgiverne at legene i litt for stor grad opptrer som «brukers advokat». Med det menes at legene bruker helsemessige utfordringer hos brukere til å forsvare hvorfor vedkommende ikke kan bidra i arbeidslivet, fremfor å peke på hvilke muligheter vedkommende har til tross for sine ev. helsemessige begrensninger. På samme måte som NAV-veiledere oppleves å være vanskelig tilgjengelig for både arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere, oppleves også legene som lite samarbeidsorientert og stiller sjelden opp på felles møtepunkter mellom NAV, arbeidsgiver og bruker. Denne gjensidige skepsisen til hverandres intensjoner skaper selvfølgelig et vanskelig samarbeidsklima. Samtidig peker noen NAV-veiledere på at samarbeidet fungerer godt med enkelte leger – og igjen ser vi at den personlige kontakten og evnen til å bygge gode nettverk over tid med sentrale samarbeidsaktører er viktige egenskaper for å lykkes i oppfølgingsarbeidet.

Rollen som NAV-veileder er fremdeles i støpeskjea. Mye har skjedd siden NAV-reformen ble iverksatt og medarbeidere fra tidligere a-etat, trygdeetat og kommunal sosialtjeneste startet den møysommelige jobben med å stake ut kursen både får den ferske organisasjonen og for en felles veilederrolle. Andreassen og Fossetøl (2011) pekte tidlig på hvordan organiseringen av NAV-tjenestene og utviklingen av veilederrollen kunne bidra til at tjenestene utviklet seg i ulike retninger. Et alternativ er en tjeneste som kun administrerer ulike hjelpeordninger og inntektssikringsordninger, men som for øvrig kjøper tjenester fra eksterne leverandører hva gjelder oppfølging og mer brukerretta tjenester. Forfatterne pekte imidlertid også på et annet aktuelt scenario:

«Vi kan se konturene av en annen utvikling, en arbeids- og velferdstjeneste som i større grad tar en veilednings- og koordinatorrolle, og der samarbeid mellom NAV-kontorene og andre mer behandlingsorienterte tjenester, kan løse opp byråkratiske stengsler som kan føre til fleksible løsninger på brukernes premisser. Det kan bli en arbeids- og velferdsforvaltning som sammen med

statlige og kommunale aktører og lokalt arbeidsliv får på plass helhetlig bistand som gjøre det mulig for flere å få livet til å fungere og delta i arbeidslivet» (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011:259)

Dersom den sistnevnte utviklingen er den ønskelige, pekes det på at veilederrollen må utvikles i retning av den mer tradisjonelle sosialfaglige oppfølgingstradisjonen som vil si helhetlig tilnærming og koordinering av ulike hjelpetiltak. I tillegg må arbeidsmarkedskompetansen inn.

Våre informanter – både NAV-veiledere og arbeidsgivere – peker på veilederens koordinerende rolle. Selv om NAV kjøper oppfølgingstjenester av eksterne leverandører, er det svært viktig at veilederen beholder overblikket og det helhetlige ansvaret. Det betyr også at man må ha evne og kapasitet til å samhandle med flere ulike aktører – både tiltaksleverandører, helsevesen og arbeidsgivere, for å nevne noen. Denne koordinatorrollen krever etter vår mening både god formell kunnskap om samfunnet generelt og velferdsstatens tjenester spesielt på både makro- og mikronivå, gode kommunikasjonsferdigheter og evne til samhandling og samarbeid, foruten mer personlige egenskaper som å være proaktiv, løsningsorientert og utadvendt.

7 Konklusjon

Hovedmålsettingen med dette prosjektet er å få mer kunnskap om hvordan den arbeidsrettede brukeroppfølgingen foregår, og hva slags kompetanse NAV-medarbeidere trenger for å drive arbeidsrettet brukeroppfølging i samarbeid med arbeidslivet.

Det er gjennomført intervju med NAV-veiledere og representanter for virksomheter i to kommuner i Oppland av ulik størrelse og med forskjellig arbeidsmarked. Studien gir for det første et innblikk i NAV-veiledernes vurderinger av hvordan oppfølgingsarbeidet fungerer, og hva slags kompetanse NAV-veilederne selv opplever at de har behov for i forhold til å kunne gi en bedre oppfølging av brukerne til arbeidslivet. For det andre beskriver studien hvordan representantene for virksomheter vurderer samarbeidet med NAV vedrørende arbeidsoppfølging, og hvilke forventninger de har til NAV-veiledernes kompetanse og til et bedre samarbeid omkring brukerne.

Studien viser at for å lykkes i arbeidet med arbeidsrettet brukeroppfølging, er det avhengig av at en får til et godt samspill og samarbeid mellom NAV, bedriftene og legene. Det er en utfordring å finne frem til nye måter å jobbe på både innad i NAV, innad i virksomhetene og å finne nye måter å jobbe sammen på.

For å lykkes bedre i oppfølgingsarbeidet, trekker NAV-veilederne frem NAV-interne forhold som ønske om mer tid til å jobbe tettere mot brukerne, mer kunnskap om tiltak og virkemidler, bedre arbeidsorganisering og dataverktøy. I tillegg nevner de mer kunnskap om arbeidslivet, nettverksbygging, kompetanse om sykdom og helseproblemer, veiledningskompetanse og det å ha fokus på muligheter. Representantene fra virksomhetene har varierende erfaringer med samarbeid med NAV-veiledere både når det gjelder omfang og kvalitet. De trekker frem følgende kompetanseområder som sentrale for NAV-veiledere med tanke på å lykkes bedre med den arbeidsrettede brukeroppfølgingen: lokal bransjekunnskap og markedskompetanse, sosial kompetanse, engasjement og evne til å ta initiativ, kunnskap om endringer i arbeidslivet og kunnskap om NAVs egne skjemaer, virkemidler og tiltak.

Dette viser at det er delvis overlapp i kompetanseområdene som NAV-veilederne og bedriftsrepresentantene vurderer som de mest sentrale for at oppfølgingsarbeidet skal fungere bedre, men det er også noen ulikheter. Dette er en påminning om at vurdering av oppfølgingsarbeidet og hvilken type kompetanse som trengs, vil kunne variere noe ut ifra hvilket ståsted de har. En annen sentral aktør som ble nevnt i vår studie, er fastlegene. Det vil være ønskelig å få mer kunnskap også om deres rolle, og deres vurderinger av hva som kan bidra til bedre oppfølgingsarbeid. Men for å lykkes i arbeidsrettet brukeropfølging, er det ikke minst viktig å få mer kunnskap om erfaringer og refleksjoner fra brukere som har vært igjennom en prosess med arbeidsrettet brukeroppfølging, deres ønsker og behov, og deres vurderinger av tiltakene, arbeidsmåtene og møtene med hjelperne.

Litteraturliste

- Andreassen, T.A. & Fossetøl K. (red.) (2011): *NAV ved et veiskille*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Andreassen, T.A. & Spjelkavik Ø. (2011): Arbeidet mot arbeidsgiverne – integrering av inkluderingspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken? I Andreassen, T.A. & K. Fossetøl (red.): *Nav ved et veiskille*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011): Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten, Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010): Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Oslo
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): Ressursundersøkelse ved NAV kontorene. Oslo
- Brage, S. & T. Hernes (2010): Medisin, helse, NAV. I Hernes, T., Heum, I., P. Haavorsen (red.): *Arbeidsinkludering*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hansen, H.T., Lundberg, K. & Syltevik, L.J. (2013): *Nav – med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Haavorsen, P. & T. Hernes (2010): Inkluderingsstrategier og arbeidsrettede tiltak. I Hernes, T., I. Heum & P. Haavorsen (red.): *Arbeidsinkludering*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, I. (2010): Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I Hernes, T, Heum, I., P. Haavorsen (red.): *Arbeidsinkludering*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Helgøy, I., N. Kildal, E. Nilssen (2011): «Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring» *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13 (3), 34-54
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Lai, L. (2003): Kompetansebegrepet – Hva er kompetanse? I *Virksomheten som læringsarena. Når kompetanse skaper verdi. Mangfold i behov, tiltak og erfaringer*, utgitt av parts sammensatt gruppe om kompetansereformen i NAVo-området, Oslo.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation
- Midsundstad, T. (2008): «Virksomheten som sosialpolitisk aktør». *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol 11, Nr. 1: 17-33.
- Ose, S.O., A.M. Bjerkan, I. Pettersen, K.G. Hem, A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T.O. Mo, P.Ø. Saksvik (2009): *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)*. Trondheim: Sintef.
- Schafft, A. (2009): *Å få seg en jobb. Arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Solheim, L.J. & A.M. Berg (2012): *Godvilje i motvind? Om inkluderende arbeidsliv i statlige virksomheter*. Forskningsrapport nr. 151, Høgskolen i Lillehammer

Terum, L.I., Tufte, P.A. & J.T. Jessen (2012): Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I Stjernø, S. & E. Øverbye : *Arbeidslinja*. Oslo: Universitetsforlaget