



Synne Kongsteien Hovland

---

## **SKREDDERSYDD OG SØMLØST**

*Arbeidsinkluderingens betingelser og rammevilkår*

Fakultet for samfunnsvitenskap

Masteroppgave i sosialt arbeid – studieretning sosialt arbeid

15.11.2022

## Sammendrag

Arbeidsinkludering har vært viktig i sosialt arbeid i lang tid. Arbeidsmarkedet er for mange en viktig arena å delta i fordi det er mange fordeler ved å være i arbeid. Det fører blant annet til økt nettverk, bedre økonomi, bedre psykisk og fysisk helse, og man får en følelse av å være deltaker og bidragsyter i samfunnet. I løpet av de siste årene har det blitt utviklet nye måter å jobbe med arbeidsinkludering på, fordi det fremdeles er høyere arbeidsledighet for noen utsatte grupper.

Denne masteroppgaven analyserer gruppeintervjuer med NAV-veiledere og intervjuer med mentorer i bedrifter som ble gjennomført i prosjektet "*Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene*". Prosjektet tar utgangspunkt i en "place-train"-tilnærming hvor det utvikles en modell kalt hybridmodellen hvor NAV-veilederne skal kunne følge opp mentor og bruker tettere. I mitt prosjekt ønsker jeg å undersøke om det fremdeles er rom for individuell tilpasning, skjønnsutøvelse og helhetlig tilnærming i arbeidet med arbeidsinkludering, hvor jeg tar utgangspunkt i Lipskys teori om bakkebyråkratiet og New Public Management som en ramme.

Funnene mine tilsier at det er mulig å få til arbeidstilknytning gjennom hybridmodellen, og at det er mulig å legge til rette for helhetlig tilnærming og individuell tilpasning, men at det er en del rammebetingelser som påvirker arbeidet med arbeidsinkludering. Veilederne opplever hvordan styringsmekanismene i New Public Management utfordrer det sosiale arbeidet. Det virker til å være en forutsetning med ledelsesforankring og tilgang på ressurser for å lykkes med hybridmodellen.

*Nøkkelord: Arbeidsinkludering, mentor, sosialt arbeid, place-train, bakkebyråkrati, New Public Management, personen i situasjonen, helhetlig tilnærming, individuell tilpasning, relasjoner, brukermedvirkning*

## Abstract

Work inclusion has been important in social work over a long period of time. To. Many, the work market is an important arena to participate in as there are several benefits to being employed. Participation may lead to an improved network, better mental and physical health and may also impose a feeling of participation and contribution to society. During the last few years, several new methods of work inclusion has been developed since there are still a higher unemployment rate for marginalized groups.

This master thesis analyses group interviews of NAV counselors and interviews of work mentors in companies. These were done as a part of the project “Cooperation in the development of work inclusion competence in the organizations” (Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene). The project is situated in a new “place-train” approach called the hybrid model where NAV counsellors are able to monitor and guide work mentors and users more closely than before. The thesis aims to explore whether there are still room for individual adaptation, discretion and a holistic approach in work inclusion programs. The theoretical framework for this exploration will be Lipsky’s street-level bureaucracy and New Public Management.

The findings suggests that work affiliation through the hybrid model of work inclusion is possible and that it is possible to facilitate both a holistic and an individual approach. Though, there are parts of the surrounding framework that influences work inclusion programs success. NAV counsellors experience how New Public Management policies makes challenges to social work. A prerequisite for success with the hybrid model seems to be sufficient access to resources and leadership anchoring.

*Keywords: Work inclusion, mentor, social work, place-train, street-level bureaucracy, New Public Management, person in situation, holistic approach, individual adaption, relations, user participation*

## Forord

Arbeidet med masteroppgaven har som forventet vært utfordrende. Det har vært en lærerik prosess, og jeg har i løpet av perioden fått ny kunnskap om sosialt arbeid, arbeidsinkludering, og om meg selv.

Jeg ønsker å takke veilederen min Øystein Spjelkavik for et fint samarbeid. Tusen takk for alle gode tips og forslag, tålmodighet og engasjement rundt feltet. Jeg vil også takke forskerne på AFI som har inkludert meg i deres pågående prosjekt "Inkludering som samskaping".

Tusen takk til min gode støttespiller Siri for all hjelp med denne oppgaven, og ellers i livet. Du tar deg alltid tid til å hjelpe meg uansett hva du holder på med, det er jeg så utrolig takknemlig for. Tusen takk til min gode studievenninne Synne som har vært ved min side de siste fem årene, og som har blitt en av mine nærmeste venninner. Tusen takk for alle tips, råd og humor og for alle korrekturlesinger. Tusen takk til min familie som alltid er der for meg, uansett hva. Dere kommer alltid med oppløftende ord, støtte og forståelse når ting er litt vanskelige. Og tusen takk til kjæresten min, du er så tålmodig og god. Du kommer alltid med støttende ord, omsorg og heier meg frem når jeg trenger det. Du utfordrer meg, og møter meg samtidig alltid med kjærlighet.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 <i>Bakgrunn for valg av tema</i> .....	2
1.1.1 Lovreguleringer .....	2
1.1.2 Arbeidslivets betydning for den enkelte .....	3
1.1.3 Arbeidslivets betydning for utsatte grupper .....	4
1.1.4 Arbeidslivets betydning for samfunnet .....	5
1.1.5 Problemstilling .....	6
1.1.6 Avgrensning og begrepsavklaring .....	7
1.1.6.1 Hvem er NAV-veilederne, mentorene og brukerne? .....	7
1.2 <i>Disposisjon for oppgaven</i> .....	8
<b>2. "Train-place" og "place-train"-tilnæringer i arbeidsinkludering</b> .....	<b>8</b>
2.1 <i>"Train-place"</i> .....	8
2.2 <i>"Place-train"</i> .....	9
2.2.1 Hybridmodellen .....	12
2.2.2 Utfordringer med arbeidsinkludering for bedrifter .....	12
<b>3. Kunnskapsstatus</b> .....	<b>13</b>
3.1 <i>Forskning på arbeidsinkludering</i> .....	14
3.2 <i>Forskning på arbeidsinkludering med utsatte grupper</i> .....	14
3.3 <i>Forskning på "place-train"-tilnærmingen / hybridmodellen</i> .....	16
<b>4. Metode</b> .....	<b>17</b>
4.1 <i>Kvalitativ metode</i> .....	17
4.2 <i>Empiri</i> .....	18
4.2.1 <i>Transkriberte intervjuer fra AFI-prosjektet</i> .....	18
4.2.2 <i>Utfordringer ved å ikke utføre intervjuene selv</i> .....	18
4.2.3 <i>Utvalg av empiri: Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer</i> .....	19
4.2.4 <i>Hva empirien består av</i> .....	20
4.2.4.1 <i>Transkriberte fokusgruppeintervju med NAV-veiledere</i> .....	20
4.2.4.2 <i>Transkriberte intervju med mentorer</i> .....	20
4.2.4.3 <i>Kriterier for utvalg av intervjuene</i> .....	21
4.3 <i>Analyse av datamaterialet</i> .....	21
4.3.1 <i>Fremgangsmåte av materialet/tematisk analyse</i> .....	21
4.4 <i>Forskningsetiske vurderinger</i> .....	24
4.4.1 <i>Pålitelighet og gyldighet</i> .....	25
<b>5. Teoretiske perspektiver</b> .....	<b>25</b>
5.1 <i>"Personen i situasjonen"</i> .....	27
5.1.1 <i>Brukermedvirkning, myndiggjøring og motivasjon</i> .....	28
5.1.1.1 <i>Styrkeperspektivet</i> .....	29
5.2 <i>Teori om bakkebyråkratiet</i> .....	30
5.2.1 <i>Lipskys bakkebyråkrati</i> .....	30
5.2.2 <i>Skjønn</i> .....	30
5.2.3 <i>Policy-leverandører</i> .....	31

5.2.4 En spenningsfylt rolle.....	31
5.3 <i>New Public Management</i> .....	32
5.3.1 Effektivitet og standardisering.....	33
5.3.2 Synet på brukeren som rasjonell aktør.....	33
<b>6. Analyse .....</b>	<b>34</b>
6.1 <i>Individuelt tilpassede løsninger</i> .....	35
6.1.1 Individuelt tilpassede løsninger i sosialt arbeid og i arbeidsinkludering.....	36
6.1.1.1 Skreddersøm.....	36
6.1.2 Skreddersøm og utøvelse av skjønn.....	37
6.1.3 Skreddersøm, skjønn og NPM.....	37
6.1.4 Prioritering og utøvelse av skjønn.....	39
6.1.4.1 Prioritering – et visst spillerom.....	39
6.1.4.2 Prioritering – fører til skjevfordeling.....	39
6.1.5 Prioritering og rammebetingelser.....	40
6.1.5.1 Porteføljer og tid.....	40
6.1.5.2 Rammebetingelser/begrensninger: Skjemavelde – "Må dette være så byråkratisk?".....	41
6.1.5.3 Rammebetingelser/begrensninger: Tidsavgrensede avtaler.....	42
6.1.5.4 Rammebetingelser/begrensninger: tid tilgjengelig.....	43
6.1.5.5 Tid tilgjengelig påvirkes av den "tredelte relasjonen": veileder, mentor og klient.....	45
6.1.6 Avrundende vurdering.....	45
6.2 <i>Helhetlig tilnærming</i> .....	45
6.2.1 Omfattende og sammensatte problemer krever helhetlig tilnærming.....	46
6.2.1.1 Utfordringer med omfattende problemer i lys av bakkebyråkratiet og NPM.....	48
6.2.2 Samarbeid.....	49
6.2.2.1 Samarbeid i den tredelte relasjonen.....	49
6.2.2.2 Utfordringer med samarbeid i lys av bakkebyråkratiet og NPM.....	51
6.2.2.3 Samarbeid med andre instanser: Parallelle prosesser.....	51
6.2.2.4 Samarbeidsmøter.....	53
6.2.3 Avrundende vurdering.....	53
6.3 <i>Relasjonen til brukeren og brukermedvirkning</i> .....	54
6.3.1 Relasjonen til brukeren.....	54
6.3.1.1 Utfordringer med relasjonen til brukeren i lys av bakkebyråkratiet og NPM.....	55
6.3.2 Å bygge gode relasjoner i den tredelte relasjonsmodellen.....	56
6.3.3 Hvordan påvirker NPM relasjonen?.....	56
6.3.3.1 Motivert og jobbklar!.....	57
6.3.3.2 Brukermedvirkning.....	60
6.3.4 Relasjon, motivasjon og medvirkning i bakkebyråkratiet med påvirkning fra NPM.....	62
6.3.4.1 Maktforholdene.....	63
6.3.5 Avrundende vurdering.....	64
6.4 <i>Overgang til konklusjon</i> .....	64
<b>7. Avrundende diskusjon .....</b>	<b>64</b>
7.1 <i>Individuell tilpasning, skreddersøm og helhetlig tilnærming</i> .....	65
7.2 <i>To utfordringer</i> .....	67
7.2.1 Privatisering og avprofesjonalisering av sosialt arbeid.....	67
7.2.1.1 Privatisering av sosialt arbeid?.....	68
7.2.1.2 Avprofesjonalisering av sosialt arbeid?.....	68
7.2.2 En forsterket innlåsningseffekt?.....	69

7.3 Avslutning.....	70
<b>Referanser .....</b>	<b>71</b>
<i>Vedlegg 1: Intervjuguide gruppeintervju NAV ansatte .....</i>	<i>78</i>
<i>Vedlegg 2: Intervjuguide mentor .....</i>	<i>79</i>

# 1. Innledning

Denne masteroppgaven handler om arbeidsinkludering, og bruk av nyere metoder og måter å jobbe med arbeidsinkludering på, nærmere bestemt "place-train"-tilnærmingen. "Place-train" er en tilnærming til arbeidsinkludering som retter oppmerksomheten mot hvordan arbeidstrening og kvalifisering kan gjøres parallelt med at brukeren er i arbeid (Corrigan & McCracken, 2005, s. 31). Oppgaven tar utgangspunkt i et prosjekt (som jeg kommer tilbake til) som utviklet det de kaller en "hybridmodell", der utvalgte NAV-kontor og arbeidsgivere samarbeidet om arbeidsinkludering av utsatte grupper med sammensatt problematikk. Mitt utgangspunkt er en studie av arbeidsinkludering i "place-train"-tilnærmingen forankret innenfor bakkebyråkratiet, under påvirkning fra NPM, og fra posisjonen forskning i sosialt arbeid.

De nyeste tallene om arbeidsmarkedet fra 2022 viser at det er en arbeidsledighetsprosent på 3,2 % av arbeidsstyrken i Norge (Statistisk sentralbyrå (SSB, 2022a). Det er lavt sammenlignet med mange andre land. Det er likevel et sosialt problem at det er lav arbeidsdeltakelse i større deler av den norske befolkningen, som blant ungdom (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 53). For eksempel står 7,4 % av unge under 30 år utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (SSB, 2022b). Ifølge Glemmestad et al. (2019) er det særlig de sårbare gruppene som står i fare for å falle utenfor (s. 53). Det er store utfordringer knyttet til marginalisering av ungdom utenfor skole, arbeid eller tiltak som har tilleggsproblemer knyttet til blant annet helse og funksjonsevne (Frøyland, 2020, s. 187).

Arbeidsinkludering er et satsningsområde i Norge ettersom det fremdeles ikke er tilstrekkelige arbeidsmarkedstiltak for langtidsledige med sammensatte og vedvarende behov for hjelp og støtte for å komme ut i arbeid. Tallene fra NAV viser for eksempel at ca. 72 000 er i en eller annen form for arbeidsrettet tiltak, hvor ca. 12 000 av disse er i arbeidspraksis (NAV, 2022). Behovet for å få flere ut i fast arbeid er dermed stort og statistikken viser at det er en stor andel som sliter med å komme seg ut i arbeid på egenhånd. Det er dermed et behov for å vurdere om vi har de virkemidlene som er nødvendige og hensiktsmessige for utsatte brukergrupper som ikke klarer å komme seg inn i lønnet arbeid på egenhånd (Haavorsen & Hernes, 2010, s. 142). Dette er også i tråd med at



myndighetene har arbeidslinja som et styringsprinsipp. Brukere, også de med større utfordringer, skal få større muligheter for å delta på arbeidsmarkedet gjennom utvikling av inkluderingskompetanse i støtteapparatet og arbeidslivet (Kane & Spjelkavik, 2021). «Place-train»-tilnærmingen, derunder hybridmodellen, handler om dette.

Denne masteroppgaven inngår som en del av et pågående forsknings- og utviklings prosjekt om arbeidsinkludering (hybridmodellen). Det ledes av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), og har tittelen: "Inkludering som samskaping". Prosjektet har som overordnede mål å utvikle praksisnære læringsmodeller for å utvikle inkluderingskompetanse hos NAV-veiledere og i bedrifter gjennom samarbeid mellom NAV-veiledere, brukere og mentorer i bedrifter (OsloMet, u.å). Det tas utgangspunkt i "place-train"-tilnærmingen og "hybridmodellen". I denne modellen kombineres rollen til en vanlig saksbehandler og en jobbspesialist hos en NAV-veileder, der ambisjonen er at vedkommende skal kunne ha tettere oppfølging med både bruker og mentor (Spjelkavik, Enehaug, Klethagen & Schafft, 2020, s. 32). Jeg skal i denne oppgaven utforske hvordan denne nye praksisen innenfor arbeidsinkludering i sosialt arbeid kan gjennomføres i bestiller-utfører regimet som bakkebyråkrater i NAV til vanlig er en del av, med spesielt fokus på påvirkning fra New Public Management (NPM) som styringsregime.

## **1.1 Bakgrunn for valg av tema**

Arbeidsinkludering er en viktig oppgave innenfor velferdssamfunnet på flere nivå, blant annet for enkeltindividers helse, økonomi og sosiale inkludering (Kleppe & Glemmestad, 2019, s. 20), og for samfunnets finansiering av velferdsstaten (Frøyland, 2019a, s. 83). NAV har et spesielt ansvar for inkludering av utsatte grupper. I det følgende kapittelet vil jeg først vise til lovforankringen av arbeidet med arbeidsinkludering, før jeg kommer inn på forskning og kunnskap om arbeidsinkludering for den enkelte og for samfunnet.

### **1.1.1 Lovreguleringer**

Grunnloven fastslår at myndighetene skal legge til rette for at alle arbeidsdyktige mennesker skal kunne tjene til livets opphold og at de som ikke kan forsørge seg selv har rett på offentlig støtte (Grunnloven, 1814, § 110; Kleppe & Glemmestad, 2019, s. 18-19). Det er

flere lover som omhandler arbeidsinkludering og som berører arbeidsgiveren. Eksempelvis er formålet med likestillings- og diskrimineringsloven å fremme likestilling og hindre diskriminering (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 1). Arbeidsgivere har et ansvar for å jobbe aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 26). Det er også lovfestet forbud mot diskriminering i arbeidsmiljøloven (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 13). Formålet med arbeidsmiljøloven er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, sikre likebehandling, legge til rette for individuelle tilpasninger i arbeidslivet, og gi grunnlag for samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og bidra til et inkluderende arbeidsliv (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 1-1). I henhold til likestillings- og diskrimineringsloven har arbeidssøkere og arbeidstakere med funksjonsnedsettelse rett til egnet individuell tilrettelegging (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2005, § 22). Dermed har alle innbyggere rett til å delta i arbeidslivet med de forutsetningene de har (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 17). I henhold til Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» skal NAV-kontorene bli mer arbeidsrettet (Meld. St. 33 (2015-2016), s. 70), og myndighetene legger dermed til rette for og forventer at arbeidsinkludering prioriteres i NAV. AFI-prosjektets forsøk med hybridmodell som en metode i arbeidsinkludering kan ses som et eksempel på en slik økt prioritering i NAV.

### **1.1.2 Arbeidslivets betydning for den enkelte**

Arbeidsdeltakelse kan bidra til inntektssikring, økonomisk stabilitet og selvstendighet. Tilknytning til arbeidslivet virker også helsefremmende, og tilbyr nettverk, identitet og tilhørighet for mange (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 21). Arbeid kan dessuten bidra til økt status og en opplevelse av å være en aktiv deltaker i samfunnet (Kleppe & Glemmestad (2019, s. S. 73). Arbeidsinkludering er viktig for den enkelte fordi det kan bidra til å få dekket livsopphold, økonomisk stabilitet og uavhengighet. Ifølge Så-Fernandes, Jorge-Monteiro & Ornelas (2018) vil deltakelse i det ordinære arbeidslivet gjøre at brukerne kan ha glede av de samme fordelene som andre, kan bruke sine ferdigheter, oppnå personlige mål og få en verdifull rolle i samfunnet (s. 259). Deltakelse i arbeidslivet assosieres med sosial inkludering, bedre livskvalitet og selvtillit (s. 261). Arbeid strukturerer tiden vår og gir oss status samtidig som vi opplever oss selv som deltakere i samfunnet (Kleppe & Glemmestad (2019, s. S. 73).

Motsatt kan det å befinne seg på utsiden av arbeidsmarkedet føre til at man føler seg ekskludert og marginalisert. I tillegg kan prosessen for å komme tilbake i arbeid være vanskelig. Mange er i flere tiltak før de kommer ut i jobb, også kalt *innlåsningseffekt*, og noen blir værende i diverse tiltak over lengre tid uten å få prøve seg i arbeidslivet (Glemmestad, 2021, s. 82-83). Arbeidslivet er en arena som de fleste ønsker å være inkludert i, og arbeidsinkludering er viktig for å forebygge sosiale problemer og unngå ekskludering av grupper (Kleppe & Glemmestad, 2019, s. 15). På den annen side kan arbeid bidra negativt hvis arbeidet er så belastende at det fører til uhelse (Kleppe & Glemmestad, 2021, s. 20).

### **1.1.3 Arbeidslivets betydning for utsatte grupper**

Til tross for lav arbeidsledighet i Norge, er det høyere arbeidsledighet blant unge og utsatte grupper, og dermed en fare for marginalisering og utenforskap for disse gruppene på arbeidsmarkedet. Inkludering av utsatte og marginaliserte grupper har alltid være et viktig mål i sosialt arbeid (Glemmestad et al., 2019, s. 53). Marginalisering handler om de prosessene som motvirker sosial inkludering. For eksempel kan det å være på utsiden av arbeidslivet gjøre at man føler seg marginalisert (Glemmestad et al., 2019, s. 61).

Utenforskap er det motsatte av å være sosialt inkludert og handler om manglende sosial tilknytning til samfunnet gjennom arbeidsledighet, bolig, utdanning, dårlig helse eller liten familietilknytning (Hagaseth, 2019, s. 27). Årsakene til marginalisering og utenforskap kan knyttes til både individuelle, institusjonelle og strukturelle forhold, som for eksempel frafall på videregående skole, helseutfordringer og kjennetegn ved arbeidsmarkedet (Frøyland, 2019b, s. 172). Det er snakk om mennesker som på grunn av sosiale, fysiske eller helsemessige utfordringer ikke klarer å skaffe arbeid på egenhånd (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 17). Utfordringene kan i mange tilfeller forstås i lys av bakenforliggende faktorer som for eksempel en vanskelig barndom, rus og psykiatri (Munkejord & Arntzen, 2011, s. 78), som kan føre til at brukergruppen i hybridmodellen har sammensatte problematikk. Av tidligere erfaringer vet man at mange er i flere tiltak før de kommer ut i jobb, eller blir værende i diverse tiltak i innlåsningseffekter over lenger tid, uten å få prøve seg i arbeidslivet (Glemmestad, 2021, s. 82-83). Mennesker som over lenger tid står utenfor utdanning og arbeid er ofte i behov av langvarig og individuelt tilpasset oppfølging (Munkejord & Arntzen, 2011, s. 78), noe «place-train»-tilnærmingen er ment å ta høyde for. Det er ikke lenger slik at

sykdom og funksjonshemning anses som uforenlig med arbeid. I tråd med arbeidslinja og den kunnskapen man nå har om betydningen av å være i arbeid, mener man at de fleste, uansett utfordringer, kan ha nytte og glede av å være i arbeid (Hagaseth, 2019, s. 40). På bakgrunn av det vi vet om betydningen for den enkelte av å være i arbeid, er det en viktig oppgave for Staten (gjennom NAV) å få flest mulig ut i varig arbeid. Det legges større vekt på å jobbe med den arbeidsevnen den enkelte faktisk har og den rollen ordinære arbeidsplasser kan ha i arbeidet med rehabilitering og arbeidstilvenning, fremfor å bruke skjermede opptreningsarenaer (Spjelkavik, 2019, s. 303-304). Gjennom «place-train»-tilnærming og hybridmodellen forsøker NAV å øke arbeidsdeltakelsen blant utsatte grupper.

Det er likevel store utfordringer forbundet med arbeidsinkludering for sårbare grupper. Det er høye effektivitets- og kompetansekrav i det ordinære arbeidslivet, samt konkurranse og automatisering som gjør det vanskeligere for de som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet (Øvreid, 2018, s. 259). Rugkåsa (2014) peker på en utfordring med en likhetsideologi i Norge og at universelle rettigheter gjør at vi har høye forventninger til innbyggerne (s. 67).

Selv om det i prosjektet og i en «place-train»-tilnærming jobbes med individuelle tilpasninger og tett oppfølging vil det være krav som ikke direkte angår prosjektet som kan gjøre det vanskelig å få denne gruppen ut i arbeid. For eksempel vil trender fra New Public Management som standardisering og effektivitet, som jeg kommer tilbake til senere, påvirke mulighetene for arbeidsinkludering. Samtidig kan også arbeidslivets krav til deltakerne gjøre arbeidet vanskelig. Bedrifter har økonomiske mål om lønnsomhet, som det kan være utfordrende for brukerne å oppnå. Det er et gap mellom arbeidslivets krav og målene i arbeidslinja med flest mulig ut i arbeid.

#### **1.1.4 Arbeidslivets betydning for samfunnet**

Bred deltakelse i arbeidslivet er viktig for å finansiere velferdsstaten og for at offentlig og privat sektor skal fungere (Frøyland, 2019a, s. 83). Tilstanden i arbeidsmarkedet påvirker folks velferd, derfor er arbeidsdeltakelse, egen inntekt og færrest mulig på stønad et prioritert politisk mål. Innsatsene for å oppnå disse målene går under benevnelsen *arbeidslinja* (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 21). Arbeidslinja handler kort og godt om at flest

mulig er i arbeid og kan forsørge seg selv. I Norge er det omfattende og generøse velferdsytelser for de som faller utenfor arbeidslivet. Arbeidslinja anses likevel som en forutsetning for å opprettholde den norske velferdsstaten (Kleppe & Glemmestad, 2019, s. 17), og innbyggerne stimuleres til å arbeide gjennom føringene i arbeidslinja. Det er fordeler og ulemper med arbeidslinja. På den ene siden kan mennesker med store bistandsbehov få være i arbeid hvis de får den hjelpen de trenger. På den andre siden kan man stille spørsmål ved om arbeidsmarkedsrettede tiltak bør benyttes for mennesker som befinner seg i krevende situasjoner med store utfordringer (Glemmestad et al., 2019, s. 54-55). Det er mange fordeler for den enkelte og for samfunnet ved at flest mulig er i arbeid. Samtidig må man være åpen for at ikke alle kan og skal ut i arbeid. På bakgrunn av betydningen av å gjøre godt arbeid med arbeidsinkludering i NAV, vil jeg belyse og undersøke hvilke muligheter NAV-veilederne har for å jobbe med arbeidsinkludering etter en ny praksis innenfor «place-train»-tilnærmingen, og fra en utfordrende posisjon mellom rammene i det byråkratiske NAV-systemet, en noe løsere prosjektorganisering og påvirkningen av styringsmekanismene i NPM. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

### **1.1.5 Problemstilling**

*"Med utgangspunkt i bakkebyråkratiet og New Public Management: er det fremdeles rom for individuell tilpasning, skjønnsutøvelse og helhetlig tilnærming i arbeidet med arbeidsinkludering?"*.

Med denne problemstillingen er jeg interessert i hvordan samfunnets rammebetingelser og påvirkning fra NPM påvirker sosialfaglig arbeid i bakkebyråkratiet NAV, med fokus på individuell tilpasning utfra situasjonen den enkelte står i. Min problemstilling fanger både individnivået og strukturene som er med på å forme måten man jobber med brukerne. Mitt utgangspunkt er fra faget og disiplinen sosialt arbeid, og jeg har i oppgaven tatt utgangspunkt i arbeidsinkludering som en av flere arbeidsoppgaver i NAV. Hensikten er ikke å evaluere eller vurdere bruken av mentortiltaket, men å få frem hvordan veilederne og mentorene gjennom sine rammebetingelser arbeider med brukerne og med arbeidsinkludering. Dette kan bidra til økt kunnskap om muligheter og begrensninger når man jobber med arbeidsinkludering, både for veiledere i NAV og for mentorer i bedrifter. I forbindelsen med utformingen av min problemstilling stilte jeg noen spørsmål til materialet

*mitt: Hvordan påvirker samfunnets rammebetingelser og påvirkning fra NPM sosialfaglig arbeid i bakkebyråkratiet NAV? Er det mulig å jobbe med individuell tilpasning ut fra den enkelte brukers situasjon og med den helhetlige tilnærmingen mellom partene? Hvordan påvirkes relasjonen mellom NAV-veilederen og brukeren i hybridmodellen i dagens samfunn?*

### **1.1.6 Avgrensing og begrepsavklaring**

Det er viktig å presisere at oppgaven ser på arbeidsinkludering utført av mentorer i bedrifter i samarbeid med NAV-veiledere i dette konkrete prosjektet der hybridmodellen er metoden, og ikke på arbeidsinkludering generelt. Mitt utgangspunkt er intervjuer med NAV-veiledere og mentorer som jobber etter "hybridmodellen" i en "place-train"-tilnærming i en avgrenset prosjektperiode. Det er ulike måter å organisere og jobbe med arbeidsinkludering på, for eksempel etter Supported Employment med jobbspesialister, men dette faller utenfor min oppgave. Her er jeg opptatt av arbeidsinkludering utført i prosjektet med utprøving av hybridmodellen. Mine analyser vil likevel kunne ha overføringsverdi til andre måter å jobbe med arbeidsinkludering på, da flere grunnprinsipper vil være overlappende.

#### *1.1.6.1 Hvem er NAV-veilederne, mentorene og brukerne?*

En NAV-veileder er en ansatt på NAV som jobber med oppfølging og veiledning av brukere og arbeidsgivere (NAV, 2019). Det fremkommer ikke i intervjuene hvilken utdanning NAV-veilederne har. NAV er en organisasjon der det jobber mange ulike faggrupper, og også mange sosialarbeidere. Det er sannsynlig at flere av NAV-veilederne i intervjuene er sosialarbeidere, men de kan også ha annen utdanning og bakgrunn. Det kan dermed være passende å referere til dem som bakkebyråkrater i denne sammenhengen, som vil kunne dekke ulike faggrupper. Jeg tar likevel utgangspunkt i at det er sosialfaglig arbeid som utføres i arbeidet med inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet, og jeg viser til dem som bakkebyråkrater, sosialarbeidere og NAV-veiledere, avhengig av hva som passer best i sammenhengen.

Mentorene er ansatte i bedriften som skal følge opp brukeren mens vedkommende er i arbeid hos dem. I mitt datamateriale er det lederen i bedriften som er mentor, men det kan også være andre ansatte som har denne rollen.

Ut fra intervjuene jeg har analysert kommer det frem at brukerne har ulike utfordringer, og mange og sammensatte problemer som gjør at de er utsatt på arbeidsmarkedet, og derfor i målgruppen for arbeidsinkluderings tiltak. Med utsatte grupper menes det i denne sammenhengen mennesker som på grunn av sosiale, fysiske eller helsemessige utfordringer ikke klarer å skaffe arbeid på egenhånd (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 17).

## **1.2 Disposisjon for oppgaven**

Som et bakteppe for den videre oppgaven vil jeg først gi en presentasjon av "train-place" og "place-train"-tilnærmingene, inkludert hybridmodellen som AFI-prosjektet utviklet. Så presenteres noe av den forskningen som danner utgangspunkt for kunnskap om feltet arbeidsinkludering og for mitt prosjekt. Deretter presenteres de metodiske og teoretiske valg jeg har foretatt for å kunne belyse arbeidsinkludering på en hensiktsmessig måte og i tråd med min problemstilling. I analyse og diskusjonsdelen som følger, belyses sentral tematikk ved hjelp av sosialt arbeids kjernekompetanse "personen i situasjonen", Lipskys teori om bakkebyråkratiet og New Public Management. Oppgaven vil bli avrundet med en diskusjon om vilkårene og rammebetingelsene knyttet til arbeidet med arbeidsinkludering etter "place-train" tilnærmingen.

## **2. "Train-place" og "place-train"-tilnærminger i arbeidsinkludering**

For å løse utfordringene med arbeidsinkludering av utsatte grupper, har man forsøkt ulike tilnærminger og arbeidsmåter. De kan grovt sorteres inn i to hovedtilnærminger: "train-place" og "place-train".

### **2.1 "Train-place"**

"Train-place" er en metode der de utfordringene og problemene brukeren står i, i all hovedsak må håndteres og løses før brukeren kommer ut i arbeidslivet. Denne tradisjonelle tilnærmingen til arbeidsinkludering, er beskrevet som en trappelignende bevegelse hvor brukerne må mestre sine utfordringer i arbeidslivet et steg om gangen før de kan bevege seg til neste trinn. Brukerne skal trene på å håndtere sine utfordringer og øve på ferdigheter de vil trenge i arbeidslivet, som for eksempel å jobbe under tidspress, jobbe sammen med en

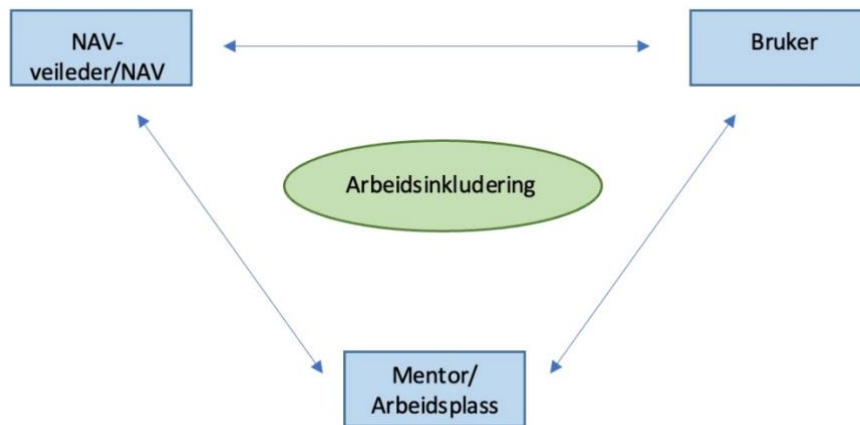
krevende sjef eller i høylytte omgivelser (Becker & Drake, 2003, s. 15; Corrigan & McCracken, 2005, s. 31-32). I denne tilnærmingen skal arbeidet med å kvalifiseres gjøres ferdig før brukeren vurderes som klar for arbeidslivet (Glemmestad et al., 2021, s. 82-83). Et slikt forarbeid skal heve brukerens kompetanse og ferdigheter, og fjerne de utfordringene som står i veien for deltakelse i arbeidslivet, slik at de stiller likt med andre i konkurransen om ledige jobber (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 26). Denne metoden skal med andre ord gjøre jobbsøkere konkurransedyktige og kvalifiserte for arbeidslivet før de søker jobb. "Train-place" har vært en etablert tanke- og fremgangsmåte fordi det var knyttet store bekymringer til det å være i jobb og håndtere jobbrelatert stress for mennesker med nedsatt arbeidsevne og fysiske eller psykiske utfordringer (Corrigan & McCracken, 2005, s. 32).

"Train-place" har derimot også sine utfordringer. Ettersom kvalifiseringen foregår før brukeren blir vurdert for arbeid, vil det for mange ta lang tid å bli "jobbklar". Det kan også medføre innlåsingseffekter der man flytter seg mellom ulike kvalifiserende tiltak uten å få prøvd seg i arbeidslivet. Det kan også være en risiko å bruke "train-place"-tilnærmingen dersom brukerne ikke mottar relevant trening og støtte innen de skal ut på ordinære arbeidsplasser, og derfor ikke har lært å håndtere utfordringer arbeidslivet byr på (Corrigan, 2001, s. 336). Dette kan videre føre til en selvoppfyllende profeti hvor en negativ innstilling til det å komme i arbeid utløser at vedkommende faktisk ikke lykkes i å komme i arbeid. Det er med andre ord innstillingen i seg selv som er utslagsgivende, det man kaller en selvoppfyllende profeti (Repstad, 2014, s. 120-121). Slike nederlag kan oppleves som stressende, og kan føre til tilbakefall for sårbare og utsatte grupper (Corrigan, 2001, s. 336). "Train-place", med sitt fokus på opptrening før arbeidsdeltakelse samt opplæring i skjermede bedrifter, ga ikke de ønskede inkluderingsresultatene. På 1980-tallet ble "place-train"-tilnærmingen utviklet som en reaksjon på "train-place" som hovedtilnærmingen innenfor arbeidsinkludering (Frøyland, 2019a, s. 83).

## **2.2 "Place-train"**

I arbeidet med arbeidsinkluderingen fra en "place-train"-tilnærming, skiftes fokus fra en tradisjonell bruker-sosialarbeider relasjon til en bruker-arbeidsplass-sosialarbeiderrelasjon. I oppgaven kaller jeg dette *Den tredelte relasjonen*, som kan illustreres på følgende måte:





(illustrasjon av S.K. Hovland)

Modellen viser de tre partene som er involvert i samarbeidet i arbeidet med arbeidsinkludering ved bruk av hybridmodellen. Modellen viser hvordan NAV-ansattes tradisjonelle rolle har endret seg fra i hovedsak å være en relasjon mellom bruker og sosialarbeider, til å bli relasjoner mellom sosialarbeider, bruker og mentor.

Bakkebyråkratene skal forholde seg til brukernes forventninger og ønsker, og de skal forholde seg til NAV-systemet og dets organisatoriske rammebetingelser, samt arbeidsgiver/mentor i bedrift – og samfunnet utenfor. De befinner seg med andre ord i en posisjon mellom forventninger fra ulike parter. Modellen er også ment å illustrere et mer likestilt samarbeidsforhold mellom de tre partene enn det tradisjonelle bruker-sosialarbeider samarbeidet. Arbeidsinkludering i denne tilnærmingen anses som et felles ansvar gjennom interaksjonen og samhandling mellom de involverte partene, og der brukermedvirkning står helt sentralt. Det vil naturligvis likevel være ulik fordeling av makt i dette samarbeidet, men det faller i hovedsak utenfor denne oppgavens rammer. Dette er en dynamisk modell der tyngdepunktene i oppgave- og ansvarsfordeling kan variere, og ytterligere samarbeidspartnere kan komme til. I en tradisjonell "place-train"-tilnærming er det ikke nødvendigvis en mentor på arbeidsplassen, men for eksempel en jobbspesialist tilknyttet NAV som følger bruker tett opp.

Dreiningen fra "train-place" til "place-train" kan forstås å være i samsvar med de politiske føringene for arbeidet i NAV, og arbeidslinja som et ideal. "Place-train"-tilnærmingen utfordrer forestillingene fra "train-place" hvor brukerne skulle lære å leve med sine problemer før de kunne vurderes for arbeidslivet (Corrigan, 2001, s. 334). I "place-train"

handler det ikke om å kartlegge om folk er klare for jobb *før* de går ut i arbeid, men om å identifisere hvilken støtte og tilrettelegging brukerne er i behov av når de er i arbeid (Levi, 2020, s. 94). Det innebærer at man finner arbeidsplass først, og deretter og samtidig jobber med å skape en tilknytning til arbeidsplassen ved kvalifisering og trening på konkrete oppgaver. Arbeidstrening og kvalifisering gjøres parallelt med at brukeren er i arbeid før vedkommende kan få prøve seg i arbeidslivet (Corrigan & McCracken, 2005, s. 31). Ambisjonen er at motivasjon og kompetanse utvikles parallelt med å være i arbeid, og på den måten blir ordinært arbeid både et mål og et middel (Glemmestad, 2021, s. 84).

Av forskning vet vi at lange perioder i tiltak hindrer og forsinker arbeid i det ordinære arbeidslivet, og derfor kan "place-train" være mer effektivt og korte ned tiden i tiltak (Corrigan & McCracken, 2005, s. 35). I denne tilnærmingen er man mindre opptatt av risiko for tilbakefall og belyser heller de mulige fordelene en rask utplassering i det ordinære arbeidslivet kan medføre (Corrigan, 2001, s. 343). "Place-train" kan være et godt alternativ når utplasseringer i ordinært arbeid er i tråd med brukernes ønsker, og arbeidsplassen er tilrettelagt for at den ansatte får trene på ferdigheter som er nødvendige på den konkrete arbeidsplassen (Corrigan, 2001, s. 334). Det viser seg da at mennesker med omfattende problemer, hvis de får støtte og jobbtrening, kan ha gode resultater ved rask utplassering i det ordinære arbeidsmarkedet (Becker & Drake, 2003, s. 15). Utplassering i arbeidslivet kan dermed skape en ny arena for mennesker med sammensatte og vedvarende problemer som kanskje aldri ville fått muligheten på en ordinær arbeidsplass. Omgivelsene og samfunnet blir en samarbeidspartner, i stedet for at individene skal tilpasse seg omgivelsene og håndtere sine utfordringer (Corrigan & McCracken, 2005, s. 36-37). Arbeidsgivere får et større ansvar, og det blir behov for å bruke ordinære arbeidsplasser som et alternativ til opplæring i skjermede bedrifter (Kane & Spjelkavik, 2021, s. 28). I Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) "*NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*" fremkommer det at i inkluderingsarbeidet på arbeidsmarkedet er viktig med et velfungerende arbeidsmarked og klare forventninger om at det skal lønne seg å jobbe – med andre ord et uttrykk for arbeidslinja. Dersom arbeidsmarkedet inkluderes i et samarbeid med NAV og bruker, vil flere kunne få mulighet til å prøve seg i arbeidslivet (s. 81).

Til tross for at arbeidsgivere er en av de viktigste partene i arbeidslivet har den norske aktiveringspolitikken fulgt "train-place"-tilnærmingen med bruk av et omfattende system for å ruste opp den enkelte i arbeidsforberedende tiltak utenfor det ordinære arbeidslivet (Støren-Váczy, 2019, s. 88; Hernes, 2014, s. 126). Samtidig har vi i løpet av de siste årene sett endringer på dette området, der regjeringen ønsket tettere samarbeid mellom arbeidsgivere og NAV (Meld. St. 33, 2015-2016, s. 26; Støren-Váczy, 2019, s. 89). Det er rettet en større oppmerksomhet mot arbeidsgiveres samfunnsansvar, for eksempel for å ansette mennesker med nedsatt funksjonsevne, og på den måten aktivt bidra til arbeidsinkludering (Støren-Váczy, 2019, s. 89). Det er arbeidsgiverne som til slutt sitter med nøkkelen til bredere inkludering i arbeidslivet og velger hvem de ansetter (Haavorsen & Hernes, 2010, s. 110). Hybridmodellen kan være et eksempel på dette.

### **2.2.1 Hybridmodellen**

AFI-prosjektet startet med et tidligere prosjekt: "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene". Prosjektet var et treårig forsknings- og utviklingsprosjekt (2016-2019) der to NAV-kontor samarbeidet med arbeidslivssentrene i fylkene om å styrke arbeidsinkluderingen ved å få bedrifter til mer aktivt å bruke mentor for brukere med omfattende og sammensatte bistandsbehov (Spjelkavik et al., 2020, s. 6). Gjennom en mentorordning undersøkte de mulighetene for bedre oppfølging og faglig støtte av mentorene. NAV-veiledere skulle være mer involvert i den praktiske tiltaksgjennomføringen i oppfølging av bruker i bedriften enn hva som er vanlig. Gjennom samarbeidet mellom NAV-veileder og mentor skulle bedriften bidra til å utvikle inkluderingskompetanse både på arbeidsplassen og ved NAV-kontoret (Klethagen & Spjelkavik, 2018, s. 21-22).

### **2.2.2 Utfordringer med arbeidsinkludering for bedrifter**

Det kan imidlertid være vanskelig å jobbe aktivt med arbeidsinkludering for den enkelte bedrift. De skal oppnå verdiskapning, være lønnsomme og ta hensyn til behovene til både ansatte, myndighetene og kundene, og må ofte balansere motstridene krav (Støren-Váczy, 2019, s. 89). Dagens arbeidsmarked og arbeidsliv krever mye av sine ansatte og det er ikke like attraktivt, og kanskje ikke alltid mulig, å ansette en person som krever oppfølging og jobber langsommere enn det kravene til produksjonen tilsier. Spesielt for små bedrifter kan

det innebære større risiko å ansette en person som har utfordringer enn for den offentlige sektoren og større bedrifter. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det å drive lønnsom bedrift og samfunnsansvaret. Man kan heller ikke ta for gitt at bedriftseiere og arbeidsgivere er motivert for og ønsker å påta seg et slikt samfunnsansvar, med mindre det ligger gode incentiver i det. På den andre siden kan samfunnsvaret føre til et godt ryke og mer tillit og forståelser i befolkningen, gi bedre posisjon og mer virksomhet (Støren-Váczy, 2019, s. 96). For sosialt arbeid er det viktig å være klar over de dilemmaene og utfordringene den enkelte bedrift og arbeidsgiver står overfor, deres interesser og behov (Støren-Váczy, 2019, s. 90). Det kan bidra til en bedre match mellom arbeidsplass og ansatt, og bedre oppfølging av både arbeidsgiver og bruker – slik det er tenkt i hybridmodellen.

Richmond (1922) og hennes formuleringer om sosialt arbeid som tilpasninger mellom individet og omgivelser, har blitt fortolket av mange som at det er individet som skal endre seg og tilpasse seg omgivelsene. Dette ligger nært forståelsen det "train-place"-tilnærmingen har av brukere, hvor brukerne må få kontroll over sine problemer (tilpasse seg arbeidslivet) før de kan gå ut i arbeidslivet. Richmond mente imidlertid at det måtte foregå en gjensidig tilpasning mellom individet og omgivelsene, med andre ord justeringer fra begge sider (Fjeldheim et al., 2015, s. 49). Denne diskusjonen er fremdeles aktuell, og vi kan se en parallell til "place-train" og "train-place"-tilnærmingene, og diskusjonen om det er brukeren eller samfunnet som er skylden til problemet. Som en NAV-veileder påpeker:

*Hvis man virkelig skal holde på med inkludering, så er det ikke bare den som kommer inn som må tilpasse seg – det må jo være en eller annen form for gjensidig tilpassing. Så det blir mye mer krevende, da, enn å henge alt som er av utfordringer på det ene individet som skal komme inn.*

"Place-train" er på denne måten ikke annerledes enn det arbeidet sosialt arbeid til enhver tid har utført med sine brukere, også arbeidet med arbeidsledige og arbeidsinkludering – der gjensidig tilpasning mellom likeverdige og involverte parter står i sentrum av innsatsen.

### **3. Kunnskapsstatus**

Arbeidsinkludering er et fagområde som det gjøres mye forskning på. Det er et felt som er i stadig endring. Det ser man blant annet ved den store variasjonen av arbeidsmåter og

tilnærminger til arbeidsinkludering ved de ulike NAV-kontorene i Norge. Det ser også ut til å være store variasjoner i hvordan de to NAV-kontorene i mitt materiale har organisert sitt prosjekt og hvordan de utfører sitt arbeid.

Før jeg kommer nærmere inn på min metodiske fremgangsmåte, er det viktig å se nærmere på forskningslandskapet på feltet arbeidsinkludering for utsatte grupper. Først vil jeg presentere forskning om arbeidsinkludering generelt, så vil jeg presentere forskning om arbeidsinkludering innenfor "place-train"-tilnærmingen og for utsatte grupper.

### **3.1 Forskning på arbeidsinkludering**

Det har vært gjort mye forskning på arbeidsinkludering, som til dels er belyst gjennom bevegelsen bort fra "train-place" og mot "place-train". Frøyland & Spjelkavik (Red.) (2014); Frøyland (2020); Kane & Spjelkavik (Red.) (2021) er norske publikasjoner som oppsummerer og problematiserer ulike aspekter ved arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsinkludering, og hvordan bruk av arbeidsmarkedet tidlig kan være både et mål og et middel. Lystad, Rognli, Moen, Brinchmann, Spjelkavik & Aamodt (2022) sin artikkel belyser hvordan arbeid som en naturlig og integrert del av behandling har betydning for helsa (s. 881). Artikkelen viser hvordan det har skjedd en liknende fokusendring som bevegelsen fra "train-place" til "place-train", med økt vektlegging av salutogenese fremfor det tradisjonelle sykdomsfokuset hvor aktiv deltakelse i arbeidslivet er en del av tilfriskningsprosessen.

### **3.2 Forskning på arbeidsinkludering med utsatte grupper**

Det finnes en god del forskning på ulike metoder innenfor arbeidsinkludering, og som likner på modellen de jobber etter i mitt prosjekt, først og fremst Supported Employment (SE) og Individual Placement and Support (IPS). Ifølge Frøyland (2019a) er SE den tilnærmingen til arbeidsinkludering innenfor "place-train" tradisjonen som hittil har vist best resultater for mennesker med store bistandsbehov. Hovedtrekkene i SE er rask utplassering i det ordinære arbeidslivet med tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, med tett oppfølging av egne jobbspesialister som har trening i å bruke arbeidsplasser som middel for inkludering (s. 71-72). Ulike tilnærminger innenfor SE, og som sorteres innenfor "place-train"-fremgangsmåter, er for eksempel Customized Employment (CE) for mennesker med behov

for særlig tilrettelagt arbeid og som har omfattende utfordringer og bistandsbehov. IPS (Individual Placement and Support) er spesielt utviklet for mennesker med alvorlige psykiske lidelser, det er gjort mange studier av IPS og metoden har høy anerkjennelse (Frøyland & Spjelkavik, 2014, s. 24-28; Nøkleby, Blaasvær & Berg, 2017, s. 7). Det er omfattende internasjonal litteratur om SE (Frøyland & Spjelkavik, 2014, s. 24). Forskningen støtter i hovedsak opp under place-train som er en integrert tilnærming hvor det skal gis opptrening, veiledning og oppfølging på arbeidsplassen (s. 18). Denne forskningen viser at det er mer kostnadseffektivt å få folk ut i arbeid, selv om denne tilnærmingen krever mye fra hjelpeapparatet og det forutsettes at implementeringen er av god kvalitet (Frøyland & Spjelkavik, 2014, s. 337). Samtidig påpeker Nøkleby et al. (2017) at det hittil er få studier av effektene til SE (s. 5).

I Norge ble SE oversatt til *Arbeid med bistand*, som var et arbeidsmarkedstiltak som ble evaluert i 2003, og det var begrenset satsing på SE-tiltak de neste ti årene. Til tider har det vært uenighet mellom tilhengerne av denne tilnærmingen og de som støtter de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene (Nøkleby, Blaasvær & Berg, 2017, s. 18). Et offentlig utvalg nedsatt i 2012 splittet seg i denne diskusjonen; en av gruppene anbefalte et gradvis skifte mot SE som en hovedtilnærming, en gruppe anbefalte å videreutvikle det som var dagens system med skjermede virksomheter, og en gruppe anbefalte en tilnærming der konkurranseut prøvingen skulle vektlegges (NOU 2012: 6, s. 18; Nøkleby et al., 2017, s. 18).

Noen undersøkelser viser at SE er en effektiv metode for å oppnå gode resultater i arbeidslivet for noen deler av befolkningen (Fabian & Wiedefeld, 1989, s. 54). En annen undersøkelse som ble gjort ved fire NAV-kontor i perioden 2013-2017 konkluderer derimot med at det er gode resultater innledningsvis og positive effekter frem til 12 til 14 måneder etter oppstart, men at SE ikke hadde større effekt på lang sikt enn ved ordinær oppfølging (Dahl & Lima, 2021, s. 3). Dette kan indikere at det er når brukeren mottar den integrerte og tette oppfølgingen at vedkommende er i mest utvikling, men det kan også bety at det ikke nødvendigvis er slik at bruk av SE vil sikre en varig arbeidstilknytning.

Mye forskning tar for seg "place-train"-tilnærmingen for spesifikke målgrupper. For eksempel tar Corrigan & McCracken (2005), Corrigan (2001), Becker & Drake (2003) og Bond,

Drake, Musher & Becker (1997) alle for seg place-train for mennesker med psykiske lidelser. De kommer frem til at "place-train"-tilnærming egner seg for å jobbe med arbeidsinkludering med mennesker med psykiske lidelser, og at det er bra for den psykiske helsen å være i arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. "Place-train" kan bidra til tilfriskning og motvirke marginalisering og ekskludering for mennesker med psykiske lidelser. Dette er relevant i denne oppgaven fordi flere av brukerne har psykiske utfordringer. Det finnes også SE-metoder som anvendes i arbeidsinkluderingsarbeidet med mennesker med blant annet nedsatt hørsel og syn, utviklingsforstyrrelser, unge med rusmiddelproblemer, ungdom med innvandringsbakgrunn, og mennesker med andre sosiale utfordringer. For at denne typen SE-arbeid skal være suksessfullt påpekes det at det er en forutsetning med gode jobbspesialister som tilbyr sosial støtte (Frøyland & Spjelkavik, 2014, s. 24-29). Studier av IPS har vist at langvarig oppfølging, med utgangspunkt i individets ønsker, er mer effektivt for varig tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet enn andre metoder (Fyhn, Øygarden, Monstad & Skagseth, 2021, s. 6; Moen, Walseth & Larsen, 2021, s. 343).

### **3.3 Forskning på "place-train"-tilnærmingen / hybridmodellen**

"Place-train"-tilnærmingen som undersøkes i denne oppgaven har flere likhetstrekk med SE, for eksempel at trening og utvikling skal skje på vanlige arbeidsplasser (ikke på arenaer utenfor arbeidslivet) og at utgangspunktet for arbeidsinkluderingen skal være brukerens ønsker og interesser. Hybridmodellen er en ny tilnærming, og det er ikke kjent for meg at det er annen forskning på dette enn rapportene i forbindelse med AFI prosjektet: "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene". I løpet av prosjektperioden så fikk 36 av deltakerne ansettelse, 2 fikk læreplass og 2 gikk videre til utdanning, dette av totalt 49 brukere. Det er med andre ord tydelig at det er mange som kom seg ut i arbeidslivet, og det kan derfor ses på som et godt resultat. På den andre siden er ikke resultatene på sikt undersøkt. Selv om det ikke er sikkert hvordan langtidseffekten vil bli av hybridmodellen, så kommer det frem i rapportene at det kan være sannsynlig at langtidseffekten vil være bedre enn ved for eksempel jobbspesialistmodellen, fordi det i større grad vil mobiliseres ressurser internt innad i bedriftene (Spjelkavik et al., 2020, s. 6). Forskningen viser oppsummert et potensiale for denne type arbeidsinkludering, men peker også på ulike utfordringer. Det er behov for mer erfaringsutveksling og forskning. Sårbarheten ved hybridmodellen vil kunne være at mentorene sitter med kompetanse som forsvinner fra bedriften hvis en mentor

bytter jobb. Et poeng kan være at det vil være av betydning at bedrifter også får kompetanse på arbeidsinkludering for brukere med omfattende utfordringer. Min forskning vil kunne belyse utfordringer i forbindelse med bakkebyråkratiet og NPM og kan dermed synliggjøre forbedringspotensialet. Det er helt sentralt i arbeid med arbeidsinkludering at det tas utgangspunkt i brukerens behov og utfordringer for at man skal kunne jobbe med utvikling. I arbeidsinkludering med utsatte grupper er det viktig med tett oppfølging på arbeidsplassen. Av den grunn er det viktig at sosialarbeiderne har rom for å jobbe med individuelle løp og ta for seg hele situasjonen til menneskene.

## 4. Metode

I prosjektets begynnelse var planen opprinnelig å gjøre egne intervjuer med NAV-veiledere tilknyttet prosjektet. Dette ble av ulike årsaker ikke mulig å gjennomføre, og i samråd med veileder i prosjektet ble det besluttet å gi meg tilgang på eksisterende intervju for å gjøre en reanalyse av disse. Empirien i denne oppgaven består derfor av tidligere transkriberte intervjuer med veiledere og mentorer som arbeidet med hybridmodellen i NAV og på arbeidsplassene. En rekke intervjuer ble gjennomført som en del av AFI-prosjektets arbeid med å forske på implementering og arbeid med hybridmodellen og det er et utvalg av disse transkriberte intervjuene som analysen i denne masteroppgaven baserer seg på. Intervjuene ble gjennomført mot slutten av prosjektet "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene", og foregikk mellom høsten 2018 og høsten 2019.

### 4.1 Kvalitativ metode

I en analyse av transkriberte intervjuer er en kvalitativ studie et naturlig valg som metode. Det er mange måter man kan tilnærme seg spørsmålet om hva slags kvalitativ analyse som er best egnet for materialet. Relevante metoder kunne for eksempel vært narrativ analyse, begrepsanalyse eller diskursanalyse. I etterkant av gjennomlesingen av intervjuene falt derfor valget på tematisk analyse: "*Ved hjelp av tematisk analyse kan ein analysera hendingar, erfaringar, meiningsproduksjon, diskursar eller narrativ, alt etter kva metodologisk og epistemologisk rammeverk ein legg til grunn*" (Eggebo, 2021, 5. avsnitt). I mitt materiale er det ikke fortellingene i seg selv jeg har vært opptatt av, og heller ikke skjulte maktrelasjoner eller tatt-for-gitte fremstillinger i form av diskurser som



problematiseres. Dermed valgte jeg heller en analyseform som kunne bidra til å løfte frem tematikk i materialet som er sentralt å analysere i lys av dagens samfunnstrender. Tematisk analyse er en analysemetode anvendt for å bidra til å fremheve tematikk som er relevant i lys av min problemstilling, og som ikke har noen spesifikk teoretisk tilknytning. Det er en fleksibel metode hvor flere ulike teorier kan anvendes (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 279).

## **4.2 Empiri**

### ***4.2.1 Transkriberte intervjuer fra AFI-prosjektet***

Materialet omfatter intervjuer som er foretatt med NAV-veiledere ved to ulike NAV kontor i Norge og med mentorer i bedrifter. Det totale materialet består av 4 gruppeintervju med NAV-veiledere og 42 individuelle intervjuer med mentorer som har jobbet med arbeidsinkludering med brukere på sine arbeidsplasser (Spjelkavik et al., 2020, s. 6 og 14). AFI-prosjektets materiale er avgrenset til et utvalg av veilederne og mentorene som var med i prosjektet. Datamaterialet er følgelig ikke egnet til generaliseringer som gjelder arbeidet med arbeidsinkludering generelt. Dette arbeidet organiseres og utføres på ulike måter, og sannsynligvis med ulike resultater. Det kan likevel være et egnet utgangspunkt for en forståelse av bakkebyråkratens erfaringer med denne typen arbeid og for videre hypotesedannelser og forskning.

### ***4.2.2 Utfordringer ved å ikke utføre intervjuene selv***

Det er flere potensielle utfordringer knyttet til at jeg ikke selv forberedte og gjennomførte intervjuene, og kun hadde det transkriberte materialet å analysere. Jeg møtte ikke informantene selv og fikk derfor ikke anledning til å stille spørsmål om ting jeg var spesielt interessert i eller som jeg kunne tenke meg å følge opp. Materialet som allerede var tilgjengelig for meg var derfor et avgjørende utgangspunkt for problemstilling og analyse, i motsetning til om jeg selv hadde startet med en problemstilling som jeg deretter innhentet empiri til. Det ene er ikke nødvendigvis bedre enn det andre, men gir ulike muligheter og begrensninger. Jeg har i ettertid tenkt at det kan være en fordel med tilgang på video- eller lydfil. Verdifull informasjon som kan fremgå gjennom tonefall, lyder, blikk og kroppsspråk kan endre forståelsen av det som blir sagt verbalt. Det er ikke mulig å vite hva slags stemning det var under intervjuene, om noen virket nervøse eller om det ble amper stemning. Jeg vet

heller ikke om det er noen ord som blir lagt ekstra trykk på, som ikke var markert i transkriberingen. Samtidig er det ikke sikkert det hadde medført store endringer i mine funn og analyse. Selv om jeg ikke har gjennomført intervjuene selv og derfor ikke kan korrigere materialet med inntrykk fra nonverbal kommunikasjon, har jeg likevel opplevd at dette kan være en styrke i en tematisk analyse og kan skjerpe blikket så jeg får øye på relevant tematikk i det skriftlige materialet uten forstyrrelser i omgivelsene.

#### **4.2.3 Utvalg av empiri: Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer**

I mitt prosjekt fikk jeg tilgang til alle de transkriberte intervjuene. Etter å ha lest gjennom dem, valgte jeg ut to gruppeintervjuer med NAV-veiledere og fire individuelle intervjuer med mentorer. Jeg har i hovedsak tatt utgangspunkt i fokusgruppeintervjuene med NAV-veilederne og supplert med mentorintervjuene, ettersom utgangspunktet er NAV-veileders rolle. Det var utført intervjuer både i begynnelsen og mot slutten av prosjektperioden, og jeg valgte å bruke gruppeintervjuene fra 2019 fordi det var i avslutningsfasen til prosjektet og de da hadde mer erfaring med mentortiltaket.

Ettersom det var to NAV-kontor med i prosjektet anså jeg det som naturlig å benytte gruppeintervjuer fra begge kontorene (et fra hvert kontor). Det kunne vært interessant å supplere med gruppeintervjuene av NAV-veilederne fra de to NAV-kontorene fra 2017 også. Det ville gitt interessant kunnskap om utviklingen over tid. Det har imidlertid ikke vært mitt fokus i denne oppgaven, og jeg avgrenset derfor materialet til intervjuene som ble gjennomført med de to NAV-kontorene i 2019. Gjennom en analyse av de utvalgte intervjuene med NAV-veiledere og mentorer i bedrifter er jeg ute etter å undersøke fenomener ut fra hvordan menneskene opplever dem, og tar på den måten utgangspunkt i en fenomenologisk tradisjon. Det betyr at tolkningen går ut fra en forståelse om at verden er slik vi mennesker oppfatter den (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 45). I denne sammenhengen innebærer det at jeg er opptatt av informantenes erfaringer med deltakelse i prosjektet. I intervjuguiden for gruppeintervjuene med NAV-veilederne er det særlig spørsmålene 1-4 (vedlegg 1) som omhandler samarbeidet med brukeren. Her snakker om brukermedvirkning og å ta utgangspunkt i brukerens ståsted. Spørsmål 6-7 (vedlegg 1) omhandler særlig samarbeidet mellom NAV og arbeidsplassen, og her kan man forvente at rammene for arbeidet vil bli tematisert, som for eksempel muligheter og ressurser i arbeidet med

arbeidsinkludering. I intervjuguiden for mentorintervjuene er det særlig spørsmålene 6, 8, 9, 10, 14, 17 og 18 (vedlegg 2) som omhandler samarbeidet med og tilretteleggingen for brukeren. Gruppeintervju og individuelle intervjuer er to ulike intervjuformer.

Gruppeintervjuene var mer dialogiske, og åpnet opp for diskusjon blant deltakerne. Det var mer rom for åpen og fri dialog og NAV-veilederne kunne ta opp ting de mente var relevant i deres arbeid etter hvert som intervjuet dreiet inn på tematikk de ønsket å snakke om. I mentorintervjuene var det i større grad slik at respondenten svarte på de spørsmålene som intervjueren stilte, så det vikes ikke like ofte fra intervjuguiden.

#### **4.2.4 Hva empirien består av**

##### *4.2.4.1 Transkriberte fokusgruppeintervju med NAV-veiledere*

Det ene gruppeintervjuet bestod av fem informanter ved ett NAV-kontor, mens i det andre var det seks informanter ved et annet NAV-kontor. NAV-kontorene befant seg i ulike landsdeler, og det var forskjell på størrelsen på kontorene, og om de hadde jobbspesialister. I gruppeintervjuene var det flest NAV-veiledere, men det var også noen ansatte fra arbeidslivssentrene på NAV som jobber tettere opp mot ulike arbeidsplasser. Jeg har valgt å ikke skille mellom dem i analysen fordi de i denne sammenhengen jobber innenfor samme prosjekt med en hybridmodell i tilnærmingen til arbeidsinkludering, og jobber mot det samme målet om arbeidsinkludering av utsatte grupper. Derfor kommer jeg til å referere til alle som NAV-veiledere.

##### *4.2.4.2 Transkriberte intervju med mentorer*

Mentorintervjuene ble gjennomført på NAV-kontor av hensyn til brukernes anonymitet og fordi de involverte forskerne ikke skulle vite hvilke bedrifter brukerne var utplassert eller jobbet i. I noen av mentorintervjuene var arbeidsgiver den som hadde mentorrollen. Jeg velger her i hovedsak å referere til dem som mentor fremfor arbeidsgiver, ettersom det er den rollen som står i fokus i denne sammenhengen, men jeg veksler av og til mellom begrepene avhengig av sammenhengen. Beslutningen om å velge fire intervjuer ble gjort på bakgrunn av gjennomlesing og analyse av fokusgruppeintervjuene og intervjuene samlet sett, der jeg så etter de samme tematikkene i alle seks intervjuene. Etter gjennomlesing av

alle intervjuene var det min vurdering at ytterligere empiri i liten grad ville endret min analyse av hovedtemaene som ble valgt ut for å belyse min problemstilling.

#### *4.2.4.3 Kriterier for utvalg av intervjuene*

Et første kriterium var at intervjuene, både av NAV-veilederne og mentorene, skulle være fra avslutningsfasen av prosjektet, altså fra 2018 eller 2019. Jeg ønsket å ta for meg noen intervjuer fra ulike bransjer. Materialet bestod i hovedsak av intervjuer med mentorer i produksjon og salg eller i barnehage. Derfor ble et av kriteriene for meg at to av intervjuene skulle være barnehage. Dette var fordi jeg så for meg at det kunne være forskjeller med sosialfaglig kompetanse hos disse mentorene. Innenfor intervjuene var det ikke store forskjeller, og dermed ble det videre en tilfeldig utvelgning av materialet.

### **4.3 Analyse av datamaterialet**

#### ***4.3.1 Fremgangsmåte av materialet/tematisk analyse***

Jeg valgte å gjennomføre en tematisk analyse som tydelig kunne få frem sentral tematikk i en analyse av arbeidsinkluderings vilkår i dagens samfunn. I tematiske analyser er det innholdet som er det sentrale fokuspunktet (Riessman, 2017, s. 246). Tematisk analyse er en fleksibel tilnærming hvor man ser etter temaer i dataene, i denne sammenhengen er temaer en gruppering av data med viktige fellestrekk hvor målet er å gruppere de små svarene i mer generelle kategorier (Johannessen et al., 2018, s. 278-279). Temaene kan komme tydelig frem eller ligge mer implisitt.

Dersom temaene skal svare godt på problemstillingen, er det også vanlig at problemstillingen formes underveis i forskningsprosessen (Johannessen et al., 2018, s. 280-283). Det skjedde også i arbeidet mitt med å tematisere og gruppere funnene i intervjuene. Tematiske analyser er som nevnt nokså teoriuavhengige tilnærminger og ga en fleksibilitet i forhold til oppgavens valg av teorier som kunne belyse funnene. Det gjør at man kan bestemme selv om man ønsker å supplere med teorier som belyser eller kontrasterer tolkningene, slik jeg gjør med teori om bakkebyråkrati og New Public Management. Det presenteres fire trinn i tematiske analyser som kan være et utgangspunkt for arbeidet (Johannessen et al., 2018, s. 280-283).

### *Trinn 1: Forberedelse*

Det første steget er *forberedelse* hvor man får en oversikt over data. Dette første steget innebærer å lese over materialet som en helhet. Man kan notere underveis, men poenget her er ikke å gå i dybden av materialet, men å få et overblikk (Johannessen et al., 2018, s. 283-284). Etter å ha lest over materialet mitt en gang satt jeg igjen med noen umiddelbare tanker som jeg noterte meg ned. En tanke jeg fikk etter første gjennomlesing var at det for meg virket som at mentorene snakket mer direkte om brukerne enn NAV-veilederne, og det noterte jeg meg, men gikk ikke videre inn på dette tidspunktet.

Jeg leste materialet mitt ut fra en hermeneutisk tilnærming. Thomassen (2006) skriver at den hermeneutiske sirkelen beskriver hvordan forståelsen vår av noe utvikler seg gjennom helhet og del, frem og tilbake (s. 91). I praksis betyr det at jeg leste gjennom hele intervjuet for å få et overblikk, før jeg leste enkelte deler mer i dybden og vekslet mellom å lese hele og deler av teksten, og kun kortere utdrag ut fra hva jeg var opptatt av å finne ut av. Jeg leste først over uten å lete etter noe spesielt, også fant deretter ting i materialet jeg ønsket å følge opp. Neste gang jeg leste over begynte jeg å søke etter ord og uttrykk.

### *Trinn 2: Koding*

I det andre steget i bearbeidingen av materialet handler det om å fremheve og sette ord på viktige poenger i dataene, dette kalles *koding*. Først bør man markere viktige poenger. Deretter, og underveis i lesingen, oppsummerer man viktige poenger i dataene, og notere stikkord, assosiasjoner og ideer i margin (Johannessen et al., 2018, s. 284-285). Jeg kodet for eksempel etter rammebetingelser og relevante ord og begreper i sosialt arbeid i materialet, for eksempel den byråkratiske oppbygningen, personen i situasjonen. Da jeg kodet så brukte jeg ulike farger for å markere ulike temaer. Disse temaene var knyttet til forskningsspørsmålene mine. Et tema var rammebetingelser, her kom blant annet porteføljer og tilgjengelig tid for veilederne og mentorene frem. Et annet tema var individuell tilpasning og her kom blant annet ordene *skreddersøm* og *sømløst* frem hvor utgangspunktet skal være brukerens behov. Videre var et tema helhetlig tilnærming, her kodet jeg etter samarbeid mellom veileder og mentor, og samarbeid med andre instanser.

Det siste temaet handlet om relasjoner, her ble det kodet en del i forbindelse med synet på brukeren, brukermedvirkning og motivasjon.

Senere gikk jeg tilbake for å kode igjen. Det er vanlig å kode flere ganger for å kvalitetssikre kodingen (Johannessen et al., 2018, s. 292). I denne prosessen lette jeg etter bestemte ord og uttrykk som fanget oppmerksomheten min etter første koding. Jeg la for eksempel spesielt merke til "*motivasjon*" fordi det var et ord som ble gjentatt mange ganger i forbindelse med rekruttering av brukere og matching med arbeidsplasser. "*Skreddersøm*" er et annet ord som jeg merket meg fordi det er et interessant begrep, og som viste seg å ha mye til felles med sosialt arbeids fokus på sosialt arbeids ideal om individuell tilpasning og et utgangspunkt i hver enkelt brukers livssituasjon. "*Skreddersøm*" var et uttrykk for individuell tilpasning av tiltak og at utgangspunktet for arbeidet skal være brukerens behov.

### *Trinn 3: Kategorisering*

I *kategoriseringsfasen* zoomer man litt ut igjen fra detaljnivået i kodingen. Her ble dataene sortert i mer overordnede kategorier. Det er disse kategoriene som ble mine utvalgte tema og derfor også funnene etter min databearbeiding (Johannessen et al., 2018, s. 294-295). Mine kategoriserte temaer tok utgangspunkt i personen i situasjonen og ble: individuelt tilpassede løsninger, helhetlig tilnærming og relasjonen til brukeren. Dette blir også fremhevet som mine funn i analysen. Inndelingen i kategorier og tema gjøres mer systematisk i dette steget enn i første sorteringsrunde. Jeg har tatt for meg mange ord, uttrykk og formuleringer som ligner på hverandre og mine tema, men landet på denne tematikken fordi jeg mener de bidrar til å belyse problemstillingen på en relevant måte.

### *Trinn 4: Rapportering*

Johannessen et al. (2018) skriver at etter kategorisering så begynner man på *rapporteringen*. Rapporteringen handler om å skrive frem temaene og det som til slutt blir min analyse i denne oppgaven (s. 201). Intensjonen med analysen er å utforske hvordan arbeidet med arbeidsinkluderingen forankret i bakkebyråkratiet NAV påvirkes av sine institusjonelle rammer og styringsideologier fra NPM.

#### 4.4 Forskningsetiske vurderinger

Samfunnsforskningen preges av aksepterte tankemåter og ideologier, hvor prosessen består av utveksling av ideer og tanker mellom mennesker, og dette er det som er bærer av den historiske utviklingen av kunnskapen (Kalman, 2013, s. 72-73). Det at jeg retter blikket mot arbeidsinkluderingen opprettholder diskursene om arbeidsinkludering. Samtidig sier det implisitt hva samfunnet skal være opptatt av. Arbeidslinja tas for eksempel litt for gitt, og det er et utgangspunkt for å gjøre "place-train". Disse forståelsene og verdiene vil påvirke utgangspunktet for hva jeg velger som mine forskningsspørsmål. Verdier kommer ikke nødvendigvis til syne i selve utformingen av spørsmålene jeg stiller, men ligger mer implisitt i hva jeg som forsker ønsker å finne ut av – og hva jeg utelater (Halvorsen, 2008, s. 25). Ettersom at jeg ikke utførte intervjuene selv, var det særlig i analysen det var viktig å tenke over ansvaret jeg har som forsker. I mitt tilfelle handler det spesielt om hvilke temaer jeg valgte ut, og på denne måten ligger det makt i forskerposisjonen gjennom blikket man retter mot teksten, hvordan materialet analyseres og temaene som løftes frem. Temaene mine handlet om personen i situasjonen, og relasjoner. I tillegg valgte jeg å gjøre en analyse ut fra bakkebyråkratiet og New Public Management. Det handlet om at jeg oppdaget at materialet mitt sa mye om rammebetingelser; som for eksempel tiden og porteføljen. Videre tydeliggjøres også hva slags brukergruppe det er snakk om, og hvilke forventninger man har til dem. Det presenteres i denne forbindelsen en del beskrivelser om brukeren i tråd med New Public Management.

Hvis jeg hadde valgt å analysere det på en annen måte ville det kunne påvirket svarene mine. For eksempel kunne jeg hatt en maktanalyse, dette ville sannsynligvis blitt mer tolkende enn det min analyse er, da materialet mitt sier mye om akkurat disse tingene.

Ettersom det er intervjuer med veiledere i NAV og mentorer i bedrifter hvor tematikken er arbeidsinkludering, kan ikke dette anses å være sensitive intervjuer. Intervjuene er ikke med brukere som befinner seg i sårbare situasjoner, men med veiledere og mentorer i en profesjonell kontekst. Tematikken om arbeidsinkludering kan heller ikke sies å være spesielt sensitiv i denne sammenhengen. I transkriberingene er informasjon som kan bidra til å identifisere enkeltindivider og arbeidsplasser, slik som person- og stedsopplysninger, anonymisert. I analysen skriver jeg konsekvent "[hen]" i sitater fra materialet, og bruker ikke

"han" eller "hun". I de tilfellene "hen" står i sitater er det ikke slik det er originalt skrevet, det har jeg gjort for å ytterligere sikre anonymiteten til veilederne, brukerne og mentorene.

Dette innebærer videre at jeg ikke tar for meg kjønnsforskjeller i analysen. Analysen min tar i større grad sikte på å få frem hva dette sier om et system enn hva enkeltpersoner mener.

#### **4.4.1 Pålitelighet og gyldighet**

En kvalitativ analyse tematiserer ikke pålitelighet og gyldighet som man for eksempel gjør gjennom å vise til validitet og reliabilitet i kvantitative analyser. En kvalitativ studie som dette uttrykkes ikke i målbare i tall og kan dermed ikke måles (Halvorsen, 2008, s. 69). Det er heller ikke intensjonen med min analyse. Jeg er i stedet opptatt av å undersøke erfaringer med å delta i prosjektet og se etter hvilke vilkår et prosjekt som dette operer og fungerer under. Prosjektets troverdighet og gyldighet er knyttet til om min metodiske fremgangsmåte er presentert på en gjennomsiktig og tydelig måte, og at materialet presenteres på en måte som åpner for andre måter å forstå "place-train" og hybridmetoden på.

Funnene i denne typen kvalitative analyser kan ikke generaliseres til arbeidet med arbeidsinkludering generelt, men vil likevel kunne være relevante for andre bakkebyråkrater som jobber innenfor dette feltet og deres ledere, mentorer og andre som arbeider med og er interessert i arbeidsinkludering.

Nå har mine metodiske og analytiske tilnærminger blitt presentert. Videre har jeg reflektert over mulige utfordringer ved mitt utgangspunkt ved å ikke ha holdt intervjuene selv, og de forskningsetiske vurderingene er blitt gjort rede for. Nå skal de teoretiske perspektivene som skal brukes i min tematiske analyse for å besvare problemstillingen min presenteres.

## **5. Teoretiske perspektiver**

Dette kapitlet presenterer det teoretiske utgangspunktet for denne masterstudien. Jeg har valgt å fokusere på tre teoretiske bidrag som skal bidra til å utforske om det fremdeles er rom for skjønnsutøvelse og individuelle tilpasninger i arbeidet med arbeidsinkludering i sosialt arbeid i en tid med sterke strømninger fra blant annet New Public Managements (NPM) styringsprinsipper. Organiseringen innenfor det tradisjonelle bakkebyråkratiet og



påvirkning fra trender innenfor NPM vil kunne si noe om de institusjonelle rammebetingelsene NAV-veilederne må forholde seg til, samt dominerende trender i samfunns- og velferdsdiskursene som påvirker arbeidet.

I denne oppgaven anvender jeg Lipskys beskrivelser av bakkebyråkratiet for å bidra til en forståelse av NAV-veiledernes posisjonering innenfor NAV-organisasjonen. NAV kan beskrives som et byråkrati som kjennetegnes av noen karakteristiske kjennetegn, som den hierarkiske oppbygningen og at det er en stor organisasjon hvor normer, rutiner og regler har stor plass (Lipsky, 2010, s. 14). Organisasjoner i bakkebyråkratiet er organisasjoner som har en byråkratisk oppbygning. I bakkebyråkratier har lederne status og makt, og det kan være utfordrende å jobbe mot målene til organisasjonen hvis man ikke har de samme interessene (Lipsky, 2010, s. 17). Organisasjonene er preget av tydelige retningslinjer, samtidig som de krever at arbeiderne utøver skjønn (Bovens & Zouridis, 2002, s. 176). Lipskys teori om bakkebyråkratiet kan bidra til å vise de rammebetingelser de ansatte jobber innenfor når de samarbeider med brukere og arbeidsgivere om arbeidsinkludering. Selv om AFI-prosjektet er utformet som et prosjekt, er det organisert med forankring i NAV. NAV-veilederne er ansatt i NAV og arbeidet er forankret innenfor NAV-byråkratiets organisering og rammebetingelser. Teori om bakkebyråkrati vil blant annet kunne bidra til å belyse hvilke strukturelle begrensninger og muligheter NAV-veilederne har til å gjøre individuelle og skjønsmessige vurderinger ut fra brukerens situasjon, hvilke muligheter de har for å skape en god relasjon til brukeren og samtidig rette oppmerksomheten mot makten i ulike posisjoner i bakkebyråkratiet.

Samfunnet og velferdstjenestene har de siste tiårene vært påvirket av NPM, et styringsverktøy som tar utgangspunkt i det private markedet som vektlegger rasjonell målstyring, effektivisering og standardisering av driften. I denne oppgaven har jeg derfor inkludert NPM som et perspektiv som kan bidra til å belyse NAV-veiledernes posisjon i spennet mellom å befinne seg i en byråkratisk organisasjon, og oppgaven med arbeidsinkludering innenfor en prosjektorganisering. Oppgavene med arbeidsinkludering i "hybridmodellen" er organisert som et prosjekt som i noen grad kan frigjøre seg fra byråkratiets rammebetingelser, men likevel med bakkebyråkratiets begrensninger, og som i tillegg må forholde seg til rådende samfunnsdiskurser. Både teori om bakkebyråkrati og

ideer fra NPM kan bidra til å belyse hvordan arbeidet med arbeidsinkludering blir påvirket av organisasjonens strukturelle rammer og samfunnets trender og diskurser. Det vil påvirke mulighetene for å gjennomføre arbeidsinkluderingen i tråd med sosialt arbeids kunnskaps- og verdigrunnlag.

Jeg tar utgangspunkt i arbeidsinkludering som en arbeidsoppgave som inngår i sosialarbeiderens oppgaver og mandat, og gir derfor først en kort presentasjon av sosialt arbeids kjerneoppgaver. Selv om det ikke kun er sosialarbeidere som utfører dette arbeidet i NAV velger jeg likevel å ta utgangspunkt i arbeidsinkludering som sosialfaglig arbeid analysert fra min posisjon som forsker i sosialt arbeid. Under vil "personen i situasjonen" og deretter noen sentrale verdier i sosialt arbeid bli presentert, før jeg går nærmere inn på Lipskys teori om bakkebyråkratiet og deretter sentrale sider ved NPM.

## 5.1 "Personen i situasjonen"

Personen i situasjonen (PiS) er et uttrykk for å forstå den enkelte personen i sin konkrete livssituasjon, også kalt "individet i dets kontekst". Uttrykket synliggjør spenningsfeltet mellom *individ og samfunn* i sosialt arbeid (Levin, 2004, s. 15). For å kunne fange helheten i brukerens livssituasjon plasseres fokuset på interaksjonen mellom individet og individets omgivelser (s. 67). Det innebærer at man i sosialt arbeid ikke kun kan være opptatt av individet, og heller ikke kun av samfunnet eller omgivelsene. Man er alltid opptatt av begge deler, og retter oppmerksomheten mot det samspillet som foregår mellom dem (Levin, 2004, s. 68). Levin kaller dette et *spenningsfelt* nettopp for å fange opp at PiS har et helhetlig syn på de prosessene som foregår i interaksjoner og relasjoner mellom individet og dets omgivelser (Levin, 2004, s. 16; Fjeldheim et al., 2015, s. 44). Sosialt arbeid utføres i spennet mellom individ og samfunn og problemer skapes og opprettholdes i relasjonen mellom mennesker og samfunnet rundt, av den grunn må sosialarbeideren ta hensyn til omgivelsene (Glemmestad et al., 2019, s. 63).

Å jobbe med utgangspunkt i PiS innebærer å innta en systemisk tilnærming til arbeidet. Mennesker befinner seg i flere ulike miljøer og systemer, som påvirker hverandre (Richmond, 1922, s. 99). NAV-veilederne jobber på denne systemiske måten ved at de har direkte kontakt både med brukeren, og samtidig jobber tett opp mot mentorer på

arbeidsplassen. I tillegg samarbeider de med andre fagpersoner og brukerens nettverk dersom det er behov for det. Sosialarbeideren bruker sine egne og brukernes samlede kunnskaper og ferdigheter, brukerens styrker og ressurser samt ressurser i brukerens miljø for å forstå situasjonen (Johnsen & Yanka, 2010, s. 31) og jobbe mot inkludering i arbeidslivet.

I "place-train" tilnærmingen inngår et integrert perspektiv på arbeidsinkludering hvor hjelp med brukerens problemer skal skje parallelt med arbeidsinkludering. Det iverksettes tiltak og intervensjoner både med brukeren og i miljøet rundt - i forholdet til andre mennesker, institusjoner og samfunnet (Fjeldheim et al., 2015, s. 51). Richmond beskrev tidlig hvordan mennesker inngår i flere ulike systemer, som alle påvirker hverandre og forandrer seg over tid (Richmond, 1922, s. 99). Hun ga flere eksempler på hvordan sosialt arbeid inkluderer arbeid på alle nivåer (mikro, meso, makro) og der miljøet rundt klienten spiller en avgjørende rolle for å få til endring. Sosialt arbeid innebærer derfor å inkludere miljøet på alle nivåer i analyse av brukerens livssituasjon og i tiltakene som iverksettes (Fjeldheim et al., 2015, s. 50). Gjennom en systemteoretisk tilnærming jobber NAV-veiledere sammen med brukeren om å identifisere utfordringer i de ulike systemene, og inkludere de ulike systemene i arbeidet med inkludering i arbeidslivet.

### **5.1.1 Brukermedvirkning, myndiggjøring og motivasjon**

Myndiggjøring og brukermedvirkning er to sentrale verdier i relasjonsarbeidet som er viktig i arbeidet med arbeidsinkludering (Sannes & Spjelkavik, 2014, s. 136). Brukermedvirkning er et gjennomgående prinsipp innenfor alle fasene med brukeren i sosialt arbeid, som innebærer respekt for den enkeltes ønske om kontroll over eget liv som utgangspunktet for det sosiale arbeidet (Fellesorganisasjonen (FO), 2019, s. 5). Arbeidet skal derfor ta utgangspunkt i brukerens virkelighetsoppfatning og problemforståelse. I denne sammenhengen er relasjonen mellom dem viktig og brukes både som et mål og middel i samhandlingen med brukeren (Glemmestad et al., 2019, s. 68). I "place-train"-tilnærmingen er tanken at den faglige kvaliteten på arbeidet forbedres når brukeren er mer aktiv og inkludert i prosessen, og at man i større grad vil lykkes med å få folk med utfordringer i arbeid. Brukermedvirkning og relasjonsbygging er derfor avgjørende komponenter i hybridmodellen, og vil diskuteres nærmere i analysen.

Brukermedvirkning er basert på ideen om myndiggjøring (Jensen & Ulleberg, 2011, s. 200). Myndiggjøring handler om å legge til rette for at brukerne skal oppleve mestring og forbedring av sin situasjon (Natland & Hansen, 2016, s. 500). Sosialarbeiderne skal hjelpe brukeren med å få kontroll over sin livssituasjon ved å ta i bruk sine ressurser, og på den måten kan myndiggjøring forstås som et mål for problemløsning og som et mål i seg selv (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 104). Det er et verdiladet begrep som kan relateres til blant annet menneskeverd, sosial endring og inklusjon. Samtidig har det blitt et honnørord som det kan være vanskelig å anvende i praksis (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 97).

Motivasjon er et begrep som er av betydning i sammenheng med arbeidsinkludering. Det er et verdiladet og utfordrende begrep ettersom det i arbeidet med arbeidsinkludering kan inngå som et krav for å få tilgang til ressurser. Den motiverte brukeren oppfattes gjerne som samarbeidsvillig og en som ønsker å ta ansvar over sitt eget liv. Den umotiverte brukeren oppfattes gjerne som lukket, passiv og lite samarbeidsvillig. Alle mennesker kan være mer eller mindre motivert, men motivasjonen kan være blokkert av blant annet dårlige erfaringer, som kan medføre at vedkommende reelt sett ikke har valgmuligheter (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 198-199). Motivasjon er påvirket av mange ulike forhold i livet og av de ressurser mennesker har tilgjengelig. I "place-train" tilnærmingen er motivasjon avgjørende for vurderingen av om brukere er jobbklaare, og for om man lykkes på arbeidsplassen. Både i sosialt arbeid og "place-train" forventes det at brukeren deltar og selv ønsker å delta aktivt i sitt endringsarbeid, slik Richmond (1922) skriver: *individder "har en egen vilje og mening og skal ikke spille en passiv rolle i samfunnet"* (s. 354). Motivasjon er også et helt sentralt begrep i fremstillingen av individet innenfor NPM. Det skal jeg komme tilbake til. Brukermedvirkning, myndiggjøring og motivasjon er sentrale verdier i sosialt arbeid og i "place-train"-tilnærmingen, og som utgjør sentrale elementer innenfor et styrkeperspektiv.

#### 5.1.1.1 Styrkeperspektivet

Styrkeperspektivet, som er sentralt i sosialt arbeid og i "place-train", er et alternativ til et problemfokus som retter fokuset mot negative sider ved mennesker og samfunn. I styrkeperspektivet er det de positive egenskapene ved individer og hvordan individuelle og sosiale ressurser kan utvikles og vedvare som vektlegges (Weick et al. (1989s. 350, 352). Det

er en viktig strategi for å hjelpe mennesker med å ta kontrollen tilbake i sine liv. Ettersom det er et viktig prinsipp i "place-train" at brukeren skal raskt ut i arbeid, er det viktig å fremheve positive egenskaper og ressurser i seg selv og omgivelsene.

## **5.2 Teori om bakkebyråkratiet**

### **5.2.1 Lipskys bakkebyråkrati**

Bakkebyråkratiet kjennetegnes av regler, forskrifter og direktiver ovenfra, hvor politiske og administrative beslutninger påvirker tjenesteutformingene (Lipsky, 2010, s. 14).

Bakkebyråkratier har flere fellestrekk som gjør at de går under samme betegnelse; det jobber ansatte der som er i direkte kontakt med brukere, de preges av rammebetingelser i jobben sin som gjør at de må ta raske beslutninger og de utformer i praksis de sosiale tjenestene (Lipsky, 2010, s. 3). Det er bakkebyråkratene i NAV som er leddet nærmest brukerne, og er utøvere og formidlere av systemets tjenester. Bakkebyråkratiet er en anerkjent fremstilling av profesjonsutøvere og hvordan de utøver sine oppgaver som representanter for velferdstjenester som NAV og som utøvere av systemets politikk.

Michael Lipsky ga ut boken "Street-Level Bureaucracy" i 1980. Etter denne utgivelsen fikk man i større grad øynene opp for bakenforliggende årsaker som påvirker mulighetene bakkebyråkratene har og påvirker arbeidet deres, og hvordan de havner i spennet mellom forventninger fra ulike sider (Lipsky, 2010, s. 4; Brodtkin, 2012, s. 941). Ofte jobber bakkebyråkrater innenfor store systemer eller organisasjoner og er deres representanter utad. NAV er et eksempel på en av disse organisasjonene, og er en helt sentral institusjon i den norske velferdsstaten (Røhnebæk, 2021, s. 76).

### **5.2.2 Skjønn**

Utøvelse av skjønn er sentralt i arbeidet til bakkebyråkrater. Når arbeidsoppgavene er så komplekse at det ikke er mulig å lage regler og rutiner som vil være dekkende i alle situasjoner, er det nødvendig å utøve skjønn i arbeidet (Lipsky, 2010, s. 15; Røhnebæk, 2016, s. 292). I lovverket bakkebyråkratene jobber innenfor gis det retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres samtidig som det gis rom for skjønn (Bovens & Zouridis, 2002, s. 176). Til tross for at det finnes formelle retningslinjer og føringer, må det utøves reaktiv

dømmekraft (Brodkin, 2013, s. 942), som vil si at det må utøves skjønn i situasjoner som skjer i det aktuelle øyeblikket. Det handler blant annet om at bakkebyråkraten bestemmer hvordan, hvor mye og kvaliteten på fordelene eller sanksjonene brukerne mottar i tjenestene (Lipsky, 2010, s. 13). Bakkebyråkratenes autonomi bidrar til at de tar mer ansvar for oppgavene og er mer effektive og fleksible. Samtidig er det også negative sider ved autonomi som at lignende saker behandles tilfeldig eller ulikt uten at det begrunnes (Kjørstad, 2005, s. 393). De organisatoriske rammene, ledelsens kontroll, svakheter ved brukerne og sakenes kompleksitet vil påvirke skjønnsutøvelsen (Buffat, 2015, s. 151). I mitt materiale påvirkes skjønnsutøvelsen blant annet av tilgang på ressurser som tid og omfanget på porteføljen.

### **5.2.3 Policy-leverandører**

Bakkebyråkratenes handlinger utgjør til sammen tjenestene som leveres av myndighetene og som utgjør organisasjonens "policy" (Lipsky, 2010, s. 3). Det er når rutineene er utydelige eller har motstridende mål at det utøves skjønn, som i praksis blir "policy" (Brodkin, 2012, s. 942). Det er ikke et godt ord på norsk for "policy", men det handler om politikken og retningslinjene organisasjonen fører. I praksis tar bakkebyråkraten politiske beslutninger gjennom prioriteringer, valg og skjønnsutøvelse i arbeidet (Røhnebæk, 2021, s. 76). For eksempel kan bruk av mentor i bedriftene forstås som utvikling av policy, og en ny arbeidsmetode innenfor arbeidsinkludering. Ut fra sin posisjon i skjæringspunktet mellom individer og myndighetene, har bakkebyråkraten stor betydning for utformingen av offentlig politikk (Brodkin, 2012, s. 946). Når arbeidsmarkedet tas mer aktivt i bruk i en hybridmodell basert på "place-train"-tilnærming for å få til arbeidsinkludering, kan det forstås som utvikling av policy. For eksempel gjøres dette gjennom hvem de velger i porteføljen til å delta i mentortiltaket, og på den måten bestemmer hvem som er i målgruppen for denne typen arbeid.

### **5.2.4 En spenningsfylt rolle**

Bakkebyråkraten reguleres av institusjonenes normer, rutiner og strategier som setter rammer for hvordan de kan utføre arbeidet sitt. Likevel er de på mange måter selv portvakter som tildeler og regulerer goder (Jensen & Ulleberg, 2011, s. 198). Samtidig som bakkebyråkraten har makt, så befinner de seg ofte i en utfordrende posisjon. De påvirkes

av regler og direktiver ovenfra, og de politiske og administrative beslutningene påvirker tjenestene (Lipsky, 2010, s. 14). Røhnebæk (2021) påpeker at bakkebyråkraten skal gi brukerne hjelp og støtte samtidig som de preges av knappe ressurser, arbeidspress og motstridende politiske føringer (s. 76). Det er med andre ord et gap mellom de begrensede ressursene og idealet for hvordan arbeidet bør utføres. For informantene i mitt materiale kommer dette først og fremst til syne gjennom begrenset tid til å gjennomføre arbeidsinkludering etter intensjonene med en utsatt brukergruppe. Bakkebyråkratene skal være lojale til sine brukere, ledere og samfunnet som helhet, noe som kan være en utfordrende posisjon å befinne seg i (Kjørstad, 2005, s. 394). Til tross for sin innflytelse i samarbeidet med brukere og mentorer, så ligger den endelige avgjørelsen hos ledelsen (Bovens & Zouridis, 2002, s. 175). Noen ganger må bakkebyråkratene ta avgjørelser som er i tråd med sin profesjonelle dømmekraft, men som er i konflikt med de administrative interessene. I denne forbindelsen kan de ansatte oppleve etiske dilemmaer, tvil og ambivalens (Kjørstad, 2005, s. 384). Ifølge Lipsky (2010) er bakkebyråkrater ofte i fokus for politiske kontroverser i lys av rollen de har som ansatte som leverer offentlige tjenester. De befinner seg i en vanskelig posisjon mellom kravene fra brukerne og krav fra de som ønsker effektivitet i de offentlige tjenestene (Lipsky, 2010, s. 4).

Lipskys teori om bakkebyråkratiet er godt egnet for å få forståelse for de rammebetingelsene NAV-veilederne jobber innenfor og det spillerommet den enkelte ansatte har i sitt møte med enkeltmennesker som trenger deres hjelp (Brodkin, 2012, s. 944). Brukerne i bakkebyråkratiet befinner seg ofte i livssituasjoner hvor de ikke har et valg og må søke hjelp av profesjonelle som kan gi dem tjenestene de har behov for, og de er derfor ikke der frivillig (Lipsky, 2010, s. 54). Lipsky (2010) mener likevel at brukerne ikke er hjelpeløse i forholdet til bakkebyråkratene, fordi bakkebyråkratene skal ta avgjørelser som samsvarer med brukernes ønsker og behov (s. 57). Dette er et førende prinsipp i hybridmodellen også: Det er brukerens ønsker og behov som står i sentrum for arbeidet, for eksempel som utgangspunktet for valg av arbeidsplass.

### **5.3 New Public Management**

I Norge og flere andre vestlige land ble det på 1980-tallet gjennomført flere reformer i den offentlige sektoren. En av reformene var NPM som kom som en reaksjon på at det ble

vanskeligere å finansiere velferdsstaten og å møte den stigende etterspørselen av velferdstjenestene, hvis det ikke ble mer fokus på effektivitet (Jensen & Krogstrup, 2017, s. 35; Stamsø, 2009, s. 67). Den offentlige sektoren ble kritisert for høye utgifter, ineffektivitet, byråkrati og lav kvalitet på tjenester. I tillegg har markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper fått større plass, og da særlig bestiller/utfører-modeller, kontrakter, konkurranseutsetting og anbud (Oterholm, 2015, s. 178). Samtidig er det også i NPM lagt vekt på kommersielle mål, service og effektivitet, som har ført til mer standardisering og ytre form for kontroll (Oterholm, 2015, s. 178).

### **5.3.1 Effektivitet og standardisering**

Det er særlig effektivitet og service som ble nøkkelkomponenter i reformen (Stamsø, 2009, s. 67). Med NPM ble det mer privatisering, noe som tydeliggjøres ved at det tas i bruk arbeidsplasser i både den offentlige og private sfæren for å bidra med arbeidsinkluderingen. En del av tankegangen er at det offentlige kan lære av privat sektor for å produsere offentlige tjenester billigere og mer effektivt (Stamsø, 2009, s. 69). Sosialt arbeid har blitt utfordret av standardiseringen og målstyringen innenfor NPM (Øvreid, 2018, s. 104). Øvreid (2018) påpeker likevel at målings- og standardiseringsverktøyene ikke først og fremst er en trussel mot profesjonsidentiteten til sosialarbeidere, men har problematiske sider fordi sosialarbeidere står konstant i dilemmaer mellom høye forventninger og begrensede ressurser (s. 103). Ressursproblemene handler blant annet om for lite tid til samtaler med brukerne (s. 108), slik informantene i mitt materiale også bekrefter.

### **5.3.2 Synet på brukeren som rasjonell aktør**

Med NPM ble det et fokus på service og brukere som rasjonelle aktører som kunne foreta informerte og gjennomtenkte valg (Mik-Meyer, 2017, s. 73). Dette førte også til at brukerne fikk en posisjon som eksperter på sine egne liv hvor brukermedvirkning ble vektlagt i stor grad (Mik-Meyer, 2017, s. 25). Der det tidligere var snakk om utsatthet ved fattigdom og klasse, ble det med påvirkning fra NPM mer snakk om motivasjon og ansvarliggjøring av brukerne og at de må akseptere at det er personlig forandring som må til for forbedring av livssituasjonen (Ylvisaker, 2014, s. 86-87). Dette individfokus kan føre til at man ikke får øye på forhold ved arbeidsmarkedet som kan motvirke arbeidsdeltakelse, og samtidig kan antakelsen om at velferdsarbeidet er økonomisk og politisk rasjonelt overforenkle den



konteksten som dette arbeider foregår innenfor (Mik-Meyer, 2017, s. 75-76). De ytre påvirkningene som hverken brukeren eller sosialarbeideren har kontroll over kan påvirke arbeidsinkluderingen, som for eksempel hvor mange jobber som finnes på arbeidsmarkedet og interessen for å ansette utsatte grupper (Øverbye, 2013, s. 108). NPM kan skape utfordringer for de mest sårbare gruppene, slik som brukergruppen som er målgruppe for prosjektet denne oppgaven tar utgangspunkt i. Det er en brukergruppe som ikke alltid er i posisjon til å fremme sin mening og bli hørt (Mik-Meyer, 2017, s. 74).

På 1990-tallet kom kritikken av NPM som en reaksjon på de oppsplittede styringsprosessene og kritikken har også de siste årene blitt tydeligere av medarbeidere, ledere og den offentlige sektoren (Jensen & Krogstrup, 2017, s. 40). Xu, Sun & Si (2015) skriver at etter fremveksten av NPM kom New Public Governance som en er mer tilpasset den moderne offentlige forvaltningen. De mener at det er en dyp endring av regjeringens rolle og forholdet til det sivile samfunnet (s. 11). Det er likevel omfattende virkninger i velferdstjenestene og tilbudet til brukerne etter NPM.

NPM er et styringsverktøy som kan tydeliggjøre rammebetingelsene sosialarbeidere jobber innenfor. Sammen med teorien om bakkebyråkratiet skal NPM bidra til å besvare min problemstilling om det fremdeles er rom for skjønnsutøvelse og individuelle tilpasninger, og hvilke rammebetingelser arbeidsinkludering utøves innenfor.

## **6. Analyse**

I den følgende analysen vil jeg utforske arbeidsinkludering (i form av hybridmodellen) som en oppgave i sosialt arbeid som utføres innenfor rammene av et bakkebyråkrati, og hvordan det påvirkes av NPM-styringsmekanismer.

Arbeidet med arbeidsinkludering involverer en brukergruppe med omfattende og sammensatte utfordringer. Det er derfor et tid- og ressurskrevende arbeid som krever tett og omfattende oppfølging, både med arbeidsgiver og med bruker dersom man skal lykkes. Arbeidet krever individuell tilpasning og oppfølging, skreddersøm, hvor NAV-veileder må ha rom for å utøve skjønn. Lipskys teori om bakkebyråkrati bidrar til å belyse mulighetene

bakkebyråkraten selv har for å gjøre valg og utøve arbeid etter skjønnsmessige kriterier innenfor de rammene velferdstjenesten setter for arbeidet. Lipsky vektla at bakkebyråkraten har et betydelig spillerom for skjønnsutøvelse, noe som gjør hans teori godt egnet for en analyse av arbeidsinkludering og "place-train"-tilnærminger som nettopp vektlegger betydningen av å kunne tilpasse tilbudet til brukeren etter individuelt tilpassede kriterier. Men hvilken påvirkning har NPM på muligheten for skreddersøm?

NPM har påvirket det norske samfunnet og velferdstjenestene over flere tiår, og det er også reist mye kritikk til denne måten å styre det offentlige på. Det offentlige kan for eksempel ikke styres etter de samme mekanismene som i det private markedet. Det er dessuten vanskelig å standardisere hjelp til mennesker med ulike behov og forsøke å måle sosiale og menneskelige forhold etter fastsatte standarder. Det kan derfor forventes at NPM har påvirket arbeidet med arbeidsinkludering også.

I analysen har jeg valgt ut noen sentrale tema for å kunne vurdere hvorvidt skjønnsutøvelse og individuell tilpasning i arbeidsinkludering gjennom "place-train"-tilnærming har blitt påvirket og endret under disse forholdene. Jeg tar utgangspunkt i sosialt arbeids forståelse av personen i situasjonen, som informantene beskriver som skreddersøm, og tre sentrale elementer innenfor denne tilnærmingen:

1. Individuelt tilpassede løsninger og tett oppfølging over tid
2. Helhetlig tilnærming
3. Relasjonen til brukeren og brukervedvirkning

## **6.1 Individuelt tilpassede løsninger**

I denne delen skal vi se nærmere på betydningen av individuell tilpasning i utformingen av hybridmodellen. Individuell tilnærming, som også er viktig i PiS, er kjent i "place-train"-tilnærmingen og kommer særlig frem i fokuset på individuelt tilrettelagte løp, hvor det er brukerens behov og ønsker som er utgangspunktet. I intervjuene kommuniseres dette som "skreddersøm", som er et uttrykk for en sømløs tilpasning til hver enkelt sitt behov. I denne delen av analysen vil individuell tilpasning også behandles ut fra skreddersømbegrepet og mulighetene veilederne har til å utøve skjønn. Jeg vil spesielt ta for meg mulighetene for å

prioritere og følge opp brukere som veilederne jobber med. Muligheten for prioriteringer er en forutsetning for å kunne gjennomføre individuelt tilpassede løp, og er sentralt i en forståelse av Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratens mulighet for å utøve skjønn innenfor arbeidsinkluderingsarbeidet. Dette er også et sentralt tema i intervjumaterialet.

### *6.1.1 Individuelt tilpassede løsninger i sosialt arbeid og i arbeidsinkludering*

I sosialt arbeid er utgangspunktet å forstå den enkelte personen i lys av sin konkrete livssituasjon, også kalt personen i situasjonen (PiS). Både i sosialt arbeid og i "place-train"-tilnærminger er fokuset på individuelt tilrettelagte løp med utgangspunkt i den konkrete brukerens behov og ønsker. Som en av veilederne kort og godt sier: *"Utgangspunktet er jo hva den personen trenger"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Individuell tilpasning krever at man har frihet til å skape forskjellige utforminger av planene tilpasset den enkeltes behov, og som igjen krever at det er rom for skjønnsutøvelse for å gjøre disse individuelle avgjørelsene. Dette er i kjernen av sosialt arbeid, arbeidsinkludering og "place-train"-tilnærmingen.

#### *6.1.1.1 Skreddersøm*

Ordene "skreddersøm" og "sømløst" nevnes flere ganger og omtales som idealer for hvordan det er ønskelig at de skal arbeide med arbeidsinkludering; å utforme tiltak som er tilpasset til den enkelte brukerens livssituasjon. At noe er skreddersydd og sømløst handler om å ta utgangspunkt i den enkeltes situasjon, ressurser og problemer, og tilpasse løsningen deretter. En slik skreddersøm danner deretter utgangspunkt for hvordan de matcher arbeidsgivere med brukere:

*Så har jo hele prosjektet vært preget av skreddersøm. De første par årene diskuterte vi jo alle casene opp først, og satt nesten som et matchmøte og diskuterte, hadde rangering på arbeidsgiver a-b-c. [...] det er skreddersømmen som gjelder (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

Individuell tilpasning er med andre ord sentralt ved vurdering av tilrettelagte løp tilpasset den enkelte brukeren, og i arbeidet med å finne arbeidsplasser. Utgangspunktet for jobbmatchingen skal være hva brukeren trenger og selv ønsker. NAV-veilederen skal samarbeide med brukeren for å finne ut av hva som er utfordringene i de ulike systemene

brukeren tar del i (Johnsen & Yanka, 2010, s. 31), og tilpasse tilbudet etter det. Derfor er også brukermedvirkning avgjørende innenfor "place-train"-tilnærmingen.

Arbeidsinkludering av utsatte grupper utføres i stor grad gjennom direkte kontakt og oppfølgingsarbeid mellom bruker og sosialarbeider (eller en annen bakkebyråkrat) for å sikre at hver enkelt bruker er en reell deltaker i sin egen prosess og dermed i større grad sikre at tiltakene er de rette.

### **6.1.2 Skreddersøm og utøvelse av skjønn**

Bakkebyråkratiet er preget av komplekse arbeidsoppgaver der skjønnsutøvelse er helt sentralt (Lipsky, 2010, s. 15). Skjønn er involvert i en stor del av bakkebyråkratenes arbeid ettersom de må ta krevende avgjørelser i situasjoner hvor retningslinjene kan være utydelige eller tvetydige. Samtidig er det ikke alltid sosialarbeiderne har mulighet til å utøve skjønn, for eksempel kan mangel på ressurser, ledelsens kontroll og sakens kompleksitet true skjønnsutøvelsen (Buffat, 2015, s. 151). Brodtkin (2013) påpeker derimot at skjønn kan utøves til tross for en opplevelse av liten tilgang på ressurser (s. 942).

Idealet med arbeidsinkluderingen er at alle som henvender seg får den hjelpen de har behov for. I mitt materiale gis det uttrykk for at det er rom for å prioritere hvilken bruker man skal jobbe med og hvor mye tid som investeres i arbeidet med de man velger ut. Et av NAV-kontorene legger likevel til at legitimitet for å arbeide slik bør være lederforankret. Ifølge Lipsky (2010) påvirkes veilederne av direktiver ovenfra, og de administrative beslutningene vil påvirke hvordan tjenestene er utformet og hvilke valg veilederne har tilgjengelig (s. 14). Den byråkratiske oppbygningen kan påvirke skjønnnet ved å legge til rette for individuelle vurderinger eller begrense dem.

### **6.1.3 Skreddersøm, skjønn og NPM**

Skreddersømmen kan utfordres av flere komponenter fra NPM. En av ambisjonene med å innføre NPM var å redusere køene ved hjelp av kostnadssparing og effektivisering, det skulle skje med blant annet standardisering av arbeidet og krav om rapporteringer, noe som kan utfordre skreddersømmen og individuelle tilpasninger (Oterholm, 2015, s. 178).

Standardisering og rapportering er ment å effektivisere velferdstjenestene og arbeidsinkludering, men krav om målstyring kan være en utfordring for det sosiale arbeidet

(Øvrelid, 2018, s. 104): " Vi har også blitt pusha fra oven om at dette skal være målrettet, vi skal være tydelige på hva vi skal ha ut av dette her" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).

Særlig trekkes tiltaksvarigheten (som drøftes senere) frem som en form for standardisering og rapportering som påvirker skjønnsutøvelsen og muligheten for skreddersøm i tiltakene for NAV-veilederne, men som også påvirker samarbeidet med mentoren: "Det er det vi sier når vi skal registrere en mentor, at vi får tre måneder på en måte i gangen. Man kunne registrere lenger men nå har vi fått litt sånn påpakkinger at vi må registrere kortere perioder" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).

Det er gjort forskning over rammer som kan påvirke arbeidsinkluderingen. Nerskogen & Kane (2021) trekker frem hvordan arbeidet med arbeidsinkludering påvirkes av rommet for skjønn. For eksempel er forsvarlighet, formålstjenlighet og likebehandling noe NAV-veiledere trekker frem som viktig i arbeid sitt, men også hvordan disse idealene begrenses av den interne kulturen, retningslinjene og de digitale løsningene på NAV-kontoret (s. 291). Sosialt arbeid har lenge blitt utfordret av institusjonelle systemer hvor alle skal passe inn i samme ramme, hvor det er mindre fokus på livet til brukeren enn på å finne den beste måten å effektivt få mennesker i arbeid (Hansen & Gubrium, 2021, s. 77).

NPM-tankegangen kan også utfordre andre områder av sosialt arbeid, for eksempel utfordres også den tradisjonelle likhetstankegangen hvor alle skulle ha lik tilgang på de samme tjenestene uavhengig av økonomi og bosted dersom man skal betale for tjenestene selv. Dette har vært et viktig prinsipp i velferdsstaten (Stamsø, 2009, s. 81). I tillegg kan NPM skape utfordringer fordi det er de mest krevende brukerne som har mulighet til å gi uttrykk for sin situasjon og som vil få mest oppmerksomhet fra sosialarbeideren (Mik-Meyer, 2017, s. 81). Det er ikke gitt at mennesker i sårbare situasjoner alltid har mulighet til å si sin mening og uttale seg om sin egen situasjon (Mik-Meyer, 2017, s. 74). Bakkebyråkraten jobber i utgangspunktet etter et ideal om lik behandling av alle, men det er likevel et rom for skjønn og individuelle tilpasninger. Standardiseringen medfører et ideal om likebehandling (universalisering), og vil kunne påvirke muligheten for skreddersydde løsninger. Hansen & Gubrium (2021) konkluderer med at det bør være en mer dynamisk tilnærming i sosialt arbeids praksis i NAV for å kunne motvirke systemets tendenser til standardisering og effektivisering med og vurderinger av brukerne (s. 80).

#### **6.1.4 Prioritering og utøvelse av skjønn**

NAV-veiledere tematiserer og problematiserer hvordan arbeidet involverer prioritering av oppgaver. På den ene siden kan deltakelse i prosjektet involvere færre oppgaver og reelle muligheter for å prioritere enkelte brukere og brukergrupper. På den andre siden er det mange som gir uttrykk for at mulighetene for å prioritere er sterkt begrenset. Dessuten er det krevende å foreta valg når konsekvensen er at andre brukere som også trenger hjelp må nedprioriteres.

##### **6.1.4.1 Prioritering – et visst spillerom**

Veilederne gir uttrykk for stort spillerom når det gjelder ansvaret for prioritering av brukere de skal følge opp og tidsbruk med enkeltbrukere: *"Det står vi veldig fritt til å bestemme selv, gjør vi ikke det?" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).* En annen svarer: *"Ja, det er vel ingen andre som bestemmer det egentlig, men ... Det gjelder jo egentlig alle sakene, vi drøfter det jo alltid" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).* Noen av veilederne forteller at de har mer myndighet og mulighet til å ta selvstendige vurderinger over hvordan og i hvilken grad de følger opp og veileder brukeren og mentoren enn de har opplevd i sitt ordinære arbeid utenfor prosjektet. Men det kommer også frem at dette spillerommet er begrenset: *"[jeg] har i den perioden jeg har vært på prosjektet hatt en portefølje på overkant av hundre. Og da har det vært slik at jeg har måttet velge meg ut en sak som jeg har fulgt opp i det prosjektet her" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

##### **6.1.4.2 Prioritering – fører til skjevfordeling**

Selv om veilederne opplever positiv makt i forbindelse med å kunne velge fritt hvem de ønsket å ha med i tiltaket, uttrykkes det samtidig en viss beklagelse over at arbeidet med arbeidsinkludering fører til skjevprioritering: *"Nei, det blir jo en slags skeivfordelig da, det blir det jo på en måte uansett. Så da er det jo noen som får mer, tettere oppfølging i perioder, som regel" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).* Dette fører til krevende prioriteringer der veilederne må stille opp der det brenner, og med den prioriterte gruppa de jobber med i prosjektet. De må i tillegg følge opp arbeidsplassene når det er behov for det: *"... For hvis du har mange i arbeidspraksis så er det standard at vi skal følge opp på bedrift uavhengig av*

mentor eller ikke" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Dette er også noe som NAV-veilederne opplever som vanskelig: "For det er vi fotsoldatene som sitter i det her. Det er mange ganger vi må slippe det vi har i hendene, og da får vi ikke unna ting" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).

Prosjektorganiseringen gjør imidlertid at de kan gjøre prioriteringer som kanskje ikke hadde vært like legitimt å gjøre utenfor prosjektet:

*Altså, hvis det ikke hadde vært prosjekt da, så hadde man kanskje tenkt at ja, prioriterer jeg tiden min feil nå siden jeg er så mye ute og følger opp den brukeren ekstra godt, da. Men nå vet jo ledelsen at ja men det er en del av prosjektet. Så, ja, vi får lov da på en måte. (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

### **6.1.5 Prioritering og rammebetingelser**

Muligheten for å kunne prioritere er tydelig begrenset av de ansattes ulike rammebetingelser. Noen ligger i bakkebyråkratiets organisering, slik som omfanget av komplekse og sammensatte oppgaver, og andre kommer som følge av påvirkningen av NPM-styring, som for eksempel krav til rapportering.

#### **6.1.5.1 Porteføljer og tid**

Organiseringen av arbeidsinkluderingen er en beslutning som tas på overordnet nivå: "Så er det jo litt forankret hos ledelsen at vi skal få lov til å jobbe på den måten selv om vi har store porteføljer" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Det er likevel snakk om en begrenset mulighet for prioritering. Flere av NAV-veilederne jobber med store porteføljer (et ord som for øvrig er preget av NPM): "Hvis man har et sted mellom 60 og 75 brukere å følge opp, da. Det blir vanskeligere å jobbe like tett på" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Det er likevel stor variasjon i forhold til hvor mange brukere hver enkelt følger opp, og dermed også hvor stor mulighet hver enkelt ansatt reelt sett har for å prioritere enkelte brukere. Selv om deltakelse i prosjektet i seg selv oppleves som positivt med tanke på arbeidet med arbeidsinkludering, er størrelsen på porteføljen og tidspress en utfordring. Som en ansatt sier: "Jeg tror det absolutt er mange veiledere som ønsker å jobbe mer etter den modellen her. Men at man havner i en tidsklemme, på en måte", og: "...det er flere som sier at det er

*bare mer pes og mas og jeg får det ikke til" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Det har vært utfordrende å følge opp arbeidsgiver tett nok da de har store porteføljer og andre arbeidsoppgaver. Selv om veilederne i denne sammenhengen kun har en eller et par brukere med i prosjektet, har de mange andre brukere i porteføljen sin. Samtidig forteller også veiledere med store porteføljer at de har fått mye ut av deltakelse i prosjektet, overskudd og tid til å jobbe tett med bruker og mentor: "Ja. Det er jo litt ekstraarbeid. Men når en får til gode prosesser der ute på arbeidsplassen så gjør jo det at man får lyst til å jobbe enda mer på den måten, da" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

#### *6.1.5.2 Rammebetingelser/begrensninger: Skjemavelde – "Må dette være så byråkratisk? "*

NPMs styringsmekanismer innebærer mål om å effektivisere store byråkratiske organisasjoner gjennom blant annet standardiserte fremgangsmåter og rutiner. Standardisering av arbeidet kommer til uttrykk gjennom bruk av omfattende mengder skjema, og utfordringene dette medfører i arbeidet med å rekruttere og følge opp arbeidsgivere: *"men det er noen som har snakket litt om byråkrati rundt dette at de må fylle ut og sende inn, og kan ikke skjønne at det skal være nødvendig" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Videre forteller veilederne:*

*Det kan føles voldsomt for en arbeidsgiver og, første møte så kommer vi med en skjemabunke som ikke likner grisen og så kommer vi to stykker inn fra NAV, sant. Noen opplever å bli litt sånn "herregud, hva er det egentlig jeg involverer meg i her?", sant. (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).*

Arbeidsgivere blir overveldet av mengden skjema. En NAV-ansatt sier: *"Og hvis du kommer med skjemaer så rygger de, sant" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). En annen forteller: "Så, ja. De synes det er noe pes, vil helst ikke ta i det" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Mentorintervjuene viser også frustrasjon og motstand mot alle skjemaene som må fylles ut. Skjemaene er utfordrende å fylle ut og kan komplisere arbeidet med å ta imot en bruker fra prosjektet: "Først skulle vi fylle ut hver tredje måned, og så var det å fylle ut ny sånn der greie, ikke sant, med hva er mål og hva er det her" (Mentor fra mentorintervju 2). Samarbeidet med mentor utfordres av standardiseringen i NPM (Øvrelid, 2018, s. 104). For NAV-veilederne kan standardiseringen føre til utfordringer knyttet til både rekruttering, oppfølging og gjenrekruttering av arbeidsplasser. Her kommer likevel bakkebyråkratens*



mulighet for å utøve skjønn til syne i materialet. Veilederne forteller at når de kommer til arbeidsplassene den første gangen, med flere representanter fra NAV og mange skjemaer: *"Så vi har vel på en måte tatt det litt ned, da. Gjort det litt snillere"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). En NAV-veileder sier: *"hold det enkelt så de ikke føler at det blir mer arbeid i tillegg til å følge opp denne ungdommen"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Bruk av standardiserte skjema kan også oppleves positivt fra NAV-veileders ståsted. Ved et NAV-kontor fremheves bruk av en bestemt type skjema som et godt samtaleverktøy: *"Og da det ble sånn samtaleverktøy, det skjemaet, så ble det en god erfaring egentlig. [...]"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Standardisering av skjemaer og verktøy kan også være effektivt hvis det brukes riktig.

Det er derimot et lite paradoks at det gis uttrykk for at bruk av mange skjemaer krever nye systemer for å holde oversikt over alle skjemaene og organisere dem på: *"Vi vil ha en mappe der vi skal finne alle skjemaene, sant. Vi brukte noen måneder bare på at det skulle ordnes"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Dermed kan standardisering gjennom bruk av skjema anses som verken tidsbesparende eller mer effektivt, men kan heller bidra til å rette fokus vekk fra brukeren.

#### *6.1.5.3 Rammebetingelser/begrensninger: Tidsavgrensede avtaler*

Effektivisering kom også til syne gjennom tidsbegrensninger og reguleringer ved bruk av ulike avtaler. Dette er ifølge Oterholm (2015) blant eksemplene på ytre former for kontroll som kom med NPM (s. 178). Selve avtalen om mentortiltaket er begrenset til en 3-måneders periode. Denne avtalen kan forstås i lys av et ønske om å effektivisere og tidsavgrense arbeidet med arbeidsinkludering. Den korte tiltaksvarigheten kan være en utfordring for å gjennomføre prinsippet om skreddersøm og individuelt tilpassede løsninger. Det var særlig ett kontor som uttrykte frustrasjon over at tidsaspektet var altfor kort for såpass omfattende arbeid som arbeidsinkludering med utsatte grupper er. Et av NAV-kontorene gir også uttrykk for at det ble lagt press på dette, og at de har fått: *"påpakking at vi må registrere kortere perioder"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).

Samtidig råder en forståelse av at dette er en for kort periode til å gjennomføre arbeidet. En mentor forteller: *"Jeg tror vi hadde gjort veldig lite nytte på tre måneder, som var det som*

*var pitcha til oss i utgangspunktet" (Mentor fra mentorintervju 2).* 3-måneders kontrakten gjør at det ikke kan lages en langsiktig plan som forhindrer at ting ikke blir tilfeldig. Mentoren trakk frem at det er vanskelig å forholde seg til for korte frister, at det går utover brukeren, og at brukerne ikke får et like godt tilbud som de hadde fått ved å ta utgangspunkt i brukeren og brukerens behov. Disse erfaringene samsvarer med funnene fra Oxford Research prosjektet (2018). Mentorene de intervjuet ønsket blant annet lengre tid i tiltak og mer oppfølging fra NAV (s. 7-8). På en måte kan man si at målstyringen går foran individuell tilpasning.

På den andre siden var det flere informanter som ga uttrykk for at de hadde ganske stort spillerom på dette området. Veilederne påpeker at de erfarer at denne tiltaksvarigheten ikke er avgjørende, og at de ofte utvider tiden i tiltak etter egne vurderinger, over flere år om de ser det er nødvendig: *"Ja det kan bli snakk om et par år om de er langt unna, det er ikke noe problem" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).* Veilederne har altså mulighet for å påvirke tilbudet. I realiteten forholder de seg i liten grad til den begrensede tidsperioden: *"min erfaring er at vi aldri har pusha på at nå går det mot slutten, for det sier seg litt selv tenker jeg" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).* Krav til tidsavgrensning og rapportering er noe som kjennetegner NPM (Oterholm, 2015, s. 178), men, som Lipsky (2010) også påpeker, har bakkebyråkrater mulighet til å bruke skjønn når det er vanskelig å finne rutiner for ulike mulige utfall, selv om man er begrenset av direktiver ovenfra (s. 13-14). Selv under NPM føringer i retning effektivisering og standardisering, er det fremdeles rom for å sette noen eller flere av disse til side dersom det fremmer hovedmålet.

#### *6.1.5.4 Rammebetingelser/begrensninger: tid tilgjengelig*

Arbeidet med denne brukergruppa er tidkrevende, og tid var et tema som kom opp i mange sammenhenger i begge gruppeintervjuene med NAV-veiledere, som en av de mest betydelige rammebetingelsene. Bakkebyråkratene skal hjelpe og støtte brukerne samtidig som de preges av knappe ressurser (Røhnebæk, 2021, s. 76). Det tar tid å skape en relasjon, tillit og å kartlegge situasjonen (det fremheves særlig kartlegging for å forhindre mismatch) – og så komme i gang med jobbingen: *"Det å ha det fundamentet med god kartlegging, god relasjon til ungdommen du skal sende ut, tiden til å følge opp arbeidsgiver – det er kjempeviktig for å få det til å fungere" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).*

Intensjonen i prosjektet var i henhold til informantene at NAV-veilederne skulle få mer tid og mindre arbeidsoppgaver for å følge opp utsatte grupper og arbeidsinkludering med disse: *"Da ble det tydelig sagt at vi som var med i prosjektet og deltok i det, vi skulle få mindre arbeidsoppgaver. Det har vi ikke fått. Så det blir jo litt sånn stressmoment, men det er jo sånn å jobbe i NAV"*(NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Fra prosjektets side var det imidlertid ikke tenkt at veilederne skulle få mer ressurser, men de skulle få tillatelse av ledelsen til å prioritere disse sakene. De skulle få myndighet til å bestemme over hvor mye og hvor tett de kunne følge den brukeren de velger ut til å delta. Veilederne opplever på sin side at de ikke har fått flere ressurser, men at det motsatte har skjedd; mer tidspress. Veilederne erfarer at tiden ikke strekker til og at arbeidet går utover andre brukere. Det er eksempler på de oppsplittede styringsprosessene, som de tydelige spesialiserte rollene og oppdeling i arbeidsoppgaver, som NPM ble kritisert for (Jensen & Krogstrup, 2017, s. 40; Direktoratet for forvaltning og ikt, 2019, s. 14).

Det uttrykkes likevel noen blandede erfaringer i forhold til ressurser og tid tilgjengelig som følge av å delta i prosjektet. En veileder forteller: *"vi har færre antall brukere fordi vi skulle være tettere på, og vi bruker mentor aktivt i det"*(NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Likevel tydeliggjør mentorene at tidsaspektet erfares som viktig når det jobbes med det mentale og med arbeidslyst og motivasjon:

*Hvis du skal jobbe sånn mentalt, da. Og på en måte prøve å gjøre om liksom arbeidslyst og arbeidsmoral og sånne ting som jeg tenker egentlig ligger litt i bunn for veldig mye av det der. Da trenger man litt tid, as. (Mentor fra mentorintervju 2).*

Tidspress kan også bli en medvirkende årsak til en innlåsingseffekt ved at brukeren flyttes mellom tiltak når tidsperioden for et tiltak nærmer seg slutten:

*Men hvis man ser at personene trenger tett oppfølging, er det jo litt sånn om man ser at man ikke har så god tid til å følge opp, at vi ikke tør å slippe de og at vi da søker de inn i et tiltak for at de skal få den tette oppfølgingen som vi ikke har mulighet til å gi. (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

#### *6.1.5.5 Tid tilgjengelig påvirkes av den "tredelte relasjonen": veileder, mentor og klient*

Veilederne er travle og ikke alle har mulighet til å bruke mye tid til å finne bedrifter som kan være en jobbmatch, den tidsmessige utfordringen med å finne riktige bedrifter går også utover brukerne. Det fremkommer også i intervjuene at veilederne opplever utfordringer med å følge opp arbeidsplassene, og det er utfordrende for veilederne å befinne seg mellom ulike forventninger, en veileder forteller blant annet: *"Arbeidsgiver ringte, og brukeren stod der og plutselig måtte du slippe alt det du hadde i hendene fordi du måtte ta tak i det"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Denne veilederen måtte dra ut til en arbeidsplass flere ganger i uka, noe som opplevdes som intenst og tidsoppslukende.

#### **6.1.6 Avrundende vurdering**

Det er en vanskelig oppgave for sosialarbeidere å gjøre individuelle tilpasninger samtidig som at ingen skal ekskluderes. Det kan være vanskelig å stå i en posisjon mellom den individuelle tilnærmingen med brukeren i sentrum på den ene siden og begrenset tilgang på ressurser og tidspress på den andre siden. Veilederen som opplevde å måtte slippe alt for å følge opp brukeren, sier noe om utfordringer med skjevprioriteringer og utfordringene med å stå i et press mellom ulike interesser. Personen i situasjonen-utgangspunktet krever, i tillegg til en individuell tilnærming, en helhetlig tilnærming til arbeidsinkludering.

## **6.2 Helhetlig tilnærming**

I arbeidsinkludering med utsatte grupper og individuelt tilpassede løsninger er utgangspunktet en integrert forståelse av individ og omgivelser på alle nivåer, på mikro, meso og makro nivå. Dette vises gjerne til som en helhetlig tilnærming. Helhetssynet er viktig i sosialt arbeid og en av verdiene i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (FO, 2019, s. 5). Sosialt arbeid utføres i spennet mellom individ og samfunn og problemer skapes og opprettholdes i relasjonen mellom mennesker og samfunnet rundt. Av den grunn må sosialarbeideren ta hensyn til omgivelsene og inkludere dem i inkluderingsarbeidet (Glemmestad et al., 2019, s. 63). NAV-veilederen må forholde seg til brukerens omgivelser, og arbeidslivet er kun en av arenaene brukeren befinner seg i (Glemmestad, 2021, s. 83-84). Som en NAV-veileder påpeker: *"Brukeren er sammensatt og har kanskje veldig mange problemstillinger, og arbeidstrening og jobb er kanskje bare en av dem"* (NAV-veileder fra

*gruppeintervju 1*). For å lykkes med arbeidsinkludering, kreves tiltak og intervensjoner i miljøet som kan bidra til å løse den enkeltes problemer (Fjeldheim et al., 2015, s. 49). Det er med andre ord viktig at NAV-veilederne har en helhetlig tilnærming til arbeidet med arbeidsinkludering av utsatte grupper og inkluderer miljøet i arbeidet.

Arbeidet består blant annet av justeringer mellom individer og miljøet for å få til bedre tilpasninger mellom dem (Richmond, 1922, s. 98-99). En mentor forteller om utfordringer som oppstod fordi en bruker ikke forstod humoren og andre sosiale koder på arbeidsplassen: *"og da må du inn og veilede det yngre personalet om at når vi har noen sammen med oss som ikke er god på ironi, så skal vi la ironi være"* (Mentor fra mentorintervju 4). Mentoren utøver inkluderingskompetanse gjennom sosiale tilpasninger mellom de ansatte, og vi ser hvordan arbeidsmiljøet spiller en viktig rolle for inkludering i arbeidslivet. Det er en sosial prosess hvor utviklingen avhenger av hvilke relasjoner individet har med sitt miljø (Richmond, 1922, s. 92). Ifølge Levin (2004) så skal sosialarbeidere som hjelper mennesker med sin sosiale fungering hjelpe dem med hvordan de interagerer med sine omgivelser og med forholdet mellom individet og kravene fra omgivelsene (s. 70). Dette er en oppgave som kompliseres i den tredelte relasjonen mellom veileder, bruker og mentor.

Bakkebyråkraten er ikke lenger bare i kontakt med brukeren, men også potensielle arbeidsplasser og mentorer. NAV-veilederen inngår altså selv, akkurat som brukeren, i flere systemer samtidig i arbeidsinkluderingen, og denne kompleksiteten er noe av det typiske ved bakkebyråkratens arbeid. I den videre analysen skal vi se nærmere på brukergruppas sammensatte utfordringer som et utgangspunkt for helhetlig tilnærming, og deretter hvordan helhetlig tilnærming fører til behov for samarbeid.

### *6.2.1 Omfattende og sammensatte problemer krever helhetlig tilnærming*

Helhetlig tilnærming blir spesielt sentralt i en sammenheng der det er snakk om kompleks og omfattende problematikk, og det er mange hensyn å ta for å bli inkludert i arbeidslivet. Arbeidet krever innsats på mange nivå og involverer støttepersoner både i nettverket og i det formelle hjelpeapparatet. Veilederne forteller om omfattende og sammensatte problemer som kan gjøre det vanskelig å få til en varig arbeidstilknytning: *"det er jo sånne wicked problems som du skulle tro var helt umulig"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1), *"Det*

*kan være den pakka. Det er språk, det er helse, det er sju barn, skilt. Det er så stort og det er så mye at man står litt sånn maktesløs, da." (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). NAV-veileder: "Men det var liksom den her ballasten som brukeren kom med som var vanskelig å håndtere, da" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).*

I tillegg til å si noe om omfanget av problemene til brukerne, utfordrer disse eksemplene NPMs syn på brukerne som likeverdige, aktive og rasjonelt målrettede agenter (Mik-Meyer, 2017, s. 73), dette kommer jeg tilbake til senere. Det er snakk om omfattende og komplekse problemer, og derfor også et behov for skjønnsutøvelse og krevende individuelle vurderinger i arbeidet (Lipsky, 2010, s. 15; Røhnebæk, 2016, s. 292): *"Og den biten, ikke det å være i bedrift, for det fungerte ganske greit. Men det var liksom den her ballasten som brukeren kom med som var vanskelig å håndtere, da" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).* Det er mye som kan påvirke den helhetlige tilnærmingen, og den menneskelige komplekse naturen kan påvirke det ytterligere (Buffat, 2015, s. 151)

Til tross for at arbeidsgivere er en av de viktigste partene i arbeidsinkludering, så har det tradisjonelt vært bruk av "train-place"-tilnærmingen med bruk av et omfattende system for å nå målene om arbeidslinja. Det ble gjennom arbeidsforberedende tiltak forsøkt å ruste opp den enkelte for å gjøre vedkommende "jobbklar" først (Støren-Váczy, 2019, s. 88; Hernes, 2014, s. 126). "Place-train" tilnærmingen tilsier derimot at mennesker med omfattende problemer, hvis de får støtte og jobbtrening, har gode muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet (Becker & Drake, 2003, s. 15), og kan bli "jobbkla" mens de er i arbeid. I teorien skal det være mulig for alle som ønsker det å delta i arbeidsmarkedet så lenge de får den oppfølgingen og veiledningen de har behov for. Spørsmålet er om det er mulig å håndtere såpass omfattende problematikk i det ordinære arbeidslivet: *"[Hen] hadde store utfordringer, denne kandidaten da. Så det var mye ansvar og på en måte belastning på mentor" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).* Flere av mentorene trekker frem at de vil kunne få til dette integreringsløpet hvis støtteapparatet mobiliseres og rette instanser kobles på. Brukerne trenger ikke å være ferdig kvalifisert før de kommer ut på arbeidsplassen, mye kan gjøres også på arbeidsplassene, og mentorene kan bidra på mange forskjellige måter – men

det krever helhetlig tilnærming med innsats på ulike nivå og fra ulike instanser.

Selv om denne konteksten er innenfor hybridmodellen og "place-train", er det ikke tvil om at brukergruppen det er snakk om i prosjektet er en krevende gruppe å få ut i varig lønnet arbeid. Det fortelles både om situasjoner der brukere ikke er klare nok for arbeid, og der arbeidsplasseringen blir avbrutt som følge av arbeidstakerens omfattende utfordringer – brukeren viser seg å ikke være "jobbklar nok": *"Det er for mye, for stort, og de klarer det ikke. Da blir nedturen veldig stor, når en ikke mestrer det"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Brukergruppa har omfattende problematikk, og prinsippet om "ingen ekskludering" er ikke alltid mulig å følge. Noen ganger må bruker bli mer jobbklar først. En veileder sier: *"kanskje det er litt tidlig å begynne i arbeidstrening, altså at vi måtte ta hensyn til brukers helse rett og slett først"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Og en annen sier: *"Når du ikke klarer å møte to halve dager i uka en gang på grunn av din psykiske helse ... Det ble liksom ikke noe poeng akkurat da, hun fikk heller komme tilbake litt senere"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).

Arbeidsinkludering krever helhetlig innsats og tilpasninger fra alle parter: "hele mennesket" og omgivelsene rundt. Det er en prosess med justeringer mellom både individet og miljøet (Richmond, 1922, s. 98-99). Hvis man skal lykkes med inkluderingsprosessene, så kreves det noe av hele arbeidsmiljøet, ikke bare mentor og bruker. Det er mulig å få brukeren i en varig arbeidssituasjon, men det er tydelig i materialet at det vil kreve innsats fra alle parter.

#### *6.2.1.1 Utfordringer med omfattende problemer i lys av bakkebyråkratiet og NPM*

Brodin (2012) beskriver hvordan bakkebyråkratene typisk jobber med komplekse problemer (s. 941). Det fremkommer også hvordan brukerne noen ganger ikke er "jobbklaare" nok. Ut fra NPMs syn på brukerne som aktive agenter som tar velbegrunnede valg vil det kunne være sårbart. Ut fra sosialt arbeids syn på PiS er dette derimot forstått på en måte, hvor ansvaret deles i større grad. Lipsky (2010) belyser også hvordan bakkebyråkrater skal være brukernes talsmenn og bruke sine kunnskaper og ferdigheter for at brukeren skal få et best mulig utgangspunkt (s. 72). Det kan handle om hvordan veilederne må bruke sin kunnskap med å involvere riktige instanser og sette i gang gode

samarbeid for å jobbe med hele mennesket. For det andre så påvirkes arbeidet av mange andre faktorer. Som vi allerede har sett så må veilederne gjøre prioriteringer, forholde seg til standardisering og mange i sin portefølje. Det kan være uforenlig med organisasjoner som hamstrer på sine ressurser, samtidig som veilederne forsøker å få ressurser til brukerne (Lipsky, 2010, s. 73). En av nøkkelkomponentene i NPM er effektivitet (Stamsø, 2009, s. 67), og at noen av mentorene opplever samarbeidet på denne måten kan være et uttrykk for at det er effektivitetskrav som kommer i veien for det. Samtidig opplevde flere av mentorene samarbeidet som godt, og det kan tenkes at ettersom dette er i en prosjektsammenheng at de står friere enn i en vanlig NAV-sammenheng.

### 6.2.2 Samarbeid

Det er mye snakk om samarbeidet med arbeidsplassen i intervjuene. Samarbeid anses som et gode både for å effektivisere tidsbruken og for å involvere alle aktuelle parter som skal bidra i arbeidsinkludering av enkeltindivider. Men det gis også uttrykk for at samarbeid er krevende. Det tar tid å organisere, og rolleavklaring og ansvars- og oppgavefordeling kan være utfordrende. Det er av stor betydning hvordan samarbeidet mellom NAV-veileder og arbeidsplass fungerer. Samarbeidet er ikke bare personavhengig, men påvirkes også av organisatoriske rammer, rutiner og direktiver ovenfra (Lipsky, 2010, s. 14).

#### 6.2.2.1 Samarbeid i den tredelte relasjonen

Oppfølging av mentor skiller den tredelte relasjonen fra det tradisjonelle arbeidet med brukerne, fordi det ikke bare er brukeren NAV-veilederen skal følge opp. Tett oppfølging av mentor er også en av oppgavene innenfor "place-train"- tilnærmingen til arbeidsinkludering: *"Vi snakker jo ikke lenger bare om brukeren, vi snakker om helheten. Vi husker på begge parter og oss selv"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Det krever tålmodighet, kunnskap og tid å håndtere og tilrettelegge for arbeidsinkludering i møte med sammensatt problematikk.

Helhetlig tilnærming krever samarbeid mellom aktørene i den tredelte modellen; både brukeren og mentor på arbeidsplass har behov for tett oppfølging. *"Jo bedre mentorene blir på å håndtere problematikken selv, jo bedre blir de også til å ta i bruk helperene rundt seg i stedet for å sitte med problemene selv"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). God oppfølging fra NAV-veileder vil kunne øke mentorens evne og kapasitet til å følge opp brukeren.



Mentorene setter blant annet pris på NAV-veiledernes kompetanse og bistand: "*[hen] har bistått med lege ... [hen] har bistått med å se hva det kan være lurt for meg å gjøre nå*" (Mentor fra mentorintervju 1). Det settes i gang med parallelle prosesser med lege, samtidig som mentoren opplever å få veiledning i andre sammenhenger. I tillegg hadde veilederen hjulpet mentoren i en situasjon der brukeren hadde utfordringer med betalingen fra NAV. Samtidig betyr det mye for mentorene at NAV er involvert i oppfølging på arbeidsplassen. En mentor forteller at det var en forutsetning at NAV var med løpet ut fordi det "*ville kreve såpass mye veiledning for å greie å komme gjennom dette. [Hen] har dobbelt så mye veiledning som en vanlig lærling, ganske tett oppfølging*" (Mentor fra mentorintervju 4).

Samtidig kan samarbeidet mellom NAV-veileder og mentor være utfordrende:

*Jeg føler også at jeg har vært veldig tilgjengelig på mobilen, send meg en melding på kvelden, det er ikke så nøye, bare si ifra hvis du trenger noe. Vi har jo fått tilbakemeldinger på det at andre siden synes at vi har vært vanskelige å få tak i, da. Og det har vi vært veldig på at det skal ikke skje. Vi vil være veldig på. (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).*

Her ser vi spenningen som ligger i rollen mellom veilederne har hvor det kommer forventninger fra brukere, ledere og samfunnet (Kjørstad, 2005, s. 394). Veilederne befinner seg i en posisjon mellom kravene fra brukerne (og i dette tilfellet også mentorene) og fra de som ønsker effektiviteten i de offentlige tjenestene (Lipsky, 2010, s. 4). Veilederne kan havne imellom ulike forventninger når de skal gi brukerne hjelp og støtte, følge opp i bedrift og samtidig som de opplever knappe ressurser og arbeidspress (Røhnebæk, 2021, s. 76). Det tydeliggjøres i materialet at veilederne noen ganger føler at det er vanskelig å innfri både ønskene fra mentor, brukeren og organisasjonen sin:

*Og sånn er det bestandig litt i NAV, føler jeg. Litt gråsoner og diffuse roller i forhold til alle vi samarbeider med. Er det noe som er litt uavklart så er det NAV, da ligger feilen nesten bestandig hos oss, da. (NAV-veileder fra gruppeintervju 2).*

Det belyses her hvordan byråkratiet og standardiseringen ikke nødvendigvis fører til bedre rutiner og tydeligere ansvarsområder. Veilederen viser hvordan det kan være å alltid få skylden og at uansett hvor mye man gjør så er det aldri nok, det kan tenkes at den

byråkratiske oppbygningen og kravet som standardiseringen fører til mer utydelige roller som igjen kan føre til slike opplevelser.

#### *6.2.2.2 Utfordringer med samarbeid i lys av bakkebyråkratiet og NPM*

Komplekse problemer fører til et behov for helhetlig tilnærming. Helhetlig tilnærming medfører også et økt behov for samarbeid på tvers i og med at ulike aktører involveres i samarbeidet om å håndtere brukers utfordringer parallelt med utplassering i ordinært arbeid. Selv om en mentor kan bidra inn i den helhetlige tilnærmingen og de individuelle tilpasningene så kompliseres arbeidet med arbeidsinkluderingen når også mentor skal følges opp av NAV-veileder. I denne forbindelsen er tydelige roller og gode rutiner av betydning for arbeidsinkluderingen. NPM gir ikke nødvendigvis en forbedring av slike rutiner da standardiseringen ikke alltid blir mer effektivt, og det kan også gå utover samhandling og planlegging av rutiner. Samtidig kan inkludering av mentor i samarbeidet være et godt tilskudd i arbeid med grupper med omfattende utfordringer. Samarbeidet mellom NAV og det private arbeidsmarkedet kan føre til en mer effektiv arbeidsinkludering, i tråd med mål i NPM om at de offentlige tjenestene skal bli billigere og mer effektive (Jensen & Krogstrup, 2017, s. 35; Stamsø, 2009, s. 67-69). En potensiell konsekvens av mentorstillingen kan være at arbeidsoppgaver som hittil har vært gjort av NAV nå overføres til bedriften, som kan være en overføring av ansvar til en ikke-profesjonell hjelper i bedriften.

#### *6.2.2.3 Samarbeid med andre instanser: Parallelle prosesser*

Parallelle prosesser handler om de prosessene der samarbeidet om arbeidsinkludering inkluderer andre samarbeidspartnere slik som lege, psykolog, familie og annet nettverk som håndterer andre utfordringer brukeren kan ha, som for eksempel behandling av psykisk og fysisk helse. En av utfordringene i brukerens livssituasjon som gjentas i intervjuene, er psykisk helse og betydningen av for eksempel å ta i bruk psykolog i inkluderingsarbeidet: "*og [hen] går til noe psykologgreier parallelt med at hen er hos oss for å se på om det er nødvendig med noe uførhets-bit*", "*Gjennom NAV har [hen] blitt henvist til psykolog som får ta det her. [...] Så motiverer jeg hen til å ta imot den hjelpa*" (Mentor fra mentorintervju 4). Mentorer opplever utfordringer med å få til et helhetlig hjelpetilbud på andre arenaer:

*Og da tenker jeg at hvis man første har et mål med den mentorordningen at målet er å få disse ut, så tenker jeg at kanskje i dette tilfellet burde man også hatt et møte hvor man hadde fått med en psykolog eller ett eller annet, sånn at man liksom spiss ... Altså at man spisser litt da. At man liksom gjorde en effort for det. Vi gjør det. Fra vår side så gjør vi det. Da er det litt kjedelig å se hvis [hen] bare ramler ut i systemet. (Mentor fra mentorintervju 2).*

Målet om arbeidslinja er vanskelig å realisere dersom man ikke jobber med andre prosesser samtidig, og med ulike aktører involvert. Mentoren gir uttrykk for at de ønsker et helhetlig tilbud hvor det arbeides med flere ting samtidig. Noe som også er tanken i "place-train"-tilnærmingen. Brukerne kommer til NAV fordi de trenger hjelp av profesjonelle som kan gi dem tjenestene de har behov for (Lipsky, 2010, s. 54). I denne forbindelsen er det bakkebyråkratene som skal ha kunnskapen og ferdighetene til å gi dem den hjelpen de trenger (s. 72). I de tilfellene der brukeren ikke ønsker eller vet om hjelpen som er tilgjengelig, så bør veilederne bruke skjønn i sin vurdering av hva som er det beste for brukeren. Samtidig skal brukermedvirkningen gis mye plass, noe som er helt sentralt i NPM (Mik-Meyer, 2017, s. 25).

Det kan også tenkes at veilederne ikke har hatt nok tid til å kartlegge grundig nok behovene til brukeren og at presset om å ta raske vurderinger har ført til at veilederne ikke har innhentet mer informasjon (Lipsky, 2010, s. 29), og at det er derfor den ene mentoren savner de parallelle prosessene.

*Ja, det var en arbeidsgiver ... Det var fra før vi satte avtalen om kvarters kaffepause på morgenen, da. Så mente han at halve arbeidsuken hans gikk med til å snakke og høre og veilede og guide og gi opplæring og alle de tingene som på en måte ... Ja, gjorde at han ikke kunne jobbe i sin vanlige jobb, at han bare ga oppfølging da. (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

Det er krevende for bedriftene å følge opp brukerne og det kompliseres når samarbeidet med NAV ikke går som ønskelig. Det kommer frem frustrasjoner hos bedrifter som opplever å overlates til seg selv, og må håndtere brukeres sammensatte problemer alene. Det er av stor betydning for arbeidsinkluderingen at det er et kontinuerlig samarbeid mellom partene.

#### 6.2.2.4 Samarbeidsmøter

Samarbeid krever en god del møtevirksomhet: "Jeg synes iallfall vi har hatt utallige møter om det her samarbeidet" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2), og en veileder supplerer: "Det er klart, jeg synes det er alt for mye møter" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Særlig ved det ene kontoret ble det gitt uttrykk for frustrasjon over hvor mye tid som gikk med til å gå på møter, og som ikke alltid opplevdes som like nyttige: "Ja, for det ble så mye møter en stund at det var her, altså" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Listemøtene ble gitt som eksempel på et veldig stressende møte. Møtene innebar at alle aktuelle arbeidsplasser ble ført opp på en liste, og så skulle potensielle brukere matches med disse arbeidsplassene. Helst skulle listene fylles opp i løpet av møtet. Det opplevdes spesielt utfordrende når listene var dominert av arbeidsplasser mange brukere ikke ønsket seg. Dette var en stadig utfordring ettersom det var stor overvekt av visse typer arbeidsplasser, mens brukerne hadde ønsker som gikk i andre retninger. Det var derfor vanskelig å fylle opp etter målene. Her spiller også sosialt arbeids forankring i verdier som *brukermedvirkning* og *selvbestemmelse* inn. Det uttrykkes som et ideal at brukeren selv skal få velge hvor hen vil jobbe, ettersom et utgangspunkt i brukers ønsker vurderes som et av suksesskriteriene for god matching mellom bedrift og bruker, og for vellykket utfall av arbeidet med arbeidsinkludering. Men ikke alle møter oppleves negativt: "Jo, i alle disse fagsamlingene eller fagmøtene og saksmøtene vi har hatt, så har det vært utrolig mye konstruktive og fine drøftinger" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Ved et NAV-kontor har de blant annet hatt fagmøter som har ført til at de har blitt bedre til å se helheten og hvordan ulike faktorer som psykisk helse, det sosiale miljøet og fysisk tilpasning av lokaler samspiller.

#### 6.2.3 Avrundende vurdering

Bakkebyråkratene utfordres av regler og direktiver ovenfra, og tjenestene som leveres formes av blant annet administrative praksiser (Lipsky, 2010, s. 14) De er også underlagt kontroll og krav fra systemet (Ylvisaker, 2014, s. 87). Dette kommer til syne i møtevirksomheten, den er også et uttrykk for både standardisering og effektivisering. Som vi ser utfordres sentrale identitetsmarkører i sosialt arbeid av NPM, for eksempel utfordres PiS av denne standardiseringen ved at listene skulle fylles opp i løpet av møtet, hvor man skal prøve så langt det lar seg gjøre å matche i de arbeidsplassene man har tilgjengelig (Øvreid, 2018, s. 104). Måloppnåelse og standardisering kan være i konflikt med den helhetlige

tilnærmingen hvor brukerens behov stadig bør vurderes. I tillegg vil samarbeidet rundt brukeren føre til flere i samarbeidet og mer til tid dette, noe som NPM ikke nødvendigvis anser som effektiv bruk av ressurser. Den helhetlige tilnærmingen er tidkrevende og blir samtidig presset fra ledelsen om effektivitet. Måloppnåelse og standardisering kan være i konflikt med en helhetlig tilnærming, hvor nye vurderinger av hva som er brukerens behov. For at den individuelle tilpasningen skal lykkes må også helhetsperspektivet tas inn, videre vil arbeidsinkluderingen avhenge av at relasjonene i inkluderingsarbeidet er produktive og tillitsfulle. Samtidig kan standardiseringen føre til effektivisering og gode sosialfaglige vurderinger, dersom det gjøres på riktig måte.

### **6.3 Relasjonen til brukeren og brukermedvirkning**

I dette avsnittet skal jeg først si noe om betydningen av en god relasjon i arbeidet med arbeidsinkludering. Deretter skal jeg spesielt se på forventninger til brukers motivasjon og brukermedvirkning, og hvilken betydning det har for å lykkes med arbeidsinkludering og kravene det stiller til relasjonsarbeid. Det rettes nye forventninger til brukers motivasjon og brukermedvirkning under NPM-styring som også vil kunne påvirke muligheten for arbeidsinkludering.

#### **6.3.1 Relasjonen til brukeren**

Relasjoner er viktig i sosialt arbeid fordi man jobber med relasjoner når vi forsøker å bidra til endring i brukerens relasjon til andre i sitt miljø, man jobber også gjennom relasjoner fordi relasjonen mellom sosialarbeideren og brukeren har stor betydning for hvorvidt man lykkes med sosialt arbeid i samarbeid med brukerne (Levin & Ellingsen, 2015, s. 112).

I den tredelte relasjonen er deler av relasjonsarbeidet, som tradisjonelt var plassert hos hjelpeapparatet, flyttet over til mentor på arbeidsplassen. En NAV-veileder forteller at mentoren har en viktig rolle i å bygge en trygg relasjon til brukeren: "*Deltakeren skal oppleve at her er det noen som ser meg, som hører meg, og som bryr seg om meg og som er åpen for mine spørsmål*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Uten en god relasjon preget av tillit er det vanskelig å få til noe i samarbeidet mellom partene. Noen av brukerne fra mitt materiale er mennesker som har hatt alvorlige og tillitsbrytende utfordringer i sine relasjoner og er

preget av det i arbeidet med veileder og mentor, og i møte med mennesker som bryr seg så ble det vanskelig: *"Så [hen] har heller ikke noen taktikker for å ivareta når noen bryr seg. [Hen] prøver å støte fra seg når det begynner å komme noen krav"* (Mentor fra mentorintervju 4). Dette er likevel noe NAV-veilederne trekker frem som et viktig utgangspunkt for å utfordre brukeren: *"Jeg ser du strever, men jeg krever likevel at du skal holde ut når du blir sliten [...] Da får du også en følelse av at jeg er viktig, jeg trengs her, det er ikke det samme hva jeg gjør"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Utfordringen med balansen mellom å stille krav samtidig som det ikke skal være for tøft for brukeren, nevnes flere ganger i materialet. Det er et sentralt element i relasjonsbyggingen, og er en ny utfordring for mange mentorer som ikke har kunnskap i relasjonelt arbeid.

#### *6.3.1.1 Utfordringer med relasjonen til brukeren i lys av bakkebyråkratiet og NPM*

Å bygge gode relasjoner preget av tillit krever kunnskap og ferdigheter. Det tar tid å skape en god og tillitsfull relasjon. Det er også et utgangspunkt for å fatte beslutninger i komplekse situasjoner som involverer skjønnsutøvelse. Grundig kartlegging av situasjonen og en god relasjon med brukeren må ligge til grunn for å kunne utøve god dømmekraft. Det er samtidig et gap mellom de begrensede ressursene og idealet for arbeidet, derfor vil dømmekraften påvirkes av rammebetingelsene (Røhnebæk, 2016, s. 292). På denne måten kan det være positivt med en mentor som vil ha flere muligheter til å bygge den gode relasjonen da de er nærmere brukeren på arbeidsplassen enn en travel bakkebyråkrat (som NAV-veilederen), som stadig opplever tidspress. Samtidig kan dette utfordres når vi ser det i sammenheng med tiltaksvarigheten, hvor noen av mentorene opplever at de får for dårlig tid til å bygge tillit og relasjon til å jobbe med ting. Det mentorene kjenner på med utfordringen med å balansere det å gi støtte og stille krav er noe også veilederne opplever utfordringer med, de er portvakter som tildeler og regulerer goder og tjenester (Jensen & Ulleberg, 2011, s. 198). Det tar tid for veileder og mentor å finne ut av hvordan de skal samarbeide, dette kan kompliseres fordi begge partene opplever knapphet på tid. På denne måten kan relasjoner som er viktig for å oppnå gode resultater bli utsatt for effektivitetskrav og målstyring fra NPM. Relasjoner er et verktøy for å oppnå målene man setter seg, og er av stor betydning i den tredelte relasjonen.

### **6.3.2 Å bygge gode relasjoner i den tredelte relasjonsmodellen**

Denne måten å jobbe med arbeidsinkludering på innebærer et samarbeid med arbeidsgivere som kan være ny for mange som har jobbet med tradisjonelt sosialt arbeid med enkeltbrukere tidligere: "For meg så har det vært det å få lov til å følge opp relasjonen til arbeidsgiver tett, følge opp brukerrelasjonen tett" (NAV-veileder fra gruppeintervju 2). Denne tilnærmingen til arbeidsinkludering vil kunne føre til at veilederne skaper bedre relasjoner til brukernes omgivelser. Veilederne mener at det kan være enklere for dem å både stille krav og følge opp sin del av avtalen hvis de har tid til å bygge en god relasjon med mentorene. Når NAV-veileder etablerer gode relasjoner med mentorene, kan det gjøre samarbeidet mellom arbeidslivet og brukerne bedre. Dette er noe som ble mulig med hybridmodellen, men som krever tid og fleksible løsninger.

### **6.3.3 Hvordan påvirker NPM relasjonen?**

NPM styringsverktøyene ser ut til å påvirke relasjonsarbeidet og individuelt tilpassede tiltak gjennom standardisering og effektivisering. NPM-tenkningen kan også påvirke relasjonsarbeidet på andre og mer dyptgripende måter. Mik-Meyer (2017) påpeker hvordan språket er endret fra å omtale brukeren som klient og bruker, til å bli deltakere, borgere eller kunder. Språkbruken gjenspeiler et syn på brukerne som aktive og ressurssterke borgere som forventes å ta ansvar for egne liv. Det forutsetter en målrettet og rasjonell person som aktivt jobber mot å bedre sin livssituasjon og heve sin livskvalitet (s. 73). Det medfører dermed også et stort fokus på brukermedvirkning og motivasjon for endring.

Mik-Meyer (2017) beskriver hvordan NPM stiller krav til menneskers agens, et begrep som aktualiserer motivasjon på bestemte måter (s. 73). I intervjuene benevnes brukeren på mange ulike måter, og ordbruken løftes også som en tematikk i intervjuene. Hva vi navngir brukere har betydning, det er viktig fordi med navngivning følger identiteter og spesifikke aktiviteter. De betegnelse som veilederne og mentorene hevder de bruker mest er deltaker og bruker, samtidig som andre sier at de ikke klarer å si "*bruker*". I faglitteraturen og i intervjuene finner vi mange ulike betegnelser på brukerne. I intervjuene kommer blant annet: *bruker, kandidat, deltaker og jobbsøker* frem. Flere av veilederne forteller at de ikke er glad i ordet "*bruker*".

Identitet er betinget av de sosiale og institusjonelle sammenhengene som en person er en del av. Mennesker ser seg selv gjennom andre menneskers øyne, og identiteten oppstår og forandres i interaksjonen med andre mennesker (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 13). Måten man omtaler noen på speiler hva man tenker om personen, og hva man tenker personen er i stand til. Det at mange av mentorene og veilederne omtaler brukerne som deltakere kan handle om at de tenker at det gjør dem mer delaktige i sin reise mot lønnet arbeid. Det ligger ulike diskurser til grunn for de ulike betegnelsene, og språkbruken bidrar til å opprettholde disse. De ulike benevnelsene som presenteres i materialet reflekterer handlinger og identiteter, som alle virker inn og påvirker brukerens identitet og handlinger, og som samtidig kan være motstridende. Å være en *bruker* tilsier at man er person som bruker noe, og en *deltaker* er mer aktiv i sin situasjon og det samme med *kandidat*, og hva med benevnelsen *jobbsøker* som er enda mer aktiv rolle? Å bli omtalt som en kandidat tilsier at man konkurrerer om noe, og dermed får veilederen en rolle som en slags dommer av hvem som skal få muligheten. Dette endrer også på viktige måter relasjonen mellom hjelper og bruker: Når brukerne omtales som kunder fører det automatisk til at den som skal levere tjenestene får et større fokus på service, samtidig har brukeren mer ansvar og skal ha en plan og gjennomføre den.

#### 6.3.3.1 Motivert og jobbklar!

Veilederne jobber med en utsatt gruppe med sammensatt problematikk, og ideen med "place-train" er at man ikke trenger å være jobbklar før man skal ut i arbeid. Det skal ikke stilles krav for å delta i mentortiltaket, det skal ikke være noen eksklusjonskriterier. Som en NAV-veileder sier: "*Det opplever jeg, at våre jobbspesialister har sagt tydelig ifra om at det er ikke noe eksklusjon. Det eneste de setter som kriterie er at man har en motivasjon for å komme ut i jobb*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Ingen eksklusjonskriterier" kommer med andre ord ikke uten forbehold. Brukeren må være frisk nok og motivert nok. Det er derfor ikke alle som er "jobbklares" og passer inn i hybridmodellen: "*Det er jo kanskje de som har lyst på jobb som er ordentlig motiverte og ikke har så mange helseutfordringer, eller?*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). En annen legger til:

*Ja, det er jo de som hvertfall er klare for å være i et arbeidsforhold i en eller annen form, da. En arbeidstrening eller, ja. Være ute i en bedrift, da. Som er motivert for det og klare for det helsemessig, men som likevel har litt*



*sånn ekstra behov for å ha en på arbeidsplassen (NAV-veileder fra gruppeintervju 1).*

Idealbrukeren er ifølge disse uttalelsene en motivert brukere som har behov for noe tilrettelegging. Det ligger en motsetning i at ingen eksklusjon ikke omfatter motivasjon som et kriterium. Det er en tatt-for-gitt forventning om at brukeren må være motivert – det er noe som tas som en selvfølge og som ikke vurderes som et kriterium som inngår i vurdering av eksklusjon. Selv om "place-train" tilsier arbeidstrening parallelt med arbeid, kommer det frem i materialet at brukerne til en viss grad må være jobbklaare før de trer inn i et arbeidsforhold. I begge gruppeintervjuene forteller NAV-veiledere om brukere som ikke blir sendt videre til jobbspesialist, fordi de "ikke er jobbklaare nok, eller motiverte nok". Selv om det ikke skal være noen eksklusjonskriterier, er det et kriterium at brukeren må være motivert for å komme i jobb, hvor motivasjon i seg selv er en ekskluderende faktor.

Motivasjon inngår også i mentorenes fortellinger om vellykkede plasseringer: Mentorene fortalte at brukerne hadde god progresjon: *"Ja, [hen] har det – på mange områder har [hen] god progresjon. Og så er det dette her med kommunikasjon med voksne, forstå humor, ironi, ta imot beskjeder, [...] det er sånne områder som er [...] er vanskelige"* (Mentor fra mentorintervju 1). En av mentorene sier: *"Men jeg har jo også gjennom disse prosjektene fått tak i enestående folk som har fått fast ansettelse. Som har fått muligheten en gang til gjennom NAV, til å prøve seg ute i yrkeslivet"* (Mentor fra mentorintervju 4). Videre sa mentoren: *"Og når de får tillitt og litt ansvar så blomstrer dem. Det er noen av de beste jeg har i arbeid"*. En annen mentor fortalte: *"Det var en veldig positiv utvikling, kan man si. I løpet av det året da, hvis vi skal si at det var et år. Veldig positiv utvikling, først og fremst på arbeidsmoral vil jeg si"* (Mentor fra mentorintervju 2). En annen mentor forteller at brukeren har blomstret: *"[Hen] skal studere"* (Mentor fra mentorintervju 3), og: *"Altså, jeg kunne godt hatt [hen] inn i en større stilling etter hvert. Absolutt, hvis [hen] hadde ville det"* (Mentor fra mentorintervju 3). Disse brukerne har hatt positiv utvikling, det kan handle om at de har fått tett oppfølging og veiledning, at arbeidsgiverne har opplevd samfunnsansvar og jobbet med hvordan de operer som arbeidsplass, og at veilederne har vært tettere på og gitt god veiledning til både bruker og mentor.

Mentorene jobber aktivt med tilrettelegging som kan handle om alt fra kortere arbeidsdager til å ikke gjøre enkelte arbeidsoppgaver, og det påpekes at det ikke alltid trenger å være store justeringer som skal til. En av mentorene forteller om hvordan de tilrettela for brukeren på deres arbeidsplass. Mentoren forteller om et premiss for arbeidet og det var at brukeren skulle jobbe med de evnene og utgangspunktet brukeren hadde. Samtidig trakk mentoren frem ferdighetene til brukeren: "*Det er ingen som er så gode som [hen] på å leke med ungene og å se ungene og å være sammen med dem*" (Mentor fra mentorintervju 4). Derimot forteller mentoren at brukeren ikke er like god på foreldresamarbeid, men at det passer fint å jobbe fra 10 til 14 og "*være sammen med ungene på tur eller utelek [...], [hen] er knakende god!*" (Mentor fra mentorintervju 4). Her er det to poeng; det første er at det er nødvendig å tilrettelegge, spesielt med tanke på arbeidstid for at brukeren skulle kunne stå i arbeidet. Det andre poenget er at brukeren er veldig flink i deler av arbeidet, og at det er dette som fokuseres mest på, noe som samsvarer med styrkeperspektivet.

Det er en åpenbar utfordring i at brukergruppa har tunge utfordringer og skal inkluderes inn i et arbeidsliv med produksjonskrav og begrenset kunnskap om brukers problematikk. Bedriftene forventer "*full trøkk*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). En mentor forteller om hva de kan hjelpe til med: "*Hva er det vi kan gjøre? Jo, vi kan få [hen] til å føle at [hen] er en ressurs, at [hen] er ... At vi trenger [hen]*" (Mentor fra mentorintervju 2), og forhåpentligvis legger det til rette for at personen etter hvert ser seg selv som en ressurs også, dette krever inkluderingskompetanse og at det ikke er for mye fokus på produktivitet og omsetning, dette er en del av samfunnsansvaret deres og har stor betydning for arbeidslivet. Det er viktig for alle mennesker å være i et trygt miljø for å trives og kunne utvikle seg. Samtidig trekkes det frem at det ikke alltid hjelper med motivasjon hvis brukeren har for store utfordringer: NPM kan komplisere bildet ytterligere. Det er for eksempel ikke en selvfølge at mennesker i sårbare situasjoner har mulighet for å uttale seg om sin situasjon, (Mik-Meyer, 2017, s. 74). Noe som vil kunne påvirke både de individuelle tilpasningene og den helhetlige tilnærmingen. Det krever tid fra veilederen å bygge en relasjon for at brukeren skal ha tillitt til å fortelle om sine utfordringer.

I intervjuene snakker informantene om at det er avgjørende for motivasjonen at brukerne er

på en arbeidsplass der de ønsker å være, hvis ikke går det som regel ikke så bra. Hvis veilederne kan bruke litt tid, bygge en relasjon, og sakte, men sikkert jobbe sammen med brukeren, kan det da være mulig å få brukeren til å se at ved tilpasninger mellom brukeren og miljøet, så kan situasjonen bli annerledes? Dette forutsetter at veilederen har tid til å jobbe på denne måten. Det nye synet på brukerne, etter påvirkning fra NPM, hvor det er viktig med motivasjon og ansvarliggjøring av brukerne (Ylvisaker, 2014, s. 86-87) viser seg også i mitt materiale gjennom intervjuene. Dette er ansvarliggjøring av brukerne, som kan være skadende dersom brukerne da ikke lykkes.

### 6.3.3.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er en viktig verdi i sosialt arbeid og står sentralt i hybridmodellen: "*det er veldig brukerfokuset. Det er brukeren i sentrum*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). En mentor forteller om brukerens utvikling og muligheten for en ansettelse. Brukeren var ansatt som ekstrahjelp og var klar over at det var en 50 % stilling, men ble enig med mentor om at det var litt tidlig: "*Ja, så det har vi blitt enige om i fellesskap med både [hen] og [hen] fra NAV og meg, da*" (Mentor fra mentorintervju 3). Her fikk brukeren være med på å avgjøre hva som var best for seg selv, og mentoren var enig i dette. Mentoren viste her god sosialfaglig kunnskap ved å ta det opp ved brukeren slik at de kunne diskutere det sammen. En annen mentor forteller hvordan brukeren begynte på deres arbeidsplass. Mentoren omtaler prosessen som god med utgangspunkt i PiS og "place-train" fordi utgangspunktet var brukerens ønske. Mentoren forteller at brukeren først hadde vært hos dem som vikar og så i praksis gjennom skolen, brukeren hadde utviklet seg og kommet langt: "*Så vi får se nå, da, hvor vi er. Mange områder av løpet er klart, er ferdigstilt og jobba med, og så har vi noen biter igjen, da*" (Mentor fra mentorintervju 4). Her kommer det frem hvor i prosessen brukeren er, og at brukeren fikk gjøre noe hen var interessert i kan ha hatt betydning for denne utviklingen. Samtidig trekker mentoren frem at det fortsatt er ting brukeren må jobbe med, noe som kan være i tråd med myndiggjøring, dersom det jobbes med dette på en god måte. Noen av veilederne forteller at de har hatt brukere som har vært i tiltak først, også har de ofte funnet arbeidsplassen etter det. En av veilederne trekker frem at noen av brukerne på noen områder fikser ting selv: "*Og i ett tilfelle var det en deltaker som fant det selv*" (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Dette viser hvordan noen av brukerne kan ha hatt et ønske om

en jobb og tatt kontakt med bedriften selv, det viser en bruker som tar initiativ og det samsvarer med myndiggjøring. Dette er i tråd med NPMs syn på brukerne som aktive mennesker med agens, dette er derimot ikke noe som kan forventes av alle brukere.

I et av intervjuene kommer det frem hva som kan skje dersom brukeren opplever å miste en mentor som er av stor betydning for brukeren. En av veilederne forteller om en bruker som fikk mye fravær da mentoren byttet avdeling i barnehagen: *"Og når da veilederen gikk ordentlig inn i det, så handlet det om at denne mentoren var så viktig. Så da de fikk flytta personen over til den andre avdelingen igjen, så kom personen på jobb igjen"* (NAV-veileder fra gruppeintervju 1). Dette viser hvorfor det å legge til rette for at brukeren skal oppleve brukermedvirkning er betydelig, det er tydelig at denne brukeren trengte den støtten fra mentor, og at det var miljøet som var viktig i denne situasjonen. En annen mentor forteller om en bruker som hadde noen utfordringer i perioden og mentoren forteller: *"Og der måtte jeg være tydelig på at det er ditt valg. Ønsker du å fullføre løpet så er du velkommen, ønsker du å avslutte så kan du gjøre det"* (Mentor fra mentorintervju 4). Disse uttalelsene belyser hvor viktig det er å se personen i situasjonen. Det gjør at man enklere kan forstå hvorfor noen reagerer på en bestemt måte, samtidig som mentoren her viste brukermedvirkning. Brukermedvirkningen kan kompliseres av bakkebyråkratens kombinerte rolle av å være forvalter og hjelper (Røhnebæk, 2021, s. 76). Veilederne skal ta utgangspunkt i brukerens ønske, samtidig skal de forvalte både goder og sanksjoner. Bakkebyråkratene må for eksempel bruke sin fagkunnskap og sitt skjønn i de tilfellene hvor brukeren kan ha et ønske om et yrke, som veilederen vet at enten er langt unna eller ikke lønnsomt. På denne måten er det viktig å forstå hvordan skjønnnet utøves, fordi det vil strukturere og avgrense mulighetene til brukeren (Lipsky, 2010, s. 4). Brukermedvirkningen kan ytterligere bli påvirket av NPMs fokus på resultater og effektivitet, arbeid med brukermedvirkning kan være en prosess som tar tid, og da er en mulighet at effektiviteten går foran brukermedvirkningen.

Samtidig ble det et større fokus på brukermedvirkning med NPM, som på en måte kan forstås som en trussel mot ekspertrollen (Mik-Meyer, 2017, s. 25). I NPM perspektivet anses brukerne som agenter som vet hva de vil og som kan ta selvstendige og reflekterte valg (Mik-Meyer, 2017, s. 73). Dette perspektivet tas med inn i hybridmodellen og "place-train" fordi

det er brukerens ønske som skal være utgangspunktet for valg av arbeidsplass. Det forventes at brukerne skal delta aktivt i sin utvikling, slik Richmond (1922) skrev: "*individer har en egen vilje og mening og skal ikke spille en passiv rolle i samfunnet*" (s. 354). Likevel er NPM ofte i strid med viktige identitetsmarkører i sosialt arbeid (Øvreid, 2018, s. 104). For eksempel vil tanken om at det kun er individet som må forandres være i konflikt med "personen i situasjonen", det er også i konflikt med synet på brukerne i "place-train"-tilnærmingen som er en ramme for prosjektet. Samtidig er denne tankegangen noe veilederne til en viss grad har med seg. Veilederne ble spurt om hvem som var ideelle brukere til å arbeide med på denne måten, og da svarte veilederne at det var brukere som ikke hadde store helseutfordringer og som var motiverte. Ut fra min empiri fra intervjuene med mentorene er ikke dette noe som stemmer for alle brukerne.

Veilederne og mentorene er opptatte av brukeren og er ifølge dem brukerfokuset. Det tas hensyn til brukermedvirkning ved at det tas utgangspunkt i brukerens behov og ønsker og det gjøres tilpasninger underveis ut fra et helhetlig blikk på situasjonen. Samtidig kommer det frem hvordan brukermedvirkning og myndiggjøring henger sammen, og hvordan synet på brukerens agens og motivasjon påvirker mulighetene deres. Det kommer også frem hvordan brukermedvirkningen utfordres av NPM.

#### **6.3.4 Relasjon, motivasjon og medvirkning i bakkebyråkratiet med påvirkning fra NPM**

Motivasjon er noe det snakkes mye om i materialet, både blant veilederne og mentorene. En av mentorene ble spurt om hen trodde at brukeren vil komme seg ut av NAV-systemet:

*Eh med rette motivasjon. Jeg tror at den dagen [hen] kjenner at [hen] klarer det alene, og kjenner at [hen] kan leve av det – [hen] har det veldig tøft økonomisk sånn det er nå [...] jeg tror at den dagen [hen] kjenner på den mestringen [...], da tror jeg at [hen] kommer til å klare det. (Mentor fra mentorintervju 2).*

Slike situasjoner krever at en klarer å se personen i situasjonen, her forteller mentoren om økonomiske problemer, og slike utfordringer kan bli altomfattende. Det er viktig å forstå motivasjonen en person kan ha ut fra sin situasjon. Det er ikke nødvendigvis enkelt å se muligheter dersom man har mange utfordringer i veien, den positive kjernen blir altså

blokkert av destruktive krefter (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 198). Her kreves det sosialfaglig kompetanse for å forstå hvordan situasjonen påvirker brukeren, og hva som kan gjøres for å hjelpe i en slik situasjon. Dette igjen fordrer at sosialarbeideren har tid til å bli godt kjent med situasjonen til brukeren. I tillegg vil den byråkratiske oppbygningen av NAV kunne påvirke tjenestene og gjøre det vanskelig å vite hvem som kan kontaktes for å få bistand med den økonomiske biten. Den byråkratiske oppbygningen gjorde det også vanskelig for en av mentorene fordi veilederen de hadde kontakt med hadde blitt sykemeldt uten at arbeidsplassen ble informert om det, og uten å vite hvem som skulle ta over brukeren. Dette kan være et eksempel på hvordan det kan være dårlig kommunikasjon i bakkebyråkratiet.

NPM er en viktig faktor i min analyse, og vi ser ulike markører fra NPM i materialet, for eksempel gjennom en ny språkdrakt. Brukerne får nye identiteter gjennom å bli kaldt *deltaker, kandidat og arbeidssøker*. Samtidig forandres også rollen til sosialarbeideren gjennom rollen brukeren har, i tillegg til at språket fra NPM også kommer til syne gjennom ord som risikovurdering og porteføljer som blir en del av fagspråket i NAV.

#### 6.3.4.1 Maktforholdene

Det er et asymmetrisk maktforhold mellom veilederen og brukeren som påvirker både relasjonen, motivasjonen og medvirkning, noe som kan gjøre samarbeidet vanskelig. For å prøve å utjevne forholdet kan veilederen forsøke å tilsløre makten ved å for eksempel bruke mer nøytrale ord (Skau, 2016, s. 31). Det kan handle om både at det er ønskelig for veilederen å beholde makten, men også at det kan være ubehagelig å ha denne makten. Det er derimot avgjørende at det er åpen kommunikasjon om makten for at den skal anses som god (Rugkåsa, 2015, s. 65). Det fremkommer derimot ikke av empirien at veilederne snakker mye om ubehaget ved å ha denne makten, men de trekker frem at det er en støtte for dem å kunne diskutere avgjørelser med kollegene sine. På denne måten kan det tenkes at den oppleves som ubehagelig, selv om dette ikke uttrykkes spesifikt. Selv om veilederne har makt så er de også underlagt makt i systemet og utsettes for kontroll, krav og reguleringer (Ylvisaker, 2014, s. 87). Dette kan videre føre til at veilederne kan oppleve et gap mellom ressursene de har og måten det forventet at de skal arbeide på, og derfor vil dømmekraften deres påvirkes av de begrensede ressursene (Røhnebæk, 2016, s. 292).

### **6.3.5 Avrundende vurdering**

Relasjonen til brukerne påvirkes av rammebetingelser både fra bakkebyråkratiet og NPM. For eksempel har det stor betydning at veilederne har tid til å bli kjent med brukerne slik at de kan kartlegge godt, få til helhetlige tilpasninger og en helhetlig plan. I hvilken grad det er mulig avhenger om de har hatt tid til å bygge en god relasjon til brukeren. Vi ser også hvordan NPM påvirker relasjonen til brukeren gjennom språket som brukes og hvilken rolle man gir brukeren. Motivasjon og agens er viktige ord i NPM som påvirker relasjonen mellom brukeren, veilederen og mentoren.

### **6.4 Overgang til konklusjon**

I analysen har jeg sett på hvordan bakkebyråkratiet og NPM påvirker flere viktige områder i arbeidet med arbeidsinkludering innen hybridmodellen. Det har kommet frem mange gode erfaringer med hybridmodellen, og det har også blitt presentert utfordringer og forbedringspotensialer med hybridmodellen. I det neste kapittelet skal oppgaven avrundes, og det skal komme et svar på problemstillingen.

## **7. Avrundende diskusjon**

I sosialt arbeid har det over flere tiår vært et stort fokus på arbeidsaktivering. Forskning innenfor sosialt arbeid på arbeidsinkludering har lenge sett på PiS og utforsket brukernes opplevelser med arbeidsinkludering. Arbeidsinkludering er en pågående prosess hvor det er et komplekst samspill av faktorer som formes av endringer og brudd i personens liv (Hansen & Gubrium, 2021, s. 62). Det er en satsing på arbeidsinkludering som har økt fokus på metoder som ligger i kjernen av sosialt arbeid, for eksempel individuell tilpasning basert på grundig kartlegging, gode relasjoner og langvarig oppfølging. Gjennom forskning på arbeidsinkludering og utviklingen av hybridmodellen er mentorene og veilederne i mitt materiale med på å utvikle måten det jobbes med arbeidsinkludering. Selv om målstyring, standardisering, tid og antall ressurser ser ut til å være en nokså fast utfordring.

Veilederne forteller at de har fått brukere som stod langt unna arbeidslivet nærmere fordi de tar tid til å følge opp både arbeidsgiver og bruker tettere enn de kunne gjort med

ordinære NAV-oppgaver. Hybridmodellen har flere gode sider, den kan legge til rette for en helhetlig tilnærming og tett oppfølging fra NAV-veileder og arbeidsgiver. Den kan derimot være tid- og kostnadskrevende, men ha et godt potensial for brukeren. Det kommer også frem at ledelsesforankring ser ut til å være en forutsetning for å arbeide på denne måten. Samtidig er det også faktorer ved brukerne som gjør det utfordrende, fordi det er en gruppe med omfattende og sammensatte utfordringer. Det er mye som skal til for å få denne gruppen ut i ordinært arbeid, og det er ikke alltid det er nok heller.

Jeg kommer nå til å gjøre en kort oppsummering av hver av de tre analytiske tilnærmingene. Etter oppsummeringene vil jeg løfte frem 2 utfordringer fra materialet mitt og diskutere dem. Kan denne organiseringen bidra til å øke mulighetene for arbeidsdeltakelse for sårbare grupper? Hvilke vilkår er det for arbeidet med arbeidsinkludering under NPM?

### **7.1 Individuell tilpasning, skreddersøm og helhetlig tilnærming**

Arbeidsinkludering er en sosialfaglig og tverrfaglig oppgave som er viktig for sosialarbeidere, der en av hovedutfordringene er å finne gode arbeidsplasser med kapasitet til å ta imot og ivareta ansatte med spesielle tilretteleggingsbehov. I tillegg har bedriftene sine rammebetingelser og produksjonskrav som ikke alltid samsvarer med brukergruppas behov for tilrettelegging og tilpasninger. Det kreves innsats fra arbeidsgivers side og andre ansatte, bakkebyråkratiet og brukeren – og brukerens profesjonelle og uformelle nettverk.

Hybridmodellen med utgangspunkt "place-train"-tilnærmingen stiller nye krav til rolle- og oppgavefordelinger. Målgruppa er brukere med sammensatte problemer, og ambisjonen er å komme i arbeid først, og parallelt følge opp og håndtere de utfordringene brukeren har og som påvirker mulighetene for å stå i arbeid. Fra en mer tradisjonell en-til-en kontakt mellom bruker og sosialarbeider på sosialarbeiderens kontor, er fokus endret til en tredelt relasjon der mye av oppfølgingen skjer på arbeidsplassen. NAV-veilederen må følge opp både bruker og arbeidsgiver/mentor, og mentor får nye oppgaver tilknyttet oppfølging av en ansatt med sammensatte og til dels utfordrende problemer.

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i arbeidsinkludering og de rammevilkår arbeidet med inkludering av utsatte grupper jobber innenfor. Prosjektet med hybridmodellen påvirkes av



bakkebyråkratiets rammer, samfunnstrender og diskurser, slik som NPM. Med utgangspunkt i arbeidsinkludering som en av flere sosialfaglige oppgaver, har jeg tatt utgangspunkt i sosialt arbeids kjernefokus, "personen i situasjonen" ut fra tre hovedtema: Individuell tilpasning, helhetlig tilnærming og relasjoner. Dette er tre store og overgripende tema, og jeg har valgt ut noen tema analysen avgrenser seg til og som er relevante for å se arbeidet i lys av de rammebetingelser det rammes inn av. Mange andre tema kunne vært løftet frem, og som kunne gitt analysen nye dimensjoner og forståelser, men mine valg er egnet til å løfte frem noen sentrale utfordringer og muligheter arbeidsinkludering innenfor "place-train" står overfor.

Individuelt tilpassede løsninger, også kalt skreddersøm, handler om å ta utgangspunkt i den enkelte brukerens situasjon og tilpasse og tilrettelegge tiltakene deretter. Et spørsmål i denne sammenhengen er om bakkebyråkratens rom for skjønnsutøvelse begrenses av NPMs effektivisering og standardisering av løsninger, slik at likhetsidealet skyver til side prinsippet om individuelle tilpasninger. Her er ligger altså muligheten veilederne har for å reelt sett ta prioriteringer av brukere, tidsbruk og valg av tiltak. Materialet peker tydelig i retning av at rommet for skjønnsutøvelse og for prioritering er begrenset av mange ulike forhold – både relatert til bakkebyråkratiet og NPM, slik som tid tilgjengelig og størrelsen på porteføljen. Det ligger en viss frihet til å prioritere ved å delta i prosjektet der hybridmodellen testes ut, men friheten begrenses av ulike rammebetingelser som ligger både i bakkebyråkratiet og i NPM – som noen ganger trekker i samme retning og noen ganger i ulike retninger.

En individuell tilnærming krever også en helhetlig tilnærming. Brukergruppas omfattende problematikk krever innsats på mange plan og som kan involvere mange instanser og hjelpere. Det igjen fører til et behov for å koordinere innsatsen. Materialet viser at det er mulig med en helhetlig tilnærming, men det utfordres av rammevilkårene og betingelsene ut fra bakkebyråkratiet og NPM. Samarbeid i den tredelte relasjonen og med parallelle prosesser kan være nyttig, selv om det er mulig, peker materialet på at det også er tidkrevende og noen ganger utfordrende. Hyppig møtevirksomhet kan sies å kjennetegne bakkebyråkratier, og yrkeslivet generelt. Man kan undre seg over om hybridmodellens involvering av og ansvarliggjøring av arbeidslivet (markedet), kan være et tegn på NPM påvirkning på organisering av arbeidet med sterkere involvering av private aktører. Det vil

også være interessant å følge med på om en økt grad av digitalisering av møtevirksomheten introduseres som et effektiviseringsstiltak av møteaktiviteten.

I arbeidet med arbeidsinkludering, som i sosialt arbeid generelt, står relasjoner sentralt. I bakkebyråkratet er brukeren en person som befinner seg i vanskelige livssituasjoner og trenger hjelp av en profesjonell. Under påvirkning av NPM endres synet på brukeren. Det forventes at brukeren er langt mer handlingsorientert, målrettet og deltakende i egen prosess. I et styrkeperspektiv kan dette være konstruktive endringer, samtidig som det er en utfordring for brukergruppa som er målgruppe for hybridprosjektet. Materialet viser at det ikke er alle som er jobbklaare og motiverte nok for arbeidslivet, og som må avklare enkelte utfordringer i livet først. Det er også en utfordring at dette synet på klienten kan legge mye ansvar for inkluderingsarbeidet og utfallet av det over på brukeren.

Den helhetlige tilnærmingen krever samarbeid på tvers, mellom de involverte partene. Samarbeid om inkludering i den tredelte relasjonen kan være effektivt og møte kravet om individuelt tilpassede løsninger. Det kan samtidig være tid- og ressurskrevende å samarbeide i den tredelte relasjonen blant annet i form av samarbeidsutfordringer og ineffektive møter. Det kan legge for mye ansvar på en utsatt gruppe som man ikke kan forvente at fremmer sine krav og jobber mot målene av seg selv. Brukermedvirkningen utfordres også av målstyringen og effektiviseringen.

## **7.2 To utfordringer**

En masterstudie bør bidra med forslag eller innspill til videre forskning og kunnskapsutvikling på feltet. Etter å ha gjennomført dette forskningsprosjektet sitter jeg med noen tanker om utfordringer som er til ettertanke og som det er et behov for å finne en løsning på. Det er særlig to tema jeg vil løfte frem i denne sammenhengen:

### ***7.2.1 Privatisering og avprofesjonalisering av sosialt arbeid***

I den tredelte relasjonen mellom NAV-veileder, mentor og bruker, skal de tre samarbeide om arbeidsinkluderingen. I hybridmodellen blir den tradisjonelle sosialarbeiderrollen endret, og noe av det sosiale arbeidet flyttes over til en tredjepart; fra NAV-veileder og over på en

mentor. NAV-veileder – og andre instanser – vil fremdeles ha ansvaret for oppfølging av brukeren innenfor sine ansvarsområder, men den daglige oppfølgingen i arbeidstiden vil i stor grad hvile på mentor. Dette samarbeidet er annerledes enn fra det tradisjonelle samarbeidet mellom sosialarbeider og bruker, selv om det også tidligere har vært samarbeid med arbeidsplasser og mentorer, så er dette helt sentralt i hybridmodellen og denne typen arbeidsinkludering. Den tredelte relasjonen innebærer at mentoren har et stort ansvar på arbeidsplassen. Dette er på et vis forsøkt løst ved å inkludere andre fagpersoner som jobber i parallelle oppfølgingsprosesser, men det er ikke tvil om at mentor og resten av arbeidsplassen i det daglige må forholde seg til omfattende og utfordrende tematikk hos brukeren som krever mye av deres tid og ressurser.

#### *7.2.1.1 Privatisering av sosialt arbeid?*

I denne nye praksisen innenfor arbeidsinkludering forventes arbeidslivet å bidra i større grad, det vil si en form for privatisering av det sosiale arbeidet der mentor i bedriften har en viktig rolle i oppfølging av brukeren.

Handler hybridmodellen om betydningen av helhetlig tilnærming, parallelle prosesser, og tett oppfølging? Hvor det tas utgangspunkt i det beste for brukeren, og brukers situasjon på arbeidsmarkedet? Eller handler denne forflytningen om påvirkninger fra NPM hvor det ønskes å effektivisere tiden til NAV-veilederne og få ned kostnadene til NAV?

NAV-veilederne opplever derimot ikke at denne metoden har ført til at de har fått mindre å gjøre. Det kan tenkes at det vil effektiviseres når det er mer erfaring med modellen og de får gode rutiner for samarbeidet med og veiledning av både mentoren og brukeren. Samtidig opplever mentorene at det er utfordrende å stå i denne posisjonen, som et bindeledd, hvor det kan føles ensomt å ha så mye ansvar for brukeren.

#### *7.2.1.2 Avprofesjonalisering av sosialt arbeid?*

Det er i forskning og i fagfeltet i liten grad diskutert hvilke mulige konsekvenser det vil kunne ha for brukerne og for faget sosialt arbeid når sosialfaglige oppgaver flyttes ut til mentorer i bedrifter. Dersom mentor skal ivareta denne oppgaven på forsvarlig vis, forutsettes en involvert veileder som kan bidra i arbeidsinkluderingen, at de får god opplæring og at det

settes av ressurser til oppfølgingsarbeidet. Av materialet er det tydelig at ressurser er mangelvare både hos mentor og i NAV-systemet. NAV og NAV-veilederen har fremdeles en viktig rolle i arbeidsinkluderingen og skal bidra med andre forhold rundt brukeren som ikke er direkte knyttet til arbeidsplassen, som for eksempel å gi mentoren veiledning. Noe som vil være avhengig av relasjonen mellom dem, den individuelle tilpasningen, og det helhetlige tilnærmingen.

Hvilke utfordringer kan komme med at deler av det sosiale arbeidet flyttes ut til arbeidsplassene? Et viktig poeng i arbeidsinkluderingen er at det skal være parallelle prosesser, hvor brukerne skal utvikles mens de er i jobb. Brukerne legger ikke fra seg utfordringene sine når de kommer på jobb, og tar de frem igjen når de har avtaler med NAV eller behandling. Dette er utfordringer som også mentoren må forholde seg til. I denne sammenhengen er det viktig at mentoren har en del kunnskap om blant annet samarbeidspartnere og hvordan man kan vise anerkjennelse og støtte. Mentorene blir ikke automatisk sosialarbeidere når de har ansvar for brukerne på arbeidsplassen. De har ulike profesjoner og fagbakgrunn, og vil ha ulik kompetanse til blant annet veiledning i lys av dette.

Blir dette en form for avprofesjonalisering hvor mentorene tar over sentrale oppgaver sosialarbeiderne til vanlig har hatt? Det er allerede mange ulike fagbakgrunner ansatt på NAV, noe som fører til at det kan tas avgjørelser som ikke er i tråd med sosialt arbeid og utgangspunktet i personen i situasjonen.

### ***7.2.2 En forsterket innlåsningseffekt?***

En kritikk mot ulike tiltak innenfor arbeidsinkludering er at alle ser ut til å streve med å få brukere ut i varig arbeid. Arbeidsinkludering er preget av det vi her har kalt en innlåsningseffekt, også kalt svingdørseffekt, der brukere går fra tiltak til tiltak. Kan metoder som hybridmodellen som inkluderer arbeidslivet som en mer aktiv part forbedre denne utfordringen og redusere innlåsningseffekten? Ved et av NAV-kontorene kommer det frem at dersom de innenfor de tidsavgrensede avtalene ikke får brukeren ut i arbeid, så flytter de vedkommende over i et nytt tiltak. På denne måten kan NPM også innen hybridmodellen

medføre tidspress og tidsavgrensninger der brukere flyttes mellom tiltak etter tiltak og innlåsingeffekter blir resultatet.

### **7.3 Avslutning**

Brukergruppa har omfattende og sammensatte problemer som kan gjøre det vanskelig å få til en varig arbeidstilknytning. I noen tilfeller er det slik at uansett hvor mye innsats som settes inn – uavhengig av hvordan man organiserer arbeidet, så er problemene for omfattende til å løses parallelt med at bruker er i arbeid. Kanskje skal ikke arbeidslinja alltid vært et mål for arbeidet. I tillegg vil arbeidsmarkedet alltid være noe arbeidsinkluderingen må forholde seg til, dersom for eksempel arbeidsledigheten er høy så gjør det det vanskelig for arbeidsinkludering av denne gruppen uansett om arbeidsgiverne ønsker å være med på arbeidsinkluderingen og anser at de har samfunnsansvar.

## Referanser

- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) (LOV-2005-06-17-62)*. Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmiljøloven>
- Becker, D. R. & Drake, R. E. (2003). *A Working Life for People with Severe Mental Illness*. New York: Oxford University Press.
- Bond, G. R., Drake, R. E., Mueser, K. T. & Becker, D. R. (1997). An Update on Supported Employment for People With Severe Mental Illness. *Psychiatric Services*, 48(3), 335-346. <https://doi.org/10.1176/ps.48.3.335>
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184  
<https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.1111/0033-3352.00168>
- Brodin, E. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.  
<https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bueaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149-161.  
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Corrigan, P. W. (2001). Place-Then-Train: An Alternative Service Paradigm for Persons With Psychiatric Disabilities. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 8(3), 334-349.  
<https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.1093/clipsy.8.3.334>
- Corrigan, P. W. & McCracken, S. G. (2005). Place First, Then Train: An Alternative to the Medical Model of Psychiatric Rehabilitation. *National Association of Social Workers*, 50(1), 31-39. <https://doi.org/10.1093/sw/50.1.31>
- Dahl, E. S. & Lima, I. (2021). *Supported Employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellene borte*. Arbeid og velferd, utgave 2 – 2021.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2019). Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. (Rapport 2019:9).  
[https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/hva\\_er\\_god\\_statlig\\_styring\\_difi-rapport\\_2019\\_9\\_0.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf)

- Eggebø, H. (2021, 17. september). *Tematisk analyse – en guide*.  
<https://sosiologen.no/essay/essay/tematisk-analyse-en-guide/?fbclid=IwAR11Fn5R2fyHaKj1FkIv62EB7j3AnqyAFSK1XYn8wJv2Yce7W87fpa0JPA4>
- Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I I. T. Ellingsen, I. Levin., B. Berg. & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid en grunnbok* (97-111). Universitetsforlaget.
- Fabian, E. & Wiedefeld, M. F. (1989) Supported Employment for Severly Psychiatrically Disabled Persons: A Descriptive Studi. *Psychosocial Rehabilitation Journal* 13(2), 53-60. <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.1037/h0099503>
- Fjeldheim, S., Levin, I. & Engebretsen, E. (2015). The theoretical foundation of social work. *Nordic Social Work Research* 5(1), 45-55.  
<https://doi.org/10.1080/2156857X.2015.1067900>
- FO. (2019). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Frøyland, K. (2020). Arbeidsinkludering av utsett ungdom – kva slags utfordring er det? *Tidsskrift for velferdsforskning* 23(3), 187-200. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-03>
- Frøyland, K. (2019a). Arbeidsinkluderingskompetanse basert på Supported Employment. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 71-87). Fagbokforlaget.
- Frøyland, K. (2019b). Arbeidsinkludering av utsatt ungdom. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 172-190). Fagbokforlaget.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014). Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.). *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og Middel* (s. 18-32). Gyldendal akademisk.
- Fyhn, T., Øygarden, O., Monstad, K. & Skagseth, M. (2021). Evaluering av samarbeidet mellom NAV og helsetjenesten om Individuell jobbstøtte (IPS). (NORCE Helse Rapport 1-2021). NORCE
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV: sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.

- Glemmestad, H., Kleppe, L. C. & Frøyland, K. (2019). En sosialfaglig tilnærming til arbeidsinkludering. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 53-70). Fagbokforlaget.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17)*. Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Haavorsen, P. & Hernes, T. (2010). Inkluderingsstrategier og arbeidsrettede tiltak. I T. Hernes., I. Heum. & P. Haavorsen (Red). *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 109-147). Gyldendal.
- Hagaseth, I. T. (2019). Arbeid og utenforskap. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 27-52). Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Cappelen Akademisk forlag.
- Hansen, H. C. & Gubrium, E. (2021). Activating the person in the changing situation: A dynamic analytical approach to labour activation. *Journal of Comparative Social Work* 16(1). 61-84. <https://doi.org/10.31265/jcsw.v16i1.373>
- Hernes, T. (2014). Arbeidsinkludering – noen historiske spenninger og aktuelle utfordringer. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.). *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og Middel* (s. 306-325). Gyldendal akademisk.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, J. B. & Krogstrup, H. K. (2017). Fra New Public Management til New Public Governance (s. 33-56). I H. K. Krogstrup: *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor*. Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, P. & Ulleberg, I. (2011). *Mellom ordene: Kommunikasjon i profesjonell praksis*. Gyldendal akademisk.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Johnsen, L. C. & Yanka, S. J. (2010). *Social Work Practice: A Generalist Approach* (10. Utg.). Pearson.
- Kalman, H. (2013). Kunnskap och samhälle. I B. Blom (Red.), S. Morén (Red.) & L. Nygren (Red.) *Kunnskap och socialt arbete: Om villkor, processer och användning* (s. 63-77). Natur & Kultur.



- Kane, A. A. & Spjelkavik, Ø. (2021). Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV. I A. A. Kane & Ø. Spjelkavik (Red.), *Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV* (17-45). Orkana Akademisk.
- Kjørstad, M. (2005). Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work*, 8(4), 381-398.  
<https://doi.org/10.1080/13691450500314459>
- Kleppe, L. C. & Glemmestad, H. (2019). Arbeidsinkludering i sosialt arbeid. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (15-26). Fagbokforlaget.
- Klethagen, P. & Spjelkavik, Ø. (2018). *Arbeidsinkludering og mentor: Første delrapport i prosjektet "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene ved hjelp av "naturlig bistand» (mentor) (AFI FoU-resultat 2018-01)*. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Oslo Metropolitan University.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). Det kvalitative forskningsintervju (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Levi, J. B. (2020). *The Hairy Bokie and Other Metacognitive Strategies: Implementing a Frontal Lobe Prosthesis for Those Whose Learning Is Compromised*. Springer.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Levin, I. & Ellingsen, I. T. (2015). Relasjoner i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin., B. Berg. & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid en grunnbok* (s. 112-124). Universitetsforlaget.
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (LOV-2017-06-16-51)*. Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2017-06-16-51>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* (30. utg.). Russell Sage Foundation.
- Lystad, J., Rognli, E. B., Moen, E. Å., Brinchmann, B., Spjelkavik, Ø. & Aamodt, A. L. (2022). Arbeidsrettet behandling ved alvorlig psykisk lidelse i spesialisthelsetjenesten. *Tidsskrift for Norsk psykologforening* 59(10), 874-883. <https://doi.org/10.52734/2h82w7yP>
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og

sosialdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8f9e56528fb340eb9f6515cc21ab5119/no/pdfs/stm201520160033000dddpdfs.pdf>

Mik-Meyer, N. (2017). The power of citizens and professionals in welfare encounters: the influence of bureaucracy, market and psychology. Manchester University Press

Moen, E. Å., Walseth, L. T. & Larsen, I. B. (2021). Experiences of participating in individual placement and support: a meta-ethnographic review and synthesis of qualitative studies. *Scandinavian Journal of Caring Sciences* 35(2), 343-352.

<https://doi.org/10.1111/scs.12848>

Munkejord, M. C. & Arntzen, C. (2021). En analyse av arbeidssøkeres erfaringer med å få oppfølging. I A. A. Kane & Ø. Spjelkavik (Red.), *Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV* (77-103). Orkana Akademisk.

Natland, S. & Hansen, R. (2016). Conflicts and empowerment – a processual perspective on the development of a partnership. *European Journal of Social Work*, 20(4), 497-508.

<https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1207615>

NAV. (2022, 4. oktober). Tiltaksdeltakere.

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>

NAV. (2019, 1. desember). Arbeidsområder i NAV.

[https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/arbeidsomrader-i-nav\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/arbeidsomrader-i-nav_kap)

Nerskogen, E., Kane, A. A. (2021). Forutsetninger for skjønnsmessige handlingsrom i NAV. I IA. A. Kane & Ø. Spjelkavik (Red.), *Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV* (289-311). Orkana Akademisk.

NOU 2012: 6. Arbeidsrettede tiltak. Arbeidsdepartementet.

Nøkleby, H., Blaasvær, N. & Berg, R. C. (2017). En systematisk oversikt: *Supported Employment* for arbeidssøkere med bistandsbehov. Folkehelseinstituttet.

<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2017/supported-employment-for-arbeidssokere-med-bistandsbehov-rapport-2017-.pdf> (dette er en rapport)

OsloMet. (u.å). *Inkluderingskompetanse som samskaping*.

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/inkluderingskompetanse-som-samskaping>

- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse I velferdsorganisasjoner. I I. T. Ellingsen, I. Levin., B. Berg. & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid en grunnbok* (171-183). Universitetsforlaget.
- Oxford Research. (2018). *Gode erfaringer: Sluttrapport evaluering av mentortiltaket*. Hentet fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2019/01/Evaluering-av-mentortiltaket.pdf>
- Repstad, P. (2014). *Sosiologiske perspektiver: for helse- og sosialarbeidere* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Richmond, M. (1922). *What is social case work? An Introductory Description*. Russel Sage Foundation.
- Riessman, C. K. (2017). Narrativ analyse I samfunnsvidenskabene. I M. Järvinen (Red.) & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitativ analyse: Syv traditioner* (235-272). Hans Reitzels Forlag.
- Rugkåsa, M. (2014). Ubehaget i det godes tjeneste. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid* (62-76). Gyldendal akademisk.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (19) 4, 288-304.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røhnebæk, M. T. (2021). Kontroll eller samhandling? – bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(1-2), 73-85.  
<https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-07>
- Sà-Fernandes, L., Jorge-Monterio, M. F. & Ornelas, J. (2018). Empowerment promotion through competitive employment for people with psychiatric disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 49(2), 259-263.  
DOI:10.3233/JVR-180971
- Sannes, T. A. S. & Spjelkavik, Ø. (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.). *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og Middel* (s. 124-140). Gyldendal akademisk.
- Skau, G. M. (2016). *Mellom makt og hjelp: - Om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? I H.

- Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 302-323). Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø., Enehaug, H., Kletahgen, P. & Schafft, A. (2020). *Arbeidsinkludering og mentor: Inkluderingskompetanse gjennom samskaping (AFI-rapport 2020-01)*. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Oslo Metropolitan University.
- Stamsø, M. A. (2009). *Velferdsstaten i endring*. Gyldendal akademisk.
- Statistisk sentralbyrå. (2022b, 4. april). *Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa*.  
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa>
- Statistisk sentralbyrå. (2022, 27a. oktober). *Arbeidskraftundersøkelsen*.  
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis: Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk.
- Weick, A., Rapp, C. W., Sullivan, P. & Kisthardt, W. (1989). A Strength Perspective for Social Work Practice. *Social Work* 34(4), 350-354. <https://doi.org/10.1093/sw/34.4.350>
- Xu, R., Sun, Q. & Si, W. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7).  
<http://dx.doi.org/10.3968/7354>
- Ylvisaker, S. (2014). Godhetens makt og avmakt. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid* (77-91). Gyldendal akademisk.
- Øverbye, E. (2013). Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten: en studie av ambivalente Relasjoner. I A. Molander & J-C Smeby (Red.): *Profesjonsstudier II*. Universitetsforlaget (s. 107-121).
- Øvreid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>

## **Vedlegg 1: Intervjuguide gruppeintervju NAV ansatte**

### **Om mentorordningen**

1. Hvordan vurderes bruk av mentor som virkemiddel for kandidaten?
2. Tar dere utgangspunkt i kandidatens ønske om type jobb først og deretter finner fram til arbeidsplass og mentor?
3. Hvordan fungerer mentorordningen i virksomhetene?
4. Hvordan har kontakten vært mellom NAV og mentor?
  - I hvilken grad tar mentor kontakt med NAV angående utplasseringen?
  - Fungerer rolle-/arbeidsfordelingen mellom NAV og virksomheten som planlagt?
5. Økonomisk støtte?
  - Mentortilskudd eller annet
  - Hvordan blir økonomisk støtte vurdert?

### **Om det NAV-interne samarbeidet og hybridmodellen**

6. Prosjektets organisering?
  - Hvordan har rolleavklaringen og samhandlingen fungert?
  - Utfordringer med hybridmodellen?
  - Forslag til hva som kan gjøres annerledes?
7. Samarbeidet mellom NAV-kontoret og NAV Arbeidslivssenter
  - Positive og negative erfaringer
  - Hva med bedrifter som ikke er IA-virksomheter?
8. Hybridmodellen sammenliknet med oppfølging/tiltak tidligere
  - Hva er annerledes?
  - Er hybridmodellen bærekraftig?

## **Vedlegg 2: Intervjuguide mentor**

### **Om mentor**

1. Type bedrift/bransje?
2. Hvor lenge har du vært ansatt?
3. Hvilken stilling har du?
4. Hvordan ble du valgt ut som mentor?
5. Er dette første gang du er mentor?
6. Hvor mye tid er avsatt til å være mentor?
  - Hvor mye tid brukes i praksis på å være mentor?

### **Om arbeidsplassen**

7. Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet?
8. Er kandidaten med på faglige og sosiale møteplasser?

### **Om inkluderingsforløpet og mentorrollen:**

9. Fortell om kandidatens stilling og oppgaver.
10. Hvilke grep har dere gjort for å tilrettelegge for kandidaten?
11. Hvordan er arbeids-/rollefordelingen mellom deg og nærmeste leder mtp. oppfølging av kandidaten?
12. Hvordan opplever du kollegers rolle ovenfor kandidaten?
13. Kan du fortelle om reaksjoner/tilbakemeldinger fra ledere og kolleger angående kandidaten?
  - Hvordan har du håndtert disse reaksjonene/tilbakemeldingene?
14. Hvilken rolle har du spilt når det gjelder kandidatens relasjon til ledere og kolleger?
15. Har arbeidsgivers forventinger og krav til kandidaten blitt endret?
16. Er du alene om oppfølging av kandidaten eller er det annen type støtte i arbeidsmiljøet?
17. Tror du brukeren om to år kan fungere i organisasjonen uten særskilt støtte fra mentor eller lignende?
18. Har det vært utvikling i hvordan kandidaten fungerer faglig og sosialt?
19. Har perioden med mentorordning ført til endringer i måten dere løser arbeidsoppgavene?

### **Om samarbeidet med NAV:**

20. Hvordan er NAV til å yte støtte når det trengs?
21. Fortell om arbeids-/rollefordelingen mellom deg og NAV.
22. Har du eksempler på situasjoner det det har vært uklart hvem som gjør hva?
23. Kunne NAV gjort noe mer eller annerledes for å støtte mentor eller organisasjonen?