

Evaluering av forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte NAV-kontor

av
Ingebjørg Skarpaas og Knut Fossetøl

AFI-rapport 7/2012

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2012
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-305-6

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Velferdsstatens organisering

Rapport nr.:

7/2012

Tittel:

Evalueringsprosjekt med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte NAV-kontor

Dato:

Mai 2012

Forfattere:

Ingebjørg Skarpaas og Knut Fossestøl

Antall sider:

50

Resymé:

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere og følge prosessene som har foregått ved opprettelsen av fire fagutviklingsstillinger, ved fire NAV kontor i Norge. Fagutviklingsstillingene ble opprettet i 2009 og finansiert som et forsøk i HUSK-prosjektet (Høgskole- og universitetssosialkontor). HUSK-forsøket har hatt som målsetting å skape et bedre og likeverdig samarbeid mellom forskere, undervisere, praktikere og brukere, for å skape bedre tjenester. AFIs datainnsamling har i hovedsak skjedd i 2011, men vi har også hatt et kort besøk i samtlige case 2012. Dette er en sluttrapport fra prosjektet.

Emneord:

Fagutvikling

tjenesteutvikling

NAV

HUSK

sosialt arbeid

sosionom

profesjon

sosiale tjenester

brukermedvirkning

praksisnær forskning

kunnskapsbasert praksis

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere og følge prosessene som har pågått ved opprettelsen av fire fagutviklingsstillinger, ved fire lokale NAV-kontor i Norge. Fagutviklingsstillingene ble opprettet og finansiert som et forsøk i HUSK-prosjektet (Høyskole- og universitetssosialkontor). HUSK-prosjektet var et forsøksprosjekt som har hatt som målsetting å skape et bedre og likeverdig samarbeid mellom forskere/undervisere, praktikere og brukere, for igjen å skape bedre tjenester. Følgende notat er en sluttrapportering fra evalueringen av fagutviklingsstillingene.

Vi vil takke alle NAV ledere, fagutviklere, NAV-ansatte, prosjektledere, forskere, og brukere/bruker-representanter som har tatt i mot oss på feltbesøk og samlinger, og delt sine erfaringer med oss. Deres beskrivelser har gitt oss ny kunnskap om utfordringene innenfor dette feltet. Takk også til Edith Lindstad i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og til AFIs interne kvalitetssikrer som begge har gitt viktige innspill til rapporten.

Ingebjørg Skarpaas

Prosjektleder

Innhold

Forord

Sammendrag

1.	Bakgrunnen for fagutviklingsprosjektet	1
	Forsøk med fagutvikling	2
	Fagutviklingsstillingene	3
	Muligheter til å ta studiepoeng	4
2.	Forskningsoppdraget	5
3.	Evaluerings- og følgeforskningsdesign, samt noen metodeoverveielser	6
4.	Kort leserveiledning og oppbygningen av rapporten	9
5.	NAV Bærum	11
	Bakgrunn	11
	Fagutviklingen på kontoret	12
	Kontakten med HUSK-prosjektet	15
	Avsluttende refleksjoner	16
	NAV Bærum – status pr januar 2012	17
6.	NAV Kristiansund	18
	Bakgrunn	18
	Fagutviklingen på kontoret	20
	Avsluttende refleksjoner	24
	NAV Kristiansund – status pr februar 2012	25
7.	NAV Songdalen	26
	Bakgrunnen for fagutviklingen	26
	Oppstarten av kontoret	27
	Fagutviklingen på kontoret	28
	HUSK og NAV på kollisjonskurs?	31
	Det har skjedd endringer	32
	Avsluttende refleksjoner	34
	NAV Songdalen – status pr februar 2012	35
8.	NAV Sola	36
	Bakgrunnen for fagutviklingsprosjektet	36
	Fagutviklingen på kontoret	37
	Avsluttende refleksjoner	41

NAV Sola – prosjektstatus pr februar 2012	41
9. Utfordringer og lærdommer	43
Referanser	50

Vedlegg

Sammendrag

Denne rapporten besvarer problemstillinger knyttet til hvordan et nasjonalt tilskudd til en fagutviklingsstilling ble brukt ved fire lokale NAV-kontor i Norge. Rapporten redegjør for de ulike løsningene som ble valgt knyttet til den administrative og faglige forankringen av stillingene og prosjektet, og belyser hvordan fagutviklingsstillingene ble anvendt i praksis. Forsøket med fagutviklingsstillinger var en videreføring av det større HUSK-forsøket, som hadde en overordnet målsetting om å styrke kunnskap og kvalitet i sosialtjenesten/NAV gjennom å videreutvikle og utvikle samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere. Arbeidet med å styrke og HUSK-prosjektet ble ledet av Universitet og Høgskoler i hver region, og forskere, brukere og praktikere har vært involvert i del-prosjektene. Det var Sosial- og Helsedirektoratet som igangsatte HUSK-forsøket i 2006, og prosjektet hadde tre strategiske mål: 1) Fremme strukturer og arenaer for forpliktende og likeverdig samarbeid mellom forskning, utdanning og brukere, 2) Styrke praksisbasert forskning i sosialtjenesten og 3) Undersøke om kunnskap og grunnlag for praksisøvelse er styrket. I 2008 ble ansvaret for den kommunale sosialtjenesten på direktoratsnivå, og dermed også HUSK-prosjektet, overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har vært oppdragsgiver for denne evalueringen.

AFI har lagt til grunn et kvalitativt metodedesign. Vi besøkte alle kontorene våren 2011. I tillegg til observasjon og gjennomgang av relevante dokumenter, intervjuet vi fagutviklerne, NAV-lederne, mellomledere (fag- og avdelingsledere) og kolleger, samt informanter tilknyttet HUSK-prosjektet (forskere/undervisere og brukere). Vi deltok også på nasjonale samlinger hvor vi ga tilbakemeldinger om resultater i prosjektet. Vi har hatt telefonsamtaler med prosjektene, hvor vi har fått oppdateringer og gitt tilbakemeldinger underveis, og vi møtte sentrale aktører fra kontorene, og deres samarbeidspartnere til et avsluttende møte/konferanse i månedsskiftet januar/februar. For å besvare problemstillingen om hva stillingene har bidratt til, har vi lagt vekt på å belyse 1) eksempler på hva fagutviklingsstillingene konkret har ført til ved kontorene og 2) hvilke forhold innad i NAV-kontorene og i omgivelsene som synes avgjørende for å få til fagutvikling.

Innledning

I hele 2011, og primo 2012, fulgte AFI fire lokale NAV-kontor som alle hadde opprettet en 100 % *fagutviklingsstilling* - eksklusivt avsatt til *fagutvikling* ved kontorene. Stillingen ble finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet via fire regionale HUSK-samarbeidsprosjekt i Oslo-regionen, Stavanger-regionen, Midt-Norge og Agder-regionen. Fagutviklingsstillingen ble opprettet i et NAV-kontor i hver av regionene.

De fire NAV-kontorene hadde egne personer, her kalt *fagutviklere*, som har hatt i oppgave å initiere, drive og støtte fagutviklingsprosesser ved kontorene. Fagutviklingen skulle "skje i henhold til lokale behov som skissert i søknad og resultere i implementering av ny og aktuell kunnskap¹". Fagutviklingsstillingene skulle knyttes til NAV-kontor som åpnet i 2009, slik at man kunne komme inn å fokusere på fagutvikling allerede i oppstarten av det nye NAV-kontoret. Det var bevisst fra direktoratets side at det ikke skulle legges for sterke føringer på fagutviklingsstillingene, noe som var i tråd med hvordan utviklingsarbeid tradisjonelt sett har blitt initiert overfor kommunene fra Sosial- og helsedirektoratet. Prosjektet med fagutviklingsstillinger ble ansett som et *forsøk*, der det nettopp var de lokale behovene som må avgjøre resultatene.

¹ Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de lokale prosjektlederne, av 21.10.2009

Fagutviklingsstillingene – og dermed også fagutviklerne – ble etablert innenfor en HUSK-kontekst, som forskere har beskrevet å være preget av rolle- og ansvarsuklarheter mellom brukerne, forskerne og praksisfelt (Gjernes og Bliksvær 2011, Gjernes, Lien, Bliksvær og Fylling 2008 og Gjernes, Bliksvær og Lien 2010). Rapporteringer fra HUSK-prosjektet belyser hvordan forskjellige aktørgrupper møtte hverandre på nye arenaer, og at det oppsto diskusjoner rundt rollen og ansvaret til hver aktørgruppe og hvordan makten skulle fordeles. Ikke minst NAV-reformen forårsaket store endringer på NAV-kontorene, med hensyn til omorganiseringer, omrokking av ansatte, innføring av nye ytelser/tjenester som Kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger. (Alm Andreassen og Fosseth, 2011). Fagutviklerne har dermed ikke hatt en noen enkel jobb med å finne sin rolle, innad i NAV-kontorene, og i forhold til de regionale HUSK-prosjektene, som skulle fungere som et en "kunnskapskontekst" for stillingene. Både "NAV" og "HUSK" utgjør hver sine store, sosiale systemer og denne studien viser at aktørene ser ut til å kjenne for lite konkret til hverandres indre liv, tenkning og logikk, særlig ved oppstarten av forsøket. Fagutviklerne "eies" av HUSK, men skal inngå i en sammenheng og utføre relevante oppgaver for det lokale NAV-kontoret. De er til tider vanskelig å vite hvem sitt tankegods som skal gjelde – om det er HUSK eller NAV.

For flere av informantene endret hensikten med fagutviklingen seg i løpet av prosjektperioden, for noen også som følge av denne undersøkelsen. Fokus ble dreiet fra å handle om *fagutvikling av sosialtjenesten innenfor NAV*, til i større grad å handle om *fagutvikling av hele NAV-kontoret* – i én felles retning, bygget på kompetanse fra samtlige NAV-medarbeidere. Dreiningen i fokus så vi både sentralt, i administrative og strategiske dokumenter, og vi fant den lokalt - rundt fagutviklingsstillingene.

Fagutviklernes rolle på kontorene, og i forhold til omgivelsene, har variert. Før vi kommenterer denne variasjonen nærmere og ser på noen forhold som synes sentrale for å forstå hva som fremmer/hemmer fagutvikling på NAV-kontorene sett fagutviklernes side, vil vi gi en kort beskrivelse av de fire NAV-kontorene. Deretter vil vi trekke frem noen mer strukturelle forhold som kan tenkes å påvirke forløpet av fagutviklingsprosjektet.

Kortfattet sammendrag fra casene

NAV Bærum

Ved NAV Bærum har fagutvikler vært med å bygge opp et Ungdomsteam, ved å lage en egen arbeidsgruppe av NAV-veiledere fra ulike avdelinger som alle hadde ungdom blant sine målgrupper. Ved å se spesielt på ungdom som en egen målgruppe, oppdaget man raskt at mange veiledere hadde de samme brukerne, og at det ble gjort mye dobbeltarbeid, som man ikke var klar over. Gjennom et forholdsvis enkelt utarbeidet registreringssystem i Excel, kunne teamet lettere holde oversikt over planer og tiltak, og hvilke kontaktpersoner som var involvert. Dette resulterte i en bedre oversikt over antall unge personer totalt, og deres utfordringer, noe som førte til en større bevissthet rundt ungdommenes behov, og at disse hittil, ikke var blitt dekket i tiltaksapparatet. Med en bredere oversikt over behovene, innledet fagutvikler og teamet et tettere samarbeid med en tiltaksarrangør, og lagde tiltakspakker med veiledning innenfor trening, kosthold, spillavhengighet etc., som bedre traff unge NAV-brukere, enn det eksisterende tilbudet. Det ble gjennomført "skreddersydde" tiltakskurs, med innlagte evalueringer fra ungdommene selv, som førte til endringer av kursgjennomføringen.

NAV-lederen ved dette kontoret var engasjert i fagutviklingsstillingen fra start, og var med å utarbeide mandatet for stillingen som ble rettet mot ungdom, i samarbeid med Høyskolen i Oslo. Fagutvikler, som hadde pedagogisk bakgrunn, samarbeidet tett med fagansvarlig for ungdomsteamet. Forsøket hadde aldri hatt noe status som prosjekt, men gikk inn som en del av en ny organisering av kontoret. Arbeidsmetodikken til fagutvikler, var å arbeide frem nye relasjoner og arbeidsmåter, diskutere og endre dem i dialog med teamets medlemmer, og til slutt "overføre" dem til teamet for å få kapasitet til nye oppgaver.

NAV Kristiansund

Ved NAV Kristiansund inngikk fagutvikler et eget Læring og utviklingsteam, bestående av andre NAV-ansatte med prosjektfinsierte stillinger, samt en 100% kommunalt NAV-ansatt, som i likhet med teamet hadde i oppgave å arbeide med fagutvikling. Ved NAV Kristiansund lå fokuset på organisasjonsutvikling, mer enn fagutvikling. I dette caset fant vi eksempler på synergieffekter mellom HUSK-forskningsmiljøer og NAV-kontoret, ved at forskere fra HUSK har bidratt direkte inn i strategi- og kompetanseplanleggingen ved NAV-kontoret. Vi så også at fagutvikler etter hvert fungerte som en kontaktperson mellom brukerutvalget og NAV-kontoret, en relasjon som var i ferd med å bli brutt pga utvalgets manglende tillitt til kontoret. Både brukerutvalgets og HUSK-representantenes kunnskap ser vi gjenspeilet i NAV-kontorets virkemåte, ved at kontoret har iverksatt tiltak som ble initiert både fra brukerutvalget og forskningsmiljø.

Fagutvikler bidro til å utvikle konkrete verktøy (kompetansesurvey til alle ansatte), laget planer (strategidokument) og utviklet metodikk for læring (treningsverkssted). Dette var initiativ som inngikk som et ledd i NAV-leders langsiktige og overordnede plan for utviklingen av NAV-kontoret, som har sin opprinnelse fra erfaringer med sosialtjenesten, dvs. lenge før det ble et NAV-kontor. Fagutvikler ved NAV-Kristiansund var også pedagog.

I dette prosjektet var NAV-leder eier og pådriver fra start. Det ble en del uro knyttet til at fagutvikler ble plassert i et lærings- og utviklingsteam, og ikke satt i drift. Det tette samarbeidet med teamlederen, som hadde lang erfaring fra sosialtjenesten, så ut til å gi nye satsninger nødvendig legitimitet. Prosjektet var mens sluttrapporten skrives, i en evalueringsfase. Fagutvikler ble erstattet av en annen av team Læring og utviklings' medlemmer, og kontoret søker å videreutvikle relasjonen til høgskolene både med tanke på praksisplasser, kompetanseheving og videre utviklings- og forskningssamarbeid.

NAV Songdalen

Fagutvikler ved NAV Songdalen var den eneste som tiltrådte fagutviklingsstillingen før kontoret formelt ble NAV-kontor. Deler av forsøksperioden gikk dermed med til å vente til kontoret hadde fått etablert seg. Ved dette kontoret har det vært mange lederskifter og vikarer underveis. NAV-lederne ble ansatt etter at fagutviklingsprosjektet startet opp, og var dermed ikke med fra start og preget og formet innholdet i forsøksprosjektet. Ustabiliteten i ledelsen førte til at fagutvikler følte seg alene. At det faglige og det administrative ansvaret for fagutviklingsstillingen var delt, og at lederen ikke var med å legge de faglige premissene til stillingen, førte til manglende legitimitet i forhold til de andre NAV-ansatte innad i kontoret.

Fagutvikler ved dette kontoret laget en rutinehåndbok hvor kommunale rutiner ble samlet. Vedkommende arrangerte også fagmøter med interne og eksterne bidragsytere. I samråd med NAV-leder, tok hun initiativet til et kurs i Motiverende intervju (MI) for hele kontoret. Kurset ble oppfattet

som nyttig av de ansatte, og det var med på å sette fokus på sosialfaglig oppfølgingsmetode innad i kontoret.

Fagutvikler var sosionomutdannet med en master i offentlig administrasjon. En forsker som var delprosjektleder i et HUSK-prosjektet, ble en nær støttespiller for fagutvikler, og har veiledet fagutvikler, og samtidig gjennomført studier ved kontoret som for mange av NAV veilederne ble opplevd som nyttig.

I dag er fagutviklingsstillingen ved Songdalen faset ut. Ressursen ble for en tid tilbake, knyttet til en satsing på barnekontakter ved NAV Kristiansand, og dette prosjektet var også i samarbeid med Universitetet i Agder.

NAV Sola

Ved NAV Sola var det ikke én, men to fagutviklere som delte en stilling. Den ene var ordinært ansatt ved NAV-kontoret, men jobbet 50% som fagutvikler. Den andre var ansatt ved HUSK-prosjektet, men jobbet 50% mot NAV-kontoret. Begge hadde sosionombakgrunn, i tillegg til universitetsutdanning. Også ved NAV-Sola lå hovedinitiativet til å delta i forsøksprosjektet i kommunen. NAV leder ble trukket inn etter at fagutviklerne var plukket ut, og det sies at var Sola kommune som bar initiativet.

De to fagutviklerne etablerte og ledet en prosjektgruppe som besto av NAV-mellomledere, veiledere og brukerrepresentanter. Gruppen skulle danne grunnlag for godt samarbeid, brukerinvolvering og refleksjon i praksis. Prosjektgruppen brukte innledningsvis en del tid på å finne et felles utgangspunkt å jobbe ut fra, og frustrasjonsnivået var i perioder høyt fra både NAV og HUSK. Kontoret ønsket å finne gode løsninger på praktiske utfordringer, mens forskeren startet ut fra et teoretisk ståsted, og ønsket å få til refleksjonsprosesser. Prosjektarbeidet ble senere redefinert til å handle om konkrete og avgrensede prosjekter, som å opprette et ungdomsteam, utvikle brukermedvirkning på systemnivå og i større grad få til refleksjon i praksis. Dette har ført til bedre samarbeidsforhold, og medlemmene av de mindre arbeidsgruppene er fornøyd med sette fokus på disse temaene.

NAV Sola forsøkte sende et "Åpen dør" prosjekt, hvor rådgivere med brukererfaring møtte ungdom, og dette ble ansett som vellykket. HUSK-fagutvikler har også utarbeidet et "feedback-verktøy" som systematiserer og bearbeider ansattes gruppediskusjoner om ulike temaer, som fungerte godt som input til teamene på kontoret, og til NAV-leder. NAV-kontorets kontakt og samarbeid med brukere, er erfaringer som har blitt etterspurt av Sola kommune.

Forhold som har fremmet og hemmet fagutvikling ved NAV-kontorene

Studien har pekt på, at om fagutviklingsstillingene skal være nyttige for NAV kontorene, synes det viktig at ledelsen på NAV-kontoret har kunnet legge føringer på rekruttering av fagutviklerne og bruken av stillingene fra start. Ved de to NAV-kontorene hvor NAV lederne var mest fornøyd med prosjektet og stillingene, var dette tilfelle. Her har fagutvikler også blitt viktige sparringspartnere for lederne. Ved de to andre kontorene var NAV-lederne ikke like sentrale i samarbeidet med HUSK-prosjektet; innholdet i fagutviklingen ble i større grad utformet i dialog mellom fagutvikler og HUSK-representanter, noe som i større grad har skapt konflikter og opplevelse av manglende eierskap fra kontorets side. Dette henger også sammen med at man organisatorisk og formelt, har skilt det faglige og administrative ansvaret for prosjektet fra hverandre, ved at HUSK har hatt det faglige ansvaret og NAV det administrative. Når det ikke var NAV-lederne som la hovedføringene på stillingen, følte fagutviklerne seg mer alene og isolert i kontoret, enn i de kontorene hvor lederen var involvert.

At ledelsen har eierskap for prosjektet er desto mer viktig i lys av at fagutviklingsstillingen skulle etableres på nystartete kontorer med betydelige oppstartsproblemer. Det var derfor avgjørende for lederne at fagutviklingsprosjektet ikke ble oppfattet som et "prosjekt i prosjektet". Tid var en knapp ressurs, i tillegg var det mange konflikter og spenninger mellom profesjoner og tidligere etatsansatte ute på de nye NAV-kontorene som forsøksvirksomheten ikke måtte forsterke. Den pressede situasjonen de nyetablerte kontorene var i, kan ha ført til at fagutviklingsprosjektet i noen tilfeller "fikk skylden" for forhold som kanskje egentlig var forårsaket av NAV-reformen.

Sjansene for at man skulle lykkes med dette prosjektet, synes å øke der fagutviklerne har vært "koblet på" sentrale aktiviteter som foregår innad i NAV-kontorene. En slik tett involvering i hverdagslivet i organisasjonen har vi særlig sett i to av casene. Ved de kontorene hvor fagutvikler og de kompetansemiljøene fagutvikler støtter seg til oppleves å ikke kjenne godt nok til reformen, arbeidsoppgavene, integreringsprosessen, de nye ytelser og virkemidler og de forhenværende statlige etatenes "stammespråk", har både stillingen og oppgavene fagutvikler har tatt tak i, lett blitt opplevd som å være på siden av organisasjonens kjerneaktiviteter utfordringer.

Ved de kontorene hvor fagutviklerne deltok i driftsoppgaver, har innsikten i organisasjonen bidratt til å avlaste kollegaer i en vanskelig tid og man har fått legitimitet innad i kontoret. Der fagutviklerne ikke på samme måte oppleves som å ha bidratt til avlastning, men som å ha lagt for mye beslag på medarbeiderens oppmerksomhet med forslag som ikke oppleves som nyttige, har konfliktene vært større ved at NAV ansatte syntes de brukte tid på noe de ikke oppfattet som gagnet kontoret.

I designet av prosjektet ble det kommunisert tydelig at fagutviklingsstillingene ikke skulle anvendes til drift. Der hvor fagutviklerne har klart å kombinere en "nødvendig mengde" driftserfaring, med fagutvikling, synes resultatene best ved at de selv fikk erfaring med utfordringer i kontoret, som de deretter kunne bidra til å finne løsninger på. Det er også mulig ikke å drifte, hvis man samarbeider tett med personer som til daglig har oppfølgingsoppgaver overfor brukere.

Det kan se ut til at fagutviklers fagbakgrunn har hatt innvirkning for hvilken rolle de har fått og tatt på de nye NAV kontorene: I to av prosjektene ble det ansatt pedagoger. Disse synes å ha blitt oppfattet som mer nøytrale, enn i de to andre prosjektene hvor det ble ansatt fagutviklere med bakgrunn som sosionomer, som i større grad ble oppfattet som å komme fra den "kommunale siden" i etableringen av et nytt NAV-kontor. Pedagogene hadde et lærings- og utviklingsorientert fokus rettet mot hele organisasjonen, som så ut til å treffe NAV-lederne godt. De var også opptatt av å overføre ny kunnskap til veilederne, og dette fikk de til på måter som de NAV-ansatte aksepterte.

Relasjonen mellom HUSK-miljøene, fagutvikler og NAV-kontor har vært svært varierende. Fra kontor hvor HUSK-miljøene² nærmest har vært fraværende, til kontor hvor HUSK-regionene har hatt egne ansatte fagutviklere, tett på kontoret. Det virker ikke som det er noen entydig sammenheng mellom grad av nærhet til HUSK-region/prosjektleder og resultater, selv om alle prosjektlederne har ansvar for å følge opp satsingsområdene som er knyttet til stillingene. Nærhet synes imidlertid ikke bare å ha vært en fordel. Særlig gjelder det i tilfeller hvor stort engasjement er knyttet til stor avstand og manglende kunnskap om den nye arbeidsorganisasjon NAV representerer, og hvor fagutvikling er

² "HUSK-miljøene" referer til forskerne, underviserne og brukerne som representerer samarbeidspartene i forsøksprosjektet.

blitt identifisert med en sosialfaglig agenda som er utviklet i en annen sosial og organisatorisk kontekst, eller for å fremme sosionomenes interesser i NAV - og ikke hele kontorets.

Noen institusjonelle forhold.

Særlig to forhold synes å være viktige for å forstå de grunnleggende utfordringene fagutviklingsprosjektet har løpt inn i.

Det ene handler om den konteksten fagutviklingsprosjektet skulle implementeres i, nemlig NAV-reformen. Den består av en fusjon mellom to statlige etater, og et partnerskap mellom stat og kommune. Hvordan dette partnerskapet nærmere bestemt skulle se ut i praksis, var det få som hadde tenkt på. Dette burde man kanskje ha tenkt mer på, i og med at partnerskapet også var et partnerskap mellom ulike lovverk forankret i ulike politiske systemer, og to forvaltningskulturer og faglige kulturer, som det er all grunn til å tro at det ville være krevende å få til arbeide sammen. Iverksettingen av reformen har da også vært preget av betydelig turbulens mellom statlige og kommunalt ansatte, og hvor det særlig fra sosialfaglig hold har vært uttrykt bekymring for despesialisering og svekket kvalitet for de svakeste brukerne.

Det var i denne sammenhengen fagutviklingsprosjektet skulle intervenere. Det var imidlertid ikke noen nøytral eller uomtvistet faglighet som her skulle utvikles videre. I stedet var det en tenkning og en faglighet utviklet før reformen (HUSK-tenkningen) og i en annen kontekst, som skulle bringes videre inn i en kontekst de ikke kjente, nemlig NAV. Slik blir det på mange måter aktører som selv ikke er berørt av reformen, som skal være faglige frontløpere for den nye organisasjonen som verken ledere eller ansatte er fortrolige med ennå.

Mot en slik bakgrunn kunne man forvente at det ville komme få konkrete resultater ut av et slikt prosjekt, selv om det kunne igangsette nødvendige og lærerike utviklingsprosesser hvis resultater først vil vise seg over tid. I flere av prosjektene har de likevel til tross for slike omstendigheter, lyktes i å oppnå mye, og vi har klarlagt noen av betingelsene for dette over. I andre tilfeller har de løpt inn i større utfordringer, men som på sikt kan bidra til at nye samarbeidsformer og faglighet utvikles.

Fra fagutvikling til fagutviding?

Et sentralt spørsmål i forbindelse med NAV-reformen har vært sosialfagets rolle innenfor det såkalte NAV-faget. Dette var også et sentralt spørsmål i denne evalueringen, og et spørsmål som har engasjert mange informanter.

I praktisk arbeid – dvs. i arbeidet knyttet til brukerne – betegnes samarbeidet mellom statlige og kommunale tilnærminger mange steder som å være godt. Svært mange informanter har sett at man har utbytte av å lære av hverandre. Kommunalt ansatte så hva kunnskap om arbeidsmarkedet og tiltakene kunne gi brukerne, mens statlig ansatte så hvordan den ”sosialfaglige tilnærmingen”, hvor brukernes situasjon ble sett i lys av omgivelsene (familiesituasjon/bolig/økonomi/fritid etc.), var viktige supplement i forhold til egen tilnærming som ofte var for fokusert på rettigheter og arbeid.

For flere av de ansatte med sosialfaglig bakgrunn synes utfordringene i større grad å oppstå når man skulle betegne endringene i egen arbeidssituasjon, dvs. om man opplevde at de nye oppgavene man fikk, ga en anledning til å opprettholde og videreutvikle sin faglighet. For mange ble endringene opplevd som store, og at fagligheten ble nedprioritert.

I de fire prosjektene vi har studert synes det å være en utvikling som konvergerer mot at fagutvikling ikke var noe som var forbeholdt sosionomene eller sosialfaget. Fagutviklingen ble revet løs fra den gamle konteksten knyttet til kommunale sosialkontor, og deres tidligere samarbeid med universitets- og høgskolesektoren, til en situasjon hvor NAV-kontorenes samlede oppgaver, brukere og ansatte lå til grunn for innsatsen. For mange av informantene, synes det ikke nødvendigvis å oppleves som at kjennetegnene ved sosialfaget ble svekket eller visket ut, men at det utvikles innenfor en ny sammenheng. På sitt beste ser vi derfor en utvikling fra fagutvisking, over til fagutvikling og *fagutviding*, hvor sosialfaget kanskje i større grad ble en plattform for hele kontoret.

Konklusjon

Erfaringene med fagutviklingsstillinger finansiert av HUSK-prosjektet i fire NAV-kontor, har vært varierende, fra utvikling av nye tjenester som ble lagt merke til både på NAV fylke, og sentralt i direktoratet, til prosesser som ikke ble opplevd som verd å bruke tid på, verken for HUSK-forskerne eller NAV-ansatte. Vi har identifisert hvilke sentrale forutsetningene som må ligge til grunn for at positive effekter skal utløses, som mandat og tett dialog med ledelsen, godt kjennskap til kontorenes utfordringer, og oversikt over kompetansemiljø og samarbeidspartnere. Samtidig har dyptgripende institusjonelle forhold i andre av casene skapt utfordringer for fagutviklingen.

Det handler imidlertid ikke bare om struktur eller om det Nordlandsforskning karakteriserer som utfordringer knyttet til "en travel hverdag, mangel av frikjøp av tid for praktikere, og dårlig samhandling mellom NAV og sosialtjenesten"³. Det handler også om at det fagutviklingsprosjektet har tilført av kunnskap utenfra, ikke alltid ble opplevd som relevant for den hverdag og arbeidssituasjon NAV-kontorene sto i. Samtidig så vi i casene hvordan fagutviklingen gradvis ble tilpasset en NAV-kontekst, uten at sosialfaget av den grunn forsvinner. I stedet synes det som å være at flere av de prosessene som foregår på kontorene kan oppleves som "sosialfaglige".

Samarbeidsmodellen bak HUSK med formalisert samarbeid og kunnskapsutvikling mellom forskere, utdanningsinstitusjoner brukere og NAV-veiledere, til beste for brukerne, kan på et allment nivå ikke beskrives som feil. I noen regioner synes man å ha hentet ut gevinster ved mer samarbeid med universitet/høgskoler/brukerorganisasjoner. I andre regioner synes denne gevinsten mer usikker, i hvert fall på kort sikt. Her vil det være viktig at kompetansemiljøene tilegner seg en større kunnskap om den nye organisatoriske konteksten mye sosialfaglig arbeid skal foregå innenfor i fremtiden.

Uansett står så vel NAV, som sosialarbeiderprofesjonen, overfor store utfordringer i tiden fremover.

Med NAV-reformen har det kommet en ny lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen som understreker det kommunale ansvaret for lov om sosiale tjenester, kommunens plikt til å gi ansatte nødvendig opplæring, statens plikt til å tilrettelegge for forskning og opplæring, hvor fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunens plikter følges, og Statens helsetilsyn skal sikre at forsvarlighetskravet ivaretas. Kort sagt finnes det fremdeles et legalt og organisatorisk grunnlag for en utvikling av sosiale tjenester atskilt fra de statlige tiltakene og ytelsene. Så lenge dette formelle grunnlaget opprettholdes, og så lenge veilederne som skal gjøre denne jobben og kompetansemiljøene de tilhører er sosialisert inn i en kommunal, mer enn en statlig utviklingsorganisasjon, vil antakeligvis disse spenningene være der også i fremtiden.

³ Fra Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) i NAV. Strategiplan 2010 – 2011. 25. mars 2010

Fagutviklingsprosjektet og til dels sosialfaget synes koblet til en "kommunal utviklingslogikk", hvor statens styring av kommunen er knyttet til indirekte og myke styringsformer som fag og dialog (pga av kommunens og fagfolkenes autonomi). Den sammenhengen hvor denne tenkningen skal implementeres i, er imidlertid preget av en statlig utviklingslogikk, med en ubrutt politisk styringslinje fra nasjonalt til lokalt nivå, hvor styringsvirkemidlene dels er direkte og "harde" (instruksjon), og dels indirekte, men resultatbaserte. Det skjer mye utviklingsarbeid i den statlige styringslinjen, men - arbeidet synes i større grad å handle om å implementere sentralt utviklet politikk.

1. Bakgrunnen for fagutviklingsprosjektet.

Fagutviklingsstillingene ved de fire lokale NAV-kontorene som denne evalueringen tok utgangspunkt i, var finansiert via det såkalte *HUSK-prosjektet*. Sosial- og helsedirektoratet iverksatte i 2006 forsøket med høgskole- og universitetssosialkontor, som forkortes: HUSK⁴. NAV overtok ansvaret for forsøket i 2008, da deler av Sosial- og helsedirektoratet ble overflyttet til Arbeids- og velferdsdirektoratet som et ledd i NAV-reformen. Som følge av reformen, inngår i dag sosiale tjenester i NAV-forvaltningen. Det gamle "sosialkontoret", som et rent kommunalt ansvar finnes dermed ikke lenger. HUSK valgte likevel å beholde akronymet HUSK ut forsøksperioden.

HUSKs overordnede visjon var at alle som var i behov av sosiale tjenester skulle få riktig hjelp til rett tid av kompetente fagpersoner. Erfaring, praksis og forskningsresultater skulle danne grunnlag for videreutvikling av tjenestene. HUSK-prosjektet var forankret i Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten. Prosjektet var en videreføring av en lang tradisjon for samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner, brukere og sosialtjenesten, etter en modell som også anvendes i andre nordiske land, som Sverige og Finland⁵. HUSK omtales som en videreføring av tidligere satsninger i kommunale sosiale tjenester som har hatt som mål å drive kunnskapsutvikling som skal føre til bedre tjenester for brukerne. "Videreføringen er et uttrykk for at det er behov for mer kontinuerlig kompetanse- og kunnskapsutvikling av kommunale sosiale tjenester og at en grunnutdanning ikke dekker alle behov", heter det i Strategiplanen for HUSK i NAV.

Hovedmålet med HUSK-prosjektet var å styrke kunnskap og kvalitet i sosialtjenesten, ved å utvikle nye samarbeidsformer mellom fire likeverdige parter: brukere, sosialtjeneste, utdanning og forskning. Nye samarbeidsformer skulle styrke kunnskap og kvaliteten på tjenestene slik at de ble bedre overfor tjenestens brukere⁶. Arbeidet med å styrke kunnskapen og kvaliteten i sosialtjenesten skulle i HUSK foregå gjennom følgende tre strategiske mål: 1) Fremme strukturer og arenaer for forpliktende og likeverdig samarbeid mellom forskning, utdanning, sosialtjenesten og bruker, 2) Styrke praksisbasert forskning i sosialtjenesten og 3) Undersøke om kunnskap som grunnlag for praksisutøvelse er styrket. HUSK-prosjektet skal vare ut 2011.

Det var fire HUSK-regioner; HUSK Midt-Norge, HUSK-Agder, HUSK-Stavanger-regionen, og HUSK-Oslo-regionen. Deltakerne var universiteter og høyskoler, som representerte forskning og undervisning, sosialtjenesten/NAV som representerte praksis i 20 kommuner i de fire regionene, og brukere. Noen brukere var ansatt i HUSK, mens andre var engasjert ved at de var medlemmer i brukerorganisasjoner. Noen brukere var ikke knyttet til noen organisasjon (Johannessen, Natland og Støkken 2011). Prosjektledelsen for alle fire regioner var lagt til universitet eller en høyskole i hver region. Det var Universitetet i Stavanger (UiS), Universitetet i Trondheim (NTNU) og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Oslo (HIO) og Diakonhjemmet Høgskole (DIASOS) og Universitetet i Agder (HIA). Hvert av de lokale prosjektene opprettet videre en rekke delprosjekter, som helt eller delvis ble finansiert gjennom årlige tilskuddsmidler fra direktoratet, og som involverte forskere, praksisfelt (sosialtjeneste/NAV) og brukere. HUSK ble ansett som et godt etablert prosjekt med

⁴ HUSK-forsøket bygger på tidligere kompetansesatsninger, som Utviklingsprogrammet (1991-1994), Styrkingsprogrammet (1994-1997) og Handlingsplanen Kunnskap og brubygging (1998-2001).

⁵ Jfr Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) i NAV, Strategi 2010 – 2011- Av 25.mars 2010

⁶ Prosjektplan 2010- 2011, Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) Red. 50.06.2010

relasjoner mellom representanter fra forskning, utdanning, praksisfelt og brukergrupper i alle de fire HUSK-regionene da fagutviklingsprosjektet startet opp. I 2009 rapporteres det om 41 aktive prosjekter, og 6 avsluttede. Prosjektene hadde ulike tema, som brukermedvirkning/bruker-involvering, arbeid/kvalifisering, samarbeid, NAV, rus og ungdom (ibid.). HUSK omtales som et "porøst" felt, ved at det geografisk dreide seg om prosjekter i 20 kommuner, og det har vært iverksatt omkring 50 relativt forskjellige prosjekter, med delprosjektledere, innenfor hver region til sammen i løpet av HUSK-forsøksperioden (Johannessen, Natland og Støkken 2012), og forskere, brukere og praksisfelt har vært involvert i delprosjektene på varierende vis mht omfang og involvering. HUSK ble beskrevet av Johannessen et al som *et åpent* felt, lokalisert på mange steder og med relativt ustabile sosiale konstellasjoner. De fleste som deltok, gjorde det med deler av sin arbeidstid. HUSK-prosjektet møtes 4 ganger i året til nasjonale samlinger, der også sentral prosjektledelse og spesielt inviterte fra de ulike regionene deltok. Prosjektene møtes etter tur, i hver av de fire regionene. Det har blitt publisert fire bøker og flere andre arbeider fra HUSK-prosjektet, på tvers av regionene.

Forsøk med fagutvikling

Forsøket som denne studien følgeforsker og evaluerer, kalles *Forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i fire til seks utvalgte NAV-kontor*. Som et ledd i å overføre kunnskap fra de allerede etablerte *HUSK-prosjektene* – inn i den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen, ble HUSK-miljøene i 2009 invitert til å søke om å opprette egne fagutviklingsstillinger ved utvalgte NAV-kontor. Med fagutviklingsstillingene, ønsket Arbeids- og velferdsdirektoratet:

"å integrere den fagutviklingen, forskningen og kompetanseutviklingen som foregår i de fire HUSK-prosjektene med øvrig utviklingsarbeid i NAV-kontorene⁷.

Formålet var videre:

"å styrke utviklingen av en helhetlig, felles arbeidsmetodikk i Nav-kontorene. Forsøket med fagutviklingsstillinger skulle styrke samarbeidet mellom HUSK-prosjektet og NAV, gjennom tilrettelegging for utvikling av en mer kunnskapsbasert praksis⁸".

Og dette skulle skje på følgende måte:

"Mål for forsøket skal være i samsvar med de tre strategiske målene for forsøket HUSK, og fagutviklingen skal skje i henhold til lokale behov som skissert i søknad og resultere i implementering av ny og aktuell kunnskap⁹".

I NAV Strategiplan 2010 – 2011 står det: "I den grad HUSK klarer å forene kunnskapstypene, kan en på sikt få bedre tjenester, praksis og praksisrelatert forskning". Flere delprosjekter i HUSK forsøker å forene behov hos brukerne, praktikerne og forskere for å skape bedre sosiale tjenester. Den forskningsbaserte kunnskapen skal være basert på systematisering og kategorisering for å heve enkelttilfellene opp på et nivå hvor en til en viss grad kan generalisere. Praksisbasert kunnskap skal basere seg på erfaringer, men også på fagkunnskap som kan være forskningsbasert.

⁷ Brev fra AV-dir til HUSK-miljøene 12.10.2009

⁸ Brev fra AV-dir til NTNU Samfunnsforskning, 21.10.2009

⁹ Brev fra AV-dir til NTNU Samfunnsforskning, 21.10.2009

Fagutviklingsstillingene

Fagutviklingsstillingene ble opprettet på de lokale NAV-kontorene. Fagutviklerne hadde da en prosjektleder på et Universitet eller høyskole, og andre forskere, brukere og praktikere som var involvert i delprosjekter, og som utgjorde en slags "HUSK-kontekst". I tillegg hadde de NAV-leder, mellomledere, fagledere og veiledere på NAV-kontorene som også utgjorde en ramme for stillingen. Fagutviklingsstillingene ble ansett som et viktig grep, for å koble inn praksisfeltet i større grad. To tidligere evalueringer fra Nordlandsforskning, pekte på utfordringer for HUSK-prosjektet når det gjaldt å få til en forankring i travle kommuner. Det var vanskelig å få frikjøpt tid for praktikere, og til å få til en bedre samhandling mellom NAV og sosialtjenesten¹⁰.

"Forankringen av HUSK i praksisfeltet er fremdeles en utfordring. Det bør diskuteres om det er mulig å gjøre noe med dette. "Fagutvikling i NAV" vil kanskje bidra med hensyn til dette problemet (Gjernes, Bliksvær og Lien 2010:18)".

Prosjektleder i HUSK sentralt, støttet opp om denne beskrivelsen: "HUSK er et lite prosjekt i NAV-sammenheng, og det er en utfordring å formidle til NAV-kontorene betydningen av det utviklingsarbeidet som foregår i HUSK".

Arbeids- og velferdsdirektoratet sendte søknadsinvitasjoner til de regionale prosjektlederne i HUSK-prosjektene, i et brev datert 1. juli 2009. Med brevet fulgte en oppfordring om å søke tilskuddsmidler for opprettelse av "en kompetanseenhet i NAV". Tittelen ble senere endret til *Forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte NAV-kontor*.¹¹ Søknadene som gjengis i denne evalueringen omhandler derfor opprettelser av kompetanseenheter, og ikke fagutviklingsstillinger.

Et kriterium for å kunne utløse tilskudd til å opprette en fagutviklingsstilling, var at kommunen skulle etablere et NAV-kontor i løpet av 2009: "Hensikten med å knytte stillingene til kontorer som etablerer seg i inneværende år, er at alle får et felles utgangspunkt for lokal kunnskapsutvikling", heter det i invitasjonsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de regionale HUSK-prosjektene.

De fire regionale HUSK-prosjektene fikk et tilskudd tilsvarende en stilling fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, for å iverksette et forsøk med fagutviklingsstillinger ved et NAV-kontor i sitt lokale nedslagsfelt (Gjernes, Bliksvær og Lien 2010). I HUSK Midt-Norge ble fagutviklingsstillingen opprettet i NAV-Kristiansund. HUSK Stavangerregionen opprettet en stilling ved NAV Sola, HUSK Agder har en fagutviklingsstilling i NAV Songdalen, og HUSK Oslo-regionen har en fagutviklingsstilling ved NAV Bærum. I Stavangerregionen og Agder-regionen var det opprinnelig to NAV-kontor som hadde en fagutviklingsstilling. NAV Sandnes og NAV Lillesand valgte imidlertid i løpet av forsøksperioden å legge ned fagutviklingsprosjektet. For NAV Lillesand handlet dette bl.a om utfordringer knyttet til uenigheter i prosjektets mål og innretning.¹² Informantene ved NAV Sola, oppfattet også at avslutningen av fagutviklingsprosjektet i Sandnes, handlet om konflikter mellom fagutvikler og øvrig kontor. Da NAV Lillesand faset ut, ble NAV Kristiansand trukket inn i fagutviklingsprosjektet, men dette kontoret inngikk ikke i AFI sin evaluering. I følge utlysningen til Arbeids- og velferdsdirektoratet, skulle fagutviklingen skje med utgangspunkt i "de tjenestene som

¹⁰ Fra Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) i NAV. Strategiplan 2010 – 2011. 25. mars 2010

¹¹ Revidert brev fra Av-dir 12.10.2009

¹² Fagutviklingsprosjektet i Lillesand. Sluttrapport 2011. HUSK Agder.

ytes i hht Lov om sosiale tjenester”. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, trådte i kraft 1. januar 2010, og en del bestemmelser fra lov om sosiale tjenester er flyttet hit.

Muligheter til å ta studiepoeng

Gjennom prosjektorganiseringen i HUSK ble *fagutviklerne* også inkludert i det nasjonale HUSK-nettverket, bestående av aktørene i hver region, hvor også prosjektledelsen i de fire HUSK-regionene og prosjektleder for HUSK i direktoratet deltok. Nettverket hadde samlinger fire ganger i året, en i hver region. Samlingene ble benyttet til et undervisningsopplegg i regi av Universitetet i Agder (UiA), etter en modell av ”Kunnskapende nettverk”. Da nettverket samles i de ulike HUSK-miljøene etter tur, var det naturlig å benytte lokale lærekrefter til undervisning og veiledning, som ble lønnet fra UiA. Dette var en modell for kunnskapsutvikling på arbeidsplassen gjennom et tett samarbeid med undervisnings- og forskningsmiljø, som var knyttet til Praxis-sør ved Universitetet i Agder.¹³ Fagutviklingsstudiet var en pilot for et 10 studiepoengs kurs i Sosialtjenesten/NAV, og for et mer formalisert fagutviklingsprosjekt ved NAV-kontorene.

Ambisjonen var at fagutviklerne i den enkelte kommune/NAV-kontor skulle etablere et team med en eller to andre medarbeidere, for å sikre forankring i egen organisasjon. Samlingene i nettverket skulle brukes til organisert undervisning som besto av ca. 3 timer forelesninger og deretter seminar/dialog om de enkelte fagutviklingsprosjektene. Temaene i studiet som ble skissert fra UiA, var bedre praksis i sosialt arbeid, evaluering og fagutvikling, utviklingsarbeid i tjenesteutøvelse og lærende organisasjoner, kvalitet og faglighet i tjenesteutøvelsen, hva forstår vi med fagutvikling og aksjonsforskning, praksisforskning, og praktikerforskning i sosialt arbeid. Deltakerne skulle til slutt skrive en rapport om eget prosjektarbeid, hvor det ble gitt veiledning fra universitet eller høyskole (et av HUSK-miljøene) underveis.

Eksamen besto i tillegg til prosjektrapporten, av muntlig.¹⁴ Målet med å ta studiepoeng, var å få til en bedre struktur på samlingene. Formålet med undervisningsopplegget var også å få til en større grad av fagutvikling ved NAV-kontorene. Ved at fagutviklere tok med seg kollegaer, ønsket man å få til felles refleksjon og læring, samtidig som man fikk studiepoeng for dette. I henhold til oppsatt program for studiet, skulle det gis opplæring i sentrale tema av betydning for deltakernes arbeid.¹⁵ Syv personer har gjennomført studiet og tatt eksamen ved UiA.

¹³ Praxis-sør har gjennomført Kunnskapende nettverk i tre omganger. Navnet har sin bakgrunn i at det både skal utvikles ny kunnskap, man skal få undervisning og dele erfaringer i nettverk. Fokus er imidlertid kunnskapsutvikling på arbeidsplassen. (Fra brosjyren til Universitetet i Agder: *Kunnskapsutvikling på arbeidsplassen - brukerkunnskap, Praxis-Sør. Kunnskapende nettverk 2011.2012*).

¹⁴ I følge brev fra HUSK-Agder, fra 16.11.2011 skal prosjektrapporten skal være på 12-15 sider, eller ca 6000 ord. Det skal gjøres rede for arbeidsmåter i prosjektet, og erfaringer fra prosjektarbeidet skal drøftes i lys av pensumlitteratur.

¹⁵ Brev fra HUSK-Agder fra 16.11.2010

2. Forskningsoppdraget

AFIs oppdrag var en følgeforskning/evaluering av "Forsøk med fagutvikling ved utvalgte NAV-kontor". Følgeforskningen skulle i følge konkurransegrunnlaget bidra til god gjennomføring ved prosess- og resultatutvikling av prosjektet, mens evalueringen handlet om å se om prosjektet fungerte etter hensikten, og om det ble tilrettelagt for utvikling av fagutvikling i form av mer kunnskapsbasert praksis.

Basert på AFIs prosjektsøknad skulle sluttrapporten belyse følgende problemstillinger:

Hvordan har fagutviklingsstillingene bidratt på NAV-kontorene når det gjelder kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og utvikling av nye tiltak og tjenester til brukerne? Sentrale tema er forhold rundt ansettelse av fagutvikler, hvordan de har utformet rollen, og hvilken funksjon fagutviklerne har hatt.

Hvilke forhold må ligge til rette for at NAV-kontorene og HUSK-representanter kan bidra til å fremme fagutvikling, og få gjensidig utbytte av samarbeidet? Hva er det som hemmer og fremmer fagutvikling ved lokale NAV-kontor? Hvordan kan samarbeid mellom fagutviklerne, og representanter fra HUSK (forskere, representanter fra Universitet/høyskole og brukere) bidra til fagutvikling?

Hvordan har prosjektforankringen til HUSK bidratt til å løse rollen som fagutvikler ved NAV-kontorene? Hvilken betydning har nettverkssamlinger og kontakten med andre fagutviklere hatt? Hvilken mergevinst har det vært å være en del av HUSK-prosjektene?

Hvordan bidrar sosialt arbeid inn i de nye institusjonelle og organisatoriske rammer som NAV-reformen innebærer? Hva sier denne studien om på hvilken måte erfaringer knyttet til sosialt arbeid kan tas i bruk og videreutvikles i de nye NAV-kontorene?

3. Evaluerings- og følgeforskningsdesign, samt noen metodeoverveielser

Vi la et kvalitativt design til grunn for å besvare problemstillingene i dette oppdraget. Innledningsvis intervjuet vi prosjektleder i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og en informant som har fulgt HUSK-prosjektet over tid. Vi var også med på en Fagfrokost i NAV-direktorat, hvor de fire fagutviklerstillingene ble presentert, og hvor vi møtte alle de regionale prosjektlederne til en prat om evalueringsoppdraget etterpå.

I løpet av mars og april 2011 besøkte vi hvert av de fire lokale NAV-kontorene. I tillegg til observasjon og gjennomgang av relevante dokumenter, snakket vi på hvert av stedene med fagutvikler, NAV-leder, mellomledere (fagleder eller avdelingsleder), representanter fra HUSK-prosjektet (forskere, undervisere og brukerrepresentanter) og ellers de NAV-kollegaene som fagutvikler hadde hatt samarbeid med gjennom forsøksperioden. Mens vi besøkte kontorene, snakket vi også med andre NAV-veiledere som ikke hadde vært så tett på fagutvikler, for å undersøke hvordan fagutviklingsstillingen oppleves fra andre posisjoner/fagområder i NAV. På tre av stedene snakket vi med snakket prosjektleder for HUSK-prosjektene. Antall kvalitative intervju i studien til sammen, er ca 60.

Under intervjuene ble det lagt vekt på hvordan NAV-veiledere, forskere, undervisere og brukere selv mente at deres kunnskap kunne bidra til å utvikle bedre, og mer helhetlige tjenester innenfor NAV-forvaltningen. Innenfor NAV-kontorene, ble spørsmålet stilt både statlige og kommunalt ansatte, dvs. til NAV-ansatte som kom fra tidligere trygdekontor eller Aetat, og til ansatte fra tidligere sosialkontor/sosialtjenesten. Det ble også spurt etter hva de anså som hensiktsmessig kunnskap for å utvikle bedre tjenester, fra de andre aktørgruppene. Det ble i intervjuene videre lagt vekt på hva fagutviklingsstillingen og fagutvikler hadde bidratt med inn i NAV-kontoret. Det ble her ikke lagt noen føringer i intervjuet, informantene kunne selv velge det de mente var relevant. I Bærum ble vi invitert med på en fagdag, der vi fulgte et nyopprettet Ungdomsteam i prosessen med å utforme et eget team. I Kristiansund fulgte vi fagutvikler og en representant fra HUSK, mens de gjennomgikk en strategiplan for NAV-Kristiansund. I Songdalen var vi med på en fagfrokost som fagutvikler hadde ansvar for, og hvor en samtaleteknikk som hele kontoret var blitt opplært i (på oppfordring fra fagutvikler) var tema, og på Sola fikk vi i tillegg til sentral prosjektleder, møte faglig ansvarlig, som ga oss en videre forståelse av bakgrunnen for opprettelsen av forsøket med fagutviklingsstillingene.

Vi har deltatt på de nasjonale samlingene, hvor vi har gitt tilbakemeldinger ved å presentere resultater fra fagutviklingsprosjektet, og speilet fagutviklerne ved å identifisere de naturlige utfordringene de sto overfor organisatorisk. Vi har hatt flere telefonsamtaler med prosjektene, hvor vi har fått oppdateringer og gitt tilbakemeldinger underveis. AFI har også vært til stede på nettverksmøtene for fagutviklerne, som ble arrangert i forbindelse med de nasjonale samlingene (i Oslo januar 2011, i Trondheim, april 2011, og i Kristiansand, august 2011 og Sola, november 2011). Dette var et forum hvor fagutviklerne selv kunne sette agendaen. Tema og sitater (anonymisert) fra disse møtene, er tatt med i rapporten. På nettverksamlingen i Trondheim i april 2011 ble en underveisrapportering fra denne studien lagt frem for HUSK-prosjektets ekspertgruppe. I tillegg har vi lest evalueringsrapporter, sentrale prosjektdokumenter, prosjektsøknader, prosjektrapporteringer, og hentet informasjon på nettet, samt HUSK-publiseringer, referat fra gruppearbeid (internt ved kontorene), møtereferat etc.

Vi besøkte samtlige prosjekter en gang til i månedsskiftet januar/februar 2012. Møtene hadde karakter av halvdagskonferanser hvor temaet var todelt; vi rettet blikket fremover, ved å reflektere over hva man hadde lært så langt i prosjektet. AFI holdt en presentasjon innledningsvis i hvert av møtene, hvor vi ga en oppsamlet tilbakemelding av prosessene i fagutviklingsprosjektet generelt, og i regionen spesielt. Poeng og tema fra presentasjonen ble deretter reflektert over og diskutert. Møtene ble også arrangert for å fange opp tilbakemeldinger som direktoratet kunne ta med seg videre. Disse tilbakemeldingene er samlet i Vedlegg 1 i rapporten.

AFI har støttet opp under læringen i prosjektet, ved fortløpende å gi innspill underveis i form av innlegg på nasjonale samlinger og konferanser som er avholdt, og ved å rapportere evalueringsfunn underveis. Underveirapporten (mai 2011) forsøkte å gi en grundig beskrivelse av de prosessuelle forløpene ved hver av kontorene, som vi mente var viktig for at aktørene selv skulle få et mer helhetlig innblikk i prosessene som hadde funnet sted, og for å dokumentere erfaringene og hvilke virkninger de har hatt. Under konferansemøtene med hver av regionene, holdt vi presentasjoner av oppsummerte vurderinger, som de ble anledning til å reflektere over og diskutere.

Følgeforskningen har foregått gjennom foredragsvirksomhet regionalt og nasjonalt, gjennom samtaler med prosjektledere og fagutviklerne, og ved at vi har gitt prosjektene tilbakemeldinger, vurderinger og refleksjoner rundt prosjektet gjennom hele evalueringsperioden. Samtlige involverte har også fått sine casebeskrivelser til gjennomlesning. Vi mener at disse tilbakemeldingene i flere tilfeller har hatt en viktig betydning for utviklingen av prosjektene, ikke minst knyttet til det kritiske spørsmålet om hvordan man skal lykkes i å få fagutviklerstillingen forankret på NAV-kontoret. Vi fikk også tilbakemeldinger på at spørsmålene vi hadde stilt under intervjuene, var med på å sette i gang refleksjoner hos informantene, som de ikke hadde gjort tidligere.

Det har vært utfordrende å kombinere et tradisjonelt evalueringsdesign med følgeforskning. Den faglige og organisatoriske kompleksiteten har vært stor, noe som gjenspeilet seg i at utformingen av fagutviklingsstillingene ble svært ulik, og ved at konfliktene internt i prosjektene til dels var store. Dette har gjort det nødvendig for oss å bruke mye tid på å beskrive, forstå og analysere likhetene og ulikhetene mellom de ulike fagutviklingsprosjektene. Å fange opp sentrale prosesser i fire kontorer og regioner i løpet av ett år, førte til at vi satt på et omfattende datamateriale, samlet inn og bearbeidet over en til dels kort tidsperiode.

I rapporten har vi lagt vekt på å presentere det som NAV-lederne, fag-/avdelingsledere og NAV-veilederne selv fritt har assosiert med arbeidet som fagutvikler har gjort, og dermed også *fagutvikling*, uten at vi la sterke føringer. Her fant vi en vanskelig gråsoner. Noen NAV-ledere mente fagutviklerne utførte oppgaver som NAV-ansatte kunne og burde utført, men at det ikke var tid. Andre NAV-ledere mente at fagutviklerne hadde brakt noe helt nytt inn i kontoret. Det var enkelte steder uenighet om det er "HUSK" eller "NAV" som hadde utviklet aktiviteter og satsningsområder. Vurderingene vi har fått ved de ulike NAV-kontorene om fagutviklernes rolle, har i stor grad sammenfalt med det fagutviklerne selv har oppgitt. Det er dermed grunn til å tro at de viktigste aspektene ved fagutviklingsstillingene er belyst med denne studien.

Vi har valgt å bruke navnet på NAV-kontorene, og referere til posisjoner, prosesser og aktiviteter knyttet til fagutviklingsstillingene lokalt. Dette fordi prosjektet har offentlige utviklingsmidler, og slik sett burde tåle en offentlig granskning, og fordi det skal være mulig å ta kontakt med de angjeldende prosjekter for andre interesserte. Mange bruker evaluator for å få frem frustrasjoner og oppgitthet

over hendelser underveis i prosjektperioden. Slik frustrasjon er ofte ikke bare uttrykk for personlige forhold, men kan også være uttrykk for mer allmenne forhold. Vi har derfor forsøkt å veie hensynet til personvern, mot hensynet til hva vi kan lære av tiltaksprosjekt av denne typen. Dette er vanskelige vurderinger, hvor det sikkert kan reises spørsmål om våre valg og beslutninger.

Det er viktig å huske på at casebeskrivelsene i hovedsak bygger på intervjumaterialet som ble samlet inn på et bestemt tidspunkt, og speiler informantenes synspunkter og oppfatninger på dette tidspunktet. Samtidig endrer informantene synspunkter over tid, og de lærer av sine erfaringer. Dette gjør at en fremstilling som synes gyldig på et tidspunkt, kan oppleves som ugyldig på et annet. Vi har i valgt å løse dette ved å legge til et lite appendix til hver casebeskrivelse som beskriver situasjonen i dag, dvs ca ¾ år etter at vi besøkte casene første gangen.

At selv relativt fastlåste synspunkter om "de andre" endres når man får mer kunnskap om hverandre, ved at man snakker sammen, ved at noen kikker en etter i kortene, eller ved at det finnes en struktur hvor disse erfaringer må brynes mot hverandre, er både rett og riktig. På sitt beste er det nettopp slik læring som har kjennetegnet fagutviklingsprosjektene.

4. Kort leserveiledning og oppbygningen av rapporten

HUSK-prosjektet og HUSK-metodikken har røtter tilbake til nittitallet, og er utviklet og dokumentert over lang tid. De sentrale aktørene var Sosial- og helsedirektoratet, fagmiljøer i universitets- og høgskolesektoren, brukere/brukerorganisasjoner samt ulike praksissteder særlig knyttet til de kommunale sosialkontorene. Det var erfaringene fra dette prosjektet som skulle overføres til en ny kontekst, den nye arbeids- og velferdsetaten. Med NAV-reformen ble ansvaret for HUSK-prosjektet overført til arbeids- og velferdsdirektoratet. Man var klar over noen av de utfordringene NAV-kontorene sto overfor i forbindelse med omstillingen. Derfor bestemte direktoratet at forsøket skulle starte opp samtidig med at nye NAV-kontor ble etablert; at det skulle ta form av en fagutviklingsstilling som var skjermet fra løpende drift og bidra til å forankre arbeidet ute på kontorene. I tillegg ønsket man også en ekstern følgeforskning/evaluering som kunne bidra inn i prosessen.

Tross disse forhåndsreglene var det få utenfor førstelinja og forvaltningsenhetene som var klar over hvor omfattende oppstartsproblemene på NAV-kontorene var. NAV-reformen trådte i kraft fra 1 juli 2006 og de første NAV-kontorene ble etablert oktober 2006. De siste kontorene ble etablert rundt årsskiftet 2010/2011. Reformen utgjorde en av de største forvaltningsreformene i norsk historie: Reformen fusjonerte de to statlige etatene arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, og lokalt skulle NAV-forvaltningen innlemme kommunal sosialtjeneste, organisert som et partnerskap mellom stat og kommune.

Endringene var omfattende, og langt fra over når kontoret åpnet (Alm Andreassen & Fossetøl 2011). For det første skulle man utvikle en intern organisering av kontoret, skille kontorene i mottaks- og oppfølgingsavdelinger, dele brukere og virksomheter mellom seg, og forsøke å utvikle ulike former for intern organisering som kunne svare på forventningene om mer helhetlig og brukerrettet tjenesteyting. Mange av løsningene ble utviklet over tid, gjennom prøving og feiling. På mange kontor skapte dette utfordringer knyttet til forholdet mellom statlige og kommunalt ansatte, og hvor det særlig fra sosionomene sin side ble uttrykt en bekymring for at reformen svekket betingelsene for godt sosialt arbeid.

Parallelt ble det også gjennomført en pensjons- og forvaltningsreform. Dette innebar at pensjonsspørsmål ble lagt til en egen enhet i spesialenhetlinja (NAV pensjon), mens vedtaksbehandling og utbetaling av de såkalte arbeidsytelsene ble lagt til forvaltningsenhetene. Videre ble mye av sentralbordtjenestene flyttet til såkalte kundesentra eller kontaktsentra som en ny førstelinje for NAV. Uttrekket av trygdefagligkompetanse fra kontorene var krevende fordi de fremdeles hadde veiledningsoppgavene lokalt. Forvaltningsenhetene forutsatte IKT-løsninger som ikke var på plass, noe som skapte restanser og økte arbeidsbelastninger for førstelinja.

I tillegg ble det også gjennomført innholdsreformer, dvs. endringer i regleverk, ordninger og arbeidsverktøy som NAV-kontorene skulle bruke i sitt arbeid. Kvalifiseringsprogrammet ble innført, en ny inntektssikringsordning – arbeidsavklaringspenger (AAP)- ble innført, brukerne fikk nye rettigheter til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan. Det ble også innført et nytt arbeidsverktøy arbeidsevnevurderinger, som skulle avklare brukernes bistandsbehov. Endelig skjedde mye av dette samtidig som Norge ble rammet av finanskrisa høsten 2008 og i 2009.

Disse omstillingene var så omfattende og skjedde så raskt at var vanskelig å overskue endringene, både for dem innenfor og dem utenfor NAV-systemet. Samtidig var det nettopp denne sammenhengen forsøket med fagutviklingsstillinger skulle intervensere i, og hvor forsøksledelsen - enten den fantes i direktoratet, i universitets- og høyskolesektoren eller på NAV-kontorene - skulle bidra til å utvikle. Vi skal se at det er mulig å få til fagutvikling selv innenfor en slik kontekst.

Det er likevel viktig å huske på at forsøket ikke implementeres i en ryddig og konsolidert sammenheng hvor ansvars- og rolledelinger, målforståelser, metoder og kunnskapssyn hos de samarbeidende aktørene er klart definert. I dette forsøket er situasjonen som vi skal se tidvis betydelig mer uoversiktlig og kompleks, og hvor de kontorene som skulle ta i bruk tenkningen sto i en situasjon hvor deres oppmerksomhet var vendt innover og oppover, dvs. mot interne omorganiseringer og implementering av sentralt utviklet politikk, mer enn mot brukerne, oppfølgingsoppgavene og fagutvikling. Videre kan fagutviklingsforsøket sies å handle om implementering av en tenkning utviklet innenfor en institusjonell og organisatorisk struktur som ikke lenger var tilstede på grunn av NAV-reformen. I tillegg rører forsøket ved mer grunnleggende konflikter og spenninger i NAV (og i det norske samfunnet), knyttet til forholdet mellom stat og kommune, sentral styring versus lokal utvikling og synet på fagfolk (og fagmiljøene) som iverksettere av offentlig politikk eller som autonome profesjoner. Vi lever i en tid preget av store forvaltningsgrunner. Slik sett er det grunn til å tro at flere av erfaringene fra fagutviklingsprosjektet vil ha allmenn relevans.

Kapitlene 2-5 omhandler hva som har skjedd i de ulike casene. De representerer et punktnedslag i fagutviklingsprosjektene, og redegjør relativt detaljert for hvordan de ulike prosjektene har løst oppdraget. I det avsluttende kapittelet (kap 6) sier vi noe om hva vi kan lære av prosjektet og om videre muligheter og hindre for tiltaksutvikling i NAV, i grensesnittet mellom kommune og stat og sosialt arbeid og NAV-faget. Kapittel 2-5 inneholder i tillegg en kort deskriptiv beskrivelse av tilstanden i casene januar/februar 2012. Rapporten inneholder også et vedlegg som inneholder noen av de rådene og anbefalingene som ble gitt fra casene i forlengelsen av denne runden.

5. NAV Bærum

NAV-Bærum ble etablert 9. juni 2009. NAV-leder ble knyttet til kontoret ett år før åpningen, og var da prosjektleder for Etableringsprosjektet. Vedkommende har tidligere fartstid fra Aetat. Bærum kommune har kun lagt økonomisk sosialhjelp i NAV-kontoret (minimumsløsning).

Kontoret hadde vært i drift som NAV-kontor vel ett år da fagutvikler begynte i stillingen 18. mai 2010. Nav kontoret er et av landes største kontor, med ca 170 ansatte, fordelt på seks avdelinger.

Bakgrunn

Søknaden som gikk til Arbeids- og velferdsdirektoratet handlet om å etablere en kompetanseenhet ved NAV-kontoret. Søknaden ble fremmet i fellesskap av "HUSK Osloregionen: Kreativt mangfold (KREM) Høgskolen i Oslo og Bærum kommune. Alle parter oppgis å ha vært med i arbeidet med søknaden. Fylkesdirektør i NAV Akershus ble holdt orientert via epost.

Søknaden var tett koblet opp mot NAV leders strategiske planlegging for kontoret. Særlig sto innsatsen knyttet til ungdom og tiltaksarbeidet sentralt. I tillegg handlet det om å unngå dobbeltarbeid: Vi hadde "ingen hukommelse... man begynte på nytt med brukerne hver gang". Ungdom inngikk i alles porteføljer, men ingen hadde samlet oversikt over gruppa.

For NAV leder var dette en utviklingsoppgave det var vanskelig å få arbeidet systematisk med innenfor rammene av ordinær drift. Fagutviklerstillingen var en mulighet for få satt av tid og ressurser til dette utviklingsarbeidet: "Å starte et nytt NAV-kontor, er som å etablere sin egen virksomhet. Man må "gründe" dette på det du har av veiledere, og da er HUSK-stillinger viktig... Uten eksterne ressurser... koker det bort". Koblingen mot Høgskolen var en mulighet for å få en nødvendig teoretisk forankring av prosjektet, en tanke som ikke var ny på kontoret. 5 av veilederne på kontoret var allerede koblet til poenggivende kursvirksomhet i regi av høgskolen.

Stillingen ble utlyst internt i kommunen. Personen som ble ansatt kjente NAV-leder fra før, var pedagog med Aetatserfaring, men hadde også jobbet lengre tid i Bærum kommune. Fagutvikler mener at pedagogbakgrunnen "funger, jeg syns jeg skli inn på begge sider (les kommune og stat)" og "synes jeg skjønner en del av hvordan folk har det".

For leder var det viktig at personen i fagutviklerstillingen tok tak i et satsningsområde. Dette skulle skje ved at fagutviklerstillingen ble rettet mot ungdom. En av de første oppgavene var utviklingen av en fremdriftsplan som leder utviklet i samarbeid med fagutvikler og prosjektleder fra HUSK Osloregionen.

Her skulle fagutvikler a) Gjøre seg kjent med ungdomstilbudet ved å kartlegge hvilke tiltak og metoder som var rettet mot ungdom i kommunen¹⁶; og hvordan andre kommuner/institusjoner/prosjekter organiserer ungdomsarbeidet sitt, b) kartlegge utfordringene i ungdomsarbeidet. Hva er problemet i de ulike avdelingene i forhold til arbeid med ungdom? Hvilken type kunnskap etterspør veiledere i forhold til arbeid med gruppen? Hvilke kunnskapshull avdekker kartleggingen? Hva etterspør brukere? Hvilke behov for informasjon har samarbeidspartnerne og

¹⁶ Fra fremdriftsplan til fagutvikler

hvilke type samarbeid eksisterer?; og c) å lage en referansegruppe av brukere som kunne komme med innspill.

Organisatorisk ble stillingen knyttet til opprettelsen av et ungdomsteam på kontoret, som fagutvikler selv også var med på å utvikle videre, og gi en form. Ungdomsteamet var en del av Kvalifiseringsavdelingen (fra 1.4.2011 "Oppfølging sosial"), og besto av så vel statlige som kommunalt ansatte med kompetanse og erfaringer som skulle dekke bredden i ungdoms problemer: "Langtids- og korttidssosial", kvalifiseringsprogrammet (KVP), statlig inntektssikring (AAP); tiltaksbemanning/rekrutterings- og arbeidsmarkedskompetanse. I teamet inngikk også en fagansvarlig ansatt på kontoret, med sosionomutdanning og arbeidserfaring blant annet fra arbeidsmarkedsbedrifter.

Fagutviklingen på kontoret

Fagutviklers arbeid ble knyttet til tre tett relaterte prosesser; opprettelse av et nytt Ungdomsteam utviklingen av verktøy for å kartlegge ungdommen, samt utvikling av nye tiltak for ungdom i aldersgruppen 18-25.

Ungdomsteamet

Den første prosessen, opprettelsen av selve teamet har krevd koordinering, forankring og "innsalg" hos mellomledere; et betydelig arbeid knyttet til utviklingen av teamet (hva er hver enkelts rolle og oppgave i teamet, hvem holder seg oppdatert på hva) og til å utvikle samarbeid med andre relevante aktører som barnevern, oppfølgingstjeneste, tiltaksarrangører, arbeidslivssenter etc.

Måten fagutvikler løste denne teamutviklingsoppgaven på synes på den ene siden å være et omfattende forarbeid som fagutvikler selv hadde tatt initiativ til, og gjennomført. Det handlet blant annet om å forankre satsingen i ledelsen, avholde møter med eksterne samarbeidspartnere (Arbeidslivssenter, tiltaksleverandører), og utviklingen av brukeranalyser og kartleggingsverktøy. På den andre siden ble denne tenkningen forankret hos veilederne gjennom "verkstedmetodikk" hvor veilederne på teamet ble involvert og ansvarliggjort blant annet gjennom fagdager. På fagdagen hvor vi var observatør utarbeidet teamet en rolle- og ansvarsfordeling seg imellom og i forhold til omgivelsene, i tillegg ble mer substansielle etiske og faglige diskusjoner og spørsmålet om opplæring tematisert. En teamveileder sier: "Vi har hatt fagdager tidligere også, men dette er mye mer tverrfaglig og teamutviklende. Jeg tror det er sånn vi må jobbe for å få det til å fungere".

Kartleggingsverktøy

Det viste seg raskt at en hovedutfordring for det nye teamet var å skaffe seg en oversikt over ungdommene. I kontoret registreres antall "saker", og ikke personer, slik at en bruker har fremstått som flere "saker" som flere veiledere har hatt, uten å vite om hverandre. Kontoret visste dermed ikke hvor mange ungdom de arbeidet med. I et samarbeid med veilederne i teamet har fagutvikler laget en oversikt over samtlige unge brukere, hvem de er, hvem de har som veileder, hvilken ytelse de har. Listen er foreløpig lagt i Excel, og skal holdes løpende oppdatert av veilederne.

Arbeidet har tatt tid. Først ett år etter overgangen til ungdomsteamet begynner de å se resultater av arbeidet. Ved siden av at det å danne et nytt team og skaffe seg oversikt over brukerne har vært krevende, så har også arbeidssituasjonen på kontoret lenge vært preget av en kraftig økning av sosialhjelpsmottakerne i tiden etter at kontoret åpnet. Arbeidssituasjonen er i følge teammedlem-

mene bedret våren 2011, blant annet pga reduksjon av hjemmebesøk og møter utenfor kontoret, avlastning fra kundesenter, opprettelsen av fagansvarlig for sosial (og ikke bare en avdelingsleder).

Den største forskjellen etter opprettelsen av ungdomsteamet er i følge de fleste informanter at man ikke bare visste hvor ansvaret lå, men også hvem som hadde de ulike ansvarsområdene. Informanter sier: "Nå vet jeg at det ikke bare er "arbeid"... som har dette ansvaret ... men [X eller Y]". Eller "nå blir det å gå til [X eller Y]" kan jeg si til en ungdom". Så vel for de ansatte som for ungdommene er antall personer som er involvert i deres saker redusert: "Før var det så mange å forholde seg til... nå er det mye færre", og brukerne får bedre hjelp: "Vi får... raskere avklaring av brukerens behov... det er færre på passive stønader, nå utvikler vi flere ungdomstiltak".

"Det er bedre i NAV enn det var før" hevdes det, "nå skal vi jobbe ut fra personens behov, og ikke ytelse... I teamet jobber vi ut fra en NAV-tankegang", og "det er én inngang... alt er inne i teamet, bortsett fra sykepengen".

NAV-leder fremhever ungdomsteamet som noe av "det første vi har fått til bra". Fagutvikler har fått sving på Ungdomsteam, som gjør at vi nå gjør noe helt nytt. Og dette var det vi ville med stillingen... jobbe på tvers, og (utvikle) et helt nytt fag...".

Nye tiltak

Den tredje sentrale prosessen fagutvikler tok ansvar for, handlet om å utvikle nye tiltak for gruppa 18-25 år i samarbeid med en arbeidsmarkedsbedrift. Utviklingsarbeidet skjedde i tett samarbeid med fagansvarlig for ungdomsteamet, som selv hadde erfaring med tiltaksvirksomhet. Fagansvarlig sier:

"Min tanke for NAV og arbeidsmarkedsbedriftene er at hvis vi jobber tverrfaglig, eksternt og internt, vil vi nå mål på en helt annen måte. Nå melder vi på kurs, er med og utvikler kurs, og blir hørt på. Vi har sett hvem vi har, og hva vi trenger til ungdom i Bærum, som opplæring i økonomi, holde budsjett, bolig, nettbank, nettbruk, arbeidsgivere, hvordan oppføre seg, møte til intervju. Man tror at en 18 åring i dag kan alt dette, at de kan oppføre seg, men det har de ikke fått hjemme. Heller ikke personlig hygiene".

Ungdom hadde tradisjonelt blitt plassert på tiltak som ikke var direkte tilpasset målgruppa. Ifølge en veileder eksisterte det tidligere et skille på kontoret mellom de som veiledet ungdommene, og de som kjente tiltakene, og det var få møter mellom tiltak og veiledere. I stedet fikk de "hastemail... om at kurset må fylles". Det var dette fagutvikler og ungdomsteamet forsøkte å gjøre noe med.

Det første kurset ble utviklet som en pilot med en arbeidsmarkedsbedrift som selv ikke har hatt kurs og tiltak for ungdom tidligere. Teamet og bedriften har samarbeidet om målgruppe, innretting/innhold og kompetanse på tiltakene. Brukerne som deltok møtte til trekantsamtale med NAV-veileder og veileder fra tiltaksarrangør, og veilederne får daglige tilbakemeldinger fra tiltaket.

Resultatet er blant annet et 20 ukers AMO-kurs for ungdom, som både hadde en teoretisk og praktisk del med sikte på å gi fullt eller delvis fagbrev. Hvis man ikke klarer alt, skal man kunne ta fagbrevet eller "delfagbrev" over flere år.

En del av tiltaksutviklingen handlet om å få inn brukerevaluering fra ungdommene selv. Evalueringsmøtet førte til konkrete endringer i den andre tiltaksgjennomføringen. I første kurs ble den innledende fasen kjørt i grupper før deltakerne fikk tildelt praksisplass. Overgangen fra gruppe til praksis resulterte i en opplevelse av ensomhet hos flere av deltakerne. Resultatet var at deltakerne møtte hverandre en kort periode hver uke, også i praksisperioden. Det ble også lagt opp til evaluering sammen med tiltaksarrangørene, hvor fagutvikler aktivt involverte andre veiledere i teamet. Slik kunne veilederne få kunnskap om tiltakene slik de ble opplevd fra leverandørene, samtidig som veilederne kunne bidra med sin kompetanse om målgruppa inn i den neste tiltaksperioden.

Utviklingsarbeidet forutsatte kompetanse om de juridiske "rammeavtalene" som ligger til grunn for statlig tiltaksstyring, om oppbygningen av styringssystemet og om hvordan man innenfor dette rammeverket kunne påvirke/utvikle nye tiltak.¹⁷ Det ble samarbeidet med Arbeidslivssenteret om å få flere praksisplasser for ungdom i offentlig virksomhet, med mål om at man etter hvert kunne henvende seg til privat næringsliv. Det ble også jobbet med å ta med brukerne tettere i utviklingen av tiltakssatsingen, inspirert av HUSK-metodikk, dvs. trekke brukerne inn i tjenesteutformingen.

Gjennom tiltaksutviklingen ble det i følge teammedlemmene oppnådd flere ting; sosialfaglig oppfølgingskompetanse ble sett i sammenheng med tiltakskompetanse; tiltakene traff ungdommene bedre, oppfølgingen av ungdommene ble bedre, og tiltakene ble endret underveis. NAV veilederne har fanget opp at flere tiltaksarrangører ønsker å satse mer på skreddersøm for ungdomsgruppa inspirert av erfaringene fra NAV-Bærum. For NAV-leder var tiltaket viktig fordi ungdom ofte ikke kunne plasseres direkte ut hos arbeidsgiver, og fordi fornyelsen av arbeidsmarkedsbedriftene skjedde i en sammenheng hvor det lokale NAV-kontoret fikk større innflytelse.

For NAV-leder var erfaringene med ungdomssatsingen så positive at kontoret ønsket å utvide målgruppa fra 18-25 år til 18-30 år. De vurderte også å utvide tenkningen til å omfatte andre grupper med spesielle behov, for eksempel fremmedspråklige.

For fagutvikler var det tette samarbeidet med fagansvarlig for teamet viktig for å få til ungdomssatsingen. Det handlet om å kunne sjekke ut og lufte ideer og frustrasjoner med en som kjente kontoret og Ungdomsteam-medlemmene godt. "Hun... kan være tøffere enn meg", sier fagutvikler. I tillegg har fagutviklers kombinerte kompetanse på sosialfag og arbeidsmarkedstiltak vært sentral. Dette fordi hun som sosionom og med bakgrunn i kommunale tjenester kunne gå god for kvaliteten i oppfølgingsarbeidet som ble utført i tiltaket, og peke på at tiltak for noen kan være et viktig virkemiddel. Et annet forhold som fagutvikler mente hadde vært viktig var at hun, på tross av at hun skulle skjermes for daglig drift særlig innledningsvis, likevel deltok i den daglige driften, blant annet gjennom KVP-arbeid og som drop-in kontakt. Dette ga fagutvikler legitimitet i organisasjonen og oversikt over sentrale oppgaver: "Jeg sitter der fortsatt innimellom for å lære, tar gjerne en

¹⁷ Det er NAV tiltak, Akershus som har ansvar for anskaffelser av for eksempel AMO-kurs. Utvikling av nye tiltak vil kreve en tett dialog med dem, slik at avtaler med "riktige" leverandører inngås. Alternativt kan anskaffelsesmyndighet legges lokalt, men det krever store administrative ressurser, samt juridisk/økonomisk/oppfølgingskompetanse som det ikke er sikkert er hensiktsmessig at hvert lokalt kontor skal bruke ressurser på. Fra fylket inngås dessuten avtaler med arrangører på vegne av flere kommuner.

arbeidsevnevurdering, men jeg styrer det selv. Jeg har også tatt vakter slik at veilederne som virkelig kan sine ting ”kan frigis til utviklingsoppgaver, og ”ikke skal sitte på sidelinjen mens jeg gjør alt”.

Fagutvikler mente deltakelsen i drift var viktig for å ha legitimitet og oversikt over sentrale oppgaver, og det var med å gi en forståelse av hele NAV-kontoret.

Kontakten med HUSK-prosjektet

Når det gjaldt NAV-kontoret som helhet, var det flere møter innledningsvis med prosjektleder fra HUSK Osloregionen og brukerrepresentant fra organisasjonen KREM (Kreativt Mangfold), i forhold til søknaden om og etableringen av fagutviklingsstillingen. Blant annet ble det understreket at fagutviklingsstillingen skulle innebære spesifikke utviklingsoppgaver, og ikke styres inn i øvrig drift ved kontoret. Her var prosjektleder viktig.

Etter denne fasen hadde fagutvikler og prosjektleder relativt sjelden kontakt utenom nettverksamlingene. Dette hadde i følge fagutvikler både fordeler og ulemper. Fordeler fordi hun fikk en stor frihet i stillingen, og ”HUSK” hadde liten innblanding i hva fagutvikler brukte tid og ressurser på. I realiteten ble dermed prioriteringen av oppgaver foretatt av fagutvikler selv, i samarbeid med ledere på NAV-kontoret.

Av ulemper ble usikkerheten knyttet til om man arbeider ”riktig” i forhold til intensjonen med fagutviklingsstillingen nevnt, og at alt som ble utført ved NAV-kontoret lokalt måtte formidles gjennom fagutvikler selv. Prosjektleder hadde på sin side vært opptatt av at myndighet måtte delegeres lokalt, der kompetansen lå, noe som også ble praktisert i andre HUSK-delprosjekt i regionen.

Prosjektleder var på besøk ved NAV Bærum en dag i april 2011, hvor han møtte veiledere i ungdomsteamet, var med på en drop-in vakt og var med på møter med eksterne samarbeidspartnere. Fagutvikler mente dette var viktig slik at prosjektleder i HUSK Osloregionen fikk et bedre inntrykk av hva som foregikk på kontoret. Prosjektleder har også vært med å diskutere om ”Brukeranalysen” kan brukes til forskning, og for å utvikle brukeranalysene videre innad i NAV, noe prosjektleder mente det var behov for. Fra prosjektleders side handlet dette om kvantitativ og statistisk bearbeiding og analyse av materialet som lå innenfor prosjektleders fag- og interesseområde.

Nettverksamlingene i regi av HUSK-prosjektet så fagutvikler som en viktig anledning til å sette det daglige arbeidet inn i et større perspektiv – sammen med andre fagutviklere. Perspektivering av oppgavene ble ansett som lettere innenfor nettverkssamlingene: ”Det som er bra med samlingene er at man kan se ting mer utenfra, og at man kan være mer kritisk... også (for) å tenke om det er andre muligheter... det blir et slags fristed”. Det har også deltatt veiledere fra ungdomsteamet på nettverkssamlingene, som skal skrive en eksamensoppgave om brukermedvirkning i forhold til ungdom, under veiledning av HUSK-prosjektledere.

Fagutvikler og noen andre veiledere fra NAV-kontoret deltok også på arrangementer hvor brukere, praktikere og forskere har møttes. Fagutvikler nevnte blant annet tur til Tyrkia, hvor det å være sammen med brukerne var nyttig. Særlig fremhevet fagutvikler kunnskapen om hvordan ”systemet ser ut når du har sammensatte behov, og er avhengig av det”, som nyttig: ”Mange har gått i flere år og dunket hodet, og så har man hele tiden dunket på feil dør”.

Avsluttende refleksjoner

Det er flere forhold som er interessant med dette caset.

For det første vil vi understreke hvordan fagutviklers oppgaver var i tråd med strategier som fantes hos ledelsen på NAV-kontoret. Leder hadde en plan for hvordan stillingsressursen skulle utnyttes, og laget en arbeidsplan (sammen med fagutvikler og HUSK) om hvilke utviklingsoppgaver fagutvikler skulle ta tak i. Den kompetansen fagutvikler utviklet i forlengelsen av dette har blitt så viktig at fagutvikler inngår som en sentral "sparringspartner" for ledelsen på kontoret knyttet til viktige veivalg. Fagutvikler har også vært klar på at stillingen måtte skjermes fra løpende drift, samtidig som det var viktig for teamet, at prosesser fagutvikler arbeidet med, *ikke* var organisert som prosjekt, men skulle være knyttet til den ordinære organiseringen av virksomheten. Det skulle være noe som lå igjen etter at forsøksperioden var over.

En annen viktig intern organisatorisk forankring synes særlig å være knyttet til fagansvarlig for ungdomsteamet. Fagansvarliges kunnskap om veilederne i teamet, samt kunnskap om sosialfaglig arbeid og arbeidsmarkedstiltak har vært viktig forutsetninger for prosjektutviklingen. Særlig synes denne kombinasjonen å ha vært fruktbar knyttet til tiltaksutvikling, som ikke bare krever kunnskap om brukerne og om meninger om hva som virker for hvem, men også omfattende til dels teknisk preget kunnskap om hvordan tiltakene finansieres og styres.

Selv om fagutvikler langt på vei har vært skjermet fra daglig drift, så har hun særlig i begynnelsen, vært involvert i konkrete veilednings- og oppfølgingsoppgaver på kontoret. Dette har fungert avlastende for kontoret, og gitt henne kunnskap om hvordan organisasjonen fungerer.

Så vel for leder som for fagutvikler har tilknytningen til HUSK vært viktig. For leder som finansiering av utviklingsmidler som ellers var vanskelig tilgjengelig, og som en type skoloring av veilederne som måtte til for å få mer kunnskap og kompetanse inn i organisasjonen. For fagutvikler har HUSK vært viktig gjennom nettverkssamlingene og diskusjonene med andre fagutviklere, og hatt mye å si for måten å tenke på i prosjektet. Både brukerinvolvering i tiltaksutforming, og betydningen av ikke å gå for fort frem, men tenke seg ekstra nøye om før man gjør noe, er inspirert av HUSK.

Fagutvikler syntes også å kombinere ulike former for kompetanse som syntes viktige for å kunne drive fagutviklingsarbeid på strategisk nivå i NAV: På den ene siden tilegnet hun seg kunnskap om oppgavene NAV skulle løse, hvordan ledelsen tenkte, kjente til den interne ledelsesstrukturen på kontoret, spenninger mellom statlige og kommunale kolleger og visste hvordan både NAV-forvaltningen og kommunen var bygget opp organisatorisk. På den andre siden har hun tilegnet seg kunnskap om sentrale eksterne samarbeidspartnere og utviklet egne relasjoner til dem (tiltaksleverandører, Arbeidslivssenteret, barnevern, etc). I tillegg synes hun å kombinere en type overordnet planleggingskompetanse, med en klar forståelse av at det er teamet som må fungere for at jobben skal kunne gjøres. Eksistensen av ulike arbeidskulturer og kompetanseprofiler ser ut til å dempes ved at fagutvikler konkret legger til grunn en forståelse om at brukerne trenger alle formene for bistand samtidig, hvis de skal få den hjelpen de trenger. Videre hadde fagutvikler en "entreprenørkompetanse", dvs. en kompetanse til å dra og gi retning til tunge endringsprosesser i etablerte felt, og til å holde på med det fagutvikler selv kaller "salg" og "innsalg" av ideer til resten av kontoret og ledelsen. Endelig syntes fagutvikler å være positiv, og til å kunne inngå i ulike sammenhenger, på tvers av nivåer og avdelinger.

NAV Bærum – status pr januar 2012

Ved NAV Bærum har man satset videre på utviklingen og etableringen av Ungdomsteamet. Med forlengelsen av fagutviklingsmidlene, har fagutvikler fortsatt i rollen, frem til sommeren 2012. På dialogmøtet AFI deltok på, 25. januar 2012, uttrykte både NAV leder, og sentrale samarbeidspartnere i Bærum kommune at opprettelsen av Ungdomsteamet har gjort samarbeidet rundt ungdom enklere, enn før teamet ble etablert, spesielt ved at man har fått et sted å henvende seg, og det er noen, faste personer som har ansvaret. NAV leder er i ettertid svært fornøyd med at stillingen har blitt brukt til å få til noe for de yngste. Kontoret har ervervet mange gode erfaringer med å samarbeide på tvers, og de gode erfaringene er knyttet til å ta i bruk den kunnskap hver og en har. De største utfordringene er knyttet til systemene; hvordan man kan holde gode oversikter over brukere (ungdommer) som flere veiledere er involvert i forhold til, og hvordan informasjonen/registreringene kan holdes oppdatert. HiOA er interessert i et videre samarbeid med NAV kontoret rundt ungdom. "Fagutviklingsprosjektet" anses ikke som et "prosjekt", men en innsats som har gått rett inn i arbeidsorganiseringen i kontoret.

6. NAV Kristiansund

NAV-Kristiansund åpnet 1. september 2009. NAV-Kristiansund har 54 stillinger, samt en rekke prosjektstillinger. NAV-kontoret valgte en "maxi-løsning" når det gjaldt å legge kommunale tjenester inn i kontoret, det vil si at det meste av de kommunale tjenester var lagt inn. NAV-leder var tidligere sosialsjef i kommunen.

NAV-Kristiansund var organisert i avdelinger og team: En avdeling for mottak med ansvar for ungdomsteam, publikumsmottak og et sykefravær og oppfølgings-team; en avdeling for oppfølging med ansvar for oppfølgingsteam, rusteam og programteam, og endelig en avdeling for stab/støtte med et Stab/støtteteam, markedsteam og lærings- og utviklingsteam. Alle teamene hadde en egen teamkoordinator og egen møtestruktur. Avdelingene ble ledet av avdelingsleder. De fleste av teamene besto av "blandinger" mellom statlige og kommunalt ansatte. Det fantes imidlertid "rene" statlige team på sykefraværs- og markedsområdet, og som i hovedsak besto av ansatte fra henholdsvis tidligere trygde- og arbeidsmarkedsetat.

Bakgrunn

Bakgrunnen for fagutviklingen som foregikk på NAV-kontoret våren 2012 startet i sosialtjenesten. Både ideen om et eget utviklingsteam og ideen om å bli en lærende organisasjon oppsto ifølge NAV-leder der, og i et samarbeid med universitetet i HUSK Midt-Norge.

Sosialtjenesten i Kristiansund hadde en lang tradisjon for prosjektvirksomhet, og hadde vært involvert i en rekke nasjonale tiltak tidligere, blant annet knyttet til å få langtidssosialhjelpsmottakere over i arbeid/aktivitet (tiltaksforsøket), Kartlegging av arbeidsevne (KIS), i tillegg til prosjekter innen boligsosialt område, LAR-oppfølging, økonomisk forvaltning/rådgivning, barnefattigdom m.v. Prosjektene foregikk i tett samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen, og NAV-leder opplevde at kommunens, og deres erfaringer og innspill har inngått i nasjonal strategiutvikling, særlig gjaldt dette KIS og TIO (Tilrettelagt opplæring), hvor kommunen hadde deltatt i utvikling av metodikk.

Sosialkontoret hadde også hatt et langvarig samarbeid med forskningsmiljøer rundt Trondheim. Det var i forbindelse med et slikt arbeidsmøte ideen om å utvikle kontoret til forskningsorientert, lærende organisasjon oppsto i 2003.¹⁸

En tredje viktig kilde til dagens utviklingsarbeid på kontoret lå i det såkalte "etableringsprosjektet" (av NAV), som dagens NAV-leder også var prosjektleder for. I forbindelse med dette prosjektet ble det skrevet et programnotat som understreker tre forhold: For det første opprettelsen av en egen utviklingsenhet med eget dedikert personell underlagt kontorets ledelse. For det andre et tett samarbeid med HUSK Midt-Norge for å legge til rette for evaluering og forskning på driften av NAV-kontoret. For det tredje utvikling av systemer og rutiner som sikret at brukernes synspunkter kom tydelig frem både i klientsaker, og når det gjaldt driften og utviklingen av kontoret. Særlig understrekes betydningen av at fundamentet for utviklingen måtte ligge lokalt i egen organisasjon. Andre instanser, enten det er NAV, kommune eller forskningsmiljøer må være støttespillere for dette arbeidet.

¹⁸ Fra HUSK Midt Norges hjemmeside: <http://www.HUSK-midtnorge.no/component/content/article/47?start=1>

Disse ideene lå også til grunn for den søknaden HUSK Midt-Norge sendte til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det ble søkt om midler til å utvikle kontoret til en lærende organisasjon, til opprettelsen av et brukerutvalg, og samarbeid med HUSK Midt-Norge.

Stillingsutlysningen

I NAV-Kristiansund ble det søkt etter en "spesialkonsulent/prosjektveileder" (heretter fagutvikler) som skulle inngå i et eget Team utvikling og læring (TUL) ved kontoret. Teamet skulle favne NAV-veiledere/personer i prosjektstillinger som også hadde kompetanseheving av ansatte og utviklingsarbeid blant sine arbeidsoppgaver.

NAV-leder brukte lang tid på å finne rett person til stillingen. Blant ca 30 søkere valgte leder en person med pedagogisk bakgrunn og barne- og ungdomsskolebakgrunn: "Vi kunne tatt en sosionom, som sikkert kunne gått lenger inn på sosialsiden, men vi tenkte at en forsker og pedagog var mer romslig. Vi ville ha bred legitimitet innad i organisasjonen, og en som var lojal til hele organisasjonen, og ikke bare ønsket å omdisponere egne ressurser". I tillegg ønsket NAV-leder en person som kunne stå på egne ben, hadde god evne til refleksjon og skriftliggjøring, og som kunne representere en opposisjonell stemme.

Fagkonsulenten begynte i 50% stilling i mai 2010, og økte til 100% fra august samme år. Det var 8 måneder etter at NAV-kontoret åpnet, og på det tidspunktet vi besøker kontoret, har fagkonsulenten vært i 100 % stilling i ca 7 mnd.

Team Utvikling og Læring, TUL.

Teamet som fagutvikler inngikk i besto av tre personer: En teamkoordinator som var kommunalt ansatt, men friggitt 100 % til lærings- og utviklingsoppgaver. En prosjektorganisert, kommunalt ansatt som deltok i en nasjonal ressursgruppe for utvikling av opplæringsmateriell og kurs for ansatte som arbeidet med KVP-brukere, og hadde god kompetanse innen såkalt HPMT-metodikk; dvs Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming. Det tredje teammedlemmet var statlig ansatt, med Aetat's bakgrunn, og hadde tidligere vært involvert i fagutvikling og oppfølgingsarbeidet i etaten, jobbet på direktoratsnivå med regelverk/rundskriv, og utarbeidet kurs både i Aetat og NAV, bl.a med innføring av AAP og ny oppfølgingsmetodikk i NAV (NAV lov §14A). Teammedlemmet jobbet nå særskilt med opplæringsoppgaver særlig knyttet til arbeidsevnevurderinger, men hadde også egen brukerportefølje med 40-45 brukere på AAP-ytelse.

TUL arbeidet tett opp mot NAV-leder, ved at NAV leder var hovedarkitekten bak TULs strategier, og ved at temaet jevnlig informerte ledergruppen om sitt arbeid. Dette kommer også til uttrykk ved at teamkoordinator og NAV-leder sammen over flere år har utviklet metodikk og tiltak innenfor sosialtjenesten (TIO, KIS, tiltaksforsøkene, barnefattigdom m.m), og at begge var "utviklingsorienterte". I tillegg ble teamkoordinator rekruttert til stillingen av NAV-leder.

Ifølge NAV-leder var det kommunal side som "bar" utviklingsenheten. Dette synes å henge sammen med at det på statssiden ikke fantes utviklingsmidler man kunne søke på og som kunne brukes lokalt, men også at ressurser innenfor den statlige styringslinjen kunne bli omdisponert hvis de ikke er skjermet fra den daglige driften. For det statlig ansatte TUL-medlemmet er det at "et NAV-kontor satser så sterkt på utvikling... nytt. Før var dette alltid en oppgave for fylkesdirektør".

Det var imidlertid ikke noe lett oppgave å forsvare eksistensen av en egen utviklingsavdeling i den omstillingsperioden NAV hadde vært igjennom, verken innad eller utad. Det ble reist spørsmål om på

hvilken måte teamet bidro i daglig drift og til å løse de store produksjonsutfordringene man hadde stått ovenfor (i 2010 knyttet til arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og elektronisk dokumentbehandling), og også rundt hvilken nytte kontoret hadde av utviklingsarbeidet som var gjort. Opplevelsen av manglende nytte ble forsterket av at teamet fysisk var lokalisert i et kontorlokale med inngang på siden av NAV-kontoret, noe som i dag (2012) er endret.

NAV-leder argumenterte imidlertid sterkt for at kontoret måtte ha *"fristilte ressurser som jobber på oppdrag fra ledelsen"*. Utviklingsarbeidet måtte *"forankres lokalt... men basis må ligge i NAV og sosiale tjenesters rammebetingelser"*. Samtidig var det viktig for teamet å *"balansere mellom nærhet og fjernhet til kontoret"*, gjennom å delta på møtevirksomhet, være involvert i omfattende opplæring, hjelpe veilederne med å gjennomgå og prioritere mellom ulike brukere mv. I tillegg kunne rekrutteringen av fagutvikler sees på som et forsøk på å få en person som maktet å kombinere utviklingsoppgaver, med tett kontakt med de NAV-ansatte.

Tilknytningen til HUSK

Som vi har sett hadde ledelsen på kontoret allerede et etablert samarbeid med HUSK-forskere før fagutviklerstillingen ble opprettet. Av særlig betydning var kontakten med en HUSK-koordinator (ikke HUSK Midt Norges prosjektleder) ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, som hadde en 50% stillingsressurs rettet mot NAV Kristiansund. Koordinatoren sto også for all kontakt mellom kontoret og det regionale HUSK-miljøet.

Samarbeidet var særlig knyttet til det å bli en *"lærende organisasjon"* og hvor kontoret fikk innspill i forhold til konkrete lokale utviklingsoppgaver, mens HUSK-koordinator fikk tilgang til felt, praksis og empiri. TUL teamkoordinatorer mente forskerne ga inspirasjon, løftet frem problemstillinger og strukturerte erfaringene. I tillegg dokumenterte de hva kontoret gjorde, noe praksisfeltet selv mente de var dårlige til. HUSK koordinator var noe mer forbeholden i sin vurdering: *"Det (å bli en lærende organisasjon) er et ambisiøst prosjekt, og det blir ofte presentert rosenrødt... men det har jo ikke truffet de ansatte enda"*.

Siden NAV Kristiansund hadde en utviklingsteamorganisering, var temaene for nettverkssamlingene, og de andre fagutviklernes utfordringer, ikke så interessante for fagutvikler i NAV Kristiansund. Det ble også markert gjennom en avstand til begrepet fagutvikling: *"Jeg sier kompetanse. Det er mer matnyttig for meg"*, sa fagutvikler. Og her var HUSK-koordinator enig: *"en diskusjon om hva fagutvikling er og skal være, ender ofte med at man blir sittende å definere hva er et fag - og det kommer det ikke mye konkret arbeid ut av"*. Nyttan av studiet *"kunnskapene nettverk"* var heller ikke vært så stort for fagutvikler: *"For meg er det utviklingen i praksis som styrer det jeg leser, jeg trenger ikke lese et pensum ved siden av, som jeg kanskje ikke har bruk for"*.

Fagutviklingen på kontoret

Teamkoordinator for Team Utvikling og Læring hadde i tillegg til NAV-leder en viktig rolle for fagutvikler, som sparringspartner og førstesjekk for hva som kan fungere og ikke overfor NAV-ansatte. Med dette menes at ideer fra fagutvikler som ikke var bærekraftige for resten av kontoret, fort ble forkastet. I alle prosesser og utforminger av strategier og planer som omhandler NAV-kontoret, har teamkoordinator og fagutvikler jobbet tett sammen, og utfyllt hverandre. Fagutvikler inntok et teoretisk lærings- og utviklingsståsted som raskt ble brynt mot virkeligheten og hverdagen i kontoret. Fagutvikler og team jobbet så tett med hverandre at det for oss kan være vanskelig å

avgjøre hvem som gjorde hva. Her vil vi trekke frem to sentrale utviklings-, strukturerings- og dokumentasjonsprosesser fagutvikler spesielt tok tak i. Det første var et utviklingsarbeid i forhold til å få en bedre relasjon mellom NAV-kontoret og Brukerutvalget NAV Kristiansund. Det andre handlet om interne utviklingsoppgaver innad i NAV (kompetansekartlegging, kompetanseplan- og strategiarbeid), hvor også HUSK-koordinator var med i utviklingsfasen.

Brukerutvalg

Alle NAV kontor skal ha et Brukerutvalg som skal understøtte NAV-reformens overordnede mål, om å få til en forvaltning som er tilpasset brukernes behov. Utbalget skal også være et fast kontaktpunkt for gjensidig åpenhet, og være diskusjonspartner i saker som angår satsningsområder og tjenestetilbud.¹⁹ Å strukturere brukerutvalget, og få det til å handle om reell innflytelse og medvirkning, var en sentral utviklingsoppgave for fagutvikler.

I følge en representant fra brukerutvalget var det i etableringsfasen manglende struktur på møtene og en opplevelse av at beslutninger på møtene ikke fikk konsekvenser for NAV i ettertid. Dette var en periode hvor NAV-leder ledet møtene, men hadde en svært travel hverdag. En periode så det ut til å bli full konflikt fordi brukerutvalget ville skrive brev til statsråden, om sin opplevelse av reformen: *"De kaller det én dør, men vi opplever at det er hele tiden nye dører (og) at det nå står NAV på alle!"* sa en representant for brukerutvalget. NAV-ledelsen ønsket imidlertid ikke dette, en informant sa: *"jeg tror det handlet om at de var redde for at det skulle bli lokal kritikk av NAV-Kristiansund"*. Resultatet var at mange av brukerne ønsket å trekke seg ut av utvalgsarbeidet: *"hva var egentlig meningen med å ha et brukerutvalg"?*

Vendepunktet oppsto da fagutvikler kom inn. Det ble utarbeidet et mandat til brukerutvalget, rutiner for samhandling/kommunikasjon mellom NAV Kristiansund og NAV Kristiansund Brukerutvalg, og det ble også utarbeidet rutiner for brukerkontakt. I henhold til Mandat for brukerutvalget skulle utvalget medvirke til at NAV-kontoret fikk tilbakemeldinger om hvordan brukerne opplevde tjenestene, og at brukermedvirkning ble innarbeidet som arbeidsform i NAV Kristiansund.²⁰ Det ble opprettet to faste kontaktpersoner for brukerutvalget innad i NAV-kontoret, hvor fagutvikler var den ene. Det skulle avholdes to møter i måneden av 3 timer og fagutvikler skulle kalle inn til møtene, og skrive referat.

"Dette ble et veldig løft", sa en representant fra brukerutvalget. *"Det ble satt fokus, og vi fikk hjelp til å gjennomføre møtene"*.

Som et ledd i arbeidet ble det hengt opp en postkasse i mottaket, til ris og ros. Alle henvendelser som kom dit skulle tas opp i TUL, diskuteres i brukerutvalget og besvares i løpet av 14 dager. Pr mars 2012 hadde det ikke vært mye post.

Et annet satsingsområde for brukerutvalget var å komme opp med forslag til tiltak som kunne komme brukerne til gode og som fagutvikler kunne "selge" inn på NAV-kontoret. Ett område som utvalget har stilt seg bak, var å gjøre noe for ungdom gjennom et torg der bedrifter med yrker hvor veien til arbeid er kort møtte ungdom som trengte sommerjobb. Leder for brukerutvalget ble beskrevet som en engasjert person, som var en sentral aktør innenfor næringslivet i kommunen. Lederen hadde dermed kontakter og nettverk som var viktig for å få skape aktivitet og arbeid for NAVs målgrupper. Både NAV-leder og leder for brukerutvalget hadde diskutert hensiktsmessigheten

¹⁹ www.nav.no

²⁰ Fra 12.10 2010

av å koble arbeidsaktiviteter til brukerutvalget. NAV-leder var skeptisk, men brukerutvalgsleder mente brukerutvalg og næringsutvalg skulle vært koblet for å gi brukere som ”med enkel tilrettelegging kunne gått ut av køen, og inn i jobb” et tilbud.

Kompetansekartlegging og kompetanseplan

En av de første oppgavene fagutvikler tok tak i ved NAV-kontoret, i tillegg til brukerutvalget, var å utvikle en survey til de ansatte for å kartlegge kompetansebehov og måloppnåelse etter NAV-reformen, og som seinere resulterte i en kompetanseplan. Planen var forankret i medbestemmelsesapparatet (MBA). Surveyen, analysene og kompetanseplanen ble lagt frem og diskutert med koordinator fra HUSK Midt-Norge. I tillegg var fagkoordinator aktivt med i prosessen.

Surveyen var delt i to deler. I den første delen skulle NAV-veilederne anslå i hvilken grad de anså sentrale mål i reformen som oppnådd (er det frigjort ressurser til oppfølging, forholder brukerne seg til en kontaktperson, jobber man med oppgaver utenfor eget kompetanseområde, bruker man sine faglige ferdigheter etc). Andre del av spørreskjemaet omhandlet NAV-veilederens lærings-/kompetanseforbedringsbehov på kort sikt, og 1-2 år frem i tid. Undersøkelsen ble ikke anonymisert, men det var bare TUL som ville ha tilgang til persondata.

Undersøkelsen ble lagt frem for ledelsen ved NAV-kontoret, presentert i plenum, og senere gått gjennom team for team og brukt som utviklingsverktøy. Analysen av surveyen og diskusjonene i teamene avdekket ulike oppfatninger og vurderinger innad, selv i forholdsvis små team. ”Vi avdekket at ... vi har en kultur her, med flere sprekker”, sier fagutvikler ”Det er mye med tre ulike kulturer i samme hus”. Dette handlet om hvor forskjellig man anvendte de samme begrepene, som for eksempel ”rask behovsavklaring” hvor noen tenkte at det handlet om å spørre brukerne om deres helhetlige situasjon, andre tenkte begrepet utelukkende i forhold til arbeidsevnevurderingen. Surveyen fanget også opp opplæringsbehov og hvordan teamveilederne helst ønsket å tilegne seg ny kunnskap. Et resultat var at det ble lagt opp til undervisningsopplegg i mindre grupper.

Kompetanseplanen som da var under utarbeidelse av fagutvikler, ble diskutert på den tiden vi besøkte kontoret. Kompetansekartleggingen som var gjennomført var allerede foreldet på grunn av nye reformer og kompetansebehov, og nye data måtte samles inn. Samtidig var det en spenning mellom lokalt og sentralt definerte kompetansebehov og knyttet til sentrale reformer og planlegging. En fagutvikler beskrev det som demotiverende for de ansatte hvis man først kartlegger og utvikler kompetanseplaner for de ansatte, for så å måtte si ”at det dere sier ikke er så viktig”, vi må legge mål- og disponeringsbrevet til grunn. Planen skulle inneholde tre deler: Første del sammenfattet alle styringsdokumenter av betydning for kompetanseutvikling: forarbeider til NAV, og offentlige føringsdokumenter, mål og disponeringsbrev, rådmannens budsjett om prioriterte grupper, sosialbudsjett etc. Andre del avklarte hvem som hadde ansvaret for hvilke deler av opplæringen, hvem som skulle ta beslutninger – her skulle det lages bedre strukturer enn i dag. Del tre skulle inneholde en aktivitetskalender, med kompetansebehov og planer for opplæringen.

For NAV-leder, som mente at kompetanse var nøkkelen for å løse mange av utfordringene på kontoret, oppleves det svært tilfredsstillende å vite at kompetanseplanen var under utarbeiding: *”Vi ville hatt store problemer med å utforme den selv” dvs, uten fagutvikler*”.

Kompetanseplanen og det som i strategiplanen ble kalt ”arenaer for læring” må sees som en del av – en av 9 bærebjelker – i den strategiplanen kontoret var på vei til å utvikle, med tittelen ”Strategier

for en lærende organisasjon”.²¹ Planen var utviklet i samarbeid med TUL og HUSK Midt-Norge. Igjen understreket informantene betydningen av samspillet mellom politisk og juridisk forpliktende standarder, og det å utvikle mest mulig nyanserte standarder, skjønnsutøvelse og realitetsorientering, basert på lokale forhold. En viktig oppgave for TUL og fagutvikler videre var å utvikle ”arenaer for læring” i form av et treningsverksted eller ”vågeverksted”²² for ansatte på kontoret. Verkstedet lå i NAV-kontoret, men hadde atskilt inngang. Dette skulle være en plass der ansatte kunne jobbe med egne ferdigheter.²³ For eksempel fordrer arbeidsevnevurderinger både fokus på møtet med brukeren, og på hvordan man konkret håndterer arbeidsmetodikk og prosesser i Arena. For å få til en god avklaring, må det trenes og gis opplæring i forhold til begge aspekt – og et slikt helhetlig, parallelt fokus, var det treningsverkstedene skulle tilby. Surveyen avdekket store forskjeller i hva hver enkelt la i ulike sentrale NAV-mål. Da vi besøkte kontoret hadde SYFO-teamet fagdag, og jobbet med opplæring i verkstedet. Metodikken var basert på innspill fra en veileder i TUL som hadde erfaring med HPMT.

En annen utviklingsoppgave, som TUL skulle ta fatt på, var brukeranalyser – inspirert av Nav Bærum. Dette arbeidet var også forankret i strategien. Det handlet om å få oversikt over brukerne, og deres bistandsbehov. *”Vi har sendt en bestilling til HUSK Midt-Norge, og håper at de kan hjelpe oss og utvikle et dataverktøy, slik at vi kan få bedre oversikt”*, sa fagutvikler.

Resultat

Nav ledelser sa at Team Læring og utvikling var en viktig støtte for ledelsen: ”Fagutvikler har vært en stor støttespiller” i prosessen med å få de ulike delene på plass, og til å få dem til å henge sammen. Så lenge teamet og fagutvikler var velinformert og tett på kompetansebehov og kjerneoppgaver, var det ikke så viktig at hver enkelt ansatt visste til enhver tid hva teamet gjorde.

Vurderingen fra NAV-leder våren 2012, var at ”det går gradvis fremover”. Samtidig var det å bli en lærende organisasjon ikke et prosjekt, men en kontinuerlig prosess: *”Vi kan produsere så mye papir vi vil, men kan ikke NAV Kristiansund si at det er forskjell i organisasjonen, er det det samme hva jeg synes. Da kunne jeg heller ha skrevet en bok. Men jeg tror vi kommer til å sette spor”* (Fagutvikler).

Det har også gått fremover ”reformintegreringsmessig” selv om det ikke var så lett å koble dette til utviklingsstrategien for kontoret; kommunalt ansatte jobbet med AAP, og Arena ble brukt i økende grad. Teamene begynte å fungere, og teamorganiseringen var særlig egnet for fokusområder. Særlig fremheves fokusområdet ungdom, som var et satsningsområde både for statlig og kommunal styringslinje. *”Gjør vi noe for ungdom, så gjør vi også noe forebyggende for kommunen, og de er en del av partnerskapet, så det er interesse for dette i formannskapet og hos rådmannen”*, sa NAV-leder.

Ifølge NAV leder var det også motiverende at satsningen hadde begynt å vekke interesse også utenfor Kristiansund. Fylkesdirektøren hadde hatt en representant (utviklingsveileder) på besøk, og også fylkesmannen hadde vært innom. Fagutvikler og teamkoordinator TUL var også blitt invitert av Arbeids- og velferdsdirektorat til å legge frem strategi og resultater på en Mulighetskonferanse, både i Oslo, Bergen og Trondheim. Erfaringer var også presentert for HUSK-Midt-Norge, bl.a på et evalueringseminar i Sverige.

²¹ Fra strategidokumentet, datert januar 2011, side 2.

²² Torget lokalene ligger på heter Vågetorget.

²³ Fra notatet *”treningsverksted for ansatte* – et sted å jobbe med egen kunnskap, holdninger og ferdigheter. NAV Kristiansund, Januar 2011, team utvikling og læring

Avsluttende refleksjoner

Som det har fremgått er et sentralt trekk ved måten fagutviklerstillingen ble brukt på i Kristiansund at den er en del av en tydelig lederstrategi for utviklingen av NAV-kontoret. NAV-leder hadde en klar formening om hvem som burde rekrutteres til stillingen og var aktiv med i utvelgelsesprosessen. Leder valgte en pedagog, uten tidligere forankring i noen av de tidligere NAV-etatene, og som kunne utvikle en tenkning rundt hvordan NAV-kontoret skulle lære å lære.

Dette arbeidet har vært påbegynt lenge før NAV-kontoret og har sin opprinnelse i sosialtjenesten, hvor nåværende leder også kommer fra. Utløsning av nasjonale tilskuddsmidler og aktiv bruk av fagmiljøer på universitet og høyskoler har stått sentralt i strategien, etter hvert også gjennom HUSK-prosjektet. Flere av de som i dag sitter i ledelsen har tidligere samarbeidet tett med NAV-leder.

Fagmiljøer og lokalkontor har jobbet tett sammen og på mange områder, og synes langt på vei å være basert på en vinn-vinn situasjon, der fagfolkene får tilgang til felt og empiri, mens kontoret har fått tilgang til idéutveksling, ordnende begreper, nødvendig dokumentasjon og kritikk.

På tross av at utviklingsarbeidet som drives på kontoret i stor grad er knyttet til sosialtjenesten og sosialfaglig personale, synes det ikke å være snakk om å utvikle sosiale tjenester i NAV. Utviklingsarbeidet omfatter hele organisasjonen. Betegnelsene som brukes for å karakterisere utviklingen er heller ikke hentet fra sosialfaget, men fra organisasjonsfaget, med vekt på strategi, læring og kompetanse.

Arbeidet har vært organisert i en utviklingsavdeling i noen grad skjermet fra daglig drift, og i hovedsak finansiert gjennom kommunale ressurser, eller (kommunale) tilskuddsmidler ala HUSK-midlene. Dette er ifølge leder den eneste måten å få finansiert utviklingsvirksomhet på, og veldig mange av de utviklingsoppgavene kontoret har tatt fatt på (brukerutvalg, kompetanseplan) er direkte knyttet til den ekstra ressursen fagutviklerstillingen representerer. Dette har vært vanskelig å forsvare oppover i systemet, og som har ønsket at kontorene skulle følge opp de nasjonale prioriteringene. Det har slik sett vært vanskelig å opprettholde et systematisk utviklingsfokus på kontoret. Skjermingen har også skapt legitimitetsproblemer innad i organisasjonen, som man har søkt å balansere gjennom tilstedeværelse på møter, opplæringsbiter og konkret bistand. Håpet er at ansatte etter hvert ved selvsyn skal se nytten av det arbeidet de gjør.

Intensjonen i ledergruppe, utviklet over flere år, har vært at utviklingsarbeidet må være lokalt forankret hos ledelse og veiledere, ta utgangspunkt i lokale behov og tett koblet til ledelsens strategiske analyser. I praksis vil dette handle om å balansere ønsket om autonomi, skjønnsutøvelse og tilpassede standarder til overordnet politikk og Mål- og disponeringsbrev. I tillegg handlet det om å skape en struktur som ikke for raskt lot seg mobilisere i drift, samt å være utstyrt med en stor grad av tålmodighet. Nye reformer skaper nye kompetansebehov, sentralt utviklede kompetanseplaner treffer ikke alltid lokalt utviklede kompetansebehov og ønsket om likebehandling av NAV-kontorene kan resultere i at lokale utviklingsinitiativ hindres eller stoppes.

Fra vårt ståsted synes mange av de vurderingene kontoret og fagutvikler har gjort seg å være hensiktsmessige og fornuftige, fordi de gjennom samarbeid med NTNU var godt forankret i teorier om lærende organisasjoner, samtidig som de tok utgangspunkt i behov som var kartlagt i kontoret gjennom forholdsvis omfattende kartleggingsurveyer. Det gjenstår imidlertid å se hva som konkret kommer ut av de ulike initiativene. Vi har i tillegg møtt en tale- og skrivefør, sammensveiset

ledergjeng, og det er vanskelig å avgjøre om hvor sterke koblingene mellom "tale og handling" er. Så langt vi kan se virker i hvert fall ideene og planene som ligger til grunn for TULs og fagutviklers arbeid å være godt kjent i resten av organisasjonen.

NAV Kristiansund – status pr februar 2012

Ved NAV Kristiansund, var man over i det som i prosjektbeskrivelsen ble planlagt som en *evalueringsfase*. Det vil si at det var brukt tid på å se tilbake, og oppsummere erfaringene med *Team læring og utvikling*. Fagutvikleren vi møtte våren 2011 er erstattet med en annen av Team læring og utviklings medlemmer, og kontoret tenker dels videreføring av etablerte prosesser, som vågeverksted og kompetanseplaner, og dels tenkes det nytt. Som en del av det nye, fant vi et ønske om et tettere samarbeid med en høyskole om utveksling av studenter, som kan skape ringvirkninger innad i kontoret. Man tenkte seg en gruppe på flere studenter som kan bli veiledet av NAV ansatte, og som kan gi drahjelp til viktige og ønskelige satsninger ved kontoret og kommunen. Studentene kan også bidra med (ny) kunnskap/fagutvikling innad i kontoret. En sentral erfaring fra fagutviklingsprosjektet, er at selv om selve *fagutviklingsstillingen* har blitt finansiert utenfra, initierer en slik stilling aktiviteter som trekker med seg flere personer innad i kontoret, og som krever noe ekstra fra leder, mellomledere og andre ansatte, som det *ikke finnes midler til*. Man kommer dermed ikke "så langt" som man hadde ønsket, fordi fagutvikler ikke får med seg flere veiledere, som er nødvendig for å utvikle og implementere nye løsninger. Og det finnes ingen ressurser på statlig side avsatt til denne type utviklingsarbeid. Det finnes noen midler i den kommunale linjen, men det er også tidkrevende prosesser å utløse slike midler.

7. NAV Songdalen

NAV Songdalen åpnet 1. februar 2010, og var dermed ikke innenfor Arbeids- og velferdsdirektoratets krav om at fagutviklingsstillingene skulle opprettes ved kontor som ble åpnet i løpet av 2009. HUSK Agder fikk likevel aksept for at NAV Songdalen kunne opprette en fagutviklingsstilling. Dette innebar at fagutviklerstillingen ble opprettet før kontoret åpnet.

NAV Songdalen telte 16 ansatte, fordelt på 13 stillinger, hvorav 9 kommunale og 4 statlige hjemler²⁴. NAV-leder hadde et ansettelsesforhold både i stat og kommune. NAV-kontoret hadde gått for en maksimumsløsning, dvs. at alle sosiale tjenester ble tatt inn i kontoret.

Bakgrunnen for fagutviklingen

HUSK Agder hadde lang erfaring med samarbeidsprosjekter mellom forskere og sosialtjenesten. Prosjektet Praxis Sør hadde vært operativt over et tiår. Det startet opprinnelig innenfor barnevernsfeltet, men innbefattet også etter hvert sosialfeltet, og siste felt er Praxis NAV. Ideen har vært å etablere et samarbeid mellom kommunal praksis og universitetet. Etter hvert har også brukerne blitt trukket inn. Tenkningen ble utviklet før HUSK-prosjektet, og lå på mange måter til grunn for fagutviklingsprosjektet i Songdalen.

HUSK Agder fikk allerede i 2009 midler til et prosjektsamarbeid om kompetanseutvikling i Lillesand kommune gjennom HUSK-Agder under delprosjekt 2; Samarbeid sosialtjenesten – NAV. Innholdet og målsettingene i dette delprosjektet samsvarte med målsettingene i fagutviklingsprosjektet²⁵. Gjennom å søke på ytterligere en stilling, delt mellom Lillesand og Songdalen kommune ville dette gi mulighet til å engasjere en person i full stilling i hver av kommunene. Sosialtjenesten i Songdalen var dessuten allerede en del av HUSK-prosjektet: "Sosialt arbeid i et flerkulturelt samfunn" (delprosjekt 4), og så tett integrert, at det i følge flere informanter, var nevnt i deres stillingsbeskrivelser. En slik læring ville ifølge søknaden fra HUSK Agder "representere en klar styrking i prosjektarbeidet og samtidig gi kommunene/NAV en relativt sett sterkere posisjon i relasjonen til universitetet (ibid)". Siden begge kommunene allerede var involvert i et interkommunalt samarbeid gjennom Praxis Sør, og åpningen av kontorene i Lillesand og Songdalen var faseforskjøvet i forhold til hverandre, var planen at Songdalen kunne trekke veksler på noen av erfaringene som ble gjort i Lillesand. Prosjektveilederne (fagutviklerne) ville bli knyttet til Universitet i Agder, under HUSK, og her skulle de delta på jevne samarbeidsmøter.²⁶

Hovedmålsettingen med stillingene var i følge søknaden å få til kompetanseutvikling i sosialtjenesten /NAV. Nærmere bestemt ønsket man;

- Å sikre sosialt arbeids metodikk og faglig forståelse inn i NAV
- Kulturbygging mellom ansatte fra stat og kommune

²⁴ Pr. mars 2011.

²⁵ Jfr Søknad om tilskuddsmidler til opprettelse av kompetanseenhet i NAV-kontor ved HUSK Agder. 14.08.2009.

²⁶ Forsøk med fagutvikling i Lillesand, ble avsluttet i september 2010, etter at NAV kontoret i Lillesand trakk seg fra prosjektet. Det er skrevet en egen sluttrapport fra prosjektet (Støkken 2011).

- Å utvikle arenaer for refleksjon og kritisk vurdering av det faglige arbeidet som utføres
- Å utvikle et lokalt basert system for kvalitetssikring/egnevaluering.”²⁷

På kort sikt var det særlig de to første delmålene som var relevante, på litt lengre sikt skulle man nå de to siste.

Mandatet for fagutviklingsstillingen var ferdig utformet i mars 2010, og det ble også utarbeidet en handlingsplan for 2010 (og 2011). Handlingsplanen hadde seks delpunkt: 1) Arbeid med videreutvikling av sosialt arbeids praksis og faglige forståelse i NAV, 2) Bidra til kulturbygging mellom ansatte fra stat og kommune, 3) Bidra til å utvikle arenaer og strukturer for refleksjon og kritisk vurdering av det faglige arbeidet som utføres, 4) Dokumentasjon og publisering med utgangspunkt i iverksatte aktiviteter i prosjektet, 5) Være kommunens kontaktperson for det nasjonale nettverket for prosjektet og 6) Ha øye for eksterne samarbeidspartnere når det er relevant i forhold til HUSK-prosjektet og NAV-enheten. Denne handlingsplanen har ligget til grunn for de oppgavene og aktivitetene fagutvikler i Songdalen har forsøkt å realisere.

Fagutvikler gikk inn i stillingen etter overtalelse fra enhetsleder i kommunen: *”Jeg søkte ikke. Det kom et spørsmål fra universitetet og fra tjenestesjefen”*, sier fagutvikler. Fagutvikler har således hatt sterk støtte fra så vel kommunens ledelse, som fra HUSK-Agder.

Fagutvikler begynte i stillingen sensommeren 2009. Stillingen ble lagt til sosialtjenesten frem til NAV-kontoret åpnet i februar 2010. Fagutvikler deltok i denne perioden, før åpningen av kontoret i refleksjonsgrupper (NAV Cafe) mellom de tre etatene i NAV, som prosjektleder for delprosjekt 2, i HUSK Agder, var involvert i og skrev referater fra.

Faglig sett har HUSK Agder hatt ansvar for fagutviklingsprosjektet, mens NAV har hatt det administrative ansvaret. I praksis ble fagansvaret delegert fra prosjektleder for HUSK-prosjektet til forsker/ HUSK-veilederen som har vært nærmest fagutvikler på kontoret. Fagutvikler har hatt et tett og nært forhold til denne prosjektlederen, og visa versa. Relasjonen til NAV leder har vært mindre utviklet. Prosjektleder har støttet fagutvikler i en periode hvor det var vanskelig å få forankring på kontoret for fagutviklingsarbeidet, og har understreket betydningen av å gi utviklingsarbeidet tid, og etter hvert støttet fagutvikler i hensiktsmessigheten av å dreie fokus fra fagutvikling av sosiale tjenester i snever forstand, til å handle om fagutvikling av hele kontoret. Dette er to forhold som vi skal se har vært avgjørende for at fagutviklingsstillingen i dag i større grad oppleves som en ressurs, både fra kolleger og NAV-leder.

Oppstarten av kontoret

Oppstarten av kontoret har vært preget av turbulens. Dette var blant annet knyttet til avgivelsen av stillinger til forvaltningsenhetene, stort arbeidspress, innføringen av store innholdsreformer samtidig som kontoret åpnet (arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger), stort sykefravær og hyppige lederskifter. Den første kontorlederen sluttet to uker før kontoret åpnet, det var en lang periode med vikarer før ny leder ble ansatt sommeren 2010.

Særlig var konfliktene mellom statlige og kommunalt ansatte etter sigende sterke i oppstartsfasen av kontoret. Lederen som foreberedte åpningen av kontoret ønsket en ”generalistmodell”, med

²⁷ Søkna om tilskuddsmidler til opprettelse av kompetanseenhet i NAV-kontor ved HUSK Agder. 14.08.2009, s.2

tverrspesialiserte oppfølgingsteam, og med høy faglig kompetanse i mottaket. Kommunalsiden ønsket en mer spesialisert modell som i større grad lignet på den de hadde før. Dette fikk de ikke gjennomslag for, noe som skapte en situasjon på kontoret hvor kommunalt ansatte ikke opplevde seg hørt; ”i NAV blir alt tredd nedover fra toppen... de ønsker ikke at vi skal ha noen meninger”); at deres kompetanse ikke ble utnyttet og verdsatt (jeg så... hvor det bar, og tenkte at nå forsvinner faget... og at jeg vil miste min identitet som sosialarbeider”); Merkantile stillinger ble omgjort til saksbehandlerstillinger (”Vi fikk ikke ”kred” for utdannelsen vår... Før hadde man ikke fått jobb i sosial uten å ha utdanning”); saksbehandlere måtte gjøre merkantile oppgaver og ble sammen med mottaksarbeidet oppfattet som misbruk av høyt utdannet arbeidskraft (”jeg har ikke tatt utdanning for å printe ut søknadskjemaer”), og som å ta fokus fra brukeroppfølgingen (”friheten til å følge opp brukerne på skole, hjemmebesøk og arbeidsplasser”). Det var en opplevelse av å måtte gjøre noe man ikke kunne (statlige tiltak), og ikke å få utnyttet det man faktisk kunne (oppfølging av brukerne), men også av utilstrekkelighet i forhold til nye statlige dataverktøy (”Vi følte at vi var lavere enn dem, fordi vi ikke kunne ”NAV-systemet”).

Det er i denne sammenhengen fagutvikler og HUSK Agder skal intervensere, men hvor deres primære erfaring er knyttet til en kommunal virkelighet, mer enn til statlige styring, inntektssikringsordninger og tiltak.

Fagutviklingen på kontoret.

I det følgende vil vi trekke frem de erfaringene som informantene selv understreker når de blir spurt om hva fagutvikler har bidratt med inn i kontoret. I tillegg foreligger det halvårlige og detaljerte rapporter om ulike tiltak og aktiviteter, både til HUSK Agder, og til Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt.

Gjennomgang og samling av rutiner – Rutinehåndbok

Fagutvikler fortalte at en tidlig arbeidsoppgave høsten 2009 var å gå gjennom, strukturere og dokumentere ulike rutiner innenfor det sosialfaglige området. Dette var noe sosialtjenesten hadde ønsket å gjøre lenge: Rutinene fantes ”i hodene på de fagansatte” forteller fagutvikler, og ønsket å ”samle dette... til ett dokument, og laget en oversikt”. Fra 2010 rapporterer fagutvikler at det arbeiders ca en dag pr uke med rutinehåndbok. Det var imidlertid en utfordring at det ikke ble tid til sammen å bestemme hvilke rutiner som skulle gjelde.

Det var også en utfordring å sørge for at rutinene ble tatt i bruk. Planen var at gjennomgangen av rutiner skulle tas opp på ”saksmøter”, der kommunalt ansatte drøftet sine saker. På grunn av tidspress og prioritering, fikk ikke fagutvikler anledning til å gjøre dette på saksmøtene, og det ble avgjort at rutinene skulle drøftes på fagmøtene, hvor hele kontoret var til stede. På hvert fagmøte skulle en rutine tas opp og drøftes. ”Slik skulle alle involveres... i rutinearbeidet, slik at det blir en integrert del av det daglige arbeidet og internkontrollen” skriver fagutvikler. Lenge handlet det om å diskutere rutinene på kommunal side. Dette ble opplevd som ”unaturlig” for statlig side. Det skulle derfor prioriteres en kommunal og en statlig rutine på annethvert møte, samtidig som fagmøtene ble utvidet med en halv time.

Resultatet var svekket oppmøte, men ifølge NAV leder var ideen om å se på statlige og kommunale rutiner sammen god. De ble for eksempel oppmerksomme på at det fantes kommunale og statlige rutiner når det gjaldt vold og trusler. Og at oppfølgingsrutiner kunne bety svært forskjellige ting for

statlige og kommunalt ansatte; ”noen har oppfølging ved å sende en sms til en arbeidssøker, andre har samtaler tre ganger i uken”. Kommunalt ansatte sier at det å jobbe med rutiner har glidd inn i den daglige jobbingen: ”Jeg har brukt den (les rutinehåndboka), og nå på saksmøter, så snakker vi om at – dette må vi få inn i rutinehåndboka”. Samtidig synes flere av de statlige ansatte at det var synd at fagutvikler ikke hadde kompetanse til å ta ansvar for, å samle og utvikle også de statlige rutinene.

Brukerundersøkelse

Høsten 2009 ble det planlagt brukerundersøkelser, hvor fagutvikler skulle følge brukere av sosialtjenesten og flyktningtjenesten. Tre brukere ble intervjuet 3 ganger i løpet av ett år. I tillegg ble to brukere intervjuet en gang. Hensikten var å fange opp hvordan brukerne har opplevd overgangen til NAV-kontoret (dvs. før og etter åpning av NAV-kontoret). Noen av dataene er bearbeidet i en rapport fra fagutvikler, andre er oversendt en forsker på UiA for videre utvikling. Brukerundersøkelsen med sosialhjelpsmottakerne var godt oppmuntret fra prosjektleder i HUSK, Delprosjekt 2, som har understreket verdien av at brukernes erfaringer ble dokumentert og nedskrevet, og som også har vært en aktiv rådgiver og veileder i skriveprosessen. NAV-leder synes det var positivt at fagutvikler hadde satt seg inn i mye av bakgrunns materialet om NAV-reformen, og ønsket å jobbe for hvordan man kan realisere mål i praksis. Fagutvikler selv mener hun har fått mye igjen for dette arbeidet ved at hun klarer så hvordan NAV-reformen kunne kobles opp mot sosialhjelpsmottakerne behov og ønsker. Et resultat av arbeidet synes å være oppdagelsen av MI (Motivational Interviewing), som fagutvikler senere introduserer for kontoret.

Kommunal kompetansepakke

Fagutvikler var med å sette fokus på ”Den kommunale kompetansepakke”, som var et svar på den statlige kompetansepakken som kom med NAV-reformen. Den kommunale kompetansepakken besto av heldagsseminarer, med tema om²⁸ sosialtjenesten, flyktningtjenesten, rus og gjeldsrådgivning. Samlingene besto av en blanding av eksterne forelesninger og casediskusjoner. Den kommunale kompetansepakken var, i likhet med den statlige kompetansepakken, tiltenkt alle ved kontoret. Deltakelsen fra de statlige ansatte var imidlertid liten, sier fagutvikler.

Fagarenaer/faglunsjer

Fagutvikler tok også initiativ til å skape felles fagarenaer, med fokus på relasjonen til eksterne samarbeidspartnere. Hver uke har fagutvikler arrangert faglunsj. Her har fagpersoner og eksterne blitt invitert til å ta opp/belyse ulike tema. Det har blant annet blitt arrangert møter hvor HUSK prosjektleder har lagt frem resultatene fra en studie om ”kritisk refleksjon i arbeidet med bruker”.

Kontoret gjennomførte også fokusgrupper knyttet til det såkalte *begrepsprosjektet* som veilederen til fagutvikler (Prosjektleder delprosjekt 2) var ansvarlig for, og som vakte interesse for flere NAV-kontor²⁹. Her møttes ansatte fra alle de tre tidligere etatene på jevnlig basis for å diskutere hvordan man definerte ulike begrep som sto sentralt på kontoret. Dette har gitt forskeren kunnskap om ansattes forståelse og virkelighet, men også gitt ansatte forståelse hvor ulikt innhold man legger i ulike begreper. Enkelte ansatte følte de leverte (”mat til en bok”) mer enn de fikk tilbake, men stort sett synes begrepsprosjektet å være et eksempel på et faglig samarbeid som begge parter har hatt utbytte av.

²⁸ Jfr Rapport fra HUSK-Songdalen, ”Forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i NAV, Høsten 2009.

²⁹ Kilde: Bruk av begreper om praksis i NAV/Sosial-tjenesten. Likhet og ulikhet i forståelser.

Samlingene og faglunsjene har også vært opplevd som nyttige fordi man ble kjent med samarbeidspartnerne, og utvekslet erfaringer og kompetanse på tvers. For noen var det gammelt nytt, men nyansatte satte pris på presentasjonene. Også mer erfarne veiledere sa de satte pris på å få informasjon om andre tjenester. NAV-leder mente at fagutviklers arbeid hadde vært avlastende for kontoret, og at det faglige arbeidet var blitt mer strukturert.

MI-samtaleteknikk

Fagutvikler tok initiativ til, og organiserte et MI-kurs for samtlige ansatte på Nav Songdalen og et annet kontor. Initiativet ble støttet av veileder fra HUSK Agder.

MI (motiverende intervju) er en teknikk som mange har fått opplæring i, innenfor NAV. Motiverende intervju (MI) beskrives som en målrettet, klientsentrert samtalemetode for fremme indre motivasjon og atferdsendring, samt bistå ved endringsprosesser. MI ble opprinnelig utviklet med utgangspunkt i klinisk arbeid med mennesker med rusmiddelproblem, og inngår nå i en rekke behandlingsprogrammer innen rusvernet, samt i arbeid med annen helserrelevant atferd, som f. eks: spiseforstyrrelser, gambling, røyking, endring av kosthold og fysisk aktivitet. Man legger i metoden vekt på samarbeidet mellom klient/pasient/bruker og den profesjonelle hjelper, og samarbeidet må baseres på den motivasjonsgrad som klienten faktisk har³⁰.

Fra "begge sider" i kontoret ble dette nevnt som den største "gevinsten" av fagutviklingsstillingen, og at hun her hadde bidratt med noe "som virkelig kom til nytte".

Flere ting blir trukket frem:

Mange, ikke minst statlig ansatte, opplevde å ha fått aha-opplevelser gjennom å ta i bruk en ny metodikk: For eksempel det å bruke "en skala": Man trengte ikke å spørre brukerne om det var "motivert for å jobbe". Det ga mindre informasjon enn om samme brukeren blir spurt på en skala fra 1- 10 hvor motivert man er for å jobbe. Det ble også opplevd som motiverende, og å gjøre jobben mer interessant, at man ikke bare skulle bruke samtalen til å fremskaffe opplysninger (saksorientert), men bruke den til å skape endring (for eksempel i retning arbeid). En statlig ansatt informant sa under intervju: "Jeg synes det var bra å stille åpne spørsmål, og lære ulike teknikker. Jeg har ikke hatt så fokus på å dra frem endring, så det var fint å bli bevisst på dette og bruke kommunikasjon som hjelpemiddel. Jeg har hatt for lite fokus på endringen... Vi må jobbe mer med empati, og det med å få inn positive aktiviteter".

I tillegg bidro kurset til kulturbygging og ble en felles erfaring på tvers av skillelinjer. "Jeg synes dette var helt fantastisk! Ikke bare at det var MI, men at vi var enige alle om å gå på dette. Det var veldig samlende. Vi skulle jo bli ett kontor for enhver pris, men nå skjer det mer naturlig, og ikke sånn – nå skal vi være sammen og bli-kjent-opplegg. Vi trengte dette veldig, og det var så fint at vi fikk bruke tre fulle dager. Det er mye mer fellesskapende enn om vi måtte utlevere oss".

For NAV-leder var kurset nettopp en del av en slik kulturbyggingsstrategi: "Jeg ønsket å sende hele kontoret for å bygge en ny plattform, sette fokus på brukerne og jobbe fremover, og lage handlingsplaner, aktivitetsplaner og skape motivasjon, og få brukerne videre".

³⁰ <http://www.hint.no/content/pdf/19645>

HUSK og NAV på kollisjonskurs?

Selv om disse intervensjonene enkeltvis og samlet kan være fornuftige, har de vært preget av fagutviklers mandat i HUSK-prosjektet, og forankringen i sosialtjenesten og i kommunal virkelighet. At dette også lenge har preget mottakelsen av prosjektene, og av fagutviklingsprosjektet som sådan, synes å være en ukontroversiell observasjon. Lenge synes det å ha vært en felles oppfatning av at målsettingene til HUSK-prosjektet og til fagutvikler og målsettingene til NAV, i praksis har vært i konflikt, dvs. at hvis man lykkes med HUSK målsettingene ville dette konkurrere med måloppnåelse på det statlige området og visa versa. De følgende sitatene tydeliggjør situasjonen på kontoret ¾ år før vi besøkte dem mars 2011. Her sees satsingen på fagutvikling som en strategi for styrke sosionomenes og kommunalt ansattes rolle i NAV. Som det vil fremgå i neste avsnitt var denne argumentasjonsstrategien betydelig svekket, for ikke å si forlatt da vi besøkte kontoret.

Fra kommunalt ansattes side ble fagutvikleren oppfattet som en som "jobbet for å redde sosionomene, for at vi ikke skulle røres": Fagutvikler hadde kommunal bakgrunn og "hjertet sitt der" og kunne tale... kommunenes sak": "Vi var vant til at det ble lagt vekt på hva vi mente, men her ble alt bare bestemt. Bare at vi hadde meninger, var negativt". Derfor "var det nyttig" å ha en som "kunne si fra om hva vi fra kommunen skulle gjøre": "Det har nok vært et stort ansvar, men det var rett personen som fikk jobben av oss...(hun) var opptatt av at vi skal bli hørt": "Vi har holdt på vårt HUSK-prosjekt. Det ble vår mulighet til å ivareta vår kompetanse. Det trodde vi også var en del av hensikten med HUSK, å ikke ta noe for gitt".

Fra statlig ansattes side ble tilsvarende opplevd, dvs. at fagutviklingsstillingen var en strategisk anledning for sosial side å posisjonere seg vis a vis staten. Bildet ble forsterket av at fagutvikler også en periode var tillitsvalgt for FO, og at FO ble assosiert med synspunkter som var skeptiske til NAV. Det kunne følgelig bli opplevd som uklart om det var fagutvikler eller tillitsvalgt som uttalte seg. Det var heller ikke statlige oppgaver, rutiner og erfaringer som lå til grunn for intervensjonene fra fagutvikler, men kommunale. Dette gjorde at fagutvikleren og fagutviklingsarbeidet kunne forstås som en del av "en profesjonskamp (hvor) sosionomene var redde for å miste sin identitet som sosionom og aksept for (sin) fagkompetansen".

Lignende resonnementer gjennomføres fra NAV-leder, som for øvrig selv hadde sosialfaglig bakgrunn, og lang fartstid fra trygdeetat og som leder for et annet NAV-kontor: Det foregikk en profesjonskamp på kontoret og hvor man måtte "være sosionom, for å drive godt faglig arbeid. De med 20 års erfaring, gjorde ikke godt nok arbeid". Dette preget også fagutviklingsarbeidet, noe som ifølge NAV leder ble helt feil: At det bare skulle utvikles sosiale tjenester ved kontoret. At dette skulle være en særordning, og at det ikke skulle "fagutvikles", med utgangspunkt i de andres kompetanse". Dette utgangspunktet ble også opplevd som konfliktskapende: "Jeg strevde med dette, og sa at jeg ikke kunne ha gående et prosjekt i kontoret som er kime til konflikt mellom stat og kommune. De statlige oppfattet HUSK Agder som et kommunalt prosjekt, og i praksis ble det ekskluderende, at deres kompetanse ikke er anerkjent, og at noen tenker mer "rett" enn andre". "...Det går ikke an at vi skal utvikle bare sosialtjenester, når vi skal utvikle NAV. I mitt hode er det ulogisk at man bare har en fagutviklingsstilling på sidsiden, og ikke på alle tre".

Prosjektleder (for delprosjekt 2) er også tydelig på at NAV-kontoret til tider ikke var så velvillig innstilt til samarbeidet, og at ikke bare fagutvikler, men også prosjektleder ble assosiert med kommunal side i NAV. Dette skyldtes at prosjektlederen (og følgelig HUSK-prosjektet) ble oppfattet som å ha støttet

kommunal side i konfliktene i forbindelsen med åpningen av kontoret, ved å ønske en organisasjonsmodell som tydeligere signaliserte sosialtjenestens plass og fag i det nye NAV, og ved å argumentere mot at sosionomene skulle utføre oppgaver de ikke hadde faglig kompetanse til å ivareta ("det var utopisk"). "Jeg ble identifisert med sosialtjenesten, og dens plass i NAV", sier prosjektleder og noe som resulterte i at prosjektlederen etter hvert gikk inn i en støttefunksjon for fagutvikler, og hvor de i fellesskap ble enig om å "ta det med ro". Fagutvikling krever ufattelig mye kompromiss og velvilje, ifølge fagutvikler, og vi kom ikke så langt som vi ønsket..."

Også fagutviklers fortelling reflekterer mange av de samme fenomenene: "...det startet med at vi ville bevare det sosialfaglige innad i NAV, så det ikke skulle bli spist opp, men jo mer jeg jobbet med dette jo mer upopulær ble jeg". I perioden like før og etter åpning av kontoret hvor det var ansatt en midlertidig leder ble det også avholdt møter mellom fagutvikler og NAV-leder og hvor man ble enige om å tone ned begreper som "sosial tjeneste" og "sosialt arbeid". Dette ble opplevd som vanskelig. Tradisjonelt sett var sosial side vant til og ble også kreditert for å komme med egne meninger. Evnen til ikke å være redd for å komme frem med egne meninger, var i følge fagutvikler nettopp en årsak til "jeg fikk denne rollen i NAV. At jeg står på var helt vanlig for oss". I stedet ble man oppfattet som lite konstruktiv, og som å være negative til reformen.

Det har skjedd endringer.

Situasjonen da vi besøkte kontoret mars 2011, avviker fra situasjonsbeskrivelsen over, som var sterkest innledningsvis. Det har skjedd positive endringer på kontoret, ikke minst hos kommunalt ansatte, men også hos statlige ansatte og for daværende leder. Samtlige er av den oppfatning at både fagutvikler og prosjektleder/veileder fra HUSK Agder, nå hadde en mer inkluderende tilnærming, dvs. at sosialfaget måtte gå inn i fagutviklingen sammen med de andre fagene ved kontoret.

Kommunalt ansatte førte blant annet endringene tilbake til at de ansatte på kontoret var blitt bedre kjent; at de foreslåtte endringene var blitt mindre radikale enn foreslått ("vi...har...fått tilbake mye av det vi hadde... altså mer spisset. Jeg er ikke redd nå lenger. Vi vet at vi skal fortsette litt sånn som før"; at man så nytten av flere statlige tiltak, og at det var blitt kortere vei for å ta dem i bruk. Flere understreket at man i større grad var blitt ett kontor nå, og at man ikke følte det samme behovet for å være i forsvar eller tale kommunenes sak.

Statlig ansatte mente også de var på vei, og viser til arbeidet i oppfølgingsteamene hvor de jobbet med alle brukerne med et klart fokus på arbeid og aktivitet. "Vi har ikke bare fokus på arbeid og aktivitet" slik de kommunalt ansatte har hevdet, heter det "vi har beveget oss". Endringen føres blant annet tilbake til erfaringene med kurset "motiverende intervju".

Endringen kom også tydelig til uttrykk i prosjektleders/veileders endrede forståelse av tilnærming til fagutviklingsoppgaven: Det var min første tanke med prosjektet før NAV [å få utvikle sosialtjenesten], men nå med ny leder, ser jeg at det må gagne statlig side også. Det er viktig for å enes, og for å oppnå hensikten med NAV. Så nå når det er fagsamlinger, blir det spurt etter tema som er relevant for begge sider, som taushetsplikt, søknader osv...."ikke bare med fagutvikling i sosialtjenesten i NAV, men med fagutvikling i hele NAV". "Nå har jeg sett at sosialt arbeid ...ikke...taper... på dette (les samarbeidet med staten)", sier prosjektleder/veileder fra HUSK Agder. Det sosialfaglige arbeidet er en ressurs inn i NAV; og kompetansen de andre har, er en ressurs for sosialt arbeid, uten at noen

mister identiteten". Det er ikke sosialt arbeid som er det viktigste for fremtiden, men at brukerne får best mulig oppfølging. Og det får de ikke ved bare å tenke enten kommune eller stat, men ved å tenke begge deler.

NAV-leder syntes dreiningen fra å tenke fagutvikling som utvikling av sosialsiden, til å tenke fagutvikling av hele kontoret var riktig. Da kunne den tidligere bekymringen for at fagutviklingsstillingen skulle bidra til å splitte kontoret, erstattes av en opplevelse at stillingsressursen i større grad kan bli en ressurs. Ut fra vår empiri er det ikke lett å si hvor dypt disse endringene stikker, selv om retningen virker entydig. Det er heller ikke lett å avgjøre på hvilken måte fagutviklingsstillingen og HUSK samarbeidet har bidratt til endringene.

Flere faktorer trekkes frem: Tiden som går og at man blir kjent med hverandre synes viktig for at man erfarer og oppfatter hverandre annerledes. Gjennom dette kjennskapet blir også komplementariteten mellom stat og kommune tydeligere. At de organisatoriske endringene ble mindre enn opprinnelig tenkt ("respesialisering") synes å være en annen faktor. Samtidig synes fagutviklingsarbeidet også å ha bidratt til dette særlig gjennom fagseminarene og MI-kurset som forente samtlige ansatte på kontoret.

Samtidig var det flere hendelser som bidro til at fagutvikler/HUSK også måtte endre oppgaveforståelse:

At NAV Lillesand avsluttet samarbeidet med det regionale HUSK-prosjektet, ble av flere informanter oppfattet som et resultat av at de der "sto på for det sosialfaglige arbeidet" innad i NAV-kontoret. Denne hendelsen må sies å ha påvirket både fagutvikler og daværende NAV-leder, ved at fagutvikler gikk "stillere i dørene" og ved at daværende NAV-leder ble tydeligere på at det måtte komme noe ut av stillingen. Som følge av konfliktene og uroen som oppsto i organisasjonen og fagutviklers samtaler med midlertidig leder på vårparten 2010 valgte fagutvikler etter hvert å innta en lavere profil, og tone ned det snevert sosialfaglige aspektet ved stillingen.

I tillegg er det grunn til å tro at NAV leder med sin bakgrunn, ideer om fagutvikling og visjon for kontoret har hatt en påvirkning til at man har tilnærmet hverandre. Nåværende NAV-leder, som begynte 1. juli 2010, opplevde innledningsvis at det var splitting mellom statlige og kommunalt ansatte. Leder kom fra en stilling som leder for tre små NAV-kontor, hvor man var langt på vei i å realisere mål i følge leder. Overgangen var dermed stor, til et såpass "delt" kontor. NAV-leder (ansatt 1.7.2010), er sosionomutdannet, har jobbet som sosialkurator, og har lang fartstid fra både fra trygdeetaten (saksbehandler og trygdesjef) og som tidligere NAV leder. Her hadde hun selv opplevd hvordan reformen tjente brukerne, og hvordan sosialfaget lå til grunn for arbeidet: "De som snakker om enten statlige eller kommunale ytelser, skjønner ikke sammenhengen i NAV. Det helhetlige perspektivet, med bolig, økonomi, barn og familie må komme først, og så tiltak eller arbeid. Det er en gåte at man har disse skillene når det er brukerens behov som bestemmer dette".

I dette ligger at man må tenke fagutvikling av hele kontoret for å få til gode løsninger for brukerne. Fagutvikling kan ikke innebære at man skal sikre eller utvikle sosialfaget i NAV." I mitt hode er det sånn, at når man jobber i NAV, så har alle en ryggsekk der alle virkemidler ligger klare, og så plukker vi ut det som er nødvendig, både fra stat og kommune for å gi riktig tiltak og ytelse".

Avsluttende refleksjoner

Det er flere forhold som bidro til å gjøre fagutviklingen og fagutviklingsstillingen utfordrende i Songdalen. Flere av de forholdene vi trekker frem peker ikke direkte tilbake på egenskaper ved fagutvikler eller andre enkeltpersoner, men på de institusjonelle forhold som de inngår i, og som preger deres erfaringer. Utfordringene ved Songdalen kan slik sett sies å handle om hva som skjer når posisjoner og roller fra ulike institusjonelle systemer møtes. Et slikt fugleperspektiv kan skape forståelse, men gjør det ikke nødvendigvis enklere i en krevende hverdag å leve med, enn si håndtere disse utfordringene.

Det er spesielt viktig å huske på at hele oppstarten av NAV-kontoret var preget av hyppige lederskifter (3 stk i løpet av et år) og at mange oppgaver dermed ble liggende uavklarte, samtidig som 2010 var et veldig krevende år for NAV-kontorene ved at innholdsreformen (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger, kvalifiseringsprogrammet) kom med full styrke samtidig som kontoret skulle finne sin nye organisasjonsform. At kontoret ikke hadde en NAV-leder som var med å prege fagutviklingsstillingen fra start, fikk konsekvenser for at stillingen ikke fikk det samme festet innenfor organisasjonen, som i de kontor som hadde ledere som var involvert i søknadsprosessen.

Det er viktig å påpeke at fagutviklingsstillingen ble etablert allerede før kontoret åpnet, og at fagutvikler da ble ansatt i sosialtjenesten. Kommunene hadde vært pådriver for at fagutvikler søkte, og så vel HUSK-miljøet, kommunen og fagutvikler hadde en klar forståelse av dette prosjektet var et prosjekt for å sikre sosialfagets rolle i NAV. Fagutviklers sosionombakgrunn og erfaring fra sosialtjenesten og kommunalt barnevern svekket ikke dette inntrykket.

Dette gjorde at prosjektet lett kunne oppfattes som et prosjekt for fagutvikling av sosialfaget og ikke av NAV. Samtidig ble også den kommunale forankringen knyttet til en manglende interesse for og kunnskap om statlige styringssystemer og ansatte, samtidig som man kunne ha sterke oppfatninger om hva man gjorde på statssiden: "Man blir abstrakt og fjern fra virkeligheten når man jobber i høyskolen over tid. Alle vet at NAV ikke akkurat er som i festtalene, men du er nødt til å være der... for å se utfordringene vi har", ble det hevdet fra en informant på kontoret.

Den sterke kommunale koblingen kom også til uttrykk i at det overordnede ansvaret for fagutviklerstillingen ble delt mellom HUSK og NAV-kontoret, og hvor HUSK hadde det faglige ansvaret, mens NAV hadde det administrative ansvaret for stillingen. Dette bidro antakelig til manglende forankring av stillingen internt på NAV-kontoret, og til diskusjoner om mandat og oppgaver.

Samtidig kom den kommunale forankringen også lenge til uttrykk i de prosjektene som ble gjennomført, og hvor innretting og deltakelse i hovedsak kom kommunalt ansatte til gode, eller ikke utløste tilstrekkelig interesse/ble opplevd som relevant nok av de statlige ansatte. Samtidig ble de faglige arenaene og MI kurset betraktet som viktige hendelser for kontoret. De var også en diskusjon om fagutvikler skulle bidra i daglig drift eller ikke. I mandatet het det at fagutvikler skulle holde seg oppdatert i det daglige arbeidet på NAV-enheten, i den grad det bidro til arbeidet i fagutviklingsprosjektet. Det ble valgt en linje der fagutvikler ikke skulle gå inn i daglig drift ved kontoret for ikke "å bli spist opp". Dette valget bidro til at fagutvikler "havnet litt på utsiden" av kontoret.

Disse utgangsbetingelsene hindret likevel ikke læring og endringer i forlengelsen av fagutviklingsstillingen. Ikke minst synes det å være en tendens at HUSK-miljøene, fagutvikler og til dels at de

kommunalt ansatte er blitt mindre redd for å miste egen faglige identitet og oppgaver, enn det de innledningsvis var. Dette kan skyldes at endringene ikke har blitt så radikale som de var forespeilet i starten, men det kan også skyldes større innsikt i komplementariteten mellom statlig og kommunalt ansattes kompetanse og virkemidler. Fra HUSK Agder og fagutviklers side synes tendensen og gått fra en redsel for fagutvisking og en forståelse av fagutvikling som en strategi for å motvirke dette, til en forståelse preget av fagutviding og hvor hele NAV-kontoret må være gjenstand for fagutviklingsarbeidet.

Dette kan betraktes som betydelige resultater i lys av hvor krevende møtet mellom fagutvikler og NAV var, tidlig i prosjektet, og hvor det at fagutvikler "har en kritisk røst... fort oppleves som illojalitet i NAV-systemet". Opplevelsen kan antakeligvis sees i lys av de omstillings- og produksjonskrav NAV står overfor, og som gjør at de tiltak som iverksettes direkte opplevdes som å understøtte kontorets utviklingsoppgaver hvis de skulle oppleves som nyttige. Dette ga dårlige vilkår for kritikk som reiser spørsmål som tar oppmerksomheten vekk fra den konkrete oppgaveløsningen, og oppleves som å skape splittelser, eller ønsker å reversere, allerede vedtatte løsninger. Faren ved en slik tenkning er at den prinsipielt sett kan innebære at nødvendige spørsmål ikke stilles og at læring ikke skjer.

NAV Songdalen – status pr februar 2012

Ved NAV Songdalen har fagutviklingsstillingen blitt faset ut, mens en fagutviklingsstilling ved NAV Kristiansand, er inne i samarbeidet med Universitetet i Agder, og kom med etter at NAV Lillesand avsluttet sitt prosjekt. Fagutviklingsstillingen i Kristiansand har spesielt blitt benyttet til en satsning på *barnekontakter*. Dette er NAV ansatte (fra statlig og kommunal side) som skal holde et blikk på barna, i forhold til alle problemstillinger brukerne har; ved inntektsreduisering som følge av arbeidstap, psykiske problemer eller annen alvorlig sykdom hos voksne, etc. Barnekontaktene har gjennomgått et eget kurs, og lært bl.a hvordan man kan tilnærme seg forhold rundt barn – og stille gode spørsmål - på en verdig og god måte som skaper tillit. På dialogmøtet 15. februar lå det stor vilje fra både UiA og NAV Kristiansand om et videre samarbeid, spesielt rettet mot studietilbudet ved Universitetet. Master i velferdsstudier, var planlagt å ta høyde for de store endringene som har skjedd i forbindelse med NAV reformen. Det arbeides for tiden med å få til et "Praksis NAV", etter samme modell som Praxis Sør". Hver enhet stiller med en viss sum, og planen er at man kan fortsette å holde et fokus på fagutvikling innenfor dette nettverket.

8. NAV Sola

NAV Sola åpnet 29. april 2009. Ett år før åpningen av NAV-kontoret, var ansatte fra alle etatene samlokalisert i bygningen de nå holder til i, da under ledelse av sosialsjefen. NAV-kontoret har i dag en leder og tre fagledere. Omorganiseringsprosessen i forbindelse med NAV-reformen beskrives fra samtlige informanter som å ha vært svært omfattende og tidkrevende.

Fagutviklingsprosjektet ble etablert samtidig som integreringsprosessen, så her, som ved de andre kontorene, var det vanskelig å skille klart mellom utfordringer i prosjektarbeidet, og utfordringene i omorganiseringen av kontoret.

Bakgrunnen for fagutviklingsprosjektet

Søknaden om fagutviklingsstilling ble sendt fra HUSK Stavanger 14.8.2009.

Formålet med søknaden var å opprette en kompetanseenhet i NAV-kontoret (Sandnes og Sola) for å "styrke samarbeidet mellom HUSK Stavanger og NAV gjennom tilrettelegging for utvikling av mer kunnskapsbasert praksis".³¹ HUSK Stavanger hadde gode forutsetninger for dette siden deres forsknings- og utviklingskompetanse, ifølge søknaden, handlet om brukermedvirkning, utvikling og konsekvenser av NAV og implementering av kunnskap. Det opplyses videre at HUSK hadde "gjort et godt forarbeid, slik at vi har god oversikt over kunnskapsbehovet på det nyetablerte, lokale kontoret".

Hovedmålet for prosjektet var å oppnå forsvarlige tjenester for brukerne. Dette skulle skje gjennom at NAV-kontoret fra starten hadde fokus på å levere tjenester, på hva det krevet av strukturer, roller, kompetanse og av samhandling internt og eksternt. Som delmål oppgis: 1) Fokus på læring og utvikling som grunnlag for god tjenesteutøvelse, og 2) Utvikle arenaer for kritisk refleksjon i forhold til fagutøvelse. Prosjektet skal videre bidra til kunnskapsbasert praksis, blant annet gjennom konkretisering av praktikernes "tause kunnskap": Hva gjør du, hva har du erfart, hva bygger du det på.

I søknaden ble det lagt vekt på å bygge opp en prosjektorganisering hvis "rammer ... er fleksible og løse nok til å utvikle en organisasjonskultur som evner å utvikle ny kunnskap" samt en organisasjonskultur "som preges av "slik-kan-vi-gjøre-det", og ikke som vektlegger "slik-skal-vi-gjøre-det". Det skal være en organisasjonskultur som inviterer til aktiv deltakelse, tåler og takler flertydighet, individuelle forskjeller og konflikter".

Prosjektet i Stavanger-regionen ønsket å "utvikle et felles, faglig ståsted gjennom veiledning, opplæring og oppfølging av ansatte", og skape en arena for kritisk refleksjon, som skulle føre til faglig utvikling og forsvarlige tjenester: "Vi må skape rom for undring, spørsmål og refleksjon som en motvekt til hverdagens fokus på raske konklusjoner og handling ut fra kravene til resultater og rapporteringer", heter det i søknaden. Arenaen skulle inkludere både statlig og kommunalt ansatte, og personer med brukererfaring.

Ansaret for forsknings- og utviklingsarbeidet ble lagt til HUSK Stavanger. Det administrative ansvaret for stillingen ble lagt til NAV-leder.

³¹ Søknad til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra HUSK Stavanger, fra 14.08.2009

Fagutviklingsstillingen ble delt mellom en fagutvikler som allerede jobbet på NAV-kontoret i en 50 % stilling som flyktningkonsulent (heretter fagutvikler NAV), og en fagutvikler som ble ansatt i HUSK Stavanger (heretter fagutvikler HUSK). Begge hadde sosionombakgrunn, og betydelig sosialfaglig erfaring. Fagutvikler NAV hadde erfaring fra HUSK samarbeid fra det tidligere sosialkontoret i kommunen, og den gamle lederen fra sosialkontoret oppfordret henne til å søke på stillingen.

På grunn av lederskifter i starten sier NAV-leder at hun ikke helt visste hva det innebar å være med på prosjektet, eller om kontoret kunne makte det ved siden av vanlig drift. Hun opplevde at hun gikk inn i en prosess som allerede var satt i gang og drevet av nabokommunen; NAV Sandnes var "storebror" i forhold til Sola, og hovedinitiativtaker, og NAV Sola ble med. Den tidligere sosialsjefen i kommunen (nå fagleder sosial), samt den som skulle få stillingen på NAV-kontoret, hadde tidligere samarbeidet med HUSK. I tillegg ønsket, ifølge leder, fagutvikler dette; hun var "veldig interessert i universitetet. Jeg ville lage en god jobb for henne, og samtidig beholde hennes kompetanse på flyktninger".

Fagutviklingen på kontoret.

Tøff oppstart

Opprettelsen av en prosjektgruppe har stått sentralt i forsøkene på å sette i gang et utviklingsarbeid ved kontoret. Den skulle danne basis for godt samarbeid, brukerinvolvering og refleksjon i praksis. I starten ble møtene i prosjektgruppa kjørt sammen med Sandnes NAV, og ledet av fire fagutviklere - 2 fra hvert av kontorene. HUSK-fagutviklers utgangspunkt for prosjektgruppearbeidet på Sola var Hummelvoll et.al. begrep om "praksisnær forskning" (Hummelvoll, Andvig og Lyberg 2010) : "Tanken var å komme opp med noen problemstillinger, prøve dem ut i praksis, beskrive og så evaluere, å så gå videre".

Arbeidet var i en tidlig fase preget av en rekke diskusjoner om hvem som burde inngå i gruppa. Burde det delta ledere, og i så fall hvem. Burde statlig ansatte være med i gruppa (HUSK fagutvikler mente at hvis staten ikke deltok, ville flere delta og det ville oppstå et "lettere samarbeidsklima"). Og når var riktig tidspunkt å trekkes brukerne inn? NAV ansatte ga uttrykk for at man burde "rydde i eget reir" (dvs. få NAV-kontoret til å fungere som NAV-kontor), før brukerne ble invitert inn. På vårparten 2010 besto prosjektgruppa både av statlig og kommunalt ansatte og brukerne var også med, til sammen 9 stk; de to fagutviklerne, fagleder for sosialtjenesten, fagleder for front (mottak), en ansatt fra langtidsoppfølging, to KVP-veiledere, og to rådgivere med brukererfaring fra HUSK-Stavanger.

Det viste seg imidlertid vanskelig å få til dette prosjektgruppeutviklingsarbeidet i praksis.

Da vi besøkte kontoret kom det klart frem at flere av informantene fra NAV-siden (både fra statlig og kommunalt ansattes side) opplevde samarbeidet så vanskelig at de fremdeles hadde vanskeligheter for å snakke om det. Flere mente at " HUSK" og "sosialt arbeid" var blitt skjellsord, eller ord man søkte å unngå å bruke. NAV-fagutvikler sa: "Sosialt arbeid skal du ikke snakke for høyt om i NAV... Vi har valgt å ikke verbalisere hva sosialt arbeid er, vi har styrt unna dette. Det er ikke avtalt, men det har skjedd litt etter litt, ubevisst, både innad i prosjektgruppa, og på huset".

Vi har ikke materiale til å kunne gi noen fyllestgjørende redegjørelse for spenningene mellom HUSK og NAV-Sola, eller årsakene til dem. I tillegg er konflikten nå historie. Det er likevel interessant å systematisere noen av de synspunktene medlemmer i prosjektgruppa og NAV-ansatte har hatt på

HUSK-prosjektet, fordi de illustrerer hvilken avstand som kan ligge mellom universitets- og høyskolemiljøer og praksisfeltet, og gi et bilde av hva som skaper denne avstanden.

Det er viktig å merke seg at tross skarpe karakteristikk skilles det tydelig mellom person og struktur. NAV-fagutvikler beskrives som å være i skvis mellom hensynet til HUSKs forventning om "handlingsorientert samarbeid, og om å utvikle kunnskap i praksis", hensynet til arbeidssituasjonen på NAV, og egen forståelse av det ikke er "noen motsetning mellom det å drive fagutvikling på hele kontoret, og det å ta utgangspunkt i sosialtjenesten".

Hvilke faktorer er det som ifølge NAV-veilederne ligger bak dette? Flere elementer understrekes.

For det første understrekes kompetansesituasjonen på kontoret. Sola hadde ikke hatt Aetat tidligere, og måtte bygge opp denne kompetansen. Mange veiledere var avgitt pga opprettelsen av forvaltningsenhetene, og nye var kommet. I tillegg kom nytt IKT-system og mange nye ordninger for å nevne noe. Det var i denne urolige situasjonen de ansatte skulle møte i prosjektgruppa for å diskutere "fagutvikling".

HUSK viste, ifølge veilederne, manglende forståelse for denne situasjonen. De skulle drive "handlingsorientert samarbeid, og... utvikle kunnskap i praksis", men var ikke særlig interessert i å sette seg inn i den praksis som preget de ansattes arbeidsvirkelighet. I tillegg manglet de kunnskap. De kjente ikke den gamle trygdeetaten eller den gamle arbeidsmarkedsetaten eller hva som preget den nye NAV-organisasjonen og hva de forsøkte å oppnå der. Videre ble de oppfattet som å identifisere fagutvikling med utvikling av sosialfaget og ikke med utvikling av NAV. De ble opplevd som kritiske til mange av de metodene og verktøyene som NAV benyttet, også til HPMT, som ble innført i KVP i kommunale tjenester, fordi metoden ble støttet av saksbehandlingsverktøyet Arena. Oppfølging via "datasystemer" opplevde NAV-veilederne at forskerne tok avstand fra. Veilederne opplevde også å bli møtt på en nedlatende måte av HUSK fordi de ikke hadde "de riktige holdningene", var "dårlige på samtaler", var "for lite kunnskapsbaserte", hadde "for stor avstand til teori og for lite refleksjon" mv.

Et forhold som i mange veilederes øyne bekreftet HUSK Stavangers avstand til NAV Sola var at de ved flere offentlige anledninger (konferanser, årsrapporter etc) - hadde gitt uttrykk for at NAV-kontoret ikke hadde møtt brukerne på en god nok måte. En episode inntraff på en formidlingskonferanse for HUSK-Stavanger hvor NAV Sola ble fremstilt som problemet for en bruker (lange ventetider), og HUSK som redningen. Episoden opprørte både statlig og kommunalt ansatte, fordi det ikke bidro til å fremme et godt samarbeidsforhold mellom HUSK-Stavanger og NAV-Sola. Kritikken ble tatt opp på et drøftingsmøte og i referatet blir kritikken langt på vei avvist fra HUSK-hold: "Nyanseringen i innleggene var godt ivaretatt", ble det hevdet, " tillegg til at det er del av HUSK sin egenart å utfordre og sette fokus på kritikkverdige forhold. Man må forvente at dette kan skape reaksjoner".³²

På den andre siden opplevde flere av deltakerne i prosjektgruppa at det var uklart hva fagutvikling egentlig var for noe. Prosjektet ble opplevd som "uklart", "diffust" og "svevende". Det var ingen plan, mål eller delmål. Likevel var det sterke forventninger om samarbeid og deltakelse, men uten at man skjønte hvordan forventningene kunne oppfylles. Videre var det som om rollene mellom NAV og

³² Referat drøftingsmøte i HUSK Stavanger-regionen 01.03.11

HUSK var snudd på hodet. NAV var til for å "bidra inn i HUSK-prosjektet", fagutviklerne var ikke interessert i å hjelpe "oss, med alle våre omorganiseringsproblemer".

Et viktig kjennetegn var den vekten HUSK la på refleksjon, hvor "småting ble blåst opp", og man "kokte suppe på spiker". En NAV-veileder karakteriserte forskjellen mellom HUSK og NAV på denne måten: "Vi er veldig forskjellige. Jeg liker handling. Jeg liker en problemstilling, og så løse den i løpet av kort tid... funker det ikke, prøver jeg ut noe nytt... De liker å bruke tid, og jobbe teoretisk. Jeg vil få det til for brukerne. De vil vite hvorfor. Det er kjekt at noen har den egenskapen... så lenge jeg får fortsette å handle. Det største problemet med HUSK har vært å se hvorfor vi skal holde på med å prate, uten at det skjer noe...". En annen veileder sier "Hadde det bare vært praktikere i (prosjekt)gruppen, hadde vi kommet mye lenger!"

Det ble også reagert på alle begrepene som ble brukt, og at man måtte ta i bruk "HUSK-ord", på noe de allerede holdt på med: "Vi kaller det å gå gjennom case, for *kollegaveiledning* eller opplæring i samtaleteknikk, og ikke "refleksjon over praksis", sier en informant. Endelig ble det referert til opplevelser av at HUSK-forskerne brukte NAV- Sola "som mat" for sine forskningsprosjekter. At ideer og innsikter som var produsert av ansatte, ble brukt av forskerne uten at de fikk honnør for det.

Slik finner vi en opplevelse fra NAVsiden av ikke å bli sett og anerkjent. I noen grad er det gjensidig: Universtiets-/Høyskolesektoren (HUSK) opplevde at NAV-ansatte ikke har villet prioritere prosjektarbeidet; at de ansatte ikke har kunnet være med på hele møter; at de ikke har villet bidra med noe utover møtene; at de ikke er blitt invitert inn i prosesser; at prosjektgruppa (bortsett fra fagutviklerne) har vært lite synlig i presentasjonene av fagutviklingsprosjektet; og at ansattes deltakelse i "kunnskapende nettverk" ble lagt på is.

For HUSK-fagutvikler har dette vært en krevende situasjon. Hun har skullet være brobygger mellom HUSK og NAV, samtidig som det tok tid før hun forsto hvor presset de ansatte på kontoret var. I ettertid sier hun at hun i denne situasjonen var naiv.

En bruker oppsummerer sine erfaringer fra prosjektgruppa på denne måten: "Jeg syns synd på alle i NAV... Nå har jeg nesten dårlig samvittighet hvis jeg skal snakke med min saksbehandler".

Krise og ny start

Sandnes NAV trakk seg fra prosjektet 30.4.2010, i virkeligheten noen måneder før. Da oppsto det en tvil om fremtiden for samarbeidet også på NAV-Sola. I årsrapporten fra HUSK Stavangerregionen fra 2010 står det at NAV Sola tok "en tenkepause". Det vises til et "oppvaskmøte", eller "et enten-eller møte" mellom NAV-ledelsen og HUSK-Stavanger, hvor det ble bestemt at et videre samarbeid var knyttet til at fagutviklerne klarte å konkretisere den videre innsatsen til konkrete tiltak/satsingsområder. Fagutviklerne fikk en frist til å komme opp med konkrete forslag til hva som skulle gjøres videre, som ledergruppen enten kunne si ja eller nei til. HUSK-fagutvikler utarbeidet et forslag til fremdriftsplan, konkretiserte 3 forslag, og NAV-fagutvikler godkjente planene. Planen ble så lagt frem for ledergruppen (NAV-leder og tre fagledere) og akseptert.. Prosjektgruppen ble delt opp etter de ulike satsningsområdene, slik at veilederne bare skulle møtes i delprosjektgruppene, inntil det ble et behov for at alle møttes. Resultatet av dette arbeidet har resultert i bedre samarbeidsforhold, og et prosjekt med en sterkere forankring i NAV og tydeligere oppgaver til fagutviklerne.

Det ble utformet tre satsningsområder: 1) Samarbeidsgruppe/Ungdomsteam. 2) Brukermedvirkning på systemnivå, og 3) Refleksjon i praksis.

Temagruppe 1 handlet om å undersøke a) Hvordan et kontor på størrelse med Sola kan finne en modell for hensiktsmessig organisering for å jobbe godt med de unge brukerne mellom 18 og 25 år; og b) søke å etablere et fast samarbeidsforum med de mest aktuelle samarbeidspartene i forhold til de unge.

Ungdom var et arbeidsområde hvor alle på kontoret kunne jobbe felles, og danne grunnlag for et utviklingsprosjekt for NAV, og ikke for HUSK. Ledelsen av satsingen var forankret på kontoret gjennom koordinator for kvalifiseringsprogrammet, og fagleder mottak.

Det var fra før av et ungdomsteam i Sola kommune som samarbeider med skole, arbeidsliv og politikere, og dette teamet ble invitert inn til NAV Sola: "Det var stor interesse for et fast forum", sier NAV-fagutvikler.

Det gjaldt å få oversikt over brukerne på arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sosialhjelpsmottak, kvalifiseringsprogrammet, se hva som er gjort fra før, hva de trenger, og hva vi har av hjelp å tilby". Hensikten var å samle virkemidler, både på statlig side, og lavterskel på sosialsiden. Det handlet om å få bedre oversikt, og bedre samarbeid skulle føre til hurtigere avklaring. Brukerne skulle forholde seg til mange NAV-veiledere, mange brukere hadde problemer det var vanskelig for veilederne å hjelpe dem med. Dette skulle det sees nærmere på. Temagruppen var i en oppstartsfase, og det er for tidlig å si noe om resultatet. Ifølge deltakere var det allerede kommet frem mye interessant rundt rutiner, og hvordan de kan forbedres/forenkles.

Målet for temagruppe 2 Brukermedvirkning på systemnivå var å:

- 1) Utvikle modeller for å komme i kontakt med brukere på en måte som kan gi viktige innspill til forbedring av tjenestene i NAV
- 2) Finne frem til et egnet brukerforum for unge
- 3) Komme med forslag til hvordan brukerutvalget kan videreutvikles i NAV Sola.

Det ble arrangert en brukersamling for ungdom fra 18-25 år, den 27. januar 2011. Det ble på forhånd sendt ut invitasjoner til 130 brukere. På tross av et betydelig forarbeid fra fagutviklerne kom det bare 7 personer på møtet. "Vi valgte ikke å ha noen med fra NAV på denne første samlingen, så de kunne snakke friere – uten NAV", sa en brukerrepresentant fra HUSK. Og legger til: "Men de hadde mange spørsmål om NAV som vi ikke kunne svare på". Av disse har 4 meldt seg til å være med videre, det har imidlertid ikke lyktes fagutviklerne å avtale et møte med dem.

Temagruppe 3 "Refleksjon i praksis" hadde ledergruppen klare innspill i forhold til hva som skulle skje, og ville selv stå ansvarlig for form og innhold.

Samme uke som vi besøkte kontoret ble det gjennomført gruppearbeid i fire tverrfaglige/etatlige grupper. Dette var en gruppestruktur som var satt ned tidligere, i forhold til arbeid rundt tema som arbeidsmiljø og sikkerhet. Nå ble disse aktualisert i forbindelse spørsmål knyttet til kompetanse og opplæringsbehov. NAV-leder ledet gruppearbeidet. "Vi [prosjekt/temagruppen] har fått i oppgave å finne ut hva vi trenger mer av når det gjelder dette tema, og hva vi mangler" sier NAV-fagutvikler. Det skal videre skrives ned forslag til hva det bør jobbes med videre.

En informant fra ledelsen sa at han ikke var glad i uttrykket "refleksjon over egen praksis". Det blir fort til at man sitter og lurer på hva som ligger i et ord, enn å komme til handling... Dette er jo noe vi gjør hele tiden.... Vi tar med saker vi har, og diskuterer dem. I ettertid er temagruppen døpt om til "En lærende organisasjon". Målet med gruppen er å skape en læring i organisasjonen NAV Sola ved hjelp av aktiviteter som fører til ønskede endringer, eller til en ny/endret forståelse. Kunnskapskartlegging og ønsker for "påfyll" ut fra behov, står sentralt.

Ny optimisme

Etter at de tre satsningsområdene ble utformet og akseptert av ledelsen påpeker samtlige informanter, også fagutviklerne, at det i dag var blitt et bedre samarbeidsklima: Det var ny tro på at det fantes en komplementaritet mellom HUSK-miljøene og NAV, og det ble sagt at de nye satsingene/gruppene var mer selvgående, førte til konkrete resultater og ga rom for viktige satsinger, ikke minst knyttet til ungdomsgruppa, som representerte noe nytt i forhold til hvordan det var før.

Avsluttende refleksjoner

Det var flere forhold ved dette prosjektet som skapte utfordringer innledningsvis:

For det første gikk ikke prosjektet inn som en del av den strategiske forankringen i ledelsen på kontoret. NAV-leder samtykket til prosjektet fordi det allerede var lagt føringer og premisser før hun ble ansatt, fordi fagsjef på sosialsiden (tidligere sosialsjef) som kjente prosjektet fra før anbefalte det, og fordi en viktig medarbeider ønsket å bli fagutvikler – og dette var en ansatt som leder ønsket å beholde pga hennes kompetanse. Delingen av det administrative og faglige ansvar mellom NAV og HUSK forsterker inntrykket av distanse.

Et annet sentralt trekk synes å være HUSK-Stavangers sterke vektlegging på utvikling av sosialtjenesten, i kontrast til eller opposisjon til den statlige delen av NAV-kontoret. Dette synes å ha gjort det vanskelig å få øye på hvordan fagutviklingen kunne være til nytte for den ikke-kommunale delen av organisasjonen.

Et tredje beslektet trekk synes å være distanse til de administrative og organisatoriske realitetene og den situasjonen man skulle intervensere i. Komplementariteten mellom forskning og praksis synes i liten grad å ha oppstått.

Når disse trekkene har oppstått samtidig, og kanskje forsterket hverandre, mistet fagutviklingsprosjektet en periode sin forankring og legitimitet på kontoret. Det er imidlertid viktig å presisere at etter at NAV-kontoret tok større grad av kontroll over prosjektet, og arbeidsdelingen i større grad har falt på plass, har samarbeidet blitt betydelig bedre.

NAV Sola – prosjektstatus pr februar 2012

Ved NAV Sola har svært mye endret seg, siden vi møtte i kontoret våren 2011, da kontoret var da preget av en urolig situasjon hva angår bemanning og ressurser i forbindelse med etableringen av det nye NAV-kontoret. Den opprinnelige prosjektgruppen ble etter hvert faset over i tre arbeidsgrupper, *Ungteam*, *Brukermedvirkning på systemnivå* og *Refleksjon over praksis*. Disse gruppene har jobbet frem metoder og løsninger som er forankret i resten av kontoret. Særlig forsøket "Åpen dør", dvs. et kontor hvor en rådgiver med brukererfaring møter brukere, sier NAV leder har fungert spesielt godt. Erfaringene med brukerrepresentantene (rådgivere med brukererfaring) etterspørres nå fra andre

enheter i kommunen. Kontoret har hatt felles opplæring innen MI (Motiverende intervju), som har ført til et fellesskap innad i kontoret, rundt *samtalen som et verktøy*. En metode for feedback fra kontoret til leder, utviklet av HUSK-fagutvikleren, trekkes også frem som et nytt og viktig verktøy. Ved bruk av egne referenter (NAV ansatte) i diskusjonsgrupper som leverer referater til HUSK-veilederen, som igjen analyserer og gir input tilbake til gruppene og NAV-leder, har man funnet en måte å kommunisere "nedenfra og opp", innad i kontoret som NAV leder også er fornøyd med.

9. utfordringer og lærdommer

Tilskuddet til "Forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte NAV-kontor" har sin opprinnelse i ideer og aktørkonstellasjoner som er oppstått før NAV-reformen, ikke minst knyttet til HUSK-prosjektet, hvor målet var å bedre kvaliteten på tjenesteytingen via forskning og brukerinvolvering.

HUSK-prosjektet er et eksempel på et fagbasert utviklingsarbeid mellom stat, FOU-institusjoner og kommunal praksis (sosialtjenesten). Aktørene som var involvert, var særlig knyttet til forsknings- og utdanningsmiljøene, den kommunale sosialtjenesten og brukere/ brukerorganisasjoner. I tillegg var Sosial- og helsedirektoratet aktivt inne i prosjektet ved å planlegge, administrere og overvåke tilskuddsordningen til prosjektet. Prosjektet kan beskrives som en type innovativ struktur, som var godt etablert, og som hadde høstet mange viktige erfaringer. I det følgende vil vi for enkelhets skyld karakterisere den som en kommunal utviklingsstruktur eller tenkning.

Tilskuddet til fagutvikling kan forstås som et ønske om å bringe de positive erfaringene knyttet til utvikling av sosiale tjenester inn i det nye NAV, noe seinere evalueringer har vist har vært vanskelig (Gjernes et.al. 2010). Det gjaldt å vise frem og spre noen av de positive erfaringene som var knyttet til det utviklingsarbeidet som hadde foregått, og ikke minst å aktivisere og videreutvikle de aktørkonstellasjoner som var utviklet. Prosjektet skulle integrere utviklingskunnskapen fra HUSK med det øvrige utviklingsarbeidet i NAV-kontorene, styrke utviklingen av en helhetlig, felles arbeidsmetodikk i NAV-kontorene og legge til rette for en mer kunnskapsbasert praksis og implementering av ny og aktuell kunnskap på NAV-kontorene.

I rapporten har vi beskrevet hvordan og om fagutviklingsstillingen har bidratt til dette arbeidet i 4 ulike case. I det følgende vil vi systematisere og drøfte noen av de erfaringene vi har gjort.

Ut fra vårt kvalitative materiale ønsker vi ikke å trekke bastante konklusjoner. Til det er målsettingene for prosjektet om å få til bedre tjenester for brukerne basert på samarbeid og kunnskap for uklare, prosjektene så forskjellige, resultatene så ulike og motsetningsfylte og usikkerheten om hva som har ført til resultatene for store.

Utviklingen i enkelte av casene har vært preget av betydelig turbulens, fordi man ikke fant en form på samarbeidet som alle parter opplevde som meningsfylt å investere tid i. På to av kontorene var fagutviklingen knyttet til NAV-kontorets og ledelsens strategiske behov og utviklingstenkning. Fagutviklingen skjedde i større grad løsrevet fra HUSK-aktørene, og kunne kanskje ha funnet sted uavhengig av fagutviklingsprosjektet, gitt prioritering og ressursomfordeling. På to av kontorene hvor den opprinnelige HUSK agendaen kanskje sto sterkest, løp samarbeidet inn i betydelige vanskeligheter, og etter hvert som samarbeidet gikk seg til, ble bruken av fagutviklingsstillingen tettere knyttet til NAV-kontoret.

Det er flere, til dels gjensidig forsterkende forhold, som synes å ligge bak noen de utfordringene prosjektet har løpt inn i. Det kan handle om tenkningen bak forsøket; tidspunktet forsøket iverksettes på; lokale valg som er gjort i implementeringsfasen; holdningene hos de involverte aktørene og trekk ved NAVs formelle struktur. Prosjektet har følgelig vært utfordrende av flere grunner som vi nå fortløpende vil oppsummere, før vi helt til slutt går over til å se på læringen og utviklingen som har foregått i forsøksprosjektet.

Prosjektet handlet ikke om alle Navs tjenester, men om sosiale tjenester i NAV

Den institusjonelle konteksten for forsøket var knyttet til en tenkning som ble utviklet før NAV-reformen ble vedtatt i 2006. Prosjektet var forankret i lov om sosiale tjenester og et ønske om å utvikle og forbedre kvaliteten på dem. De sentrale aktørene var den kommunale sosialtjenesten, daværende Sosial- og helsedirektoratet og høgskolemiljøer som var de som forsket på og utdannet de som jobbet i sosialtjenesten. Mens utviklingsdynamikken i HUSK-prosjektet før NAV var knyttet til en relasjon mellom Sosial- og helsedirektoratet, Fylkesmannen og mer eller mindre autonome høgskolemiljøer og fagfolk, og samspillet med et selvstendig politisk forvaltningsnivå kommuner, så skulle erfaringer utviklet innenfor denne konteksten, nå spres i en ny kontekst. NAV-reformen innebar imidlertid at HUSK-metodikkens (den delen av prosjektet som hadde grensesnitt mot NAV) institusjonelle og organisatoriske forankring ble endret. Den skulle nå spres i en statlig organisasjon med en ubrutt styringslinje fra departement til lokalkontor, underlagt nasjonale politiske og administrative beslutninger og det statlige økonomistyringsreglementet. Det fantes ingen ferdiglagde oppskrifter på hvordan dette skulle gjøres, på implikasjonene av dette eller hvordan ulike aktører som hadde utviklet systemkunnskap i en kontekst nå skulle få tilgang til kunnskap om det nye systemet i den nye konteksten.

Det er også viktig å huske på at forsøket slik det var tenkt fra direktoratet innledningsvis, var knyttet til kommunale sosiale tjenester. De var definert gjennom lovgivning og utgjorde et kommunalt ansvar. Fagutvikling av kommunale, sosiale tjenester handlet derfor så å si per definisjon om utvikling av disse tjenestene, og *ikke* om tjenester levert etter annet lovgrunnlag. Slik ble det også opplevd blant annet av NAV fylke. Av denne grunn ble invitasjonen til HUSK-regionene revidert, og da ønsket NAV fylke at man i stedet for å bruke *kommunale* sosiale tjenester i NAV-kontor, skulle endre ordlyden til *sosiale tjenester i NAV-kontor*: Tanken var at mens de fleste tjenester i NAV kan betraktes som sosiale, så er det bare noen av disse tjenestene som er kommunale. Slik skulle fagutviklingen komme hele kontoret til gode. At de grunnleggende formelle realiteter fremdeles var de samme, dvs. at noen sosiale tjenester faktisk er kommunale, syntes i denne sammenheng å spille mindre rolle.

Tidspunktet var utfordrende

For det andre var det sentralt at forsøket ble iverksatt i det som på mange måter må beskrives som en kriselignende omstillingstid for NAV-kontorene (Alm-Andreassen & Fossestøl 2011). Innarbeidede arbeidsformer og rutiner søkes erstattet med nye oppgaver, arbeidsformer og kollegaer, ny organisering skaper nye aktørkonstellasjoner og maktforhold, velferdslovgivningen endrer karakter og nye tiltak og virkemidler introduseres. Samtidig er det restanseproblemer, og NAV sliter med betydelige omdømmeproblemer.

I denne forbindelse er det også viktig å være klar over at på mange kontor så har det vært betydelige spenninger og konflikter fra kommunalt ansattes side i NAV. Ikke minst har denne vært knyttet til en opplevelse av NAV-reformen innebar en despesialisering og en svekket kvalitet på tjenestene til de svakeste brukerne (Røysum 2010, Alm Andreassen 2011, Alm Andreassen & Fossestøl). Rett eller galt innebærer dette at fagutviklingen skulle skje innenfor en konstellasjon hvor deres synspunkter lett vil bli tatt til inntekt for den ene eller andre part, og hvor det ville kreves store evner til å balansere ulike hensyn for og lykkes med utviklingsarbeidet.

Det kan knapt være kontroversielt å hevde at dette er et krevende tidspunkt å iverksette et nytt forsøksarbeid, særlig hvis det i tillegg skulle kreve ekstra tid eller mental innsats fra de som skulle

utvikles og som ikke var direkte koblet opp mot løpende drift. Samtidig påpeker flere NAV ledere at det å få inn ekstra ressurser i en slik krevende periode, var en "gavepakke". Og at det er viktig å holde fast på langsiktige utviklingsmål, i perioder hvor tidsfristene er korte. Det handler mer om hvordan man etablerer og forankrer fagutviklingsstillingen – enn når, og det handler om leders muligheter til å forme stillingen.

Valg hos iverksetterne med hensyn til stillingens administrative og faglige tilknytning

For det tredje synes det å være avgjørende om fagutviklingsstillingenes faglige og administrative forankring har vært i kunnskapsmiljøene eller på NAV-kontoret.

Den mest turbulente implementeringen av prosjektet synes å ha oppstått der prosjektet har blitt startet opp uten en NAV-leders aktive involvering og medvirkning, hvor fagutviklerne har hatt sosionombakgrunn med hovedsakelig kommunale arbeidserfaringer, og hvor det faglige ansvaret har ligget hos HUSK-prosjektene. Her har fagutviklerstillingen blitt plassert på "utsiden" av NAV-kontoret, og slitt med å få legitimitet og oppslutning innad på kontoret. På ett av kontorene var i tillegg skepsisen til reformen betydelig blant de kommunalt ansatte.

Der den faglige og administrative forankringen har ligget i NAV synes det som om NAV leder har vært opptatt av at stillingsressursen skulle inngå i den strategien ledelsen har valgt for kontoret. Leder har også selv vært aktiv i rekrutteringsprosessen, og i begge disse casene var personene som ble rekruttert pedagog, og ikke sosionom av bakgrunn. Dette har resultert i at fagutviklerstillingen har blitt brukt til opprettelsen av ungdomsteam, kartleggingsverktøy, tiltaksutvikling for ungdom, brukerutvalg, kompetanseplanarbeid mv. Virksomhet som lederne forteller at de ellers, dvs uten fagutviklingsstillingen, ville hatt vanskeligheter med å gjennomføre. For fagutvikler har dette gitt grunnlag for rask integrasjon i kontoret. Samtidig har med et unntak, kanskje fagutviklers opplevelse av avstand til kompetansemiljøene blitt noe større, samtidig som betydningen av å tilhøre et nettverk og et faglig miljø som ikke 100 % inngår i NAV-kontoret understrekes. Det innebærer imidlertid ikke at kontorets kontakt med fagmiljøer brytes. På begge kontorene hvor stillingen har vært forankret i NAV, har kontorene innhentet forskning og kompetanse fra fagmiljøer, og hos ressurspersoner på fylket. På ett kontor tar relasjonen til Høgskolen primært form av at ansatte tar poenggivende kurs på Høgskolen, og Høgskolen er lite aktiv i bruken av fagutviklerstillingen. På det andre kontor tar relasjonen også form av et bytte, hvor kontoret får kunnskap, begreper og dokumentasjon mens kompetansemiljøene får tilgang til felt og empiri.

Der den faglige forankringen har ligget i kompetansemiljøene synes fagutviklingens forankring på NAV-kontoret å ha vært svakere. Leder på kontoret synes her ikke å ha sett på stillingsressursen som et aktivum for en lederstrategi, men som del av en personalpolitisk strategi hvor det var viktig å støtte opp om initiativ utviklet før leder ble ansatt, og av ansatte som hadde vært aktivt involvert i slike initiativ tidligere. Rekrutteringsprosessen har skjedd uten at leder har vært involvert, blant annet pga lederskifter, det har blitt rekruttert sosionomer som tilhører en av kulturene i kontoret, og søkerne har vært oppfordret til å søke av personer som tidligere har arbeidet med utvikling av sosiale tjenester. Innsatsen har ikke vært knyttet til strategier på kontornivå, og har hatt problemer med å bli forankret hos ledelse og ansatte eller bare blitt forankret blant en gruppe av ansatte.

I begge tilfeller har fagutviklerne (og prosjektet) hatt problem med å få forankring i ledelsen og i (hele) organisasjonen. Fagutviklerne forteller om at de har måttet balansere mellom hensynet til kompetansemiljøenes faglige visjoner, og den nye arbeidsvirkeligheten som var knyttet til NAV.

Bruken av fagutviklingsstillingen har vært tettere knyttet til kompetansemiljøenes agenda, men relasjonen mellom kontoret og kompetansemiljøene har vært fraværende eller vanskelig. I begge case har samarbeidet hatt kriseartede forløp, og som har resultert i at fagutviklerstillingen har blitt tettere knyttet opp til NAV-kontorets strategier og utviklingsagenda.

Fra et effektivitetsperspektiv er det vanskelig å anbefale en ansvarsdeling for en stilling som innebærer at det er uklart hvem som utformer mandat for stillingen og hvordan ressursen skal disponeres. I våre case ble ansvaret for stillingen lagt til kompetansemiljøene for å hindre at stillingene ble brukt til "vanlige" oppgaver, og som en del av HUSK ble midlene fordelt til de fire HUSK-prosjektene. Utviklingsoppgaven fagutvikler skulle være med på, skjedde på NAV-kontoret.

Holdninger og kultur hos kompetansemiljøene

For det fjerde synes trekk ved de faglige kompetansemiljøene som har vært aktivisert inn i prosjektet å ha hatt avgjørende betydning. I de tilfellene hvor kompetansemiljøene ikke har vært involvert i bruken av fagutviklingsstillingen, synes de faglige interessene til fagmiljøene å være av mer tradisjonell forsknings- og utdanningskarakter. Samarbeidet med praksisfeltet (kontoret) var ikke tuftet på å implementere en bestemt form for organisasjonskultur, men gjennom utdanning, kunnskapsinnsamling, analyser og dokumentasjon. Dette har gjort deres (eventuelle) manglende kunnskap om NAV-reformen og om NAV som arbeidsorganisasjon mindre synlig, og heller ikke ført til forankrings- og legitimitetsproblemer i organisasjonen.

Der kompetansemiljøene har vært tettere påkoblet bruken av fagutviklingsstillingene synes dette å være assosiert med en rekke andre forhold; For det første ønsket om å bruke fagutviklerstillingen til å videreutvikle sosiale tjenester basert på tidligere erfaringer, en forankring i "HUSK-metodikk" hvor begreper rundt praksiskunnskap, refleksjon og brukerinvolvering står sentralt, og et ønske om å utvikle systemer på NAV-kontorene som tok i bruk eller implementerte denne kunnskapen. Enkelte steder fantes det også en skepsis til statlige styringsformer som ble opplevd som å undergrave medarbeidernes faglighet, men også en manglende kunnskap om slike styringssystemer. I et av kontorene stemte denne forståelsen overens med den som fantes blant mange av de kommunalt ansatte ved kontoret, og som gjorde at fagutvikleren ble identifisert med å ta parti for gruppe på kontoret. På det andre kontoret var så vel statlige som kommunalt ansatte, i en kritisk overgangsperiode, fremmede for holdningene og måten fagmiljøene søkte å drive utviklingsarbeidet på kontoret. "Refleksjonen i praksis" ble vanskeliggjort av at kompetansemiljøene av de ansatte på kontoret, ble oppfattet som forutinntatte og kritiske til reformen (og kontoret). Fagmiljøet ble oppfattet som å mangle kunnskap og interesse for kontoret og reformen (organisering, verktøy, metoder, ytelser og tiltak). Samtidig hadde de klare oppfatninger av hvordan kontoret burde snakke sammen og arbeide. Denne kombinasjonen gjorde at kompetansemiljøet mistet legitimitet, ja i en periode ble oppfattet som å tappe, mer enn å tilføre organisasjonen ressurser.

Læring i forsøket

Den foregående gjennomgangen innebærer at den mest ambisiøse delen av prosjektet – forsøket på å ivareta, styrke og spre en utviklingstenkning utviklet i en kommunal kontekst, inn i en ny mer statlig preget kontekst – ikke uten videre kan sies å være oppfylt.

Betyr det at prosjektet har vært mislykket eller unødvendig? Etter vår mening nei. For det første har det foregått læring og utvikling gjennom forsøket, og det er etablert konkrete tiltak som kan bidra til en mer helhetlig metodikk på kontoret, og nye tjenester til brukergrupper.

Selv i de casene hvor kompetansemiljøene opprinnelig forsto sin oppgave som å utvikle sosiale tjenester som kommunale i NAV, har måttet modifisere sin forståelse av fagutvikling, og understreke betydningen av en fagutvikling som kommer hele NAV-kontoret til gode. Vi ser i beste fall en bevegelse fra en forståelse av fagutvikling som å handle om å utvikle sosiale tjenester (sosialfaget) innenfor NAV, til en forståelse av fagutvikling som fagutviding, hvor man har hele NAV-kontoret som utgangspunkt for (sosialfaglig) fagutvikling.

Også på de NAV-kontorene hvor utfordringene i perioder har vært store har aktørene fått en tydeligere forståelse av de ulike forståelser som eksisterer på kontoret og i omgivelsene, og av seg selv, sine oppgaver og relasjoner mot fagmiljøene. Tilsvarende er det grunn til å tro at kompetansemiljøene har gjennomgått betydelige læringsprosesser, og fått større forståelse av hvordan NAV fungerer, og hvordan en hensiktsmessig relasjon til dem kan utvikles videre. I de casene hvor fagutviklingsstillingen har vært knyttet mer direkte til NAV-leder har fagutviklerne vært engasjert i mange sentrale utviklingsoppgaver for kontorene. På sitt beste har de blant annet vært med på å utfordre og omforme etablerte fag- og etatsskiller i kontorene, og bidratt til et bedre arbeid for eksempel knyttet til ungdomsgruppa basert på kartlegging, kobling av kompetanser og virkemidler i og utenfor kontoret, og i et samarbeid med brukerne, gjennom ungdomsteamsatsingen. Få vil være uenig om at ungdomsteam har med sosiale tjenester og sosialfaglig metodikk å gjøre, og stemmer overens med fagutviklingsprosjektets formål (også selv om det er pedagoger som har gjort arbeidet). Dette er en satsing hvor kommune og stat har felles interesser, og hvor resultatene bedres når ulike kompetanser, metoder og virkemidler kombineres. Mange profesjonsrepresentanter vil nok kalle denne arbeidsformen for sosialfaglig. Det gjenstår likevel å finne en felles betegnelse for dette som ulike grupper ansatte vil slutte opp om.

Antakeligvis ville noen av de utviklingsoppgavene fagutvikler har påtatt seg, ikke blitt gjennomført uten ekstra finansiering fra fagutviklingsprosjektet. Det er likevel grunn til å tro at de faglige impulsene som ligger til grunn for f. eks ungdomsteam allerede fantes på kontoret og i linja, og ville blitt utviklet uten kontakt mot eksterne kompetansemiljø. I andre tilfeller har fagutviklerstillinger blitt involvert i arbeid knyttet til for eksempel til kompetansekartlegging og opplæringsplaner på kontorene. Noe av dette arbeidet ville vel også ha vært gjennomført uten fagutviklingsprosjektet, i andre tilfeller ser at det utvikles nye relasjoner mellom kontorenes behov for kompetansepåfyll og kontorene. Dette var en vanskelig ballanse; på den ene side skulle fagutviklingsmidlene brukes til å utvikle noe nytt, og ikke bare suges inn i den daglige driften. På den annen side, ble forslag til endringer og nye måter å jobbe på behandlet stemoderlig, hvis de ikke ble ansett som en del av den strategiske satsningen ved kontoret.

For det andre illustrerer prosjektets utfordringer at det eksisterer strukturelle spenninger mellom ulike faglige og administrative logikker innenfor NAV-systemet, og som antakeligvis må håndteres for at NAV-systemet skal lykkes å levere tjenester med den nødvendige kvalitet i tiden fremover.

Utfordringene for fagutviklingsprosjektet er knyttet til det vi unyansert kan kalle spenningen mellom statlig og kommunalt ansatte.

Fagutviklingsprosjektet synes koblet til det vi har kalt en kommunal utviklingslogikk, hvor statens styring av kommunen er knyttet til indirekte og myke styringsformer som fag og dialog (pga av kommunens og fagfolkenes autonomi). Den sammenhengen hvor denne tenkningen skal implementeres i, er imidlertid langt på vei preget av en statlig utviklingslogikk, kjennetegnet av en ubrutt politisk styringslinje fra nasjonalt til lokalt nivå, hvor styringsvirkemidlene er direkte og "harde" (instruksjon), og indirekte, men resultatbaserte. Det skjer mye utviklingsarbeid i den statlige styringslinjen, men formen på arbeidet synes i større grad å handle om å implementere sentralt utviklet politikk.

I dag eksisterer disse styrings- og utviklingsdynamikkene ved siden av hverandre, uten nødvendigvis å dra i samme retning. Et sentralt spørsmål vil være om det er mulig å kombinere den innovative dynamikken som tilskuddsmidler etter utlysning gir, med mer tradisjonell statlig styring og utvikling, eller om det er slik at denne spenningen inviterer til å retenke partnerskapsmodellen, og oppgavefordelingen mellom stat og kommune?

Dette utfordrer også den statlige styringslinjen, og utviklingstenkningen hvor ledere som ønsker å mobilisere ansatte i et lokalt faglig-strategisk utviklingsarbeid, synes avhengig av kommunale statlige utviklingsmidler som tilsynelatende ikke finnes innenfor den tradisjonelle statlige styringslinjen.

Men også sosialarbeiderprofesjonen utfordres. Hvordan skal profesjonen tenke rundt spørsmål om hva sosialt arbeid eller sosialfaglig arbeid er, innenfor den nye institusjonelle konteksten som NAV representerer. Det synes som en forståelse av sosialt arbeid som er identisk med lov om sosiale tjenester gir faget en skjør identitet, og som i stor grad vil avhenge av politikernes innfall. En forståelse av sosialt arbeid som identisk med eller som en refleksjon over en bestemt type praksis synes av samme grunn også å være en skjør identitet. Praksis og tjenesteutviklingen endrer seg, som med NAV-reformen. I det foregående har vi sett hva som kan skje når man søker å bevare eller spre en praksiskunnskap utviklet innenfor en annen institusjonell kontekst enn den rådende: Man plasseres på sidelinjen. For oss kan det se ut som det blir viktig å frikoble faget fra et bestemt lovgrunnlag eller en bestemt praksis. Sosialt arbeid/sosialfaglig arbeid må være noe som også kan foregå innenfor et statlig økonomireglement. Alternativt må man utvikle en forståelse av seg selv som en profesjon som nettopp er politikernes forlengede arm, dvs som iverksettere av politiske beslutninger.

Fagutviklingsprosjektet illustrerer samtidig hvordan enkeltpersoner og miljøer, på tross av at ytre omstendigheter ikke ligger til rette, kan klare å få til et praktisk og godt fungerende samarbeid. Det illustrerer også hvordan enkeltpersoner og miljøer som i perioder har stått i opposisjon til hverandre lærer av erfaring og tilpasser seg den nye strukturen de er en del av og klarer å samarbeide.

Samtidig viser prosjektet også hvordan suksess avhenger av et samspill mellom struktur og enkeltpersoners kompetanse og sætrekk. Der strukturer er vanskelig å endre, er individer mer

tilpasningsdyktige. Der vil derfor ofte være slik at strukturer har skylda for at ting går feil, mens individer har æren for at man klarer å samarbeide tross strukturer som ikke fremmer samarbeid. I andre tilfeller endrer strukturene seg raskere enn det individene gjør. I slike tilfeller vil det lett oppstå situasjoner hvor individene holder fast ved etablerte forståelser og handlemåter, men som i de nye omgivelsenes øyne ikke lenger fremstår som fornuftige, ja til og med som å undergrave rasjonale bak de nye strukturene. Da vil individene lette fremstå som å mangle nødvendig kompetanse og tilpasningsvilje. Slike situasjoner er krevende for de involverte. Fagutviklingsprosjektet gir muligheter for å reflektere over slike spørsmål, og åpne opp for tilpasninger fra individenes side. Forhåpentligvis fører det også til at organisatoriske strukturer utvikles og tilpasses den kompetansen og innsikten som medlemmene i organisasjonen er i besittelse av.

Referanser

Alm Andreassen, Tone (2011) Kommunale oppgaver og brukere. *Fontene forskning* 2/11: 53-65

Alm Andreassen og Fossestøl (2011): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.

Gjernes og Bliksvær (2011): *Nye samarbeidsformer – nye læringsformer? Sluttrapport fra evalueringen av forsøket Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)*. Nordlandsforskning, rapport 7/2011

Gjernes, Lien, Bliksvær og Fylling (2008): *Evaluering av forsøket med nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere – Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)*. Nordlandsforskning. Arbeidsnotat 1013/08.

Gjernes, Bliksvær og Lien, (2010): *Evaluering av HUSK – Høgskole og universitetssosialkontor. Et forsøk med nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere*. Delrapport 2. Nordlandsforskning. Rapport nr.8/2010

Hummelvoll, Andvig og Lyberg (2010) *Etiske utfordringer i praksisnær forskning*. Gyldendal 2010.

Johannesen, Natland og Støkken, (2011): *Samarbeidsforskning i praksis – erfaringer fra HUSK-prosjektet*. Utkast til bokmanus fra HUSK. 20.02.2011

Fra Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) i NAV. Strategiplan 2010 – 2011. 25. mars 2010

Fagutviklingsprosjektet i Lillesand. Sluttrapport 2011. HUSK Agder.

Kunnskapsutvikling på arbeidsplassen – brukerkunnskap. Praxis-Sør. Kunnskapende nettverk 2011.2012

Røysum, Anita (2010) Nav reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*: 41-52

Vedlegg

Innspill fra dialogmøter om veier videre.

I henhold til AFIs oppdrag for direktoratet, ble det i månedsskiftet januar februar 2012 avholdt dialogmøter i alle regionene, som en oppfølging av evalueringen, og for å samle innspill om veier videre. Deltakelsen på samlingene har variert, men Nav-leder, involverte avdelings- og mellomledere, fagutviklere, representanter fra universitet/høyskole, og brukere har møtt. I tillegg har det ved to av regionene møtt "eksterne" representanter for lokale samarbeidsparter og kommuneledelse, og representanter fra NAV fylke og Fylkesmannen.

Møtene ble gjennomført på følgende måte: Først en kort innledning om hensikt med møtet. Deretter en presentasjon av evalueringen med påfølgende diskusjon. Diskusjonen handlet primært om 1) Erfaringer fra forsøksperioden, 2) råd/erfaringer knyttet til videre fagutviklingsarbeid. Fokuset i den følgende fremstillingen vil være på betraktninger rundt videre (fag)utvikling særlig med fokus på kontornivå.

Fagutvikling og fagutviding

Flere av NAV-lederne likte begrepet fagutviding. Det pekte i retning av det nye omforente faget som skulle bygge på det beste fra alle de tidligere fagene (arbeid, trygd, sosial). Det var mye verdifullt i de gamle fagene som ikke må bli borte, ble det hevdet. Det gjaldt imidlertid å utvikle en arbeidsmetodikk som bygget på respekt for hverandres kunnskap, og som tok utgangspunkt i hele tjenestespekteret til NAV.

Samtlige NAV ledere var opptatt av at sosialfaget utgjør en kjernekompetanse for NAV. Noen mente at det nye faget egentlig kunne kalles sosialfaglig arbeid, andre mente det måtte utvikles nye og andre betegnelser.

Det ble etterlyst en teori om NAV-faget som tok utgangspunkt i en slik utvidet fagplattform, og en utdanning som i større grad var tilpasset etatens nye utfordringer. I den forbindelse burde det utvikles lærebøker i NAV, for eksempel hvordan man jobbet med ungdom og andre målgrupper. Fra NAV-fylke ble det understreket at et slikt fag ikke måtte baseres på en akademisering av praksis basert på snarveier og minimumsløsninger knyttet til manglende tid og ressurser.

Det ble hevdet at verken velferdsstudiene eller sosionomstudiet er tilpasset NAV. Selv om mye i praksis vil måtte læres i kontoret, så er det et behov for å utvikle en basiskompetanse, eller et minste felles multiplum. Samtidig ble det også hevdet at det fremdeles var behov for en faglig kompetanse som ikke utelukkende tok sitt utgangspunkt i NAVs ønsker og behov.

Flere var opptatt av de gjensidige muligheter som lå i intensivt samarbeid mellom lokalkontor og universitets- og høyskoler knyttet til praksisplasser. Det ble meldt behov for flere plasser. Et NAV-kontor ønsket å gjøre noe mer permanent ut av en slik ordning, og etablere et "praksiskontor" med 6-8 studenter fra høyskolen. Lærere fra høyskolen kan undervise både studentene og veilederne ved NAV-kontoret. NAV veiledere (for eksempel seniorer) kan veilede studenter, og egne ansatte i aktuelle tema/rettigheter/verktøy etc.

Enkelte NAV ledere klargjorde at de ønsket fleksibilitet i relasjonen til høyskolene. Selv om de opprettholdt et samarbeid med de universitet/høyskoler som inngikk i HUSK, betyr ikke det at de

ikke også vil utvikle andre former for samarbeid med nye samarbeidspartnere enn det som har vært utviklet innenfor prosjektet.

Økonomi for fagutvikling

Flere av NAV lederne var inne på at det var "skrinne forhold" for NAV-ledelsen til å drive fagutvikling på kontornivå. Ledelsen trenger strategiske resurser til å utvikle kontoret, og de finnes i liten grad. Et prosjekt som fagutviklingsprosjektet krever også strategisk kapasitet hos ledelsen for at det skal kunne virke.

I denne forbindelse ble understreket at det nærmest ikke fantes utviklingsmidler i den statlige styringslinjen, og hvert fall ikke i utviklingsmidler som tok utgangspunkt i lokale utviklingsbehov. Midlene fra statens side er i stor grad knyttet til å implementere verktøy/tiltak utviklet sentralt for å ivareta likebehandlings- og standardiseringshensyn.

Slik sett er midlene som kanaliseres i den "kommunale styringslinjen" viktige. Det er gjennom denne linja NAV ledelsen kan få utløst midler som kan brukes til å understøtte lokale strategiske utviklingsbehov. Generelt etterlyses det mer ressurser til ledelsen på kontorene, og flere utviklingsressurser fra statlig side, øremerket fagutvikling.

Det er et behov for at det etableres en "litt kraftig utviklingsenhet" internt i NAV systemet som kan holde i utviklingsoppgaver med basis i lokale behov, hevder enkelte.

Organisering av fagutvikling

Flere er opptatt av spørsmål knyttet til organisering av fagutviklingen.

I forhold til fagutviklingsprosjektet spesielt har det vært et savn at prosjektet i enkelte fylker har manglet forankring hos NAV fylke. Dette har gjort det vanskelig å markedsføre prosjektet, og å gi det et tilstrekkelig momentum. Hvem er det egentlig som bestemmer? Er det direktoratet, fylket eller det lokale NAV-kontoret?

Uansett hvor utviklingsmidler kommer fra, hevdes en NAV-leder, må utviklingsprosessene filtreres gjennom NAV-lokal, og etableres der. Det er vanskelig å tenke "generelt" om fagutvikling det må bli kontornært. Både implementeringen og resultatet må skje lokalt. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at "fagutvikler" må komme fra egne rekker, eller være "lik" de andre veilederne.

Fremdeles er det mye ugjort knyttet til å koordinere innsatsen fra kommunal og statlig side, ikke minst knyttet til ungdom. Enkelte kontor fremhever den betydningen fagutviklingsstillingen har hatt for å lykkes i dette arbeidet.

Det trengs koordinerte systemer som tenker likt både om de ungdommene som er "på vei opp", og de ungdommene som er "på vei ned". Til dette trenger man gode systemer, men man trenger også at alle er villige til å justere egne målsettinger og arbeidsmetodikk. Gjennom bedre systemer og samarbeid vil de involverte tenke likere, og de vil se når det er viktig å ligge inn litt ekstra. Da vil 2+2 enkelte ganger kunne bli 5. Ikke minst er det viktig at måltallene støtter opp om slike prosesser. Det er ikke alltid tilfelle. Man kan få gode tall uten at man jobber kvalitativt godt. Videre er det viktig å velge indikatorer som viser alles innsats, også de kommunales. Da kan gode måltall oppleves samtidig som belønning for innsats, og en indikator på at man er på riktig vei. Samtidig er mye tid og ressurser å spare på å jobbe riktig, og ikke jobbe dobbelt og trippelt - ukoordinert, med de samme brukerne.

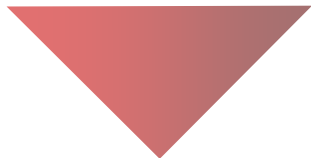
Det refereres også til at sentralt hold ofte ikke snakker sammen eller er koordinerte når det gjelder utviklingsinitiativ de tar. I forbindelse med Samhandlingsreformen setter Helsedirektoratet av 1,4 millioner kr til prosjekter bl.a innenfor rus og psykisk helse. Helsedirektoratet gjør dette fordi det er satsningsområder innenfor kommunene. Samtidig er rus og psykisk helse også NAVs ansvarsområder. Det hadde vært en fordel om innsatsen ble utviklet bredere, på tvers av departement.

Samtidig formidles det at Fylkesmannen og Fylkesdirektøren enkelte steder har begynt å samarbeide om fagutvikling. Dette oppleves som positivt.

Stat- og kommunespenninger

Det er uenighet i de ulike casene om det finnes spenninger på kontoret mellom kommunalt og statlige ansatte, og i så fall hvor betydningsfulle disse spenningene er. Flere forteller om betydelig utvikling knyttet til disse problemstillingene på kontornivå, og det hevdes at det i økende grad er brukerne og oppgavene som ligger til grunn for ansvars- og arbeidsdeling, mer enn lønningsposene.

I et case var det en diskusjon om hva man skal gjøre med disse spenningene. Det ble hevdet at det man i hvert fall ikke må gjøre var å grave seg ned ("gnukke på") i problemstillingene. Ifølge NAV leder var det altfor mye fokus på disse spenningene, særlig fra forskere og personer utenfor NAV. Utfordringene var nå i større grad å kunne utvikle et eget vokabular for den nye NAV-praksisen som pekte utover de gamle konfliktene. Konflikter overvinnes ikke ved å snakke om dem, med den fare for omkamper og konflikter som dette innebærer. Man må ikke gi konfliktene oppmerksomhet, men fokusere på oppgavene, ble det hevdet.



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:

www.afi.no

Pt 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
www.afi.no

