

Arbeid med ungdom i NAV

En kvalitativ studie av to NAV-kontor og
deres arbeid med ungdom som mottar
sosialhjelp

JULIE DAGSLAND

VEILEDER

Anne Marie Støkken

Universitetet i Agder, 2018

Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for sosiologi og sosialt arbeid



Forord

Denne oppgaven setter et endelig punktum for min fem år lange utdanning innen sosialt arbeid. Først en treårig bachelorgrad i Stavanger etterfulgt av en toårig mastergrad i Kristiansand. Det har vært noen harde, morsomme, til dels frustrerende og ikke minst lærerike år.

Prosessen med å skrive masteroppgave og selv gjennomføre forskning har utfordret meg på mange måter. Det har uten tvil vært noe av det vanskeligste jeg har gjort, men også det mest lærerike.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle informantene mine. Uten dere hadde det ikke vært noen oppgave! Takk for at dere tok dere tid og delte deres erfaringer med meg. Jeg ønsker å takke veilederen min Anne Marie Støkken for all hjelp og veiledning på veien mot å klare å fullføre denne oppgaven.

Jeg vil også takke familie og venner for oppmuntrende ord på veien. Til slutt vil jeg takke Hellen, Camilla og Kristoffer for å ha gjort studietilværelsen i Kristiansand så bra, og all støtte og motivasjon på veien til en fullført mastergrad!

Kristiansand, mai 2018

Julie Dagsland

Sammendrag

Ungdom i NAV er en brukergruppe som blir sterkt prioritert av det offentlige. I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvordan NAV arbeider med ungdom som mottar sosialhjelp. Problemstillingen jeg har arbeidet ut i fra er ”Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp?” Oppgaven belyses fra de ansattes perspektiv. Deretter satte jeg opp fire forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse problemstillingen. Disse forskningsspørsmålene handler om hvilke utfordringer veiledere møter i dette arbeidet, om organisering har noen betydning, hvordan innføringen av aktivitetsplikten har påvirket arbeidet og hvilke oppfølgingsmetoder som brukes.

For å belyse problemstillingen har jeg valgt kvalitativ metode og gjennomført ti intervjuer fordelt på to NAV-kontor. Av disse ti er seks veiledere i ungdomsavdelingen (tre fra hvert kontor), begge avdelingslederne fra hvert NAV-kontor og begge NAV-lederne. Resultater og drøfting er presentert i samme kapittel, og er delt inn i fire deler etter de fire forskningsspørsmålene.

Min forskning viser at veiledere møter flere utfordringer både i møte med ungdom og i arbeidet for ungdommen. Informantene pekte spesielt på utfordringer ved ungdom knyttet til at de oppleves som lite realitetsorienterte og har lite livserfaring. Mangel på ressurser i form av nok tid og ansatte ble også vektlagt som en utfordring. Når det kom til organisering viser mine data at alle var fornøyde med opprettelsen av egne ungdomsavdelinger. Det som vanskeliggjør arbeidet med tanke på organisering var at ungdommer kunne oppleve å ha flere veiledere på en gang, noe som kunne forstyrre arbeidet. Samtlige av mine informanter var positive til innføringen av aktivitetsplikten som ble igangsatt 01.01.17. Aktivitetsplikten sier at alle ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp skal stilles vilkår til, ofte i form av en aktivitet. Aktivitetene som tilbys skal oppleves som hensiktsmessige og meningsfulle for ungdommen. Ut i fra mine data var ikke veilederne fornøyde med de tiltakene de hadde å tilby og mente at de hadde behov for flere aktiviteter. Mine data viser at det ble vektlagt å kunne gjennomføre god kartlegging som den viktigste oppfølgingsmetoden. Det ble også trukket frem viktigheten av å være tilgjengelig for ungdommen og ha nok tid til tett, individuell oppfølging. Informantene mine ønsket å kunne møte ungdommen der de var og ha flere tiltak tilgjengelige når de trengte det, og på grunn av lite tid ble dette utfordrende.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1 Introduksjon	6
1.2 Tema	6
1.3 Bakgrunn for valg av tema	8
1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.4.1 Forskningsspørsmål	9
1.5 Begrepsavklaringer	10
1.6 Oppgavens videre struktur	11
2. NAV som organisasjon	13
2.1 NAV-reformen	13
2.2 Organisering av NAV-kontor	14
2.2.1 Innsatsbehov i NAV	15
2.2.2 Generalistmodell eller spesialistmodell?	16
2.2.3 Organisering av de to NAV-kontorene som blir brukt i oppgaven	16
2.2.4 Organisering av ungdomsavdelingene	18
3. Arbeid med ungdom	20
3.1 Offentlig satsing på arbeid med ungdom	20
3.2 Tidligere forskning om arbeid med ungdom	21
3.3 Ungdom i NAV	24
3.4 Aktivitetsplikt for ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp	26
4. Teoretiske perspektiver	28
4.1 Hva er en organisasjon?	28
4.2 Bakkebyråkratiet	29
4.3 Profesjonsbyråkratiet	30
4.4 Bestiller- utfører modellen	32
5. Metode kapittel	34
5.1 Introduksjon	34
5.2 Valg i forskningsprosjektet	35
5.2.1 Problemstilling	35
5.2.2 Informanter	36
5.2.3 NAV-kontor	37
5.3 Gjennomføring av forskningsprosjektet	38
5.3.1 Datainnsamling	38
5.3.2 Analyse	40
5.4 Kvalitet i et forskningsprosjekt	41
5.4.1 Validitet og reliabilitet	41
5.4.2 Kvalitet i dette forskningsprosjektet	41
5.5 Forskningsetikk	42

6. Resultater og drøfting	44
6.1 <i>Utfordringer i arbeid med og for ungdom</i>	45
6.1.1 Oppmøteproblematikk	46
6.1.2 Mangel på tid og ressurser	47
6.1.3 Oppsummering	49
6.2 <i>Organisering av NAV-kontorene og ungdomsavdelingene</i>	49
6.2.1 Hindringer i organiseringsmåten	51
6.2.2 Skille mellom kommune og stat	52
6.2.3 Egne økonomiteam/vedtaksteam som organisasjonsform	53
6.2.4 Generalistmodell eller spesialistmodell	56
6.2.5 Oppsummering	57
6.3 <i>Hvilken betydning har aktivitetsplikten hatt i arbeid med ungdom?</i>	57
6.3.1 Skille ut de som trenger sosialhjelp	58
6.3.2 Kartlegging av ungdommens behov	59
6.3.3 Redusering av stønad	59
6.3.4 Hensiktsmessige og tilstrekkelige aktiviteter	60
6.3.5 Oppsummering	63
6.4 <i>Hvilke metoder brukes for å følge opp ungdom?</i>	64
6.4.1 Hvilken oppfølging gis?	64
6.4.2 Ønsket oppfølging	66
7. Avslutning	69
7.1 <i>Hovedfunn</i>	69
7.1.1 Utfordringer i arbeid med ungdom	69
7.1.2 Betydning av organisering	70
7.1.3 Hvordan har aktivitetsplikten påvirket	70
7.1.4 Hvilke oppfølgingsmetoder blir brukt i arbeid med ungdom	71
7.1.5 Oppsummering av hovedfunn	71
7.2 <i>Avsluttende refleksjoner</i>	72
8. Kilder	74
Vedlegg 1: Informasjonsskriv	79
Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD	81
Vedlegg 3: Intervjuguide til NAV-leder og avdelingsleder for ungdomsavdeling	84
Vedlegg 4: Intervjuguide til ansatte i ungdomsavdeling	85

1. Innledning

1.1 Introduksjon

I 2016 ble det utbetalt 6,2 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i Norge. 130 405 personer mottok sosialhjelp på en eller annen måte i løpet av 2016, hvorav 53 155 av disse hadde sosialhjelp som sin viktigste kilde til livsopphold (SSB, 2017). I hele perioden 1999-2013 er det de mellom 25-34 år som har vært den aldersgruppen der flest mottar sosialhjelp, av alle sosialhjelpsmottakere. Av alle som mottok sosialhjelp er de mellom 18-24 år den tredje største gruppen som i denne perioden hadde flest sosialhjelpsmottakere (Grebstad & Hetland, 2014, s. 51). I 2013 var 37% av alle de som mottok økonomisk sosialhjelp under 30 år (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014, s. 34). Det er flest unge, enslige menn som er avhengig av økonomisk sosialhjelp og i 2014 var det ca. 14 000 enslige menn mellom 20-24 år som mottok sosialhjelp. Denne gruppen kjennetegnes av lav eller ingen utdanning og ingen opparbeidede rettigheter på arbeidsmarkedet (Tønseth, 2015).

Ungdom er en av de brukergruppene i NAV som prioriteres sterkest. Det er blant annet utviklet egne ungdomsgarantier for å sikre oppfølging av ungdom. Innføringen av aktivitetsplikten er også et eksempel på hvordan en jobber for å få ungdommer som mottar økonomisk sosialhjelp ut i en aktivitet.

I denne oppgaven har jeg samlet inn data fra to NAV-kontor hvor begge har opprettet en egen ungdomsavdeling, men med noe ulik organisering. Formålet med studien har vært å finne ut hvordan NAV-kontor forvalter arbeidet med ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp. Det har vært spennende å undersøke om to ulike organiseringsformer kan ha innvirkning på hvordan arbeidet med ungdom foregår.

1.2 Tema

Sosialt arbeid har som tradisjon å blant annet ha solidaritet med utsatte grupper og arbeide for rettferdighet (Fellesorganisasjonen, 2002). Sett i lys av dette er arbeid med vanskeligstilt ungdom aktuelt for sosionomer. NAV har sammen med andre samfunnsinstitusjoner et lovpålagt ansvar for å sikre barn og unge gode oppvekst-vilkår og gode utviklingsmuligheter. Dermed er ungdom en brukergruppe som bør prioriteres. Ungdom i denne oppgaven regnes

som de mellom 18 og 29 år, dette fordi at det er denne gruppen som havner under ungdomsavdelingene på NAV. De ansatte på NAV brukte også mye betegnelsen ”unge voksne”.

I følge mine informanter er mange av de ungdommene som mottok økonomisk sosialhjelp ungdom som har falt utenfor skole og arbeidsliv, eller har hatt en vanskelig oppvekst/familiesituasjon. I følge Reichborn-Kjennerud (2011, s. 115) kan det være mange og komplekse årsaker til at ungdom faller utenfor. Ulike forhold som kan påvirke at ungdom dropper ut av skole og lignende kan blant annet være vanskelig oppvekst, mobbing, ekskludering og lite oppfølging fra foreldre. Sosial arv kan også ses på som en medvirkende årsak til at ungdom faller utenfor skole og arbeidsliv. I dette ligger det at ungdom som havner i vanskelige livssituasjoner selv har hatt foreldre, eller andre i nær familie, som over lengre tid har mottatt ulike typer trygd eller stønad. Ungdom utvikler psykiske plager tidligere enn før og i større omfang. Ungdom som mottar stønader eller lignende fra NAV opplever oftere å lide av psykiske lidelser enn øvrig ungdom (Reichborn-Kjennerud, 2011, s. 115).

Noen ungdommer som havner i en vanskelig livssituasjon kan møte på flere utfordringer. Frøyland, Maximova-Mentzoni & Fossetøl (2016, s. 17) nevner blant annet dårlig økonomi, manglende bolig, vanskeligheter ved å delta i sosiale sammenhenger, lite eller ingen utdanning og dårlig motivasjon. Ungdom kan ofte oppleve flere og sammensatte utfordringer samtidig som gjør at en må jobbe med flere elementer på samme tid. Dette kan føre til at en del ungdom får en lengre vei tilbake til skole og/eller utdanning (Reichborn-Kjennerud, 2011, s. 117).

På bakgrunn av dette er ungdom en viktig brukergruppe å arbeide med og også en gruppe som blir prioritert i det offentlige. Det er viktig å ha gode arbeidsmetoder og rammer rundt arbeidet med ungdom, og det er det denne oppgaven handler om.

”Det er de unge som skal skape fremtiden og gjøre verden til et bedre sted å leve i.” (Fridtjof Nansen, u.å.)

1.3 Bakgrunn for valg av tema

Under bachelorstudiet mitt hadde jeg praksis på et NAV-kontor i sosialtjenesten. Jeg var i oppfølgingsavdelingen, det vil si de som hadde mottatt sosialhjelp over en lengre periode. På den tiden var det ikke noe skille mellom ungdom og voksne som mottok sosialhjelp. Alle ble tatt i mot på samme måte og fikk samme oppfølging. I praksis ble dermed langtids sosialhjelpsmottakere som hadde rusmiddelproblemer plassert på samme tiltak som de på 18 år som ikke hadde fått lærlingplass. På bakgrunn av dette skrev jeg bacheloroppgave om utsatt ungdom i NAV¹. Oppgaven omhandlet alle ungdom i NAV, i motsetning til denne oppgaven som tar for seg de som mottar økonomisk sosialhjelp. Videre var dette en ren litteraturstudie hvor jeg fokuserte på 15 prosjekter for ungdom og de sosialfaglige perspektivene brukervedvirkning og helhetsperspektivet. Ut i fra de 15 prosjektene ble det utviklet to modeller for arbeid med ungdom, disse var losmodellen og motivasjonsmodellen (Frøyland et al., 2016). Jeg drøftet svakheter og styrker ved disse to modellene, og så modellene opp mot de sosialfaglige perspektivene brukervedvirkning og helhetsperspektiv. Videre drøftet jeg modellene opp mot hverandre og så på utfordringer som var lagt frem i de 15 prosjektene. Gjennom hele bachelorutdanningen og masterutdanningen har jeg vært opptatt av arbeid med ungdom i NAV og det var dermed naturlig for meg å foreta min egen forskning innen dette området når jeg skulle skrive masteroppgaven.

Etter at jeg leverte bacheloroppgaven er det blitt et økende fokus på ungdom i NAV. Det er blitt opprettet egne ungdomsavdelinger på mange av NAV-kontorene og aktivitetsplikten ble innført 01.01.17. Ungdom som mottar sosialhjelp er enda et tema jeg er opptatt av og ønsker å fordype meg mer i. Jeg har hatt sommerjobb på et NAV-kontor i de påfølgende årene etter jeg fullførte min bachelorutdanning. Jeg har da jobbet i sosialtjenesten med de over 30 år og har dermed lite egen erfaring med oppfølging av ungdom i sosialtjenesten. En av mine arbeidsoppgaver var å stå nede i publikumsmottaket, og her tok jeg i mot alle som kom og skulle levere søknad til sosialhjelp. En erfaring jeg gjorde her var at de som kom tilflyttende fra nabokommuner kunne ha andre erfaringer og opplevelser av sosialtjenesten. På grunn av kommunens sterke selvstyre vil det være interessant å se hva slags organisering og hvilke modeller som blir brukt på to ulike NAV-kontor, og hvilken innvirkning dette har på hvordan

¹ Dagsland, J. (2016). *Utsatt ungdom i NAV*. (Bacheloroppgave). Stavanger: Universitetet i Stavanger.

(Upublisert)

de jobber. Hva tenker de om hverandres måte å jobbe på? Det er som nevnt blitt en stor satsing mot ungdom og aktivisering av ungdom, men hvordan fungerer denne satsingen i praksis? Er aktivitetsplikten hensiktsmessig, og fungerer den slik det er beskrevet at den skal? Det skiller 20 minutter mellom de to kontorene som er aktuelle for min datainnsamling, likevel har de betydelige forskjeller.

I denne oppgaven er det de ansatte i ungdomsavdelingen jeg har brukt som informanter. Fokuset er nå å få de ansattes meninger og erfaringer rundt oppfølging av ungdom, ved hjelp av stikkordene: utfordringer, organisering, aktivitetsplikten og oppfølgingsmetoder rundt ungdom. I tillegg har jeg intervjuet NAV-ledere og avdelingsledere, for å få et overordnet blikk på satsingen mot ungdom.

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

På bakgrunn av denne teorien og refleksjon er min problemstilling:

”Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp?”

1.4.1 Forskningsspørsmål

For å kunne svare på problemstillingen har jeg satt opp fire forskningsspørsmål. På denne måten har jeg delt problemstillingen opp i fire deler:

”Hvilke utfordringer møter disse ansatte på i arbeid med denne brukergruppen?”

”Hva kan organiseringen ha å si for hvordan de ansatte jobber med denne brukergruppen?”

”Hvilke erfaringer har de ansatte gjort seg med aktivitetsplikten?”

”Hvilke oppfølgingsmetoder brukes i arbeid med ungdom?”

1.5 Begrepsavklaringer

''Bruker''

Gjennom oppgaven kommer jeg til å anvende ordet ''bruker'' om de som mottar tjenester og ytelser fra NAV. Dette først og fremst fordi det var det som ble brukt på de to NAV-kontorene av veilederne selv. I litteraturen skiftes det mellom ulike begreper som klienter, brukere og pasienter. For å gjøre det mest mulig ryddig og på grunn av at mine informanter snakker om ''brukere'' vil jeg også gjøre det gjennom oppgaven. I denne oppgaven er brukerne ungdom mellom 18-29 år som mottar økonomisk sosialhjelp.

''Veileder''

Jeg bruker ordet ''veileder'' om de som er ansatt i ungdomsavdelingen på grunn av at de selv bruker betegnelsen veileder om de som jobber med ungdommen. De skal *veilede* ungdommene gjennom noe som kan oppleves som en vanskelig situasjon.

''Økonomisk sosialhjelp''

Flesteparten av informantene mine er ansatte som arbeider med ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp. Disse veilederne behandler søknader etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, også kalt sosialtjenesteloven. Formålet til denne loven er

''bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.'' (Sosialtjenesteloven, 2009, § 1)

Sosialhjelp er ofte beskrevet som det siste sikkerhetsnettet til velferdsstaten. Det utbetales til de som ikke har mulighet til å skaffe seg andre inntekter eller har rett på andre ytelser i velferdsstaten, og er ment som en midlertidig ytelse. Formålet til denne paragrafen er at mottaker skal kunne bli økonomisk selvforsørget. Økonomisk sosialhjelp er lovfestet i § 18 i sosialtjenesteloven.

§ 18 Stønad til livsopphold

''De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadene bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.''

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.'' (Sosialtjenesteloven, 2009, § 18)

Sosialhjelpen er en kommunal ytelse, og på grunn av kommunenes selvstyre er det opp til hver enkelt kommune å bestemme stønadsnivået på sosialhjelpen. Dette kan dermed føre til at utbetalingene er forskjellig fra kommune til kommune (Regjeringen, 2017b). Hver kommune mottar retningslinjer fra Arbeids- og sosialdepartementet hvert år hva sosialhjelpen bør være, men det er ingen lov som sier at de må følge disse anbefalingene. Som et eksempel er satsen for enslige for 2018 per måned på kr 6050. Dette skal dekke utgifter til helt grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer. Utgifter til for eksempel bolig og strøm holdes utenfor denne satsen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). For å vise et eksempel på hvordan satsen for økonomisk sosialhjelp kan variere følger her eksempel fra to ulike kommuner fra 2016. Den veiledende satsen for en enslig var i 2016 på kr 5850 per måned. Oslo Kommune hadde en sats på kr 6589 per måned for en enslig, mens Eidskog kommune hadde en sats på kr 4347 per måned for en enslig (SSB, 2017).

1.6 Oppgavens videre struktur

Neste kapittel handler om NAV som organisasjon. Jeg har valgt å ha NAV som et eget kapittel for å gi en kort presentasjon og oversikt over NAV. Her vil det beskrives ulike former for hvordan NAV-kontor kan velge å organisere seg. Det blir også presentert organisasjonskart over de to NAV-kontorene hvor mine informanter arbeidet. Deretter kommer kapittel 3 som handler om arbeid med ungdom. Her blir det beskrevet hvordan ungdom er en prioritert brukergruppe i det offentlige, hvordan NAV arbeider med ungdom og tidligere forskning på arbeid med ungdom. Videre kommer kapittel 4 som omhandler teoretiske perspektiver. Dette kapittelet tar for seg ulike organiseringsteorier som kan være

relevante organiseringsformer innenfor NAV-kontor. Deretter kommer metodekapittelet hvor jeg redegjør for metoden jeg har brukt og valgene jeg har gjort underveis i denne forskningsprosessen. Kapittel 6 består av resultater og drøfting hvor det blir presentert resultater av datainnsamlingen som jeg har gjennomført. Disse resultatene blir underveis satt opp mot tidligere forskning og teoretiske perspektiver, henholdsvis fra kapittel 3 og 4. Til slutt kommer et avsluttende kapittel hvor hovedfunnene blir presentert. Avslutningsvis vil jeg komme med noen refleksjoner jeg har gjort meg underveis i oppgaven og som jeg sitter igjen med når arbeidet er avsluttet.

2. NAV som organisasjon

I dette kapittelet skal jeg gi en oversikt over hva NAV er. Det er en stor organisasjon som innebærer et partnerskap mellom kommune og stat. Jeg har valgt å skrive et eget kapittel som handler om NAV, siden dette forskningsprosjektet omhandler to NAV-kontor. Derfor anser jeg det som viktig å presentere et bakteppe for hvordan NAV ble til og de vanligste måtene NAV er organisert på. Kapittelet starter med NAV-reformen og hvordan NAV ble opprettet. Deretter blir det sagt noe om organiseringen av NAV-kontor. Videre presenterer jeg hvordan de to NAV-kontorene jeg har informanter fra er organisert og viser dette ved hjelp av to organisasjonskart.

2.1 NAV-reformen

NAV, arbeids- og velferdsforvaltningen, er bygget opp av både stat og kommune som samarbeider for å tilby velferdstjenester til innbyggerne. Det er tidligere sosialtjenesten, A-etat og trygdeetaten som utgjør NAV. De tre tjenestene ble slått sammen gjennom NAV-reformen, som er den største velferdsreformen i nyere tid. Reformen ble gjennomført mellom 2006-2011 og det første NAV-kontoret åpnet 2.oktober 2006. Etter reformen ble gjennomført i 2011 fantes det 457 NAV-kontor. NAV-kontorene varierer i størrelse og antall tjenester ut i fra hvor stor kommunene er. Målet med NAV-reformen var at brukere nå skulle møte ”en dør”, før hadde brukere som ønsket bistand blitt møtt av en splittet forvaltning og ble sendt rundt fra kontor til kontor. En ønsket nå å møte brukere med en helhetlig førstelinjetjeneste. Målene som ble satt opp for reformen var:

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

Ut ifra målene som er beskrevet har de lokale NAV-kontorene en stor oppgave foran seg. De skal blant annet arbeide for å få mennesker ut i arbeid og tilby tjenester som ivaretar alle de ulike brukergruppene sine behov i alle aldre. Alle fra rusmiddelmissbrukere, pensjonister, personer med psykiske lidelser og med funksjonshemninger er eksempler på brukergrupper NAV skal bistå. NAV-kontorene skal hjelpe mennesker som befinner seg i en vanskelig livssituasjon med for eksempel å finne midlertidig bolig, sikre penger til livsopphold og øke

deltakelse og aktivitetsnivået til brukere. Det er dermed avgjørende for NAV-kontorene å ha gode samarbeidsavtaler med andre tjenester (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 13-15)

2.2 Organisering av NAV-kontor

NAV-kontor kan selv velge hvordan de ønsker å organisere seg. Hvordan et NAV-kontor er organisert vil avhenge av hvor stor kommunen er, og hvilke oppgaver en velge å legge inn under NAV. Det er både statlige og kommunale ytelser på hvert NAV-kontor, og dermed er en enten ansatt i kommunen, eller i staten når man jobber i NAV. Det er mest vanlig at det er en leder for hele NAV-kontoret, og avdelingsledere under som har ansvar for hver sin avdeling. Videre er det opp til det enkelte NAV-kontor hvordan de organiserer seg. En vanlig modell har vært å skille mellom mottak og oppfølging. En havner i oppfølgingsavdelingen om en har behov for mer spesialisert eller langvarig bistand fra NAV-kontoret. I mottaksavdelingen havner ofte de som går under ”ordinære arbeidssøkere”. Det er kommunen selv som bestemmer hvilke kommunale tjenester som skal være under NAV. Utenom økonomisk sosialhjelp, som er pålagt å være inn under NAV, har mange kommuner i tillegg lagt inn flyktnings-tjenesten, gjeldsrådgivning og rustiltak. Statlige oppgaver innenfor et NAV-kontor er i hovedsakelig oppfølging av brukere som mottar statlige ytelser. På mindre kontor kan en jobbe med alle de forskjellige ytelsene, men på større kontor er det vanlig at en blir ansatt til å jobbe med en spesiell ytelse, og dermed blir det også slikt bestemt om en blir ansatt i kommunen eller staten. En kan for eksempel jobbe med oppfølging av sykemeldte (ansatt i staten), eller behandle søknader etter lov om sosiale tjenester i NAV (ansatt i kommunen). Det er også vanlig at en bruker datofordeling når en fordeler brukere, dette blir nærmere forklart i avsnitt 2.2.4. Dette kan føre til at veiledere får ulikt antall brukere, selv om de har likt antall datoer. I tillegg finnes det kontaktsenter hvor alle som ringer inn til NAV kan stille spørsmål om utfylling av søknader, utbetalingsdatoer, saksgang og lignende. Om de ikke finner svar setter de brukerne over til veileder ved lokalkontoret. Dette bidrar til å fjerne noe av arbeidsmengden til veiledere (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 18-19)

2.2.1 Innsatsbehov i NAV

Innsatsbehov viser til hvor mye hjelp en bruker trenger og dermed hvor mye *innsats* NAV skal sette inn. Alle som oppsøker et NAV-kontor og som trenger hjelp, eller som ønsker hjelp fra NAV-kontoret til å komme seg i arbeid skal få vurdert sitt bistandsbehov, altså hvor mye hjelp de har behov for. Dette skjer etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven, 2006) §14a. Det blir gjort et vedtak etter § 14a som kalles oppfølgingsvedtak. I dette vedtaket får brukeren vurdert sine muligheter til å komme i arbeid, hvilket arbeid som er målet, om brukeren har et bistandsbehov, eller om en skal klare seg etter egeninnsats, om arbeidsevnen er nedsatt og hvilken type hjelp som eventuelt settes inn. NAV gjør altså på denne måten en vurdering om brukeren klarer å skaffe arbeid på egen hånd, eller om det trengs en innsats fra NAV for å få bruker ut i arbeid eller aktivitet. Ut i fra oppfølgingsvedtaket er det fire ulike utfall, disse er standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats, eller varig tilpasset innsats (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 3-6).

De brukerne som en vurderer at selv klarer å skaffe eller beholde arbeid innen kort tid blir satt som standardinnsats. Her innebærer det kun en generell innsats fra NAV som alle har tilgang til, blant annet hjelp til jobbsøking og veiledning. Situasjonsbestemt innsats rettes mot de brukerne som har problemer med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte kommer dette av at brukeren ikke har den utdanningen som er etterspurt i arbeidslivet på det tidspunktet, men det kan også være at en ikke har fullført videregående opplæring eller har språkproblemer. I dette innsatsbehovet kan NAV tilby ulike aktiviteter og kvalifisering til arbeidslivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 11-13). Det tredje innsatsbehovet er spesielt tilpasset innsats. Dette får brukere som, etter en arbeidsevnevurdering, har fått vite at arbeidsevnen deres er nedsatt, men samtidig tenker en at bruker vil kunne komme tilbake i arbeid ved hjelp av egeninnsats og bistand gjennom NAV. NAV kan her tilby lengre aktiviteter som deltakelse i kvalifiseringsprogrammet eller arbeidstrening, ofte vil dette skje i kombinasjon med for eksempel behandling, rehabilitering, sosial trening og lignende (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 17-18). Det siste utfallet er varig tilpasset innsats. Dette utfallet sier at brukeren ikke vil klare å skaffe eller beholde ordinært arbeid gjennom bistand fra NAV eller andre. Det vanligste er at en er mottaker av uføretrygd dersom en har dette innsatsbehovet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 19). Noen NAV-kontor velger å organisere seg etter disse innsatsbehovene, og det bestemmer dermed hvilke brukere man har oppfølging av.

2.2.2 Generalistmodell eller spesialistmodell?

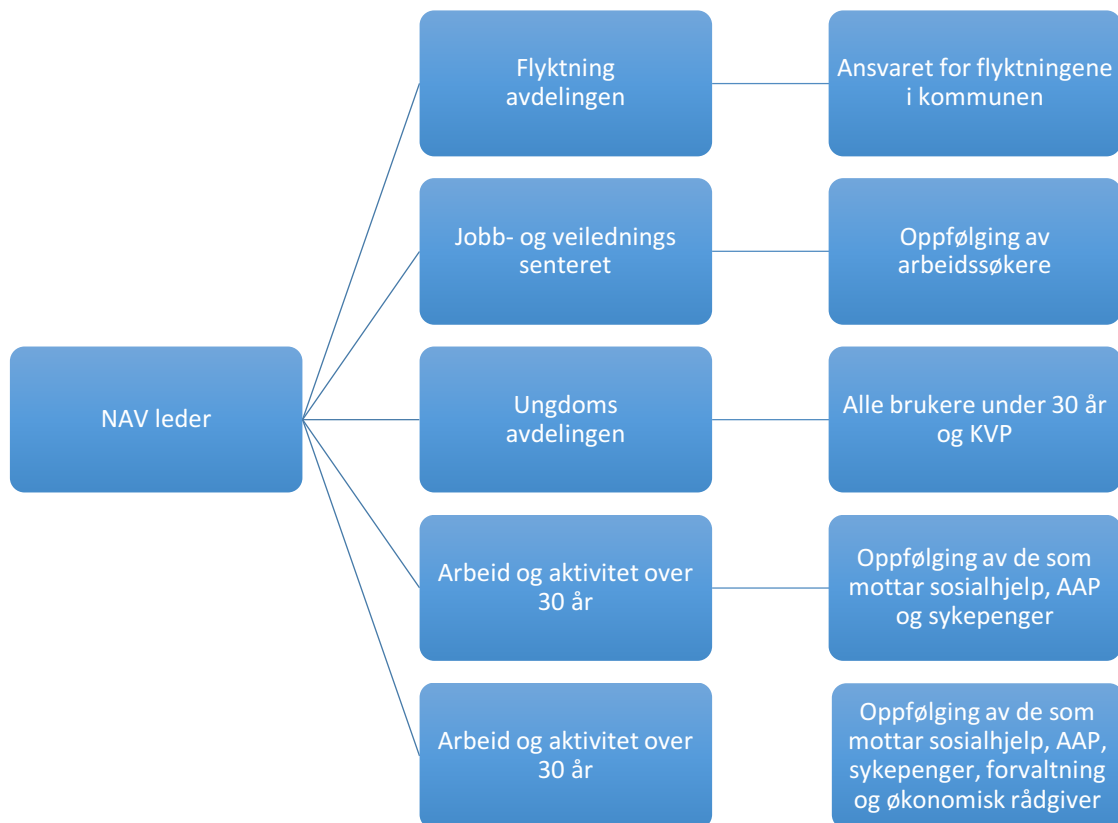
Tidligere var oppfatningen at NAV-kontorene skulle følge en generalistmodell. Dette vil si at alle ansatte skal kunne litt om alle tjenestene NAV tilbyr. Dette har i etterkant vist seg å være en nærmest umulig oppgave, og kan gå utover oppfølgingen ved at veiledere vet noe om alt, men ikke har mulighet til å fordype seg i noe. Etterhvert er en gått over til spesialistmodell, som vil si at en jobber med en spesiell type ytelse eller oppfølging av en spesiell brukergruppe. Dette for å sikre bedre individuell og helhetlig oppfølging av brukere. Også spesialistmodellen er det blitt rettet kritikk mot. Noen mener at i en slik modell vil en være låst til "sin" brukergruppe eller ytelse, og dermed mister overblikket av andre tjenester eller ytelser som det kunne vært behov for i ulike situasjoner. Hvilken av disse to modellene NAV-kontor bruker vil også avhenge av størrelsen på kommunene. I mindre kommuner vil det ikke være bærekraftig å følge en spesialistmodell dersom det ikke er nok brukere til det (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 19).

2.2.3 Organisering av de to NAV-kontorene som blir brukt i oppgaven

De to kontorene som jeg har informanter fra er noenlunde like i størrelse. De er begge organisert slik at de ansatte jobber med en spesiell ytelse og der brukerne er fordelt etter datofordeling (se avsnitt 2.2.4). Den største forskjellen mellom disse kontorene er at det ene kontoret har skilt ut vedtaksskriving fra oppfølgingen blant de som jobber med økonomisk sosialhjelp.

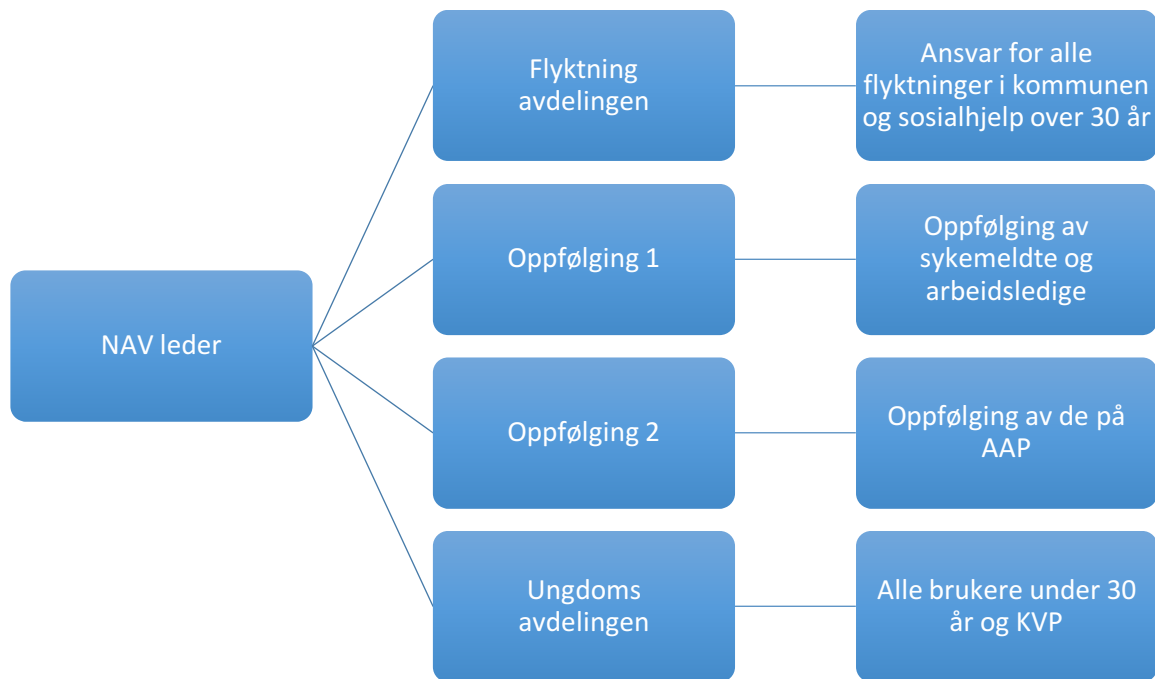
Kontor A: På dette kontoret er det en felles leder for hele NAV-kontoret, i tillegg til en nestleder. Videre har dette kontoret fem avdelinger, de avdelingene er: flyktningtjenesten, jobb- og veiledningssenter, arbeid og aktivitet under 30 år, og to avdelinger som begge heter: arbeid og aktivitet over 30 år. Flyktningavdelingen på dette kontoret er flyttet ut, og er en annen plass enn de øvrige avdelingene. Under jobb- og veiledningssenteret avdelingen er det oppfølging av de brukerne over 30 år som har standard og situasjonsbestemt ytelsesbehov. Arbeid og aktivitet under 30 år er ungdomsavdelingen på dette kontoret. I denne avdelingen er alle brukerne under 30 år som har behov for oppfølging. Brukerne er delt inn etter innsatsbehov, slik at de ansatte her har oppfølging på et innsatsbehov og kan dermed ha oppfølging på ungdommer som både mottar økonomisk sosialhjelp, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. De har dermed ikke skille mellom hvilken ytelse ungdommene

mottar, slik som det andre kontoret, men etter hvilket innsatsbehov de har. I de to avdelingene som heter: arbeid og aktivitet over 30 år er alle brukere over 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, oppfølging av sykemeldte, forvaltning og økonomisk rådgivning. Under viser en illustrasjon av organiseringen.



Illustrasjonen er noe forenklet.

Kontor B: Dette kontoret har også en felles leder for hele NAV-kontoret. I tillegg til lederen er det fire avdelingsledere. De ulike avdelingene er: oppfølging 1, oppfølging 2, ungdomsavdelingen og flyktningtjenesten. På dette kontoret jobber en med en spesiell ytelse, og det er delt inn etter datofordeling. Til sammen er det rundt 80 ansatte. Oppfølging 1 består av de som jobber med oppfølging av arbeidssøkere og oppfølging av sykemeldte. Oppfølging 2 er de som jobber med arbeidsavklaringspenger. Under flyktningavdelingen er flyktningtjenesten, de som jobber med økonomisk sosialhjelp til de over 30 år, de som jobber med forvaltning og økonomisk rådgivning. I ungdomsavdelingen er alle ansatte som jobber med mennesker opp til 30 år. I denne avdelingen er det ansatte som jobber med økonomisk sosialhjelp, oppfølging av arbeidsledige og de som jobber med arbeidsavklaringspenger. Alle de ansatte sitter på samme kontor. Her viser en figur av organiseringen:



Illustrasjonen er noe forenklet.

2.2.4 Organisering av ungdomsavdelingene

Begge ungdomsavdelingene til disse to NAV-kontorene kan fungere som ”mini NAV-kontor”. De kan altså i praksis fungere noe uavhengig av resten av kontoret. De har egen avdelingsleder som er felles for både de kommunalt ansatte og de statlig ansatte. Begge kontorene bruker ”datofordeling” av brukere. Dette vil si at alle brukere som er født for eksempel 1., 2., og 3. i hver måned tilhører en veileder og de som er født 4., 5., og 6. i hver måned tilhører en annen veileder.

På kontor A er de videre organisert etter innsatsbehov, som er beskrevet ovenfor. Dette betyr at noen veiledere jobber med ungdom som har behov for standardinnsats, mens noen veiledere jobber med de som har behov for situasjonsbestemt innsatsbehov og andre som jobber med de ungdommene som har behov for spesielt tilpasset innsatsbehov. I praksis vil dette si at en veileder som for eksempel arbeider med ungdom som har situasjonsbestemt innsatsbehov kan ha ungdommer som mottar sosialhjelp, dagpenger eller tiltakspenger. Dette kontoret har også skilt ut vedtaksskriving fra oppfølgingen i et ”økonomiteam”. I praksis vil dette si at det er egne ansatte som jobber med behandling av søknader etter lov om sosiale tjenester i NAV, og andre ansatte som jobber med oppfølging av ungdommene. Disse

ungdommene vil da få en veileder som jobber med økonomi og en annen veileder som har ansvaret for oppfølgingen.

Veilederne på kontor B er delt inn etter ytelse. Dette vil si at noen veiledere arbeider med de ungdommene som mottar økonomisk sosialhjelp, noen jobber med de som mottar arbeidsavklaringspenger og andre jobber med de som er arbeidssøkere og mottar dagpenger. Dette er uavhengig av hvilket innsatsbehov ungdommene har. Kontor B har ikke skilt ut vedtaksskrivingen, noe som i praksis vil si at samme veileder behandler søknader om økonomisk sosialhjelp, fatter vedtak og har ansvaret for oppfølgingen av ungdommen.

3. Arbeid med ungdom

I denne delen skal jeg se nærmere på arbeid med ungdom, henholdsvis i NAV. Først skal jeg se på den offentlige satsingen på arbeid med unge, herunder lover, garantiordninger og politiske avtaler. Deretter blir det presentert tidligere forskning på arbeid med ungdom og hva som har vært positivt i dette arbeidet, og hva som har vært utfordrende. Videre kommer en del om ungdom i NAV hvor det blant annet presenteres et hefte utformet av NAV for hvordan en skal følge opp ungdom. Til slutt kommer det en del om aktivitetsplikten, hva den er og en artikkel som handler om aktivitetsplikten.

3.1 Offentlig satsing på arbeid med ungdom

Grunnlaget for å arbeide med ungdom er lovfestet flere steder. NAV og kommunene har et stort ansvar ovenfor ungdom når det kommer til forebyggende arbeid, samarbeid med andre instanser og helhetlig oppfølging. Dette ansvaret ble forsterket fra 01.01.2010 når det ble lagt til et nytt ledd i formålet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven):

§ 1 Lovens formål, annet ledd: *”Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.”* (NAV, 2013).

§ 12 i sosialtjenesteloven omhandler *”Informasjon og generell forebyggende virksomhet”*. Kommunen skal ha kunnskap om sine innbyggere og deriblant de unge. Kommunen har et ansvar om å definere hva som fører til sosiale problemer i kommunen og sette i gang tiltak og lignende som kan hjelpe å redusere og virke forebyggende for disse sosiale problemene (Sosialtjenesteloven, 2009, § 12).

NAV har utviklet egne ungdomsgarantier som viser hvordan NAV prioriterer ungdom. De kan også ses på som målsettinger for NAV, og de eldste garantiene ble utviklet i 1979. I 2015 var det tre garantiordninger for ungdom som gjaldt:

1. Unge under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om et arbeidsrettet tiltak.
2. Unge i alderen 20 til 24 år med vedtak om behov for situasjonsbestemt innsats skal ha en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgings- vedtak

fra NAV-kontoret.

3. 90 prosent av gruppen unge med nedsatt arbeidsevne under 30 år skal til enhver tid ha en godkjent aktivitetsplan (Strand, Bråthen & Grønningsæter, 2015, s. 18-19).

Arbeid med ungdom er også nedfelt i den politiske plattformen i Soria Moria II hvor det blant annet vektlegges at ungdom krever spesiell oppmerksomhet. Regjeringen la vekt på at det skulle arbeides med barn, unge og deres familier slik at de skal kunne få bedre, samkjørt bistand fra flere deler av hjelpeapparatet (Frøyland et al., 2016, s. 1).

3.2 Tidligere forskning om arbeid med ungdom

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) mottok i 2011 et oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet om å evaluere et utviklingsarbeid i 15 prosjekter som rettet seg mot utsatt ungdom som står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for å falle ut, eller har falt ut av videregående skole (Frøyland, 2012, s. viii). Bakgrunnen for dette arbeidet er økende kunnskap om at det er flere og flere ungdommer som faller utenfor skole og arbeidslivet (Frøyland, 2012, s. 1). Formålet med dette utviklingsarbeidet var blant annet

- Øke prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom
- Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester
- Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom
- Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon (Frøyland, 2012, s. viii).

Det er skrevet to delrapporter og en sluttrapport om dette arbeidet. Den første delrapporten ble utgitt i 2012. Når den første delrapporten ble utgitt var det 13 prosjekter som var med. Den første rapporten ga blant annet et foreløpig bilde av prosjektene, resultatene, NAV-kontorets arbeid og hvilke tiltak og metoder som ble brukt (Frøyland, 2012, s. iii). Den andre delrapporten ble utgitt i 2014. I 2012 kom det to nye prosjekter med i dette utviklingsarbeidet, andre delrapport tok dermed for seg 15 prosjekter og en oppdatert status på disse (Frøyland & Fossetøl, 2014, s. iii). Sluttrapporten kom ut i 2016 og bygget på erfaringer gjort i de to foregående delrapportene og nye erfaringer som kom frem i sluttrapporten. Til sammen var det omtrent 2100 ungdommer som fikk hjelp gjennom disse 15 prosjektene (Frøyland et al.,

2016, s. ii-iii).

Prosjektene var forankret i det lokale NAV-kontoret (Frøyland et al., 2016, s. ii). Til sammen var det 32 NAV-kontor som var med, da flere av prosjektene var et samarbeid mellom flere kontorer. Kontorene var av ulik størrelse og hadde ulik organisering. Noen kontor har opprettet egne ungdomsteam/ungdomsavdelinger, mens andre følger generalistmodell ved hjelp av dato- og ytelsesbasert fordeling (Frøyland, 2012, s. viii – ix). Forskningen i disse rapportene er gjennomført ved hjelp av metodetriangulering med størst vekt på kvalitativ tilnærming. Det ble blant annet gjort intervjuer med NAV-ansatte, prosjektledere, ungdommer, fokusgrupper, dokumentanalyse av prosjektdokumenter, litteraturstudier og casebesøk (Frøyland, 2012, s. 4). AFI ønsket å undersøke problemstillinger knyttet til fire hovedområder, disse er brukerne, NAV-kontorene, samarbeidspartnere og omgivelser og gode modeller og fremtidige behov. Når det kommer til brukerne ønsket de å finne ut hvem ungdommene var, hvilke behov de hadde, hvordan det går med ungdommen etter at satsingen er over og om hvilke resultater denne satsingen har hatt. Videre ønsket de blant annet å finne svar på hvilke modeller som ble brukt ovenfor ungdom i NAV og hvordan arbeidet med ungdom prioriteres på NAV-kontoret. Når det kom til samarbeidspartnere og omgivelser ønsket AFI å finne ut av hvilke andre instanser enn NAV som er med og hvordan NAV samarbeider med andre i arbeidet med utsatt ungdom. Til slutt ønsket de svar på hvilke modeller som er utviklet og brukes, hvordan utfordringer knyttet til samordning løses og hvilken rolle myndighetene kan spille (Frøyland, 2012, s. 3-4).

Her følger noen av funnene fra rapportene. Det var opp til hvert enkelt NAV-kontor hvordan de ønsket å organisere og gjennomføre ungdomsprosjektene, og ofte var det en videreføring av hvordan de var organisert tidligere. De arbeidsmåtene som ble brukt var opprettelse av egne NAV-kontor for ungdom utenfor det ordinære NAV-kontoret, egen ungdomsavdeling, ungdomsteam og egne ungdomsansvarlige (Frøyland et al., 2016, s. 35). NAV-ansatte pekte på ulike hindringer de opplevde. Blant annet manglende rom for oppfølging på grunn av organisering, regelverk, utfordringer rundt det å kunne raskt få ungdom inn i tiltak, begrensede ressurser i forhold til saksmengde og antall brukere (Frøyland et al., 2016, s. 49-55). Metodene som viste seg å fungere best i arbeid med ungdom var blant annet god kartlegging, tett individuell oppfølging, å være fleksibel og tilgjengelig, opparbeide en god relasjon, motivasjonsarbeid og skape arena for mestringsfølelse (Frøyland, 2016, s. 60). Dette

utviklingsarbeidet som Arbeids- og velferdsdirektoratet startet har bidratt positivt i lokalmiljøene, og midlene fra staten har gjort det mulig for kommuner å starte prosjekter rettet mot ungdom. Utfordringen var finansieringen videre, etter at prosjektperioden var over (Frøyland et al, 2016, s. 114).

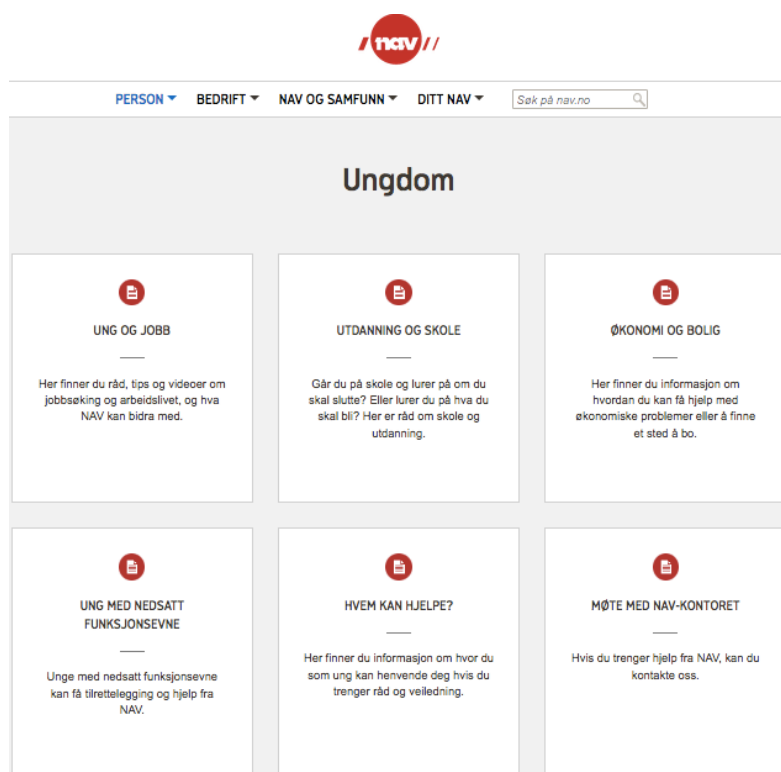
Rambøll Management Consulting gjennomførte en studie på oppdrag fra NAV drift og utvikling i 2009. Målet var å kartlegge tiltak og prosjekter rettet mot ungdom. Bakteppet for denne studien var blant annet kunnskapen om at flere og flere unge står utenfor arbeidslivet og at for mange unge dropper ut fra videregående skole (Rambøll, 2009, s. 7). Metoden som er brukt er dokumentstudier og semi-strukturerte kvalitative intervjuer (Rambøll, 2009, s. 11). Funnene peker på at tett individuell oppfølging regnes som et suksesskriterie i arbeid med unge, så vel som tverrfaglig samarbeid særlig mellom NAV og skole, og individuell tilpasning/tilrettelegging. Å tenke helhetlig trekkes også frem av samtlige informanter, at man ikke bare fokuserer på ungdommen, men det som skjer *rundt* ungdommen: skole, familie, fritid, hjemme- og bosituasjon. Det legges også vekt på tidlig intervensjon ved at en samarbeider med skoler før ungdommer dropper ut (Rambøll, 2009, s. 13). Videre trekkes det også frem et ønske om å bygge ned byråkratiet for å unngå lange ventelister på tiltak og å bedre tilgjengeligheten. Oppfølging av ungdom foregår både individuelt og i grupper som har som mål å skape mestring sammen og bygge relasjoner (Rambøll, 2009, s. 17-18).

Anne Hege Strand, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningsæter har skrevet en rapport om NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. Målet med denne rapporten var blant annet å se på utfordringer NAV møter med unge brukere, hvordan de organiserer arbeidet på lokalkontorene og hvordan de samarbeider med andre. NAV har et mål om å sikre best mulig oppfølging av ungdom, men hvordan løser de dette? (Strand et al., 2015, s. 5). Innsamling av data til denne rapporten har foregått i fire omganger: intervju av nøkkelinformant ved Arbeids- og velferdsdirektoratet, kvalitative intervjuer med NAV-veiledere, på bakgrunn av intervjuene ble det deretter foretatt en spørreundersøkelse til veiledere på de 200 største NAV-kontorene og kartlegging av midler som ble utstedt til å opprette ungdomskontaktstillinger (Strand et al., 2015, s. 21-24). De fant at det var to årsaker som pekte seg ut til at ungdom oppsøker NAV. Det første er at de står utenfor arbeidsmarkedet, at de ikke finner arbeid eller er syke. Den andre grunnen er for å få penger. I oppfølgingen av ungdom var det flere elementer, blant annet behovet for rask oppfølging, behov for tid til oppfølging, behov for tett oppfølging, behov for å gjøre ungdom klar for arbeid, behov for

realitetsorientering og behov for motivasjon (Strand et al., 2015, s. 37-45). Når det kommer til organisering av NAV-kontorene viste det seg at å opprette ungdomsteam som fungerte som ”mini NAV-kontor” var det som fungerte best. Videre viste det at å etablere et kommunalt tiltak i sammenheng med NAV-kontoret som hadde arbeidsforberedende opplæring som positivt. Utfordringene for å sikre god oppfølging viste seg å være sykefravær blant veiledere og manglende tilgang på å finne vikarer, lite ressurser for å sette inn flere veiledere ved behov, mangel på tid til oppfølging, for mange brukere per veileder, for lite tilgang på tiltaksplasser, manglende kontakt med arbeidsmarkedet og for mye tid på saksbehandling (Strand et al., 2015, s. 54-63).

3.3 Ungdom i NAV

NAV skal bidra med å sikre ungdom sin økonomiske situasjon og hjelpe ungdom til å fullføre utdanning eller kommer tilbake til arbeid. I midten av 2015 var det rundt 73 000 under 30 år som var registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Arbeid med ungdom har vist at det trengs tett og rask oppfølging, overtalelse, motivasjon og ”realitetsorientering” når målet er å finne muligheter på arbeidsmarkedet (Strand et al., 2015, s. 15-16). NAV har utviklet en egen ungdomsside for ungdom på deres nettside. Her kan ungdom finne informasjon om jobsøking, råd om skole og utdanning, hjelp til økonomi og boligsituasjon, hvordan de skal gå frem om de trenger et møte med NAV og informasjon til andre aktører som kan bistå ungdom i vanskelige situasjoner.



Skjerm bilde fra: NAV.no

På bakgrunn av tidligere forskning gjort på oppfølging av ungdom ble det utviklet et tipshefte som skal gi konkrete råd og tips til ansatte i NAV som jobber med ungdom (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016, s. 4). Heftet viser konkret hvordan en kan starte opp et oppfølgingstilbud for ungdom på et NAV-kontor ved hjelp av 3 trinn:

1. Oppstart: behovsanalyse og valg av fokus

I denne fasen må en analysere lokale behov, velge målgruppe (om det skal det være for alle ungdommer, ungdom med spesiell problematikk og så videre), alder, det må skisseres et mål og valg av inkluderingstilnærming (skjermet, opprustning med gradvis tilnærming eller integrert tilnærming med rask oppstart i ordinært løp) (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016, s. 8-13).

2. Utvikling: Utforming av et oppfølgingstilbud for ungdom i NAV

Kjernen her er å etablere oppfølgingstiltaket. Det som da blir viktig er forankring av ungdomssatsingen i kommunen (forankre på overordnet nivå, invitere inn aktuelle samarbeidspartnere, finne ressurser til gjennomføring), organisering av tilbudet (hvilken organisering trengs? Ungdom kan trenge tett individuell oppfølging, gode relasjoner, tiltak som hjelper de til å komme ut i ordinært arbeid eller fullføre skole), utvikle NAV-ung-modeller (egne ungdomskontor, ungdomsavdelinger, eller egne ungdomsansvarlige) og etablering av tverretattlig samarbeid om ungdom i kommunen

(forstå at det er et felles ansvar, la instansene bli kjent seg i mellom, og dermed unngå at ungdom blir kasterballe i systemet) (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016, s. 16-22).

3. Drift: oppfølgingsmetode

Her ligger gjennomføring, og hvordan skal en følge opp ungdom i NAV. Det legges mye vekt på at tett individuell oppfølging har vist seg å være et suksesskriterie i arbeid med ungdom. For å sikre tett individuell oppfølging trekkes det frem at det er viktig å også følge opp de rundt ungdommen (skole, arbeidsplass og så videre), være tilgjengelig og gi rask respons til ungdommene, etablere et treffpunkt eller en base som ungdom synes det er OK å møtes og at det føles trygt og drive mer med oppsøkende arbeid (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016, s. 25-36).

3.4 Aktivitetsplikt for ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp

01.01.2017 ble aktivitetsplikten innført for alle mellom 18-29 år som mottar økonomisk sosialhjelp. Det ble tilført en ny paragraf i sosialtjenesteloven i form av § 20 a. *Bruk av vilkår for personer under 30 år*. Tidligere har en brukt § 20 hvor det fremkommer at en *kan* sette vilkår for utbetaling av økonomisk sosialhjelp. I den nye paragrafen bruker en nå ordet ”skal”, det skal settes vilkår for utbetaling av sosialhjelp (Sosialtjenesteloven, 2016, § 20a). Unntaket er hvis det er ”tungtveiende grunner som taler mot det”, dette kan være at det ikke er realistisk for den unge å være i aktivitet på grunn av store og/eller sammensatte problemer. Det er opp til hver enkelt kommune hvilke vilkår som blir stilt, på bakgrunn av en skjønnsvurdering og en vurdering av brukerens behov. Målet med å innføre aktivitetsplikten er å forsterke sosialhjelpsmottakeres muligheter til å komme seg over i ordinært arbeid eller utdanning. Det legges vekt på at det er viktig å få unge ut i aktivitet slik at en unngår at de går passive. Aktivitetsplikten skal bidra med å motivere og hjelpe sosialhjelpsmottakere ut av en vanskelig livssituasjon. Brudd på vilkår om å delta i aktivitet kan føre til redusering av stønaden som er innvilget (Regjeringen, 2017a). Det legges til grunn at aktiviteten som kreves skal være meningsfull og arbeidsrettet. Det foreligger et krav om individuell vurdering i hver sak om det er hensiktsmessig å stille krav om aktivitet og hvilken aktivitet. Kommunene skal kunne tilby lavterskel tilbud til de som står langt fra arbeid, og arbeidsrettede aktiviteter for de som kan være i arbeid. Brukermedvirkningen står også sterkt og den enkelte ungdom skal få ytre sine behov og ønsker i forhold til aktivitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014, s. 127-128).

Aina A. Kane og Julia Köhler-Olsen har skrevet en artikkel om aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. De har foretatt en empirisk analyse med problemstillingen ”Hvordan kan en innføring av individuell aktivitetsplikt fremme eller hemme overgang fra sosialhjelp til arbeid?” (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s. 264). De gjennomførte 12 intervjuer av NAV-ansatte som arbeider med ungdom hvor formålet var å få et innblikk i deres erfaringer med sosialtjenesteloven, og behovet for lovendringen om aktivitetsplikt (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s. 265-266). Noe av det flere av deres informanter pekte på som en utfordring var å ha tilstrekkelig med aktivitetstilbud. De fortalte om problemstillingen ved at de har virkemidler og mulighet for å stille vilkår om aktivitet, men at de ikke har noe sted å sende ungdommen. Det kreves samarbeid med arbeidsmarkedet for å finne eventuelle praksisplasser for ungdom, men arbeidsmarkedet er ikke pliktig til å samarbeide med NAV om dette og velger selv om de ønsker dette. Det legges også vekt på at aktiviteten ikke må tilbys på grunn av loven, men den må ha et mål og en mening for ungdommen og være hensiktsmessig (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s. 273-275). For å finne ”rett” aktivitet fremhever informantene viktigheten av å bruke tid på kartlegging, for å hindre at ungdommene skal oppleve nederlag i en eventuell arbeidspraksis (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s. 277-280). Informantene trekker også frem at flere brukere ønsker å være i en aktivitet, eller i jobb og ha en inntekt. Ved å være i aktivitet kan de føle seg som ”alle andre” og bli selvstendige. Et annet aspekt er de ungdommene som sier en ting, men mener noe annet. I samtale med ungdommer har veilederne opplevd at ungdommen sier det de tror veileder ønsker å høre, men så klarer ikke ungdommene å gjennomføre det de sier de skal (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s. 282-283).

4. Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet skal jeg presentere det teoretiske bakteppet for analysen som kommer senere i oppgaven. I denne delen skal jeg forklare hva en organisasjon kan defineres som og ulike typer organisasjoner. NAV er en relativt ny og stor organisasjon i velferdsstaten vår. Deretter kommer det ulike måter og modeller å organisere seg på som er aktuelle i NAV. Blant annet blir det skildret profesjonsbyråkratiet og bakkebyråkratiet som er to organisasjonsmodeller som en sosialarbeider ofte jobber innenfor (Djupvik & Eikås, 2010, s. 57). Hvordan organisasjoner er organisert og hvilke modeller de bruker kan i stor grad forme måten en sosialarbeider arbeider. De modellene som skisseres er relevante i forhold til de to NAV-kontorene hvor informantene mine arbeider.

4.1 Hva er en organisasjon?

Gjennom hele livet har vi kontakt med en eller annen type organisasjon. Vi blir født på sykehus, vi går i barnehage og på skole, opplever en økonomiske problemer kan en henvende seg til et NAV-kontor, problemer i ekteskap kan føre oss til familievernkontor og når en blir eldre kan en havne på sykehjem. Alt dette er eksempler på formelle organisasjoner i samfunnet vårt (Djupvik & Eikås, 2010, s. 19-20). En mye brukt definisjon på en organisasjon er ”et bevisst, stabilt og målrettet samarbeid mellom mennesker” (Djupvik & Eikås, 2010, s. 17). Denne definisjonen presenterer sentrale sider ved en organisasjon. En arbeider bevisst for å oppnå et mål, arbeidet innebærer stabilitet ved at det arbeides som oftest mot målet over en lengre periode, og det er en form for arbeidsdeling mellom menneskene i organisasjonen. Det finnes ulike typer organisasjoner: spontane organisasjoner, uformelle organisasjoner og formelle organisasjoner. Spontane organisasjoner oppstår når det melder seg et behov relativt fort. Uformelle organisasjoner har ikke en tydelig inndeling som sier hva som er målet. En familie eller en ungdomsgjeng kan være eksempler på dette. Til slutt har en formelle organisasjoner, og det er disse organisasjonene som har vært utgangspunktet for organisasjonsteorien. Noe som kjennetegner en formell organisasjon er at det finnes et vedtak om at organisasjonen er opprettet, politiske målsetninger og en tydelig organisasjonsstruktur. Eksempler på denne typen organisasjon er NAV. NAV har som mål å få flest ut i arbeid over lengre tid og det er en arbeidsdeling innenfor organisasjon ved at de ansatte jobber med ulike oppgaver. Denne typen organisasjoner kan ofte vokse seg store og bli stående over lang tid,

dermed kan de være vanskelig å endre da disse organisasjonene ofte utvikler bestemte måter å arbeide på (Djupvik & Eikås, 2010, s. 17-19).

4.2 Bakkebyråkratiet

Lipsky ga i 1980 ut en bok som omhandlet teori om bakkebyråkrati. Hvis en skal prøve å definere begrepet kan en dele det opp. "Bakke" viser til at en jobber på det laveste nivået i en byråkratisk struktur. Dette kan være førstelinjetjenesten altså de som har den daglige kontakten med brukere. Bakkebyråkrater viser til de profesjonelle i en organisasjon, de har som oftest treårig høyskoleutdanning bak seg. Lipsky nevner profesjoner som politi, lærere, fengselsbetjenter, sosialarbeidere, helsepersonell, dommere og så videre. "Byråkrati" viser til en organisasjon som har klare regler med en vertikal struktur, hvor makt og beslutningsmyndighet er fordelt på ulike instanser eller nivåer i organisasjonen (Lipsky, 1980 i Djupvik & Eikås, 2010, s. 72-73). NAV kan dermed ses på som en byråkratisk organisasjon hvor de som er ansatt er bakkebyråkrater.

Lipsky (1980, s. 3) definerer bakkebyråkrater som offentlige tjenestemenn som har direkte kontakt med mennesker, bruker skjønn gjennom sin jobb og som befinner seg i organisasjoner som har en byråkratisk struktur. Organisasjoner hvor flesteparten av de ansatte kan defineres som bakkebyråkrater, kalles bakkebyråkratier. Bakkebyråkrater er ofte sentrale i politiske diskusjoner av to hovedgrunner. For det første er debatter om tilfredsstillende omfang og fokus på offentlige tjenester egentlig debatter om omfang og funksjon av disse offentlige tjenestemennene. For det andre har bakkebyråkrater stor innvirkning på menneskers liv (Lipsky, 1980, s. 4). Politikken som iverksettes av bakkebyråkratene gjennom tjenester er ofte inngrepene og personlig. Avgjørelser må noen ganger gjøres fort og de er basert helt på enkeltindividet. Bakkebyråkrater tar altså avgjørelser som påvirker menneskers liv, dermed må også bakkebyråkratene stå i individers reaksjoner på deres utøvelse av politikk (Lipsky, 1980, s. 8-9). En stor del av bakkebyråkratenes arbeidshverdag består av skjønnsutøvelse, dette vil si at det er de som vurderer størrelsen, behovet og kvaliteten på de tjenestene som blir ytt til bruker (Lipsky, 1980, s. 13). Adler og Asquith (1981 i Djupvik & Eikås, 2010, s. 74) beskriver to ulike typer skjønn. Administrativt skjønn handler om at en vurderer om noen har rettigheter ut i fra et lovverk, og profesjonelt skjønn er når en som bakkebyråkrat legger til sine egne verdier og/eller noe som er knyttet til sin egen profesjonsutdanning.

Lipsky (1980) viser til ulike trekk ved bakkebyråkratene sine arbeidsvilkår. Som nevnt er arbeidet deres karakterisert av mye bruk av skjønn og regelmessig kontakt med brukere (Lipsky, 1980, s. 27). Et kjennetegn ved bakkebyråkrater er at de står i et spenningsfelt mellom krav fra brukere og profesjonsnormer på den ene siden, og organisasjonen de jobber i på den andre (Djupvik & Eikås, 2010, s. 78-79). Ledere i organisasjoner søker og ønsker autoritet, mens bakkebyråkrater ønsker selv autonomi og beskyttelse av det faglige skjønnet (Lipsky, 1980, s. 19). Bakkebyråkrater opplever ressursmangel i form av å måtte ta avgjørelser under tidsmangel og har ofte lite informasjon om saker. De har som regel veldig mange saker og på grunn av mangel på tid er det vanskelig å få gjennomført jobben forsvarlig. For eksempel har ikke sosialarbeidere ressurser til å foreta nødvendige hjemmebesøk eller sette av tilstrekkelig tid til brukere på grunn av at de er oversvømt av papirarbeid, som de ofte ligger bakpå med (Lipsky, 1980, s. 29-31). Et annet arbeidsvilkår hos bakkebyråkrater er at de ofte arbeider med uklare mål. Er målet til offentlig velferd å sikre inntekt eller å redusere avhengigheten av det offentlige? Mål som god helse og likestilling er eksempler på mål som er vanskelig å oppnå og tilnærme seg til (Lipsky, 1980, s. 40). Videre er relasjon til brukere en stor del av arbeidshverdagen til bakkebyråkrater. De fleste som har kontakt med bakkebyråkrater har det ufrivillig, de er i en slik livssituasjon som gjør at de er nødt til å oppsøke hjelp. For eksempel ved at en har mistet sin inntekt og må ta kontakt med NAV-kontoret angående økonomi. Dette fører til at bakkebyråkrater tildeles mye kontroll og makt over brukere, da de ofte ikke har mulighet til å avslutte relasjon med bakkebyråkrater (Lipsky, 1980, s. 54-57).

4.3 Profesjonsbyråkratiet

Mintzberg har utviklet ulike teorier om hvordan organisasjoner er satt sammen. Han tar utgangspunkt i fem strategiske hoveddeler: toppledelse, mellomledelse, teknostruktur, støttestruktur og den operative kjernen. Ut i fra hvordan en setter sammen disse fem delene kan en få 5 mulige organisasjonsstrukturer, som Mintzberg mener at de fleste organisasjoner kan sammenlignes med, disse er: enkel struktur, maskinbyråkratiet, det profesjonelle byråkratiet, den divisjonaliserte formen og adhokratiet (Mintzberg i Djupvik & Eikås, 2010, s. 59). Hver av disse organisasjonsformene støtter seg mest på en av de fem strategiske hovedpunktene som er nevnt ovenfor. Det profesjonelle byråkratiet, eller profesjonsbyråkratiet, kan for eksempel være et NAV-kontor, og det er dermed denne organisasjonsstrukturen jeg skal se nærmere på nå.

Profesjonsbyråkratiet støtter seg mest på den operative kjernen som strategisk hoveddel. Den operative kjernen inkluderer alle de ansatte som selv produserer produktene til organisasjonen, eller direkte støtter produksjonen (Mintzberg, 1980, s. 322). Hovedelementet i profesjonsbyråkratiet er de profesjonelle fagfolkene som er den operative kjernen. Kjennetegnet for denne måten å organisere seg på er ifølge Mintzberg at organisasjonen må kunne stole på at hovedaktivitetene blir koordinert gjennom at de profesjonelle utøver standardisert, opplært kompetanse. Likevel er det rom for at den enkelte profesjonelle kan bruke skjønn (Mintzberg i Djupvik & Eikås, 2010, s. 68). Organisasjonen ansetter godt utdannede personer som er eksperter på sine fagfelt. De profesjonelle gis stor kontroll over eget arbeid og arbeidshverdag. Tilknytningen til andre kollegaer er ikke så sterk og de kan anses som uavhengige av hverandre, men de arbeider tett opp mot brukerne (Mintzberg, 1980, s. 333-334).

Et profesjonsbyråkrati fungerer ved at alle vet hva de andre kollegaene jobber med. De profesjonelle deler en felles kunnskapsforståelse som er tilegnet gjennom like utdanningsinstitusjoner. Den teoretiske og praktiske kompetansen blir vedlikeholdt og videreutviklet gjennom felles kurs, tilknytning til profesjonsorganisasjoner og drøftinger med andre kollegaer med samme profesjonsbakgrunn (Djupvik & Eikås, 2010, s. 68). Gjennom at de profesjonelle i denne typen organisasjon skaffer seg mer kunnskap og blir eksperter på egne fagområder forvalter de en standardisert kompetanse som blir mer og mer nyansert og effektiv (Mintzberg, 1980, s. 334). Enkelte har sammenlignet profesjonsbyråkratiet med en omvendt maktpyramide. I dette ligger det at det er de profesjonelle som arbeider direkte med brukerne som har mest makt, og ikke avdelingsledere og toppledere. Det er ekspertkunnskapen til de profesjonelle som utgjør organisasjonen, og den er det ikke mulighet for å styre (Djupvik & Eikås, 2010, s. 69; Mintzberg, 1980, s. 334).

Mintzberg peker på tre ulike problemområder i en slik organisasjon. Den første går på koordinering av arbeidet. Det kan oppstå overlapping mellom arbeidsoppgaver og kompetanse, dermed kan det skape usikkerhet og diskusjoner rundt hvem som har ansvaret for enkelte brukere eller oppgaver. En kan da risikere at brukere faller mellom "to stoler", fordi ingen av de profesjonelle har definert det området som "sitt". Den neste problemstillingen knytter seg til den store friheten de profesjonelle har i denne organisasjonen. En stor del av arbeidet baserer seg på at de profesjonelle tar skjønnsbaserte vurderinger, og det er dermed

ingen sikkerhet for at denne vurderingen er ”god”. Det finnes gode, middels og dårlige profesjonelle. Den siste problemstillingen går på denne typen organisasjoners manglende evne til å fornye seg. Profesjonsbyråkratiet har løsninger på ”standard problemer”, men mangler løsninger på nye problemer. Hver enkelt profesjonell er ekspert på sitt eget fagområde og det kan oppstå hindringer om en må samarbeide med andre for å finne løsninger (Mintzberg i Djupvik & Eikås, 2010, s. 70-71).

4.4 Bestiller- utfører modellen

Bestiller-utfører modellen er inspirert av New Public Management ved bruk av markeder i offentlig sektor (Busch & Vanebo, 2011, s. 16-17). I følge Kommunenes Sentralforbund hadde litt under 30 % av kommunene i Norge etablert bestiller- utfører modell innenfor pleie- og omsorgsektoren i 2004. Dermed er denne modellen blitt mer og mer vanlig å organisere seg etter i offentlig sektor. Moderniseringen av offentlig sektor har ført til at det er blitt innført mer konkurranse og markedsløsninger i offentlig sektor, noe som har en klar sammenheng med bestiller- utfører modellen. En tenker at konkurranse og kontraktsbasert styring vil føre til mer brukervedvirkning, bedre kvalitet og høyere produktivitet (Kommunenes Sentralforbund, 2004, s. 14). Bestiller- utfører modellen baserer seg på at en oppretter interne markeder innad i en organisasjon, og dette kan gi noe av de samme fordelene som på det ordinære markedet (Busch & Vanebo, 2011, s. 106). Denne modellen viser til en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring. Det vil si at det ikke lenger er en leder på toppen som bestemmer, men tjenestene som skal utføres blir kartlagt i en kontrakt mellom en bestiller og en utfører (Busch & Vanebo, 2011, s. 112). Kontrakten inneholder klare regler om hvilke oppgaver som skal utføres og hva som er målene (Busch & Vanebo, 2011, s. 106).

Bestiller-utfører modellen er også kritisert for at den kan føre til økt byråkrati og mindre fleksibilitet ved at utfører må følge kontrakten som bestiller har satt, og ikke kan følge brukerens varierende behov (Kommunenes Sentralforbund, 2004, s. 22). Det skildres tre hovedprinsipper i bestiller- utfører modellen. Det første prinsippet, som er kjennetegnet til denne modellen, går på at det lages et tydelig skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestiller) og tjenesteproduksjon (utfører). Eksempel på dette kan være at en sitter en plass og fatter vedtak ut i fra lover og politiske retningslinjer (bestiller), og ut i fra dette vedtaket er det noen som skal yte brukeren tjenester, for eksempel en sykehjemsplass (utfører). Det neste prinsippet viser til at forholdet mellom bestiller og utfører formaliseres. I

dette ligger det at det opprettes regler for samarbeidet mellom bestiller og utfører. Hvor strenge og detaljerte disse reglene er vil variere ut i fra situasjonen rundt. Det siste prinsippet går på enhetspriser, at ”pengene følger brukeren”. Ved at det for eksempel et sted blir skrevet vedtak og et annet sted blir tjenester ytt, følger det at pengene må følge med vedtaket. Dette betyr at det er bestiller som sitter med finansieringen og sørger for at utfører har de ressurser som trengs. Det er ikke alle som følger denne måten å finansiere modellen på (Kommunenes Sentralforbund, 2004, s. 17-18).

Ramsdal & Hansen (2005, s. 135) har utgitt en artikkel som omhandler erfaringer fra to kommuner som har innført bestiller- utfører modellen i psykisk helsearbeid. De har blant annet sett på problemstillingen om hva som skjer når en brukergruppe med store, komplekse og varierende behov møter bestiller- utfører modellen som er preget av klarhet og tydelighet. I den ene kommunen, som var mest tro mot å følge modellen slik den er beskrevet i teorien, fant de at det å følge modellen var mer unntaket enn regelen. Bestiller- utfører modellen fungerte ikke i praksis slik den skulle. I starten hadde denne kommunen skrevet presise vedtak, slik det er beskrevet i litteraturen at det skal, men behovene for denne brukergruppen varierer og etterhvert måtte de derfor endre formuleringer til at tjenester skal ytes ”etter behov”. Det skal også være brukerens ansvar å følge med når vedtak går ut på dato, eller at en må søke om andre ting i tillegg. Dette viste seg å være en utfordring for denne brukergruppen og det ble til at de ansatte måtte ta seg av dette (Ramsdal & Hansen, 2005, s. 141). Den andre kommunen som ikke fulgte kriteriene for bestiller- utfører modellen nøyaktig slik som beskrevet hadde andre erfaringer med denne modellen. Bestilleren som skriver vedtaket gjør dette i samarbeid med utføreren, for å tilpasse vedtaket på best mulig måte. I noen tilfeller kunne det gå flere måneder før bruker fikk vedtak, slik at en kunne sikre at brukers behov ble ivaretatt og at bruker ble ordentlig kartlagt før vedtaket ble fattet. Denne kommunen hadde også en ordning som automatisk varslet bruker og utfører om når det var på tide å legge inn en ny søknad. Modellen gir dermed muligheter for å øke brukermedvirkning og øke rettsikkerheten til brukere, ved hjelp av klare vedtak om hva en har rett på (Ramsdal & Hansen, 2005, s. 142). Ramsdal & Hansen (2005, s. 145) konkluderer med at bestiller- utfører modellen bygger på en teori som gjør det vanskelig å overføre til psykisk helsearbeid, da den passer best til en bruker med stabile behov. Løsningen, som den ene kommunen bruker, kan være at vedtakene blir mer fleksible og det brukes formuleringer som ”etter behov”. En beveger seg da bort i fra modellens mål om tydelige og styrende vedtak/kontrakter.

5. Metode kapittel

I dette kapittelet skal jeg presentere hvilken metode jeg har valgt og hvorfor. Videre går jeg inn på noen ulike valg jeg har gjort i løpet av oppgaven, disse er: valg av problemstilling, valg av informanter og valg av NAV-kontor. Deretter forklarer jeg hvordan jeg gjennomførte selve forskningen. Denne delen er blitt delt i to med datainnsamling og analysen. Til slutt i kapittelet går jeg inn på forskningsetikk og kvaliteten av datainnsamlingen.

5.1 Introduksjon

Jeg har valgt å bruke kvalitativ tilnærming som metode i min oppgave. Kvalitativ metode handler om å samle inn data ved hjelp av ord og bilder. Den mest utbredte måten for datainnsamling innen kvalitativ forskning er intervjuet, men en kan også bruke for eksempel observasjon eller analyse av dokumenter eller tekster til å samle inn data. Kvalitativ forskning ønsker også å få tak i naturlige data, altså data som ikke er påvirket på noen måte og som viser hvordan verden seg ut for andre (Ryen, 2002, s. 18-20). Til forskjell fra kvantitativ metode som bruker tall og tabeller for å vise hvordan verden ser ut. Kvantitativ forskning bruker også mange enheter, eller informanter, og ønsker å generalisere. Det er ofte spørsmål om ”hvorfor” (forklaringer) som kjennetegner kvantitativ metode (Ringdal, 2013, s. 24-25). Ryen (2002, s.60) viser til at innenfor kvalitativ forskning finnes det ulike paradigmer. Paradigmer blir definert som ”et grunnleggende sett av læresetninger som leder handling”. Det blir presentert fire paradigmer, disse er: naturalisme, etnometodologi, emosjonalisme og postmodernisme (Ryen, 2002, s. 72). I mitt prosjekt har jeg valgt å bruke en naturalistisk tilnærming for å få tilgang til data som sier noe om de aktuelle informantene sine erfaringer rundt det temaet jeg har valgt. Videre har jeg brukt det naturalistiske intervju for å samle inn forskningsdata. En naturalistisk tilnærming handler om å prøve å se verden slik informantene ser den, og å se problemstillinger fra deres perspektiv. Det er mye fokus på ”hva” – spørsmål og det som informantene forteller. En bruker det informantene faktisk sier som data, og sitater blir satt i anførselstegn. Det er viktig å komme nær informantene for å forstå deres virkelighet, men ikke så nær at en som forsker kan risikere å påvirke datainnsamlingen (Ryen, 2002, s. 62). Dette kommer jeg nærmere inn på senere i kapittelet.

Det naturalistiske intervjuet er blitt kritisert for flere ting, både fra eksternt hold og fra forskere som selv bruker det naturalistiske intervjuet. Den eksterne kritikken inneholder blant annet at det kvalitative intervjuet ikke er troverdig og pålitelig, det menes at intervjuet stiller ledende spørsmål og kan være partisk. Det er dermed viktig å være klar over sin rolle som forsker, og være påpasselig med å stille nøytrale spørsmål slik at en ikke farger erfaringene til informantene på noen måte. Gjennom datainnsamlingen prøvde jeg å lage en intervjuguide som inneholdt åpne spørsmål som i størst mulig grad ikke påvirket svaret til informantene. Videre hevdes det at det kvalitative intervjuet er intersubjektivt, i dette ligger det at forskjellige lesere finner ulike meninger. Derimot kan dette skape interessante debatter rundt et tema og vise frem ulike perspektiver på et tema. Et annet punkt er at det ikke er en vitenskapelig metode på grunn av at den er for personavhengig, ved at forskjellige forskere kan sitte igjen med helt ulike intervjuer selv om de følger samme intervjuguide (Ryen, 2002, s. 131-133). Den interne kritikken er som sagt kritikk fra forskere som selv bruker denne metoden. Noe av denne kritikken går på at intervjuet er for individualistisk, ved at det bare er et møte mellom intervjuer og informant. Man kan dermed miste den dynamikken som kan skapes i for eksempel et gruppeintervju hvor det kan oppstå interessante diskusjoner om et tema. Igjen kan en da bli påvirket av de andre sine meninger. Videre er det kvalitative intervjuet også blitt kritisert for å være for immobil ved at intervjueren velger å gjennomføre intervjuet på et annet sted enn der informanter oppholder seg til vanlig (Ryen, 2002, s. 135-136). Det er viktig å være oppmerksom på ulik kritikk rettet mot det kvalitative intervjuet slik at en kan være bedre forberedt når en gjennomfører en datainnsamling, og kan argumentere for valg en har tatt under gjennomføringen av et prosjekt. For eksempel gjennomførte jeg min datainnsamling på kontoret til mine informanter, da det er et sted de føler seg trygge.

5.2 Valg i forskningsprosjektet

5.2.1 Problemstilling

Ryen (2002, s. 75) skriver om viktigheten av å ha en god problemstilling. En dårlig problemstilling fører til at en bruker mye tid man kunne brukt på andre ting i prosjektet. Jeg startet i høst med en foreløpig problemstilling som var ”hvordan kan forskjeller i arbeidsmåter i sosialtjenesten virke inn på oppfølgingen ungdom får?”. Etterhvert som jeg arbeidet med prosjektet, leste teori og satt meg mer inn i hvordan det jobbes med ungdom på NAV endret problemstillingen seg. Spørsmålet ble hva var det jeg egentlig var ute etter og

ønsket å skrive om. Det var de ansattes tanker om arbeidet rundt ungdom som mottar sosialhjelp, og hvordan organiseringen av et NAV-kontor kan spille inn på dette arbeidet som jeg interesserte meg for. Ryen (2002, s. 75-79) lister opp noen punkter som kjennetegner en god problemstilling, disse er problemstillingen må si mye om lite, og ikke lite om mye. I dette ligger det at en bør fokusere på et mindre tema som en kan dykke dypt i. Videre må problemstillingen være forskbar, den må være presis og faglig. Deretter skriver Ryen at en bør kunne formulere problemstillingen i én setning. Dette for å gjøre det enklere for lesere, og seg selv, å vite hva det egentlig er en vil forske på. Til slutt må en avgrense problemstillingen slik at den ikke blir for vid, og at en risikerer å ikke svare på problemstillingen. Arbeidet med problemstillingen har vært utfordrende, men etter å ha lest teori og jobbet med intervjuguiden endte jeg opp med denne problemstillingen: *''Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp?''*

5.2.2 Informanter

For å velge informanter må en først ta et valg om om hvilket felt eller miljø man vil utføre prosjektet (Ryen, 2002, s. 81). Det første valget jeg tok i prosessen med å samle inn data var at jeg ønsket å forske på ungdom innenfor NAV. Videre ønsket jeg å få informanter ut i fra min problemstilling: *''Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp''*. Dermed er det ansatte i ungdomsavdelingen som jobber med økonomisk sosialhjelp og oppfølging av ungdom som er aktuelle å intervju i min oppgave. Videre ønsket jeg å intervju noen på ledernivå. Det første jeg tenkte på var helse- og sosialsjef i de to kommunene. Etterhvert som arbeidet med oppgaven gikk, endret jeg noe retning å ønsket heller å intervju avdelingsleder for ungdomsavdelingene på de to NAV-kontorene. De har det overordnede ansvaret for oppfølging og de ansatte. Videre ønsket jeg også intervju med NAV-lederen. NAV-lederen har det overordnede ansvaret for hele kontoret, men er ikke direkte involvert i oppfølging av brukere. Jeg tok dette valget da jeg tenker at avdelingsleder for ungdomsavdelingen og NAV-leder har et bedre innblikk i hva som foregår på NAV-kontoret, og kan gi mer konkrete svar på det jeg ønsker å forske på, enn hva helse- og sosialsjef kunne gjort. Det kunne dermed også gi meg et spennende innblikk i hva de ansatte som jobber direkte med ungdommen mener og tenker om arbeidet med denne brukergruppen, mot avdelingsleder og NAV-leders oppfatninger.

Jeg tok kontakt med informantene mine ved at jeg sendte mail til NAV-leder ved hvert av de to kontorene, hvor jeg presenterte meg selv og la med informasjonsskrivet. I mitt forskningsprosjekt var det NAV-leder ved de to NAV-kontorene som fungerte som ”portvakt”. Ryen (2002, s. 82) beskriver portvakt som den som tar beslutningen om en får tilgang på den dataen man ønsker å forske på. Videre var det NAV-leder som tok kontakt med avdelingsleder for ungdomsavdeling og aktuelle ansatte i ungdomsavdelingen. De som ønsket å delta i prosjektet tok deretter kontakt med meg igjen. De kravene jeg hadde til informanter var at de skulle være ansatt i ungdomsavdelingen og jobbe med oppfølging av ungdom som mottok sosialhjelp, i tillegg ønsket jeg noen som hadde jobbet med ungdom over en lengre periode. Dette har gjort at jeg fikk et variert utvalg av informanter med både kvinner og menn, og ulike utdannings- og yrkesbakgrunn i forskjellig alder. Jeg endte opp med 5 informanter ved hvert kontor, NAV-leder, avdelingsleder for ungdomsavdelingen og 3 ansatte i ungdomsavdelingen. Det ble totalt gjennomført 10 intervjuer fra to ulike NAV-kontor.

Jeg har bare valgt å intervju ansatte og ikke brukere. Dette er et valg jeg har tatt for å belyse oppgaven fra et mer systemisk syn. Fokuset skal være arbeidsmåter rundt ungdom og hvordan ansatte stiller seg til dette. Ikke hva ungdommene tenker om oppfølgingen de får. Om jeg derimot hadde valgt å intervju brukere også kunne jeg fått et helt annet bilde av hvordan det er og oppgaven ville fått en helt annen vinkling. Fra å ha noe erfaring med å jobbe ved NAV-kontor selv har jeg opplevd å ikke strekke til i henhold til tid og ressurser når det kommer til oppfølging av bruker, jeg ønsket å finne ut av hvordan andre opplever arbeidet med brukere. Derfor ble det ansatte som var aktuelle å intervju i min oppgave. Men også på grunn av oppgavens omfang har jeg måttet avgrenset til ansatte, selv om det hadde vært spennende å stille noe av de samme spørsmålene til ungdommer.

5.2.3 NAV-kontor

Til å begynne med hadde jeg planlagt å bruke navn på NAV-kontorene, fordi jeg tenkte at det ga en bedre forståelse av konteksten og hvorfor jeg brukte nettopp disse to NAV-kontorene. Etterhvert som jeg begynte med oppgaven gikk jeg bort fra dette. Spørsmålene jeg vil ha svar på kan oppleves som vanskelige å svare på om de føler at de kan bli gjenkjent. Jeg ønsker å få helt ærlige svar fra informantene mine uten at de skal trenge å tenke på at andre vet hvem de er. Jeg intervjuer veldig spesifikke ansatte (jobber i ungdomsavdelingen med økonomisk sosialhjelp, avdelingsleder for ungdom og NAV-leder) dermed er det ikke så mange

informanter å ta av. Dette kunne ført til at de andre på kontoret, brukere og andre i lokalmiljøet hadde forstått hvem det var jeg intervjuet. Jeg har dermed bestemt meg for å også anonymisere hvilke to NAV-kontor denne oppgaven dreier seg om for at det ikke skal oppstå hindringer i intervjuene og at jeg skal kunne få så ærlige svar som mulig.

Det finnes flere grunner til at jeg har valgt nettopp disse to NAV-kontorene. For det første er de nabokommuner, som var det viktigste kriteriet mitt. Dette valgte jeg for å få frem hvor store forskjeller det kan være mellom to NAV-kontor som ligger bare en liten kjøretur fra hverandre. Disse to NAV-kontorene ligger i hver sin nabokommune. Den ene kommunen (A) har rundt 30 000 innbyggere, mens den andre kommunen (B) har rundt 40 000 innbyggere. Kommune A har en sentral bykjerne hvor det meste er samlet. Kommunen har 5 videregående skoler med et bredt spekter. Her kan en velge alt fra allmenn fag, elektriker, kokkelinje, helse- og sosial, praktiske fag, byggfag osv. Kommune A har i tillegg en høyskole med et variert innhold av studier. I denne kommunen ligger NAV-kontoret, Høyskolen, mange arbeidsplasser og de fleste videregående skolene i gangavstand til hverandre. Kommune B som har flest innbyggere, er en langstrakt kommune med flere bykjerne. Som en direkte konsekvens av dette er skolene og NAV-kontoret ikke like lett tilgjengelig for alle innbyggere. Denne kommunen har 3 videregående skoler og ingen høyskoler. Disse videregående skolene tilbyr ikke like stort mangfold som de videregående skolene i kommune A. Dette vil si at om noen i kommune B ønsker å gå en linje som finnes i kommune A kan de risikere å få en skolevei på 1 time hver dag, hver vei. Dette kan oppleves vanskelig for noen ungdommer som allerede er i faresonen for å falle ut av videregående skole. Disse to kommunene er også veldig forskjellig med tanke på tilgjengelighet. Hvor den ene kommunen har alt det sentrale i gåavstand, må en i den andre kommunen sitte opp til 1 time på buss for å komme til NAV-kontoret. Dette gjør mye med tilgjengeligheten til NAV-kontorene og gjerne også terskelen for å dra til NAV-kontoret.

5.3 Gjennomføring av forskningsprosjektet

5.3.1 Datainnsamling

Det var semistrukturerte intervju som ble brukt under innsamling av data. Det semistrukturerte intervjuer kjennetegnes ved at den som intervjuer har med seg noen spørsmål eller tema som en skal gjennom. Det er ingen konkret rekkefølge for hvordan en skal stille spørsmålene og det åpner opp for å stille oppfølgingsspørsmål, eller gå dypere inn i noe interessant som kommer

opp i løpet av intervjuet (Ryen, 2002, s. 99). Arbeidet med intervjuguiden krevde en del utkast. Når en bruker det naturalistiske intervju er det avgjørende å huske at det er informantene som er ekspertene på sitt liv, sine følelser og sine erfaringer. Jeg som forsker skal få tak i dette. Derfor var det viktig å få en god intervjuguide med åpne spørsmål som ikke kom i fare for å overføre noe av mine meninger over på informantene (Ryen, 2002, s. 106). Det ble brukt samme intervjuguide til de ansatte i ungdomsavdelingen, og en litt annen til avdelingsleder og NAV-leder. Alle fikk mange av de samme spørsmålene, men avdelingsleder og NAV-leder fikk i tillegg spørsmål om budsjett og prioritering av den aktuelle målgruppen. Før intervjuene startet var det viktig at jeg satt meg inn i NAV-systemet og vanlige termer som de bruker i det daglige, dette gir en bedre forståelse av temaet og en slipper å bruke mye tid på å forklare fenomener (Ryen, 2002, s. 107).

Begynnelsen av alle intervjuene startet med at informantene fikk opplyst hvordan oppgaven skulle anonymiseres, og hvordan informasjonen og lydopptakene ble oppbevart. Dersom det var noen som ønsket å vite mer om prosjektet pratet vi litt om det før intervjuene startet. Intervjuene startet med bakgrunns spørsmål om informantene, om deres yrkes- og utdanningsbakgrunn og deres rolle i NAV. Deretter fortalte de litt om hva de jobbet med nå, før vi gikk videre inn på de ulike temaene som var satt opp. Etter at temaene var gjennomgått fikk informantene tid til å reflektere helt fritt avslutningsvis over det arbeidet de gjør. Her kom det frem mange gode refleksjoner som tydelig viste hvor viktig de mente arbeidet sitt var. Samtlige informanter sa at jeg kunne kontakte de dersom det var noe mer jeg lurte på, eller om noe ikke var tydelig nok når jeg skulle transkribere. Intervjuene hadde varighet mellom 20 minutter til en time. Dette spennet i varighet hang sammen med at noen utbroderte mer rundt spørsmålene og andre var mer konkrete. Alle informantene mine opplevde jeg som veldig åpne og lette å snakke med. Jobben min ble veldig mye lettere da alle informantene mine ønsket å fortelle og dele, både positive og mindre positive erfaringer fra deres arbeid. Samtlige intervjuer ble tatt opp ved hjelp av lydopptaker. Sentralt i det naturalistiske intervju er at forskeren skal presentere informantene sin virkelighet slik den er (Ryen, 2002, s. 144). Likevel er intervjuet en samtale som skapes mellom meg og informant. Det kan dermed tenkes at det kan bli påvirket noe. Ved bruk av lydopptakeren kunne jeg skrive ned ord for ord hva informantene sa. Det var viktig i transkriberingen av intervjuene å få med alt som kunne påvirke settingen i hvordan noe ble sagt, jeg skrev derfor også ned alt av pauser, latter og eventuelle forstyrrelser som oppsto underveis i intervjuet. På denne måten vil det bli lettere å forstå hvorfor ting ble sagt som de ble og hvilken rolle konteksten spilte. Ved at jeg har lydopptaker har jeg også ved flere anledninger hørt om

igjen ulike deler av intervjuene for å høre for eksempel hvordan stemningen var når noe ble sagt.

5.3.2 Analyse

Etter datainnsamlingen og transkriberingen var det å analysere dataen som var neste steg. Når en skal analysere kvalitative data vil det handle om å redusere mengden med data man har samlet inn (Ryen, 2002, s. 145). Analyse av kvalitative data kan bestå av å dele opp datamaterialet inn i kategorier. Ved å dele det inn i kategorier kan en lettere se hvilken teori som passer inn, og det kan være en fordel å kategorisere ut i fra aktuelle teoretiske perspektiver (Ryen, 2002, s. 145-146). De kategoriene jeg endte opp med å dele datainnsamlingen i var: organisering av NAV-kontor, utfordringer i arbeidet med ungdommene, oppfølging av ungdom og aktivitetsplikten. Organisering og aktivitetsplikt som kategorier hadde jeg bestemt på forhånd ut i fra litteratur og at aktivitetsplikten er såpass ny. Kategorien om utfordringen kom underveis når jeg gjennomførte intervjuene. På forhånd var jeg ikke forberedt på at dette ville ta så stor plass under intervjuene som det gjorde. Dermed ble det naturlig å opprette en egen kategori om utfordringer. Det ble også opprettet en kategori som ble kalt "diverse". Ryen (2002, s. 150) skriver at en kan bruke en kategori som heter diverse som en kan sette inn datamateriell som ikke helt passer inn i en av de andre kategoriene. Etterhvert i kategoriseringsarbeidet ble noe av de dataen som var i diverse-kategorien flyttet over til andre kategorier. En utfordring ved kategorisering kan være når en enhet kan passe inn i flere kategorier. Ryen (2002, s. 153) skriver i sin bok at flere enheter kan passe inn i ulike kategorier, men en må passe på at dette ikke skjer for ofte da det kan føre til at kategoriseringen mister sin hensikt. Et råd som gis i Ryen (2002, s. 153) er at for å skille mellom hvilken kategori enhetene passer i, dersom de passer inn i flere, kan være å se på konteksten rundt når noe ble sagt. Dette opplevde jeg flere ganger under analysen av mine data når det kom til kategoriene utfordringer og organisering. Da mye av det som ble fortalt som for eksempel handlet om utfordringer i arbeidet med ungdom kunne også relateres til organiseringen av avdelingene. Jeg var derfor nødt til å ta noen valg under analysen for hvordan jeg skulle plassere utsagnene til informantene i de ulike kategoriene. Utfordringer som var en direkte konsekvens av organiseringen ble med i organiseringskategorien, mens utfordringer som opplevdes sammen med ungdom havnet i kategorien om utfordringer. Det ble også belyst flere utfordringer når det kom til aktivitetsplikten. Disse utfordringene valgte jeg å kategorisere under aktivitetsplikten, fordi konteksten handlet om aktivitetsplikt når dette kom opp.

5.4 Kvalitet i et forskningsprosjekt

5.4.1 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er to måter å sjekke kvaliteten på et forskningsprosjekt på. Validitet betyr gyldighet eller troverdighet. Det går på om man faktisk forsker på det man sier at man skal forske på (Østbye, Helland, Knapskog, Larsen & Moe, 2013, s. 26). Man kan se på to typer validitet: ekstern- og internvaliditet. Ekstern validitet går på om en kan overføre resultatene til andre settinger. Dette betyr om en kan generalisere funnene, det vil si at funnene våre kan sies å gjelde for flere enn de som var med i det opprinnelige prosjektet. Intern validitet er hvorvidt funnene passer i en studie i en bestemt setting (Ryen, 2002, s. 178-179).

Reliabilitet kan bety pålitelighet og det ser på kvaliteten i datainnsamlingen, bearbeidingen av dataen og analysen (Østbye et al., 2013, s. 27). Reliabilitet går på om andre forskere vil kunne få samme resultat om de gjentar prosjektet. Kritikken mot reliabiliteten er hovedsakelig at mennesker kommer med ulike versjoner av historier, og at å gjenta et prosjekt dermed ikke vil kunne gi samme resultat (Ryen, 2002, s. 179).

5.4.2 Kvalitet i dette forskningsprosjektet

Noe som har vært litt utfordrende med tanke på kvaliteten i dette prosjektet er at jeg har vært i praksis og hatt sommerjobb på det ene kontoret under bachelorutdanningen min i sosialt arbeid. Jeg har ikke vært i ungdomsavdelingen og har dermed ikke egen erfaring rundt det å følge opp ungdom. Det har derfor vært viktig for meg at kommunikasjonen med de to kontorene ble lik, og at ikke kontakten med det kontoret hvor jeg har vært i praksis ble preget av at jeg har noe kjennskap til de som jobber der. Jeg sendte dermed samme mail til begge NAV-lederne hvor jeg presenterte meg selv og forklarte hva forskningsprosjektet mitt gikk ut på. NAV-lederne tok videre kontakt med avdelingsleder for ungdom, som igjen tok kontakt med de ansatte. Ved det ene kontoret tok de ansatte som ønsket å delta kontakt med meg direkte og avtale intervjuer. Ved det andre kontoret hadde jeg ingen kontakt med de ansatte før jeg møtte de til intervju. Der var det avdelingslederen for ungdomsavdelingen som tok seg av all organiseringen og hadde kontakt med meg.

For å sikre kvaliteten i mitt forskningsprosjekt har det vært viktig at jeg har formidlet informasjon om prosjektet mitt på lik måte for de begge kontorene. I den naturalistiske tilnærmingen er som sagt målet å se verden fra informantenes synspunkt, det er derfor viktig som forsker å være nøytral og påvirke informantene på minst mulig måte (Ryen, 2002, s. 129). Settingene for intervjuene har vært like og alle informantene har fått samme informasjon. Jeg presenterte meg på samme måte, selv om noen av informantene visste hvem jeg var fra før av. Ved å være bevisst på at jeg er noe knyttet til det ene kontoret har jeg forsøkt å sikre kvaliteten på forskningsprosjektet mitt på de måtene jeg har kunnet.

5.5 Forskningsetikk

Forskningsetikk sier noe om de etiske reglene innenfor forskning og hvordan forskning bør utføres og publiseres. Det er flere som har satt opp ulike lister med punkter for hvordan en bør gjennomføre et forskningsprosjekt. Bruhn Jensen (2008, s. 166-167 i Østbye et al., 2013, s. 29-30) har satt opp en liste med ti punkter når det kommer gjennomføring av forskningsprosjekt. Noen av de punktene som listes opp handler om å se på informantene i et forskningsprosjekt som mennesker og ikke ting eller tekster, vær konkret og hensynsfull og det er viktig å kunne svare på alle eventuelle spørsmål informanter og andre har om forskningsprosjektet. En må også kunne passe på informantenes anonymitet. I dette forskningsprosjektet blir det ikke samlet inn noen personopplysninger, det blir heller ikke skrevet hvilke NAV-kontor det gjelder. I kapittelet hvor jeg presenterer mine funn refererer jeg til alle veiledere fra kontor A som "Veileder A" og tilsvarende med de fra kontor B som "Veileder B". På denne måten er det flere veiledere å velge mellom når mine data blir presentert. Videre har jeg ikke skilt mellom NAV-leder og avdelingsleder i kapittelet om resultater. Både NAV-leder og avdelingsleder refereres til som "Leder A" eller "Leder B" alt etter hvilket kontor der er fra. På denne måten skal anonymiteten til mine informanter være godt beskyttet.

Hvis en tar utgangspunkt i Karl Popper kan en også stille tre krav til forskningen, disse er: man må alltid underbygge påstander med argumenter, og at en samtidig er åpen for kritikk fra andre og motargumenter. Videre må en gjøre åpent rede for hele forskningsprosessen. En må la andre få innsyn i sine data, slik at de som ønsker kan etterprøve både fremgangsmåte og en eventuell konklusjon. Det siste kravet går på falsifiserbarhetskriteriet. En kan aldri bevise en teori, men en kan utsette teorier for mange falsifiseringsforsøk. Dette vil si at en prøver å

finne situasjoner hvor teorien ikke holder. Dess flere tilfeller en teori faktisk holder, til sterkere vil den bli (Karl Popper, 1959 i Østbye et al., 2013, s. 31-32).

Dette er viktige punkter som en som forsker må være klar over. I et forskningsprosjekt handler det ikke bare om forskeren, men andre mennesker er involverte. Mitt forskningsprosjekt handler om å finne frem til erfaringer mine informanter har gjort seg rundt et spesielt tema. Det har derfor vært viktig å ikke låse meg til teori og tidligere forskning og være klar over at alle informantene mine kan ha helt ulike tanker rundt det arbeidet de gjør. Å skrive et metodekapittel gjør også at en gjør åpent rede for hele forskningsprosessen, og det hjelper en som forsker å reflektere over valg som er gjort underveis.

Det er krav om at informanter skal gi samtykke til å delta i prosjektet. Informantene skal informeres om metode, formål med prosjektet og at det er frivillig å delta. Forskeren må gi informasjon på en nøytral måte, slik at en påvirker informantene på minst mulig måte (Ringdal, 2013, s. 456). I dette prosjektet ble det sendt ut informasjonsskriv som ga beskrivelse av prosjektet (se vedlegg). Forskningsprosjektet er blitt sendt inn og godkjent av NSD (se vedlegg), og alle informanter ga samtykke til å delta i prosjektet.

6. Resultater og drøfting

I dette kapittelet skal jeg presentere mine resultater fra intervjuene jeg har gjennomført. Jeg har gjennomført totalt ti intervjuer, hvor seks er ansatte, to er avdelingsledere og to NAV-ledere. Videre skal jeg drøfte mine funn opp mot det som er presentert i kapittel 3 og 4 som omhandler arbeid med ungdom og de teoretiske perspektivene.

Drøftingen i dette kapittelet skal være med på å belyse problemstillingen min som ble presentert i kapittel 1.

''Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp?''

Videre satte jeg opp fire forskningsspørsmål som kan bidra med å belyse problemstillingen. Forskningsspørsmålene dreier seg om hvilke utfordringer disse ansatte møter, hvilken betydning organisering kan ha, hvordan aktivitetsplikten har påvirket arbeidet med ungdom, og hvilken oppfølging som gis. Jeg har derfor valgt å dele drøftingen min inn i fire deler med fokus på hvert av de fire forskningsspørsmålene.

Som nevnt har jeg intervjuet informanter fra to ulike NAV-kontor, kontor A og B. Jeg intervjuet tre ansatte i ungdomsavdelingen på hvert kontor, avdelingsleder for ungdom og NAV-leder. For å skille mellom informantene vil jeg bruke ''Veileder A'' for veilederne i ungdomsavdelingen fra kontor A. Det blir brukt ''Leder A'' for NAV-leder og avdelingsleder fra kontor A. Tilsvarende blir det brukt ''Veileder B'' for veilederne i ungdomsavdelingen fra kontor B og ''Leder B'' for NAV-leder og avdelingsleder fra kontor B.

Jeg starter med å vise til ulike utfordringer som ble belyst. Både i møte med ungdom og utfordringer på mer organisatorisk nivå. Dette for å få frem hva som oppleves som hindringer i arbeid med denne brukergruppen. Videre går jeg inn på hvilken betydning organisering kan ha. Her blir det belyst hva som er forskjellig mellom de to kontorene rent organisatorisk. Dette for å vise hvordan to kontor som har samme oppgave om å bistå ungdom til å komme i arbeid og/eller utdanning kan ta ulike valg i organisering. Deretter går jeg inn på aktivitetsplikten og hvordan den har påvirker arbeidet med ungdom og hvordan den praktiseres ved de to kontorene. Videre blir det presentert konkrete arbeidsmetoder som blir brukt, hvordan de følger opp ungdom og hva som blir vektlagt som viktige elementer i dette

arbeidet. Til slutt kommer det en del om hvordan veilederne ønsket å jobbe med ungdom, dersom de sto fritt fra organisasjonen til å velge selv.

6.1 utfordringer i arbeid med og for ungdom

Flere av mine informanter hadde både jobbet med de over 30 år og de under 30 år, og kunne dermed reflektere over forskjellen på disse brukergruppene. Det gjennomgående som opplevdes som mer utfordrende i arbeid med ungdom var blant annet at de måtte drive mer med realitetsorientering, at de vet lite om NAV og har lite livserfaring. Dette vises også igjen i studien til Strand et al. (2015, s. 29) hvor NAV-veiledere viser til at noen ungdommer er preget av umodenhet og mangel på livserfaring, noe som gjør det vanskelig for ungdom å få innpass i arbeidslivet. Det tas også opp forskjellen mellom unge og eldre brukere. De eldre brukerne er mer etablerte og har grunnleggende elementer som nettverk og bolig på plass, Mens unge ofte er midt i en *livsfaseovergang* hvor de skal begynne å klare seg selv uten hjelp av foreldre og lignende (Strand et al, 2015, s. 35). En informant beskrev det slik:

''Dette er jo en brukergruppe som ofte ikke helt vet hva de vil. En brukergruppe hvor enkelte har helt andre tanker og ambisjoner enn det som er realistisk.'' (Veileder B)

En annen veileder viste til at noen ungdommer mangler livserfaring, som ofte de eldre har mer av på grunn av at de har levd lengre og prøvd flere ting:

''De har ikke like mye livserfaring som de eldre. De har gjerne ikke prøvd like mye og er ikke like realitetsorienterte. Det å møte til avtaler er kanskje den største utfordringen. Og det å finne ut hva en vil og hvilke utfordringer en har.'' (Veileder A)

En veileder beskrev også utfordringen med at ungdom ikke alltid er like ærlige om sin situasjon. Veilederen fortalte at ungdommene fortalte det de trodde at de ansatte på NAV ønsket å høre, i motsetning til brukere som har lengre fartstid i NAV som er mer reflektert over egen situasjon:

''Jeg føler kanskje det er mange av ungdommene som tar på seg en maske og sier ja til det meste i samtaler med meg og ikke sier hvordan situasjonen er. De sier ja til tiltak og at de vil møte, og at alt er greit. Så kan det gå ganske lang tid før vi finner ut at ting ikke er greit.''

Mens de som jeg jobbet med tidligere var mer avklart og visste mer og de er kanskje mer ærlige om situasjonen sin for de har levd så lenge.'' (Veileder B)

6.1.1 Oppmøteproblematikk

Det ble også trukket frem utfordringen med at de ikke møter opp på det de skal. Spesielt problematikken rundt dataspilling og at ungdommer snur døgnet kom frem i intervjuene. Nærmest samtlige av mine informanter beskrev oppmøteproblematikken som høyest blant ungdom. Dette kan nok ses opp i mot det ovenfor med at ungdom ikke har like mye livserfaring og at noen av de føler seg ''udødelige'', som den ene veilederen beskrev ungdom som.

''I tillegg så sliter noen i forhold til døgnrytme og det med dataspill. De spiller mye og de snur døgnet på hodet. Og dermed så har de problemer med å møte opp på avtalt tid.'' (Veileder B)

En leder beskrev et lignende møte med ungdom:

''En del snur døgnet sitt og en må jobbe med å få de inn i rett døgnrytme. Oppmøte problematikken er nok større for ungdom en for de voksne.'' (Leder A)

Derimot ønsker også ungdom forandring raskt. En veileder beskrev at ungdommene helst skulle sett at ting skjedde i går når de først har bestemt seg for noe de vil.

''Det som er flott med ungdom er at de har så veldig stor tro på forandring. De tenker at ting ordner seg, klart noen av de har dårlige erfaringer med seg, men likevel så kan vi motivere de. Det har ikke alltid vært så lett med de gamle traverne som har prøvd det meste femti ganger før. Men vi springer etter de, for det er mange forandringer som skjer ganske raskt, de hopper fra det ene til det andre så du må bare følge med på en karusell.'' (Veileder B)

En annen veileder forteller om en lignende situasjon, men trekker også frem at ungdom har mye motivasjon i begynnelsen, men utfordringen er at motivasjonen daler om ikke alt skjer når de ønsker det.

''Ungdom er sånn at de har det veldig mye travlere enn de andre. Så hvis vi sier ''snakkes om litt'', så for en ungdom så kan det bety dagen etter, mens for andre kan det bety to uker. Så det er spesielt med ungdom. At alt må skje veldig mye raskere. Motivasjonen til ungdommen er ofte stor med en gang, så faller den ganske fort. Så det er krevende, alt må skje fort.''
(Leder A)

6.1.2 Mangel på tid og ressurser

På en annen side er det ikke bare utfordringer i møte med ungdommen veilederne møter. En annen utbredt utfordring som flere informanter tar opp er mangelen på tid og ressurser. Dette sammenfaller også med funn gjort av Frøyland et al. (2016, s. 50) hvor det kommer frem at det går for mye tid til papirarbeid og at en dermed ikke har like god tid til oppfølging av ungdommene. Videre tas det også opp at mengden brukere gjør det vanskelig å sikre god oppfølging. Strand et al. (2015, s. 77-78) tar også opp problemstillingen med å ha nok tid til ungdommene. På spørsmål om hva som er den største barrieren for å sikre god oppfølging av ungdom er det *tiden* de har som flest veiledere tar opp. Veiledere tok opp at de ønsket mer tid, mer kollegaer og mer ressurser. En informant uttrykte dette ved følgende formulering:

''Det er klart at det er tiden som er flaskehalsen. I forhold til når du skal drive oppfølging selv. Vi kunne jo gjort mye av den samme oppfølgingen her på NAV som vi kjøper av tiltaksarrangører, men vi kjøper jo de tiltakene fordi vi ikke har tid til å ta den jobben selv. Men vi gjør jo samme jobben selv, og da hadde kanskje ungdommen sluppet å forholde seg til flere personer.'' (Veileder A)

En annen veileder beskrev situasjonen slik:

''Det har vært litt gjennomgående fra dag 1 at vi har hatt så mange ungdommer, eller unge voksne, og ikke tid til å følge de godt nok opp.'' (Veileder B)

Lederen ved det ene kontoret fortalte at det var mange ungdommer som var på innsatsbehovet spesielt tilpasset, og at det er i denne avdelingen det trengs mer ressurser:

''Det hoper seg litt opp i de som er spesielt tilpasset, det er de som mottar sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Så skulle vi gjort noe annerledes ville jeg satt mer ressurser inn på de.'' (Leder A)

En kan se dette som et spenningsfelt mellom teori og praksis. Det er en stor offentlig satsing mot ungdom med flere garantiordninger og politiske dokumenter, som vist tidligere i oppgaven. I praksis så opplever likevel mine informanter å ikke inneha nok ressurser i form av tid og kollegaer til å kunne gjennomføre dette arbeidet på en hensiktsmessig måte. Lederen ved det ene kontoret reflekterte rundt denne problemstillingen med at det blir formidlet ut til de ansatte at de skal ha nok ressurser, men i praksis så er det vanskelig å få til:

''Klart at blant de ansatte skulle de hatt mer ressurser. Det har vært utfordrende fordi at vi sier på den ene siden at vi prioriterer ungdomsavdelingen, også bang så er det ikke nok folk. Men vi har vært litt uheldige oppi det hele. (...) Vi har mistet litt folk underveis og det tar tid å rekruttere nye. Så det har forkludret litt ting for oss.'' (Leder B)

Dette utsagnet til denne lederen viser også til at det er elementer i dette som det er vanskelig å styre. At folk blir syke, slutter i jobben, eller blir lengre borte av andre årsaker er ofte vanskelig å kontrollere. Lederen tok også opp at NAV er en organisasjon i stadig endring, noe som kan ses opp mot dette.

Lipsky (1980, s. 29-31) drøfter dette i sin fremstilling av bakkebyråkraters arbeidsvilkår. Bakkebyråkrater, som veiledere på NAV er, opplever ofte ressursmangel. Dette kan være i form av å ha for mange saker og ikke mulighet til å sette av tilstrekkelig med tid til brukere. Videre ser Lipsky (1980, s. 33) på om løsninger er å tilføre flere ressurser? Det ses på om løsningen ved å tilføre flere ressurser kan slå uheldig ut. Om de får mer ressurser og blir mer tilgjengelig kan det føre med seg enda mer arbeid og flere brukere. Den ene veilederen reflekterte rundt dette. Veilederen så ikke et behov for en egen ungdomsavdeling før det faktisk ble opprettet en.

''Når det ble opprettet en egen ungdomsavdeling så følte jeg ikke at det var et så stort behov at vi måtte ha en egen avdeling. Tidligere jobbet vi slik at de som gikk på videregående de ble snudd i døren, de hadde ikke noe med NAV å gjøre. Nå jobber vi annerledes etter at vi ble en egen avdeling, nå er vi mer behjelpelige med å gå inn i saker hvor ungdommer for eksempel går på videregående og vi har mer samarbeid med de videregående skolene.'' (Veileder B)

Videre forteller veilederne at de er mer ute på videregående skoler og forteller om NAV og hvordan NAV kan bistå i vanskelige situasjoner. Dette kan ses opp mot det Lipsky drøfter om å tilføre mer ressurser, som nevnt ovenfor. Det gis mer ressurser til NAV-kontor slik at de kan opprette egen avdeling for ungdom. Videre blir det da mer oppmerksomhet rundt dette og det fører til at flere ungdommer tar kontakt, og det blir en økning av ungdom en de NAV-kontoret i utgangspunktet hadde kontakt med.

6.1.3 Oppsummering

Ovenfor er det blitt presentert ulike utfordringer som kan oppstå generelt i arbeid med og for ungdom, og mange av utfordringene en står ovenfor kan i stor grad relateres til organiseringen. Eksempelvis utfordringen med at en del ungdom vet lite om NAV kan ses direkte opp mot NAV som organisasjon og at den er stor og kompleks. Mangel på tid og ressurser kan også ses på som en konsekvens av organisasjonen. Flere veiledere påpekte at det var mye papirarbeid og for mange brukere per veileder, som kan tyde på at det er mangel på ansatte. Begge disse kontorene har som nevnt opprettet egne ungdomsavdelinger. Det at de har valgt å organisere seg i egne ungdomsavdelinger blir beskrevet i mine data som positivt og gjør det enklere å utføre arbeidet som en bakkebyråkrat. Neste del av drøftingen vil dermed dreie seg om organiseringen av NAV-kontorene og hvordan dette kan påvirke arbeidet med ungdom.

6.2 Organisering av NAV-kontorene og ungdomsavdelingene

Som nevnt tidligere i oppgaven har de to ungdomsavdelingene valgt en noe annerledes organisering, noe som vil belyses i denne delen av oppgaven. Når en jobber i en så stor organisasjon som NAV så må en forholde seg til organisasjonens regler og normer, dette kan i noen tilfeller skape utfordringer. Som nevnt tidligere vil den organisasjonen en arbeider i forme *måten* en arbeider på.

Samtlige av mine informanter, både veiledere og ledere, var utelukkende positive til at det var opprettet egne ungdomsavdelinger på deres NAV-kontor. Disse ungdomsavdelingene fungerer som små NAV-kontor som stort sett kan fungere uavhengig av de andre på kontoret. Å ha en slik organisering trekkes frem som en suksessfaktor i organisering av Strand et al. (2015, s. 54)

''Ungdommene får mye tettere oppfølging, de forsvinner liksom ikke i den store mengden. Vi har mer kompetanse i forhold til ungdommer, for vi blir bedre kjent med oppfølgingstjenesten, videregående skoler og lignende. Dermed får vi gitt bedre oppfølging og vi er blitt mer tilgjengelige.'' (Veileder B)

Lederen ved det ene kontoret trakk også frem viktigheten av at de nå får mer fokus på ungdommen og at på kontoret er det nå lettere å samarbeide om en ungdom:

''Vi har fått mye mer fokus på ungdommene. De blir sett på en annen måte og jeg tror vi får samkjørt oppfølgingen bedre med at vi alle jobber bare med ungdom.'' (Leder B)

En veileder viser også til at opprettelsen av ungdomsavdelingen har gjort slik at de kan konsentrere seg mer direkte om ungdommen, når en bare har ungdommer som brukere:

''Det å opprette egen ungdomsavdelingen tror jeg har hatt stor betydning i hvordan vi samarbeider internt og bruker kreftene våre mer rettet mot ungdom. Vi kan konsentrere oss mer om at dette er en gruppe som skal være prioritert.'' (Veileder A)

Lederen ved det ene kontoret oppsummerte mye av det som kom frem i de andre intervjuene også. At det er mer fokus på ungdommer, og at det dermed blir mer samarbeid mellom veiledere, og ungdommene blir nå sett og prioritert:

''Å opprette ungdomsavdeling har gitt oss et veldig godt fokus på ungdommen og gjort at vi klarer å tenke mer helhetlig rundt de tjenestene vi har til de. At vi har greid å prioritere oppfølgingsressurser, for det er jo det det handler om i forhold til ungdom, å være tett på de og kunne følge de opp etter deres behov. Jeg tror tilgjengeligheten som ungdomsavdelingen har i forhold til brukerne er veldig viktig for å skape bevegelse og resultater.'' (Leder A)

Denne måten ved å organisere seg på i egne ungdomsavdelinger kan ses opp mot Mintzberg sin beskrivelse av profesjonsbyråkratiet og Lipsky sin beskrivelse av bakkebyråkratiet. I profesjonsbyråkratiet er det de profesjonelle fagfolkene, i dette tilfellet veilederne i ungdomsavdelingene, som er kjernen i byråkratiet. Det er de ansatte som arbeider direkte med brukerne som selv styrer sin arbeidshverdag og kan sies å sitte med makten, i og med at det ikke hadde vært noen organisasjon uten de ansatte (Djupvik & Eikås, 2010, 69; Mintzberg, 1980, s. 333-334). Profesjonsbyråkratiet deler mange likheter med bakkebyråkratiet. Bakkebyråkrater er som nevnt de som har direkte kontakt med brukere. De har også stor kontroll over egen arbeidshverdag og de bruker mye skjønn i sitt arbeid (Lipsky, 1980, s. 3). Veilederne i ungdomsavdelingene kan som nevnt fungere som ”mini NAV-kontor”. Det er de som har kontakt med ungdommene og en stor del av deres hverdag handler om å ta avgjørelser basert på skjønn. I og med at det er de som har kontakten med brukerne vil de ha mye å si for hvordan arbeidet foregår innad i avdelingen. Lederne er avhengig av å kunne stole på avgjørelser tatt av veilederne, og at de utfører den jobben de skal. Avdelingslederen ved det ene kontoret fortalte også at dersom noen av veilederne i ungdomsavdelingen hadde forslag til andre måter å arbeide på og lignende ble dette godt tatt i mot og ofte prøvd ut.

6.2.1 Hindringer i organiseringsmåten

Samtidig forteller flere informanter om ulike utfordringer som kan ses opp mot organisering og det å arbeide i en så stor og kompleks organisasjon som NAV:

”Det har vært uklare retningslinjer i forhold til hvem som skal gjøre hva. For det er en del ungdommer som glipper, hvem har ansvar, hvilken veileder har ansvar. Ofte kan en ha opptil 3 veiledere på en gang innenfor ungdomsavdelingen. En på sosial, en på arbeid også plutselig skal de søke arbeidsavklaringspenger så får de en der også. Hvem er det som eier bruker?” (Veileder B)

Dette utsagnet kan ses opp mot Mintzberg sin beskrivelse av profesjonsbyråkratiet. Det blir skildret tre ulike hindringer som er typiske for et profesjonsbyråkrati. Den ene utfordringen går på at arbeidsoppgaver kan overlappes hverandre og det kan oppstå problemer i å definere hvem som har ansvaret for hva (Mintzberg i Djupvik & Eikås, 2010, s. 70). Når en er organisert etter hvilke ytelse en har, slik som en del NAV-kontor er, kan en risikere å havne i slike problemstillinger når en bruker skal over på andre ytelser og lignende. Det kan også

tenkes at noen ungdommer er i en ”mellomfase”. Hvor de mottar en ytelse (for eksempel sosialhjelp), men skal over på en annen ytelse (for eksempel arbeidsavklaringspenger) i denne perioden vil det da være nødvendig for veilederne å ha noen regler for hvem som har ansvaret for brukeren.

6.2.2 Skille mellom kommune og stat

Videre var det flere veiledere som tok opp utfordringen med at ungdommene risikerer å måtte bytte veileder, eller måtte forholde seg til flere veiledere samtidig:

”Det er jo det som er med NAV. NAV er så komplekst, så å gjøre ting annerledes er ikke alltid så lett. Det beste for ungdommen hadde vært at alle hadde kun en veileder å forholde seg til, men det er jo ikke så lett. NAV er så stort, det er så mange ytelser og lovverk å forholde seg til at en har jo ikke kapasitet til å kunne alt. Så optimalt sett skulle alle hatt en veileder, men det lar seg ikke gjøres.” (Veileder B)

Ut i fra dette sitatet ovenfor kan en se på hvordan NAV er bygget opp. Som nevnt tidligere i oppgaven er NAV et partnerskap mellom kommune og stat. Det er dermed to styringslinjer selv om de fleste NAV-kontor velger å bare ha en felles NAV-leder. Likevel er en enten ansatt i staten eller kommunen og dette styrer ofte hvordan en jobber. Flere av informantene reflekterte rundt dette skillet.

”Jeg tror det kan være strevsomt å forholde seg til forskjellige, de ser på NAV som en person, en veileder burde kunne svare på alt. Så jeg tenker at skillet mellom kommunalt og statlig er negativt i den forstand at vi gjør forskjellige ting.” (Veileder B)

Dette utsagnet ovenfor kan ses opp mot hele NAV-reformens formål. Det skulle være ”en dør” inn til alt, likevel er det en omfattende oppgave for veiledere å skulle ha kontroll over alt som NAV tilbyr. En annen veileder beskriver samme situasjon, i tillegg til at dette kan være veldig forvirrende for en ungdom.

”Jeg tror ikke ungdommene forstår det, eller for å si det sånn, det er ganske komplekst. Vi er jo NAV. NAV skal være ei dør inn til en ytelse.” (Veileder A)

En leder reflekterer også over dette skillet mellom kommunalt og statlige ansatte. For de som selv arbeider på NAV er det helt naturlig å snakke om hvor en er ansatt eller hvilken ytelse en arbeider med. For utenforstående vil dette være problematisk og utfordrende å forstå om en ikke har så god kjennskap til NAV.

''Jeg tror ikke de forstår dette skillet helt. For oss som jobber her er det veldig sånn ''sånn er det'' vi er kommunalt ansatte, eller vi er statlig ansatt. Selv om vi i utgangspunktet ikke skal tenke sånn. For brukeren er NAV NAV, derfor opplever vi også mye frustrasjon. Slik som ''jeg snakket jo med den i går, hvorfor må jeg snakke med deg igjen i dag?'' Vi prøver alltid å sjekke om noen nettopp har snakket med de, men det er jo ikke så lett.'' (Avdelingsleder B)

Dette skillet mellom stat og kommune blir også belyst i rapporten til Frøyland et al. (2016, s. 49) som en utfordring for å sikre god oppfølging. Ut i fra dette kan det jo diskuteres om NAV ble slik det var tiltenkt under NAV-reformen. Det skulle bli én ''dør'' inn og brukere skulle unngå å bli ''kasteballer'' rundt i systemet. En kan stille spørsmål ved om det er bedre at ungdom blir kasteballer mellom ulike veileder på samme kontor?

6.2.3 Egne økonomiteam/vedtaksteam som organisasjonsform

Som nevnt tidligere i oppgaven har kontor A valgt å skille ut vedtaksskrivingen når det kommer til økonomisk sosialhjelp i motsetning til kontor B. Dette er en stor forskjell mellom disse kontorene, da det går direkte på hvordan oppfølging tilbys til ungdommen. Rent praktisk betyr dette at på kontor A er det egne veiledere som sitter i et økonomiteam som behandler søknader om sosialhjelp og fatter vedtak. Det er altså de som har ansvaret for økonomien og utbetalinger. Ungdommene på dette kontoret har dermed egne veiledere som bare driver med oppfølging. Informantene mine fra dette kontoret var ganske fornøyde med denne løsningen og mente at det bidro til at de fikk frigjort mye tid til oppfølging.

''Det har hatt stor betydning å få bort økonomibiten. Før vi ble ungdomsavdeling var vi et lite ungdomsteam på 4-5 stykker som jobber med alle ungdommene. Vi hadde mye større mengder med brukere og på den tiden var det sånn at alt konsentrerte seg om økonomien og det var vanskelig å komme i posisjon til å i det hele tatt snakke om arbeid. Alt handlet om sosialvedtakene og få de ut i tiltak og så videre. Nå kan vi konsentrere oss om alle brukerne våre.'' (Veileder A)

''Jeg tror det har hatt en veldig positiv innvirkning å skille ut vedtakssrivingen. Tidligere var det mye snakk om økonomi. Mye snakk om ytelse og lite snakk om aktivitet. Og økonomien er jo viktig å ha på plass før en kan gå ut i et arbeidsrettet tiltak.'' (Veileder A)

På kontor B er det samme veileder som både har ansvaret for økonomibiten, altså behandle og fatte vedtak ut i fra sosialtjenesteloven, og oppfølgingen av ungdommen. På spørsmål om de kunne tenke seg å ha samme organisering som kontor A, ved at de skilte økonomibiten fra oppfølgingen var det noe delte meninger. Flertallet av informantene mine fra dette kontoret syntes at økonomien tok opp en stor del av arbeidet. En veileder beskrev det slik:

''Økonomi tar masse tid og fokus. Og klart det, penger og det å ha nok å leve for er kjempe viktig.'' (Veileder B)

Samtidig gikk de største bekymringene mot denne organiseringsformen på at dersom en kun blir sittende med økonomi så mister en relasjonen med ungdommene.

''Det har vært snakk om å innføre en slik organiseringsmåte her og, men jeg kunne ikke tenkt meg det. Jeg føler at om jeg bare hadde skrevet vedtak så hadde jeg mistet oppfølgingen, og bare hatt oppfølging på om vilkårene er fulgt. Jeg vet jo at de kontorene som har det sånn mener det er ryddigere å dele det, men vi skal jo ikke si hva som er best for oss, vi skal jo tenke på hva som er best for brukeren.'' (Veileder B)

Noe som var interessant ved dette kontoret var at veilederne herfra var alle enige om at økonomibiten tok mye tid, og ofte ble en bare sittende å skrive vedtak. Likevel var de negative til å prøve en ordning hvor en skilte ut økonomien slik som på kontor A. Dette kan ses opp mot det Mintzberg beskriver som et problemområde innen et profesjonsbyråkrati. En slik type organisasjon som NAV kan ha en manglende evne til å fornye seg og har løsninger på ''standard problemer'' (Mintzberg i Djupvik & Eikås, 2010, s. 70-71). En stor organisasjon som NAV har rutiner for hvordan en arbeider og å endre disse rutineene vil ta tid. Derimot var det en veileder ved samme kontor var mer åpen for å prøve ut denne måten å organisere seg på.

''Det jeg ser når en jobber med sosialstønad er at vedtaksskrivingen kan ta ganske mye tid, og dermed en stor del av kapasiteten. Det er enkelte brukere som leverer inn ganske mange søknader også bruker du tiden din på det for du skal besvare og det skal være korrekt. Så jeg tror at hvis en hadde hatt egne veiledere som skriver vedtak så hadde en i hvert fall kunne sikre at det er en viss oppfølging til de andre. Av og til vil oppfølgingen forsvinne for en må faktisk bare skrive vedtak omtrent. Men samtidig så er det noe med frykten for å miste kontakten med brukerne, for vedtaket skal jo være nært knyttet opp mot situasjonen som brukeren er i, og da kan det bli problematisk hvis du ikke har så tett kontakt med de. Så det er ikke et enkelt svar på dette, men jeg tenker at det kanskje er verdt et forsøk.'' (Veileder B)

Denne diskusjonen som er belyst ovenfor med disse to måtene å organisere arbeidet på, enten skille ut økonomien, eller at samme veileder har ansvar for både oppfølging og økonomi, kan ses opp mot bestiller-utfører modellen som er presentert i teorikapittelet. Det viktigste kjennetegnet ved denne modellen er at det opprettes et skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestiller) og tjenesteproduksjon (utfører) (Kommunenenes Sentralforbund, 2004, s. 17-18). Bestilleren kan i dette tilfellet være den som arbeider i økonomiteamet og som fatter vedtak ut i fra sosialtjenesteloven. I vedtaket som blir produsert fremkommer det hvilken stønad brukeren har rett på, opplysninger om bruker og eventuelle vilkår som må være utført for at utbetaling av stønad kan finne sted. Videre blir da den veilederen som har ansvar for oppfølging av ungdommen utfører. Denne veilederen har kontakt med ungdommen og skal bistå ungdommen i å utføre det som er satt som vilkår i vedtaket.

Det ble vist i studien til Ramsdal og Hansen (2005, s. 142) at en tolkning av bestiller-utfører modellen, som bygger på mer samarbeid mellom bestiller og utfører gjør at denne måten å organisere seg på vil være mye mer suksessfullt. Mine funn fra informantene fra kontor A, som har trekk fra denne modellen, fortalte at det var et godt samarbeid mellom oppfølgingsveilederne og de i økonomiteamet, slik at vedtaket som ble produsert reflekterer ungdommens faktiske situasjon og hva som reelt kan forventes at ungdommen skal gjennomføre.

6.2.4 Generalistmodell eller spesialistmodell

I kapittel 2 som omhandlet NAV som organisasjon ble det skrevet om generalistmodell og spesialistmodell. Generalistmodell innebærer at en skal kunne litt om alt. Spesialistmodellen viser til at en spesialiserer seg innen en ytelse. Kontor A følger en spesialistmodell ved at de har opprettet en egen ungdomsavdeling, men innad i avdelingen kan det diskuteres om de følger en mer generalistiskmodell ved at økonomien er skilt ut og de arbeider etter innsatsbehov. Dette vil si at en veileder kan ha brukere som mottar sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger eller dagpenger. Informantene fra dette kontoret la stor vekt på at alle ungdom skulle ha lik oppfølging uavhengig av hvilken ytelse de fikk.

Kontor B følger også en spesialistmodell ved at de har opprettet en egen ungdomsavdeling. Dette kontoret er i tillegg delt inn etter ytelse. Som veileder jobber du for eksempel enten med de ungdommene som mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger. Det kan dermed sies at dette kontoret også følger en spesialistmodell innad i avdelingen. Ved at veilederne bare jobber med en ytelse og dermed blir de eksperter på sitt felt.

I denne sammenhengen kan en også se en stor forskjell mellom disse kontorene. Det ene kontoret er organisert etter innsatsbehov og vil dermed ha ungdommer som mottar ulike ytelser. Det andre kontoret er delt inn etter ytelse, som vil si at alle ”deres” ungdommer mottar samme ytelse. Ut i fra mine data virket likevel ikke denne forskjellen å ha noen innvirkning på hvordan NAV-kontorene verken prioriterer eller arbeider med ungdommene. Selv om disse to NAV-kontorene har noen organisatoriske forskjeller trakk samtlige av informantene frem at oppfølging er oppfølging uansett hvilke behov og ytelse ungdommen har. Målet er å få ungdommene ut i arbeid og/eller utdanning. En leder beskrev det slik:

”Jeg er opptatt av at oppfølging er oppfølging. Uansett hvilken ytelse du har så er det oppfølging vi skal ha fokus på. Slik at vi kan få ungdommene ut i en form for arbeid eller aktivitet, sånn at de skal klare seg videre i livet.” (Leder B)

6.2.5 Oppsummering

Opprettelsen av egne ungdomsavdelinger viser i mine data å ha vært utelukkende positivt for måten de ansatte jobber på og hvordan de nå kan fokusere på ungdom. Det ble også belyst ulike hindringer når det kom til organiseringen som er presentert ovenfor. Det ble belyst at selve organiseringen kan skape utfordringer i arbeid med ungdom og vanskeliggjøre oppgaven som veilederne har med å skulle bistå ungdom til å kunne klare seg selv. Aktivitetsplikten som ble innført 01.01.17 kan ses på som en ny organisatorisk endring. Fra 01.01.17 skulle alle ungdom bli stilt krav til, noe som naturligvis fører til endringer i måten veilederne arbeider på. I neste del skal jeg se på hvordan aktivitetsplikten har påvirket arbeidet og hindringer den har ført med seg.

6.3 Hvilken betydning har aktivitetsplikten hatt i arbeid med ungdom?

Aktivitetsplikten ble innført 01.01.17 og det ble en plikt at det skulle stilles krav om aktivitet mot å få utbetalt økonomisk sosialhjelp. Loven har før dette åpnet opp for at NAV-kontor "kan" stille krav om aktivitet og dette har vært mest vanlig på store NAV-kontor (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014, s. 122). Etter innføringen om at det nå er en plikt om å stille krav om aktivitet kan en se på aktivitetsplikten som en av de viktigste rammene veiledere har rundt arbeid med ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp. Samtlige av mine informanter inkludert avdelingslederne og NAV-lederne var positive til innførelsen av aktivitetsplikten og mente at aktivitetsplikten kan bidra til at veiledere tenker mer arbeidsrettet ovenfor ungdommene. En leder beskrev det slik: "Det gjør at vi kan være strenge i vurderingene våre og få de til å møte". Flere informanter trakk frem viktigheten av å være i en form for aktivitet og det ble av flere lagt vekt på at de ikke mente at noen hadde godt av å bare gå hjemme.

"Jeg tror ikke folk har godt av å sitte hjemme alene og ikke ha noen ting. De trenger noe å gå til. De er unge og avstanden til arbeidslivet blir bare større og større hvis vi ikke sikrer at de er i en aktivitet." (Veileder A)

En leder fortalte også om at det ikke skal mye til før det kan bli vesentlig vanskeligere å komme seg tilbake i jobb. Om ungdommene snur døgnet er det vanskelig å komme inn i normal rytme igjen, og derfor er det viktig med aktivitetsplikten:

''Jeg tenker at aktivitetsplikten er kjempepositivt. Det er kjempeviktig for ungdommer og ikke bli sittende hjemme. Det skal bare en sommer, 3 måneder, til før de snur døgnnet og da er det enda vanskeligere å komme seg i jobb.'' (Leder B)

En leder ved det ene kontoret fortalte om hvor viktig det var for mennesker å oppleve mening i hverdagen, og reflekterte rundt at vi mennesker ønsker å ha noe å gå til og at noen stiller krav:

''Jeg tenker at det er veldig viktig for alle mennesker, og kanskje spesielt de unge, å oppleve mening i hverdagen. (...) Jeg tror at dette er en fornuftig måte å tenke på. Jeg tror at vi mennesker er litt sånn satt sammen at vi liker å bli stilt krav til.'' (Leder B)

6.3.1 Skille ut de som trenger sosialhjelp

Det ble også trukket frem at aktivitetsplikten virker som et virkemiddel for å skille ut hvem som virkelig har behov for sosialhjelp og de som egentlig kan klare selv å skaffe seg en jobb, eller forsørge seg på andre måter. En veileder beskrev det slik:

''Jeg hadde en ungdom som jeg stilte krav om aktivitet til som bodde hjemme hos foreldrene sine. Hvis han måtte møte en plass jevnlig så orket han ikke å søke om sosialhjelp. Det var tydelig at han kunne få seg en helgejobb en annen plass, som plutselig ble mer attraktivt når det ble stilt krav om aktiviteter.'' (Veileder B)

En annen veileder skildret noe av den samme problemstillingen som den ovenfor. Ungdomsmiljøet i denne kommunen er lite og informasjon sprer seg fort i dette miljøet. Veilederen reflekterte rundt problemstillingen om det ryktes at en kan komme på NAV og søke sosialhjelp, og dermed være hjemme å spille og sove så vil flere gjøre det. Når det dermed er innført aktivitetsplikt kan det ha motsatt effekt.

''Jeg tror aktivitetsplikten vil bidra til at kanskje ungdom prøver litt ekstra for å bli i skolesystemet når de hører fra andre at det blir stilt krav til de på NAV.'' (Veileder B)

Ut i fra dette kan en også se på aktivitetsplikten som et forebyggende tiltak for å hindre at ungdom faller ut fra skole eller arbeidslivet, når alternativet ikke er å sitte hjemme. Dette kan

også ses opp mot det forebyggende arbeidet NAV har satt i gang ovenfor ungdom. Dette arbeidet skal bidra til at ungdom ikke havner utenfor og blir mottakere av sosialhjelp og gjengangere i systemet (NAV, 2013). Det kan også tenkes at aktivitetsplikten kan bidra til at sosialhjelpen blir brukt som det siste sikkerhetsnettet i velferdsstaten, som den er tiltenkt ved at den siler ut de som egentlig er i stand til å forsørge seg på egenhånd (Sosialtjenesteloven, 2009).

6.3.2 Kartlegging av ungdommens behov

Det har også vist seg at aktivitetsplikten kan brukes som grunnlag for kartlegging av ungdommen når det kommer til hva en mestrer og eventuelt hva en trenger hjelp til. Dette vises også igjen i undersøkelsen til Kane & Kähler-Olsen (2015, s. 279) hvor informantene deres forklarte at aktivitet ikke bare var et mål, men at det også fungerte som en måte å se ressurser eventuelle utfordringer ungdommen har. En av informantene fortalte at flere av brukerne slet med rusproblematikk, noe som kunne gjøre det utfordrende å møte opp og være i en aktivitet. Denne veilederen fortalte om en bruker med denne type problematikk som ikke klarte å møte på den aktiviteten han skulle, dette gjorde at veileder fikk mulighet til å komme nærmere inn på hvorfor han ikke klarte å møte.

''(...) han klarte ikke å fullføre, men det er jo en måte å komme i posisjon til de på og snakke om hvorfor det ikke fungerte, og deretter få mulighet til å snakke om behandling.'' (Veileder B)

I dette ligger det at aktivitetsplikten også kan bidra til at en raskere kan få avklart hva som er ungdommens behov.

6.3.3 Redusering av stønad

På en annen side kom det frem flere utfordringer ved aktivitetsplikten. Lovendringen som kom når aktivitetsplikten ble innført åpnet samtidig opp for at stønaden som er knyttet til sosialhjelpsvedtaket kunne bli redusert dersom ungdommene ikke fulgte kravene som var satt (Sosialtjenesteloven, 2016). Flere av informantene mine fra begge kontorene reflekterte rundt det å trekke ungdommene når de ikke møtte opp eller gjennomførte det de skulle. Det var ingen utbredt praksis å trekke ungdommene i stønad bare for å trekke dem.

Dette sammenfaller også med en undersøkelse gjennomført av Proba samfunnsanalyse i 2013, hvor flertallet av alle NAV-kontor ikke satt i gang reaksjoner slik som å redusere stønad dersom ikke kravene for aktivitet ble fulgt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014, s. 122). Mine informanter fortalte at det ofte ble brukt reduisering i stønad i de tilfellene en ønsket å komme i kontakt med ungdommen, og dermed få en dialog om hva som var situasjonen og hvordan den kunne bedres.

''Målet er aldri å bare stenge de på penger og ikke gi de penger, men det er et virkemiddel til på en måte å røyke de ut og få de til å møte. For når pengene ikke kommer så møter de.''

(Leder A)

En annen veileder reflekterte også over selve muligheten til å redusere ungdommene i stønad, ved å gi dem mindre penger og om hvordan ungdommer tenker. Noen ungdommer kan virke bekymringsløse og ikke se på en reduksjon i stønad som noe som påvirker dem vesentlig.

''Det ligger et ris bak speilet med at en skal få mindre penger, men for noen så er de ikke skrudd sammen sånn at det med å få mindre penger gjør at de, hvis vi tenker og tror at bare å si at nå skal du gå der eller så får du mindre penger, at vi tror at det gjør at folk møter opp og får livet sitt på skinner, så er det jo ikke sånt. Noen av ungdommene lever veldig her og nå, om de da får mindre penger en dag så bekymrer de seg ikke for morgendagen likevel. Så da har det jo ikke den effekten som vi tenkte at det skulle ha. Og det er jo litt interessant, om hvorfor det er sånt, og hvorfor tror vi da at det er viktig å trekke de?'' (Veileder A)

6.3.4 Hensiktsmessige og tilstrekkelige aktiviteter

En forskjell mellom disse kontorene var at kontor A allerede hadde et kommunalt tiltak spesielt for ungdom hvor de kunne være for å få oppfølging i forhold til arbeidssøking og lignende. Bekymringen her har vært at dette tiltaket ikke passer for alle og at det er fare for at det blir brukt som et ''oppholdssted'' for ungdommene. Kontor B hadde også et kommunalt tiltak, men dette tiltaket var for alle som mottok sosialhjelp og ikke bare ungdommene. I tillegg kom det også frem at det hadde vært noe problemer med at det var rusmiddelmissbrukere på dette tiltaket og at det dermed var en terskel for veiledere å sende ungdommer her.

Dette viser at de to kontorene har hatt et noe ulikt utgangspunkt da aktivitetsplikten ble innført. Kontor A hadde en plass de kunne henvise ungdom, mens kontor B måtte starte litt fra begynnelsen. Flere av mine informanter pekte på viktigheten av at aktivitetene som tilbys ungdommene skal være hensiktsmessige, slik at ikke tiltak blir brukt som ”oppholdssted” for ungdommer.

”I perioder synes jeg nok at aktivitetsplikten har vært brukt for mye som et oppholdssted, som ikke nødvendigvis har vært så nyttig.” (veileder A)

”Selve aktivitetsplikten er ikke en utfordring, men det at vi ikke har hensiktsmessige aktiviteter for den enkelte er.” (Veileder A)

I proposisjonen som Arbeids- og sosialdepartementet (2014, s. 127) la frem hvor forslaget om aktivitetsplikten ble presentert, ble det tillagt stor betydning at aktivitetene skal være meningsfulle og hensiktsmessige for ungdommen. Dette kan peke på en spenning mellom teori og praksis. At alle ungdommer som mottar sosialhjelp skal være i en meningsfull aktivitet høres fint ut, men med så mange ungdommer som mottar sosialhjelp er det nærmest umulig å finne en meningsfull aktivitet for hver enkelt.

En annen utfordring ved innføringen av aktivitetsplikten var i følge informantene mine mangelen på nok aktiviteter. Arbeids- og sosialdepartementet (2014, s. 129) peker på at ungdom ikke kan få unntak fra å delta i aktivitet med begrunnelse i at kommunen ikke har tilstrekkelig aktivitetstilbud. En kan stille spørsmål ved hvordan dette dilemmaet skal løses. Flere veiledere fra kontor B fortalte om utfordringene med at de ikke fikk på plass de tilbudene de ønsket når aktivitetsplikten ble innført. Det fantes allerede et kommunalt tiltak, men dette tiltaket var for alle og ikke spesielt tilpasset ungdom. Flere informanter fra dette kontoret uttrykte bekymring og ønsket ikke å henvise ungdommer hit da det var problemer med rus der.

”Det har vært mer ”hvor skal vi gjøre av ungdommene”, vi har jo hatt et kommunalt tiltak over lengre tid, men det har vært varierende. Det har vært mye rus og psykiatri og vi har vegret oss litt for å sende ungdommene der for vi er redde for at de kanskje skal bli rekruttert i andre miljøer.” (Leder B)

Kontor A hadde allerede opprettet et kommunalt tiltak for ungdom hvor de skulle møte og drive med ulike former for aktiviteter. Utfordringen her var også at de ikke hadde tilstrekkelige aktiviteter å velge mellom.

''Vi har jo et tilbud, men det er jo gjerne et tilbud som ikke passer alle.'' (Veileder A).

En kan stille seg undrende til at en gjennomfører en slik lovendring som plikter kommuner til å stille krav om aktivitet til ungdom under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp, når kommunene sliter med å kunne finne hensiktsmessige og tilstrekkelig aktivitetstilbud. Kane & Kähler-Olsen (2015, s. 273) peker også på at deres informanter belyser utfordringen med å ha tilstrekkelige og hensiktsmessige aktiviteter for ungdom. Aktiviteten som tilbys bør være et resultat av oppfølging og kartlegging av ungdommen, og ikke at en tilbyr en aktivitet fordi det er pålagt (Kane & Kähler-Olsen, 2015, s. 275). Pålegget om at kommunen ''skal'' sette vilkår mot at en mottar økonomisk sosialhjelp gir dem lite spillerom. Om de har hensiktsmessige aktiviteter eller ikke så skal alle ungdommer som mottar sosialhjelp bli stilt krav til. En kan da stille spørsmål ved hvor hensiktsmessige disse aktivitetene blir. Den ene veilederen beskrev lovendringen slik:

''Plutselig så kom lovendringen, nå er det aktivitetsplikt for alle under 30 år. Kjempeflott det, men det lar seg ikke gjennomføre i praksis. Så jeg tenker at vi burde hatt det mer klart til den lovendringen kom. At vi burde fått mer midler, eller det burde vært opprettet flere tilbud. Så jeg tenker at det absolutt ikke har vært godt nok.'' (Veileder B)

Praktiseringen av aktivitetsplikten kan ses opp mot det Lipsky beskriver som det ene arbeidsvilkåret til bakkebyråkrater som omhandler relasjonen til brukerne. De brukerne som veilederne har kontakt med har måtte oppsøke hjelp på grunn av at de er i en situasjon som gjør at de er nødt til det, med dette får bakkebyråkraten, veilederen ved NAV-kontoret, mye makt ved at brukeren ofte er avhengig av NAV (Lipsky, 1980, s. 54-57). De ungdommene som mottar sosialhjelp gjennom NAV har ofte ingen andre muligheter til å få inntekt, de er i en situasjon som tilsier at de trenger økonomisk støtte til mat, bolig og lignende og de blir dermed avhengig av NAV og å oppfylle deres vilkår for å motta dette. Ved innføringen av aktivitetsplikten og at ungdom skal stilles krav til for å motta sosialhjelp og at veiledere kan redusere stønad dersom ikke vilkårene blir fulgt, gir naturligvis veiledere mye makt. Ungdom som er i en vanskelig livssituasjon hvor sosialhjelp ofte er siste utvei for å få penger er nødt til

å følge de vilkårene som blir fulgt. Dette kan også bli problematisk i det mine data viser at det er mangel på hensiktsmessige tiltak og aktiviteter for ungdom.

Dette kan igjen ses videre opp mot det Lipsky beskriver som uklare mål. Er målet til offentlig velferd å sikre inntekt eller å redusere avhengigheten av det offentlige? (Lipsky, 1980, s. 40). Som mine data viser er veilederne bekymret over at det ikke finnes tilstrekkelige eller hensiktsmessige aktiviteter. Om en ungdom da blir gående på et tiltak bare for å kunne motta stønad til å klare seg i hverdagen, men som ikke vil øke deres arbeidsevne eller mulighet til å komme ut i jobb på noen måte kan dette ses opp mot det som beskrives som uklare mål. For eksempel så sikrer en inntekt til ungdom ved at ungdommen fyller vilkår om å møte opp på en aktivitet og mottar dermed sosialhjelp. Derimot reduserer en ikke avhengigheten av det offentlige om ikke aktiviteten som stilles som vilkår er hensiktsmessig og bringer med seg noe nyttig for ungdommen.

6.3.5 Oppsummering

Aktivitetsplikten kan tolkes og benyttes på flere måter og praktiseres i ulike former. Oppsummert kan en si at mange av de veilederne jeg intervjuet har fått mer fokus på å tenke arbeidsrettet og at ungdom bør være i aktivitet. Det kom også frem at det ene kontoret hadde praktisert en form for aktivitetsplikt lenge før den ble lovfestet og dermed hadde et tilbud til ungdom stående klart. Det andre kontoret derimot har brukt det første året etter at aktivitetsplikten ble innført på å starte opp aktiviteter for ungdom. Som en konsekvens av dette ble det uttrykt bekymring fra to veiledere over at fremdeles gikk mange ungdom uten aktivitet. Som nevnt er aktivitetsplikten en av de viktigste rammene for arbeid med ungdom. Hvordan NAV-ansatte arbeider med ungdom styres også av hvordan kontorene er organisert, som er drøftet tidligere i oppgaven. I neste, og som også er siste del, skal jeg gå dypere inn i *hvordan* de arbeider med ungdom da aktivitetsplikten bare er en del av rammene rundt arbeidet. Det tar også opp refleksjoner om hvordan de *ønsker* å arbeide, dersom de var løsrevet fra organisasjonen som de arbeider i.

6.4 Hvilke metoder brukes for å følge opp ungdom?

Oppfølgingen som gis til ungdom utgjør en stor del av hvordan de arbeider med ungdom. I denne delen blir det presentert både noe om hvilken oppfølging som tilbys, konkret hvordan de jobber med ungdom, men også hvordan de *ønsker* å jobbe med ungdom dersom veilederne sto fritt til å bestemme selv.

§ 17 i sosialtjenesteloven (2009) regulerer kommunens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning.

''Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.''

Denne paragrafen beskriver en av de viktigste oppgavene til et NAV-kontor. Poenget med denne er å kunne bistå i å løse sosiale problemer, og å hindre at nye problemer oppstår. NAV-kontoret skal vurdere behovet til den enkelte og gi tett, individuell og helhetlig oppfølging ut i fra dette. Bruker skal, gjennom hjelp fra NAV-kontoret, styrkes til å kunne mestre sin egen livssituasjon (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). En kan dermed si at mye av den oppfølgingen som foregår på NAV-kontoret har hjemmel i § 17 i sosialtjenesteloven.

6.4.1 Hvilken oppfølging gis?

Samtlige av mine informanter forklarte at alle ungdommene som tar kontakt skal bli kartlagt og at det skal prioriteres å sette av tid til denne kartleggingen. De fleste informantene mine syntes å bruke et eget kartleggingsskjema. På denne måten forsøkte de å sikre at ungdommene får et tilbud som kan passe for dem.

''Jeg bruker et skjema til kartleggingen. Her spør jeg om sivilstatus, bosituasjon, utdanning, helse, arbeidserfaring, økonomi, gjeld, døgnrytme, ernæring, bevegelse og lignende. Jeg har faste ting jeg går gjennom. Videre vurderer jeg om det er noe opplysning, råd og veiledning som skal gis, eller eventuelt om det er noen andre som må kontaktes.'' (Veileder B)

''Når de kommer inn så setter vi av en time til kartlegging og den pleier jeg å ha sammen med den statlige på arbeid for å få den beste kartleggingen. Etter den kartleggings samtalen så får vi et bilde i forhold til hvem denne brukeren er og hva denne brukeren trenger.'' (Veileder B)

En leder ved det ene kontoret beskrev også det samme med viktigheten av kartlegging. Det er viktig med tidlig kartlegging og at fokuset bør være på alle mulighetene ungdommen har:

''Jeg tenker det er viktig å møte de der de er. Kartlegge så tidlig som mulig og få frem hva muligheter de har. Ha fokus på at det er uendelige muligheter hvis en klarer å finne ut hva den enkelte vil.'' (Leder B)

Det kom også frem at de i utgangspunktet kan tilby oppfølging som rommer veldig mye, det finnes ikke noen klare begrensninger på hva de kan gjøre. Det som derimot begrenser dette er kapasiteten de har.

''Vi kan gjøre ganske mye så lenge vi har kapasitet. Så jeg føler at den oppfølgingen vi gir er veldig utbredt. Tror ikke det er noen klare skiller mellom ''det gjør vi og det gjør vi ikke'' Det er alt etter som, individuelle behov, så følger vi de opp etter hva de trenger og hva vi har kapasitet til.'' (Veileder B)

Videre vektlegges det også av flere at tid til å følge opp, tett individuell oppfølging, at oppfølging tilpasses behovet til bruker og tilgjengelighet regnes som viktig for å få til en god oppfølging av ungdommen:

''Nå har vi jo et ganske fornuftig antall brukere vi følger opp per veileder, som gjør at vi klarer å komme i posisjon til ungdommene og sette av nok tid til de. Vi driver en del med gruppeoppfølging. Når de kommer inn i en gruppe så ser vi tidlig om det er noen som trenger noe mer. Så jeg føler at vi klarer å fange opp det meste av behov og gruppene gjør jo at vi kan konsentrere oss mer om de som trenger den tette individuelle oppfølgingen tidlig.'' (Veileder A)

''Oppfølgingen er jo individuell etter hva den enkelte har behov for. Så vi prøver å tilpasse oss til den enkelte. Så er det også ganske mange muligheter for å være kreativ hvis det er behov for det.'' (Veileder A)

''Mot disse ungdommene så er det å være tilgjengelig kjempeviktig. Vi må møte de på deres arenaer. Og det å ha tid nok til å snakke med de er viktig.'' (Leder A)

Mine funn om hva som regnes som viktig i oppfølging av ungdom sammenfaller i stor grad med tidligere forskning på dette området. Strand et al. (2015, s. 37-45) trekker frem nok tid til oppfølging, tett oppfølging, behov for å gjøre ungdom klar for arbeid, realitetsorientering og motivering som viktig i oppfølging av ungdom. Rambøll (2009, s. 13) finner også at tett individuell oppfølging, individuell tilrettelegging og å tenke helhetlig er viktige suksessfaktorer i arbeid med ungdom.

Flesteparten av mine informanter forteller at oppfølgingen avhenger av hvilke behov den enkelte bruker har og at oppfølgingen må tilpasses etter dette. Dette kan ses opp mot profesjonsbyråkratiet og bakkebyråkratiet hvor de ansatte i begge disse organisasjonstypene bruker skjønn i sin arbeidshverdag for å ta avgjørelser (jf. Kapittel 4). I møte med ungdommen må veilederne bruke skjønn for å vurdere hvilke behov ungdommen har og hvilken oppfølging som kan ha best nytte for den enkelte. Som nevnt i teorikapittelet beskriver Adler og Asquith (1981 i Djupvik & Eikås, 2010, s. 74) to typer skjønn, administrativt- og profesjonelt skjønn. I utøvelsen av oppfølging av ungdom må bakkebyråkratene bruke administrativt skjønn for å vurdere hva ungdommene kan ha rett til samtidig må de anvende sitt profesjonelle skjønn som kan være verdier og lignende knyttet til egen profesjon. Som nevnt innledningsvis skal sosialarbeidere ha solidaritet med utsatte grupper og arbeide for rettferdighet. Videre kan dette også ses opp mot det som beskrives som et problemområde i et profesjonsbyråkrati. Ved at de ansatte har stor frihet og baserer mye av sitt arbeid på skjønnsbaserte vurderinger er det ingen sikkerhet knyttet til at dette anses å være en god vurdering (Djupvik & Eikås, 2010, s. 70-71).

6.4.2 Ønsket oppfølging

På spørsmål om hvordan informantene ønsket å arbeide med ungdom dersom de stod fritt til å velge selv, kom det mange interessante svar og refleksjoner.

''Ønsket å hatt en mer friere rolle. Vi har fått en noe friere rolle etter vi ble ungdomsavdeling, men det skal ikke legges skjul på at det er ganske mange saker. Dette gjør det vanskelig når en skal ut av huset. Det tar mye tid. Jeg kunne ønske at vi hadde en

miljøarbeider på huset som hadde en mer standby rolle, som kunne følge de til legen hvis det var der det stoppet opp.'' (Veileder B)

En annen veileder reflekterte over noe av det samme som utsagnet ovenfor om å kunne ha en friere rolle og kunne møte ungdom der de er, og ikke alltid på NAV-kontoret:

''Jeg ønsker å kunne være mer tett på de og i større grad møte de der de er og der de skal. Altså ut i bedrifter og arbeidsplasser. Føler at vi er litt låst til NAV-kontoret.'' (Veileder A)

En annen veileder fortalte om ønsket om å kunne bruke en generalistmodell og dermed kunne mer om alt som NAV kan tilby, og ikke bare det som vedkommende direkte arbeider med. Videre tas det også opp ønsket om å ha mer aktiviteter som ungdom kan starte opp i med en gang:

''Jeg tenker kanskje at det optimale hadde vært å hatt kompetanse på alle områder, alle fagområder, kanskje litt sånn generalistmodell. Men jeg tror nok ikke det blir sånn her uansett. Jeg kunne ønske at vi hadde mer tilbud om aktivitet fra dag 1. Nå må de gjerne gå å vente i alt fra 4 uker opp til 3 måneder.'' (Veileder B)

Flere veiledere ønsket å kunne ha tiltak å tilby med en gang det var et behov for det, og å ha den tiden en trenger til å følge opp ungdommen:

''Det å kunne lage individuelt tilpassede planer for den enkelte og at de tiltakene vi trenger er tilgjengelige når vi trenger det. Det å ha den tiden du trenger.'' (Veileder A)

Dette med å ha tiltak tilgjengelige når det trengs og ønsket om å få kortere ventelister vises også igjen i studien til Rambøll (2009, s. 17). Her trekkes det frem betydningen av å unngå lange ventelister på tiltak. Dette for å unngå passivitet blant ungdommene og at de kommer raskt ut i en aktivitet.

En veileder trakk frem ønsket om å kunne følge opp alle ungdommene selv og ikke være avhengig av å måtte ha eksterne oppfølgingstiltak. Dette viser også igjen i rapporten til Frøyland et al. (2016, s. 121) hvor flere av NAV-kontorene de har sett på delegerer en del av oppfølging ut til andre tiltaksarrangører for å kunne sikre tett og individuell oppfølging.

Det som vises i denne delen om hvordan veiledere ønsket å kunne arbeide med ungdom, dersom de står fritt til å velge, kan ses opp mot det spenningsfeltet som bakkebyråkrater står i. Bakkebyråkrater befinner seg ofte i et spenningsfelt mellom brukere og normer fra egen profesjon og organisasjonen de jobber i (Djupvik & Eikås, 2010, s. 78-79). Veilederne er de som står nærmest ungdommene og har den daglige kontakten. Det er dermed de som oftest vil inneha en større forståelse av hva disse ungdommene har behov for. Flere veiledere trakk frem ønsket om å kunne løsrive seg mer fra kontoret. På den andre siden står organisasjonen de jobber i med en del papirarbeid og en arbeidsmengde som vanskeliggjør at veiledere får arbeidet med ungdommen slik de ser kunne vært hensiktsmessig.

Til slutt følger her en refleksjon av den ene lederen om holdningene til ungdommene og hva som er viktig å tenke når en arbeider med ungdom:

''Vi må prøve å opprettholde håpet hos de, og få de unge til å tro at de kan komme seg i jobb. Men det er noe med tenkingen og holdningene at vi av og til gir litt opp. Vi kan slenge ut ''nei det går ikke, det er ikke håp for han eller hun i jobb''. Det har vi ikke lov til å tenke. Vi må ha den holdningen at det er arbeid som er målet, i en eller annen form.'' (Leder B)

7. Avslutning

I dette avsluttende kapittelet skal jeg sammenfatte de viktigste funnene fra min studie ut i fra problemstillingen og forskningsspørsmålene mine. Avslutningsvis kommer noen refleksjoner jeg har gjort meg underveis og i etterkant av arbeidet med denne oppgaven.

7.1 Hovedfunn

Hensikten med denne oppgaven har vært å belyse problemstillingen min som ble presentert i kapittel 1:

''Hvordan forvalter NAV-kontor arbeidet med ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp?''

Videre satt jeg opp fire forskningsspørsmål som skulle belyse hvordan NAV forvalter arbeidet med ungdom. Disse spørsmålene omhandlet utfordringer i arbeid med ungdom, om organisering har noen betydning, hvordan innføringen av aktivitetsplikten har påvirket arbeidet og hvilke konkrete oppfølgingsmetoder som blir brukt. I denne avsluttende delen skal jeg gå gjennom disse fire forskningsspørsmålene for å se hvordan oppgaven har belyst problemstillingen, sammen med noen refleksjoner jeg har gjort meg underveis i arbeidet.

7.1.1 Utfordringer i arbeid med ungdom

Det ble belyst utfordringer både i møte med den enkelte ungdommen og i det arbeidet veilederen gjør for ungdommen. Det som ble trukket frem som utfordrende i møtet med selve ungdommen var blant annet at de kunne oppleves som lite realitetsorienterte og at veilederne dermed måtte bruke tid på å forklare hvilke reelle muligheter de hadde og hjelpe de til å finne ut hvor de skulle starte. Videre ble det fremhevet at ungdommene ofte var usikre på hva de egentlig ville og at de hadde mindre livserfaring enn de eldre. En problematikk som flere informanter trakk frem var dette med dataspill. En del av ungdommene spilte dataspill til langt på natt og på denne måten snudde døgnet. Dette førte igjen til at de ikke klarte å møte opp til avtalt tid, og det ble vanskelig for veilederne å møte dem. Det ble også belyst at ungdom oppleves som at de har det mer travelt enn andre brukergrupper. En annen utfordring som samtlige av mine informanter tok opp var at de opplevde å ha lite tid og ressurser i arbeidet med ungdom. De hadde mange ungdommer og få veiledere. Her kan en se et

spenningsfelt mellom offentlig satsing på ungdom og det faktiske arbeidet med ungdom. En kan stille spørsmål ved hvorfor veiledere opplever det som utfordrende å ha nok tid til å følge opp ungdommene når dette skal være en brukergruppe som skal prioriteres, og som ledere og lignende sier blir prioritert.

7.1.2 Betydning av organisering

For det første var alle mine informanter fornøyde med at det var opprettet en egen ungdomsavdeling på de to NAV-kontorene. Mine informanter mente at ungdommene nå ble mer sett og at det var blitt mer fokus på ungdommene som egen brukergruppe, og ikke som en del av ”alle andre”. Opprettelsen av egen ungdomsavdelingen ble også trukket frem som viktig for å kunne prioritere ungdom i NAV. En utfordring i hvordan selve NAV er organisert gikk på at flere ungdommer kunne oppleve å ha flere veiledere på en gang. Dette opplevdes som forvirrende for ungdommen og kan ses på som en hindring for å få til et godt samarbeid mellom ungdom og veileder. Dersom det blir for mye fokus på hvilken veileder en skal snakke med kan selve oppfølgingen forsvinne i å bare finne frem til ”rett” veileder. Videre hadde det ene kontoret skilt ut økonomien fra oppfølgingen. Det som er interessant her er at det kontoret som ikke hadde en slik ordning ikke ønsket en slik organisering, men likevel var alle enige om at økonomien var noe som tok mye tid og fokus.

7.1.3 Hvordan har aktivitetsplikten påvirket

Mine informanter var alle positive til innføringen av aktivitetsplikten i form av at ungdom ikke har godt av å sitte hjemme og at det er viktig å ha noe som kan oppleves som meningsfullt i hverdagen. Innføringen av aktivitetsplikten skal i utgangspunktet være en hjelp for ungdom til å komme seg over i utdanning eller arbeid. Det ble vist at aktivitetsplikten kunne fungere som en måte å se hvem som egentlig hadde behov for sosialhjelp. Ettersom veilederne nå stiller krav til ungdommen var det flere ungdom som ikke lengre ønsket å motta sosialhjelp. Noe som kan tyde på at de hadde andre muligheter til å skaffe seg inntekt. En kan da spørre seg om aktivitetsplikten også ble innført som et virkemiddel for å gjøre sosialhjelp mindre ”attraktivt” for ungdom. Aktivitetsplikten fører likevel med en del utfordringer som gjør at det å utføre den i praksis blir problematisk. Om ungdommene skulle få mindre penger dersom de ikke fulgte opp med den aktiviteten de skulle ble også tatt opp av flere veiledere. Inntrykket er at ikke mange veiledere reduserer stønaden til ungdommen. Ofte har de

sammensatte problemer og det er andre ting som spiller inn i hvorfor de ikke klarer å gjennomføre aktivitetsplikten. Likevel kan det oppleves som en ”tom trussel” for ungdommene dersom det ikke gis noen konsekvenser. På en annen side var det en veileder som tok opp dette med at om ungdommer får mindre penger så blir de ikke bekymret av den grunn. Denne problemstillingen er interessant og kan tenkes å være en vanskelig utfordring for veiledere for hvordan de skal løse dette i hver enkelt sak. Den største bekymringen fra veilederne mot aktivitetsplikten var at aktivitetene skal være hensiktsmessige og de skal ha tilstrekkelige aktiviteter. Ingen av informantene mine så ut til å være fornøyd med utvalget av aktiviteter de hadde å tilby og det var ofte ventelister. Her vises nok et spenningsfelt mellom teori og praksis. Hvordan skal en kunne tilby hensiktsmessige aktiviteter om kommunene rett og slett ikke kan tilby dette?

7.1.4 Hvilke oppfølgingsmetoder blir brukt i arbeid med ungdom

Det som ble mest vektlagt i denne sammenheng var fokuset på kartlegging. Samtlige informanter fortalte om viktigheten av å få til en god kartlegging, slik at en kan sikre god oppfølging. Det ble også trukket frem at de har lite begrensninger i hva slags oppfølging de kan tilby. De har mulighet til å styre sin egen arbeidshverdag og være med på det som ungdommen trenger, dersom de har kapasitet. Som det er vist til flere ganger tidligere i oppgaven er mangel på tid en stor utfordring. Tett individuell oppfølging og tilgjengelighet blir også vist å være viktig i oppfølgingen av ungdom. Videre reflekterte mine informanter over hvordan de ønsket å følge opp ungdom dersom de selv kunne velge og hadde uendelig av tid og ressurser. Her kom det frem at flere ønsket å kunne være mer ute av NAV-kontoret. De ønsket å kunne møte ungdommen der de var, slik at ikke alltid ungdommen måtte komme bort på NAV-kontoret. Flere veiledere ønsket også å kunne ha tiltak og aktiviteter tilgjengelig når de trengte det, og ikke minst ha nok aktiviteter.

7.1.5 Oppsummering av hovedfunn

Gjennom oppgaven er det blitt belyst flere forhold som kan påvirke arbeidet med ungdom som utføres av NAV. Det er vist gjennom oppgaven at det er noen utfordringer som skiller seg ut for denne brukergruppen, som vanskeliggjør dette arbeidet. I og med at NAV er en stor organisasjon vil mangel på ressurser i form av tid og få ansatte påvirke arbeidet med ungdom i stor grad. Mine data tyder på at om et NAV-kontor velger å organisere seg etter

innsatsbehov eller hvilke ytelse veilederne arbeider med har mindre betydning for hvordan det arbeides med ungdom. Slik jeg ser det, er det at NAV er en stor og byråkratisk organisasjon og om en organiserer seg i egen ungdomsavdeling, som påvirker hvordan arbeidet utføres.

Innføring av aktivitetsplikten fører til at veilederne har begynt å jobbe mer arbeidsrettet i følge dem selv. Dermed er det blitt påpekt at aktivitetsplikten slik den var tiltenkt har vært vanskelig å få til i praksis. Skal en bare sette krav fordi det er en ny lov uavhengig av hvor nyttig det er for ungdommen? I selve oppfølgingsmetodene var det kartlegging som ble mest vektlagt, og viktigheten av en god kartlegging. På spørsmål om hvordan de ønsket å kunne tilnærme seg ungdom var det å ha mer tid og ha tiltak tilgjengelige som ble vektlagt.

For å prøve å gi et svar på problemstillingen kan en si at NAV hovedsakelig forvalter arbeidet med ungdom ved at de er en sterkt prioritert brukergruppe. Jeg har inntrykk av at begge disse to NAV-kontorene ønsker å utvikle seg og prøve å finne frem til de beste løsningene for ungdommene. Det er opprettet egne ungdomsavdelinger som bidrar til å øke fokuset på ungdommen. Aktivitetsplikten ble innført for at ungdom skulle oppleve en meningsfull hverdag ved å ha en aktivitet å gå til, som igjen kan bidra til at de kommer seg ut i det ordinære arbeidsmarkedet eller i utdanning.

Videre vil jeg si at arbeidet med ungdom først og fremst blir forvaltet av bakkebyråkratene i ungdomsavdelingene. Det er de som har kontakt med ungdommen og ansvar for oppfølgingen. Alle mine informanter hadde en genuin interesse av å arbeide med ungdom og dette arbeidet var tydelig viktig for dem. Derimot har denne oppgaven vist at det er flere ting som påvirker hvordan NAV forvalter sitt arbeid mot ungdom og at det er en del utfordringer som veilederne møter på i sin arbeidshverdag.

7.2 Avsluttende refleksjoner

Den umiddelbare tanken jeg sitter igjen med er at ungdom er en gruppe som det må fortsette å satses på. Arbeid med ungdom er et veldig komplekst tema, og NAV er en stor og byråkratisk organisasjon. Når en da skal slå disse to sammen byr det på flere utfordringer, som en ikke enkelt finner svar på. Alle de fire delene jeg var innom i analysedelen: utfordringer, organisering, aktivitetsplikten og oppfølgingsmetoder kunne nok blitt gjort om til fire ulike oppgaver. Jeg valgte likevel å gå innom alle fire delene for å få en bred forståelse av hvordan

NAV-kontor arbeider med ungdom. Det som likevel kunne vært interessant for videre forskning hadde vært å tatt et dypere dykk ned i en av de fire delene.

Jeg gikk inn i dette arbeidet med en tanke om at det ville være mange flere forskjeller mellom kontorene enn hva jeg faktisk fant. På forhånd var jeg klar over en del av de organisatoriske forskjellene, men jeg trodde dette ville ha en større innvirkning på arbeidet med ungdom. De tankene jeg sitter igjen med er at selv om organisering og måter å arbeide på er forskjellige, er målet det samme. Alle mine informanter ønsker å jobbe med ungdom, forbedre deres livssituasjon og hjelpe dem til å klare seg selv.

Selv om mine informanter ønsket å hjelpe ungdom tenker jeg at NAV fortsatt har en lang vei å gå. Det er en offentlig satsing mot ungdom og de avdelingslederne og NAV-lederne jeg intervjuet ønsket alle å fortsette å prioritere ungdom og forbedre dette arbeidet. De var alle enige om at denne brukergruppen var en av de viktigste i NAV. Likevel finnes det mange utfordringer i dette arbeidet. Gjennom oppgaven har jeg blitt spesielt oppmerksom på at avstanden mellom den lovfestede aktivitetsplikten, garantiordningene og den sterke offentlige satsingen mot ungdom og den faktiske gjennomføringen av dette arbeidet av bakkebyråkrater på NAV, virker å være for stor.

8. Kilder

- Andreassen, T. A. & Fossestøl, K. (Red.). (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Fossestøl, K. (2011). Innledning – organisasjonsendring som velferdsreform. I T. A. Andreassen & K. Fossestøl (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring i som velferdsreform* (s. 13-27). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2018. (Rundskriv A-1/17). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-117--statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2018/id2582510/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2014). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. (Prop. 39 L 2014-2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/17b37405feca4028a1ea5c83f68809b4/no/pdfs/prp201420150039000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*. Hentet fra https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav;cmsnavno_JSESSIONID=1FXIDKKwUdQzSWeNmDUc1U#kapittel-fire-individuelle-tjenester
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a*. Hentet fra <https://www.nav.no/Arbeid/attachment/269927>
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (Red.). (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2011). Interne markeder – fokus på bestiller-utfører-modellen. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (s. 106-119). Oslo: Universitetsforlaget.
- Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Fellesorganisasjonen. (2002). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. [Brosjyre]
- Frøyland, K. (2012). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområdet*. (AFI-rapport 20/2012) Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Inkludering-av-ungdom-i-skole-eller-arbeid>
- Frøyland, K & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. (AFI-rapport 1/2014) Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Inkludering-av-ungdom-i-skole-eller-arbeid-2>
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. & Fossetøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. (AFI-rapport 2016:01) Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Sosialt-arbeid-og-oppfoelging-av-utsatt-ungdom-i-NAV>
- Grebstad, U. B. & Hetland, A. (2014). Uføretrygd og sosialhjelp – to ulike formål. *Tidsskrift for levekår og livsstil*, 28(5), 47-54. Hentet fra https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp/_attachment/212558?ts=14aca091300

- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 12(4), 262-291. Hentet fra https://www.idunn.no/tidsskrift_for_erstatningsrett_forsikringsrett_og_velferdsrett/2015/04/aktivitetsplikt_for_sosialhjelpsmottakere_har_lovgiveren
- Kommunenes Sentralforbund. (2004) *Bestiller-utfører-organisering i pleie og omsorgssektoren – en veileder*. Sandvika: Agenda Utredning og Utvikling AS. Hentet fra http://www.ks.no/contentassets/09d8f2de6e0d451ca9cf0c7decce07b5/2344_034022_samlet-webutgave-veileder-bum-rev270404.pdf
- Lipsky, M. (1980). *Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maximova-Mentzoni, T. & Frøyland, K. (2016). *Oppfølging av ungdom i NAV. Tipshefte med forskningsbaserte anbefalinger*. (AFI-rapport 2016:01a) Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Oppfoelging-av-ungdom-i-NAV>
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341. Hentet fra http://www.jstor.org/stable/2630506?seq=2#page_scan_tab_contents
- Nansen, F. (u.å.) *Ungdom*. Hentet fra <http://www.ordtak.no/sitat.php?id=3134>
- NAV. (2013). *Innsats overfor utsatt ungdom*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/innsats-overfor-utsatt-ungdom>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen m.v. av 16 juni 2006 nr. 20. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Rambøll (2009) *Kartlegging av ungdomstiltak*. Oslo: NAV Drift og utvikling.

- Ramsdal, H. & Hansen, G. V. (2005). Om sirkelens kvadratur. Psykisk helsearbeid møter bestiller- utførerorganisasjonen. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 2(2.), 134-148.
Hentet fra
https://www.idunn.no/file/pdf/33203816/om_sirkelens_kvadratur_psykisk_helsearbeid_moter_bestiller-utførerorganisas.pdf
- Regjeringen. (2017a). *Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>
- Regjeringen. (2017b). *Sosialhjelp*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/id570200/>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2011). Unge sosialhjelpsmottakere – utenfor og umotiverte. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring i som velferdsreform* (s. 106-126). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ringdal, K. (2014) *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, 3. Utgave, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet : Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen m.v. av 18 desember 2009 nr. 131. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Økonomisk sosialhjelp*. Hentet fra
<https://www.ssb.no/soshjelpk>

Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. (Fafo-rapport 2015:41). Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2015/20446.pdf>

Tønseth, H. (2015). *Unge menn mest avhengige av sosialhjelp som inntekt*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/unge-menn-mest-avhengige-av-sosialhjelp-som-inntekt>

Østbye, H., Helland, K., Knapskog, K. & Larsen, L. O. (2013). *Metodebok for mediefag* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ”Arbeidsmåter i sosialtjenesten ovenfor ungdom”

Bakgrunn og formål

Jeg studerer Master i sosiologi og sosialt arbeid ved Universitetet i Agder, og skal i den forbindelse levere inn masteroppgave. Formålet med studien er å finne ut mer om hvordan ansatte arbeider med ungdom i ungdomsavdelingen som mottar sosialhjelp, og i hvilken grad denne brukergruppen blir prioritert på de ulike NAV-kontorene. Videre ønsker jeg også å se på hvordan organiseringen av ungdomsavdelingen kan være forskjellig da sosialhjelpen er kommunal. Det er altså hvordan de aktuelle NAV-kontorene arbeider med ungdom som mottar sosialhjelp som er fokuset i prosjektet. Jeg skal fokusere på to NAV-kontor i to nabokommuner.

Jeg ønsker å intervju ansatte i ungdomsavdelingen som jobber med økonomisk sosialhjelp ved disse to NAV-kontorene. Det er ønskelig med to - fire ansatte fra hvert kontor som har god kjennskap til arbeidet ved ungdomsavdelingen. Dette for å belyse hvordan det jobbes mot ungdom i denne gruppen.

I tillegg ønsker jeg å intervju NAV-leder og avdelingsleder for ungdomsavdeling i begge kommunene. Dette for å få mer innsikt i hvordan ungdom som mottar sosialhjelp blir prioritert i de aktuelle kommunene, og hvordan det jobbes med denne målgruppen på ett overordnet nivå.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å la seg intervju. Det vil bli benyttet lydopptak og intervjuene vil ha en varighet på ca 45 minutter – 1 time.

Spørsmålene til ansatte i ungdomsavdelingen ved NAV-Kontor vil omhandle: organisering av ungdomsteamet ved det aktuelle NAV-kontoret, oppfølging av ungdom, aktivitetsplikten og eventuelle samarbeid med andre NAV-kontor.

Spørsmålene til avdelingsleder for ungdomsavdelingen og NAV-leder vil omhandle: oppfølging av denne brukergruppen, aktivitetsplikten og eventuelt samarbeid med andre kommuner.

Det er viktig å påpeke at intervjuene ikke skal omhandle 3. personer, altså ikke spesifikke personer. Jeg er bare opptatt av generelle arbeidsmåter ved NAV-kontoret og ansattes erfaringer rundt dette.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil bare være student og veileder som har tilgang til personopplysninger. De som intervjues skal anonymiseres på en slik måte at det ikke er mulig for andre å kjenne igjen deltakerne i studien. Det vil ikke bli brukt navn i oppgaven, eller hvilke NAV-kontor det gjelder. Informantene kalles ”informant 1, 2, 3, og 4..” i oppgaven.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.06.18. Lydopptak, notater, navnelister og lignende vil bli slettet etter prosjektslutt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Julie Dagsland på mail: jdagsland@gmail.com. Veileder for denne studien er Anne Marie Støkken, mail: anne.m.stokken@uia.no.

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD



Anne Marie Støkken
Serviceboks 422
4604 KRISTIANSAND S

Vår dato: 13.11.2017

Vår ref: 56795 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 25.10.2017.
Meldingen gjelder prosjektet:

56795	Arbeidsmåter i sosialtjenesten ovenfor ungdom.
Behandlingsansvarlig	Universitetet i Agder, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Anne Marie Støkken
Student	Julie Dagsland

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Universitetet i Agder sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Universitetet i Agder er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for [informasjonsskriv](#).

Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 01.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Sri Tenden Myklebust

Kontaktperson: Sri Tenden Myklebust tlf: 55 58 22 68 / Sri.Myklebust@nsd.no

Vedlegg 3: Intervjuguide til NAV-leder og avdelingsleder for ungdomsavdeling

Intervjuguide/temaliste for intervju

- Personalialia:
 - Hvor lenge har du jobbet i NAV?
 - Har du jobbet i andre avdelinger av NAV før?
 - Hvilken yrkesbakgrunn har du?
- Oppfølging av ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp:
 - Hva slags betydning mener du at det har hatt å opprette egen ungdomsavdeling?
 - Er det blitt mer fokus/tid til å arbeide spesifikt mot ungdom?
 - Hvilke tanker har du om organiseringen av ungdomsavdelingen? – har du tanker om hvordan det kunne vært gjort annerledes?
 - Hva tenker du er gode måter å arbeide på mot denne brukergruppen?
 - Mye fokus på ungdom i media og ungdomsgarantier i NAV. Hvordan blir denne brukergruppen prioritert på dette kontoret og i NAV generelt?
 - Tilbys de ansatte i ungdomsavdelingen som jobber med sosialhjelp egne kurs som er relevante for denne brukergruppen?
 - Har dere opplevd at flere eller færre ungdommer oppsøker NAV kontoret og søker om økonomisk sosialhjelp?
 - I hvilken grad opplever de ansatte som jobber med denne gruppen spesielle problemer eller utfordringer?
 - Hvilken betydning tror du at skillet mellom kommunale ytelser og statlige ytelser kan ha for denne brukergruppen?
- Aktivitetsplikten:
 - Aktivitetsplikt for ungdom under 30 år som mottar sosialhjelp ble innført 01.01.17. Hva slags praktiske konsekvenser har det hatt?
 - Hvordan praktiseres aktivitetsplikten?
 - Når kom dere i gang? Hvorfor tok det eventuelt lengre tid?
 - Hvordan vurderer du aktivitetsplikten?
 - Hvordan tror du det påvirker hverdagen til de ansatte som jobber med sosialhjelp?
- Har du oversikt over hvor mange ungdom som mottar sosialhjelp? Og eventuelt hvordan ser dette tallet ut i forholdt til tidligere år?

Har du noe du vil tilføye avslutningsvis?

Vedlegg 4: Intervjuguide til ansatte i ungdomsavdeling

Intervjuguide/temaliste for intervju

- Hvor lenge har du jobbet i NAV?
- Har du jobbet i andre avdelinger av NAV før?
- Hvilken yrkesbakgrunn har du?

- Organisering av ungdomsavdelingen:
 - Hvordan er ungdomsavdelingen organisert?
 - Hvor mange ansatte er dere?
 - Hvilke tanker har du om den organiseringen dere har nå? – hva tenker du kunne vært annerledes?
 - Hva slags betydning har det hatt å opprette egen ungdomsavdeling?
 - hva slags betydning mener du at skillet mellom kommunale ytelser og statlige ytelser kan ha for denne brukergruppen?

- Oppfølging av ungdom som mottar sosialhjelp:
 - Kan du si noe generelt om oppfølging dere tilbyr?
 - Hvordan vil du si at ressursene du har for å gjennomføre en god kartlegging og helhetsvurdering av den enkelte ungdommen er?
 - Er det noe som oppleves som mer utfordrende med å arbeide med denne brukergruppen, kontra andre brukergrupper?
 - I hvilken grad har opprettelsen av egne ungdomsavdelinger påvirket måten du jobber på?
 - Hvordan oppleves samarbeidet innad på kontoret med de statlige ansatte i ungdomsavdelingen?
 - I hvilken grad opplever du en økning av antall ungdom som søker sosialhjelp? Hvilke tanker har du om dette?
 - Hvordan ønsker du å jobbe med ungdom?
 - Hvordan kan ting forbedres fra hvordan de er i dag?

- Aktivitetsplikten:
 - Hvilke tanker har du om aktivitetsplikten? Og hvilke erfaringer har du med den?
 - Hvordan praktiseres aktivitetsplikten på dette kontoret?
 - Hvordan vurderer du utøvelsen av aktivitetsplikten? Eventuelle tanker om andre utøvelser?
 - I hvor stor grad påvirker den din arbeidshverdag?

Har du noe du vil tilføye avslutningsvis?