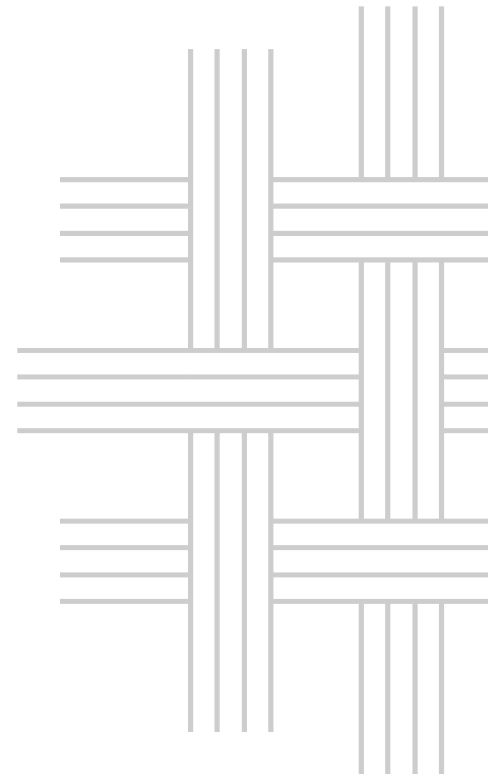




Høgskolen
i Innlandet



Mårten Kae Paulsen, Julianne Meling Habberstad, Jim Broch Skarli, Mona Helene Stokke og Ingrid Bårdsdatter Bakke

Evaluering av kompetanseaktiviteter i NAV Innlandets prosjekt «Arbeid først - under- støttet av pålitelig forvaltning »

Oppdragsrapport nr. 16/2023

Skriftserien nr. Oppdragsrapportnummer: 16/2023 ISBN
for digital versjon: 978-82-8380-413-3
ISSN: 2535-5678
Utgivelsessted: Elverum

© Forfatteren/Høgskolen i Innlandet, 2023.

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Ånds-
verkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått
med Kopinor. Forfatteren er selv ansvarlig for sine
konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis
uttrykk for høgskolens syn.

I Høgskolen i Innlandets skriftserie publiseres både internt
og eksternt finansierte FoU-arbeider.

Sammendrag

Prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning» hadde til hensikt å styrke NAV - veilederes kompetanse i pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) ved å gjennomføre kompetanseaktiviteter. Hensikten med evalueringen var å redegjøre for effekten av kompetanseaktiviteter på NAV-veilederes opplevelse av sin kompetanse og myndighet i forvaltning av AAP. Målet var å bidra med kunnskap som kan veilede utforming av kompetanseaktiviteter som understøtter pålitelig forvaltning av ordningen med AAP.

Evalueringen ble gjennomført i to faser. I Fase 1 var målet å få kunnskap om sammenhenger mellom temaer som ble tatt opp i kompetanseaktivitetene og hvordan brukere, NAV veiledere og ledere erfarte kvaliteten på forvaltningen av ordningen med AAP. Veiledere ved 10 NAV kontorer i Innlandet deltok. Refleksiv tematisk analyse ble brukt for utforskning av observasjoner av kompetanseaktiviteter og oppfølgingsamtaler med brukere. Deltakere i disse ble intervjuet om sine erfaringer. Analysen resulterte i en utdypning av temaene 1) språk, omtale og holdninger, 2) saksutredninger, vurderinger og beslutninger, 3) arbeidretting i oppfølging og veiledning, 4) aktivitetsplanen, 5) kommunikasjon og samhandling og 6) kompetanseaktivitetene som læringsarena.

I Fase 2 var målet å utforske om det var systematiske forskjeller mellom NAV veilederes subjektive erfaring av relevansen av kompetanseaktivitetene for pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Q-metode ble brukt. 25 NAV veiledere bidro i undersøkelsen. Datagrunnlaget for denne undersøkelsen var utsagn hentet fra temaene i Fase 1 med relevans for erfaringer med forvaltning av ordningen med AAP. Forskerne konstruerte 36 utsagn som var representative for NAV- veilederes måte å fortelle om sine erfaringer. Hver deltaker sorterte utsagnene relativt til hverandre i en matrise ut fra den betydningen utsagnet hadde for dem.

Faktoranalyse ble gjennomført på grunnlag av den relative betydningen av hvert utsagn for hver sortering og mellom alle sorteringene. Beregningene resulterte i fire faktorer. Disse viser et mønster i variasjoner av NAV- veilederes subjektive opplevelse av egen kompetanse og myndighet. Faktor 1 er kalt «Personlig ansvar for bruker». Et framtrædende trekk er at veilederes følelse av et personlig ansvar for bruker er en ramme for veiledningen. Faktor 2 er kalt «Brukerkontakt og arbeidsvilkår». Veilederne føler et personlig ansvar for bruker, samtidig som de har brukere som trenger en oppsøkende oppfølging. Brukere har en psykisk helse som gjør at de i liten grad følger opp en plan for aktiv behandling og/eller arbeidsrettet tiltak. Veilederne opplever at de har arbeidsvilkår som vanskeliggjør denne oppfølgingen. Faktor 3 er kalt «Antall brukere begrenser tid til oppfølging». Denne faktoren framhever at antall brukere som hver veileder følger opp kan påvirke den oppfølgingen som

brukerne får og dermed forvaltningen av ordningen med AAP. Faktor 4 er kalt «Alternative framtidssikter for å kunne stå i arbeid». Her kommer en tenke- og framgangsmåte for arbeidsrettet veiledning i forgrunnen.

Analysen av subjektiv opplevelse av egen kompetanse og myndighet varierer mellom fire mønstre som veksler om å være i forgrunn og bakgrunn, påvirket av veileders oppfatninger av seg selv, den andre og sine arbeidsvilkår. Slik at effekter av kompetanseaktiviteter på pålitelighet i veileders forvaltning av ordningen med AAP, er betinget av aktivitetens relevans for veileders opplevelse av sin arbeidssituasjon. Rapporten utdyper relevans av kompetanseaktiviteter for psykososialt arbeidsmiljø (personlig ansvar for bruker), arbeidsorganisering (brukerkontakt og arbeidsvilkår), arbeidsmetodikk (følge opp mange brukere) og tenke- og arbeidsmåter i veiledning (alternative framtidssikter).

Emneord:

pålitelig forvaltning, arbeidsavklaring, arbeidsretting, veiledning, kompetanseutvikling

Oppdragsgiver:

NAV Innlandet

Abstract

The project "Work first - supported by reliable management" had the intention of strengthening NAV supervisors' competence in reliable management in the follow-up and guidance of applicants and recipients of work assessment allowance (WAA) by carrying out several competence activities. The purpose of the evaluation was to explain the effect of competence activities on the NAV supervisors' experience of their competence and empowerment in managing WAA. The aim was to contribute with knowledge that can guide the design of competence activities that can support reliable management of the scheme with work clarification money.

The evaluation was carried out in two phases. In Phase 1, the aim was to gain knowledge about the connections between topics that were taken up in the competence activities and how users, NAV supervisors, and managers experienced the quality of administration of the scheme with WAA. Supervisors at 10 NAV offices in Inland County participated. Reflexive thematic analysis was used for exploration of observations of competence activities and follow-up interviews with users. Participants in these were interviewed about their experiences. The analysis resulted in a deepening of the themes 1) language, use and attitudes, 2) case investigations, assessments, and decisions, 3) work orientation and guidance, 4) the activity plan, 5) communication and interaction, and 6) competence activities as the learning arena.

In Phase 2, the aim was to explore whether there were systematic differences between NAV supervisors' subjective experience of the relevance of the competence activities for reliable management in the follow-up and guidance of applicants and recipients of AAP. Q-method was used to find patterns in variations between NAV supervisors' subjective experience of their own competence and authority in follow-up and guidance of applicants and recipients of WAA. 25 NAV supervisors contributed to the Q methodological survey. The data basis for this survey was statements from the thematic analysis in Phase 1 that were relevant to experiences with managing the WAA scheme. The researchers constructed 36 statements that were representative of NAV supervisors' way of talking about their experiences. Each participant sorted the statements compared to each other in a matrix based on the meaning the statement had for them.

Factor analysis was carried out on the relative importance of each statement for each sorting and between all sortings. The calculations resulted in four factors. These show a pattern in variation of NAV supervisors' subjective experience of their own competence and authority. Factor 1 is called "Personal responsibility for the user". A prominent feature is that the supervisor's sense of personal responsibility for the user is a framework for the guidance. Factor 2 is called "User contact and working conditions". The supervisors feel a personal responsibility for the user, while at the same time they have users who need

outreach follow-up. Users have a mental health condition that means they rarely follow up with an activity plan for active treatment and/or work-oriented measures. The supervisors feel that they have working conditions that make this follow-up difficult. Factor 3 is called "Number of users limits time for follow-up". This factor highlights that the number of users that each supervisor follows up can affect the follow-up that the users receive and thus the management of the scheme with AAP. Factor 4 is called "Alternative future prospects for being able to work". Here, a way of thinking and a procedure for work-oriented guidance come to the fore.

The analysis of subjective experience of own competence and empowerment varies between four patterns that alternate in the foreground and background, influenced by the supervisor's conceptions of themselves, the other person, and their working conditions. Therefore, the effects of competence activities on the reliability of the supervisor's management of the scheme with WAA are conditioned by the activity's relevance to the supervisor's experience of their work situation. The report elaborates on the relevance of competence activities for the psychosocial work environment (personal responsibility for the user), work organization (user contact and working conditions), efficient work methods (following up many users) and ways of thinking and working in supervision (alternative prospects).

Keywords:

reliable management, work clarification, work oriented, supervision, competence development

Financed by:

NAV Inland, Norway

Forord

Høgskolen i Innlandet og NAV Innlandet inngikk i november 2020 en samarbeidsavtale med hensikt å etablere og gjennomføre et samarbeid om å gjennomføre følgeevaluering av prosjektet Arbeid først understøttet av pålitelig forvaltning i NAV Innlandet. Evalueringen har pågått i perioden desember 2020 – januar 2023. Prosjektssamarbeidet er en del av den overordnede strategiske samarbeidsavtalen mellom Hinn og NAV – dir, som ble initiert i 2016 og ble videreført for fire nye år i 2023.

Høgskolelektor Julianne Habberstad har vært prosjektleder, og førsteamanuensis Mårten Kae Paulsen, seniorforsker Jim Broch Skarli, forsker II Mona Stokke og postdoktor Ingrid Bårdsdatter Bakke har vært prosjektmedarbeidere. Statens standardavtale om forskning og utviklingsoppdrag er lagt til grunn for prosjektet. Forskningen er utført i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige og etiske prinsipper. Undersøkelsen ble godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) med prosjektnummer 495028.

Følgeevalueringens formål har vært å fremskaffe kunnskap om hvilke kvaliteter ved kompetanseaktivitetene i Nav Innlandets prosjekt «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning» fremmer eller hemmer arbeidsretting i veiledningen understøttet av pålitelig forvaltning.

I følgeevaluering er kunnskapsoverføring mellom aktørene er et viktig element, og kunnskapen som erverves underveis i prosessen skal komme det pågående prosjektet til gode. I løpet av prosjektperioden er det gjennomført to heldags utviklingsverksteder hvor forskergruppen har delt sine foreløpige erfaringer til ledere og veiledere i NAV og invitert til dialog om disse erfaringene mellom forskere og NAV ansatte.

Vi vil takke deltakerne som har delt av sine erfaringer og refleksjoner med oss og på denne måten bidratt til kunnskap om hvilke kvaliteter ved kompetanseaktivitetene fremmer eller hemmer arbeidsretting i veiledningen. Vi takker også sentrale personer i NAV for møter og samtaler. Samtidig ønsker vi å takke NAV Innlandet for samarbeidet, og en særskilt takk til Kristin Nilsen og hennes medarbeidere som har vært våre kontaktpersoner i NAV Innlandet.

Lillehammer, 17. mars 2023

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
Abstract.....	5
Forord.....	7
1 Innledning.....	12
1.1 Bakgrunn.....	12
1.2 Forskningstema.....	12
1.3 Hensikt og mål.....	13
1.4 Effekter av kompetanseaktiviteter.....	14
1.5 Forskningsspørsmål.....	14
1.6 Begrepsavklaringer.....	15
1.6.1 Opplevelse av egen kompetanse.....	15
1.6.2 Opplevelse av myndighet.....	15
2 Metode for evaluering.....	17
2.1 Design for følgeforskning.....	17
2.1.1 Realistiske evalueringer.....	18
2.1.2 Evalueringens to faser.....	18
2.1.3 Informasjonsgrunnlaget.....	19
2.1.4 Utvalg av case.....	20
2.2 Fase 1: Refleksiv tematisk analyse.....	20
2.2.1 Intervju med veileder og mottaker av AAP.....	20
2.2.2 Refleksjonssamtale med deltakere på kompetanseaktivitet.....	21
2.2.3 Utvalg av informanter og kilder til data.....	21
2.2.4 Struktur og innhold i intervjuguider.....	22
2.2.5 Gjennomføring av den refleksive tematisk analysen.....	23
2.3 Fase 2: Q-metode.....	24
2.3.1 Redegjørelse for Q - metode.....	24
2.3.2 Utvalg av deltakere.....	28
2.3.3 Administrering av Q - sorteringene.....	28
2.3.4 Gjennomføringen av sorteringene.....	29
2.3.5 Statistisk analyse.....	31
2.4 Validitet.....	33
3 Resultater fra Fase 1: Erfaringer med pålitelig forvaltning av AAP.....	34
3.1 Språk, omtale og holdninger.....	34
3.2 Saksutredninger, vurderinger og beslutninger.....	35
3.2.1 Erfaringer med en ny rutine for saksutredning.....	35
3.2.2 Framdrift i saksutredninger.....	37
3.3 Arbeidsretting i oppfølging og veiledning.....	37
3.3.1 Aktivitetsplanen.....	37
3.3.2 Å være mottaker av AAP.....	38
3.3.3 Opplevelsen av seg selv.....	39
3.3.4 Forventninger til oppfølgingsamtalen.....	39
3.3.5 Å gi arbeidsrettet veiledning.....	42
3.3.6 Strategier.....	43

3.3.7	Systembegrensninger	46
3.4	Kommunikasjon og samhandling	46
3.4.1	Bygge relasjoner	46
3.4.2	Å se og forstå den andre	48
3.5	Kompetanseaktiviteten som læringsarena	51
3.5.1	Oppfatninger av kompetanseaktiviteten	51
3.5.2	Veileders refleksjon over egen kompetanse	53
3.5.3	Regelverkskompetanse	53
3.5.4	Rammebetingelser for veiledning	54
4	Resultater fra Fase 2: Veilederes subjektive erfaringer med forvaltning av AAP55	
4.1	Faktor 1: Personlig ansvar for bruker	56
4.1.1	Pålitelig forvaltning	56
4.1.2	Arbeidsorganisering	57
4.1.3	Kompetanseaktivitetene	57
4.1.4	Synspunkter som skiller faktor 1 fra de andre faktorene	58
4.1.5	Synspunkter på faktor 1 med stor grad av likhet med andre faktorer..	58
4.2	Faktor 2: Brukerkontakt og arbeidsvilkår	59
4.2.1	Pålitelig forvaltning	59
4.2.2	Arbeidsorganisering	60
4.2.3	Kompetanseaktivitetene	61
4.2.4	Synspunkter som skiller ut faktor 2	61
4.2.5	Synspunkter på faktor 2 med stor grad av likhet med andre faktorer..	61
4.3	Faktor 3: Antall brukere begrenser tid til oppfølging	62
4.3.1	Pålitelig forvaltning	62
4.3.2	Arbeidsorganisering	63
4.3.3	Kompetanseaktivitetene	63
4.3.4	Synspunkter som skiller ut faktor 3	64
4.3.5	Synspunkter på faktor 3 med stor grad av likhet med andre faktorer..	65
4.4	Faktor 4: Alternative framtidsutsikter for å kunne stå i arbeid	65
4.4.1	Pålitelig forvaltning	65
4.4.2	Arbeidsorganisering	66
4.4.3	Kompetanseaktivitetene	67
4.4.4	Synspunkter som skiller ute faktor 4	67
4.4.5	Synspunkter på faktor 4 med stor grad av likhet med andre faktorer..	67
5	Kompetanseaktivitetenes effekt på pålitelig forvaltning	68
5.1	Hensikten med kompetanseaktivitetene	68
5.1.1	Kvaliteten på pålitelig forvaltning	69
5.2	Hva er kompetanse i pålitelig forvaltning?	69
5.2.1	Kompetanse	69
5.2.2	Pålitelig forvaltning	70
5.2.3	Kompetanse i pålitelig forvaltning	70
5.3	Slutninger om effekten av kompetanseaktivitetene	72
5.3.1	«Personlig ansvar for bruker»	73
5.3.2	«Brukerkontakt og arbeidsvilkår»	76
5.3.3	«Antall brukere begrenser tid til oppfølging»	79
5.3.4	«Alternative framtidsutsikter for å kunne stå i arbeid»	81
6	Modeller for kompetanseaktiviteter som fremmer pålitelig forvaltning	85

6.1	En verdibasert forståelse av kompetanse.....	85
6.1.1	Mestring.....	85
6.1.2	Prestasjon	86
6.1.3	Å være i omforming og utvikling som veileder	86
6.1.4	Systemperspektiv.....	87
6.2	Prinsipper for utforming av kompetanseaktiviteter	87
6.2.1	En holistisk forståelse av kompetanser i pålitelig forvaltning	87
6.2.2	Bruke ressurser som allerede er utviklet i NAV	89
6.2.3	Læring gjennom faglig refleksjon over erfaringer	90
6.2.4	Relevans for målgrupper med varierende behov.....	91
6.2.5	Yrkesetisk ansvar for å oppdatere og utvikle kompetanse.....	91
6.2.6	Frivillig deltakelse	91
6.3	Hensikter.....	92
6.4	Målgrupper.....	92
6.5	Mål	93
6.6	Innhold	93
6.6.1	Personlig ansvar for bruker.....	94
6.6.2	Brukerkontakt og arbeidsvilkår	94
6.6.3	Antall brukere begrenser tid til oppfølging.....	95
6.6.4	Alternative framtidssutsikter for å kunne stå i arbeid	95
6.6.5	Kunnskap om lover, forskrifter og rundskriv	96
6.6.6	Prosjektorganiserte kompetanseaktiviteter.....	96
6.7	Læringsutbytte	97
6.8	Arbeidsformer.....	97
6.9	Evaluerings.....	98
	Referanser.....	i
	Vedlegg	iii
	Vedlegg 1: Kompetanseaktiviteter	iii
	Vedlegg 2: Intervjuguider	v
	Vedlegg 3: Utsagn i kommunikasjonsuniverset	vii
	Vedlegg 4: Framgangsmåte for sortering av utsagn.....	x
	Vedlegg 5: Matrise for sortering av utsagn.....	xi

Figurliste

Figur 1: Effekt av kompetanseaktivitetene	14
Figur 2: Design for følgeforskning	17
Figur 3: Gjennomføring av fase 1 – Refleksiv tematisk analyse	19
Figur 4: Gjennomføring av fase 2 – Q-metode.....	19
Figur 5: Oversikt over Q - metode	24
Figur 6: Framtredende ord i kommunikasjonsuniverset.....	27
Figur 7: Invitasjonsbrev.....	29

Tabelliste

Tabell 1: Utvalg og kilder til data.....	22
Tabell 2: Antall av utsagn om veilederes relasjoner til hver av enhetene	26

Tabell 3: Korrelasjoner mellom skårene på faktoren 1 til 4	31
Tabell 4: Begrunnelse av antall faktorer.....	32
Tabell 5: Korrelasjoner som lader på hver faktor.....	32
Tabell 6: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 1 «Personlig ansvar for bruker»	75
Tabell 7: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 2 «Brukerkontakt og arbeidsvilkår»	78
Tabell 8: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 3 «Antall brukere begrenser tid til oppfølging»	80
Tabell 9: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 4 «Alternative framtidsutsikter for å kunne stå i arbeid».....	83

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I samsvar med samfunnsoppdraget er det et mål for NAV å få flere i arbeid og færre på trygd. En erfaring i NAV Innlandet er at brukere som blir fulgt opp i perioden med arbeidsavklaring, i større grad enn i sammenlignbare fylker går over på uføretrygd. Erfaringen gir grunnlag for å rette oppmerksomhet mot kvaliteten på arbeidsrettingen i en forvaltningspraksis av inngangsvilkår, oppfølging og veiledning i perioden med arbeidsavklaring. Prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning» er et tiltak for å bedre denne kvaliteten.

1.2 Forskningstema

Høgskolen i Innlandet og NAV Innlandet skulle i samarbeid gjennomføre følgeevaluering av prosjektet «Arbeid først understøttet av pålitelig forvaltning» i NAV Innlandet. Det skulle skje på grunnlag av kunnskap om:

- Veiledernes opplevelse av egen kompetanse og myndiggjøring
- Brukernes opplevelse av arbeidsrettingen i brukermøter
- Kvaliteten på tjenestene og ytelsen

(NAV Innlandet, 2020c)

Kompetanseaktivitet er satt sammen av ordene kompetanse og aktivitet. I konteksten for prosjektet «Arbeid først understøttet av pålitelig forvaltning», er aktiviteten et middel til kompetanseutvikling og dermed både individuell og kollektiv læring (NAV Innlandet, 2020). Aktiviteten relaterer til deltakernes erfaringer med prosesser og hendelser i utøvelsen av sine yrkesfunksjoner. Den skjer i en setting utenfor utøvelsen med en tilrettelegging for læring og kompetanseutvikling.

Kompetanseaktiviteten lager hensiktsmessige rammer for kommunikasjon mellom medarbeidere som får mulighet til å lære av hverandres måter å håndtere ulike, men tilsvarende situasjoner.

Kompetanseaktiviteter er å forstå som både en aktiviteter i faste former og mer løse former, utgangspunktet er å gjøre erfaringer og reflektere over disse erfaringene og komme fram til en ny forståelse. I fastere former skjer dette gjennom konkrete aktiviteter som samler medarbeidere i et lærende fellesskap i kollegaveiledninger, refleksjonssamlinger, kurs og/eller utdanning som NAV tilbyr sine medarbeidere. I løse former skjer det i individuelle initiativ

hvor medarbeidere samtaler uformelt med kollegaer, bruker nettbaserte ressurser, eller andre medier til å se, forstå og lære av sine erfaringer.

I følgeevalueringen er en bred forståelse av kompetanseaktivitet lagt til grunn for arbeidet. Kompetanseaktivitetene kan sies å foregå på fire nivåer. På et første nivå er ledelsen i NAV Innlandet og prosjektledelsen i «Arbeid først, understøttet av pålitelig forvaltning». Ledelsen gir legitimitet til prosjektet, legger føringer og kommuniserer gjennomføringen til kontorene og medarbeiderne i organisasjonen. For ledelsen er prosjektet et middel til å nå strategiske mål i organisasjonen.

På det andre nivået finner vi prosjektledelsen og de kompetanseaktivitetene som blir satt i gang. Utviklingen og utprøving av kompetanseaktiviteter, er i seg selv en kompetanseaktivitet. I valget av aktiviteter ligger en intensjon om å nå mål for kompetanseutvikling i organisasjonen. Hva som er målene, hvordan de kan nås, hva som er resultatene og hvordan prosess og resultater kan evalueres er i seg en bevisstgjøring som bidrar til kompetanseutvikling i organisasjonen.

På det tredje nivået finner vi hvert NAV kontor. De besitter en kompetanse som de har mulighet til å bevisstgjøre seg på og lære av gjennom kompetanseaktiviteter. Aktivitetene gir mulighet til å bekrefte, avkrefte og utvikle kompetanse gjennom kollektive læreprosesser. Forutsetningen er at kompetanseaktiviteten tilpasses kontorets arenaer for fagutvikling. Kompetanseaktivitetene på dette nivået samlet NAV-veiledere ved et eller flere kontorer i møter på 1 til 1 1/2 time til gjennomgang og drøfting av problemstillinger knyttet til oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Temaer var endringer i lover og forskrifter og tolkningen av dem, organisering av oppfølgingen og hvordan juridiske vurderinger la føringer og frihetsgrader i veiledningen. Møtene kunne være kollegaveiledninger og lederinitierte med framlegg med åpning for å diskutere problemstillinger.

På det fjerde nivået finner vi hver medarbeider. Kompetanseaktivitetene blir realisert i måten som hver medarbeider relaterer til ledelsen, kompetanseaktivitetene, ledere og kollegaer ved kontoret. En viktig forutsetning for individuell kompetanseutvikling er anerkjennelse i et kollegialt fellesskap og motivasjon og interesse for å lære av egne og andres erfaringer.

I NAV Innlandet tilpasses gjennomføringen av kompetanseaktiviteter til den enkelte enhet for fagutvikling. Prosjektplanen nevner spesielt koordinering av kompetanseaktiviteter med satsningen på kollegaveiledning (NAV Innlandet, 2020).

1.3 Hensikt og mål

Hensikten med evalueringen var å redegjøre for effekten av kompetanseaktiviteter på NAV-veiledernes opplevelse av sin kompetanse og myndighet i forvaltning av AAP. Målet med evalueringen var å bidra med kunnskap som kan veilede utforming av kompetanseaktiviteter som kan understøtte pålitelig forvaltning av ordningen med AAP.

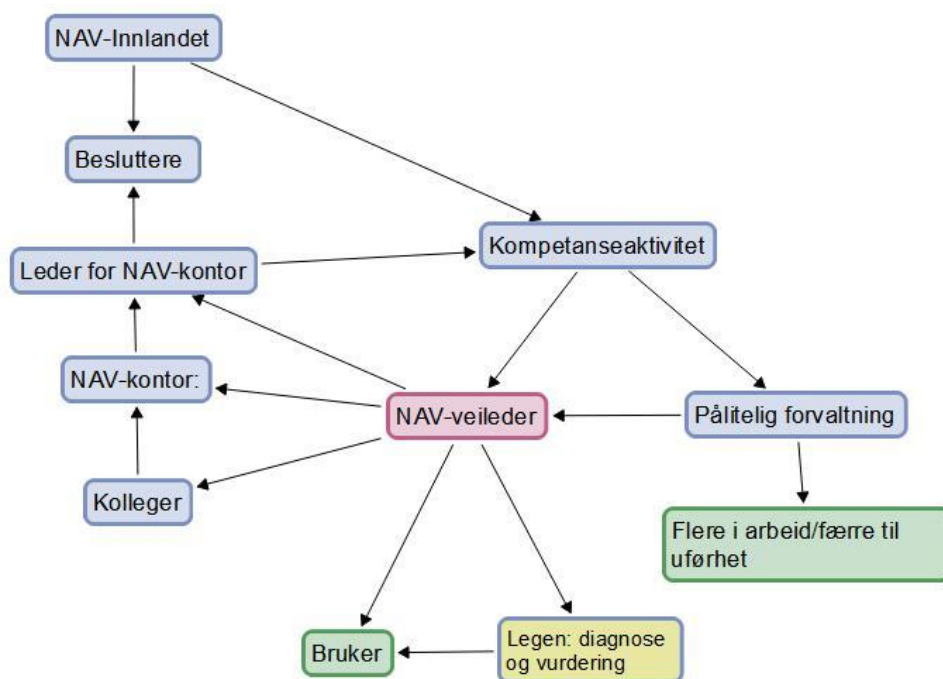
1.4 Effekter av kompetanseaktiviteter

Vi har lagt til grunn at effekter kommer som følge av påvirkninger i læringsløyper mellom de ulike aktørene og aktivitetene som disse samarbeider i (NAV Innlandet, 2020b).

Kompetanseaktivitetene hadde en effekt på NAV veileder og pålitelige forvaltning (Se Figur 1). NAV veileder utøver en pålitelig forvaltning overfor brukere og samarbeider med leger i vurderingen av søkers helsetilstand med tanke på deres arbeidsevne. NAV veileder har også påvirkning på kolleger på NAV kontoret gjennom deltakelse i faglige samtaler.

Kompetanseaktivitetene var lagt til rette av NAV Innlandet og utformet gjennom innspill i fra ledere ved NAV kontorene.

I følgeevalueringen diskuterer vi effekter av «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning» gjennom kunnskap om kompetanseaktivitetens påvirkning på NAV-veilederes erfaringer, holdninger og tenkemåter i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger (Høgskolen i Innlandet, 2021).



Figur 1: Effekt av kompetanseaktivitetene

1.5 Forskningsspørsmål

Ut fra en målsetting om å finne «effekt av kompetanseaktivitetene», svarer evalueringen på forskningsspørsmålene:

1. Hvordan opplever veileder egen kompetanse og myndiggjøring i arbeidsrettet veiledning i lys av kompetanseaktiviteten?

2. Hvordan opplever brukere, med rett på AAP, arbeidsrettingen i NAVs oppfølging og veiledning?
3. Hvordan er kvaliteten på tjenesten og ytelsen AAP påvirket av kompetanseaktiviteten?

Deltakerne i evalueringen er NAV-veiledere som deltok i kompetanseaktivitetene. Dataene består av NAV-veiledernes erfaringer. Det innebærer at svarene på forskningsspørsmål 1 og 3 bygger på deltakernes primære erfaringer. Analysen av forskningsspørsmål 2 bygger på både på brukers og veileders erfaringer.

1.6 Begrepsavklaringer

1.6.1 Opplevelse av egen kompetanse

Opplevelse av egen kompetanse finner vi i veiledernes selvinnsikt og i måten de får bekreftet eller avkreftet sine kunnskaper, tenke- og arbeidsmåter og holdninger fra andre, gjennom utøvelsen av sine yrkesfunksjoner. Selvinnsikten kommer til uttrykk i veileders bevissthet om samsvar mellom intensjoner med og utfallet av sine handlinger. Pålitelig forvaltning ivaretas i de tenke- og handlemåter som NAV-veileder bruker i arbeidsrettet oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP.

1.6.2 Opplevelse av myndighet

NAV-veileders opplevelse av egen myndighet kommer til uttrykk i deres beskrivelser og refleksjoner av erfaringer med kommunikasjon og samhandling med andre i sine omgivelser. Sentrale personer og funksjoner kan være bruker, kollegaer, leder av NAV-kontor, kollegaer og medarbeidere som saksutreder og beslutter i søknader om stønader.

Fossestøl, Borg og Breit (2020, s. 13) utviklet fem indikatorer for å kunne si om veilederne er myndige og løsningsorienterte:

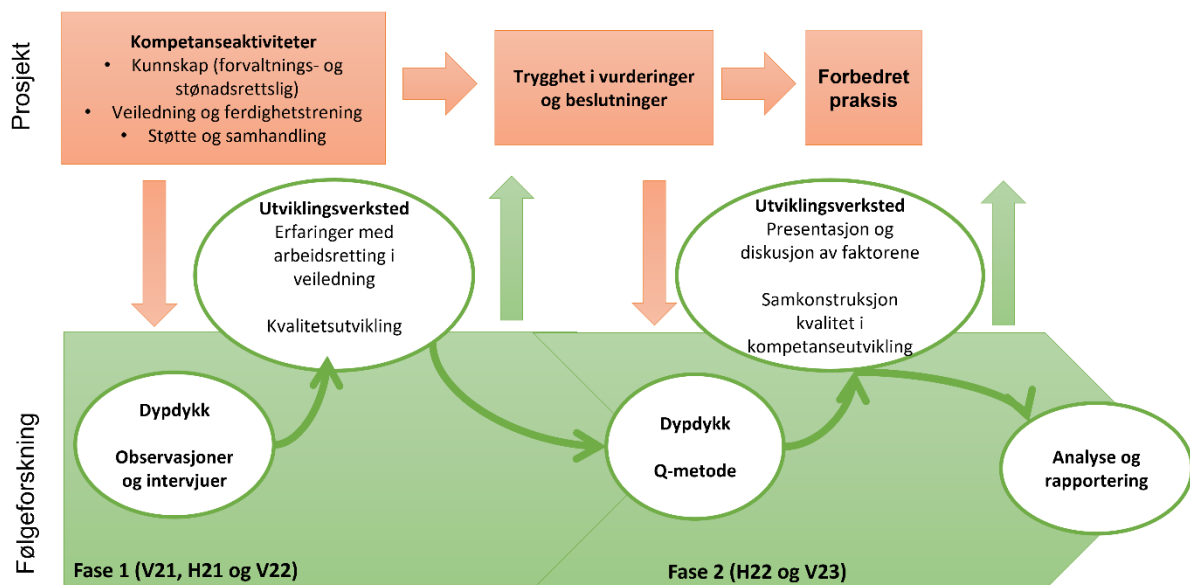
1. Tilgang på effektive verktøy og en god digital infrastruktur for oppfølgingsarbeidet (behovsvurderinger, digital aktivitetsplan, forenklet arbeidsevnevurderinger, digitale fagsystemer).
2. Legge brukerens behov til grunn for bistanden. Se brukeren, forstå vedkommendes behov og rettigheter og la brukeren medvirke til å finne løsninger.
3. Graden av tverrfaglig samarbeid mellom personer, grupper og organisasjonsenheter i NAV.
4. Anvendelse og utvikling av veiledernes kompetanse gjennom opplæring og annen kompetanseutvikling.
5. Veilederes arbeidsbetingelser og muligheten til å prioritere arbeidsrettet brukeropfølging.

Indikatorene vil kunne være veiledende for valg av utsagn til et kommunikasjonsunivers. Valgene bør ha med utsagn som kan reflektere indikatorene.

2 Metode for evaluering

2.1 Design for følgeforskning

Det valgte forskningsdesignet er basert på følgeforskning som består av casestudier og utviklingsverksteder (se figur 2). I følgeforskning er kunnskapsoverføring mellom aktørene et viktig element. Det var en forutsetning for følgeforskningen at utviklingen av kunnskap skulle være formativ, det vil si at kunnskapen som ble utviklet underveis i prosessen, skulle komme det pågående prosjektet til gode. Dette skjedde i to utviklingsverksteder hvor forskerne la fram sine analyser av informasjonen fra casestudiene og reflekterte sammen med deltakerne for å komme fram til en meningsfull forståelse av hvordan kompetanseaktivitetene bidro og kunne bidra til kvalitet i arbeidsrettet oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Deltakerne i utviklingsverkstedene var medarbeidere ved NAV kontorer i Innlandet som hadde deltatt i prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning».



Figur 2: Design for følgeforskning

Casestudiene gir informasjon gjennom møter med medarbeidere i NAV og brukere og ved bruk av intervjuer enkeltvis og i grupper.

Hensikten med casestudiene var å få informasjon som kunne belyse pålitelighet i forvaltningen av lovverket overfor brukere som søker eller mottar AAP og hvordan forvaltningen var tematisert i kompetanseaktivitetene. Målet var bidra til en bevissthet om etablert praksis og mulige forbedringer.

Forskerne hadde en forventning om at kvaliteten på forvaltningen ville komme til uttrykk i kommunikasjon og samhandling mellom medarbeiderne i NAV når det gjaldt ansvar, funksjoner og arbeidsoppgaver, og mellom veileder og bruker.

2.1.1 Realistiske evalueringer

Hensikten med evalueringen var å få bedre forståelse av hvordan et sett med tiltak fungerer, samt hvordan tiltakene skaper resultater som bidrar til læring og forbedring av praksis. Forskerne vurderte metoden realistisk evaluering som hensiktsmessig. Denne metoden undersøker hvordan et program eller en intervensjon produserer endringer gjennom å besvare spørsmålene «Hva fungerer for hvem, under hvilke forhold og på hvilke måter, og hvordan?» (Sverdrup, 2014, s. 31). Et sett med tiltak forstås som programmer som er karakterisert ved å være:

- teorier for å bedre sosiale forhold,
- en del av et sosialt system som arbeider for kvalitetsutvikling,
- åpne systemer som samvirker med eksterne aktører og
- pådrivere for endring hos personer, grupper og organisasjoner som deltar

Fire sentrale begreper framhever hva som får oppmerksomhet i en realistisk evaluering (Pawson & Tilley, 2001). Mekanismer søker å redegjøre for hva som faktisk fører til effekter av et tiltak. Mekanismer kommer til uttrykk i mønstre for samhandling med oppmerksomhet på hvordan de oppsto og hva som vedlikeholder eller eventuelt endrer de. Kontekster viser til trekk ved omgivelsene som mekanismene utfolder seg i. Forskerne gir oppmerksomhet til hvordan mekanismer bidrar til å skape en kontekst og hvordan konteksten bidrar til å opprettholde eller endre mekanismene. Eksempler på en kontekst er en institusjons samfunnsoppdrag, organisasjonskulturer og deres normer og verdier. Det tredje begrepet er mønstre i realisering av mål slik de kommer til uttrykk i resultater. Resultater kan være både tilsiktede og utilsiktede. Det siste begrepet logiske modeller gir oppmerksomhet til utformingen av settet med tiltak og ideer om hva som kan føre til endringer. Modellene vil kunne si noe om forventninger til sammenhenger mellom sett med tiltak, resultater og effekter.

Realistisk evaluering ble brukt, siden den er egnet for å undersøke hvordan veiledere opplever egen kompetanse og myndiggjøring i lys av kompetanseaktiviteten. Det er snakk om å få tilført perspektiver på sin egen praksis som på en måte utdyper og endrer en forståelse og som kan føre til endringer i handlinger.

2.1.2 Evalueringens to faser

Forskerne gjennomførte to empiriske undersøkelser knyttet til henholdsvis fase 1 og fase 2 i følgeevalueringen.

Fase 1 ledet fram til utviklingsverkstedet 15. mars 2022. I denne fasen var målet å få kunnskap om sammenhenger mellom temaer som ble tatt opp i kompetanseaktivitetene og hvordan brukere, NAV veiledere og ledere erfarte kvaliteten på forvaltningen av ordningen med AAP. En metode for refleksiv tematisk analyse ble brukt for analyse av empiri.



Figur 3: Gjennomføring av fase 1 – Refleksiv tematisk analyse

Fase 2 startet etter det første utviklingsverkstedet og varte fram til det andre utviklingsverkstedet 22. november 2022. Målet i denne fasen var å utforske om det var systematiske forskjeller mellom NAV veilederes subjektive erfaring av relevansen av kompetanseaktivitetene for pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Q-metode ble brukt for analyse av empiri. Om det var systematiske forskjeller kunne disse kunne veilede utforming av modeller for kompetanseaktiviteter med tanke på form og innhold.



Figur 4: Gjennomføring av fase 2 – Q-metode

2.1.3 Informasjonsgrunnlaget

Informasjonsgrunnlaget omfatter plandokumenter for prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning», deltakelse i møter, observasjoner og intervjuer.

I følgeevalueringen er det lagt til grunn en vid forståelse av hva som utgjør en kompetanseaktivitet, og vår forståelse omfatter også planlegging, utforming og gjennomføring og omfatter f.eks. leders valg av tema og opplæringsform er en del av/ eller kan ansees som en kompetanseaktivitet.

Leder ved det enkelte NAV kontor definerte hva som var et kompetansetiltak under prosjektet «Arbeid først, understøttet av pålitelig forvaltning». Fra forskergruppen ble det ikke lagt noen føringer på verken tema eller kompetanseaktivitetens form. Dette resulterte i en rekke ulike tema og varianter av kompetanseaktivitetene med tanke på organisering og gjennomføring.

Følgeevalueringen er basert de kompetansetiltak som faktisk ble tilbudt av det enkelte NAV kontor, og ikke alle kompetansetiltak som eventuelt lå i «porteføljen» til det overordnede prosjektet «Arbeid først, understøttet av pålitelig forvaltning». I vedlegg 1 finnes en oversikt over observerte aktiviteter.

Forskerne deltok på møter hvor prosjektet ble lagt fram for lederne ved NAV kontorene i Innlandet og på møter hvor prosjektet ble presentert for medarbeiderne på de enkelte kontorene.

2.1.4 Utvalg av case

Det var ti lokale kontorer i NAV Innlandet som ble invitert til å delta i undersøkelsen. Prosjektgruppen for prosjektet «Arbeid først, undersøttet av pålitelig forvaltning» sto for utvalget av kontorer, det vil si casene. Deres kriterier for utvalget var representativitet med hensyn til variasjoner i størrelse på kontorer, by- og landkommuner, samt geografisk spredning. Utvalget i denne evalueringen er NAV Elverum, NAV Gjøvik, NAV Gudbrandsdal, NAV Hamar, NAV Lillehammer – Gausdal, NAV Nord-Østerdal, NAV Ringsaker, NAV Valdres, NAV Våler og Åsnes samt NAV Vestre Toten.

2.2 Fase 1: Refleksiv tematisk analyse

Observasjoner er et tilfang til beskrivende data og dokumenterer hva som skjer under veiledningen og kompetanseaktivitetene. Hensikten med observasjonene var å komme tett nok på det som skjer her og nå i veiledningen og kompetanseaktivitetene, noe retrospektive intervjuer ikke ville gitt mulighet til.

Med intervjuene og de uformelle samtalene har vi søkt å få innsikt i deltakernes erfaringer og oppfatninger. Intervjustrategien har vært å få tak i perspektiver og meninger, men også å innhente gyldig, faktisk informasjon om veiledningspraksis og kompetanseutviklingen og andre forhold som er av betydning.

2.2.1 Intervju med veileder og mottaker av AAP

Intervjuene med veiledere og brukere hadde oppfølging av personer som søkte eller var mottakere av AAP som kontekst. Spørsmålene rettet personens oppmerksomhet mot hendelser som har berørt vedkommende og som var relevante for det temaet som ble tatt opp. Spørsmålene var åpne, ba om erfaringer og inviterte til beskrivelser, redegjørelser,

refleksjoner og vurderinger. Forskerne spurte for å få beskrivelser av hva personen erfarte før, i og etter en hendelse som de var berørt av. Spørsmål ble også stilt for å få opplysninger om personens vurderinger av sine erfaringer med hendelsen og hvilke konsekvenser den hadde hatt eller ville kunne komme til å få for personen selv eller andre. Intervjuguide kan leses i vedlegg 2.

2.2.2 Refleksjonssamtale med deltakere på kompetanseaktivitet

I etterkant av observasjonene av kompetanseaktivitetene ba vi deltakerne om å reflektere sammen om hva de hadde deltatt på. Her var hensikten å få deltakerne til å sette ord på hva de hadde vært med på, slik de opplevde det. Deltakerne ble bedt om å snakke sammen i små grupper før de delte dette med de andre og forskerne. Som temaer for utdypning stilte forskerne spørsmål som hadde med kompetanseaktivitetens innhold og form å gjøre, samt relevansen aktiviteten hadde for deres praksis som veiledere av brukere. Temaguide finnes i vedlegg 2.

2.2.3 Utvalg av informanter og kilder til data

I fase 1 ble det gjennomført to forskningsaktiviteter. Her var det fire grupper som var aktuelle som informanter:

1. Ledere av NAV kontorer (samtale)
2. Veiledere ved NAV kontorer (observasjon og intervju)
3. Brukere som får oppfølging på ytelsen arbeidsavklaringspenger (observasjon og intervju)
4. Kursutviklere, kursholdere og ledere av kompetanseaktiviteter i prosjektet «Arbeid først, understøttet av pålitelig forvaltning» (observasjon og refleksjonssamtale)

Ledere, kursutviklere og kursholdere bidro med en informasjon om bakgrunn, hensikt, mål, forventet utbytte, innhold og arbeidsformer i kompetanseaktiviteten. Veilederne ved NAV kontorene bidro med erfaringer fra deltakelse på kompetanseaktivitetene og vurderinger av søknader om AAP og oppfølging av mottakere av AAP. Brukere bidro med sine erfaringer med oppfølging fra NAV, – fra utarbeidelsen av søknaden om AAP og til dagens oppfølging.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over kontorer hvor det ble gjennomført observasjon av kompetanseaktiviteter med påfølgende refleksjonssamtale med deltakerne. Det var mellom fire og 15 ansatte som deltok på kompetanseaktivitetene. Ved tre av de ti utvalgte kontorene, fikk vi ikke gjennomført denne forskningsaktiviteten, dels på grunn av sykdom blant ansatte og dels på grunn av manglende respons.

Den andre forskningsaktivitet var observasjon av en oppfølgingsamtale mellom veileder og bruker som mottar AAP. Observasjonen ble fulgt av et intervju med veileder og mottaker av

AAP. Denne aktiviteten ble gjennomført ved åtte av ti kontorer. Frafallet skyldes det samme som er nevnt over.

I tillegg til observasjoner og intervjuer har forskerne også benyttet ideer og tilbakemeldinger fra de to utviklingsverkstedene som del av datagrunnlaget for denne evalueringen. Så nær som alle ti kontorer var representert på utviklingsverkstedene.

Tabell 1: Utvalg og kilder til data

	Veiledningssamtale		Kompetanseaktivitet		Utviklingsverksted	
	Observasjon	Intervju	Observasjon	Etterpå-refleksjon	Verksted 1	Verksted 2
NAV Elverum	x	x	x	x	x	
NAV Gjøvik	x	x	x	x	x	x
NAV Gudbrandsdal					x	x
NAV Hamar					x	x
NAV Lillehammer - Gausdal	x	x	x		x	
NAV Nord-Østerdal	x	x	x	x	x	
NAV Ringsaker	x	x			x	x
NAV Valdres	x	x	x	x		
NAV Vestre Toten	x	x	x	x	x	x
NAV Våler og Åsnes	x	x	x	x	x	x

2.2.4 Struktur og innhold i intervjuguider

Intervjuene hadde oppfølging av personer som søkte eller var mottakere av AAP som kontekst. Spørsmålene rettet personens oppmerksomhet mot hendelser som har berørt vedkommende og som var relevante for det temaet som ble tatt opp. Spørsmålene var åpne, ba om erfaringer og inviterte til beskrivelser, redegjørelser, refleksjoner og vurderinger. Forskerne spurte for å få beskrivelser av hva personen erfarte før, i og etter en hendelse som de var berørt av. Spørsmål ble også stilt for å få opplysninger om personens vurderinger av sine erfaringer med hendelsen og hvilke konsekvenser den hadde hatt eller ville kunne komme til å få for personen selv eller andre (se vedlegg 2).

2.2.5 Gjennomføring av den reflekssive tematisk analysen

Forskerne gjennomførte en reflekssiv tematisk analyse (Braun & Clarke, 2021, s. 331) i seks steg. Reflekssiv tematisk analyse er en tilnærming til tematisk analyse som verdsetter forskerens subjektive opplevelse som den primære måten å skille kunnskap fra data. Metoden involverer et reflekssivt, rekursivt (gjentagende) engasjement med datasettet, for å produsere en robust analyse.

Første steg var en gjennomlesning av transkripsjoner av lydopptak og observasjonsnotater. I dette steget skrev forskerne reflekssjonsnotater som kommuniserte med dataene. Hensikten med arbeidet var å bli kjent med dataene med tanke på hva de ga oppmerksomhet til og hvilken mening de umiddelbart ga forskerne i konteksten realistiske evalueringer.

I andre steg gjennomførte forskerne en systematisk datakoding i to sekvenser. Først kodet forskerne utsagn ut fra en vurdering av relevans for problemstilling og forskningsspørsmål. Kriterier for relevans var hva utsagnet ga oppmerksomhet til og omtalte av aktiviteter, relasjoner, roller i tidligere, pågående og/eller framtidige situasjoner og hendelser. Deretter ble utsagnene gruppert i kategorier. Prototyp teori for kategorisering ble brukt (Rosch, 2013, ss. 36–37). Et sentralt prinsipp i teorien er at det finnes gjenstander for oppmerksomhet, konkrete eller abstrakte, som er typiske eksempler på tilhørighet i kategorien. Et eksempel er oppfatninger av en «god relasjon» mellom bruker og veileder. Både brukere og veiledere kan beskrive kvaliteter i kommunikasjon og samhandling mellom dem som samsvarer med hva de oppfatter som en «god relasjon». I beskrivelsen av kvalitetene framtrer også kriterier for tilhørighet i kategorien «god relasjon». Kvaliteter ved en sosial relasjon kan samsvare i mer eller mindre grad med kriterier for en god relasjon. Denne gradvise tilhørigheten i en kategori, gjør at en gjenstand for oppmerksomhet kan ha en viss tilhørighet i flere kategorier.

I tredje steg utviklet forskerne temaer i den kodede teksten. Potensielle temaer lå i interaksjoner mellom kategorier. Disse kunne framstå i hvordan roller påvirket relasjoner og/eller aktiviteter, relasjoners påvirkning av aktiviteter og roller, tidlige hendelsers påvirkning av nåtidige eller framtidige situasjoner. For å få en forestilling av mulige samvirkninger ble hver kategori forstått som noder i et nettverk. Hver node ble utforsket ved å undersøke på hvilke måter den påvirket og ble påvirket av de andre nodene. Denne perspektivvekslingen mellom kategorier ga informasjon om mulige temaer for å besvare forskningsspørsmålene.

I det fjerde steget skjedde en kritisk granskning av temaene ut fra problemstillingen: «Hvilke slutninger ga dataene grunnlag for? Forskerne møtte dataene med undring og lot seg overraske av hva som framsto som reelt. For å underbygge slutninger om hva som framsto som reelt, ble det gjennomført en abduktiv analyse (Tavory & Timmermans, 2014). Den kritiske granskningen skulle kunne sannsynliggjøre forklaringer på hva som var temaenes reelle innhold.

I det femte steget reviderte forskerne resultatene fra fase fire ved å avgrense, definere og navngi temaene som ga svar på forskningsspørsmålene.

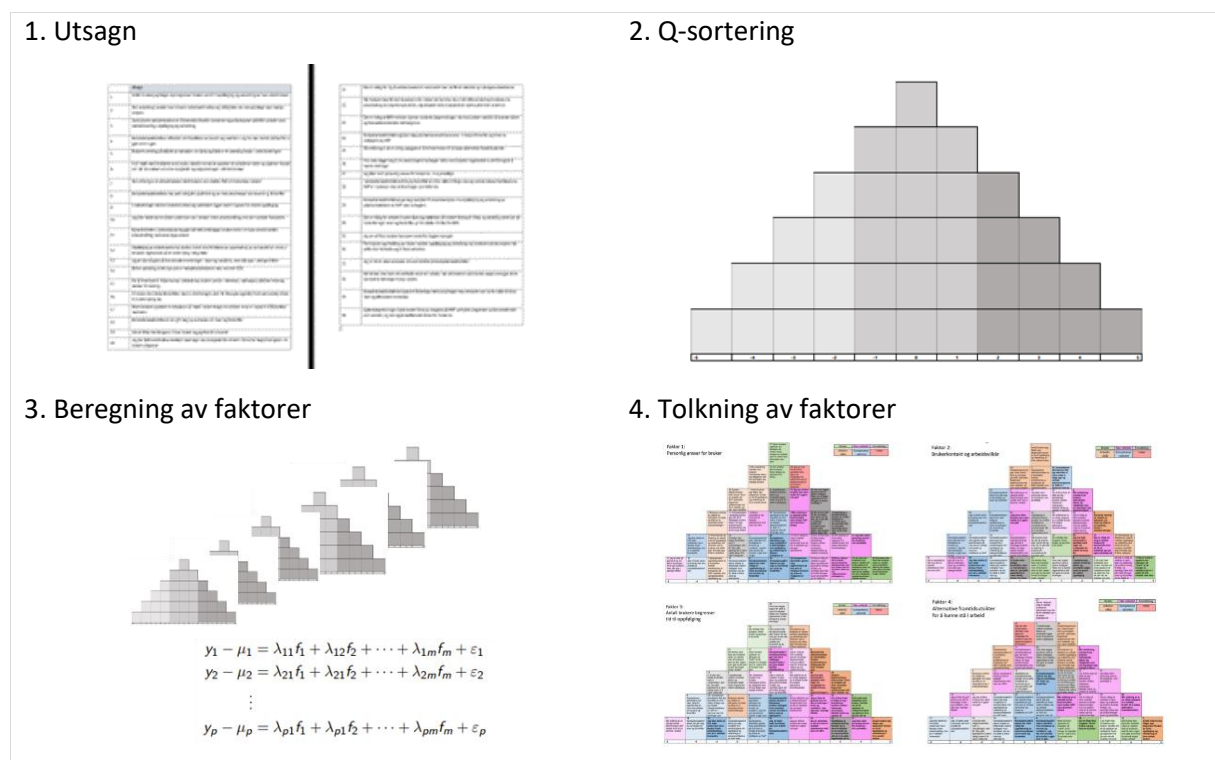
I det sjette steget fasen var oppgaven å sammenfatte notatene fra de fem første stegene i en forskningsrapport.

2.3 Fase 2: Q-metode

Forskerne valgte Q-metode i andre fase av evalueringen siden den kartlegger personers subjektive erfaring av en virksomhet, symbol eller en ide (Brown, 1997) og beregner systematiske variasjoner mellom deltakernes synspunkter på et saksforhold. Det ga grunnlag for å oppdage likheter og forskjeller i deltakernes måter å erfare egen kompetanse og myndighet i oppfølging og veiledning og veiledning av brukere som hadde søkt eller mottok AAP.

2.3.1 Redegjørelse for Q - metode

I det følgende redegjør vi for Q-metoden i temaene *utsagn*, *Q-sortering*, *beregning av faktorer* og *tolkning av faktorer* (Watts & Stenner, 2012) som er presentert i figuren nedenfor.



Figur 5: Oversikt over Q - metode

Utsagn

Kommunikasjonsunivers

En forutsetning for å gjennomføre en Q-metodisk undersøkelse er at forskerne konstruerer et såkalt kommunikasjonsunivers. Betegnelsen viser til at det i en organisasjonskultur er et språk, måter å kommunisere og samhandle på som er særegent for virksomheten. I forvaltningen av ordningen med AAP finner vi det i omtalen av aktører (brukere og NAV veiledere), administrative ordninger og prosedyrer (aktivitetsplanen og oppfølgingsamtalen), rettigheter og plikter gitt av lover og forskrifter, kvalitetsutvikling av tjenester (kompetanseaktiviteter) med mer som sentrale elementer i et kommunikasjonsunivers.

I konstruksjonen av kommunikasjonsuniverset benyttet forskerne den tematiske analysen fra fase 1. Her fant forskerne fram til verbale utsagn som reflekterte deltakernes erfaringer med arbeidsrettet oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Forskerne tok for gitt at deltagerne hadde gjort disse erfaringene i relasjoner til seg selv (tenkesett om pålitelig forvaltning), til andre (veiledning av brukere, lederstøtte, erfaringsutveksling med kollegaer mm) og til den organisasjonskulturen og de politisk normative føringer i samfunnet, som virksomheten er innesluttet i.

Dimensjoner i kommunikasjonsuniverset

Forskerne tilla kommunikasjonsuniverset dimensjoner som skulle reflektere deltakernes opplevelse av egen kompetanse og myndiggjøring i yrkesutøvelsen. De dimensjonene som ble lagt til grunn, var kompetanse forstått som kunnskap, tenke- og handlemåter og holdninger. Hver av dimensjonene hadde flere aspekter som forskerne hentet fra analysen av intervjuene med NAV-veiledere om erfaringer med en kompetanseaktiviteter, erfaringer med veiledning av søkere og mottakere av AAP. Det ga følgende liste over dimensjoner og aspekter:

Kunnskap om lover og forskrifter

- Variasjoner i NAV veilederes kompetanse
- Mottakeren av AAP
- Konsekvenser av organisering

Effekt på NAV-veilederens kunnskaper

- Tenke- og arbeidsmåter
- Saksutredning, vurdering og beslutning
- Arbeidsrettet veiledning
- Kommunikasjon og samhandling
- Effekt på NAV-veilederes tenke- og arbeidsmåter

Holdninger

- Veilederes refleksjoner over egne kompetanser
- Betydningen av arbeid
- Veilederes holdning til brukere

Utvalget av utsagn

Gjennomgangen av intervjuene med NAV-veilederne og brukerne resulterte i 143 utsagn. Forskerne reduserte disse til 36 utsagn. Reduksjonen ble gjort for å få en balansert konstruksjon av kommunikasjonsuniverset hvor alle dimensjonene og aspektene var reflektert og i et antall som samsvarte med føringer i Q-metoden (Se Tabell 2).

Beskrivelser og redegjørelser for erfaringer kan være mer eller mindre konkrete eller abstrakte. Beskrivelse av en konkret erfaring vil være følt og være bevisst kroppslig forankret. Beskrivelsen vil være sansespesifikk og få fram hva som faktisk skjedde i en situasjon sett og hørt fra en persons perspektiv. Erfaringer vil også kunne være fortolkninger hvor den som har erfaringer leter etter en meningsfull forståelse av en hendelse. En annen form for å formidle erfaringer er vurderinger og synspunkter hvor det har skjedd en abstrahering ut fra en sansemessig forestilling av en hendelse.

Tabell 2: Antall av utsagn om veilederes relasjoner til hver av enhetene

Antall av utsagn om veilederes relasjoner til hver av enhetene		Veileder relatert til ...		
		Kompetanse	Myndighet	Totalt
Veileder relatert til ...	Bruker	5	7	12
	Kompetanseaktivitet	7	2	9
	Lege		1	1
	Pålitelig forvaltning	4	1	5
	Pålitelig forvaltning/bruker	1	3	4
	Påliteligforvaltning/NAV-kontor		1	1
	NAV-kontor		3	3
	NAV-kontor/NAV-Innlandet		1	1
Totalt		17	19	36

Alle disse måtene å erfare på er relevante som utsagn i et kommunikasjonsunivers. Men et felles trekk ved utsagn som reflekterer erfaringer, er at de har en opprinnelse i en følt erfaring. Utsagnene bør vise til situasjoner og hendelser som deltakerne er berørt av eller har et engasjement for. Det skjer når situasjonen er motsetningsfylt med mange mulige fortolkninger og påfølgende handlinger.

Q-sortering

Hvert utsagn som deltakerne skulle sortere, er uttrykk for et synspunkt i kommunikasjonsuniverset. Deltakerne plasserte utsagnene relativt i til hverandre i en matrise som ordner synspunktene fra hva som er mest til hva som er minst i samsvar med oppfatningene til den som sorterer (se Figur 5 og avsnittet «Fra Q-sorteringer til faktorer»). En celle gir utsagnet henholdsvis verdiene minus og pluss 5, to celler gir utsagnene henholdsvis verdiene minus og pluss 4, tre celler gir utsagnene verdiene minus og pluss 3.

av veilederes subjektive erfaring av forvaltning av AAP»). Et holistisk perspektiv innebar å se utsagnenes relative plassering og verdi i forhold til hverandre med kommunikasjonsuniverset som kontekst. Tolkningene resulterer ikke i noen form for sikker kunnskap, men åpner opp for nye måter å forstå NAV-veilederes subjektive erfaring av sin kompetanse og myndighet i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Tolkningene gir også kunnskap som kan veilede utforming av kompetanseaktiviteter.

2.3.2 Utvalg av deltakere

Vi inviterte NAV-veiledere ved 10 kontorer i NAV Innlandet som deltok i prosjektet «Arbeid først — understøttet av pålitelig forvaltning» til å bidra med å sortere utsagn med tanke på å få fram synspunkter på relevans og nytte av kompetanseaktivitetene for oppfølging og veiledning av brukere som søkte eller mottok AAP. Invitasjonen ble sendt via lederne ved hvert av NAV kontorene.

Vi ba om påmelding i et nettskjema fra NAV-veiledere hvor de kunne velge en av tre tider og datorer for gjennomføring av sorteringen. De som ikke hadde anledning på noen av tidene, ble bedt om å kontakte forskerne slik at de i fellesskap kunne finne fram til en tid som passet. 22 deltakere gjennomførte sorteringen på tidene som var satt opp. Tre deltakere ble fulgt opp individuelt.

Av hensyn til anonymisering av personene som bidro med sorteringene, ble det ikke samlet inn data som gjorde det mulig å spore sorteringene tilbake til konkrete personer. En følge av dette valget er at dataene ikke kan settes i sammenheng med variabler som yrkeserfaring, utdanning, kjønn, alder, erfaring fra arbeidsområder i NAV. Forskernes vurdering er at denne informasjonen heller ikke er nødvendig for å gi verdifulle perspektiver på effekten av kompetanseaktivitetene på veilederes opplevelse av egen kompetanse og myndighet. Undersøkelsens formål var ikke noen former for representativitet med tanke på oppslutning om et tiltak. Formålet var å få fram systematiske variasjoner i synspunkter mellom NAV-veiledere og måten disse variasjonene kan gi ideer til tilpasning av kompetanseaktivitetene til ulike behov for kompetanseutvikling hos NAV-veiledere.

2.3.3 Administrering av Q - sorteringene

Invitasjon til å delta

Invitasjon til å delta i et møte for å evaluere kompetanseaktiviteter i prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning» ble sendt veilederne ved 10 NAV-kontorer i Innlandet gjennom lederne ved kontorene. Kontorene var de samme som deltok i kompetanseaktivitetene som var gjenstand for evaluering i denne undersøkelsen.

Invitasjonen redegjorde for hva som skulle skje i møtet, hvor de hver for seg, skulle ta stilling til 36 utsagn om sine erfaringer med kompetanseaktivitetene og oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Invitasjonen redegjorde for at utsagnene var hentet fra forskernes deltakelse i kompetanseaktiviteter, intervjuer med NAV – veiledere og brukere og utviklingsverkstedet 15. mars i år.

Invitasjonen redegjorde for framgangsmåten i sortering av utsagn. Deltakernes oppgave var å ta stilling til relevans av hvert utsagn ved å sortere de først i tre grupper ut fra kriteriene (Se avsnitt om «Instruksjon av sorteringene»). Det ble også orientert om at gjennomføringen av sorteringene ville skje i et teamsmøte hvor de ville få tilsendt en lenke til nettside for gjennomføring av sorteringene (se avsnittet «Bruk av nettside»).

Kontaktopplysninger

Siden vi ikke samlet inn personopplysninger ba vi hver deltaker merke sin innsending med et pseudonym. Dette ga oss muligheten til å invitere fire deltakere til en individuell samtale i etterkant av sorteringen. Dette for å få bekreftet, avkreftet og utdypet våre tolkninger av sorteringene, men ingen deltakere besvarte denne invitasjonen.

2.3.4 Gjennomføringen av sorteringene

Gjennomføringen av sorteringene foregikk i et nettmøte på Teams i siste halvdel av oktober 22. I forkant fikk deltakerne følgende brev med invitasjon til å gjøre sorteringene:

Vi ønsker velkommen til evaluering av kompetanseaktiviteter i prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning». Møtets hensikt er å få fram informasjon som gjør oss i stand til å svare på spørsmålene:

- 1. Hvordan opplever veileder egen kompetanse og myndiggjøring i arbeidsrettet veiledning i lys av kompetanseaktiviteten?*
- 2. Hvordan er kvaliteten på tjenesten og ytelsen AAP påvirket av kompetanseaktiviteten?*

I møtet vil vi veilede deltakerne gjennom et arbeid, hvor de hver for seg, tar stilling til 36 utsagn om deres erfaringer med kompetanseaktivitetene og oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Utsagnene har vi hentet fra vår deltakelse i kompetanseaktiviteter, intervjuer med NAV – veiledere og brukere og utviklingsverkstedet 15. mars i år. Møtet krever ingen forberedelser fra deg. Vi ønsker dine oppfatninger av utsagnene gjennom sortering av dem i møtet. Vedlagt er en oversikt over framgangsmåten for sortering av utsagn slik at du ser hva du kan forvente.

Figur 7: Invitasjonsbrev

Vi ønsker velkommen til evaluering av kompetanseaktiviteter i prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning». Møtets hensikt er å få fram informasjon som gjør oss i stand til å svare på spørsmålene:

1. Hvordan opplever veileder egen kompetanse og myndiggjøring i arbeidsrettet veiledning i lys av kompetanseaktiviteten?
2. Hvordan er kvaliteten på tjenesten og ytelsen AAP påvirket av kompetanseaktiviteten?

I møtet vil vi veilede deltakerne gjennom et arbeid, hvor de hver for seg, tar stilling til 36 utsagn om deres erfaringer med kompetanseaktivitetene og oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Utsagnene har vi hentet fra vår deltakelse i kompetanseaktiviteter, intervjuer med NAV – veiledere og brukere og utviklingsverkstedet 15. mars i år. Møtet krever ingen forberedelser fra deg. Vi ønsker dine oppfatninger av utsagnene gjennom sortering av dem i møtet. Vedlagt er en oversikt over framgangsmåten for sortering av utsagn slik at du ser hva du kan forvente.

Bruk av programvare

Q-sorteringene, beregningen av faktorer og faktoranalysen ble gjennomført med programmet til Q-Method software (<https://qmethodsoftware.com>) (se avsnittet «Statistisk analyse»).

Bruk av en nettside

Sortering av utsagnene skjedde i en tilrettelegging av undersøkelsen på nettsiden «<https://qmethodsoftware.com>». Deltakerne fikk tilsendt lenken til nettsiden i et teamsmøte med en varighet på cirka en time. Alle svar ble gitt anonymt uten mulighet for forskerne til å spore avsender. Forskerne ba hver deltaker med å merke sin innsending med et pseudonym. Dette for å ha muligheten til å invitere tre til fem deltakere til en individuell samtale hvor hensikten for forskerne var å få bekreftet, avkreftet og utdypet sine tolkninger av sorteringene. Forskerne presiserte for deltakerne at sorteringen og eventuell deltakelse i intervjuene var frivillig og med åpning for å trekke seg underveis.

Instruksjon av sorteringene

Sorteringene ble hovedsakelig gjennomført i to teamsmøter med flere deltakere. Samme forskere deltok i alle teamsmøtene. To sorteringer ble gjennomført på andre tidspunkt, og da individuelt. I forbindelse med disse individuelle sorteringene deltok en av forskerne, noe som bidro til å sikre lik instruksjon for alle deltakere. Deltakerne gjennomførte sorteringene mens de var i møtet. Forskerne introduserte undersøkelsen. Selve undersøkelsen var lagt opp med stegvise arbeidsoppgaver. Hver av disse ble instruert av en tekst som fulgte hver arbeidsoppgave. Stegene innebar:

- Se gjennom og lese de 36 utsagnene for å få en oversikt over innholdet

- Dele utsagnene i tre grupper ut fra kriteriene:
 - «utsagnet samsvarer med mine oppfatninger» (er enig),
 - «utsagnet er samsvarer ikke mine oppfatninger» (er uenig) og
 - «min oppfatning av utsagnet er nøytralt» (utsagnet er ikke relevant for mine oppfatninger).
- Sortere utsagnene relativt til hverandre ved å legge de inn i en matrise (se Figur 5: Oversikt over Q - metode, Q-sortering) ut fra hva som er mest og minst i samsvar med deltakerens oppfatninger av samt hva vedkommende hadde mer nøytrale oppfatninger av.
- Se over sorteringen og vektleggingen av utsagn med tanke på å gjøre noen justeringer.

(For en oversikt over den instruksjonen som ble gitt deltakerne, se vedlegg 4 «Framgangsmåte for sortering av utsagn»).

2.3.5 Statistisk analyse

Fra Q - sorteringer til faktorer

De 25 Q sorteringene ble interkorrelert og faktoranalysert ved hjelp av dataprogrammet Q Method Software (<https://qmethodsoftware.com>). Fire faktorer ble beregnet og valgt ut ved hjelp av centroid faktoranalyse og rotert med varimax rotasjon. En centroid faktoranalyse bringer fram korrelasjoner mellom Q sorteringer. Det vil si at de 25 Q sorteringene blir sammenlignet for å undersøke likheter og forskjeller mellom Q sorteringer. Rotasjon av en faktoranalyse er en framgangsmåte for å forsterke høye og svekke lave korrelasjoner. Hensikten er å gjøre ladningsmønsteret for hver sortering tydeligere og mer tolkbar. Varimax rotasjon ble benyttet. Det innebærer at faktorene som ble valgt, ikke ble tillatt å korrelere. Sammenligningen av de 25 Q sorteringene resulterte i de fire faktorene.

Framgangsmåten resulterte i at 19 av 25 sorteringer ladet signifikant på en av de fire faktorene. Egenverdiene for hver faktor var hhv 9.30894, 1.51978, 1.79467 og 1.09005. Til sammen forklarer disse 55 % av variansen i undersøkelsen. Faktorladninger på +/- 0,42 og mer var signifikante for nivået $p < 0,05$. Antallet sorteringer som bidro på hver av faktorene 1 - 4 var henholdsvis 7, 3, 3 og 6.

Tabell 3: Korrelasjoner mellom skårene på faktoren 1 til 4

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Faktor 1	1	0.36602	0.16892	0.63701
Faktor 2		1	0.09432	0.46355
Faktor 3			1	0.36704
Faktor 4				1

Faktor 4 er i en viss grad korrelert med faktorene 2 og 3. Det innebærer at det er en viss grad av overlapping mellom faktor 4 og faktorene 2 og 3. Hva det innebærer framgår av et senere avsnitt om likheter og forskjeller i tolkningene er faktorene.

Reduksjonen fra 25 til 19 sorteringer skjedde ved å ta ut sorteringer som ladet signifikant på mer enn en faktor (4 sorteringer) eller at de ikke ladet signifikant på noen av faktorene (2 sorteringer).

Tabell 4: Begrunnelse av antall faktorer

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Eigenverdier	9.30894	1.51978	1.79467	1.09005
% Forklart varians	37	6	7	4
Kumulativ % Forkl. varians	37	43	50	55
Standard avvik	0.05	0.05	0.05	0.05
Antall sorteringer	7	3	3	6

Fra faktorer til faktorrekker

Hver sortering bidrar på en faktor forutsatt en korrelasjon på mer enn 0,42 på bare en faktor og mindre enn 0,42 på de andre faktorene, Bidragene er merket med «X» i Tabell 5.

Sorteringer er utelatt fra faktorrekkeene der hvor korrelasjonen er på over 0,42 på flere enn en faktor eller i liten eller ingen grad er korrelert med noen av faktorene. Hensikten med utvalget av sorteringer til faktorrekkeene er å framheve synspunkter som er karakteristiske for kommunikasjonsuniverset.

Tabell 5: Korrelasjoner som lader på hver faktor

Nr.	Deltaker	Faktor 1		Faktor 2		Faktor 3		Faktor 4	
1	01ZH	0.75615	X	0.+13723		0.02557		0.07625	
2	3CUL	0.34201		0.18646		-0.49433		0.51053	
3	4JJY	0.27634		0.16832		0.13956		0.60216	X
4	7CFW	0.05239		0.56633	X	-0.39956		0.08955	
5	8RIH	0.2724		0.13521		0.55035	X	0.43409	
6	8SM3	0.17057		0.1586		-0.24654		0.19586	
7	8YS7	0.3313		0.24999		0.17717		0.65114	X
8	CMS4	-0.08451		-0.01943		0.45176	X	0.09525	
9	DDT7	0.78054	X	0.19812		-0.14143		0.25849	
10	EKOP	0.33122		0.58477	X	-0.01145		0.32924	
11	H7OC	0.5847	X	0.03519		-0.24573		0.38781	
12	IW3H	0.64966	X	0.03156		-0.12548		0.29999	
13	K3O0	0.30953		0.56023		0.09178		0.47484	
14	KO7E	0.28473		0.50427		-0.21265		0.61555	
15	KWWU	0.67834	X	0.23345		0.14069		0.19741	

16	KX2M	0.17556		0.53895		0.11736		0.68091	X
17	L7TG	-0.03173		0.15139		0.5266	X	0.01605	
18	LZRR	-0.02253		0.68595	X	0.11274		0.165	
19	MS1Z	0.61247	X	0.19012		0.01843		0.40691	
20	RB3U	0.44493		0.38524		-0.1739		0.32187	
21	S0H3	0.22418		0.41091		0.19092		-0.07369	
22	T135	0.56593		-0.0124		-0.13644		0.60869	X
23	V4ND	0.52599	X	0.21692		-0.26536		0.27107	
24	VOF1	0.1771		0.20243		0.01087		0.82106	X
25	XQ87	0.4788		-0.07196		0.04044		0.67243	X

Fra faktorrekker til faktortolkninger

Hver faktor representerer et utvalg Q-sorteringer med høy korrelasjon seg imellom og liten korrelasjon med Q-sorteringer på de tre andre faktorene. Utsagnene er rangert på faktoren ut fra sin verdi (se Tabell 5). Rangeringen gir et perspektiv på hvordan sorteringen av utsagn er uttrykk for deltakernes synspunkter. Ved å sammenligne utsagnene på hver faktor i intervallene 5 til 3, 2 til 1, 0, -1 til -2 og -3 til -5 i hvert intervall og mellom intervallene framtrer den subjektive erfaringen av synspunkter som faktoren representerer. Erfaringen framtrer for forskeren gjennom å fortolke utsagnet i et holistisk perspektiv gitt av kommunikasjonsuniverset (se kapittel «Tolkninger av veileders subjektive erfaring av forvaltning av AAP»).

2.4 Validitet

Undersøkelsens validitet er vurdert i lys av kommunikasjonsuniverset, instruksjon for sortering av utsagn og gjennomføring av et utviklingsseminar tre uker etter sorteringen. Kommunikasjonsuniverset hadde opprinnelse i NAV-veileders utsagn om sine erfaringer med oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. De formidlet sine synspunkter i samtaler og intervjuer med forskerne.

Variasjonen i synspunkter ble sammenholdt med oppfatninger som kom til uttrykk i faglitteratur om oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Deltakerne gjennomførte sorteringene på samme nettsted og med to forskere som veiledet gjennomføringen. Deltakerne mottok den samme instruksjonen. Tre deltakere etterlyste presisering av meningen med et utsagn. De adresserte tre forskjellige utsagn. Tre deltakere ba om hjelp da de var usikre hvordan de skulle utføre sorteringen.

I utviklingsverkstedet fikk forskerne bekreftet, styrket og nyansert sine tolkninger. Forskernes vurdering er at forskningsprosessen fikk fram et helhetlig og balansert sett av ytringer som representerte deltakernes subjektive erfaring av oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP.

3 Resultater fra Fase 1:

Erfaringer med pålitelig forvaltning av AAP

Forskernes tilstedeværelse i kompetanseaktiviteter og oppfølgingssamtaler samt intervju med deltakere i disse, ga et mangfold av synpunkter på forvaltningen av ordningen med AAP. Den refleksive tematiske analysen ga grunnlag for å framheve seks temaer om hva som påvirker en pålitelig forvaltning av ordningen med AAP:

- Språk, omtale og holdninger
- Saksutredninger, vurderinger og beslutninger
- Arbeidsretting i oppfølging og veiledning
- Aktivitetsplanen
- Kommunikasjon og samhandling
- Kompetanseaktiviteten som læringsarena

Synpunktene som kommer fram i disse temaene, er forskernes analyse av observasjoner og erfaringer som NAV veiledere og brukere delte i intervjuene. Analysen er gjort for å framheve temaer i veilederes opplevelse av egen kompetanse og myndiggjøring, brukeres opplevelse av arbeidsrettingen og kvaliteten på tjenestene og ytelsene knyttet til ordningen med AAP.

3.1 Språk, omtale og holdninger

Vi stilte oss spørsmålet: «Hvordan omtaler jussen, forvaltningen, saksbehandlerne og NAV-veilederne det enkelte menneske/parten i en sak?» Vi finner at det er forskjeller. Det er vanlig i NAV og blant veilederne og omtale det enkelte mennesket som søker og/eller mottar AAP som bruker. I folketrygdloven brukes betegnelsen "medlem". I NAV loven veksles det mellom å omtale det enkelte menneske som henvender seg til NAV som "søker", «stønadsmottaker» og «bruker».

Med oppmerksomhet på disse forskjellene er det nærliggende å spørre om måten å omtale det enkelte mennesket på påvirker saken og eventuelt hvordan. Vi har ikke noe grunnlag for å påstå at det er en entydig sammenheng mellom bruk av språk og det enkelte menneskets oppfatning av sin relasjon til NAV, men vi er spørrende til om de enkelte menneskene som søker hjelp hos NAV vil oppfatte seg selv som brukere. Dermed kan det å bli forstått som

bruker, i noen grad betegne det enkelte mennesket på en måte som de ikke vil kjenne seg selv igjen i.

Foruten å påvirke en det enkelte menneskets relasjon til NAV, stiller vi oss spørrende til om det å bli sett som bruker av NAV og ikke primært som søker, vil kunne påvirke saksutredningen, vurderinger og beslutninger i NAV. Det vil kunne være forskjell mellom å vurdere en søknad om støtte fra folketrygden ut fra et tankesett om et medlem som søker støtte ut fra en rettighet, til forskjell fra bruker av en rettighet.

Bruk av språk kan, både bevisst og ubevisst, påvirke en persons holdning til en annen person. Bruk av språk og omtalen av det enkelte mennesket vil derfor også kunne påvirke arbeidsrettingen i oppfølging og veiledning i arbeidsavklaringspengersaker. Holdningen vil kunne åpne eller lukke for temaer som er relevante for at det enkelte mennesket kan beholde eller skaffe seg arbeid.

For å styrke kompetanse om oppfølging og veiledning med forståelse av språkets påvirkning, kan det være aktuelt for medarbeidere i NAV å spørre: «Hvilken forskjell skulle det kunne gjøre å omtale det enkelte mennesket i en sak som medlemmer, søkere, mottakere eller brukere?» Vi forventer ikke et entydig svar på problemstillingen. Derimot har vi tro på at en bevisst oppmerksomhet på hvordan det enkelte mennesket i blir omtalt, gir mulighet til å oppdage forskjeller som kan fremme eller hemme arbeidsrettingen og med det opplevelse av egen kompetanse og myndiggjøring.

3.2 Saksutredninger, vurderinger og beslutninger

3.2.1 Erfaringer med en ny rutine for saksutredning

Et NAV kontor gjennomførte en kompetanseaktivitet hvor veilederne var invitert til å komme med sine erfaringer med en ny rutine for behandlinger av søknader om støtte. I den nye rutinen ble det opprettet et saksbehandlerteam som hadde i oppgave å utrede søknader om støtte og hjelp og innstille på vedtak. Saksbehandlere hadde ikke kontakt med brukerne, men fikk relevante opplysninger i fra veiledere. Veilederne kommuniserte med brukerne i personlige møter, over telefon og/ eller Modia. Den nye rutinen innebar en endring fra en tidligere rutine hvor hver veileder stod for saksutredningen og var i direkte kontakt med brukeren. Kontakten mellom brukere og veileder hadde ofte en forhistorie gjennom en oppfølging i en sykepengeperiode. Utløpet av sykepengeperioden medførte bortfall av inntekt for bruker, som dermed var avhengig av andre økonomiske støtteordninger. NAV veileder bisto ofte bruker i utformingen av en slik søknad.

Hensikten med den nye rutinen var og få til en lik behandling av saker som tilsvarte hverandre. Tanken var at det ville skje ved å skille mellom hvem som skaffer fram relevant informasjon, den som utreder denne informasjonen i samsvar med lovverket og de som fatter vedtak i saken.

Kompetanseaktiviteten hadde til hensikt å skaffe fram erfaringer som kunne bekrefte eller avkrefte samsvar mellom hensikten med rutinen og hvilke reelle resultater den ga. Deltagere i kompetanseaktiviteten var veilederne. De som utførte saksutredningen og tok beslutningene deltok ikke i kompetanseaktivitet. En konsekvens var at de erfaringene som ble reflektert i aktiviteten, brakte fram forskjeller og likheter mellom veilederens erfaringer.

Framtredende i disse erfaringene var at det nye rutinen fungerte hensiktsmessig, samtidig som det ble påpekt noen spenninger. Enkelte veiledere opplevde at ulike saksbehandlere framsto som «strengere» og «mildere» i sine vurderinger og at dette kunne påvirket utfallet av saken. Et kritisk ledd i saksbehandlingen var kommunikasjonen mellom veileder og saksbehandler, hvor det var en utfordring å få fram opplysninger om søkerens situasjon som var relevant for saken og den delen av lovverket som lå til grunn for vurderingen av saken. Veileder hadde ikke full oversikt over hvilke fakta som kunne være relevante i en juridisk vurdering av saksforholdet. Saksbehandler kunne ikke være sikker på å ha alle relevante opplysninger for sine juridiske vurderinger. Rutinen etablerte et filter mellom bruker og saksbehandler i den hensikt å kvalitetssikre en objektiv behandling av saken. Men, med en risiko for at relevant informasjon ble utelatt. Veilederen mente at denne risikoen ble vesentlig redusert når de kommuniserte med saksbehandlerne underveis i utredningen. Denne kommunikasjonen fungerte godt når saksbehandleren var tilgjengelig, men de hadde erfaringer med at noen saksbehandlere skjermte seg og var vanskelig å komme i kontakt med.

Veilederne opplevde at den nye rutinen fungerte fint for personer som fikk innvilget sine søknader. Veilederne kunne fortsette en oppfølging av bruker som var positivt bekreftet av en økonomisk ytelse i den hensikt å hjelpe vedkommende til å beholde eller komme i arbeid. Veilederne opplevde at rutinen i mindre grad fungerte i tilfeller hvor personer fikk avslag på sine søknader. En innvending fra søkerne var at vedtaket var fattet uten at saksbehandleren hadde møtt og kommunisert med dem. Søker kjente seg ofte ikke igjen i redegjørelsen for sin livssituasjon i saksutredningen og kunne ikke akseptere konsekvensene av vedtaket. For veilederne førte dette til et betydelig merarbeid i oppfølgingen av brukeren gjennom å håndtere den konflikten som oppsto mellom bruker og NAV. For veilederne var det et krevende utgangspunkt med tanke på arbeidsretting i oppfølgingen.

Vi ser en effekt i kompetanseaktiviteten i utviklingen av en kollektiv bevissthet om hva som fungerer bra og hva som med fordel kan endres. Det skaper også en trygghet mellom kolleger å få en visshet om at egne erfaringer svarer med andres erfaringer. I den grad egne erfaringer ikke skulle samsvare med andres erfaringer, ligger det en mulighet i å lære av andre hva som skal til for å få samsvar mellom resultater og hensikter.

Veilederne stilte seg spørrende til hvorfor saksbehandlerne ikke deltok i kompetanseaktiviteten. Møtet tok opp en rutine hvor flere med ulike funksjoner deltok. Veilederne reflekterte over erfaringer med samarbeidet med saksbehandlerne, hvor saksbehandlerne versjoner ikke kom med.

3.2.2 Framdrift i saksutredninger

I utviklingsverkstedet ble betydningen av framdrift i saksutredninger for arbeidsrettingen i veiledningen påpekt. Saksutredninger er knyttet til behandling av søknader om ytelser og søknader om tiltak for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Flere av veilederne opplevde at både søkere og mottakere måtte bruke mye tid på å vente. Ventingen var knyttet til behandling av søknader om ytelser. Når søknad om en ytelse var innvilget, kom en venting på oppfølging fra NAV som videre førte med seg en venting på tildeling og iverksetting av tiltak som kunne understøtte arbeidsretting. I et tidsperspektiv på tre år fra innvilget AAP gikk mye tid med til venting. Veilederen mente at det lå en betydelig potensial for forbedring i arbeidsrettingen om tiden som gikk med til venting, ble betydelig kortet ned.

NAV veiledere så seg selv som pådrivere i en arbeidsretting. De framhevet betydningen av å komme tidlig inn i prosessen med behandling av søknader og kommunikasjonen med bruker. Allerede ved utforming av søknaden kunne de opplyse søker om vilkårene for å motta ytelser og sammen med søkeren vurdere hvilke tiltak i arbeidsrettingen som kunne være hensiktsmessig.

3.3 Arbeidsretting i oppfølging og veiledning

3.3.1 Aktivitetsplanen

For veilederne er det aktivitetsplanen, innvilgning av ytelser og tildeling av tiltak som relateres til lover, regler og systemer i NAV. Aktivitetsplanen oppleves som et viktig verktøy som sørger for åpen dialog og oversikt. Veilederne er bevisste sin rolle som forvaltere, og at de både har et ansvar for å informere brukerne om rettigheter og begrensninger i tillegg til et ansvar for å forvalte regelverket opp imot et «samfunnsregnskap». Av og til kan dette kjennes som en skvis mellom samarbeidsrelasjonen til brukeren og det å ha ansvar for at ytelsen brukes riktig, for eksempel i forhold til utdanning og alternativ behandling. Det er om å gjøre å finne balansen mellom rettigheter, muligheter og begrensninger. Medisinske vurderinger er utenfor veilederne kompetanse, men legger rammer for veiledningen. Ord som «nødvendig og hensiktsmessig» fra lovverket oppleves som en god knagg i slike diskusjoner, samt erfaringer fra praksis og henvisninger til NAV som system. En veileder sa: «Nei, det er jo veldig viktig at jeg kjenner det hun kjenner er hennes begrensninger, kjenner til hva hun jobber med for å komme seg videre, og hvordan er hennes motivasjon for å jobbe videre. Jeg

er jo satt på å forvalte et regelverk med oppi dette her så vi må jo jobbe for å komme videre i forhold til det på en måte som er tjenlig for henne.»

Når brukere ikke får det de ønsker eller mener de har krav på, kan det oppstå krevende situasjoner og igjen hviler håndteringen på relasjonskompetansen. En veileder sa:

Men hvis det er stive skuldre, hodepine og kanskje litt dårlig søvn ... Det er tatt bilder, men ser ikke noe feil i ryggraden her, var ganske bra for tre måneder siden, ser ut til å ha nytte av fysioterapi. En sånn situasjon. OK, jeg skjønner at du har det vanskelig nå, men du er ikke veldig syk og derfor får du ikke AAP. Da kan personen kanskje bli sinna. Ofte i slike situasjoner møter jeg mennesker ansikt til ansikt i et møterom som det her, og så har jeg god tid. Jeg skjønner at det her ikke er det personen hadde ønsket seg. Så da vil jeg prate godt igjennom den problemstillingen sånn at det blir så lett å forstå ... altså de blir jo som regel ikke glad, ikke sant, men i alle fall at de får en forståelse for hvorfor det blir på denne måten da. Og da er det å prate om lovverket og de kravene som stilles og så prøver vi alltid å hjelpe folk videre på ett eller annet vis, fordi NAV-kontoret har lett for å bli en svingdør. Blir aldri kvitt problemet. Så det å si nei til noe, betyr ikke at denne personen ... at personen trenger hjelp på andre måter da. (...) Men jeg opplever at noen blir sinte. Det kan være ubehagelig og vanskelig å håndtere.

3.3.2 Å være mottaker av AAP

Betydningen av arbeid

NAV's forutsetning er at bruker ønsker å komme i arbeid eller kanskje noen ganger å komme ut av en situasjon hvor tanken på arbeid er fjern, eller at livet ikke har noen retning hverken mot utdanning eller arbeid. Arbeidsrettingen er betinget av en holdning og tilslutning fra bruker til en prosess for å komme i arbeid. Holdningen vil kunne vise seg i en motivasjon hos bruker for å delta i aktiv behandling og/eller tilrettelagt arbeid hvor bruker opplever at aktiviteten har mening.

I flere av intervjuene med bruker kommer det fram at de har et sterkt ønske om å bli friske og komme i arbeid tilpasset egen helse. En bruker forteller om sin holdning til arbeid: «Det gir meg egentlig mye glede, for før hadde jeg jo hatt utmattelse i mange år og ligget stille og liksom drømt om den dagen jeg skal jobbe og drømt om den dagen jeg liksom skal være normal da på en måte, så jeg får veldig mye glede av å stå opp klokken syv og, spise frokost og vite at du skal gjøre noe som alle andre gjør da, på en måte gjør.»

En annen bruker sier: «Jeg ønsker å ha størst mulig stilling i et eller annet». Bruker var aktiv i å finne fram til tilpasset arbeid allerede før hun fikk AAP. Hun er med på tiltak som kan fremme hennes muligheter til å komme tilbake i arbeid. Hun er villig til å strekke seg så langt hun kan.

Vi ser at brukerne deler synet på arbeid som noe positivt og ønsket, og er enten tydelig på at de vil holde fast ved yrkesaktiviteten i en viss prosent eller uttrykker sørgmodighet eller frustrasjon ved å gi slipp på den. Å være yrkesaktiv gir mening.

3.3.3 Opplevelsen av seg selv

Usikkerhet

En bruker var usikker på hva hun ville, hva hun kunne trives og fungere med. Hun fikk spørsmål fra intervjuer om hva som hadde gjort at hun hadde lyst til å prøve seg i et tiltak. Hun svarte: «Jeg har gått såpass lenge nå med mye psykiske problemer. En del av de psykiske problemene ligger i den jobben jeg har nå» Hun var i et dilemma mellom å ta over en næringsvirksomhet eller å søke andre muligheter hvor hun kunne få det bedre psykisk. Arbeidsrettingen for bruker ser ut til å handle om å utforske alternativer til å ta over en næringsvirksomhet. Men arbeidsrettingen kan også være mer sammensatt noe som synes å komme til uttrykk da bruker forteller at hun har hatt psykiske problemer fra hun var liten. Hun strever med å finne ut av «hvem hun er, hva slags interesser hun har, hva hun står for». Hun verdsatte at veileder ikke hadde gitt henne opp, men at hun fikk flere muligheter. Hun erfarte at om et tiltak ikke fungerte «kan man ta et skritt tilbake og en liten sving».

Selvinnsikt

Å være mottaker av arbeidsavklaringspenger medfører et krav om å være i aktiv behandling eller i tilrettelagt arbeid. Flere brukere har et sterkt ønske om å komme tilbake i arbeidet og strekker seg langt for å imøtekomme målene i aktivitetsplanen. Noen vil gjerne mer enn hva helsen tillater. En bruker verdsatte veilederens hjelp til økt selvinnsikt: «... jeg er som sagt veldig på det at jeg hopper i ting med begge beina og at jeg kanskje har behov for å ha en som på en måte kanskje kan hjelpe med å legge til rette, men at det og samtidig er en er en brems der,»

3.3.4 Forventninger til oppfølgingssamtalen

Brukerne beskriver at de i utgangspunktet har hatt lave og forholdsvis uklare forventninger til samtalene hos NAV. Samtidig påpeker de at de har gode erfaringer med disse samtalene.

Anerkjennelse

En bruker erfarte veileders anerkjennelse. Det kom til uttrykk i utsagn som «deilig å høre at jeg står på». Erfaringen gjorde at hun fikk «positive følelser av energi». Hun verdsatte at hun ikke ble «presset til noe» og fikk «støtte for mine tanker».

Redsel

En bruker forteller om en redsel for å gjøre noe galt. Det kunne være å fremstå friskere enn de faktisk var. Noen brukere var i en forvirring mellom å motbevise at de var syke, samtidig som de kanskje måtte streve for å bevise at de faktisk var det. For brukerne var det å framstå

som syk ensbetydende med å bli stående utenfor arbeidslivet og dermed oppleve å ha mindre verdi enn folk i arbeidslivet. En bruker forteller:

Jeg er så redd for å virke friskere enn det jeg er. ... Og der har jeg jo på en måte hatt en fordel med [veileders navn], som har vært med å bremse meg da. På en måte sagt at, men nå må du huske at det er som der. At du trenger ikke å overbevise meg om at du er dårlig. Så det, for meg, har vært helt avgjørende egentlig da. Få bekreftelse på at det er ok at jeg er som jeg er da.

Vi ser her hva det kan bety for bruker å ha en veileder som forstår hva det betyr for vedkommende å stå utenfor arbeidslivet og avklare forventninger til hva oppfølgings samtalen og veiledningen skal ivareta.

Veileders kompetanse

Brukere er opptatt av å bli ivaretatt med tanke på sine rettigheter innenfor ytelsen AAP og hvilke muligheter som finnes til arbeid, utdanning og aktiv behandling. Veilederens formalkompetanse, spesielt knyttet til juridiske områder, oppleves som svært viktig. De ønsker å være trygge på at veilederen kan faget sitt, sånn at deres rettigheter ivaretas og reelle muligheter kommer på bordet. En bruker forteller: «Jeg tenker at hvis jeg har et spørsmål angående mine rettigheter. At [navn veileder] kan det hun driver med, er jo på en måte og en bekreftelse på at den du prater med er kompetent da. Og at jeg ikke bare sitter og prater med, ja hva skal jeg si, mannen i gata da. Men at jeg faktisk prater med noen som kan veilede meg.»

Vi ser her at veileder er viktig for brukere for å avklare sin situasjon, forstå hva NAVs bidrag kan være og få oversikt over hvordan de kan bruke perioden med arbeidsavklaring til å skape en livssituasjon som gir forutsigbarhet.

Å bli ivaretatt

Brukerne opplevde at når møtene med veileder er preget av at de blir hørt og sett og har påvirkning på egen sak, er dette gode møter. For noen er det en bevissthet om at det er flere som er med og bestemmer i deres sak, for eksempel besluttere, og at de først og fremst ønsker å forholde seg til den dialogen de har med veileder. En bruker sa: «Det er klart nå ser jeg jo henne, ikke sant, og så skal vi kanskje være med folk som ikke kjenner meg, ålreit de hører jo hennes versjon, ikke sant? Men vi kan jo oppfatte ting forskjellig. Da gjør jo, så at det sitter folk som ikke veit hvem jeg er som skal være med å bestemme vegen videre for meg da, synes jeg er litt rart, men jeg skjønner jo, jeg skjønner jo det.»

Å velge mellom alternativer

En bruker reflekterte over hva hun ønsket å få ut av oppfølgingsmøtet. Hun ønsket å ta opp temaer. Hun gjorde avveininger om hvilke endringer hun skulle gjøre, om noen, i valg av

framtidig yrke. Hun kunne velge å fortsette med det arbeidet hun hadde, men vurderte alternativer som lærer eller støttekontakt.

Vi ser en usikkerhet hos bruker i hva hun skulle velge av flere alternativer. Usikkerheten springer ut av en oppfatning av egen helse, verdier og kapasitet til å arbeide. Bruker ønsket å prøve ut noen alternativer. Å få lagt fram sin situasjon for veileder, var avklarende for henne. Det kommer til uttrykk i en bekreftelse av at «det var deilig å bare snakke litt rundt det, ja å få litt nye impulser».

Utsagnet gir også et innblikk i hva veileder kan bidra med, når brukere er søkende eller utprøvende for å finne fram til alternativer. Arbeidsrettingen ligger i å hjelpe bruker til å finne fram til arbeid som lar seg forende med en aktuell helsetilstand og kompetanse.

Vi legger merke til «nye impulser» og spør hva veileder kan rette den andres oppmerksomhet mot som gjør at vedkommende får bekreftet, avkreftet eller utviklet sin oppfattelse av en situasjon. Arbeidsrettingen skjer i en endring i hva som fikk oppmerksomhet og hvordan denne endringen kunne gi ny forståelse og flere handlingsmuligheter. Arbeidsrettingen skjedde i samtaler mellom bruker og veileder hvor brukere ofte så frem til samtalen. Flere veiledernes erfaring var at mange brukerne hadde et ønske om å være i eller komme i arbeid. I samtalen orienterte veileder brukeren mot muligheter til å bedre sin helse, komme tilbake i funksjoner de hadde hatt, gå inn i nye funksjoner hos samme eller ny arbeidsgiver eller kvalifisere seg for nye yrkesfunksjoner. For noen brukere var samtalen med veileder viktig for å bearbeide sorg over ikke å kunne komme tilbake til et arbeid som de hadde hatt eller til å kunne være i arbeid.

Kortsiktige eller langsiktige mål

Tidsperspektivet artet seg forskjellig for veilederne og brukerne. Veilederne har oversikt over hele avklaringsløpet og ser det som sin oppgave å holde i trådene. De har i bakhodet at avklaringen mot arbeid eller ufør må skje innenfor et visst tidsrom. Brukerne er mer opptatt av her og nå og hva som er det neste som skal skje. En bruker sa:

Men jeg vet at jeg må, at et av målene nå var jo at du [Veileder] skal skrive en søknad på arbeidsavklaringspenger sånn at jeg har noe å leve av. Så derfor er det viktig. Det er første på en måte litt, første mål tenker jeg, for meg da i forhold til deg, ja, så er det liksom og, så vet jeg at jeg skal på dette oppholdet i desember, ikke sant, og så gjør jeg de tingene jeg gjør da for å ikke sant for å komme meg videre, men. Og så er det et mål langt... På en måte, jeg må lande et sted.

3.3.5 Å gi arbeidsrettet veiledning

Oppfattelse av oppdraget

Den kan være spenninger mellom hvordan veilederen opplever sin rolle og hva brukeren forventer av møtet med NAV. I denne sammenheng kan det være interessant å ta utgangspunkt i formålsbestemmelsene i folketrygdloven opp mot utsagn fra NAV veiledere om deres rolleforståelse. Hvilke spenninger finnes i kommunikasjon fra Arbeid først prosjektet og brukerens forventninger ut fra ordlyden i folketrygdloven?

Formålet til Folketrygdloven angis i § 1-1. Formål:

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.

Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

Formålet med AAP angis i ftrl. § 11-1 slik:

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og får aktiv behandling, eller deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.

En veileder sa: «For oppdraget vårt er å få folk ut i jobb.» Forestillinger om hvordan oppdraget blir utført kom til uttrykk i utsagnet:

Vi skal jo være med å motivere til jobb. Og det å lære bruker å ta ansvar for eget liv. Det å ikke skulle lene seg på alle andre, men at det da er en selv som faktisk må gjøre. Den kan få så mye behandling en bare vil, men han blir ikke frisk hvis han selv ikke er motivert for det. For vår oppgave vil jo kanskje være med å motivere og hjelpe til å se løsninga.»

Vi ser en veileder som ser en oppgave i å motivere den andre til å ta ansvar for eget liv og som framhever at behandling som å «lene seg på andre» ikke er tilstrekkelig om motivasjon hos den andre mangler. Sammen med motivering vektlegger veileder å hjelpe den andre til å se løsninger.

Veileders evne til å se den andre og respektere hva den andre er i stand til å forholde seg til kommer til uttrykk i utsagnet:

Jeg tenker det er veldig viktig at jeg passer på at jeg ikke overkjører. Men at det hele tiden er på hennes premisser. For det er veldig fort at vi som NAV veiledere å bli overivrige på brukerne sine vegne. Og prøve å pushe på for å få ting til å gå fortere enn det som er hensiktsmessig, så det er egentlig en balansegang som du må være veldig bevisst på for du skal ha, du skal sørge for progresjon, men samtidig så skal det jo være i forhold til det, som hun er bekvem med.

Vi ser en veileder som står i en avveining mellom mange mulige innspill som både kan hemme og fremme arbeidsrettingen i veiledningen.

3.3.6 Strategier

Det første møtet

En veileder framhever det første møtet som viktig. Hun sa: «Også i et slikt første møte, så er det viktig for oss å få kartlagt hennes situasjon, både i forhold til arbeid og helse og tanker, og som man måtte ha om framtida. Vi prata jo en del om dette her med yrkesmål og det er det sånn at det er viktig at det er hennes, som kjem og ikke mitt. At jeg ikke lager et mål for henne, men at det er noe hun vil selv».

Arbeidsretting

Flere veiledere oppfatter arbeidsretting som å diskutere muligheter og planlegge for arbeidsdeltakelse med bruker. I oppfølgingsmøter med bruker, diskuteres muligheter og begrensninger for yrkesaktivitet i lys av vilkår i tiltaket og brukernes egne initiativ. Tiltak for å fremme hensikten for å beholde eller komme i arbeid, er ofte lagt til en organisasjon som samarbeider med NAV. Dermed er det organisasjonen som står for tiltaket, som tilrettelegger og følger opp de konkrete aktivitetene. Aktiviteter som ofte ikke er satt i gang av brukeren selv, men av organisasjonen. Organiseringen skaper et skille mellom typen av arbeidsrettet veiledning som kan skje i oppfølgingsmøter med NAV veileder og hva som eventuelt skjer i organisasjonen som har ansvar for tiltaket.

NAV veilederne opplever at det er både tidkrevende og at det kanskje ligger litt utenfor deres kompetanse å følge opp arbeidsrettet aktivitet, for eksempel med karriereveiledning. En veileder sier: «For jeg har ikke karriereveiledning som er et spesialfag. Og da tenker jeg, at det er der, at de som har det som fag får prate mer med mine brukere, og kan gi dem mer. Tja, jeg vet ikke hva man skal kalle det jeg, en bedre veiledning. At min blir generell.»

Vi ser konturene av en arbeidsretting som skjer både i oppfølgingsmøter med NAV veiledere og i tilknytning til aktiviteter i organisasjoner med ansvar for tiltaket. Oppfølgingsmøtene har en funksjon for å kvalitetssikre en pålitelig forvaltning. Det innebærer at lovens vilkår og intensjoner i perioden med arbeidsavklaringspenger er ivaretatt. Men den kunne også vært

en møteplass for karriereveiledning med vekt på å hjelpe brukere til å reorientere seg mot nye muligheter i arbeidslivet.

Det kan synes uklart hva arbeidsrettet veiledning innebærer for medarbeidere i NAV og hvilke arbeidsdelinger det er mellom ulike aktører i de arbeidsrettede tiltakene.

Finne fram til tiltak

En veileder redegjorde for hvilke hensyn hun tok i utformingen av forslag om tiltak i arbeidsrettet oppfølging. Hun tok utgangspunkt i personen og kartla hva som var «hemskoer og ressurser». Hun var oppmerksom på brukers sosiale nettverk som kjærester, familie og venner og en fare som ligger i å sammenligne egen livssituasjon med venner som kanskje har «dratt litt av gårde i livet» eller være sosialt isolert. Hun tok i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og utsikter til bedring i vurderingen av kortsiktige og langsiktige tiltak for å komme tilbake i arbeid. Hun viste til at NAV har noen kategorier for tiltak hvor de kan tilby bruker aktiv behandling og/eller tilrettelagt arbeid. Innenfor denne rammen kunne hun legge fram forslag om tiltak for bruker.

En veileder viser til betydningen av å se situasjonen og tiden an. Hun beskriver arbeidsretting som en prosess som avhenger av hvor brukeren «er» og hvor timing av tiltak forstås som en viktig faktor for å lykkes med å få brukere tilbake i arbeidslivet. Veileder er oppmerksom på at brukere er ulike og at det er viktig å møte dem som individuelle personer. Noen trenger en dytt og beskjed om at de fint kan arbeide.

Andre brukere har derimot behov for og bremses ned. Bremsing av brukeren beskrives som en strategi for å unngå at brukeren går på en smell ved å ta på seg for mye for tidlig, men i stedet kan komme tilbake i arbeid etter hvert. En veileder fortalte:

Vi har ikke diskutert så mye jobb enda, for hovedmålet mitt med [navn på bruker] har liksom ... jeg vil ikke si dra deg ned, for det høres så negativ ut. Men å bremse litt da hver gang du på en måte har hatt lyst til å ta på deg med hud og hår, litt på bakgrunn av det du sier, at du peiser på 100 prosent. Og så tar du jammen litt til, ikke sant? Fordi at da går det greit og så vet du at hvis du slapper av, så får du smellen. Så da velger du heller å ikke slappe av.

Målsetningen med å bremse brukeren var at hun skulle kunne stå i arbeid over tid og at dette vektet høyere enn at brukeren kommer raskt tilbake i arbeid. Dette underbygges av en veileder som beskriver at «det tenkes ikke bare den korteste veien lenger ut i arbeid. Man skal ha den vegen at man skal kunne stå lengst mulig.»

Balansere

En veileder forteller at hun «jobber med å holde igjen» informasjon overfor bruker. Hun opplever at det er mye hun kan komme med, men velger å balansere slik at det ikke blir for mye for bruker. Det skal være overkommelig å ta imot. Veileder begrenser forslagene til tiltak

ut fra hva hun tror kan være «fint for bruker» og med at håp om at det treffer. Veileder finner bekreftelser og avkreftelser i tilbakemelding fra bruker om hun er fornøyd eller ikke.

Kvaliteten på samtalen

Kvaliteten å samtalen er viktig for veilederne. De er både opptatt av at brukeren bidrar med åpen og ærlig kommunikasjon og en gjensidighet med tanke på ansvar for fremdrift. De er også opptatt av hvordan de selv bidrar med å strukturere samtalen og sørge for relevant innhold. Mye av den interne opplæringen og fokus går på å mestre samtalen og bruke gode teknikker, men også å sørge for å snakke om de riktige tingene på det riktige tidspunktet. Det er også viktig å være ærlig på hva man kan og ikke, altså begrensninger ved egen kompetanse i samtalen. En veileder forteller: «Jeg synes det er viktig å si noe om prosessen og vurderingene, og formålet da for å prøve å skape en helhetlig forståelse, samtidig som jeg tenker at det er, jeg prøver i hvert fall å holde det til et minimum av det jeg tenker er nødvendig fordi det er jo fryktelig mye man kunne ha snakka om som jeg på en måte tenker blir irrelevant.»

En veileder ser det som viktig å forstå brukere og la de komme til orde: «... jeg har aldri møtt et menneske som har fått for mye forståelse. Så det er bare å øse på. Mange forskjellige brukere på NAV-kontoret. Jeg prøver å åpne opp og la de fortelle. Det er mange som har ganske mye å si. Jeg kan sitte og høre på ganske lenge, egentlig. Jeg tenker at det også da, har en egenverdi. For dem.»

Om å la brukerne eie prosessen

Noen veiledere la vekt på at oppfølgingen og tiltakene skulle planlegges og gjennomføres i tråd med brukernes rett til medbestemmelse. De mente det var viktig at brukeren eier saken, og at det ga mer vellykkede og fruktbare avklaringsløp. De var bevisste på å ikke presse brukerne, men heller legge planer i takt med deres behov og progresjon, hvis ikke var det en bekymring for at løsningene ikke ble varige. En veileder sa det slik til en bruker:

Og jeg tenker at, jeg føler at vi er liksom, når vi sitter og snakker, så er vi, jeg føler ikke at jeg er over deg, eller du over meg eller under deg. Men jeg kjenner at det er du som sitter med kompetansen om deg og jeg sitter med kompetanse på, ja, det som vi snakket om tidligere, for eksempel arbeidsmarkedet, det forvaltningsmessige Og forhåpentligvis også den veilednings kompetansen som gjør at du føler at du sitter og eier saken din på. Det skal være sånn. Ja, at det er du som skal styre ja, at jeg sitter i passasjerstet. Og den ja, det synes jeg egentlig vi har fått til.

Å følge opp rammer for møter

En veileder redegjorde for hvordan hun fulgte opp rammer som var satt for en oppfølgingssamtale. Hun ønsket å høre hvordan det var med arbeidssituasjonen til bruker og

hvordan det var på treningssenteret. Veileders motiver for å spørre var at hun var «redd for at [bruker] skulle ha blitt litt mer dårlig». Veileder hadde som mål å komme litt nærmere yrkesretting. Veileder inviterte bruker til å fortelle om sin helse og arbeidssituasjon og tanker om yrkesvalg. Bruker hadde tanker om lærervikar, lærer, støttekontakt eller å bli værende i yrket hun nå har.

En annen veileder redegjorde for formålet med samtalen som å «... snakke om dette med interesse, karriere, kartlegging og valg av tiltak». Disse rammene hadde veileder satt i en innkalling til møtet. Veileder oppfatter også en bestilling fra arbeidsgiver om å «... støtte opp under prosessen i å komme raskt tilbake i arbeid».

3.3.7 Systembegrensninger

Flere veiledere påpeker systembegrensninger gitt av lengden på AAP- perioden, begrenser veiledernes spillerom noe som kan medføre økt stress for brukerne. En veileder forklarte at «vi har 3- års perspektiv i NAV da, og det er jo helt utopisk. Det er jo ikke slik det fungerer. Har du jobbet med folk mer enn tre kvarter, så vet du at ting er ikke så tidsbestemt og det må individ tilpasses hele veien». Erfaringen synliggjør visse spenninger mellom systemkrav/begrensninger hos NAV og brukernes behov for fleksible løp.

3.4 Kommunikasjon og samhandling

3.4.1 Bygge relasjoner

Veilederne opplever at det å bygge en god relasjon til brukerne er sentralt, er avgjørende for utfallet av det videre arbeidet. Dette starter i første møte. En veileder sier: «Det aller viktigste er jo å bygge relasjon, tenker jeg, til den som du skal jobbe sammen med videre. Prøve å få til å få til en god dialog, da. Slik at de kan prate om det som er.» En veileder ser en fare i en fremmedgjøring av brukere i møtet med «systemet». Hennes intensjon var å kunne møte folk med et åpent sinn, respekt dem og framstå med troverdighet. Hun sa:

Ser for meg at det er viktig å ... jeg tenker at jeg er «systemet» og de som kommer inn er den jevne mann, og at jeg helst vil at vi skal være venner og det skal gå bra. Møte folk med et åpent sinn og med respekt og gjensidighet og troverdighet. Jeg vil gjerne at alle brukerne som snakker med meg som hyggelig og velmenende og at jeg har gode intensjoner. (...) De følte at de sto overfor et sånt mange-hodet uhyre. Som var uforutsigbart og ting var uforståelig og ... (...) Så prøve å unngå den fremmedheten da. Det synes jeg er helt avgjørende. Det vil jeg gjerne prøve å få til. Å skape en relasjon.

Relasjonsbygging er en kompetanse som handler om å være bevisst på hvordan man fremstår og hvordan møte mennesker, og ha en bevissthet rundt hvilke opplevelser brukere kan ha når de møter NAV systemet.

En bruker framhevet hvilken betydning det hadde for å henne å ha tillit til veileder:

Det er det greit om [navn veileder] kan svare på de spørsmålene for å kunne berolige da. Jeg ville aldri ha rett ut ha klart å spørre [navn veileder]: hvordan ser et uføreløp ut, hvis jeg ikke hatt tillit til henne. For jeg er veldig sånn at de ordene, er veldig vanskelige for meg å akseptere. Og da den må du kunne prate med noen som ikke sier sånn «Det er helt uaktuelt for deg, for at du er oppe om morran og gjør det du skal.» Da må du liksom ha noen som kjenner deg da. Som du stoler på liksom. Så det er klart at ingenting av dette hadde kommet hvis ikke denne relasjon og kjemien hadde vært så god.

Utsagnet viser at en relasjon hvor bruker har tillit til veileder så åpner det opp for å utforske ideer som kan ha stor betydning for arbeidsavklaringen.

Å finne litt ut om den andre

Mange brukere møter veiledere med et ønske om å se nye muligheter og avklare sin livssituasjon. En bruker sa det slik: «Hvis jeg tenker på meg selv som bruker av en tjeneste, så er det jo viktig at hun som jobber her vet at hun må ha noen verktøy som kan gjøre at hun kan finne litt ut om meg og hva hun kan hjelpe meg med videre. Det er viktig det.»

Vi ser en bruker som ønsker å finne mer ut om seg selv og hva hun kan gjøre videre gjennom tilbakemeldinger fra veileder. Det er en forventning om en kompetanse hos veileder som hjelper bruker til å se seg og sin situasjon og med muligheter til endringer. Vi ser en utfordring for veiledere i å legge til rette for og bidra i en samtale hvor brukere kan se ut over tilvante begrensninger.

Møter ansikt til ansikt

En veileder framhever betydningen av å møte bruker ansikt til ansikt. Hennes vurdering er at det gir nyttig kjennskap til den andre, og et bedre utgangspunkt for videre oppfølging og saksbehandling. Hun sier:

Nei, jeg synes det at det er veldig, veldig bra å prate med folk før jeg skal begynne og svare på, svar på søknad, som de har levert. Jeg danner meg et bilde av personen og det er lettere å, ja når en har et bilde på folk, så er der et ansikt, så er det mye lettere å forholde seg til. Det går veldig bra, som hun sier, så går det veldig fint an å prate på telefonen, men det er helt annerledes å sitte ansikt til ansikt. Og å kunne se litt hvordan spørsmålet ble tatt imot.

3.4.2 Å se og forstå den andre

Å bli sett og hørt

Brukerne mener det er svært viktig å bli sett og hørt. Det innebærer å bli forstått og akseptert i den situasjonen de står i. Når det skjer, opplever brukere å kunne være ærlig og fri i samtalen med veilederen. En bruker likte måten hun ble tatt imot av veileder og ble i stand til å spørre om ting og fikk avklarende svar. Hun sa: «Jeg synes det er veldig OK, veldig bra. Undersøker ting og får svar på ting. Og får en del hjelp av det.»

Å bli møtt med forståelse handler om at brukerne opplever at veilederne hører og skjønner hva de sier når de snakker om muligheter og begrensninger i sårbare temaer. Flere brukere har erfaring med å bli mistrodd om egen sykdom. De har hatt opplevelser hvor arbeidsgivere eller andre veiledere ikke har forstått hva deres begrensninger går ut på. En bruker forteller om en erfaring med en veileder som foreslo et tilrettelagt arbeid hvor hun utførte de oppgavene hun hadde kapasitet til og overlot andre oppgaver i stillingen til kollegaer. Brukeren sa:

Sånn er jo ikke virkeligheten. Kommunen har jo ikke en jobb hvor man bare kan gjøre de oppgavene ... [hun sa til meg] at ja hun kjente en sykepleier, og hun sa det finnes jo mange jobber og sykepleiere gjør masse forskjellig, og da hadde hun på en måte ikke sett meg. Hun så bare det. Ja det er det, jeg er sykepleier og kan gjøre mye forskjellig ja, det er sant og det gjør og vi gjør veldig mye forskjellig og, men det er ikke sikkert alt passer for meg.

Å fange opp den andre

En bruker fortalte om sine erfaringer med å bli kontaktet av NAV. Hun sa:

Og fra NAV, så har jeg vel hatt, fikk jeg vel spørsmål i et brev om jeg trengte en samtale, det var vel kanskje i april, jeg husker ikke, men jeg kjente at jeg trengte ikke noe samtale. Jeg kjente jo bare at alt var mørkt, så det var ikke så enkelt, så jeg skrev jo bare nei. For det at jeg, ja så jo ikke det. Så det er litt sånn når du er syk, så ser man ikke alt rett og slett. Dessverre. Så pratet jeg med en i NAV i, var det mai eller juni, jeg husker ikke, det er litt uklart, så det har vært – ja har gått her i mørket og rotet rundt. Huff a meg. Det har vært litt sånn ørkenvandring for meg, rett og slett, det kjennes litt sånn. Så derfor, det er derfor, så trenger man at folk har verktøy på det der med å ta liksom ha kontakt.

Vi forstår erfaringen som en påminning om en utfordring som hjelpere har med å se og forstå den andre. En utbredt holdning er å ta for gitt at personer gjør fornuftige vurderinger om det trenger en samtale eller ikke. I de aller fleste tilfellene vil det kunne stemme. Men den siterte erfaringen viser at det ikke alltid er tilfelle. Sykdom kan ha en karakter som gjør at det er en vesentlig forskjell mellom å innkalle en person til samtale og å spørre om en person

trenger en samtale. Vår vurdering er det finnes ikke et regelbundet svar på når den ene framgangsmåten er å foretrekke framfor den andre. Det er opp til et skjønn hos veileder å velge en måte å kommunisere. Men en bevissthet om at måten en henvendelse blir kommunisert på kan gjøre en vesentlig forskjell for utfallet av henvendelsen, kan være en viktig kompetanse.

Venting

Flere brukere opplever å måtte vente på utforming av søknader, vedtak, igangsetting av tiltak og oppfølgingssamtaler samtidig er de opptatt av sin egen framgang. En bruker sier: «Så jeg skjønner jo det. Så det er liksom litt slik ... at en må liksom stå på litt selv også da for å få litt fremgang. Ikke at noen drar ut tida, men de har sine behandlingsmåter og det tar sin tid, og derfor får en prøve å ikke forsinke prosessen sjøl.»

Vi ser her en bevissthet hos bruker på at tiden som mottaker av arbeidsavklaringspenger er begrenset. Når målet er å komme tilbake i arbeid, er de opptatt av å kunne bruke tiden godt. Vi ser samtidig at det en forståelse for at NAV også trenger tid på sin saksbehandling.

Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen er sentral i oppfølgingen av mottakere av arbeidsavklaringspenger. For bruker er det viktig å være i behandling og eller tiltak som er meningsfull og avklarer muligheten til framtidig deltakelse i arbeidslivet. Brukere som bidro i undersøkelsen, opplevde i stor grad å være ivaretatt. Men det var enkelte unntak. En bruker sa:

Ja. Men til slutt så blei det jo, fikk jo, det var vel da hun skulle slutte eller rett før ferien eller noe. Det er et eller annet, men da fikk vi satt oss ned. Og skrevet. Men den planen som vi skrev da den husker jeg var veldig firkantet. Var fryktelig, jeg følte at det var ikke, for hun spurte liksom ja kan du dele ut medisiner? Ja, det kan jeg jo selvfølgelig. Ja. Ja kan du stelle? Ja selvfølgelig kan jeg, jeg kan jo stelle. Jeg kan det, jeg kan, jeg kunne alt. Men, det viste ikke noen av mine utfordringer på en måte, husker jeg skrev litt ned da, på en måte hva som gjorde det annerledes. Det var som det eneste jeg kunne skrive var at jeg trengte mer tid, og jeg følte liksom at det var alt jeg kunne skrive på den planen som kunne vise at det var noe annerledes med meg, enn med noen. Så jeg tror ikke at når du leser den så er det ikke sikkert du vil lese noen ting av mine utfordringer. På den måte etter det vi har pratet om nå så er det ikke sikkert du blir så mye klokere av den egentlig.

Vi ser en bruker som erfarte at det ikke var samsvar mellom hva hun opplevde som sine utfordringer og tiltakene som ble skrevet inn i aktivitetsplanen. En konsekvens kan være mangel på mening og fravær av eierskap for bruker. Aktivitetsplanen blir ikke et reelt bidrag i en arbeidsrettet veiledning som bruker opplever som relevant.

Strev i møte med arbeidsgiver

Brukere forteller om strev med å være i sykdom/oppfølging/arbeidsavklaringsløp når de møter motbør eller opplever å være alene med sine problemer. Dette har særlig vært tilfelle i møte med arbeidsgivere, hvor de enten har opplevd at arbeidsgivere er lite tilgjengelige og har lite forståelse, eller at de får motstand på hva de faktisk kan få til. Det kan skje i samtaler om begrensninger i arbeidssituasjonen eller at de opplever de ikke får gjenhør for det de ser som muligheter. Det kan oppleves som om NAV først kommer på banen i overgangen mellom sykepengen og arbeidsavklaringspenger og får orden på oppfølgingen, selv om oppfølging fra arbeidsgiver skjer i NAVs regi. En bruker forteller om sin erfaring:

For den [oppfølgingsplanen med arbeidsgiver] oppleves veldig firkantet. Jeg opplevde at den ikke ga meg noen mulighet til å fortelle noe om meg selv, egentlig. Så det. Så da. Så det var den samtalen jeg hadde med min arbeidsgiver da, i juni tror jeg. Og så med virksomhetsleder da i august, Kanskje. Jeg husker ikke helt. Men hun kjente jeg heller ikke, og hun kjente heller ikke meg. Så det er litt sånn at jeg har vært litt uheldig, jeg har nok det.

En bruker forteller om erfaringen av å bli vist ut av arbeidslivet av leger og sjefen. Hun sa: «Ja for jeg har sittet i møte med leger og sjefen, og (de sier) nei du skal ikke jobbe mer du, du kan ikke jobbe mer du. Det er liksom... sitter og griner på møter, og... ja jeg skal jeg! La meg få prøve, i alle fall.»

Vi ser her et eksempel på den personlige belastningen som en person møter i motsetningen mellom sin vilje til å være yrkesaktiv og erfaringen med personer i stillinger med makt til å stoppe ambisjonen. Vi ser en bruker som er i en eksistensiell krise og som har med seg et håp om hjelp til å komme tilbake i arbeid gjennom perioden med arbeidsavklaring.

Å oppleve støtte til tross for avvisning

En bruker forteller om en opplevelse av å få støtte til tross for avvisning av sitt forslag om behandling. Bruker hadde et forslag til behandling som NAV ikke ga støtte til. Brukeren sa: «Ja, jeg følte det som at du var åpen for det uten å ja, du sier ja gjør det eller ikke gjør det eller ja eller. Så det kom frem på en fin måte.»

Vi ser her at veileder lyttet til brukeren. Hun avviste ikke hennes ideer om behandling, men hadde tro på brukers søkning etter hva som kunne bedre hennes situasjon. Det veileder var klar på, var vilkår for å få støtte fra NAV. Men disse vilkårene stoppet ikke brukeren på å finne alternative veier.

Veileders holdning til brukere

Noen brukere beskriver en frykt for ikke å bli forstått og dermed gitt opp av veilederne. For brukerne er det avgjørende for arbeidsrettingen hvilke holdninger de blir møtt med av veilederne. Vi finner en forskjell mellom veiledere som møter brukere med en anerkjennelse i

form å lytte og respektere deres autonomi og valg ut fra subjektive erfaringer, men samtidig være klare på hvilke rammer lovverket setter for tildeling og mottakelse av arbeidsavklaringspenger. Den ideelle fordringen lar seg formulere. Noe annet er å svare til denne fordringen i form av en pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av mottakere av AAP.

Veiledere kan møte en utfordring i en motsetning mellom en generalisert og ideell forestilling av brukere og hvem de reelt sett møter. En veileder ga uttrykk for en holdning da hun sa: «Og det å lære bruker å ta ansvar for eget liv. Det å ikke skulle lene seg på alle andre, men at det da er en selv som faktisk må gjøre. Den kan få så mye behandling en bare vil, men han blir ikke frisk hvis han selv ikke er motivert for det.» Holdningen har som forutsetning at bruker ikke tar ansvar for eget liv. Det kan være tilfelle for enkelte brukere. Da kan det være en oppgave å veilede en person til å se og forstå hvordan vedkommende kan ta ansvar for eget liv. Samtidig er det mange brukere som tar ansvar for eget liv og som vil utvikle seg med en anerkjennelse for måten de har gjort det på og gjør det på.

Vi ser at holdninger preger relasjoner. Brukere som opplever å bli lyttet til, sett og forstått, åpner opp for erfaringer i samtaler med veiledere som er avgjørende for utfallet av arbeidsrettingen. Brukere som går i forsvar for å beskytte seg mot å bli sett og forstått på måter som de ikke kjenner seg igjen i, opplever det vanskelig å komme tilbake i arbeidslivet.

3.5 Kompetanseaktiviteten som læringsarena

3.5.1 Oppfatninger av kompetanseaktiviteten

Om måten å jobbe på

Ved et kontor samarbeider deltakerne i mindre grupper om å vurdere, vedta og begrunne vedtaket med utgangspunkt i et eksempel på en søknad om AAP. Noen av deltakerne fikk spørsmål om hva de tenkte om måte å jobbe på. De fant det nyttig å se hvordan andre tenkte og gjorde vurderinger. Deltakerne forteller om hvordan en sammenligning av egne måter å utrede, vurdere og begrunne vedtak skapte en bevissthet om andre måter å tenke og uttrykke seg på. En deltaker fortalte om en oppdagelse av «viktigheten av å være konkret». Hun fikk en selverkjennelse på at hun hadde vært for «rund i formen».

Oppfriskning

Et kontor gjennomførte en kompetanseaktivitet med gjennomgang av paragrafer i folketrygdloven med oppmerksomhet for inngangsvilkår for å innvilge og eventuelt avslå, en søknad om AAP. Aktiviteten innebar en redegjørelse for lovteksten. Deretter ble det redegjort

for hva som var relevante saksopplysninger og hvordan disse kunne fortolkes i lys av lovteksten. En deltaker mente det var ok med oppfriskning av kunnskap.

Konsekvenser av kompetanseaktiviteter

En deltaker forteller at kompetanseaktiviteten har gitt henne bedre innsyn i kompleksiteten i saksbehandling og oppfølging av søkere og mottakere av AAP. Hennes oppmerksomhet var ikke bare på helse, men også på mulighetene til annet type arbeid. Aktiviteten hadde gitt henne en bedre forståelse.

Hadde vært bedre om hele teamet var her

En kompetanseaktivitet var en gjennomgang av erfaringer med en ny rutine for behandling av søknader om hjelp til å beholde eller å komme i arbeid. Saksutredningen var flyttet fra veilederne til et team av saksbehandlere. Veilederne deltok i kompetanseaktiviteten, mens hele teamet av saksbehandlere deltok ikke. Deltakerne opplevde aktiviteten som meningsfull, men ga uttrykk for at hele teamet burde ha vært der.

Kompetanseaktiviteter og varierte erfaringsbakgrunner

Deltakerne i kompetanseaktivitetene hadde fra få ukers til mange års erfaring i stillinger i NAV. Vi finner ingen forskjell i vurderinger av faglig relevans av kompetanseaktiviteten mellom deltakerne. En deltaker som hadde arbeidet i NAV noen få måneder, opplevde «å komme inn i en egen verden». Selv med relevant kompetanse fra før, var det mye spesifikt å lære seg. Foruten kompetanseaktiviteten la vedkommende vekt på muligheten til internopplæring i veiledning og forvaltningsrett.

Læring på arbeidsplassen

Flere veiledere verdsetter å kunne drøfte erfaringer med kollegaer. En sa: «Tenker at det er litt fint og i forhold til det å ha noen som kan det veldig godt. Sånn at de som ikke kan, kan stille spørsmål. Det kan bli en dobbeltsidig læring.» Vi ser et enkelte blant kollegaene blir sett som kunnskapsrike og tilgjengelige for spørsmål. Vi ser også en oppmerksomhet på at det å bli stilt spørsmål gir mulighet til å bruke og utvikle en kompetanse. Gjensidighet mellom den som spør som leder gir dobbeltsidig læring.

I den kollegiale læringen gjennom utveksling av erfaringer, skjer det også en moderering av krav som stilles til brukere. En veileder sa: «Hva er rimelig å kreve, og hva forventes?» En drøfting med kollegaer, gjorde henne tryggere i krav hun stilte til brukere. Et annet eksempel er utveksling av hva de har gode erfaringer med. En veileder sa: «Jeg hadde en lignende sak hvor jeg satte inn det tiltaket. Det fungerte veldig bra. Kanskje det kan være aktuelt i den saken her?»

3.5.2 Veileders refleksjon over egen kompetanse

Forskeren spør veileder «Hvilken kompetanse var de du brukte mest av i det her møtet?» Veileder framhever veilederkompetanse og kunnskaper om forvaltning knyttet til ytelsen og vedtaket. For henne er det viktig at bruker i veiledningen bruker føler seg anerkjent og akseptert og at samtalen utgjør en liten eller stor forskjell i positiv forstand. Hun ser seg selv i en sammenheng hvor NAV møter mange forskjellige mennesker i mange ulike settinger og det blir viktig å tone seg inn der den andre er.

Veileder har fordringer til sin kunnskap om arbeidsmarked, utdanninger og de ulike mulighetene som ligger der. Spørsmål som hun ikke umiddelbart kan svare på, kan hun finne ut av. Veileder har en selverkjennelse om at «Jeg kan ikke alt, men kan prøve å finne ut av det.»

Forskeren spør veileder om hun kan beskrive hvilken kompetanse som kreves av henne. Veileder redegjorde for kompetansen i fasene forarbeidet, gjennomføring av møtet og etterarbeidet. Forarbeidet forutsetter en forvaltningskompetanse hvor grunnlaget for oppfølgingen er den ytelsen som bruker har blitt tilstått. Når det gjelder AAP lister veileder opp: Kunnskap om tilbud og hva jeg kan foreslå og hvilke verktøy som er tilgjengelig i regi av NAV. For å foreslå mulige tiltak trenger veileder en kunnskap om hva som kan sannsynliggjøre hva som kan bidra til at bruker kommer tilbake i arbeid.

I gjennomføringen av møtet framhever veileder en evne til å lytte som grunnlag for å veilede, evne til å strukturere kommunikasjonen slik at den blir en samtale hvor det er klart hvor partene starter, hva målet er og hva de vil oppnå. Veileder ser det som en av sine oppgaver å øke den andres mestringstro. Veileder mener det noen ganger er viktig å være overbevisende og motiverende for at noe skal fungere.

Etterarbeidet krever en forvaltningskompetanse som for veileder innebar å være god på å skriftliggjøre det hun allerede har gjort muntlig. Hun må kunne stå for det hun har sagt og følge opp lovnader overfor bruker. Om bruker ønsker tiltak har veileder fire uker på seg til å søke vedkommende inn. Kanskje krever tiltaket et enkelt vedtak, noe veileder må følge opp.

3.5.3 Regelverkskompetanse

De fleste kompetanseaktivitetene har tatt utgangspunkt i lovtekster og rundskriv. Få eller ingen andre rettskilder var i bruk. Deltakerne opplever anvendelse av lovverket i saksutredninger og oppfølging av brukere. Deltakerne har behov for å kompetanse på regelverk og «å vite hvorfor vi gjør ting». Deltakerne opplever at vurderingen hva som er relevant i anvendelsen av lovverket på faktiske livssituasjoner som komplekst. En deltaker sa: «Jeg må tenke på det i loven som er vesentlig. Det er om hvorvidt arbeidsevnen er allment nedsatt, som det heter.» Deltakerne problematiserer hva det betyr at en persons arbeidsevne er nedsatt med mer enn 50%. Problematiseringen skaper nye spørsmål som: «Hva er rimelig å kreve og hva forventes?»

En deltaker så nytte i å bli utfordret på sin egen tenkning og vurderinger. Hun sa: «Og også at vi som har bedre kjennskap til det kan bli utfordra på det og hvorfor gjør dere det sånn? Og at ikke alt går på autopilot. For det er noe med at vi trykker og skroller i veg, uten at vi tenker noe på det. Så det er veldig greit å bli bevisstgjort på å dele litt. Hvorfor gjør vi som vi gjør?»

3.5.4 Rammebetingelser for veiledning

Veileder forteller om et ønske om å ha mer tid til oppfølging av brukere hvor hun kunne arbeidet med karriereveiledning og fulgt opp arbeidsutprøving. Hun føler det ligger en begrensning i bruk av tid i forholdet til antallet brukere som hun følger opp. På tidspunktet for intervjuet fulgte hun opp 110 brukere.

Intern organisering ved det enkelte kontor påvirker også oppfølgingen av brukerne. En deltaker viser til omorganisering av kontoret hvor flere er gått ut i permisjoner og andre kommer inn som vikarer. En konsekvens er at brukere må skrifte eller forholde seg til flere veiledere.

4 Resultater fra Fase 2:

Veilederes subjektive erfaringer med forvaltning av AAP

Det er foretatt beregninger av likheter og forskjeller (korrelasjoner) mellom deltakernes Q - sorteringer av utsagnene i kommunikasjonsuniverset (se vedlegg 3 som lister utsagnene deltakerne har tatt stilling til). Beregningene får frem fire særegne profiler som uttrykker deltakernes subjektive erfaringer av hva som påvirker pålitelighet i forvaltning av AAP, og dette sett i sammenheng med lover og forskrifter, brukere, kollegaer, ledelse og organisering av NAV kontorer og kompetanseaktiviteter. Forskerne har gitt hver faktor en betegnelse som framhever det særegne ved faktoren:

- Faktor 1: Personlig ansvar for bruker
- Faktor 2: Brukerkontakt og arbeidsvilkår
- Faktor 3: Antall brukere begrenser tid til oppfølging
- Faktor 4: Alternative framtidssikter for å kunne stå i arbeid

I det følgende gir vi en tolkning av hver faktor ut fra hva som er i forgrunnen, bakgrunnen, overordnet, underordnet og / eller sideordnet i en subjektiv erfaring av kommunikasjonsuniverset. Her henvises det til utsagn i kommunikasjonsuniverset på formen «(Id: n)». «Id» er et tall fra 1 til 36 som identifiserer utsagnet (se vedlegg 3 som lister utsagnene). «n» viser til en verdi i form av et heltall mellom -5 og 5 (matrise for sortering av utsagn i vedlegg 5). Verdien av «n» uttrykker utsagnets plassering i forhold til andre utsagn i Q – sorteringen.

4.1 Faktor 1: Personlig ansvar for bruker

4.1.1 Pålitelig forvaltning

Se og forstå søker/mottaker av AAP

For veilederne har det stor verdi å se og forstå søkere og mottakeres livssituasjon. De erfarte at det var et utbredt ønske blant mottakere av AAP om å komme i arbeid (7: 1). De gjorde også den erfaringen at flere brukere kunne være «redde for å gjøre noe galt» (31: 1).

Fordringer til seg selv som NAV veileder

Veilederne føler et stort personlig ansvar for brukerne som de følger opp (27: 4). De har et ønske om å hjelpe bruker til å gjøre endringer med tanke på å komme i arbeid, men omtanken for brukeres helse kommer i første rekke, for deretter å finne veien tilbake til arbeid.

Oppfatninger av arbeidsretting

NAV-veilederne hadde en oppfatning av at arbeidsavklaring handlet om å sikre forståelse av lovverket og servicerutiner slik at de forvalter regelverket på en mest mulig riktig måte (12: 3). Når brukere ikke får det de ønsker eller mener de har krav på, erfarte de at det ofte var en løsning å snakke om lovverket og om de kravene som der stilles. Veilederne forsøkte alltid å hjelpe folk videre på et eller annet vis (22: 2). De fulgte med på endringer i lover og rundskriv (13: -5). De hadde den erfaringen at å gjøre det til en vane å spørre kollegaer i stedet for å sjekke regelverket, førte til at det kunne være fort gjort å overse endringer (26: 2).

Retten til arbeidsavklaringspenger krever en vurdering av hvorvidt en søkers arbeidsevne er nedsatt med mer enn 50%. Veilederne hadde i liten grad den oppfatningen at det var vanskelig å vurdere graden av arbeidsevne (9: 0). De var heller ikke av en oppfatning at kompleksiteten i arbeidsavklaring gjorde det lett å vektlegge brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot annen type arbeid (11: -2). Veilederne hadde erfaringer med konstruktive samtaler med leger om muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose (20: 1).

Framgangsmåter i arbeidsrettet veiledning

Framgangsmåten i arbeidsrettet veiledning synes å komme til uttrykk i måter som veilederen ser og hører brukeren. En grunnleggende verdi er å veilede brukere til selvinnsikt hvor de får et realistisk syn på egen arbeidsevne (21: 1). Samtidig er det en oppgave for veileder å finne fram til tiltak som tar i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og

utsikter til bedring (15: 2). Veileder ivaretok oppgaven ved å være åpen og støttende på brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar på hvilke føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV (30: 2). Veileder så det som en viktig oppgave å hjelpe bruker til å skape alternative framtidsutsikter (25: 3) ut fra en god kjennskap til brukers livssituasjon, begrensninger og motivasjon for endring (23: 3).

En overordnet verdi for veileder er å møte brukeren med forståelse, noe som innebærer å høre og skjønne hva brukeren sier når de snakker om sine muligheter og begrensninger i sårbare temaer (6: 4). En slik verdi har den konsekvensen at veilederne ikke bare tenker den korteste veien ut i arbeid ved arbeidsrettet veiledning, men på at brukeren får den vegen som gjør at vedkommende står lengst mulig i arbeid. (34: 5).

4.1.2 Arbeidsorganisering

Organiseringen av oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP, kan påvirke arbeidsrettingen og utfallet av perioden med AAP. Et tema her var hvordan saksutredningen av søknader om AAP ble organisert. Et synspunkt som fremkom i første fase av datainnsamlingen er at brukers venting på utfallet av en søknad om stønad og tiltak er et vesentlig hinder i arbeidsrettingen. Det er en oppfatning som i liten grad deles av sorteringene som bidrar på faktor 1 (5: -3). Et annet synspunkt som i liten grad deles av bidragene på faktor 1, er at spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerende av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning (3: -3). Noen NAV-veiledere gjør den erfaringen at permisjoner og tilsetning av vikarer svekker oppfølging og veiledning ved kontoret, ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: -3). Dette er en erfaring som i mindre grad samsvarer med erfaringer i sorteringene på faktor 1.

NAV-veiledere kan erfare systemiske begrensninger i spillerommet for veileder. En slik begrensning kan for eksempel være at den begrensede stønadsperioden for AAP kan medføre stress for bruker. Dette er en erfaring som i liten grad samsvarer med sorteringene som bidrar på faktor 1 (36: -2).

Antall brukere som veileder følger opp, kan begrense tid til hver bruker og påvirke veileders ivaretagelse av hver enkelt brukers behov og rettigheter. Veiledere som har bidratt til faktor 1, kjenner på et stort personlig ansvar for hver bruker. Disse veilederne vil være utsatt for en motsetning mellom tid til rådighet for hver bruker og ivaretagelse av ansvaret. Veilederne ser ut til å balansere denne motsetningen, med noen unntak (1: -1; 2: -1).

4.1.3 Kompetanseaktivitetene

Møter i form av undervisning eller veiledning kunne ha gitt enkelte en erkjennelse av å heller ville «søke kunnskap selv» (33: -4). Det synes ikke å være tilfelle. Det er en positiv holdning blant NAV-veilederne til å veilede hverandre, samtidig som de reserverer seg mot at leder

ensidig underviser i temaer innen arbeidsretting (10: -4). Det faglige fellesskapet har en betydning ved at terskelen var lav både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: -2). Det ga mulighet til å sammenligne egen oppfølging og veiledning av søkere/mottakere av AAP med kollegaers (29: 0).

Enkelte NAV-veiledere erfarte at kompetanseaktivitetene var viktig for oppfriskning av deres kunnskap, så vel som at de fikk ny kunnskap om lovverk og forskrifter (8: -1; 18: 0).

Kompetanseaktivitetene utfordret veilederens forståelse og gav økt bevissthet på hvorfor de gjorde som de gjorde (4: -1). De fikk også bekreftet at deres måte å følge opp og veilede søkere/ mottakere av AAP samsvarte med fordringer som NAV har (28: 0).

Kompetanseaktiviteten ga en oppmerksomhet på hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP (24: 1).

4.1.4 Synspunkter som skiller faktor 1 fra de andre faktorene

Når vi sammenlikner de ulike faktorene så skiller faktor 1 seg ut ved å ha en lavere skår på betydningen av å være åpen og støttende til brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar over hvilke føringer lover og forskrifter gir setter til tiltak fra NAV (30: 2). Faktoren har også en høyere skår enn de andre faktorene når det gjelder erfaringen om at brukere som mottar AAP har et utbredt ønske om å komme i arbeid (7: 1).

Faktor 1 skårer også lavere på synet om hvorvidt spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombineringsfunksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning (3: -3) og på hvorvidt permisjoner og tilsetning av vikarer svekker oppfølging og veiledning ved kontoret, ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: -3).

Videre skiller Faktor 1 seg ut ved å ha en høyere skår enn de andre faktorene på hva som er rimelig å kreve av mottakere av AAP (24: 1). Det samme er tilfellet i synet på hvorvidt kompetanseaktivitetene ga veilederne mulighet til å sammenligne egen oppfølging og veiledning av søkere/mottakere av AAP med kollegaers (29: 0).

4.1.5 Synspunkter på faktor 1 med stor grad av likhet med andre faktorer

Likheten med andre faktorer viser seg i synspunktet om å møte brukeren med forståelse, som handler om at brukeren opplever at veilederne hører og skjønner hva brukeren forteller om sine muligheter og begrensninger. For å finne fram til tiltak tar veileder i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og utsikter til bedring (15: 2). Veilederne bruker den riktige regelen uten tanke for å innsnevre tolkingsrommet (16: -2).

Faktor 1 har stor grad av likhet i skår med andre faktorene i en oppfatning av at kompetanseaktivitetene har vært viktig for oppfriskning av kunnskap om lovverk og forskrifter (8: -1) og at aktiviteten skapte et fellesskap med kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: -2).

4.2 Faktor 2: Brukerkontakt og arbeidsvilkår

4.2.1 Pålitelig forvaltning

Se og forstå søker/mottaker av AAP

En framtrødende erfaring for veiledere er å møte brukere som opplever sin situasjon så «mørk» at de trenger en veileder som er i stand til å få kontakt med dem (17: 5). Det er ingen framtrødende erfaring at flere brukere skulle være redde for å gjøre noe galt (31: -1). Veilederne mener de ivaretar brukernes individuelle behov og rettigheter (2: 2). Veilederne erfarer ikke et utbredt ønske blant brukere om å komme i arbeid (7: -1).

Fordringer til seg selv som NAV-veileder

Veilederne har en fordring til seg selv om å være åpne og støttende til brukers forslag til tiltak (30: 4). De vektlegger at det er viktig å se og forstå brukers livssituasjon (6: 3). Det er viktig for veileder å hjelpe bruker til selvinnsikt hvor de får et realistisk syn på sin arbeidsevne (21: 3). Det er ikke et framtrødende syn blant veilederne på faktor 2 at de føler et stort personlig ansvar for brukerne (27: 0). Samtidig opplever de at de ivaretar brukers individuelle behov og rettigheter (2: 2).

Oppfatninger av arbeidsretting

NAV veiledere gjør erfaringer med brukere som opplever sin situasjon så «mørk» at det krever aktiv oppfølging (17: 5). Erfaringene danner en bakgrunn for å tolke veiledernes tanker om arbeidsretting i lys av regelverket overfor brukere. Vi finner holdninger hos NAV-veiledere hvor de veileder ut fra intensjonene i regelverket. I møte med frihetsgrader i tolkninger av lovverket, finner veilederne fram til de riktige reglene, men det er ingen tendens i synspunktene at de utøver en streng fortolkning for å begrense frihetsgraden (16: -1). Arbeidsavklaring skjer gjennom å forvalte regelverket på «en mest mulig riktig måte» (12: 0).

Det er ingen erfaringer av motsetninger mellom hva brukere krever, og hva de har krav på etter lovverket (12: 0). Vi ser synspunktet i sammenheng med at brukerne ikke har en helsetilstand som gjør de opptatt av sine rettigheter (22: 0). NAV-veilederne legger til grunn at i motsetninger mellom brukers behov og lovteksten ligger loven til grunn for videre oppfølging (9: 2). Oppfølgingen skjer på grunnlag av de rettigheter og krav som bruker har.

NAV-veilederne har en selverkjennelse på at med en vane om å spørre kollegaer heller enn å sjekke regelverket, er det fort gjort å overse endringer i lovverket (26: 1).

Arbeidsrettingen skjer i en periode i brukerens liv hvor vedkommende er helt eller delvis ute av arbeid på grunn av dårlig helse. Det kan lede til at NAV-veileder vektlegger brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot annen type arbeid (11: -1). Det synes i liten grad å samsvare med synspunktene som bidrar på faktor 2. NAV-veiledernes oppfatning er at det ikke er vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50% (14: -5). Et synspunkt som kan ha sammenheng med deres erfaringer med konstruktive samtaler med leger om muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose (20: 2).

Framgangsmåter i arbeidsrettet veiledning

Å hjelpe bruker til å skape alternative framtidsutsikter (25: 1) og finne fram til tiltak (15: 1; 19: 1), er underordnet å veilede bruker fram til selvinnsikt (21: 3). Å veilede til selvinnsikt går sammen med å høre og skjønne hva bruker sier når de snakker om sine muligheter og begrensninger (21; 3; 6: 3). Synspunktet har som bakgrunn at det er viktig for NAV-veileder å kjenne brukers begrensninger, hva vedkommende jobber med for å komme videre og hva motivasjonen deres er (23: 2).

Veileder ser det som viktig å være å være åpen og støttende på brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar på hvilke føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV (30: 4). Det er ingen tanke hos veileder å finne den korteste veien for bruker ut i arbeid eller å finne fram til tiltak som skulle føre til at bruker ble stående lengst mulig i arbeid (34: 0).

4.2.2 Arbeidsorganisering

Systembegrensninger, i form av lengden på AAP-perioden, er ikke et framtreddende trekk blant synspunktene på faktor 2 (36: -1). Veilederne opplever ikke at lengden på AAP-perioden begrenser deres spillerom eller medfører økt stress for brukerne. En systembegrensning som blir framhevet, er hvordan brukers venting på utfallet av søknader om hjelp og tiltak kan være et vesentlig hinder i arbeidsrettingen (5: 3).

Et framtreddende synspunkt er at permisjoner og tilsetting av vikarer svekker oppfølging og veiledning ved kontoret ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: 4)

Antall brukere som veileder følger opp begrenser ikke bruken av tid på hver enkelt bruker (1: 0). Veilederne opplever at de ivaretar hver brukes individuelle behov og rettigheter (2: 2).

Hvorvidt spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerer av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning (3: 0), er ikke et tema som får oppmerksomhet på faktor 2.

4.2.3 Kompetanseaktivitetene

Med oppmerksomhet på kvaliteter som ble tillagt kompetanseaktivitetene på faktor 2, ser vi at deltakelsen har vært viktig for oppfrisking av og gitt ny kunnskap om lover og forskrifter (18: -2; 8: -2). Deltakerne opplevde et fellesskap med kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: 2). Deltakerne erfarte at det ga mulighet for å sammenligne egen oppfølging og veiledning av brukere med kollegaers (29: -2). Mindre framtreddende var erfaringer av hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP (24: -3).

Vi finner ingen sterk motsetning mellom å søke kunnskap selv og deltakelse i kompetanseaktiviteter (33: -3). Deltakerne holder seg orientert om endringer i lover og rundskriv (13: -4). De opplevde ikke å bli utfordret på sin forståelse av lovverk og rundskriv. Heller ikke å bli mer bevisst på hvorfor de «gjorde som de gjorde» i kompetanseaktivitetene (4: -4).

4.2.4 Synspunkter som skiller ut faktor 2

Et særpreg på faktor 2 er erfaringer med brukere som opplever sin situasjon så mørk at de trenger en veileder som er i stand til å få kontakt med dem (17: 5). Faktor 2 har en høyere skår på håndtering av motsetninger mellom brukeres behov og lovteksten, hvor loven legges til grunn for videre oppfølging (9: 2). Veilederne opplever det ikke vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50% (14: -5). Veiledere på faktor 2 følte i mindre grad et personlig ansvar for brukere som de fulgte opp (27: 0), enn på de andre faktorene.

Faktor 2 har synspunkter som framhever betydningen av organiseringen av oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Faktoren formidler et synspunkt hvor permisjoner og tilsetting av vikarer svekker oppfølging og veiledning ved kontoret ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: 4). Det er en erfaring at brukeres venting på utfallet av søknader om hjelp tiltak er til vesentlig hinder i arbeidsrettingen (5: 3).

Kompetanseaktiviteten utfordret i vesentlig mindre grad enn på de andre faktorene, deltakernes forståelse av lovverk og rundskriv og deres bevissthet om egne vurderinger og handlinger (4: -4).

4.2.5 Synspunkter på faktor 2 med stor grad av likhet med andre faktorer

Faktor 2 har likheter med faktor 1 og 3 i synspunkter som gjelder å bli møtt med forståelse som bruker, handler om at de opplever at veilederne hører og skjønner hva de sier når de snakker om sine muligheter og begrensninger i sårbare temaer (6: 3).

Faktor 2 har likhet med de andre faktorene i synspunkter som framhever at det er viktig at NAV-veileder kjenner brukeres begrensninger, hva vedkommende jobber med for å komme videre og hva motivasjonen er (23: 2). Det er også likhet når det gjelder å finne fram til tiltak som tar i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og utsikter til bedring (15: 1).

Faktor 2 har likhet med de andre faktorene i synet på å «forstrenge» forskrifter (16: -1). Det er ingen utbredt praksis å begrense frihetsgrader i forskrifter.

Faktor 2 har en likhet med faktor 4 i en oppfatning av at kompleksiteten i arbeidsavklaring gjør det lett å vektlegge brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot en annen type arbeid (11: -1).

Faktor 2 har et sammenfallende syn på kompetanseaktivitetene i synspunktene at de har vært viktige for oppfriskning av mine kunnskaper om lovverk og forskrifter (8: -2) og at de har skapt et fellesskap mellom kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: -2).

4.3 Faktor 3: Antall brukere begrenser tid til oppfølging

4.3.1 Pålitelig forvaltning

Se og forstå søker/mottaker av AAP

Veilederne erfarte ikke et utbredt ønske blant brukere som mottok AAP om å komme i arbeid (7: -5). De erfarte i liten grad brukere som opplevde sin situasjon som «mørk» (17: 1). De møtte også i liten grad brukere som var redde for å gjøre noe galt (31: 1).

Fordringer til seg selv som NAV-veileder

Veiledere føler et stort personlig ansvar for brukere (27: 4). De veileder med tanke på å ivareta brukers verdier, interesser og motiver (15: 3) og ut fra en forståelse av deres muligheter og begrensninger betinget av helse. En framtrødende erfaring er at antall brukere veilederen følger opp, begrenser tiden til veiledning (1: 5), noe som gjør det vanskelig for veilederne å ivareta hver brukers individuelle behov og rettigheter (2: -1). Veileder lever med en motsetning mellom et personlig ansvar for å ivareta brukere i samsvar med lovverket og hva de opplever at arbeidsvilkårene gir mulighet til.

Oppfatninger av arbeidsretting

Det er framtreddende at arbeidsavklaring handler om å sikre forståelse av lovverket og av servicerutiner slik at NAV-veiledere forvalter regelverket på en mest mulig riktig måte (12: 3). En del av denne sikringen ser ut til å skje i en selverkjennelse hos veiledere knyttet til at de ikke er så gode til å se om det er endringer i lover og rundskriv, men slår opp i særlige tilfeller (13: 2). Arbeidsretting skjer ikke gjennom å begrense frihetsgrader i forskrifter gjennom (16: - 3). Veilederne synes i liten grad å erfare motsetninger mellom brukeres behov og lovteksten (22: 0; 9: -2).

Et synspunkt er at det er vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50% (14: 2). Veilederne har hatt konstruktive samtaler med leger om muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose (20: 2). Veiledere synes ikke å vektlegge brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot annen type arbeid (11: 0).

Framgangsmåter i arbeidsrettet veiledning

Veilederne vektlegger å møte brukerne med forståelse ved å lytte til, se og forstå hva brukerne sier når de snakker om sine muligheter og begrensninger (6: 4). Framtreddende for synspunktet er at veilederne tar i betraktning brukernes verdier, interesser, motivasjon og faktiske helse når de finner fram til tiltak (15: 3). Å finne fram til tiltak er understøttet av at det er viktig for veileder å hjelpe brukere til et realistisk syn på egen arbeidsevne (21: 1) og alternative framtidsutsikter (25: 1). Veilederne vektla i mindre grad at det var viktig å være støttende til brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar på føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV (30: 0).

4.3.2 Arbeidsorganisering

Veilederne erfarer at ivaretagelsen av hver brukers individuelle behov og rettigheter er påvirket av at de følger opp mange brukere (2: -1). Arbeidsvilkårene er påvirket av at permisjoner og tilsetting av vikarer i noen grad svekker oppfølging og veiledning ved kontoret ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: 1). Når det gjelder hvorvidt spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerer av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning blir det i noen grad bekreftet (3: 2). De erfarer systembegrensninger i form av lengden på AAP- perioden som begrenser veilederes spillerom, noe som kan medføre stress for brukerne (36: 3).

4.3.3 Kompetanseaktivitetene

Et synspunkt er at kompetanseaktiviteten hverken ga oppfriskning eller ny kunnskap om lovverk og forskrifter (8: -4; 18: -4). Veilederne fikk i noen grad utfordret sin forståelse av lovverk og rundskriv. De ble mer bevisst på hvorfor de gjorde som de gjorde (4: -1). De fikk i

mindre grad bekreftet at sine måter å følge opp og veilede søkere/mottakere av AAP var i samsvar med de fordringer som NAV har (28: -3).

Veilederne fikk mulighet til å sammenligne sin oppfølging og veiledning av brukere med kollegaer (29: -2). De fikk en innsikt i hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP (24: -1). Sammenligningen skjedde i et fellesskap mellom kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: 0).

Et synspunkt er at NAV-veilederne heller vil søke kunnskap selv enn å delta på kompetanseaktiviteter (33: 0). Når kompetanseaktiviteter blir formidling av kunnskap av leder (10: -3) eller andre, søker veilederne heller kunnskapen selv. Om kompetanseaktiviteten gir oppmerksomhet på hvordan egen oppfølging og veiledning samsvarer med NAVs fordringer eller kollegaers håndtering av utfordringer i relasjoner til brukere, så har kompetanseaktiviteten en nyttig funksjon.

4.3.4 Synspunkter som skiller ut faktor 3

For å finne fram til tiltak var det viktig for veileder ta i betraktning brukers verdier, interesser og motivasjon (15: 3). Det å være åpen og støttende på brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar på hvilke føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV ble tonet ned (30: 0). En tendens ser ut til å være at veileder finner fram til tiltak oftere enn at bruker kommer med forslag. Tendensen kan forstås i en sammenheng hvor veilederne ikke erfarte et utbredt ønske blant brukere som mottar AAP om å komme i arbeid (7: -5). Noe som kanskje påvirker en interesse for å komme med forslag til tiltak. En annen mulighet er veiledere som bruker liten tid til hver bruker, opplever en mer effektiv oppfølging av hver bruker ved å styre tiltakene.

Faktor 3 skiller seg ut fra de andre faktorene i synspunkter om at antall brukere som veilederne følger opp, begrenser bruken av tid til oppfølging av hver enkelt bruker (1: 5). De erfarer systembegrensninger, blant annet i form av lengden på AAP- perioden begrenser veilederes spillerom, noe som kan medføre stress for brukerne (36: 3). Et synspunkt er at det i noen grad er vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50% (14: 2).

I organiseringen av oppfølging av bruker er det et synspunkt at spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerings av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning (3: 2).

Faktor 3 er særegent ved at veilederne heller vil søke kunnskap selv enn å delta på kompetanseaktiviteter (33: 0). Gjennom sin deltakelse fikk de i liten grad bekreftet at deres måter å følge opp og veilede søkere/mottakere av AAP var i samsvar med de fordringer som NAV har (28: -3).

4.3.5 Synspunkter på faktor 3 med stor grad av likhet med andre faktorer

Det er en likhet mellom faktor 3 og de andre faktorene i en fordring for veilederne om å veilede brukerne til selvinnsikt hvor de får et realistisk syn på egen arbeidsevne (12: 1).

Synspunktene på faktor 3 om framgangsmåter i arbeidsrettet veiledning hadde stor grad av likheter med de andre faktorene når det gjaldt å møte bruker med forståelse (6: 4), finne fram til tiltak ved å ta i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon og faktiske helse (15: 3). Det er også en likhet i at det å «forstrenge» bruken av forskrifter ikke er en praksis (16: -3).

4.4 Faktor 4: Alternative framtidsutsikter for å kunne stå i arbeid

4.4.1 Pålitelig forvaltning

Se og forstå søker/mottaker av AAP

Veilederne møter i liten grad brukere som er redde for å gjøre noe galt (31: -3). De har erfaringer med brukere som opplever sin situasjon så «mørk» at de trenger en veileder som er i stand til å få kontakt med dem (17: 1). En framtrødende erfaring blant veilederne på faktor 4 er at det er et utbredt ønske blant brukere som mottar AAP om å komme i arbeid (7: 1).

Fordringer til seg selv som NAV-veileder

Et framtrødende trekk ved faktor 4 er at veileder føler et stort personlig ansvar for brukerne i sin portefølje (27: 3). Ansvaret blir fulgt opp ved å se, høre og forstå bruker og være åpen for vedkommendes forslag. Det er en oppfølging som ikke søker den korteste veien tilbake i arbeid, men at bruker skal ha den veien som gjør at vedkommende kan stå lengst mulig i arbeid.

Oppfatninger av arbeidsretting

Arbidsrettingen i oppfølging og veiledning skjer ut fra en god innsikt i lover og forskrifter hvor veilederne følger med i endringer (13: -4). Veilederne har en selverkjenning på at en vane med å spørre kollegaer heller enn å sjekke regelverket, er det fort gjort å overse endringer (26: 0). Arbidsrettingen skjer ikke ut fra en streng fortolkning av forskrifter (16: -3). Oppfølgingen handler om å sikre forståelse av regelverket og av servicerutiner slik at vi

forvalter regelverket på en mest mulig riktig måte (12: -1). I motsetninger mellom brukers behov og lovteksten legges loven til grunn for videre oppfølging (9: 0). Når brukere ikke får det de ønsker eller mener de har krav på, er det ofte en løsning for veilederne å snakke om lovverket og de kravene som stilles (22: 1).

Det er ikke et framtrødende trekk at det er vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50 % (14: -2). Det samme gjelder hvorvidt kompleksiteten i arbeidsavklaring gjør det lett å vektlegge brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot annen type arbeid (11: -1). Konstruktive samtaler med leger om muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose (20: -1), synes ikke å være en vesentlig forutsetning for arbeidsrettingen.

Framgangsmåter i arbeidsrettet veiledning

Synspunktet at det er viktig å veilede brukere til selvinnsikt for å få et realistisk syn på egen arbeidsevne, er tonet ned på faktor 4 (21: 0). Det er viktig for NAV-veileder å kjenne brukers begrensninger, hva vedkommende gjør for å komme videre og hva motivasjonen er (23: 2). For å finne fram til tiltak tar veilederne i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og utsikter til bedring (15: 2). Om et tiltak ikke fungerer, finner veileder fram til et annet sammen med bruker (19: 2). For veilederne er det viktig å tenke ikke bare den korteste veien ut i arbeid, men at brukeren skal ha den vegen som gjør at de skal kunne stå lengst mulig i arbeid (34: 4). Veilederne ser det som sin oppgave å veilede bruker til å skape alternative framtidsutsikter (25: 4). Det skjer i en relasjon hvor veileder er åpen og støttende til brukers forslag til tiltak, samtidig som de er klar på hvilke føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV (30: 3). Veilederne ønsker at brukerne opplever at de blir sett, hørt og forstått (6: 3).

4.4.2 Arbeidsorganisering

At brukers venting på utfallet av søknader om hjelp og tiltak skulle være et vesentlig hinder i arbeidsrettingen (5: -3), er ikke et framtrødende trekk på faktor 4. Det samme gjelder oppfatningen at spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerings av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning (3: -2).

I noen grad erfarer veilederne systembegrensninger, blant annet ved at lengden på AAP-perioden, kan begrense spillerommet deres og medføre stress for brukerne (35: 1).

Permisjoner og tilsetting av vikarer kan svekke oppfølging og veiledning ved kontoret ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere (32: 1).

Framtrødende på faktor 4 er at antall brukere som veileder følger opp begrenser bruken av tid til hver enkelt bruker (1: 5). Til tross for denne erfaringen mener veilederne at de ivaretar hver brukers individuelle behov og rettigheter (2: 2).

4.4.3 Kompetanseaktivitetene

Bidragene til faktor 4 avviser at de skulle foretrekke at leder underviste i stedet for å la kollegaer veilede hverandre (10: -5). De har heller ikke et ønske om å søke kunnskap selv framfor å delta på kompetanseaktiviteter (33: -4). I mindre grad ga kompetanseaktivitetene mulighet til å sammenligne egen oppfølging av søkere/ mottakere av AAP med kollegaers. Det er et mindre framtrødende synspunkt at kompetanseaktivitetene skapte et fellesskap mellom kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap (35: -2).

Kompetanseaktivitetene ga mulighet for oppfriskning av kunnskaper om lovverk og forskrifter (8: -1) og klargjorde i noen grad hva som er rimelig å kreve og forvente av mottakere av AAP (24: -1). Deltakerne fikk utfordret sin forståelse av lovverk og rundskriv og ble mer bevisst på hva som kunne begrunne måter å følge opp og veilede på (4: 0). De fikk bekreftet at deres oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP var i samsvar med NAVs fordringer. De fikk ny kunnskap om lover og forskrifter (18: 0).

4.4.4 Synspunkter som skiller ute faktor 4

Faktor 4 skiller seg ut fra de andre faktorene i vektleggingen av organiseringen av oppfølging og veiledning av mottakere og søkere av AAP. Et framtrødende synspunkt er at antall brukere som veiledere følger opp begrenser bruken av tid hver enkelt bruker (1: 5). Det synet at systembegrensninger blant annet i form av lengden på AAP- perioden, gjør spillerommet for veileder mindre og gir økt stress for brukerne trer sterkere fram på faktor 4 (36: 1), enn på de andre faktorene.

Faktor 4 representerer et synspunkt hvor veilederes erfaringer med konstruktive samtaler med leger om brukeres muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose (20: -1), er mindre framtrødende enn på andre faktorer.

4.4.5 Synspunkter på faktor 4 med stor grad av likhet med andre faktorer

Faktor 4 har sammenfallende synspunkter med fem konsensusutsagn på faktor 1. Et utsagn er sammenfallende bare med faktor 2 hvor det blir sett som viktig at NAV-veileder kjenner brukers begrensninger og hva vedkommende jobber med for å komme videre og hva motivasjonen er (23: 2).

5 Kompetanseaktivitetenes effekt på pålitelig forvaltning

I det følgende diskuterer vi resultatene av analysen med utgangspunkt i problemstillingen: «Hvilken effekt hadde kompetanseaktivitetene på pålitelig forvaltning i NAV veiledernes oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger?»

Vi klargjør grunnlaget for diskusjonen ved å redegjøre for hensikten med kompetanseaktiviteten i prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning». Videre redegjør vi for hva vi legger i en kompetanse i pålitelig forvaltning. Vi følger opp med å redegjøre for hvordan vi kan trekke slutninger om effekter av kompetanseaktivitetene ut fra synspunktene til hver av de fire faktorene for NAV-veiledernes subjektive erfaringer av egen kompetanse og myndighet i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP.

5.1 Hensikten med kompetanseaktivitetene

Hensikten med kompetanseaktivitetene i prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning» var å sikre og utvikle kvaliteten på pålitelig forvaltning av ordningen med AAP. Målet var å fremme en veiledning som kunne bidra til at flere mottakere av AAP kom i arbeid og færre gikk over på varig uføretrygd etter stønadsperioden på tre til fire år.

Fra et organisasjonssynspunkt er det av betydning for NAV å sikre og utvikle kvaliteten på tjenestene ut fra et mangfold av variasjoner mellom livssituasjoner og individuelle behov hos bruker. Kompetanseaktivitetene kan bidra til en samordning av praksiser på tvers av NAV kontorer og medarbeidere. Slik samordning vil kunne ivareta brukerens rettsikkerhet og bidra til en relativ likebehandling på tvers av individuelle variasjoner. I kompetanseaktivitetene gir NAV-veilederne mulighet til å vurdere sin egen praksis i lys av kollegaers praksiser i veiledning og oppfølging med tanke på hensyn til individuelle variasjoner mellom brukere. Slik kan kompetanseaktivitetene bidra til å rette opp og forebygge systematisk forskjellbehandling av brukere, og dermed fremme pålitelig forvaltning.

Kompetanseaktivitetene kan gi organisasjonen tilbakemeldinger om virkningen av igangsatte tiltak samsvarer med hensikten.

5.1.1 Kvaliteten på pålitelig forvaltning

Å styrke pålitelig forvaltning skjer gjennom kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, hvor kvalitet er å forstå som resultat-, prosess- og strukturkvalitet (NOU 2002: 10, 2002; NOU: 2003: 16, 2003). Resultatkvalitet kommer til uttrykk i samsvaret mellom en standard for en tjeneste og hva som er det faktiske resultatet av utøvelsen og utførelsen av tjenesten. Prosesskvalitet viser til håndtering av informasjon, kommunikasjon og samhandling mellom personer, grupper og deler av organisasjonen som har funksjoner i å utøve en tjeneste. Strukturkvalitet viser til måten som ansvar, funksjoner og arbeidsoppgaver er organisert på mellom ulike nivåer i systemet som organisasjonen er en del av.

Alle tre former for kvalitet framtrer i vurderinger av hvordan effektivitet, enkelthet, estetikk og etikk er ivarettatt i kompetanseaktivitetene. Effektivitet handler om optimalisering av ressurser til å utføre tjenesten. Enkelthet har en oppmerksomhet på om organiseringen av en optimalisert tjeneste med tanke på effektivitet er gjort på en tilstrekkelig enkel måte. Estetikk viser til formen på en tjeneste og hvorvidt denne tiltrekker seg oppmerksomhet og vedlikeholder og utvikler et positivt omdømme. Etikk viser til hvorvidt tjenesten er utført i samsvar med samfunnsmessige normer og verdier (Kae Paulsen & Haug, 2021).

5.2 Hva er kompetanse i pålitelig forvaltning?

5.2.1 Kompetanse

En definisjon som er brukt i offentlige utredninger (NOU 2016: 3, 2016; NOU 2018: 2, 2018), forstår kompetanse som «evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill». I denne forståelsen er kompetanse knyttet til profesjonelles evne å kunne svare til og å være i stand til å møte situasjons- og oppgavebestemte fordringer i yrkesutøvelsen.

Nygren (2004, s. 151) diskuterer hva det innebærer å ha en profesjonell kompetanse i yrker i helse-, sosial- og utdanningssektoren. Han sammenfatter sin forståelse i aspektene:

- I forhold til bestemte krav å være i stand til å mestre en eller flere av de oppgavene som er tillagt profesjonen som legitime profesjonsoppgaver.
- Å ha myndighet til å kunne fatte de beslutninger som kreves for å kunne utøve de legitime profesjonsoppgavene
- Å ha legitimitet til å utføre bestemte oppgaver som en del av profesjonsutøvelsen.

En viktig forutsetning er at kompetansen er relativ til et lovverk som regulerer utøvelsen av den profesjonelle kompetansen. Konteksten legger føringer for utforming og gjennomføring av arbeidsoppgaver med en tilsvarende fordring til mestring. Til mestringen hører en myndighet til å beslutte og en legitimitet til å iverksette.

Bowden og Marton (1998, s. 106) skiller mellom kompetansenivåer hvor det første nivået har oppmerksomhet på adferd. Kompetansen viser til en evne til grunnleggende utførelse på arbeidsplassen. Det andre nivået har oppmerksomhet på utførelse pluss kunnskap. Kunnskapen er ikke integrert i utførelsen og utførelsen er ikke integrert i kunnskapen. Denne integreringen karakteriserer nivå tre. I en integrerende kompetanse er kunnskap og utførelse forstått og utøvd med oppmerksomhet på de føringene som situasjonen og konteksten fordrer. En holistisk kompetanse på nivå fire legger til personens evne til å se seg selv som profesjonell.

Vi legger til grunn at en personlig kompetanse kommer til uttrykk i en evne til å ha oversikt over og skaffe til veie relevant kunnskap for å kunne tenke, forstå og handle på legitime og myndige måter i en virksomhet som den profesjonelle har ansvar for og med et selvkritisk perspektiv både på egen og organisasjonens utøvelse. Likeledes at det skjer ut fra holdninger i samsvar med yrkesetiske fordringer.

En organisasjons kompetanse kommer til uttrykk i måten den organiserer, leder arbeidet og sikrer og utvikler kvaliteten på tjenestene, Viktige hensyn er prosedyrer for saksbehandling, vedlikehold av kunnskapsbaser, bruk av teknologier, bruk og utvikling av medarbeiders kompetanse, leder- og kollegial støtte til medarbeidere, samhandling og tverrfaglig samarbeid mellom fagfolk og enheter i organisasjonen og organisasjonslæring.

5.2.2 Pålitelig forvaltning

Pålitelig forvaltning har en fordring om at veiledere i NAV utfører oppgaver på vegne av fellesskapet. Organisasjonen er avhengig av tillit og troverdighet i befolkningen til måten de forvalter fellesskapets midler og utøver makt. Prinsipper som NAV (2021) legger til grunn for pålitelig forvaltning er demokrati, rettssikkerhet, saklighet, faglig integritet og effektivitet. Demokrati betegner verdier som åpenhet, tilgjengelig informasjon om virksomheten, ivaretagelse av borgeres rett til påvirkning, medvirkning og innsyn i forvaltningens arbeid. Rettssikkerhet viser til lik behandling av enkeltsaker, saklighet, legitimitet, etterrettelighet og grundighet. Faglig integritet innebærer en forvaltning basert på kunnskap, godt skjønn, uavhengighet og objektivitet. Effektivitet blir bekreftet ved å gjøre ting riktig, gjøre de riktige tingene og prioritere ressurser for høyest mulig måloppnåelse.

5.2.3 Kompetanse i pålitelig forvaltning

Vi redegjør for en forståelse av kompetanse i pålitelig forvaltning som er lagt til grunn for evalueringen, hvor vi framhever kunnskaper, tenke- og arbeidsmåter, holdninger og arbeidsbetingelser.

Kunnskaper

Kunnskaper som inngår i en kompetanse i pålitelig forvaltning, vil være kunnskap om:

- Lover, forskrifter og rundskriv om AAP
- Regler, framgangsmåter og normative føringer for forvaltning av ordningen med AAP
- Digitale hjelpemidler og kunnskapsbaser
- Ressurser som NAV stiller til rådighet for medarbeidere og brukere
- Samfunnsmessige og kulturelle forutsetninger for brukeres livssituasjon
- Profesjonelles bidrag i sosiale prosesser hvor folk kan påvirke og tilpasse seg endringer som følge av samfunnsutviklingen

Kunnskaper om pålitelig forvaltning er grunnlaget for å danne forestillinger om de personlige sosiale, kulturelle og samfunnsmessige betingelsene for utøvelse av en pålitelig forvaltning. Kunnskapen er en forutsetning for pålitelighet i forvaltningen, men ikke tilstrekkelig for pålitelighet.

Tenke- og arbeidsmåter

Tenke- og arbeidsmåter som inngår i en kompetanse i pålitelig forvaltning (NAV, 2021):

- Juridisk metode
- Saksbehandling
- Kommunisere og samhandle i relasjoner til brukere, kolleger, enheter i organisasjonen med vekt på å dra veksler på tverrfaglighet
- Bruk av digitale hjelpemidler som kunnskapsbaser, opplæringsressurser og digitale plattformer for å kommunisere for å sikre kvaliteten på pålitelig forvaltning
- Se den individuelle brukeren, respektere vedkommendes behov og rettigheter og la vedkommende medvirke til å finne løsninger
- Veilede for opplysning, læring og forandring

Tenke- og arbeidsmåter kommer til uttrykk i en utøvelse av pålitelig forvaltning. Det handler om å anvende kunnskaper om pålitelig forvaltning i en situasjons- og saksforståelse i møte med den enkelte bruker. En kompetanse som består av tenke- og arbeidsmåter er ikke alene tilstrekkelig for kompetanse i pålitelig forvaltning. Et neste element er holdninger.

Holdninger

En holdning er en væremåte i medarbeideres relasjoner til seg selv, andre og omgivelsene. Holdninger som er vesentlige for en pålitelig forvaltningskompetanse er:

- Anerkjennelse av personers integritet og sosiale rettigheter
- Lojalitet overfor normative føringer og praksiser i organisasjonen, samtidig med en kritisk holdning til om disse er i samsvar med juridiske vurderinger, rettspraksis og yrkesetiske normer og verdier
- Anerkjennelse av bruker og respekt for vedkommendes autonomi
- Et personlig ansvar for å oppdatere egen kompetanse, for å sikre og utvikle kvaliteten pålitelig forvaltning, innenfor de rammer og muligheter som organisasjonen gir

Holdninger kommer til uttrykk i bruk av kunnskaper i tenke- og arbeidsmåter i utøvelse av pålitelig forvaltning. De kan komme til uttrykk i en selvfølelse og/ eller selvaktelse og i en myndighet overfor brukere.

Arbeidsbetingelser

Arbeidsbetingelser har en avgjørende innvirkning på veiledernes mulighet til å utøve en pålitelig forvaltning. Utøvelsen av arbeidet er betinget av hvordan forvaltningen av ordningen med AAP er organisert fra vurdering av søknader, til å fatte vedtak, til å følge opp avslag eller tildelinger, gjennomføring av oppfølging, veiledning og tiltak og evaluering av framdrift i arbeidsavklaring,

Arbeidsbetingelser er knyttet til organisasjonens kompetanse til pålitelig forvaltning, som også vil omfatte veiledernes mulighet til å prioritere arbeidsrettet brukeroppfølging og måten deres kompetanse blir brukt på. Samsvaret mellom en veileders kompetanse og den arbeidskapasitet som de besitter er også relevant ved vurdering av arbeidsbetingelser. Utøvelse av pålitelig forvaltning vil være betinget av hvordan NAV har organisert forvaltningen av AAP-ordningen og omfatte alt fra vurdering av søknader, til å fatte vedtak, til å følge opp avslag eller tildelinger, gjennomføring av oppfølging, veiledning og tiltak og evaluering av framdrift i arbeidsavklaring,

En organisasjons kompetanse i pålitelig forvaltning er også påvirket av medarbeidernes tilgang på kunnskapsbaser, opplæring, læringsfellesskap med kollegaer og tilgang på ressurser som de trenger for å utover sine yrkesfunksjoner.

5.3 Slutninger om effekten av kompetanseaktivitetene

Subjektiv opplevelse av egen kompetanse og myndighet kan være en indikasjon på pålitelighet i forvaltningen ved at veiledere er åpne overfor seg selv og kollegaer om sine erfaringer med anerkjennelse, bekreftelse og/ eller avkreftelse på hvorvidt deres kompetanser samsvarer med normative føringer i organisasjonen. Innsynet gjør det mulig å gjøre vurderinger om hva som styrker påliteligheten i forvaltningen.

Samtidig vil en subjektiv opplevelse av egen kompetanse og myndighet ikke være tilstrekkelig for å trekke slutninger om effekten av kompetanseaktivitetene på pålitelig forvaltning. Dette fordi det er sannsynlig at en persons subjektive opplevelse kan være preget av utelatelser, forvrengninger og/eller generaliseringer i sine virkelighetsoppfatninger. Viktige korrigeringer kan skje ved når kollegaer deler og reflekterer over sine erfaringer. Men det er også viktig at disse felles erfaringene gjennomgår en kritisk vurdering ut fra juridiske, etiske og andre relevante faglige perspektiver.

Synspunktene fra opplevelse av egen kompetanse og myndighet i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP, slik de kommer til uttrykk på de fire faktorene, er et uttrykk for en systematisk variasjon mellom NAV-veiledere. Vi legger til grunn at hva veilederne opplever som utfordrende, motsetningsfullt og/ eller kritisk for utfallet av perioden med AAP, gir informasjon om hva som er viktig å tematisere i kompetanseaktivitetene. Vi bruker kunnskapen om variasjonen i opplevelsene til å framheve temaer i kompetanseaktivitetene som var og kan være, av vesentlig betydning for å fremme pålitelighet i forvaltningen av ordningen med AAP.

Vi tar utgangspunkt i hver av faktorene og spør: «Hvordan har eller kan kompetanseaktiviteter understøtte pålitelighet i veiledernes forvaltning av ordningen med AAP?» Effekten av kompetanseaktiviteter er vurdert ut fra informasjon om hvordan veilederne opplever egen kompetanse og myndighet i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP.

Vi vurderer hvordan kompetanseaktiviteter understøttet og kan understøtte veiledere som samsvarer med synspunktene på hver av de fire faktorene. Kriterier for å gjøre vurderinger er hvordan veilederne opplevde at egen kompetanse og myndighet ble anerkjent, bekreftet og/ eller avkreftet i kompetanseaktiviteten og på den måten ga mulighet til av-læring, re-læring og læring av ny kunnskap.

5.3.1 «Personlig ansvar for bruker»

Styrker i kompetanseaktivitetene

Veilederne oppdaterte sin kunnskap ved å følge med på endringer i lover, forskrifter og rundskriv om AAP. De brukte kompetanseaktivitetene til oppfrisking av denne kunnskapen og til å sjekke ut om sin oppfatning av lovverket var i samsvar med en allmenn forståelse i NAV. Kompetanseaktivitetene utfordret deres forståelse av hvorfor de gjorde som de gjorde, noe som bidro til at de kunne få bekreftet og avkreftet på hvilke måter deres oppfølging og veiledning var i samsvar med normative føringer i NAV for ordningen med AAP. Veilederne fikk en trygghet på hva det var rimelig å forvente og kreve av brukere.

Veilederne synes å ha god kunnskap om ressurser som NAV stiller til rådighet for medarbeidere og brukere.

Veilederne verdsatte at kompetanseaktivitetene hadde rom for å sammenligne egen oppfølging av brukere med kollegaers. Det handlet om å få bekreftet en forståelse av hva arbeidsavklaring handlet om og sikre at denne forståelsen forvaltet lovverket på en riktig måte. Veilederne var trygge på å vurdere graden av arbeidsevne. De hadde en selvkritisk erkjennelse av at å spørre kollegaer fremfor selv å sjekke regelverket, lett kunne føre til at endringer ble oversett.

Kompetanseaktivitetene ga veilederne en kollegial anerkjennelse for framgangsmåter i veiledningen og en klargjøring for bruker av hvilke rammer og vilkår som lovverket satte for å motta AAP. De fulgte opp med å veilede bruker til selvinnsikt og et realistisk syn på egen arbeidsevne. De samarbeidet med bruker om å finne tiltak som ivaretok brukers verdier, interesser og motivasjon. Veilederne så det som viktig å hjelpe bruker til å skape alternative framtidsutsikter.

Veilederne følte på et stort personlig ansvar for bruker med tanke på å hjelpe de til å komme i arbeid. De så stor verdi i å se og forstå brukers livssituasjon og helsemessige utfordringer. En fremtredende holdning var «å hjelpe bruker videre på et eller annet vis» selv om det kunne oppstå krevende situasjoner i veiledningen. Kompetanseaktivitetene ga mulighet for veilederne til å reflektere over hva som er en rimelig balanse mellom et personlig moralsk ansvar for brukere og et personlig yrkesetisk ansvar som NAV veiledere. En fremtredende holdning var «å hjelpe bruker videre på et eller annet vis» selv om det kunne oppstå krevende situasjoner i veiledningen.

Veilederne verdsetter muligheten til å kunne sammenligne egen oppfølging av brukere med kollegaers. De er positive til å veilede hverandre. Det foretrekker kompetanseaktiviteter med stor grad av egenaktivitet, framfor undervisning i form av forelesninger eller foredrag med begrensede muligheter til å kommunisere med kollegaer.

Veilederne har holdninger hvor de anerkjenner brukernes selvbestemmelse, integritet og sosiale rettigheter. De har en lojalitet overfor normative føringer og praksiser i organisasjonen. Veilederne viser et personlig ansvar for å oppdatere egen kompetanse og for å sikre og utvikle kvaliteten på egen forvaltning av AAP.

Veilederne opplever ledelse, organisering og tilrettelegging av arbeidsavklaring som godt ivare tatt på sine kontorer.

Svakheter i kompetanseaktivitetene

Vi ser ingen åpenbare svakheter ved kompetanseaktivitetene rettet mot veiledere som opplever sin egen kompetanse og myndighet til i stor grad å samsvare med hva som kommer frem på faktor 1 «Personlig ansvar for bruker». Kompetanseaktivitetene anerkjenner, bekrefter og avkrefter veilederen sin opplevelse av egen kompetanse og myndighet i oppfølging av brukere som mottar AAP.

Mulighet for utvikling av og tilpasning av kompetanseaktiviteter

En forbedring kan være å utfordre veiledere med høy kompetanse i deres profesjonelle utvikling som veiledere. Muligheten ligger i å gi utfordringer til veiledere som allerede har en omfattende kompetanse i pålitelig forvaltning. Når det gjelder temaer og innhold i kompetanseaktiviteter som kunnskaper om juridisk metode og bruk av metodene i

saksutredninger. En særlig oppgave kan være å sette et kritisk lys på etablerte praksiser i NAV ved å se disse i juridiske og etiske perspektiver.

Et annet perspektiv er å sette ordningen med AAP inn i et historisk, politisk og kulturelt perspektiv. Oppgaven vil være å skaffe seg kunnskap som setter enkeltpersoners erfaringer med sin helse, utdanning og arbeid i sammenheng med utviklingstrekk i samfunnet.

En del av pålitelighet i forvaltningen er å hjelpe brukere til å se muligheter og gjøre endringer. En utfordring for profesjonelle veiledere er å bidra i sosiale prosesser slik at brukere kan påvirke og tilpasse seg endringer som følge av samfunnsutviklingen. Å lede og veilede denne type endringer fordrer en kompetanse hos veileder til å samhandle ut ifra brukerens verdier, interesser og motivasjon og påvirke til endringer. Dette er en evne som er framtrædende i opplevelse av egen kompetanse og myndighet hos veilederne som har bidratt på faktor 1, men den vil kreve vedlikehold og utvikling.

Arbeidsvilkår fremmer kompetanse i pålitelig forvaltning. Veilederne opplevde arbeidsvilkår som var godt tilrettelagt for arbeidsrettet veiledning av brukere som søkte eller mottok AAP. Arbeidsvilkår som kan understøttes av kompetanseaktiviteter som vedlikeholder og utvikler ledelse, organisering og tilrettelegging av arbeidsavklaring på kontoret.

Farer

Farer er knyttet til fravær av en oppmerksomhet på hendelser som kan hemme kvaliteten på pålitelig forvaltning av veiledere som samsvarer med synspunktene på faktor 1. Et framtrædende trekk er at veilederne føler et stort personlig ansvar for brukere som de følger opp og veileder. Følelsen av et stort personlig ansvar for bruker og en god relasjon mellom veileder og bruker, kan påvirke at veileder tar et ansvar for bruker utover det som er rimelig å forvente mellom bruker og veileder som en representant for NAV.

En fare kan også ligge i at veileder kommuniserer med bruker på en måte som gjør at bruker forblir selvbekreftende i tankemønstre som står i veien for endring. Det skjer om bruker er mer opptatt av hva som har vært enn av hva som kan bli. En del av en pålitelig forvaltning vil være å forstyrre selvbekreftende tanker om hva som har vært, for i større grad å se muligheter i framtid. Veilederne har en intensjon om å orientere brukere mot framtidsutsikter, men for noen brukere kan det være en utfordring å forstyrre vante tenkemåter. Å forstyrre vante tenkemåter, på en respektfull måte, som bruker kan verdsette, krever kreativ tenkning, gjerne i fellesskap mellom veiledere. Et fellesskap som kan dannes i kompetanseaktiviteter.

Tabell 6: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 1 «Personlig ansvar for bruker»

Opplevelse av ...	... egen kompetanse i relasjoner til seg selv	... egen myndighet i relasjoner til andre	... kompetanse-aktiviteten
Kunnskap	Følger med på endringer i lover og rundskriv		Aktivitetene var viktige for oppfrisking av kunnskap om lover og forskrifter.

			<p>Fikk utfordret sin forståelse og ble mer bevisst på hvorfor de gjorde som de gjorde.</p> <p>Fikk trygghet på hva det var rimelig å forvente og kreve av brukere.</p> <p>Fikk bekreftet at egen praksis var i samsvar med NAVs fordringer.</p>
Tenke- og arbeidsmåter	<p>Arbeidsavklaring handlet om å sikre forståelse av lovverket og forvalte det på mest mulig riktig måte.</p> <p>En selv-erkjennelse om at å spørre kollegaer fremfor selv å sjekke regelverket, lett kunne føre til at endringer ble oversett.</p> <p>Var trygge på å vurdere graden av arbeidsevne.</p>	<p>Klargjøre rammer og vilkår som lovverket setter for mottakere av AAP.</p> <p>Veilede bruker til selvinnsikt og et realistisk syn på egen arbeidsevne.</p> <p>Finne tiltak om ivaretar brukers verdier, interesser og motivasjon.</p> <p>Skape alternative framtidsutsikter.</p> <p>Erfaringer med konstruktive samtaler med leger</p>	<p>Verdsetter muligheten til å kunne sammenligne egen oppfølging av brukere med kollegaers.</p> <p>Reserverer seg mot at leder eller andre ensidig underviser i temaer innen arbeidsretting.</p> <p>Veilederne har ikke noe ønske om å søke kunnskap selv.</p>
Holdninger	<p>Et stort personlig ansvar for bruker med tanke på å hjelpe de til å komme i arbeid.</p> <p>Brukers helse sto ikke i veien for arbeidsretting mot annen type arbeid</p>	<p>Stor verdi i å se og forstå brukers livssituasjon.</p> <p>Hjelpe brukere videre på et eller annet vis.</p>	<p>Positiv holdning til å veilede hverandre.</p>
Arbeidsvilkår		<p>Veilederne opplever ledelse, organisering og tilrettelegging av arbeidsavklaring som godt ivaretatt.</p>	

5.3.2 «Brukerkontakt og arbeidsvilkår»

Styrke

Veilederne har en intensjon om å holde seg orientert om endringer i lover og rundskriv. Deltagelse i kompetanseaktiviteter bidro til å friske opp og gi ny kunnskap om lover og forskrifter. De opplevde at terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap.

Veilederne erfarte god mulighet til å sammenligne egen oppfølging og veiledning av brukere med kollegaers i kompetanseaktivitetene. Det var arbeidsmåter som innebar å veilede bruker til selvinnsikt og et realistisk syn på egen arbeidsevne for deretter å finne fram til tiltak. Dette

på grunnlag av en kjennskap til brukers begrensninger. Veilederne hadde et ønske om å være åpne og støttende på brukers forslag til tiltak. Ved motsetninger mellom brukers behov og lovteksten la veileder loven til grunn for videre oppfølging. De opplevde at de ivaretok brukernes individuelle behov og rettigheter.

Svakhet

Veilederne erfarte at kompetanseaktivitetene i mindre grad ga erfaringer av hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP. De opplevde i liten grad at kompetanseaktivitetene bidro til økt bevissthet på «hvorfor de gjorde som de gjorde» i oppfølging av veiledning av søkere og mottakere av AAP.

Framtredende hos veilederne var at de møtte brukere som opplevde sin situasjon som så «mørk» at de trengte en veileder som kunne ta kontakt med dem. En mulig forbedring av kompetanseaktiviteter som understøtter pålitelig forvaltning, er å gi økt oppmerksomhet til en gruppe av brukere som ikke har energi og tiltak til å følge opp rettigheter og plikter som ordningen med AAP krever.

Mulighet

En bevisstgjøring av hvorfor veileder gjør som de gjør, kan skje ved å sette ordningen med AAP inn i en historisk, politisk og kulturell sammenheng og samtidig gi oppmerksomhet til hvordan brukers helse og livssituasjon er påvirket av endringer i samfunnet. Foruten kunnskap om juridiske tenkemåter om lovanvendelse, er det også en mulighet til å trekke inn hva profesjonelle veiledere kan bidra med som proaktive aktører i sosiale prosesser, hvor folk kan påvirke og tilpasse seg endringer i samfunnet.

Veilederne opplevde at arbeidsvilkårene påvirket pålitelighet i forvaltningen ved at permisjoner og tilsetning av vikarer svekket oppfølging av brukere ved at de måtte forholde seg til flere veiledere. Veilederne hadde også erfaringer med at brukere måtte vente på utfall av søknader noe som kunne være et vesentlig hinder i arbeidsrettingen. Slik at hvordan arbeidsvilkårene til veilederne påvirker pålitelig forvaltning, kan være et tema i kompetanseaktiviteter.

Fare

Veilederne erfarte at antall brukere de følger begrenset bruken av tid på hver bruker. De var samtidig av den oppfatning at de ivaretok brukers behov og rettigheter. Det er rimelig å forvente at antall brukere en veileder følger opp, over et visst antall, vil påvirke tiden satt av til hver bruker. Ut fra et juridisk perspektiv kan det være av interesse å få kjennskap til hvordan pålitelig forvaltning er ivaretatt. Det kan skje i kompetanseaktiviteter som tar opp problemstillinger knyttet til hvordan antall brukere en veileder følger opp kan påvirke pålitelighet i forvaltningen.

Veilederne opplever det ikke vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50%. I en kompetanseaktivitet kan det være av interesse å løfte fram på hvilke måter «det ikke er vanskelig å vite» hva som er nedsatt arbeidsevne. Det ligger en fare i å overse informasjon som er relevant for vurderingen. Kompetanseaktivitetene er en mulighet til å avklare på hvilke måter det kan være enkelt eller sammensatt å vurdere graden av arbeidsevne. Det kan være knyttet til kontinuitet hvor veileder har fulgt bruker gjennom hele perioden med sykmelding. Eller det kan være å legge legens diagnose av en helsetilstand til grunn. Det ligger en fare i å overvurdere eller undervurdere en brukers helsetilstand.

Tabell 7: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 2 «Brukerkontakt og arbeidsvilkår»

Opplevelse av ...	... egen kompetanse i relasjoner til seg selv	... egen myndighet i relasjoner til andre	... kompetanse-aktiviteten
Kunnskap	Veilederne holder seg orientert om endringer i lover og rundskriv.	Opplever ikke at brukere skulle være redde for å gjøre noe galt. Opplever ikke at det er et utbredt ønske blant brukere om å komme i arbeid.	Deltakelse har bidratt til å friske opp kunnskap og ny kunnskap om lover og forskrifter.
Tenke- og arbeidsmåter		Møter brukere som opplever sin situasjon så «mørk» at de trenger en veileder som kan ta kontakt med dem. Veilede bruker til selvinnsett og et realistisk syn på egen arbeidsevne For deretter å finne fram til tiltak. Ved motsetninger mellom brukers behov og lovteksten legger veilederne loven til grunn for videre oppfølging.	Terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap. Deltakerne erfarte og ha god mulighet til å sammenligne egen oppfølging av veiledning av brukere med kollegaers. Mindre framtreddende var erfaringer av hva som har rimelig og forvente å kreve av mottakere av AAP.
Holdninger	Ønsker å være åpen og støttende på brukes forslag til tiltak. Det er ikke framtreddende å føle et stort personlig ansvar for bruker. Opplever det ikke vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50%.	Ivaretar brukernes individuelle behov og rettigheter. Det er viktig for veileder å kjenne brukers begrensninger og hva vedkommende jobber med for å komme videre.	De opplevde ikke å bli bevisst på «hvorfor de gjorde som de gjorde» i kompetanse aktivitetene
Arbeidsvilkår	Veilederne opplever at de ivaretar hver enkelt brukers individuelle behov og rettigheter.	Permisjoner og tilsetting av vikarer svekker oppfølging ved at brukere må forholde seg til flere veiledere.	

	Antall brukere velgerne følger opp begrenser ikke bruken av tid på hver bruker	Brukers venting på utfall av søknader kan være et vesentlig hinder i arbeidsrettinga.	
--	--	---	--

5.3.3 «Antall brukere begrenser tid til oppfølging»

Styrke

Kompetanseaktivitetene bidro til at veilederne i noen grad fikk utfordret sin forståelse av lovverk og rundskriv og ble bevisst på hvorfor de gjorde som de gjorde. For dem handlet arbeidsavklaring om forståelse for lovverket og forvaltning av regelverket på en mest mulig riktig måte. De følte et stort ansvar for bruker og la vekt på å ivareta brukernes verdier, interesser og motiver samt begrensninger betinget av helse. De så en oppgave i å hjelpe bruker til et realistisk syn på egen arbeidsevne folk på det grunnlaget å finne fram til arbeidsrettede tiltak.

Veilederne opplevde at terskelen var lav både for å spørre og å bidra med kunnskap i kompetanseaktivitetene. I noen grad fikk de mulighet til å sammenligne sin oppfølging av brukere med kollegaers.

Veilederne fikk ved sin deltakelse i kompetanseaktiviteten noen grad innsikt i hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP.

Svakhet

Veiledernes erfaring var at kompetanseaktivitetene ikke ga oppfriskning eller ny kunnskap om lovverk og forskrifter. De hadde en selverkjennelse om at de ikke var så gode til å se om det var endringer i lover og rundskriv, men sjekket ut sin forståelse i særlige tilfeller. De erfarte få motsetninger mellom brukers behov og lovbestemte rettigheter.

Om arbeidsformen ble preget av formidling av, foretrakk veilederne å søke kunnskap selv framfor å delta på kompetanseaktiviteter.

Veilederne erfarte systembegrensninger ved at lengden på arbeidsavklarings perioden begrenset deres spillerom.

Mulighet

Hvilke muligheter ligger i kompetanseaktiviteter til å understøtte utvikling av kompetanse i pålitelig forvaltning hos veiledere som samsvarer med synspunktene på faktor 3?

Kompetanseaktivitetene kan bidra til oppdatert kunnskap om lovverket og lovanvendelsen i forvaltningen av ordningen med AAP. Det kan også omfatte en oppmerksomhet på digitale hjelpemidler i NAV og utvikling av en digital kompetanse for å kunne bruke disse ressursene

på en effektiv måte. I denne sammenhengen kan det være verdt å minne om profesjonelle veilederes personlige ansvar for å oppdatere egen kompetanse. Det ligger også muligheter i å understøtte veiledernes intensjon om å ivareta brukere ved å bringe inn kunnskap om samfunnsmessige og kulturelle forutsetninger for brukernes livssituasjon. Det samme gjelder hvordan profesjonelle veiledere kan bidra i sosiale prosesser slik at brukere kan påvirke og tilpasse seg endringer som følge av samfunnsutviklingen.

Fare

Et tema som kan tas opp i kompetanseaktivitetene er veiledernes erfaringer med at de ivaretar brukernes individuelle behov og rettigheter, selv om de følger opp mange brukere. Samtidig opplever de at antall brukere som de fulgte opp, ikke begrenset tiden til veiledning. Utsagnene sier ikke noe om antallet brukere. For mange veiledere er dette antallet ca. 100 brukere.

Det ligger en fare i både å overvurdere og undervurdere betydningen av antall brukere og tid til veiledning med hver bruker med tanke på arbeidsretting i veiledningen. Et bidrag til kvalitetssikring kan skje hvis kompetanseaktiviteter skaper rom for at kollegaer kan kommuniserer om sine erfaringer og gjør en kritisk vurdering av hvordan forholdet mellom antall brukere og tid til veiledning kan påvirke utfallet av arbeidsavklaring for den enkelte bruker.

Det kan ligge en fare i å la være å gi oppmerksomhet til hvorvidt brukere ønsker å komme tilbake i arbeid heller ikke. Veilederne hadde erfart at det ikke var et utbredt ønske blant brukere om å komme i arbeid. Det kan være mange rimelige grunner til at brukere ikke ønsker eller kanskje ikke har mulighet til å komme i arbeid. En slik erkjennelse bør ikke skygge for muligheten som veileder har, til å påvirke brukers motivasjon for å komme i arbeid. I kompetanseaktivitetene kan det gis oppmerksomhet til hvordan veiledes forventninger til bruker kan komme til å prege brukers motivasjon.

Tabell 8: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 3 «Antall brukere begrenser tid til oppfølging»

Opplevelse av ...	... egen kompetanse i relasjoner til seg selv	... egen myndighet i relasjoner til andre	... kompetanseaktiviteten
Kunnskap	Veilederne hadde en selverkjennelse om at det ikke var så gode til å se om det var endringer i lover og rundskriv, men de slo opp i særlige tilfeller.		Kompetanseaktiviteten ga hverken oppfriskning eller ny kunnskap om lover og forskrifter. Veilederne fikk i noen grad utfordret sin forståelse av lover og rundskriv og ble bevisst på hvorfor de gjorde som de gjorde.
Tenke- og	Antallet brukere som veileder følger opp	Arbeidsavklaring handler om forståelse for	Veilederne opplevde terskelen var lav for både

arbeidsmåter	begrenser tiden til veiledning. Veilederen erfarer liten grad motsetninger mellom brukernes behov og lovteksten.	lovverket og å forvalte regelverket på en mest mulig riktig måte. Veileder for å ivareta brukernes verdier, interesser, og motiver samt begrensninger betinget av helse. Veileder ser en oppgave i å hjelpe bruker til et realistisk syn på egen arbeidsevne som grunnlag for å finne fram til arbeidsrettede tiltak. Veilederne har hatt konstruktive samtaler med leger.	å spørre og bidra med kunnskap i kompetanseaktiviteten. I noen grad fikk de mulighet til å sammenligne sin oppfølging av brukere med kollegaer. Veilederne foretrekker å søke kunnskap selv framfor å delta på kompetanseaktiviteter om arbeidsformen blir formidling av kunnskap.
Holdninger	Veilederne følte et stort personlig ansvar for brukerne. Veilederne erfarer at det kan være vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50%.	Veilederne erfarte ikke et utbredt ønske blant brukerne om å komme i arbeid. Brukerne var i liten grad redde for å gjøre noe galt.	Veilederne fikk i noen grad innsikt i hva som var rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP.
Arbeidsvilkår	Ivaretar brukernes individuelle behov og rettigheter selv om de følger opp mange brukere.	Arbeidsvilkårene er påvirket av permisjoner og tilsetning av vikarer ved at dette i noen grad svekker veiledningen av brukere. Veilederen erfarer system begrensninger ved at lengden på APP – perioden Begrenser deres spillerom.	

5.3.4 «Alternative framtidutsikter for å kunne stå i arbeid»

Styrke

Veilederne erfarte at kompetanseaktivitetene ga dem ny kunnskap om lover og forskrifter og at de fikk utfordret sin forståelse av reglene. Kompetanseaktivitetene gjorde dem mer bevisst på hva som kunne begrunne oppfølgingen av brukere. De fikk bekreftet at sin oppfølging av brukere var i samsvar med NAVs fordringer. Dette var en oppfølging hvor veileder så det som sin oppgave å veilede bruker til å skape alternative framtidutsikter. Det skjedde i en relasjon

hvor veileder var åpen og støttende til brukers forslag til tiltak. Veileder møtte bruker med stor grad av fleksibilitet i den forstand at når tiltak ikke fungerte fant veileder og bruker fram til et annet tiltak. Veiledningen tok hensyn til brukers verdier, interesser, motivasjon og faktiske helse. Veileder nedtonet at bruker skulle ha et realistisk syn på egen arbeidsevne. Det var det arbeidsrettede tiltaket som var i forgrunnen for veileder.

Svakhet

Kompetanseaktivitetene ga i mindre grad veilederne mulighet til å sammenligne egen oppfølging av brukere med kollegaers. En forbedring kan være å legge til rette for denne typen sammenligninger. En hensikt vil være at hver veileder kan bli oppmerksom på sider ved egen praksis hvor jeg kan bli et bedre samsvar mellom intensjoner og utfallet av veiledninger.

Mulighet

Veilederne hadde ikke noe ønske om å søke kunnskap selv framfor å delta på kompetanseaktiviteter. Slik at en utfordring i utforming av kompetanseaktiviteter er at disse inneholder temaer og arbeidsformer som gjør aktivitetene relevante for veilederne med synspunkter som samsvarer med faktor 4.

En erfaring med brukere som opplever seg trygge på at de svarer til vilkårene for å motta AAP, er et svar på en måte å veilede på som skaper denne tryggheten. I kompetanseaktiviteter er det mulig å løfte fram holdninger, tenke- og arbeidsmåter som skaper denne tryggheten.

En utfordring for å hjelpe folk tilbake i arbeid kan være å forstyrre deres vante tankemønstre og orientere mot nye muligheter i framtida. For veilederne sto ikke brukers helseutfordringer knyttet til en type arbeid, i veien for arbeidsretting mot andre typer arbeid.. Når veilederen lykkes med å bidra til denne type endring, kan det være uttrykk for en kompetanse som flere kan ha nytte av. Det kan være en oppgave i kompetanseaktivitetene å legge til rette for læring, slik at flere tilegner seg kompetansen.

Veilederne erfarte at brukere ønsket å komme i arbeid. Ved slike erfaringer kan være nyttig og få fram på hvilke måter ønsket kan være påvirket av veileders kommunikasjon med bruker. Er det noe måten som veileder kommuniserer og samhandler med bruker på som påvirker ønsket om å komme i arbeid? Dette er en oppmerksomhet som kan være nyttig med tanke på å avdekke hvordan veileders forventninger til brukerens arbeidsevne kan påvirke brukernes motivasjon og evne til å komme i arbeid. En sammenligning av erfaringer mellom veiledere som opplever at bruker ikke ønsker å komme tilbake i arbeid, med de som har erfaringer med brukere som ønsker å komme i arbeid, kan gi informasjon om kvaliteter i kommunikasjonen som kan påvirke en forskjell.

Noen veiledere opplever at lengden på perioden med AAP kan begrense handlingsrommet for arbeidsretting. Her kan det ligge erfaringer som gir nyttig informasjon med tanke på om

det er systemiske hindringer som påvirker at brukere ikke kommer i arbeid.

Kompetanseaktiviteter kan være egnet for å få fram hvordan erfaringer med hvordan lengden på perioden med AAP påvirker hvorvidt brukere kommer tilbake i arbeid eller ikke faktisk

Veilederne erfarte at permisjoner og tilsetning av vikarer ved kontoret i noen grad kunne svekke oppfølging og veiledning av brukere. Med tanke på pålitelighet i forvaltningen av ordningen med AAP, kan det være en oppgave i kompetanseaktivitetene å få fram veilederens synspunkter Og finne ut hvordan disse kan ivaretas i tilretteleggingen av veiledningen av brukerne.

Fare

Kompetanseaktiviteter hvor ledere eller andre underviser i form av foredrag eller forelesninger, er ikke noe veilederne foretrekker. De verdsetter aktiv deltakelse i kompetanseaktivitetene.

Farer som ligger i å spørre kolleger fremfor å sjekke regelverket med tanke på å fange opp endringer, kan være et tema i kompetanseaktiviteter. Pålitelig forvaltning krever kunnskap om relevant lovverk og hvordan loven kommer til anvendelse i vurdering brukers rettigheter og plikter og med det oppfølging.

Veilederne hadde en intensjon om å gjennomføre en arbeidsavklaring som ledet til at bruker kunne stå lengst mulig i arbeid. Det handlet i stor grad om å se og forstå brukers situasjon og gi bruker den tiden som bruker skulle trenge. Dette er ofte et viktig hensyn, men det kan også føre til en selvbekreftende tankekretsing hvor brukeren blir mer opptatt av hva som har vært enn å orientere seg mot hva som kan bli. Her ligger det en utfordring i å avveie den «tiden bruker trenger» dveler ved hva som har vært og er, til forskjell fra hva som kan bli virkeliggjort i lys av framtidsutsikter.

Veilederne erfarte at antall brukere som de fulgte opp, begrenset tiden til hver bruker. Samtidig mente veilederne at til tross for begrenset tid til hver bruker så ivaretok de brukers individuelle behov og rettigheter. Det kan være en oppgave i en kompetanseaktivitet å klarlegge hvordan bruker sine dører behov og rettigheter samsvarer med pålitelighet i forvaltningen.

Tabell 9: Effekter av kompetanseaktiviteter på faktor 4 «Alternative framtidsutsikter for å kunne stå i arbeid»

Opplevelse av ...	... egen kompetanse i relasjoner til seg selv	... egen myndighet i relasjoner til andre	... kompetanseaktiviteten
Kunnskap		Veilederne synes trygge i sin oppfatning av hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50%.	Veilederne fikk ny kunnskap om lover og forskrifter. Veilederne fikk utfordret sin forståelse av lovverk og rundskriv og ble mer bevisst på hva som kunne

			<p>begrunne oppfølgingen av brukere.</p> <p>De fikk bekreftet at sin oppfølging av brukere var i samsvar med NAVs fordringer.</p>
Tenke- og arbeidsmåter	<p>Veilederne har en selverkjennelse på at en vane med å spørre kollegaer framfor å sjekke regelverket, kan føre til at det er for gjort å overse endringer.</p>	<p>Veilederen ser det som sin oppgave og veilede bruker til å skape alternativer framtidutsikter. Det skjer i en relasjon hvor veileder er åpen og støttende til brukers forslag til tiltak.</p> <p>Om med et tiltak ikke fungerer, finner veileder fram til et annet sammen med bruker.</p> <p>For å finne fram til tiltak, tar veileder i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon og faktiske helse.</p> <p>Veilederen nedtoner at bruker skal ha et realistisk syn på egen arbeidsevne.</p>	<p>Veilederne foretrekker ikke at ledere underviser i stedet for å la kolleger veilede hverandre.</p> <p>Veilederne har ikke et ønske om å søke kunnskap selv framfor å delta på kompetanse aktiviteter.</p> <p>Kompetanseaktivitetene ga veilederne i mindre grad mulighet til å sammenligne egen oppfølging av søkere/ mottakere av AAP med kollegaers.</p>
Holdninger	<p>Veilederne følte et stort personlig ansvar for brukere som de fulgte opp.</p> <p>Det er viktig for veilederne å være åpne for brukernes forslag.</p> <p>Det var viktig for veileder og ikke bare tenke den korteste veien ut i arbeid, men at brukeren skal ha den vegen som gjør at de kan stå lengst mulig i arbeid.</p>	<p>Veilederne erfarte at brukere ønsker å komme i arbeid.</p> <p>Veilederne møter sjelden brukere som er redde for å gjøre noe galt.</p> <p>Veiledere gjør i noen grad erfaringer med brukere som opplever sin situasjon som «mørk».</p> <p>Brukers helseutfordringer knyttet til en type arbeid, sto ikke i vegen for arbeidsretting mot andre typer arbeid.</p>	
Arbeidsvilkår	<p>Veilederen erfarer at antall brukere som de følger opp, begrenser tiden de har til hver bruker.</p> <p>Veilederne mener at de ivaretar hver brukers individuelle behov og rettigheter.</p>	<p>I noen grad opplever veilederne at lengden på AAP - perioden kan begrense handlingsrommet for arbeidsretting.</p> <p>Permisjoner og tilsetting av vikarer kan i noen grad svekke oppfølging og veiledning ved kontoret.</p>	

6 Modeller for kompetanseaktiviteter som fremmer pålitelig forvaltning

Et ønske fra NAV Innlandet var et evalueringen kunne gi kunnskap om modeller for kompetanseaktiviteter. På den bakgrunn spør vi: «Hvordan kan resultater av evalueringen bidra i utforming av modeller for kompetanseaktiviteter som fremmer pålitelig forvaltning av ordningen med AAP?» Vi foreslår elementer som kan inngå i modeller for kompetanseaktiviteter ut fra oppmerksomhet på en verdibasert forståelse av kompetanse med dens påvirkning på prinsipper, hensikter, målgrupper, målsettinger, innhold, læringsutbytte, arbeidsformer og evaluering av aktivitetene.

6.1 En verdibasert forståelse av kompetanse

I en verdibasert forståelse av kompetanse kan vi forstå hvilke normative føringer og verdier som kan ligge til grunn for kompetanseaktivitetene. Vi vil skille mellom mestring, prestasjonsorientering, å være i utvikling som veileder og et systemperspektiv.

6.1.1 Mestring

Mestring handler om å være i stand til å svare til fordringer som NAV legger på sine veiledere for å utøve en pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Det er en forståelse som søker en integrert sammenheng mellom kunnskaper, tenke- og arbeidsmåter og holdninger. Kompetanse som mestring av oppgaver, viser til funksjoner og ansvar i samsvar med normer, verdier, prosedyrer og framgangsmåter i forvaltningen av ordningen med AAP. Følelse av mestringsevne (Bandura, 1997) viser seg i en persons tro på sin evne til å utøve handlinger som er nødvendig for å oppnå en målsetting eller resultat i samsvar med personens intensjoner.

6.1.2 Prestasjon

Et underliggende motiv for kompetanseaktivitetene er å styrke påliteligheten i medarbeidernes forvaltning av ordningen med AAP. Et ønsket resultat fra arbeidsgiver er at flere av mottakerne av AAP skal komme tilbake i arbeid. Medarbeiderne møter en forventning om å bidra. Veiledere som veileder mange av sine brukere til arbeid, vil møte anerkjennelse i organisasjonen. Ut fra en forståelse av at det finnes en kamp om anerkjennelse, pågår det en prestasjonsorientert veiledning for å få folk i arbeid, hvor NAV-veiledere i større eller mindre grad presterer ut fra en normativ føring i organisasjonen om «arbeid først». Kompetanse blir bekreftet i et forholdstall mellom antallet personer som kommer i arbeid og antallet som mottar stønad som uføre. Det kan også ligge en anerkjennelse i å veilede eller vurdere at personer ikke møter kravene til å motta AAP.

6.1.3 Å være i omforming og utvikling som veileder

Her er oppmerksomheten rettet mot veileder og utviklingen i det ansvaret, funksjonene og oppgavene som vedkommende har, samt flertydigheten i disse. Dall'Alba (2009) framhever fire aspekter ved denne tvetydigheten i profesjonelles utvikling. Den første er kontinuitet med forandring hvor personer vil bevare en identitet og samtidig være i forandring ved at et historisk perspektiv blir transformert inn i framtid. NAV-veiledere møter brukere som er veldig forskjellige fra hverandre, og som påkaller ulike sider hos den enkelte veileder. Erfaringene gir grunnlag for en selvbevissthet hvor veileder beholder sin identitet og utfordres til å forandre seg.

Det andre aspektet viser til at enhver situasjon har muligheter, samtidig som disse er begrenset av føringer. Det er frihetsgrader i en situasjon som gjør at ikke «alt er mulig», men samtidig finnes det en struktur i situasjonen som den lærende må finne fram til, kjenne betingelsene for og respektere. Respekt innebærer ikke at strukturene ikke kan endres, men det krever kunnskap, metoder og evne til å påvirke.

Det tredje aspektet tar utgangspunkt i at profesjonell utvikling skjer i samhandlinger med andre hvor det tidvis vil oppstå motsetninger. Disse kan være krevende både følelsesmessig, relasjonelt og saklig. Håndteringen kan være kritisk for hva som blir lært eller hvilke muligheter som blir oppdaget eller skapt i situasjonen. Åpenheten kan innebære å være våken for å ta til seg hva som faktisk er av intensjoner, motiver, tenkemåter og handlinger i en situasjon, og hva i situasjonen kan transformeres til. Åpenhet kan også være å erkjenne at det er flere måter å fortolke en situasjon på. Kanskje er sannheten at problemet er et paradoks som yter motstand og som ikke har en løsning, men påkaller nye tenkemåter for å skape forløsende alternativer.

Det fjerde aspektet viser til en tvetydighet mellom å ha en individuell identitet og samtidig være inkludert i et solidarisk verdifelleskap. Å-være-i-verden som individ, innebærer å være sammen med andre. Det fordrer en evne til å kommunisere hvor språk strukturerer

samhandlingen. Å være i utvikling som profesjonell, skjer i en samtidig prosess med individualisering og sosialisering med andre profesjonelle.

6.1.4 Systemperspektiv

Kompetanseaktiviteter utformet fra et systemperspektiv har en oppmerksomhet på hvordan individuell læring vil påvirke læring i organisasjonen og hvordan læring i organisasjonen vil påvirke individuell læring (Stacey, 2008). Aktuelle perspektiver er hvordan kunnskap, tenke- og arbeidsmåter og holdninger kan møtes i dialoger, bekrefte og avkrefte praksiser, spres og inspirere tenking som leder til ny forståelse og forbedret praksis (Bohm, 2004). Perspektivet vil gi ideer til hvordan både faglige ressurser internt i organisasjonen og eksternt, kan gi bidrag til pålitelighet i forvaltningen.

6.2 Prinsipper for utforming av kompetanseaktiviteter

Vi legger til grunn følgende prinsipper for utforming av kompetanseaktiviteter:

- En holistisk forståelse av kompetanser i pålitelig forvaltning
- Bruke ressurser som allerede er utviklet i NAV
- Læring gjennom faglig refleksjon over erfaringer
- Relevans for grupper av medarbeidere med varierende behov
- Yrkesetisk ansvar for å oppdatere og utvikle kompetanse
- Frivillig deltakelse

Vi redegjør for hvilke føringer prinsippene kan legge for kompetanseaktivitetene.

6.2.1 En holistisk forståelse av kompetanser i pålitelig forvaltning

En holistisk forståelse av kompetanser retter oppmerksomhet mot de virksomhetene som utøver pålitelig forvaltning av ordningen med AAP og omfatter alt fra forarbeidene til lovverk, lovteksten med fortolkninger, lovanvendelsen, oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av den kompetansen som både medarbeidere og organisasjonen har med tanke på pålitelig forvaltning.

En kompetanseaktivitet vil kunne rette oppmerksomhet mot delaspekter av virksomheten. Det kan innebære å ha en bevissthet om hva som er forgrunn og bakgrunn, sideordnet, overordnet og underordnet i et pågående saksforhold, i en relasjon mellom kollegaer, eller mellom veileder og brukere. Enheter som er gjenstand for oppmerksomhet, er relasjoner og

interaksjoner mellom prosesser som omfatter lover, lovanvendelser, saksforhold, temaer som er relevante for brukeres arbeidsavklaring.

Modeller for kompetanseaktiviteter kan bygge på en forståelse av metoder eller en metodologi. Et utgangspunkt i metoder vil låse kompetanseutviklingen til en framgangsmåte som leder fram til et bestemt læringsutbytte. Et utgangspunkt i metodologi vil gjerne gi en mer fleksibel tilnærming hvor en aktivitet inngår i et nettverk av aktiviteter som reflekterer ordningen med AAP.

Modellen kan innebære en kartlegging av hva som særpreger variasjoner i veilederens erfaringer og tilpasse aktiviteter til hva som kan bekrefte eller avkrefte en praksis som er samsvar med NAVs fordringer. Kompetanse og aktiviteter bestemmes da ut ifra hva som er et behov for å formidle fra ledelsen og hva som er relevant for å håndtere motsetninger som veilederne eller brukere opplever. Det muliggjør en oversikt over hvordan aktiviteter som angår kunnskaper, tenke- og arbeidsmåter, holdninger og arbeidsvilkår kan settes sammen slik at de vedlikeholder og utvikler kompetanser i pålitelig forvaltning.

Eksempler på slike aktiviteter er opplegg som formidler og gir innsikt i kunnskap om lover, lovanvendelse og rettspraksis. Deltakerne får avklart rammer og vilkår lovverket setter for rett til ytelsen og oppfølging av brukere og kan få drøftet hvordan de kan fortolke sine saker i lys av lovverket. Denne samhandlingen kan klargjøre hvilke fordringer lovverket stiller til juridiske tenke- og arbeidsmåter. Et annet eksempel vil være en kompetanseaktivitet som belyser hvordan anvendelsen av kunnskaper i tenke- og arbeidsmåter er innesluttet i holdninger. En slik aktivitet vil kunne sette fokus på at veileders holdninger former relasjonen til brukere, oppfatninger av forvaltningen av ordningen med AAP og vurderinger og beslutninger i saksbehandling og veiledning. Derfor er det sannsynlig at veileder finner de sider hos bruker som veileder relaterer til. Det samme gjelder brukers relasjon til veileder. Bruker og veileder er i «en dans» omkring motsetninger og sammenfall mellom forventningene de har til hverandre. Så hvorvidt veileder har en forventning om at bruker har en evne til å komme i arbeid, vil kunne ha en vesentlig innflytelse på hvorvidt bruker tror det samme om seg selv.

Et utgangspunkt for å oppdage et kompetansebehov, er følte erfaringer. De subjektive erfaringene som fremkommer i tilknytning til den enkelte faktor, gir innspill til både tema og arbeidsform ved planlegging av fremtidige kompetanseaktiviteter. Veiledere vil erfare at de svarer til fordringer i situasjoner i større eller mindre grad. Noen ganger er det en følelse av å lykkes, og andre ganger av å ha mislykkes. Følelsen er en mulighet til å utforske hva som skjedde i situasjonen hvor hendelsen oppsto, få oversikt over hva som samsvarte med handlingens hensikt, for deretter å utforske hva som kunne ha vært gjort annerledes. Fulgte erfaringer som har et vesentlig læringspotensial, vil vi kalle kritiske hendelser i kommunikasjon og samhandling.

Veiledere vil kunne lære av situasjonsbestemte erfaringer med tanke på å bygge opp repertoar av handlingsalternativer i fremtidig situasjoner. Det er neppe to situasjoner i veiledning som er helt like. Så slik sett, kan det innvendes at det som er erfart i en situasjon

ikke har overføringsverdi til en senere situasjon. Så hvilken nytte skulle veiledere ha av å dvele ved erfaringer som de kunne ha gjort? Det er gjerne slik at veiledere handler spontant og intuitivt i situasjoner som svar på et innspill i kommunikasjonen. I de fleste tilfellene går samhandlingen helt bra. Det vil kanskje streife veileder i en tanke i ettertid at det skjedde noe som kunne ha vært bedre. Her ligger en mulighet til å utvide et handlingsrepertoar. Kompetansen utvides ved at veileder får flere handlingsalternativer å velge bort og dermed større fleksibilitet til å møte de behov som brukeren har.

6.2.2 Bruke ressurser som allerede er utviklet i NAV

Et synspunkt som kom fram i utviklingsverkstedet, var at kompetanseaktivitetene bidro til økt kjennskap til kompetanseressurser som allerede er utviklet i NAV. I tillegg bidro kompetanseaktivitetene både til økt bruk av slike ressurser og at de ble brukt i samvar med NAVs strategi for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av kompetanse i pålitelig forvaltning (NAV, 2021; NAV Innlandet, 2020a). Dette er en selvsagt ramme for kompetanseaktiviteter, men vi formidler synspunktet som en påminning om en forankring som også dette prosjektet har.

I utviklingsverkstedet kom det fram at mange av NAVs medarbeidere har gode erfaringer med opplæringsmoduler som er laget fra NAV sentralt, og som er tilgjengelige via nett. Dette gjelder blant annet «Ny i NAV» og innføringer i bruk av en rekke digitale hjelpemidler. Det kan variere mellom medarbeidere hvor fortrolige de er med å bruke digitale læringsressurser og hjelpemidler i oppfølging og veiledning. I den grad medarbeidere ikke er trygge på bruken av disse hjelpemidlene, er det et prosjekt i seg å lære hvordan disse ressursene kan brukes i daglige arbeidsrutiner. Mange medarbeidere gjør det, slik at det finnes en rikdom av erfaringer og kompetanse med tanke på mål for å gjøre dette på.

Det kom i datainnsamlingen kom det også fram at på enkelte kontorer er det har laget egne opplegg for oppfølging av nytilsatte og de som går over fra et arbeidsområde til et annet. Oppleggene innebærer at medarbeidere har kontaktpersoner som de kan henvende seg til om de trenger å få avkreftet eller bekreftet måter å forstå og handle på.

Et synspunkt som også kom fram i utviklingsverkstedet i november 22, var at aktiviteter knyttet til kunnskap om lover og lovanvendelse som har fungert, gjerne kunne gjentas. For noen er det viktig med oppfriskninger og påminninger, siden det gir en mulighet til å få bekreftet og avkreftet egen forståelse av lovverket og anvendelse av det. Et synspunkt fra en veileder var at ofte kan det enkle og velfungerende være et bedre bidrag enn å legge betydelige ressurser i stadig å lage nye opplegg.

6.2.3 Læring gjennom faglig refleksjon over erfaringer

I et holistisk perspektiv på kompetanse blir veilederens evne til å kunne veksle mellom ulike perspektiver en viktig forutsetning for læring. Å veksle mellom perspektiver handler om å være i situasjoner og betrakte de fra «innsiden og ut» og fra «utsiden og inn». Vesentlig informasjon ligger i å betrakte den andre, ta den andres perspektiv på seg selv, betrakte relasjonen mellom seg selv og den andre og den organisasjonen og kulturen som disse relasjonene er innesluttet i. Det er også vesentlig informasjon i å se hvordan personlige og sosiale prosesser er i utvikling og hvilke historiske prosesser de springer ut av.

Læringens gjenstand er å utvikle en evne til å håndtere det forutsigbare med det uforutsigbare i sosial samhandling. En tilnærming for å få det til er å veksle mellom delaspekter av universet hvor medarbeidere i ordningen med AAP er virksomme.

Ved å gjøre erfaringer og berike erfaringen ved å betrakte den fra ulike perspektiver, får den lærende informasjon som kan fortolkes, forstås på meningsfulle måter og lede til utvidelse av eget handlingsrepertoar.

Veiledning i mer avanserte former er samskapende prosesser mellom bruker og veileder hvor rammene er gitt av lovverket og ordningen med AAP. I denne samskapingen vil veileder få anerkjent, bekreftet og avkreftet sin kompetanse i en følt erfaring. Kompetanse som blir anerkjent og bekreftet er forsterkende på en veileders selvaktelse. Kompetanser som blir avkreftet åpner opp for avlæring, relatering eller læring av ny kunnskap. En viktig del av tilrettelegging og læreprosesser er derfor å skape kompetanseaktiviteter hvor veiledere deler erfaringer med sin egen praksis. Anerkjennelsen er viktig for et trygt læringsmiljø. Tryggheten er nødvendig for å kunne være åpen for forandring der hvor veiledere ikke opplever å strekke til overfor de fordringene de møter.

Med utgangspunkt i en anerkjennelse kan veiledere få tilbakemeldinger på hvorvidt de gjør ting riktig. Det er et område for læring for å kvalitetssikre tjenester. Men det er ikke tilstrekkelig for å kvalitetsutvikle tjenester. Det vil forandre en oppmerksomhet på hvorvidt medarbeiderne og organisasjonen gjør de riktige tingene.

Læringen vil omfatte både individer, grupper og medarbeidere på kontoret, kontoret og organisasjonen som helhet. Resultatene av læring vil kunne merkes på samsvar og motsetninger mellom ideelle normer og verdier som organisasjonen har, strukturering av arbeidet, funksjonelle og sosiale prosesser og resultatet av disse prosessene.

6.2.4 Relevans for målgrupper med varierende behov

I en holistisk forståelse av kompetanse vil det være viktig at kompetanseaktiviteten har deltagere som har erfaringer fra de perspektivene som blir tatt opp og at innholdet i aktiviteten oppleves relevant for alle deltakerne. Et hensyn er at deltagere opplever innholdet som relevant for seg, hvor perspektivet er at de skal ha et personlig faglig utbytte av deltakelsen. Et annet hensyn er å oppfordre erfarne og kunnskapsrike medarbeidere til å delta selv om de har god oversikt og innsikt i innholdet som blir tatt opp i aktiviteten. Dette fordi de er viktige for å overføre kompetanse mellom personer gjennom sine bidrag og synspunkter på spørsmål som blir tatt opp. De vil også kunne være gode modeller for mindre erfarne medarbeidere. For å få til dette i fremtidige kompetanseaktiviteter kan det være et hensyn å gjøre klart hvilke premisser medarbeidere med ulike forutsetninger er invitert til å delta på i en kompetanseaktivitet.

6.2.5 Yrkesetisk ansvar for å oppdatere og utvikle kompetanse

For profesjonelle veilederne er det et yrkesetisk ansvar å oppdatere sin kompetanse i samsvar med utviklingen på fagfeltet, i kulturen og i samfunnet. Et tilsvarende ansvar for å tilrettelegge for medarbeidernes og organisasjonens oppdatering, ligger også på arbeidsgiver.

Pådrivere for medarbeidere til å oppdatere sin kompetanse kan forstås ut fra indre og ytre motivasjon. Den indre motivasjonen kan være å finne i et følt personlig ansvar overfor bruker. En tvil hos veileder på hvorvidt ansvaret for å oppdatere og utvikle sin kompetanse er godt nok ivaretatt, vil gjerne medføre en interesse for å få avkreftet eller bekreftet at egen praksis samsvarer med yrkesetiske normer og verdier og de fordringer som organisasjonen har. Vi finner den grunnleggende motivasjon for egen kompetanseheving i erfaringen av et manglende samsvar mellom hva de ønsker å få til og hva som faktisk er resultatet av samhandling med andre. Slik at sammen med motivasjonen for kompetanseheving går en kontinuerlig kritisk vurdering av eget arbeid.

En ytre motivasjon kan ligge i en anerkjennelse i et kollegialt fellesskap, samt tildeling av større ansvar med den lønn som kan følge med.

6.2.6 Frivillig deltakelse

Deltakelse i kompetanseaktiviteter bør i utgangspunktet være frivillig. Det handler om en respekt for medarbeideres integritet og personlige valg. Følelsen av integritet kan være sårbar og utsatt for risiko for liten selvaktelse om det skulle komme kritikk i fra ledere og

kollegaer i kompetanseaktiviteter. Det kan skje med oppmerksomhet på kritiske hendelser i egen praksis. For noen medarbeidere kan det være vanskelig å dele erfaringer på temaer hvor de kjenner seg sårbare. Deres læring av erfaringer fra situasjoner hvor det ikke var samsvar med hva de prøvde å få til, trenger en ramme for samtale hvor de kjenner seg trygge.

Det bør ikke være frivillig å delta i en kvalitetssikring og utvikling av eget arbeid når det gjelder pålitelighet i forvaltningen. Om medarbeidere velger å ikke delta på kompetanseaktiviteter som kan gi de anerkjennelse, bekreftelser og avkreftelser på eget arbeid, er en løsning at leder i samarbeid med medarbeider får innsyn i medarbeiderens arbeid og kan gi tilbakemeldinger.

I større eller mindre avvik fra de fordringene som NAV har, møter veiledere en fordring om avlæring, relæring og læring av nye kunnskaper. Ved motsetninger mellom forventninger til kvaliteten på forvaltningen og kvaliteten på utøvelsen, kommer behovet for kompetanseutvikling til syne. Prinsippet for kompetanseaktiviteten er å klarlegge praksis, hva i praksisen som samsvarer med fordringer til pålitelig forvaltning, og hva i praksisen som avviker fra en god praksis for pålitelig forvaltning.

I det følgende vil vi gi en gjennomgangen som vil gi en kunnskap om hvilke temaer og arbeidsformer i kompetanseaktiviteter som kan være nyttige for å redusere avvik i pålitelig forvaltning av AAP-ordningen.

6.3 Hensikter

En hensikt med kompetanseaktivitetene er å understøtte en forvaltning av ordningen med AAP slik at den blir kvalitetssikret og utviklet på grunnlag av en profesjonskunnskap og en forskningsbasert viten om relevante temaer. Forvaltningen innebærer en personlig kompetanse, så vel som en kompetanse hos grupper av kollegaer og i organisasjonen.

6.4 Målgrupper

Målgruppen for kompetanseaktiviteter som er evaluert i denne følgeforskningen, er medarbeidere i NAV som har ansvar for og har funksjoner og oppgaver med oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av AAP. Disse medarbeiderne vil ha ulike forutsetninger og behov for å vedlikeholde og utvikle kompetanse. Veiledere som nylig har begynt å arbeide i NAV, vil kunne ha behov for en grunnleggende innføring i arbeidsområdet. Det sammen kan gjelde veiledere som for første gang kommer inn på arbeidsområdet eller som kommer tilbake etter å ha vært borte fra arbeidsområdet i lengre tid. En annen gruppe, vil være veiledere som er erfarne, og som samtidig erkjenner at de trenger tilbakemeldinger og bekreftelser for å kvalitetssikre sitt arbeid og være i utvikling. En tredje gruppe vil være

kunnskapsrike veiledere med en integrert kompetanse i oppfølging og veiledning av brukere som mottar AAP.

De ulike faktorene for veilederes subjektive erfaring av oppfølging og veiledning av mottakere av AAP framhever systematiske forskjeller i behov for oppfølging av ulike grupper av medarbeidere. Vi forstår det ikke slik at hver av disse gruppene skulle trenge hver sine opplegg. Utfordringen vil være å utforme kompetanseaktiviteter hvor opplegg og innhold svarer til reelle behov blant veilederne. Å møte de ulike behovene kan skje ved å skille mellom opplegg som skulle være for alle uavhengige av bredde og dybde i kompetanse og en type aktiviteter som retter seg mot særlig kompetanser som medarbeidere trenger å bli utfordret på.

Medarbeidere som er nye i organisasjonen eller som går fra ett arbeidsområde til et nytt, kan trenge et nettverk og aktiviteter som gjør at de kan utvikle den kompetansen de trenger for å svare til de fordringene som ligger i møtet med søkere og mottakere av AAP. I

utviklingsverkstedet kom det fram at det kunne være varierende praksis mellom kontorer på hvordan nytilsatte og de som er nye på saksområder, ble fulgt opp. Det som ble fremhevet av erfaringer var nytten av å ha tildelt et ansvar på erfarne kolleger som nytilsatte og disse nye på saksområdet kunne henvende seg til, når de hadde et spørsmål knyttet til forvaltningen av ordningen med AAP. Ved noen kontorer ble nytilsatte ivaretatt gjennom innføringsopplegg og mentorordninger. De visste hvem de kunne henvende seg til. På andre kontorer var det ingen erfarne som var tildelt et ansvar for å følge opp nytilsatte. Noe som kunne føre til en noe anstrengt relasjon mellom den nytilsatte og enkelte kolleger som opplevde å måtte bruke vesentlig med tid til å veilede kollegaer, uten at det var en avtalt oppgave som leder var innforstått med. Oppfølgingen skjedde mer ut ifra en uformell kontakt mellom kollegaer.

En oppfordring fra veilederne i utviklingsverkstedet er at det i invitasjonen til kompetanseaktiviteter formidles hva aktiviteten handler om og hvem den henvender seg til.

6.5 Mål

Målet med kompetanseaktivitetene er å vedlikeholde, oppdatere og utvikle kunnskaper, tenke- og arbeidsmåter og holdninger hos medarbeiderne individuelt og kollektivt og å fremme organisasjonslæring. Målet kan nås ved å synliggjøre, formidle og utvikle kompetanse som fører til en samordnet praksis mellom veiledere slik at den ikke i vesentlig grad avviker fra normative føringer og verdier. Det vil kunne skje i aktiviteter hvor veiledere kan sammenligne sin personlige praksis med kollegaers med tanke på likheter og forskjeller.

6.6 Innhold

Innholdet i kompetanseaktivitetene kan velges ut fra temaer og problemstillinger som er relevante for aktuelle målgrupper med oppmerksomhet på veilederens erfaringer med

motsetninger som dilemmaer, hindringer, konflikter eller paradokser i arbeidsrettet veiledning understøttet av pålitelig forvaltning. Analysen av veilederens subjektive erfaringer av egen kompetanse og myndighet i oppfølging av veiledning av søker om mottakere av arves avklaringspenger, gir eksempler på aktuelle temaer og problemstillinger for kompetanseaktiviteter. Vi redegjør for noen av de refleksjonene som ble gjort i utviklingsverkstedet i november i 2022.

6.6.1 Personlig ansvar for bruker

Fremtredende trekk i analysen var at mange veiledere følte et stort personlig ansvar for bruker hvor de ivaretok brukers rettigheter, samtidig som de la til rette for en stor grad av brukermedvirkning. I veileders relasjon til enkelte brukere kan det oppstå motsetninger mellom brukers forventninger og hva veileder på vegne av NAV kan innfri. Veileder møter en fordring om å kommunisere og samhandle med bruker innenfor rammer som er gitt av lovverket i seg selv, samt de normative føringene som NAV legger i forvaltningen av lovverket. Veiledere vil kunne oppleve det emosjonelt belastende å følge opp mange brukere og på samme tid ha flere brukere som de opplever er krevende å følge opp. Flere veiledere hadde erfaringer med at de kunne ivareta brukers rettsikkerhet i oppfølgingen, men at det kunne gå ut over tid til arbeidsretting i veiledningen. Et tema for kompetanseaktiviteter er å gi veiledere mulighet til å se hvilke situasjon de står i og hvilke endringer som kan gjøres for å bedre arbeidssituasjonen.

6.6.2 Brukerkontakt og arbeidsvilkår

For noen veiledere var arbeidsvilkår knyttet til antall brukere som de fulgte opp, en hemmer av arbeidsretting i veiledningen. Det kunne være overveldende å skulle følge opp nær på 100 brukere. I utviklingsverkstedet i november 2022 ble det trukket fram at nytilsatte veiledere var utsatte. Et synspunkt var at utfordringene ikke nødvendigvis var antallet brukere, men måten arbeidet var organisert på og nytilsattes manglende kunnskaper om en arbeidsmetodikk som erfarne veiledere hadde tilegnet seg. Et eksempel på en oppgave for en kompetanseaktivitet er derfor å kunne bidra til en kunnskapsoverføring mellom veiledere, knyttet til nettopp arbeidsmetodikk

I utviklingsverkstedet ble det reflektert over hvordan nye medarbeidere ble tatt imot på i NAV. «Ny i NAV» er en digital løsning som tilbys nytilsatte. Det var varierende erfaringer med hvordan opplegget ble brukt ved kontorene. Et forslag til kompetanseaktivitet var å gi oppmerksomhet til hvordan ressursen blir brukt. En erfaring var at verktøyene var i utvikling og stadig ble bedre. For å ta ressursen i bruk var et forslag å legge mer struktur på oppfølgingen.

I utviklingsverkstedet ble det oppfordret til å klargjøre hvem som har ansvar for opplæring av nytilsatte. En erfaring var at det kunne være uklart om det var kolleger blant veiledere eller

ledere som skulle følge opp. Oppfatninger om å bidra i opplæring av nytilsatte, varierer mellom veiledere. Noen bidro gjerne selv om de ikke hadde noe tildelt ansvar fra leder. De erfarte at et ansvar for nytilsatte kunne være lærerikt. Andre så det som en belastning å stadig få henvendelser om hjelp til å se og forstå oppgaver fra nytilsatte kollegaer, om det ikke var et arbeid som de hadde tatt på seg i en avtale med leder. Ved noen kontorer er oppfølging av nytilsatte godt ivaretatt i opplegg som går over tid.

Et ledd i både å bruke og lære seg en arbeidsmetodikk, er å kunne bruke digitale verktøy til kommunikasjon med brukere. I utviklingsverkstedet ga veiledere uttrykk for at bare de kom over den første bøygen i digital læringskurve, hadde de stor nytte av verktøyene. Så her kan det også ligge en oppgave for kompetanseaktiviteter å bidra til at medarbeidere tilegner seg en grunnleggende digital kompetanse som gjør at de blir selv-lærende i bruk av ressursene.

6.6.3 Antall brukere begrenser tid til oppfølging

Flere veiledere opplever at antall brukere begrenser tid til arbeidsretting i veiledningen. Antall brukere er til vanlig ca. 100. Opplevelsen er satt i sammenheng med at antallet kan være noe høyere for enkelte veiledere, veileder har flere brukere som oppleves som mer krevende enn andre, eller opplevelsen er betinget av veileders arbeidsmetodikk. Antallet brukere veileder følger opp, kan ha sammenheng med økt arbeidspress ved et kontor, med ansatte som slutter eller går over i permisjoner med mer. Veiledere kan oppleve bruker som krevende om det er en avstand mellom hva bruker forventer og hva veileder kan bidra med innenfor rammen av en pålitelig forvaltning. Veiledere forteller om brukere som de må oppsøke for å få kontakt med dem. Den kan være folk som er syke og som i perioder er ute av stand til å ivareta sine rettigheter på eget initiativ. Erfarne veiledere i NAV kan fortelle om en arbeidsmetodikk som gjør at de håndterer mange brukere over tid. De ser også vesentlige forskjeller mellom egne måter å arbeide på og de nye som kommer inn.

Kompetanseaktiviteter kan tilrettelegges slik at de gir innsyn i hva veilederne faktisk gjør og hvordan følger opp brukere. Gjennom erfaringsutvekslinger er det mulig å få fram hvilke forventninger som stilles til det å være veileder og hvordan denne rollen fylles.

Erfaringsutveksling kan innebære et søkelys på effektive og forsvarlige arbeidsmetodikker som fremmer arbeidsretting i pålitelig forvaltning.

6.6.4 Alternative framtidssutsikter for å kunne stå i arbeid

Veiledning kan formidle informasjon og sørge for at den blir forstått. Veileder kan være støttende på brukers selvinnsikt og tiltak for å gjenvinne god helse og arbeidsevne. Men veiledningen kan også gripe inn i brukers tankekretser og skape et mentalt rom mellom veileder og bruker hvor bruker kan skape alternative framtidssutsikter. Blant veilederne er det

en respekt for brukers autonomi og personlige integritet. Det forutsettes at bruker er den aktive parten i å utforme en aktivitetsplan ut fra erfaringer med sin livssituasjon. I møte med mange brukere kan dette være en god tilnærming. Men å møte den andre "der hvor den andre er", forutsetter en evne hos veileder til å fornemme hvor den andre er og sjekke ut sin forståelse. Mange brukere er der at de deltar i meningsfulle aktiviteter for å bedre sin helse og arbeidsevne. Mens andre brukere kretser rundt i tanker om hva som har vært og begrensninger i sin aktuelle situasjon, mer enn å ha oppmerksomhet på alternative framtidsutsikter. Vi ser en forskjell blant veilederne i tenke- og framgangsmåter i veiledning hvor en utbredt tilnærming var å etablere en god relasjon til den andre gjennom å lytte til hva den andre tenkte om sin livssituasjon. En annen gruppe veiledere satte brukers livssituasjon i bakgrunnen og etablerte en relasjon til den andre gjennom å invitere bruker til en oppmerksomhet på hvilke tiltak som kunne føre til arbeid. Oppmerksomheten inviterte til alternative framtidsutsikter som kunne innebære andre yrker og kompetanser enn hva vedkommende hadde erfaring fra. Begge grupper av veiledere opplevde gode relasjoner til sine brukere. Vi har ikke data om den ene måten å veilede bringer flere tilbake i arbeid enn den andre. Men forskjellen er en påminning om at å framheve en metode for veiledning er formålsløst. Brukere har ulike verdier, interesser og virkelighetsoppfatninger som krever forskjellige tilnærminger. Disse ulike tilnærmingerne blir samlet sett utøvd av veilederne, men de er sjelden samlet på en veileder. Slik at å utvikle en veilederkompetanse basert på en metodologi som tilpasser arbeidsform til brukers preferanser, kan være en oppgave for en kompetanseaktivitet.

6.6.5 Kunnskap om lovverk, forskrifter og rundskriv

For organisasjonen er det nødvendig at veilederne har oppdatert kunnskap om lovverk, forskrifter og rundskriv. Om veilederne skal ha brukernes tillit må de kunne veilede bruker til å se sine rettigheter og plikter gitt den helse og arbeidsevne som de har. Det er veilederes ansvar å sjekke at brukers situasjon svarer til at vilkårene for stønaden er oppfylt gjennom hele stønadsperioden etter gjeldende lovverk og lovanvendelse.

6.6.6 Prosjektorganiserte kompetanseaktiviteter

NAV må håndtere samfunnsskapt problemer. Veilederne vil møte disse problemene i brukernes helse og arbeidsevne. I mange tilfeller vil det være lite hensiktsmessig at hver veileder individuelt skal finne fram til gode tiltak sammen med bruker uten å finne støtte i en overordnet tenkning om sammenhengen mellom samfunnsproblemer og individuelle livssituasjoner. Løsningen for hver bruker bør være en del av en systemisk løsning på problemene. I slike tilfeller kan det være en mulighet å organisere kompetanseaktiviteten som et prosjekt hvor et framtidig trekk er at læring skjer underveis i arbeidet.

6.7 Læringsutbytte

Veilederens læringsutbytte ved deltakelse i kompetanseaktivitetene vil være en bekreftelse på utviklingen av sin kompetanse i pålitelig forvaltning, slik vi har gjort rede for i avsnittet om «Kompetanse i pålitelig forvaltning». Hver kompetanseaktivitet setter i forgrunnen delkompetansen med helheten som bakgrunn. En kompetanse i pålitelig forvaltning vil være i endring, påvirket av faglig utvikling, forskning og politiske, kulturelle og samfunnsmessige endringer.

6.8 Arbeidsformer

Analysen av veiledernes erfaringer med arbeidsformer i kompetanseaktivitetene viser hva veiledere verdsetter og finner meningsfullt. Framtredende er felles aktiviteter med kollegaer, med utgangspunkt i innledninger, utveksling av erfaringer og faglig refleksjon. Gjennomgang av lovverk, lovanvendelse og juridiske tenkemåter, tilbakemeldinger på eget arbeid og å kunne vurdere eget arbeid ut fra tilbakemeldinger som andre får på sitt arbeid. Et trekk ved arbeidsformer som blir verdsatt er veksling mellom innledninger, samtaler og oppgaveløsninger i grupper, oversikt over likheter og forskjeller mellom egen og kollegaers tenkemåter.

Veilederne framhevet betydningen av relevans av form og innhold på aktiviteten for eget arbeid med tanke på at deltakelsen skulle være meningsfull. Det er også et hensyn at hva som er et forventet læringsutbytte av aktivitetene også legger føringer for hva som er en egnet arbeidsform.

Eksempler på arbeidsformer er:

- Case studier
- Innføringer i lover og forskrifter, lovanvendelse med framhevelse av juridiske tolkninger
- Bruk av lovverket i saksutredninger
- Gjennomgang av prinsipper og lovbestemte fremgangsmåter i forvaltningen
- Kollegaveiledninger med erfaringsutveksling og faglig refleksjon
- Evaluering av oppfølging og veiledning med tanke på kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av arbeidsretting i pålitelig forvaltning

I utviklingsverkstedet i november var en veileders erfaring et «øyeblikks opplæring og så glemt». Vi tar det som en påminning om betydningen for et læringsutbytte at arbeidsformene understøtter en oppmerksomhet på motsetninger i temaer og problemstillinger som oppstår i veiledernes oppfølging og veiledning. Arbeidsformene bør understøtte et læringsutbytte som umiddelbart kan komme i bruk i forvaltningen.

6.9 Evaluering

En modell for kompetanseaktiviteter omfatter mange aktiviteter som er rettet mot ulike målgrupper. Noen trekk er felles, og andre er særskilte for enkelte målgrupper. Evalueringen gir kunnskap om hvorvidt læringsutbyttet er i samsvar med målsetningene. Den kan handle om deltakernes mestring, presentasjoner, det å være utvikling og/ eller et systemisk helhetlig perspektiv på kompetanse i organisasjonen. Evaluering kan gi kunnskap om på hvilke måter kompetanseaktivitetene reflekterer og påvirker kulturen i organisasjonen. Sentralt er en kunnskap om kommunikasjon og samhandling som sikrer og utvikler kvalitet på pålitelig forvaltning.

De som evaluerer, er i første rekke deltakerne og de som er ansvarlig for å planlegge og gjennomføre et program for kompetanseaktiviteten. En mulighet er også å invitere inn fagfolk som kan bidra med et utenfra og inn- perspektiv på det som skjer i virksomheten.

Evalueringen kan skje ved å sammenholde ulike synpunkter fra deltakere og andre som måtte være berørt av de endringene om kompetanseaktivitetene fører til. En enkel tilnærming er å ha oversikt over hva som faktisk skjedde, hva som samsvarte med forventet læringsutbytte, og få fram forslag til forbedringer med en refleksjon om hvilke tiltak forslagene skulle kunne føre til.

Et nyttig perspektiv for å oppdage effekter av kompetanseaktiviteter, er å ha oppmerksomhet på hva som skjer i det små med konsekvenser i det store. Eksempler på det som skjer i det små, er kommunikasjon og samhandling mellom veileder og brukere. Her kan små forskjeller i veileders forventninger og holdninger til bruker i stor grad påvirke brukers tillit til veileder og dermed også motivasjonen til en egenaktivitet for å komme tilbake i arbeid.

Referanser

- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. (ss. ix, 604). W H Freeman/Times Books/ Henry Holt & Co.
- Bohm, D. (2004). *On Dialogue* (L. Nichol, Red.; 2nd utg.). Routledge.
- Bowden, J., & Marton, F. (1998). *The university of learning: Beyond quality and competence*. Kogan Page.
- Braun, V., & Clarke, V. (2021). One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis? *Qualitative Research in Psychology*, 18(3), 328–352. <https://doi.org/10.1080/14780887.2020.1769238>
- Brown, S. R. (1997). *The History and Principles of Q methodology in Psychology and the Social Sciences*. <https://www.scribd.com/document/92246042/History-and-Principles-of-Q-Steven-Brown>
- Dall’Alba, G. (2009). Learning Professional Ways of Being: Ambiguities of becoming. *Educational Philosophy & Theory*, 41(1), 34–45. <https://doi.org/10.1111/j.1469-5812.2008.00475.x>
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. I AFI Rapport. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Oslo Metropolitan University. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/6471>
- Høgskolen i Innlandet. (2021). *Forskningsbistand til prosjekt «Arbeid først understøttet av pålitelig forvaltning» for NAV Innlandet*. Versjon 4. Høgskolen i Innlandet.
- Paulsen, M. K., & Haug, E. H. (2021). *Evaluering av e-veiledningstjenesten som en lærende organisasjon i arbeidet med kvalitetsutvikling*. Høgskolen i Innlandet.
- NAV. (2021). *Pålitelig forvaltning. Programnotat for tematisk satsingsområde under NAVs FoU-virksomhet*. NAV. https://www.nav.no/_/attachment/download/05ad8eba-44c1-4e65-8351-a64d31fed2a1:2da34582f5f3af5560ffdc1f6c124dfefc978fa/P%C3%A5litelig%20forvaltning.pdf
- NAV Innlandet. (2020a). *Strategi for fagutvikling (2020-23)*. NAV Innlandet.
- NAV Innlandet. (2020b). *Strategi for fagutvikling for NAV Innlandet*. NAV Innlandet.
- NAV Innlandet. (2020c). *«Arbeid først» understøttet av «pålitelig forvaltning»*. Prosjektplan. NAV Innlandet.
- NOU 2002: 10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse—Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU: 2003: 16. (2003). *I første rekke—Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Kunnskapsdepartementet.

- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>
- NOU 2018: 2. (2018). *Fremtidens kompetansebehov I - Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-2/id2588070/>
- Nygren, P. (2004). *Handlingskompetanse: Om profesjonelle personer*. Gyldendal akademisk.
- Pawson, R., & Tilley, N. (2001). Realistic evaluation bloodlines. *The American Journal of Evaluation*, 22(3), 317–324. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(01\)00141-2](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(01)00141-2)
- Rosch, E. (2013). *Principles of Categorization*. eScholarship, University of California. <https://escholarship.org/uc/item/0sz9c8qh>
- Stacey, R. D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem: Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling* (E. Oksvoll, Overs.). Gyldendal akademisk.
- Sverdrup, S. (2014). *Evaluering: Tilnærminger, modeller og eksempler*. Gyldendal akademisk.
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2014). *Abductive Analysis: Theorizing Qualitative Research*. University Of Chicago Press.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q Methodological Research: Theory, Method & Interpretation*. SAGE Publications.

Vedlegg

Vedlegg 1: Kompetanseaktiviteter

Kontor	Form og innhold
NAV Elverum	<p><u>Planlagt kompetanseaktivitet</u></p> <p>Gjennomgang av NAVs oppfølgingsplikter i Folketrygdloven § 11-11. Gjennomgang av rutiner for å sikre etterlevelse og i hverdagen og saksbehandlingssystemer.</p> <p>Leder gjennomførte aktiviteten i form av en dialogisk redegjørelse. Deltakere var veiledere som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning.</p>
NAV Gjøvik	<p><u>Avdelingsmøte med kompetanseaktivitet</u></p> <p>Hybridmodell for saksbehandling innen AAP ble lagt frem av avdelingsleder «Beholde arbeid». Intern ressurs redegjorde for beste praksis, fulgt av diskusjon blant deltakerne (veiledere).</p>
NAV Lillehammer - Gausdal	<p><u>Kompetanseforum</u></p> <p>Case om arbeidsavklaring</p> <p>Et case som handler om 14.a-vedtak og rutine knyttet til Folketrygdloven 11.5. En medarbeider la frem caset «Siri» og vurdering av hennes arbeidsevne, med påfølgende diskusjon blant deltakerne på møtet.</p>
NAV Nord - Østerdal	<p><u>Planlagt kompetanseaktivitet</u></p> <p>Kompetanseheving inngang AAP</p> <p>Kompetansedeling blant kollegaer hvor erfaren medarbeider hadde ansvaret for å redegjøre for utgangspunktene.</p> <p>Hensikten var å styrke nye veilederes forståelse for inngangsvilkårene for AAP. Kompetanseaktiviteten ble gjennomført av interne ressurser og det deltok både nye veiledere og veiledere med lang erfaring.</p>
NAV Valdres	<p><u>Fagmøte i SYFO/Oppfølging</u></p> <p>Ustrukturert og dialogbasert kompetanseaktivitet i fagmøte hvor man diskuterte praksis opp mot lovverk og rutiner.</p>
NAV Vestre Toten	<p><u>Fagmøte saksdrøfting</u></p> <p>Innledningsvis ble det gjennomført en drøfting av konkrete saker og deretter diskusjon av de aktuelle juridiske temaene. En intern ressurs ledet</p>

	<p>saksdrøftingen. Deretter ble prosjekter knyttet til arbeidsmarkedet presentert og diskutert.</p> <p>Deltakere var veiledere som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning. I tillegg deltok rådgivende overlege i NAV og APP-team.</p>
NAV Våler og Åsnes	<p><u>Strukturert kompetanseaktivitet</u></p> <p>Aktiviteten ble gjennomført av eksterne ressurser og omhandlet ny vedtaksløsning. Fokus ble rettet spesielt rettet mot NAV-lovens § 14a Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan.</p>

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguider for evaluering av «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning»

«Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning» legger til rette for en rekke kompetanseaktiviteter for ledere og veiledere ved kontorene i NAV Innlandet. Hensikten er å skape et lærende fellesskap mellom medarbeiderne hvor de sammen utvikler kvaliteten på sine tjenester. Evalueringen følger prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning» gjennom hele prosjektperioden (2022 – 23) og har oppmerksomhet på effekten av kompetanseaktivitetene. Evalueringen har til hensikt å svare på problemstillingen:

Hvilke kvaliteter ved kompetanseaktiviteten fremmer eller hemmer arbeidsretting i veiledningen understøttet av pålitelig forvaltning? For å komme nærmere et svar, reiser vi følgende spørsmål:

1. Hvordan opplever veileder egen kompetanse i arbeidsrettet veiledning i lys av kompetanseaktiviteten?
2. Hvordan opplever brukere, med rett på AAP, arbeidsrettingen i NAVs oppfølging og veiledning?
3. Hvordan er kvaliteten på tjenesten og ytelsen AAP påvirket av kompetanseaktiviteten?

A) Intervjuguide - ledere av NAV kontorer

Eksempler på spørsmål til lederne av NAV kontorer er:

- Hvordan kom kontoret med i prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning»?
- Hvordan er oppfølging av brukere på arbeidsavklaringspenger (AAP) organisert ved kontoret?
- Hvor mange brukere som mottar ytelsen AAP får oppfølging ved starten av september 2021?
- Hvor i den treårige prosessen fra innvilgelse til avslutning av ytelsen er de?
- Hvordan er oppfølgingen strukturert?
- Hvor mange veiledere følger opp folk på AAP?
- Hvor mange følger hver av veilederne opp?
- Hvilke andre ansvar, funksjoner og oppgaver har veilederne enn å følge opp brukere på AAP?
- Hva er kontaktpunktene mellom brukere og NAV fra brukere kommer i kontakt med NAV, avklaring av rett til arbeidsavklaringspenger til slutføring av prosessen etter tre år?
- Hvilke utfordringer har kontoret med oppfølging av brukere på arbeidsavklaringspenger?

Oppfølgingsspørsmål:

- Utfordringer som er relatert til alder, sosiale- og eller kulturelle bakgrunner, lokalt- og regionalt arbeidsmarked eller tilgang til utdanning?
- Har du forventninger om hvordan kompetanseaktivitetene knyttet til Arbeid først kan styrke kvaliteten i tjenesten og ytelsen AAP ved kontoret?
- Har du noen tanker om hvordan kompetanseaktivitetene er lagt opp og gjennomført på?
- Hva fungerer bra?

B) Intervjuguide veiledere ved NAV kontorer

Temaer å ta opp i intervjuene er erfaringer med:

- Avklaring av hvilke ansvar, funksjoner og arbeidsoppgaver som veileder har høsten 21
- Informasjon om prosjektet «Arbeid først – understøttet av pålitelig forvaltning»
- Vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger
- Gjennomføring av arbeidsavklaringer
- Utforming av aktivitetsplaner
- Oppfølging av brukere som mottar ytelsen arbeidsavklaringspenger
- Støtte fra ledere og kollegaer

- Bruk av ressurser i NAV
- Kunnskap om lokalt arbeidsmarked
- Organisering og ledelse av vurdering og oppfølging for ytelsen AAP
- Interpersonlige relasjoner
- Deltakelse i kompetanseaktiviteter
- Behov for kompetanseutvikling

C) Brukere som får oppfølging på ytelsen arbeidsavklarings-penger

Temaer å ta opp i intervjuene er erfaringer med:

- Prosessen fra søknad om bistad til innvilgelse av AAP
- Avklaring av arbeidsevne/arbeidsavklaringstiltak
- Utarbeidelse av aktivitetsplan
- Oppfølging av aktivitetsplan
- Hjelp til å se og forstå egen situasjon
- Hjelp til å se muligheter til å komme i arbeid, beholde en jobb eller finne en ny jobb
- Motsetninger mellom brukers behov for hjelp og de rammer som lover og forskrifter setter for mulig oppfølging og tiltak
- Interpersonlige relasjoner
- Kommunikasjon og samhandling
- Informasjon om muligheter og begrensninger for hjelp fra NAV gitt de rammene som lover og forskrifter setter
- Samtidighet behandling og arbeidsrettet tiltak
- Erfaringer med læring i NAVs oppfølging

D) Kursutviklere, kursholdere og ledere av aktiviteter i prosjektet «Arbeid først ...»

Temaer å ta opp i intervjuene er erfaringer med:

- Hensikt og mål med aktiviteten
- Læringssyn
- Sammenhengen mellom NAV Innlandets strategi for fagutvikling og aktiviteten
- Læringsutbytter
- Kunnskap, ferdigheter og holdninger
- Aktiviteter for å utvikle en erfaringsbasert kunnskap
- Strategier for læring
- Vurdering av samsvaret mellom forventet og faktisk læringsutbytte
- Hvilken bakgrunnsinformasjon påvirker valg av innhold og form på aktiviteten
- Erfaringer med gjennomføring av aktiviteten
- Bruk av erfaringer gjennomføring av aktiviteten til å forbedre den

Vedlegg 3: Utsagn i kommunikasjonsuniverset

Nr.	Utsagn
1	Antall brukere jeg følger opp begrenser bruken av tid til oppfølging og veiledning av hver enkelt bruker
2	Min veiledning ivaretar hver brukers individuelle behov og rettigheter selv om jeg følger opp mange brukere
3	Spesialiserte saksbehandlere er å foretrekke framfor kombinerings av funksjoner på NAV-veileder som saksbehandling, oppfølging og veiledning
4	Kompetanseaktiviteten utfordret min forståelse av lovverk og rundskriv. Jeg ble mer bevisst på hvorfor vi gjør som vi gjør.
5	Brukeres venting på utfallet av søknader om hjelp og tiltak er et vesentlig hinder i arbeidsrettingen
6	Å bli møtt med forståelse som bruker, handler om at de opplever at veilederne hører og skjønner hva de sier når de snakker om sine muligheter og begrensninger i sårbare temaer.
7	Min erfaring er et utbredt ønske blant brukere som mottar AAP om å komme i arbeid
8	Kompetanseaktivitetene har vært viktig for oppfriskning av mine kunnskaper om lovverk og forskrifter
9	I motsetninger mellom brukeres behov og lovteksten ligger loven til grunn for videre oppfølging
10	Jeg liker bedre at min leder underviser oss i temaer innen arbeidsretting, enn at vi veileder hverandre.
11	Kompleksiteten i arbeidsavklaring gjør det lett å vektlegge brukers helse i en type arbeid framfor arbeidsretting mot annen type arbeid
12	Oppfølging av arbeidsavklaring handler om å sikre forståelse av lovverket og av servicerutiner slik at vi forvalter regelverket på en mest mulig riktig måte
13	Jeg er ikke så god på å se om det er endringer i lover og rundskriv, men slår opp i særlige tilfeller
14	Det er vanskelig å vite hva som er nedsatt arbeidsevne med mer enn 50%
15	For å finne fram til tiltak tar jeg i betraktning brukers verdier, interesser, motivasjon, faktiske helse og utsikter til bedring

16	Vi bruker den riktige forskriften, men vi «forstrenger» den litt. Den gikk egentlig fra å være veldig stram til å være veldig løs.
17	Noen brukere opplever sin situasjon så "mørk" at de trenger en veileder som er i stand til å få kontakt med dem
18	Kompetanseaktivitetene har gitt meg ny kunnskap om lover og forskrifter
19	Om et tiltak ikke fungerer, finner bruker og jeg fram til et annet
20	Jeg har hatt konstruktive samtaler med leger om muligheter for arbeid til tross for begrensningene i en brukers diagnose
21	Det er viktig for meg å veilede brukere til selvinnsikt hvor de får et realistisk syn på egen arbeidsevne
22	Når brukere ikke får det de ønsker eller mener de har krav på, er det ofte en løsning å snakke om lovverket og de kravene som stilles. Jeg forsøker alltid å hjelpe folk videre på et eller annet vis
23	Det er viktig at NAV-veileder kjenner brukeres begrensninger, hva hun jobber med for å komme videre og hva vedkommendes motivasjon er
24	Kompetanseaktiviteten gjorde meg oppmerksom på hva som er rimelig å forvente og kreve av mottakere av AAP
25	Min erfaring er at en viktig oppgave er å veilede bruker til å skape alternative framtidssikter
26	Hvis man legger seg til en vane å spørre kollegaer heller enn å sjekke regelverket er det fort gjort å overse endringer
27	Jeg føler stort personlig ansvar for brukerne i min portefølje
28	I kompetanseaktivitetene fikk jeg bekreftet at mine måter å følge opp og veilede søkere/mottakere av AAP er i samsvar med de fordringer som NAV har
29	Kompetanseaktivitetene ga meg mulighet til å sammenligne min oppfølging og veiledning av søkere/mottakere av AAP med kollegaers
30	Det er viktig for veileder å være åpen og støttende på brukers forslag til tiltak, og samtidig være klar på hvilke føringer lover og forskrifter gir for støtte til tiltak fra NAV
31	Jeg ser at flere brukere kan være redde for å gjøre noe galt
32	Permisjoner og tilsetting av vikarer svekker oppfølging og veiledning ved kontoret ved at brukere må skifte eller forholde seg til flere veiledere
33	Jeg vil heller søke kunnskap selv enn å delta på kompetanseaktiviteter
34	Det tenkes ikke bare den korteste veien ut i arbeid, men at brukeren skal ha den vegen som gjør at de skal kunne stå lengst mulig i arbeid.
35	Kompetanseaktivitetene skapte et fellesskap mellom kollegaer hvor terskelen var lav for både å bidra med og etterspørre kunnskap

36	Systembegrensninger, blant annet i form av lengden på AAP- perioden, begrenser spillerommet mitt som veileder, og kan også medføre økt stress for brukerne.
----	---

Vedlegg 4: Framgangsmåte for sortering av utsagn

Ta utgangspunkt i dine egne erfaringer og sorter utsagnene etter framgangsmåten nedenfor.

Oversikt

1. Se gjennom og les alle utsagnene for å få en oversikt over innholdet.

Sortering i gruppe

2. Del utsagnene i tre grupper:
Gruppe A: Utsagnene som i stor grad samsvarer med dine oppfatninger (enig).
Gruppe B: Utsagnene som i liten grad samsvarer med Samsvar dine oppfatninger (uenig).
Gruppe C: Utsagnene som i liten eller ingen grad angår deg, ikke sier deg så mye eller som du ikke har noen mening om.

Finsortering

I de neste stegene gjør du en finere sortering ved å plassere utsagnene i hver sin celle i skjemaet.

Gruppe A

3. Først ser du på alle utsagnene i gruppe A, de du er enige i og som samsvarer med dine erfaringer. Les gjennom utsagnene igjen og velg ut et utsagn som du er mest enig i. Plasser på +5 i skjemaet. Ranger de andre utsagnene etter hva som best samsvarer med dine erfaringer ved å plassere to av utsagnene i cellene +4, tre i cellene +3 og eventuelt resterende utsagn i cellene +2 og +1.

Gruppe B

4. Deretter ser du på alle utsagnene i gruppe B, de du er uenige i og som i ingen eller liten grad samsvarer med dine erfaringer. Les gjennom utsagnene igjen og velg ut et utsagn som du er mest uenig i. Plasser på -5 i skjemaet. Ranger de andre utsagnene etter hva som minst samsvarer med dine erfaringer ved å plassere to av utsagnene i cellene -4, tre i cellene -3 og eventuelt resterende utsagn i cellene -2 og -1.

Gruppe C

5. Utsagnene i gruppe C som i liten eller ingen grad angår deg, legger du inn i ledige celler i skalaen +2, +1, 0, -1, -2. Her vil det være små nyanser som avgjør hvilken kolonne du plasserer utsagnene i. Bruk god tid til å være så nyansert du kan, og fortsett til alle cellene i skjemaet er fylt opp.

Fullføring

6. Når du har fullført plasseringen se over den og vurder om du er enig med deg selv. Gjør justeringer om du oppdager mulige endringer som passer bedre med dine erfaringer.
7. Dersom du har noe å tilføye som du ikke har funnet uttrykk for i utsagnene, så skriv gjerne dette i kommentarfeltet.
8. Vi ønsker at du skriver ditt pseudonym på skjemaet for å ha muligheten til å invitere tre til fem deltakere til en individuell samtale for å få bekreftet, avkreftet og utdypet våre tolkninger av sorteringene.



Høgskolen
i Innlandet

Prosjektet «Arbeid først - understøttet av pålitelig forvaltning» hadde til hensikt å styrke NAV-veilederes kompetanse i pålitelig forvaltning i oppfølging og veiledning av søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) ved å gjennomføre kompetanseaktiviteter. Hensikten med evalueringen var å redegjøre for effekten av kompetanseaktiviteter på NAV-veilederes opplevelse av sin kompetanse og myndighet i forvaltning av AAP. Målet var å bidra med kunnskap som kan veilede utforming av kompetanseaktiviteter som understøtter pålitelig forvaltning av ordningen med AAP.