

Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene

Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018

Lars Inge Terum & Talieh Sadeghi

Skriftserie 2019 nr 6

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene

**Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på
arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018**

Lars Inge Terum & Talieh Sadeghi

Oslo 2019

CC-BY-SA OsloMet – storbyuniversitetet

OsloMet Skriftserie 2019 nr 6

ISSN 2535-6984 (trykt)

ISSN 2535-6992 (online)

ISBN 978-82-8364-192-9 (trykt)

ISBN 978-82-8364-193-6 (online)

OsloMet – storbyuniversitetet

Læringscenter og bibliotek,

Skriftserien

St. Olavs plass 4,

0130 Oslo,

Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:

Postboks 4, St. Olavs plass

0130 Oslo

Trykket hos Byråservice

Trykket på Scandia 2000 white, 80 gram på materiesider/200 gram på coveret

Forord

Da NAV-kontorene ble etablerte i perioden 2006-2009 bestod de i hovedsak av tidligere medarbeidere fra arbeids- trygde og sosialkontorene. Rekrutteringspolitikken til de tre tidligere etatene preget således sammensetningen av medarbeidere ved de nye NAV-kontorene. Etter hvert har NAV utviklet sin egen rekrutterings- og kompetansepolitikk. Nye medarbeidere har kommet til og kvalifisering skjer ikke bare ved universiteter og høyskoler, men også knyttet til arbeidet i NAV. Nå er det ca. 11000 årsverk ved NAV-kontorene, som årlig har om lag 7 millioner brukerbesøk. Medarbeidernes kompetanse er viktig for både brukererfaringene, forvaltningspraksis og arbeidsinkluderingen.

Rapporten undersøker endringer og variasjoner i medarbeidernes utdanningsbakgrunn og læringen som har skjedd ved NAV-kontorene. I lys av dette analyserer vi hvordan opplevd kompetanse og kvaliteten på arbeidet henger sammen med utdanningsbakgrunn og trekk ved arbeidsplassen. Analysene er baserte på tre surveyundersøkelser, gjennomført ved de samme kontorene i 2011, 2015 og 2018.¹

Rapporten er del av prosjektene «Endringer i utdanning og kompetanse ved lokalkontorene i NAV» og «Mellom inntektssikring og aktivering: trygdepolitikkenes legitimitet, iverksetting og virkninger (TREfF-2)». Det første prosjektet har mottatt økonomisk støtte (2,5 månedersverk) fra FoU-midlene til Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens «TREfF-2 prosjektet» har vært finansiert gjennom VAM-programmet i Norges forskningsråd. Dataene som brukes ble samlet inn gjennom «TREfF-2 prosjektet» (2016-2019) og forløperen «TREfF-prosjektet» (2010-2015).

¹ Det har vært noen endringer i kontorstrukturen i perioden, primært ved at kontor har blitt slått sammen.

Gode kollegaer og samarbeidspartnere har lest tidligere versjoner av rapporten. Stor takk til Tone Alm Andreassen, Silje B. Fekjær, Knut Fossetøl, Tone Liodden og Jens-Cristian Smeby, alle OsloMet og til Per Inge Langeng og Thorgeir Hernes, Arbeids- og velferdsdirektoratet. Deres innspill og kommentarer har gjort rapporten bedre, klarere og viktigere, men de har selvsagt ikke ansvar for eventuelle mangler ved rapporten.

Rapporten innledes med et forholdsvis omfattende sammendrag, som også inkluderer forfatternes sammenfattende vurderinger av funnene.

Oslo, 2. juli 2019

Lars Inge Terum

prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og vurderinger	8
1. Innledning	19
2. Velferdsreformer og kompetanse	23
2.1. NAV-reformen.....	24
2.2. Arbeidsplasslæring.....	31
2.3. Kompetanse og kvalitet.....	33
3. Metode og data	35
3.1. Utvalget.....	35
3.2. Spørreskjemaene.....	38
3.3. Datainnsamlingen.....	38
3.4. Dataanalyse.....	39
4. Utdanningsbakgrunn	42
4.1. Utdanningsnivå.....	42
4.2. Utdanningstype.....	47
4.3. Arbeidsoppgaver og utdanningstype.....	51
4.4. Sosialarbeiderne.....	57
5. Arbeidsplasslæring	66
5.1. Tilstrekkelig opplæring.....	66
5.2. Opplæringsmetoder.....	69
6. Kompetanse og kvalitet	73
6.1. Opplevd kompetanse.....	73
6.2. Kvaliteten på eget arbeid.....	84
Litteraturliste	95
Vedlegg	102

Tabeller

Tabell 3.1 Noen generelle egenskaper ved utvalgene.....	36
Tabell 4.1 Prosentandel medarbeiderne ved NAV-kontor fordelt på utdanningsnivå i 2011, 2015 og 2018.	43
Tabell 4.2 Andel av medarbeiderne som har erfaring fra de tidligere etatene i 2011, 2015 og 2018. Prosent.....	44
Tabell 4.3 Prosentandel kommunalt og statlig tilsatte medarbeidere ved NAV-kontor fordelt på utdanningsnivå i 2011, 2015 og 2018.....	46
Tabell 4.4 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2011, 2015 og 2018 fordelt på de som har sosialarbeiderutdanning, annen høyere utdanning og lavere utdanning. Prosent.	48
Tabell 4.5 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015 og 2018 fordelt på utdanningstype, med spesifisering av utdanningskategorien «annen høyere utdanning». Prosent.	50
Tabell 4.6 Medarbeiderne ved NAV-kontorene 2011 – 2015 – 2018 fordelt på forekomsten av selvrapporterte arbeidsoppgaver. Prosent	52
Tabell 4.7 Utdanningstype og arbeidsområder 2015 og 2018	55
Tabell 4.8 Prosentandel kommunalt og statlig tilsatte medarbeidere etter utdanningstype ved NAV-kontor i 2011, 2015 og 2015.....	58
Tabell 4.9 Ledere ved NAV-kontor i 2015 og 2018 fordelt på utdanning. 61	
Tabell 6.1 Andelen medarbeiderne ved NAV-kontorene i 2015 som sier i hvilken grad får brukt sin kompetanse i sitt daglige arbeid, fordelt på utdanningstype	83
Tabell 6.2 Tilfredshet med kvaliteten på eget arbeid (2015-2018)	86

Figurer

Figur 5.1 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015 etter hva som oppfattes som sentrale opplæringstyper. Gjennomsnittsverdier.....	71
Figur 6.1 Sammenhengen mellom tre opplæringstyper og generell kompetanse for medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015.....	76
Figur 6.2 Sammenheng inkluderingskompetanse (bruker- og markedskompetanse og utdanningsbakgrunn. (2015).....	79

Figur 6.3 Sammenheng inkluderingskompetanse (bruker- og markedskompetanse) og om medarbeideren er tilsatt i statlig eller kommunal stilling. (2015).....	81
Figur 6.4 Andelen medarbeidere som var «godt fornøyde» med kvaliteten av eget arbeid i 2015 og 2018 fordelt på utdanningsbakgrunn. N=1310 (2015), N=1298 (2018)	87
Figur 6.5 Opplevelse av krav, kontroll og støtte hos medarbeiderne ved NAV-kontorene i 2015 og 2018	91
Figur 6.6 Samvariasjon mellom krav, kontroll og støtte og medarbeidernes tilfredshet med kvalitet på eget arbeid i 2018	92

Sammendrag og vurderinger

Dette er en rapport om medarbeiderne ved lokale NAV-kontor. Formålet er dels å beskrive endringer og variasjoner i deres utdanningsbakgrunn (kapittel 4) og dels beskrive omfanget og typen læringsformer på arbeidsplassen (kapittel 5). Vi beskriver så deres vurderinger av egen kompetanse og kvaliteten på arbeidet og analyserer i hvilken grad dette har sammenheng med utdanningsbakgrunn og organisatoriske rammevilkår på arbeidsplassen (kapittel 6).²

I dette sammendraget oppsummerer vi først de viktigste funnene. Deretter vurderer forfatterne analysene og løfter fram noen teoretiske og praktiske implikasjoner av funnene.

Kapittel 3 Metode og data

Rapporten er basert på tre surveyundersøkelser som ble gjennomført ved de samme NAV-kontorene i 2011, 2015 og 2018. Kontorene ligger i kommuner som utgjør et tilfeldig utvalg på 20 prosent av norske kommuner, og omfatter både små, mellomstore og store kontor. Kontor i Oslo inngår ikke i utvalget, men det inkluderer kontor i både Bergen og Trondheim. Det er ca. 1700 respondenter i alle tre undersøkelsene og svarprosenten er høyere enn 50 prosent.

² Data består av surveyundersøkelser fra henholdsvis 2011, 2015 og 2018, som er gjennomført ved de samme 108 kommunene. Mer om dette i kapittel 3.

Kapittel 4 Utdanningsbakgrunn

Flere med høyere utdanning

Utdanningsnivået blant medarbeidere har økt betraktelig fra 2011 til 2018. I 2018 hadde nesten 80 prosent minst bachelorgrad, mot 64 prosent i 2011. Denne endringen har sammenheng med at de nye som rekrutteres i større grad har høyere utdanning og at avgangen har vært størst blant dem med lavere utdanning og erfaring fra a-etat og trygdeetaten.

Utdanningsnivået er generelt høyere i kommunale enn i statlige stillinger, men forskjellen har avtatt. Det blir stadig flere med masterutdanning, og utdanning på dette nivået er mer vanlig i statlige enn i kommunale stillinger. De kommunale stillingene har først og fremst et høyt innslag med bachelorutdanning, og har i hele perioden vært på vel 70 prosent. Det blir mindre vanlig med medarbeidere som har «lavere utdanning», dvs. utdanning under bachelorgrad. Fra 2011 til 2018 ble denne gruppen redusert fra 36 til 21 prosent.

Arbeidsområde og utdanningstype

Selvrapporterte arbeidsoppgaver viser for 2018 at flest medarbeidere var engasjert i «arbeidsrettet brukeroppfølgning» (66 prosent), «sosiale tjenester» (38 prosent), «publikumsmottak» (30 prosent) og «markedsarbeid» (29 prosent).³ Størst endring fra 2011 er at medarbeiderne i mindre grad er involvert i «publikumsmottak», mens de i økende grad er engasjert i «markedsarbeid». Det er videre klare sammenhenger mellom arbeidsområder og utdanningstyper, men sammenhengene endres noe fra 2015 til 2018. «Sosiale tjenester» ytes i økende grad av medarbeidere med «annen høyere utdanning» og

³ Siden den enkelte medarbeider har flere arbeidsoppgaver summerer dette seg mer enn til 100 prosent.

«administrasjon og ledelse» blir i økende grad utført av medarbeidere med økonomisk/administrativ utdanning.

Sosialarbeiderne taper terreng

Selv om andelen med høyere utdanning øker, blir ikke innslaget som har sosialarbeider-utdanning større. Sosialarbeiderne finner vi først og fremst i kommunale stillinger og her har andelen gått ned fra 61 prosent i 2011 til 51 prosent i 2018. Det var også en lavere innstrømming av sosialarbeidere sent i perioden, sammenlignet med tidligere. Det kan tyde på at nedgangen har sammenheng med ny-rekrutteringen, men data kan ikke si om det også har sammenheng med økt avgang. Analysene peker i retning av at nedgangen har sammenheng med at sosialarbeiderne i større grad taper i konkurransen om stillingene, heller enn at de viser mindre interesse for å arbeide ved NAV-kontorene.

Kapittel 5 Arbeidsplasslæring

Når NAV rekrutterer bredt kan opplæring på arbeidsplassen være viktig for å utvikle en felles og organisasjonsspesifikk kompetanse. Bare halvparten av medarbeiderne mener at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring i NAV. Denne oppfatningen varierer ikke med utdanningsbakgrunn. Medarbeiderne rapporterer om at «skulder-til-skulder-opplæring» er den mest vanlige opplæringsmetoden, mens etter- og videreutdanning er den minst vanlige.

Kapittel 6 Kompetanse og kvalitet

Generell kompetanse

Basert på 12 ulike dimensjoner ved arbeidet konstrueres en indeks for «generell kompetanse». Indeksen uttrykker medarbeidernes egne vurderinger av deres samlede kompetanse. Det er her ingen sammenheng mellom medarbeidernes vurdering av generell kompetanse og utdanningsbakgrunn. Det er heller ingen sammenheng mellom rapportert «skulder-til-skulder-opplæring og generell kompetanse. Derimot rapporterer de som i stor grad har gjennomgått opplæringsprogram i regi av NAV at de har bedre generell kompetanse.

Inkluderingskompetanse

I rapporten blir så to av dimensjonene som uttrykker inkluderingskompetanse studert mer inngående: «brukerkompetanse» og «markedskompetanse». Analysene viser at det ikke er forskjell i rapportert «brukerkompetanse» mellom sosialarbeidere og de med annen utdanningsbakgrunn. Derimot rapporterer sosialarbeiderne å ha noe lavere «markedskompetanse» enn sine kollegaer. Også kommunalt tilsatte rapporterer om mindre markedskompetanse enn sine statlige kollegaer.

Relevant kompetanse

«Relevant kompetanse» uttrykker medarbeidernes egne vurderinger av i hvilken grad de får brukt sin kompetanse i det daglige arbeidet. Det er gruppen med «lavere utdanning» som i sterkest grad opplever å ha «relevant kompetanse». Disse har også oftere lang erfaring, særlig fra den tidligere trygdeetaten. Denne gruppen blir nå gradvis erstattet av

medarbeidere som har «annen høyrere utdanning», og som i mindre grad opplever å ha relevant kompetanse.

Kvalitet på arbeid

Medarbeiderne ved NAV-kontorene rapporterer om større tilfredshet med kvaliteten på eget arbeid i 2018, enn i 2015. Opplevelse av kvaliteten på eget arbeid er ikke forbundet med tidligere utdanning, men snarere med organisatoriske rammevilkår, nærmere bestemt opplevelse av krav, kontroll og støtte. Medarbeiderne rapporterer at de fra 2015 til 2018 har mindre arbeidsbelastning, økt kontroll over egen arbeidshverdag og opplever mer sosial støtte fra kollegaer. Det er i 2018 klar sammenheng mellom disse arbeidsbetingelsene og vurderingen av kvaliteten av eget arbeid. De som er mest tilfredse med eget arbeid opplever i mindre grad at arbeidsbelastningen er for stor, samtidig som de i større grad opplever tilfredsstillende handlingsrom i arbeidet og støtte fra ledere og kollegaer. Endring i disse arbeidsbetingelsene kan bidra til å forklare hvorfor medarbeiderne i 2018 i høyere grad er tilfredse med kvaliteten på eget arbeid enn de var i 2015.

Noen sammenfattende vurderinger

Årlig er det om lag 7 millioner besøk ved NAV-kontorene og for disse brukerne er kompetansen til medarbeiderne viktig for kvaliteten på tjenestene. Medarbeidernes kompetanse er også viktig for legitimiteten til denne delen av velferdsstaten. Men hvordan kan så NAV sørge for at medarbeiderne har nødvendig kompetanse?

Grovt sett kan det skje på to måter, dels ved å stille utdanningskrav til dem som rekrutteres til stillingene og dels ved systematisk læring knyttet til arbeidet som utføres. Disse to er ikke gjensidig utelukkende, men de hviler

på litt ulike forestillinger om forholdet mellom spesifikke utdanninger og håndtering av arbeidsoppgaver. Denne rapporten viser at medarbeiderne som rekrutteres til NAV-kontorene i økende grad har høyere utdanning. Nesten 8 av 10 hadde utdanning på bachelornivå eller høyere i 2018. Fra 2011 har innslaget med dem som har kortere utdanning og lang arbeidserfaring gradvis blitt mindre, og de kommende årene vil mange av disse nå aldersgrensen og bli borte ved NAV-kontorene. Samtidig er det disse som i størst grad rapporterer at de får brukt sin kompetanse. Disse har i hovedsak bakgrunn fra de tidligere statlige etatene, og da i størst grad fra trygdeetaten. Gjennom kvalifisering og læring knyttet til konkret oppgaveløsning på arbeidsplassen har de over mange år utviklet en kompetanse som oppleves som særlig relevant for oppgavene ved NAV-kontorene. Forskjellene er rett nok ikke store, men i forhold til gruppen som har «annen høyere utdanning» er den markert, og det er disse som i minst grad sier de får brukt sin kompetanse. Det betyr at den gruppen som i størst grad gir uttrykk for at de får brukt sin kompetanse blir redusert, mens den gruppen som vokser sterkest i minst grad opplever å få brukt sin kompetanse.

Da NAV var i etableringsfasen var det minst to ulike forestillinger om NAV-kontorene som et framtidig arbeidsmarked for sosialarbeidere.

Sosialarbeiderne hadde vært den dominerende yrkesgruppen ved de kommunale sosialkontorene, men spørsmålet nå var om betingelsene for sosialt arbeid ville være til stede ved de nye NAV-kontorene. Noen var skeptiske og argumenterte for at arbeidsrettingen i NAV kunne komme i konflikt med sentrale verdier i sosialt arbeid, mens andre argumenterte for at sosialt arbeid nettopp representerte en kompetanse som ville bli sentral. Sosialarbeiderne burde derfor kjenne sin besøkelsestid og aktivt delta i utviklingen av NAV-kontorene. Denne studien viser at sosialarbeiderne i perioden 2011 til 2018 utgjorde en stadig mindre andel av kommunalt tilsatte og av dem med høyere utdanning. Den viser også at innstrømmingen av nye sosialarbeidere var lavere i siste del av perioden.

Samtidig viser studien at sosialarbeiderne ved NAV-kontorene var mer tilfredse med kvaliteten på eget arbeid i 2018 enn tre år tidligere og dette har sammenheng med at de opplever større tilfredshet med arbeidsforholdene.

Samlet taler det imot at sosialarbeiderne på grunn av faglig misnøye forlater NAV-kontorene eller ikke ønsker å søke ledige stillinger. Det er snarere grunn til å anta at nedgangen har sammenheng med at sosialarbeiderne møter sterkere konkurranse om stillingene. Når oppgavene er mange og forskjellige svekkes bildet av at en utdanning kan dekke alle arbeidsoppgavene. Dette åpner opp for å tenke at flere typer utdanninger og kompetanse er nødvendig og relevant. Om forklaringen på nedgangen i andelen sosialarbeidere er at lederne ved NAV-kontorene i økende grad rekrutterer medarbeidere med andre typer utdanning, vil det på sikt kunne bli en utfordring for sosialarbeiderne.

Mer generelt gir rapporten grunn til å spørre om *hva* som er viktig med høyere utdanning. Et interessant funn er at type høyere utdanning i liten grad samvarierer med kompetanse- og kvalitetsmålene som er brukt. Mer konkret betyr det at de med sosialarbeiderutdanning ikke rapporterer om å ha mer relevant kompetanse eller at kvaliteten på arbeidet er bedre. Dette kan skyldes at de har ulike forestillinger om egen kompetanse og kvaliteten på eget arbeid, men det kan også bety at det utdannings-spesifikke er noe mindre viktig enn vi pleier å forestille oss. Å ha høyere utdanning er viktig fordi det viser dels at en person viser evne til læring ved å ha gjennomført et langt utdanningsløp og dels at de gjennom dette har utviklet analytisk kunnskap og evne til problemløsning. I lys av dette kan det være noe mindre viktig hvilken type høyere utdanning det er snakk om. Med det som utgangspunkt lærer de så ved NAV-kontorene å håndtere de konkrete oppgavene og rutinene. Kvaliteten på tjenestene vil da i stor grad være avhengig av kvaliteten på denne læringen.

Dette utfordrer konvensjonell profesjonstenkning ved at den legger sterk vekt på kvalifiseringen som skjer gjennom grunnutdanninger og at det er nære koblinger mellom utdanningsbakgrunn, arbeidsoppgave og yrkesrolle. På den ene siden utfordrer det synet på hva det er ved profesjonsutdanninger som er spesifikt kvalifiserende og yrkesforberedende. Svært få har studert det, og meningene og oppfatningene er tilsvarende mange. På den annen side utfordrer det den manglende interessen i profesjonsteorien for den læring som skjer på arbeidsplassen og som er del av selve arbeidsprosessene. Interessen for de kritiske betingelsene for læring på arbeidsplassen er generelt for liten – også i NAV.

Arbeidsplassbasert kompetanseutvikling handler i betydelig grad om synet på *ledelse*. Det handler om å legge til rette for å sikre et godt psykososialt arbeidsmiljø, gode arbeidsbetingelser og innovative medarbeiderne. Medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid er i rapporten sterkt relatert til denne type faktorer. Opplevelsen av kvalitet på eget arbeid er sterkt relatert til graden av arbeidsbelastning og de som opplever å få støtte fra kollegaer og ledere vurderer kvaliteten på arbeidet som bedre, og det samme gjør de som opplever å kunne påvirke eget arbeid. Rapporten viser også at medarbeiderne vurderer kvaliteten som bedre i 2018, sammenlignet med tre år tidligere. Dette er positivt. At de i samme periode også *i større grad* opplever støtte fra ledelse og kollegaer og at deres handlingsrom er blitt større og at arbeidsbelastningen har blitt *mindre*, er viktig og interessant.

Studier fra andre områder løfter fram lederens sentrale betydning for læring i arbeidslivet (Eraut 2012). Dette fordi læring på arbeidsplassen nettopp er avhengig av både organiseringen av arbeidet og av relasjonene mellom roller og personer. Her spiller lederne en nøkkelrolle i det å skape et klima som ser at arbeid og læring opptrer som to sider av samme sak. Det er ikke bare snakk om å få arbeidet gjort, det er også snakk om å løse

oppgavene på en bedre måte i dag, enn i går. Derfor trengs ledere som ikke bare *forstår* hva som er kritiske betingelser for å skape et lærende miljø, men som også evner å legge til rette for at så skjer. Ambisjonene om å gjøre NAV-kontorene til lærende organisasjoner handler om å skape rom for lokalt entreprenørskap og innovasjon, men også evne til å samhandle med andre sektorer (Bay, Breit, Fossestøl, Grødem & Terum 2015). Det reiser spørsmål om kommunene og i arbeids- og velferdsdirektoratet i tilstrekkelig grad er opptatt av å sikre god ledelse ved NAV-kontorene.

Halvparten av medarbeiderne rapporterer at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre arbeidsoppgavene i NAV. Det er positivt. Samtidig indikerer det at NAV har et visst forbedringspotensial. Sett i lys av den brede rekrutteringspolitikken kan det gi grunn til ettertanke at såpass mange medarbeidere erfarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i NAV. Selv om medarbeiderne i økende grad vurderer kvaliteten på eget arbeid som god, finnes det også evalueringsrapporter som påpeker mangler både ved forvaltningen av ytelsene og oppfølgingen av brukerne. I lys av det siste kan det være grunn til å stille spørsmål om NAV i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg implikasjonene av sin egen rekrutteringspolitikk.

Både erfaringer og forskning fra andre områder og funn i denne rapporten peker i retning av å satse sterkere på arbeidsplassbasert kompetanseutvikling. Det handler om å satse på opplæringsprogrammer og målbevisst tilrettelegging av arbeidet med sikte på å bedre kvaliteten, men framfor alt handler det om at NAV-kontorene har ledere som har et bredt blikk på læring på arbeidsplassen. Et hovedfunn i denne rapporten er at arbeidsplasslæring og organisatoriske rammevilkår viser klare sammenhenger med utfallsmålene som her er brukt. Det kan selvfølgelig innvendes at de subjektive kompetanse- og kvalitetsmålene, som er benyttet i denne rapporten, ikke fanger opp «reelle» forskjeller.

Innvendingen kan være at om vi hadde brukt andre kompetanse- og kvalitetsmål, kunne sammenhengene med utdanningsbakgrunn blitt annerledes. Det kan vi selvfølgelig ikke se bort fra. Samtidig er det flere studier som peker i samme retning: Utdanningsbakgrunn varierer i begrenset grad med flere ulike utfallsmål. Mer generelt peker studier på andre områder også at læring og kvalifisering i arbeidslivet kan være viktigere for kompetansen, enn tidligere grunnutdanninger (Caspersen, Havnes og Smeby 2017). I et kompetanseperspektiv kan det derfor være gode grunner til i større grad å rette oppmerksomheten mot arbeidsplasslæringen og den kompetanseutvikling som skjer nært selve arbeidsprosessene.

Samtidig kan ikke kompetanse sees isolert fra virkningene til tiltak og metoder, og en kritikk mot utdanningene har vært at de i for stor grad har hvilt på mer implisitte forestillinger om hva som virker, samt en viss skepsis mot evidensbasert praksis. For NAV-kontorene er det derimot viktig å vite om de metoder og tiltak som settes i verk har den ønskede virkning. Det er ikke vanskelig å forstå denne interessen, men slik kunnskap er krevende å utvikle og høyere utdanning har til nå i liten grad vært en sentral drivkraft på dette området. Utfordringene her er todelt: å sikre at både utdanningene og NAV-kontorene har adekvat og oppdatert kunnskap, samt å holde tiltaks- og metodeoptimismen i sjakk. Kompleksiteten på dette området er stor og det er krevende å bestemme hva som virker. Det gjør at kunnskap om konteksten og rammene for tiltakene blir svært viktig.

1. Innledning

NAV's samfunnsoppdrag er flerfoldig og komplekst (Andreassen og Aars 2015, Bay m. fl. 2015). NAV-kontorene har et bredt spekter av oppgaver og følgelig også yrkesroller. Medarbeiderne skal arbeide opp mot ulike brukergrupper. De har en nøkkelrolle i forvaltningen av ytelser og skal gjennom veiledning og oppfølging bidra til at flere stønadsmottakere kommer i arbeid. Det krever ulike typer kompetanse og siden de fleste NAV-kontor i Norge er forholdsvis små, må den enkelte medarbeider ofte håndtere flere typer oppgaver. Samtidig går utviklingen mot større enheter, bl.a. gjennom kommunesammenslåinger. Det gjør det særlig interessant å undersøke i hvilken grad sammensetningen av medarbeiderne og kompetanse varierer systematisk med kontorstørrelse. Den store utfordringen, uavhengig størrelse, er å sikre kvalitet på ytelser og tjenester.

Hvordan kompetanse og kvalitet best skal sikres, er mer uklart. I profesjonsteorien blir kompetanse gjerne knyttet til at medarbeiderne har gjennomgått kvalifisering og sosialisering i høyere utdanningsinstitusjoner. For de klassiske profesjonene ble det lagt vekt på en klar og sterk sammenheng mellom utdanning og yrkesroller. Bare de med en bestemt formell utdanning kunne inneha bestemte yrkesroller. Kvalifisering i høyere utdanningsinstitusjoner skal sikre både kompetanse og motivasjon til å fylle bestemte yrkesroller (Freidson 2001). Mer generelt blir det også argumentert for at utdannelses-bakgrunn er relatert til både kompetanse og det medarbeidere i frontlinjen gjør (van Berkel & Knies 2018).

Oftest er imidlertid koblingene mellom formell utdanning og yrkesrolle svakere, eller ikke-eksisterende. Da er det mer opp til arbeidsgiverne å bestemme hvem de vil rekruttere. Begrunnelsene kan være at det ikke

finnes utdanninger som er spesielt innrettet mot feltet og/eller at personlige egenskaper og erfaring er viktigere enn formell utdanning.

Arbeidsgiver kan også legge vekt på at kvalifiseringen best skjer på arbeidsplassen. Slik læring på arbeidsplassen kan være mer eller mindre formalisert, og trenger ikke stå i motsetning til grunnkvalifisering i formelle utdanningsinstitusjoner. Den kan ha form av kurs som har klare likhetstrekk med formell utdanning, men den kan også foregå tett knyttet til selve arbeidsprosessen. Jo mer uformelle læringsmetodene er, jo tettere er de ofte knyttet til selve arbeidet, uten å ha *læring* som eksplisitt formål. Målet er snarere å bedre kvaliteten til tjenestene (Caspersen, Havnes og Smeby 2017). I offentlig sektor finnes det mange slags koblinger mellom formelle utdanninger og yrkesroller, og selv om koblingene ofte er forholdsvis løse, har det med velferdsstatens fremvekst i økende grad blitt stilt krav om høyere utdanning (Terum & Smeby 2014). Samtidig blir læring på arbeidsplassen i ulik grad prioritert, like ofte som et supplement til tidligere utdanning, som erstatning for manglende utdanning (Caspersen, Havnes og Smeby 2017).

Lokale NAV-kontor ble gradvis bygd ut i kommunene fra 2006 (Andreassen og Fossetøl 2011). De er etterfølgere av de tidligere arbeids-, trygde- og sosialkontorene. De to første var statlige kontor, det siste kommunalt. Koblingene mellom disse kontorene og utdanningssystemet var svært forskjellige. Fra 1970-tallet hadde det ved sosialkontorene vært en sterk kobling mellom sosionomutdanningen og yrkesrollen som sosialkurator. Forbindelsen var ikke regulert ved autorisasjon, men statlige myndigheter la sterke føringer på at sosialarbeidere skulle prioriteres til stillingene ved sosialkontorene (Terum 1996). På denne måten hadde medarbeiderne i sosialetaten ofte høyere utdanning. Rekrutteringen til trygdekontorene var en annen. De rekrutterte ofte lokalt med få krav til formell utdanning. Trygdekontorene hadde således et større innslag medarbeider med lav formell utdanning, men

etaten drev i betydelig grad med intern opplæring. Veilederne ved arbeidskontorene hadde også i utgangspunktet ofte lav utdanning, men etter hvert ble det mer vanlig å kreve en eller annen form for samfunnsvitenskapelig utdanning, gjerne supplert med etatsintern opplæring (Bay & Hellevik 2002).

En sentral aktivitet ved NAV-kontorene er «arbeidsrettet brukeroppfølging», men dette er en arbeidsoppgave som ikke har hatt en klar kobling til en bestemt utdanning. «Sosiale tjenester» er en annen arbeidsoppgave, som historisk har blitt forbundet med de kommunale sosialkontorene og til sosialarbeiderutdanningene. I den internasjonale litteraturen blir dette oppfattet som både bestemte aktiviteter som flere kan utføre og som aktiviteter som forutsetter bestemte utdanninger. Sosiale tjenester er noe sosialarbeidere yter. Forholdet mellom arbeidsoppgaver og utdanninger ved NAV-kontorene er derfor av stor interesse.

Kunnskapen om hvem som arbeider med hva ved NAV-kontorene er imidlertid mangelfull. Likeså om det skjer endringer i oppgavestruktur og medarbeidernes utdanningsbakgrunn. Dette er interessant i seg selv, men også fordi det blir argumentert for at utdanningsbakgrunn er relatert til kompetanse og det medarbeidere i frontlinjen gjør. Det er også begrenset kunnskap om den opplæringen som skjer knyttet til NAV-kontorene, hvilke omfang den har og hvilke opplæringsmetoder som dominerer. Samlet vet vi også forholdsvis lite om sammenhengene mellom ulike opplæringsformer og kompetanse. Tidligere studier kan tyde på at læring og kvalifisering i arbeidslivet kan være viktigere for kompetansen, enn tidligere grunnutdanninger (Caspersen, Havnes og Smeby 2017).

Rapporten har som formål å beskrive endringer og variasjon i medarbeidernes utdanningsbakgrunn ved NAV-kontorene fra 2011-2018, samt beskrive sammenhengene mellom arbeidsoppgaver og utdanningsbakgrunn. Et underliggende resonnement er at utdanningsbakgrunn, sammen med læring og kvalifisering ved NAV-

kontorene, har stor betydning for kvaliteten på arbeidet og tjenestene. Hvilke omfang har læringen ved NAV-kontorene? Videre, hvor viktig er grunnutdanningen for medarbeidernes opplevde kompetanse og kvalitet på eget arbeid? Vi skal også undersøke hvordan arbeidsbetingelsene, så som arbeidsbelastning, handlingsrom og opplevd støtte fra ledere og kollegaer, henger sammen med medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid.

2. Velferdsreformer og kompetanse

Utdanningseksplasjonen de siste 50 årene har vært et viktig element i reformpolitikken og utbyggingen av velferdsstaten. Utdanningene til velferdsstatens yrker skulle formaliseres, forlenges og gjøres til en del av høyere utdanning. Nye medlemmer i familien «menneskebeholdende profesjoner» kom til. Statlige styresmakter bestemte dimensjoneringen og hadde stor innflytelse over utdanningens innhold og lengde. Ønsket var å standardisere og sikre kvaliteten til utdanningene, for gjennom det å heve kvaliteten til tjenestene. Da for eksempel statlige styresmakter på 1970-tallet ønsket å bygge ut en sosialadministrasjon i kommunene, ble sosionomene en viktig «brekkstang» mot lekmanstradisjonen sterke stilling lokalt. Slik sett kan vi se at velferdsreformer ofte har blitt koblet til bestemte utdanninger (Terum 1996).

Siden tidlig på 1990-tallet har det i alle OECD-land blitt gjennomført velferdsreformer med formål om å bringe flere stønadsmottakere inn på arbeidsmarkedet (Kenworthy 2010). «Aktive» ytelser skulle erstatte «passive», og med rettigheter skulle det følge krav om aktivitet og deltakelse i arbeidsrettede tiltak. Virkemidlene har vært flere, fra å endre tildelings- og utmålingskriteriene til stønadene til å utvikle tiltak og tjenester som skal bidra til å øke overgangen fra stønad til arbeid. Dette har også implikasjoner for organiseringen av forvaltningen og valg av arbeidsmetoder (Molander og Terum 2019). Forestillingen om en «aktiverende velferdsstat» utfordret i Norge forholdet mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten. Ved NAV-kontorene skulle stønadsmottakere møte en helhetlig førstelinjetjeneste med en felles oppfølgingsmetodikk (Andreassen og Fossetøl 2011).

Selv om utfordringene og de politiske ambisjonene er de samme i mange land, varierer likevel institusjonell struktur og grad av integrasjon i arbeids-

og velferdsetatene i Europa. Med NAV-reformen er Norge av de land som har en bred og integrert struktur med en «endørsløsning», der arbeidsmarkeds- og trygdeetatene er samlet, sammen med deler av den kommunale sosialetaten. Sverige derimot, har opprettholdt en tredelt etatsstruktur, mens Danmark og Storbritannia har valgt en smalere «endørsløsning» enn Norge (Minas 2014). NAV-reformen skulle også bidra til å endre kultur, kompetanse og arbeidsmåter (St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 10). En arbeidsmetodikk basert på behovs- og arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner skulle utvikles. Oppmerksomheten skulle vris fra rettigheter, funksjonstap og inntektssikring til aktivitet, ressurser og arbeid (Hernes, Heum og Haavorsen 2010).

2.1. NAV-reformen

Hensikten med «NAV-reformen» var å etablere en felles etat som skulle sikre en mer samordnet innsats (Andreassen og Aars 2015). Samtidig bærer NAV i seg tre ulike etatskulturer og disse har hatt ulike roller og ulik forståelse av arbeidsoppgavens karakter og hvilken kompetanse som er relevant (Andreassen og Fossetøl 2011). De kommunale sosialtjenestene var rettet mot økonomiske behov og sosiale problemer der sosialarbeideren ble oppfattet som en hjelper. Trygdeetaten var rettet mot å vurdere om kriteriene for stønad var oppfylt, der trygdefunksjonæren ble oppfattet som saksbehandler. Arbeidsetaten var rettet mot å hjelpe folk i arbeid, der rollen som veileder var den sentrale (Helgøy m fl 2010). I 2010 hadde mer enn 8 av 10 medarbeidere ved NAV-kontorene erfaring fra en av de tidligere etatene (Fossetøl, Breit og Borg 2014).

Da det i 2009 var etablert NAV-kontor i praktisk talt alle kommuner, bestod disse i hovedsak av tidligere medarbeidere ved arbeids-, trygde- og sosialkontorene. På grunn av avgang og tilgang på nye stillinger ble det

gradvis også rekruttert medarbeidere uten slik etatserfaring. Avgang blir selvfølgelig påvirket av aldersprofilen til medarbeiderne, men også av arbeidsbetingelsene og hvordan de verdsetter arbeidsoppgavene. Rekruttering til stillingene vil være avhengig av både hvilke kompetanse som etterspørres, men også av hvem som oppfatter disse stillingene som faglig interessante. Hvilke kompetanse som arbeidsgivere oppfatter som relevant vil også være avhengig av hvordan arbeidsoppgavene blir forstått. Selv om kjerneoppgavene ligger forholdsvis fast, endres kanskje forståelsen av hva som er relevant kompetanse. På samme tid kan også oppgaveprofilen i noen grad endres ved at noen oppgaver avtar, mens andre øker i omfang. Alt dette legger føringer for sammensetningen av medarbeiderne ved NAV-kontorene.

Partnerskap

NAV-kontorene skulle være reformens kjerne og etableringen av disse innebar et lovpålagt «partnerskap» mellom kommune og stat. Fortsatt ble det operert med et skille mellom statlige og kommunale ytelser, der trygdene var typiske statlige oppgaver, mens sosialhjelpen var en typisk kommunal oppgave⁴. Tilsvarende hadde kontorene både statlig og kommunalt tilsatte, med ulike lønns- og arbeidsbetingelser og ulike datasystemer. Skillet mellom stat og kommune uttrykte også i noen grad ulik oppgaveforståelse og ledelses- og styringskulturer. I de fleste kommuner (94 prosent) var det en felles leder, som oftest var tilsatt i statlig stilling (Ekspertgruppen 2015). I de store bykommunene (bl.a. Oslo og Bergen) har det vært to-delt ledelse, med en kommunal og statlig leder. Flere studier har vist at statlige og kommunale medarbeidere har noe ulik problemforståelse, selv om de arbeider under en felles ledelse (Fossestøl,

⁴ Andre kommunale tjenester som NAV-kontoret har ansvar for, er: Kvalifiseringsprogrammet, Midlertidige botilbud og Individuell plan. Ut over dette inkluderer mange kontor også Introduksjonsprogrammet, Rusoppfølging og bostøtte (Ekspertgruppen 2015, s. 94).

Breit og Borg 2014; Terum, Torsvik og Øverbye 2017). Dette kan ha sammenheng med at rekrutteringspraksis til statlige og kommunale stillinger har vært noe forskjellig, at målgruppene og arbeidsoppgavene er ulike og/eller at styringskulturene har vært forskjellige.

Kompetanseutfordringer⁵

Kjerneoppgavene til NAV-kontorene er forvaltning av ytelser og oppfølging av brukere. Forvaltningen av ytelser skjer gjennom enkeltvedtak og med hjemmel i lover og forskrifter som regulerer borgernes rettigheter og plikter. Lovgiver har i betydelig grad definert hvem som omfattes av ordningen (personkretsen) og hvilke kriterier som skal gi rett til godet og hvilke prosedyrer som skal følges i vurderingene av den enkelte søker. Siden forvaltningen av ytelsene skal hvile på lov og er begrenset til det som følger av lov (Graver 2002, s. 51) kan frontlinjearbeidernes regelansvar i møte med den enkelte borger si noe om deres forvaltningskompetanse.

Oppfølgingen av brukerne med sikte på arbeid er ikke rettslig regulert på samme måte som forvaltningen av ytelser, og er mer basert på at frontlinjearbeiderne har faglig kompetanse om hva som skal til for å gjøre en stønadsmottaker selvforsørget gjennom arbeid. Sentralt vil da være å avklare den enkeltes arbeidsevne. Det fordrer en analyse av både brukeres ressurser og av mulighetene på arbeidsmarkedet. Det involverer vanskelige vurderinger av den enkeltes potensiale og kapasitet, samt kunnskap om arbeidsmarkedet og hvilke krav som stilles i arbeidslivet. I lys av dette er oppgaven å finne fram til strategier og tiltak som best vil fremme overgangen fra stønad til arbeid.

⁵ Kompetanseutfordringene er mer utfyllende drøftet i Sadeghi og Terum, 2019, sidene 327 - 340

De senere årene har det kommet flere tilsyns- og revisjonsrapporter (Helsetilsynet 2015, Helsetilsynet 2017, Riksrevisjonen 2014, Riksrevisjonen 2018, Mandal, Dyrstad, Melby & Midtgård 2016). Ut fra disse er to ting slående; a) at det rettes sterk kritikk mot saksbehandlingen i forvaltningen av ytelsene og b) at det er manglende systematikk og effektivitet i oppfølgingen av brukere.

Rekrutteringsstrategier

I hvilken grad NAV-kontorene har én eller flere rekrutteringsstrategier er et litt åpent spørsmål. Likeså i hvilken grad den skiller seg fra de tidligere etatene. En måte å se det på er at NAV-kontorene generelt har lagt vekt på å rekruttere bredt, med større vekt på utdanningsnivået enn på utdanningstype. Sammenlignet med tidligere a-etat er da forskjellen ikke så stor, men sammenlignet med den kommunale sosialtjenesten er forskjellen mer markert.

En analyse av stillingsannonser i november 2015 viste at det mest vanlige var å søke etter medarbeidere med relevant utdanning på minst bachelornivå, uten nærmere spesifisering av utdanningstype (Andreassen 2017, 145). Stillingsannonsene viste videre en stor bredde i oppgavene, samtidig som det ble lagt vekt på evne til å håndtere en travel arbeidshverdag, preget av omstilling, endring og utvikling. Dette kan tolkes som at ledelsen ved NAV-kontorene mente at oppgavebredden krevde medarbeidere med ulik utdanningsbakgrunn. Stillingsannonsene forteller ikke noe om den faktiske seleksjonen til stillingene og i hvilken grad lederne rekrutterer medarbeidere med bestemte utdanninger til klart definerte yrkesroller.

En annen studie peker på visse nyanser i ledernes syn på ønsket utdanningsbakgrunn, der kommunale NAV-ledere, i tråd med tidligere praksis, i sterkere grad etterspør sosialfaglig kompetanse (Henriksen

2016). Dette kan bety at felles for statlige og kommunale ledere er at begge legger vekt på at medarbeiderne skal ha høyere utdanning, men at kommunale ledere også legger vekt på sosialarbeiderutdanning. Om det ut fra dette er grunnlag for å skille mellom en «statlig» og «kommunal» rekrutteringsstrategi er vanskelig å si, men det kan kanskje tyde på visse forskjeller i rekrutteringen til statlige og kommunale stillinger. Sentralt i denne sammenheng vil være i hvilken grad oppgavene knyttes til sosialfaglig kompetanse og forståelsen av hva som er aktiveringspolitikkenes formål; arbeidsretting eller en bredere aktivitetsorientering.

Sosialarbeiderrollen hadde i utgangspunktet mest slektskap med den bredere aktivitetsrollen. En studie argumenterer for at det alt tidlig skjedde viktige endringer i forståelsen av yrkesrollen i NAV (Helgøy m fl 2013). Veilederrollen ble tydeligere og arbeidsretting fikk økt betydning som koordinerende mål. Forskerne så konturene av en ny veilederrolle som ligger i skjæringspunktet mellom sosialarbeiderrollen og den gamle arbeids-/aktivitetsorienterte veilederrollen i tidligere a-etat: «Det er et klart inntrykk fra intervjuene at også sosialarbeiderne har blitt mer «arbeidsrettet» i sin praksis» (Helgøy m fl 2013). En senere studie ved store NAV-kontor tegner også et nyansert bilde av arbeidsbetingelsene til sosialarbeiderne (Fossestøl, Breit og Borg 2016). Sentralt er sosialt arbeids forståelse av «arbeidsmålsettingen», der forskerne observerte en viss variasjon i hvilken grad den utgjorde en felles referanseramme. Konklusjonen var at dersom den sosialfaglige tilnærmingen i NAV skal kunne styrkes «må det skje ved at sosialfaget i større grad «omfavner» arbeidsmålsettingen (Fossestøl m. fl. 2016, s. xiv).

Lederne er trolig særlig viktige i rekrutteringen etter nye medarbeidere, både fordi deres bakgrunn kan legge føringer på forståelsen av hvilken kompetanse som trengs, og fordi deres institusjonelle forankring kan påvirke rekrutteringsstrategien. I utgangspunktet vet vi at lederne ved

NAV-kontorene oftest (74 prosent) er statlig tilsatt (Ekspertgruppen 2015 s. 103). I den grad det eksisterer en «statlig rekrutteringsstrategi», er det grunn til å vente at utdanningsnivå blir sterkere vektlagt enn utdanningstype. Hva slags konsekvenser kan det i tilfelle få for sosialarbeidernes plass ved NAV-kontorene?

Sosialarbeiderne – to ulike forestillinger

Vurdert i et litt lengre tidsperspektiv er det mulig å identifisere to ulike forestillinger om betingelser for sosialt arbeid i NAV. I en tidlig fase av NAV-reformen ble det argumentert for at sosialfaglige tilnærminger ikke avgrenset seg til den kommunale sosialtjenesten, men at denne kompetansen også ville være viktig for det statlige rehabiliterings- og atferdsområdene (Langeng og Stene 2010). NAV-reformens vektlegging av integrerte og individuelt tilpassede tjenester samsvarte godt med sosialt arbeid. Dette bildet ble forsterket av at det parallelt med NAV-reformen ble etablert et Kvalifiseringsprogram (KVP) rettet mot arbeidsledige med sammensatte problemer (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Dette var i stor grad personer som hadde mottatt sosialhjelp i lengre tid og som trengte omfattende individuell oppfølging. Da programmet ble lansert uttalte NAV-direktør Tor Saglie at det ville kreve «godt gammeldags sosialfaglig arbeid» (Brodtkorb 2017, s. 8). Som et kommunalt tiltak fikk KVP kommunalt tilsatte, som altså var trent til å jobbe sosialfaglig. Deres manglende arbeidsmarkedskompetanse førte også til at «aktivitet» ofte ble viktigere enn «arbeid» (Schafft og Spjelkavik 2012 s. 83). Mer generelt ble det argumentert for at arbeidsoppgavene ved NAV-kontorene ville åpne nye muligheter for sosialfaget, og at sosialarbeiderne derfor burde kjenne sin besøkelsestid og aktivt påvirke utformingen av NAV (Langeng og Stene 2010 s. 283).

En konkurrerende forestilling legger derimot vekt på spenningene mellom sosialt arbeids verdigrunnlag og vekten på arbeidsretting og pliktig aktivering. I den internasjonale litteraturen har det her blitt lagt vekt på at sosialt arbeid, som knyttes til en «social service orientation», kommer i konflikt med utstrakt bruk av aktivitetskrav og sanksjoner (Hasenfeldt 1999). En norsk studie viser at dette perspektivet har stått sterkest blant dem som underviser ved sosialarbeiderutdanningene i Norge (Terum 2014). De uttrykker større skepsis til både aktiveringspolitikkenes formål og virkemidler, enn det sosialarbeiderne ved NAV-kontorene gjør. I pakt med dette har det kommet til uttrykk en bekymring for at sosialt arbeid, forstått som helhetlig og langvarig oppfølgingsarbeid, er vanskelig å få til ved NAV-kontorene (Røysum 2012). Grunnen er at brukerne mangler ikke bare arbeid, men har ofte sammensatte problemer og står langt fra arbeidsmarkedet. Kritikken blir da at arbeidsrettingen blir for «smal» og ikke tar i tilstrekkelig grad hensyn til de komplekse problemene til mange av brukerne. Det er derfor nødvendig med en bredere aktivitetsorientering. Det har også blitt innvendt at rommet for sosialt arbeid i NAV blir begrenset av en byråkratisk logikk, som gjør en praksis basert på sentrale verdier og prinsipper i sosialt arbeid vanskelig (Skjefstad 2013).

FO, som organiserer norske sosialarbeidere, var på et tidlig tidspunkt kritisk til arbeidslinja og arbeidsplikt (Messel 2013). Nyere studier tyder på at lærerne ved sosialarbeiderutdanningene fortsatt er kritiske, men sosialarbeiderne som arbeider i NAV i liten grad deler sine læreres kritiske holdning (Terum 2014). Nå kan det selvsagt innvendes at det siste kan være uttrykk for seleksjon og selvrettferdiggjørelse – at de kritiske sosialarbeiderne ikke søker seg til NAV og/eller har søkt seg bort, og at de som arbeider der tenderer til å rettferdiggjøre sine valg. Vi har ikke kunnskap om hvordan sosialarbeidere som ikke jobber i NAV tenker om arbeidslinja og NAV.

Ut fra dette blir det altså argumentert for at NAV kan by på spennende faglige utfordringer for sosialarbeidere, samtidig som det blir argumentert for at aktiveringsarbeidet i NAV kan komme i spenning/konflikt med sentrale verdier i sosialt arbeid. Vi skal her ikke studere om sosialarbeiderne ser spennende faglige utfordringer i NAV, eller om de snarere styrer unna denne type arbeid. Det vi skal studere er om innslaget med sosialarbeidere har økt, vært stabilt eller blitt redusert i perioden 2011 – 2018. Videre skal vi studere sammenhengene mellom sosialarbeiderutdanning og ulike mål på kompetanse og vurdering av kvaliteten på eget arbeid i NAV.

2.2. Arbeidsplasslæring

Læring og kvalifisering skjer ikke bare gjennom utdanninger lagt til høyskoler og universiteter, det skjer også i arbeidslivet. Læringen på arbeidsplassene har likhetstrekk med det vi tidligere omtalte som «etatsopplæring», men en viktig forskjell er at mens den tradisjonelle etatsopplæringen ofte var rettet mot dem som fra før hadde lite formell utdanning, kan læring på arbeidsplassen også være svært aktuelt for dem med høy formell utdanning. Det viser seg faktisk at de som har formell høyere utdanning oftest rapporterer om at de også deltar i arbeidsplassbasert opplæring (Caspersen, Havnes og Smeby 2017). Det er altså ikke snakk om enten/eller, men både/og. Dette reiser spørsmål om den relative betydningen som tidligere utdanning og kvalifisering på arbeidsplassen har for kompetanse og kvalitet i arbeidet.

Det er mulig å argumentere for at «sekundærkvalifisering», forstått som opplæring på arbeidsplassen, vil være særlig viktig når det er stor variasjon i medarbeidernes utdanningsbakgrunn. Dette fordi arbeidsplasslæringen skal sikre at medarbeiderne motiveres og internaliserer en forståelse av samfunnsoppdraget til NAV, samt behersker

organisasjonsspesifikke kunnskaps- og kompetanseområder. Ut fra en slik logikk skulle en kunne vente at den arbeidsplassbaserte kvalifiseringen ble sterkt vektlagt i NAV. Om vi sammenligner med grunnskolen, som i hovedsak rekrutterer medarbeidere med samme type utdanning, kunne en ha ventet at NAV prioriterte arbeidsplasslæring sterkere. Det ser snarere ut som Utdanningsdirektoratet har utviklet et langt mer omfattende opplæringsprogram for både lærerne og lederne (rektorene) enn det Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet for medarbeiderne ved NAV-kontorene. Selv om det eksisterer både interne opplæringstilbud og videreutdanningskurs ved universiteter og høyskoler som er initiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, så er dette av et beskjedent omfang sammenlignet med grunnskolen. Forskjellene kommer også til uttrykk i tildelingsbrevene fra departementene til de to direktoratene, der kvalifisering og utvikling av kompetansen til medarbeiderne står sentralt overfor grunnskolen, men ikke overfor medarbeiderne i NAV⁶.

Læringen på arbeidsplassen kan være mer eller mindre formalisert og kan både skje i form av formelle opplæringsprogram og mer som en del av arbeidet. Den uformelle læringen knyttet til arbeidet blir ofte ikke forstått som «læring», men snarere som det å gjøre kvaliteten på arbeidet bedre (Caspersen m.fl. 2017). I pakt med dette har det blitt argumentert for å skille mellom lærings- og arbeidsprosesser, der den første har «læring» som eksplisitt formål, mens den andre har «arbeid» som primært formål, men læring er et viktig «by-product» (Eraut 2012). Et viktig poeng er at det som kalles «læringsaktiviteter», som å stille spørsmål, samle informasjon, gi og motta feedback, lære av egne feil, er del av både lærings- og arbeidsprosesser.

Ut fra dette er det empirisk lettere å identifisere aktiviteter som har læring som sitt eksplisitte formål, mens den læringen som foregår nært knyttet til

⁶ Kunnskapsdepartementet: Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2019. Arbeids- og sosialdepartementet: Tildelingsbrev for 2019 (Arbeids- og velferdsdirektoratet).

håndteringen av arbeidsoppgaver kan «gå under radaren» når vi snakker om opplæringsmetoder. Dette er viktig å ha in mente når vi senere skal undersøke i hvilken grad medarbeiderne selv mener de har fått tilstrekkelig opplæring ved NAV-kontorene, og hvilke opplæringsmetoder de har mest erfaring med.

2.3. Kompetanse og kvalitet

Resonnementet i avsnittene over impliserer at det er analytisk krevende å skille klart mellom «læring» og «arbeid». Det kan tale for at det også er viktig å studere kompetanse og medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid. En medarbeiders kompetanse kan forstås som en slags «praktisk syntese» av mange ulike kilder til læring (Grimen 2008).

Kvaliteten på tjenestene er selvfølgelig det viktigste, men den er vanskelig å måle. Vi skal se på faktorer som er relatert til tjenestekvalitet, som kompetanse og kvaliteten på eget arbeid. Her må vi basere oss på medarbeidernes egne vurderinger. Begrepet «kompetanse» kan dekke ulikt innhold. Det er mulig å spørre i hvilken grad medarbeiderne erfarer å få brukt sin kompetanse i det daglige arbeidet, som vil tappe i hvilken grad den erfares som relevant. Det er også mulig å snakke om «generell kompetanse», der målet er å fange opp mange ulike sider ved arbeidsoppgaver og yrkesroller. Motsatt kan vi mer spesifikt snakke om «inkluderingskompetanse», «relasjonskompetanse» og «markedskompetanse».

En antakelse vil være at kompetanse er relatert til kvaliteten på arbeidsprestasjonen. Kvaliteten på arbeidsinnsatsen kan selvfølgelig operasjonaliseres og måles på flere måter. Mest interessant vil det være å få vite om den bidrar til å realisere målene til organisasjonen, men disse er ofte flere og komplekse. Det er både et mål å få stønadsmottakere i

arbeid, men også å behandle dem på en respektfull og korrekt måte og la dem medvirke i utformingen av tiltakene. Vi skal her avgrense oss til å undersøke hvordan medarbeiderne selv vurderer kvaliteten på eget arbeid. Er deres vurdering at kvaliteten har blitt bedre eller verre?

Vi skal også se på faktorer en antar påvirker kompetanse og kvalitet, som utdanningsbakgrunn og opplæring på arbeidsplassen. Det har for eksempel blitt argumentert for at sosialarbeiderutdanningen er særlig relevant for arbeid ved NAV-kontorene. Impliserer det at de også erfarer at deres kompetanse er mer relevant for arbeidet, sammenlignet med andre som har høyere utdanning? Er det slik at sosialarbeidere også er mer tilfredse med kvaliteten på eget arbeid?

Siden kompetanse ikke bare handler om utdanning og opplæring, men også arbeidserfaring og kollegial støtte, griper det individuelle og det organisatoriske inn i hverandre. I hvilken grad samvarierer kvaliteten av eget arbeid med individuelle vs. institusjonelle rammevilkår? Hvilken betydning har organisatoriske rammevilkår, som f.eks. arbeidsbelastning, handlingsrom og kollegial støtte for vurderingen av kvaliteten på arbeidet?

3. Metode og data

Rapporten er basert på tre spørreundersøkelser gjennomført i 2011, 2015 og 2018 i de samme 108 kommunene.⁷ Undersøkelsene ble gjennomført ved Senter for profesjonsstudier.⁸

3.1. Utvalget

Kommunene ble i sin tid trukket fra kommuneregisteret, og er samme kommuner som inngikk i en tilsvarende undersøkelse fra 2004 (Jessen 2005). Utvalget ble til i to trinn, først ble det trukket et tilfeldig utvalg på ca 20 prosent blant kommuner med mindre enn 100 000 innbyggere, deretter ble det trukket et stratifisert utvalg blant fire av de fem største kommunene i Norge (Oslo ble holdt utenfor på grunn av omorganisering, bydelsreform mv). Utvalget består således av små, mellomstore og store kontor, og inkluderer kontor fra Trondheim og Bergen.

De aller fleste kontorene i vårt utvalg har en leder, bare noen få kontor har todelt ledelse, som for eksempel kontorene fra Bergen. Dette gjenspeiler i hovedsak fordelingen mellom kontor med en og todelt ledelse, der 94 prosent av kontorene i 2015 hadde felles ledelse (Ekspertgruppen 2015, s.103). Spørreskjemaene ble sendt til den statlige e-post adressen til alle som arbeider ved NAV-kontorene. Ut fra opplysningene om hvilke

⁷ I 2011 utgjorde de 110 kommuner.

⁸ Undersøkelsene fra 2011 og 2015 ble gjennomført som en del av prosjektet TREff (Trygd i kontekst. Rettferdighet, effektivitet og fordeling), mens undersøkelsen i 2018 var del av TREff2-prosjektet (Mellom inntektssikring og aktivering: trygdepolitikkens legitimitet og iverksetting). Begge prosjektene ble finansiert av VAM-programmet i Norges forskningsråd.

arbeidsoppgaver som faller inn under medarbeiderens arbeidsområde kan vi avgrense analysene til relevante underkategorier av medarbeidere. Selv om svarprosentene er gjennomgående høye i alle undersøkelsene kan det være skjevheter som vi ikke har identifisert.

Tabell 3.1 Noen generelle egenskaper ved utvalgene.

	2011	2015	2018
Antall svar	1758	1735	1646
Svarprosent	59	64	51
Kvinner (andel)	78%	78%	79%
Alder (gjennomsnitt)	46 år	46 år	46 år
Kommunalt tilsatt (andel)	41%	45%	45%
Høyere utdanning (andel)	64%	71%	78%

Som det framgår av tabell 3.1 er antallet svar de tre årene på samme nivå, men svarprosenten er noe lavere i 2018. På den annen side er dette generelt høye svarprosenten til å være surveyundersøkelser (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011). Ser vi på trekk ved utvalget er kvinneandelen den samme, likeså gjennomsnittsalderen. Andelen kommunalt tilsatte var noe lavere i 2011 enn i 2015 og 2018. Vi har ikke totaltall som klart kan si noe om dette er uttrykk for utvalgsskjevhet eller ikke. Ut fra en oversikt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2017 utgjorde andelen kommunalt tilsatte totalt 53 prosent (Arbeid- og velferdsdirektoratet 2017). At innslaget med kommunalt tilsatte i våre utvalg var noe lavere, 45 prosent, kan ha minst to forklaringer. Våre data

inkluderer ikke Oslo, som både utgjør mange medarbeidere og som også har en høyere andel kommunalt tilsatte (62 prosent) enn resten av landet. Den andre grunnen kan være måten vi samlet inn data på og vi skal utdype det noe.

Ved alle tre undersøkelsene ble informasjon om undersøkelsen og spørreskjemaene sendt ut via medarbeidernes *statlige* e-postadresse. Kommunalt tilsatte har også en *kommunal* e-postadresse, men disse adressene hadde vi ikke tilgang til. I 2015 fikk vi tilbakemeldinger fra medarbeidere i noen store kommuner at kommunalt tilsatte følger mindre aktivt med på den statlige e-postadressen, enn den kommunale. I tillegg kunne partnerskapet og tilknytningen til kommunen medføre at de føler seg mindre forpliktet til å delta på undersøkelser som kommer via den «statlige styringslinjen». Ledelsen i de største byene forsikret oss i 2018 at medarbeiderne bruker begge epostadressene. Av flere grunner tror vi at dette var en større feilkilde i 2011 enn i 2018. I lys av det ser vi ikke bort fra at dette kan være en viktig grunn til at andelen kommunalt tilsatte var lavere i 2011 enn i 2015 og 2018. Samtidig kan vi ikke se bort fra at alle tre undersøkelser kan ha en viss underrepresentasjon av kommunalt tilsatte.

At innslaget med høyere utdanning øker sterkt, er derimot som forventet. Det har selvsagt sammenheng med økningen i det generelle utdanningsnivået, men også med avgangen til medarbeidere med lavere utdanning og ambisjonene til NAV om å rekruttere medarbeidere med høyere utdanning.

3.2. Spørreskjemaene

Utforming av spørreskjemaundersøkelsene ble utviklet med utgangspunkt i eksisterende nasjonal så vel som internasjonal forskningslitteratur, samt i samråd med eksperter i NAV. Spørreskjemaene inneholder sosio-demografiske spørsmål som kjønn, alder, utdanning og erfaring, i tillegg til en rekke kompetanse- og holdningsspørsmål. Undersøkelsene fra 2015 og 2018 inneholder også vignetteksperimenter. Flere av spørsmålene er stilt identisk gjennom samtlige måletidspunkt og det er disse som egner seg for sammenligning på tvers av tid. Utformingen av spørreskjemaet har skjedd i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

3.3. Datainnsamlingen

Opplegget for datainnsamlingene er blitt godkjent av både Arbeids- og velferdsdirektoratet og personvernombudet (NSD). Dataene er samlet inn i henhold til forskningsetiske prinsipper. Informasjon om undersøkelsene har blitt sendt fra arbeids- og tjenstedirektøren i NAV til fylkesdirektørene og videre til lederne ved de aktuelle kontorene.

Medarbeiderne ble først orientert i en epost om undersøkelsens formål og opplegg. De som anså seg selv som å være utenfor målgruppen ble bedt om å gi beskjed om dette. Det ble understreket at deltakelsen var frivillig og respondentene hadde til enhver tid mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen. Om lag to uker etter at spørreskjemaet først ble sendt ut elektronisk, fikk alle som ikke hadde respondert en vennlig påminnelse. En knapp uke før undersøkelsen ble stengt ble respondentene minnet på tidspunktet for stenging.

I 2011 og 2015 ble dataene samlet inn på våren, mens de i 2018 ble samlet inn tidlig på høsten. Alle tre gangene ble det benyttet et elektronisk

spørreskjema, som første gang var ved hjelp av *Questback* og andre og tredje gang *LimeSurvey*.

3.4. Dataanalyse

Sammenligninger mellom datasettene har vært begrenset til de spørsmål som har vært stilt identisk på måletidspunktene. Noen spørsmål går igjen i alle tre undersøkelsene, mens andre finnes i bare to av dem. Vi ser både på endring over tid og variasjon på hvert av tidspunktene.

Begrepet «sosialarbeider» er sentralt i rapporten. Begrepet referer ofte til dem som har sosionomutdanning, samtidig har barnevernspedagogutdanningen historisk blitt forstått som del av uttrykket «sosialarbeiderutdanninger». Det kan også argumenteres for at vernepleiere og velferdsvitere burde inngå i gruppen «sosialarbeidere», siden Fellesorganisasjonen (FO) også organiserer disse. Her må vi gjøre noen pragmatiske avgrensninger ut fra data som er tilgjengelig.

Undersøkelsen fra 2011 skiller ikke mellom sosionomer og barnevernspedagoger. For å sikre at begrepet «sosialarbeider» skal vise til samme gruppe i alle tre undersøkelsene refererer det til dem som har sosionom- og barnevernspedagogutdanning. I dataene fra 2015 og 2018 kan vi skille mellom disse to, og da er andelen sosionomer den klart dominerende gruppen og utgjør i begge undersøkelsene 85 prosent av «sosialarbeiderne». Dette innebærer at kategorien «sosialarbeider» i denne rapporten i hovedsak inneholder dem som har sosionomutdanning.

I analysene av kompetanse og kvaliteten til arbeidet har vi data som baserer seg på medarbeidernes egne vurderinger. De blir bedt om selv å vurdere i hvilken grad de har tilegnet seg kompetanse på ulike relevante områder, eller blir bedt om å vurdere i hvilken grad de får brukt sin kompetanse i det daglige arbeidet. Medarbeiderne blir også bedt om å

vurdere hvor fornøyde de er med kvaliteten på arbeidet de utfører. Denne type subjektiv selvrapporing er naturligvis noe annet enn eksterne evalueringer.

Noen forskere argumenterer for at selvrapporterte data om egne prestasjoner og kompetanse er problematiske fordi de ikke har sammenheng med faktiske forhold (Caspersen, Smeby & Aamodt 2017). Problemene dreier seg blant annet om menneskers manglende selvinnsikt, sosial ønskverdighet (f.eks. ønske om å fremstå som spesielt dyktig i en surveysituasjon) og over- eller undervurdering av egne evner og oppnåelser. Enkelte studier har vist at personer med høy kompetanse tenderer til å undervurdere sin kompetanse, mens personer med lav kompetanse overvurderer sin egen kompetanse (Orsmond, Merry og Reiling 1997).

Andre studier viser imidlertid et relativt godt samsvar mellom selvrapportert kompetanse og yrkesmessig suksess (Braun, Sheikh og Hannover 2011). Det har også vært hevdet at selvrapportert kompetanse i realiteten er et mål på mestringstro, snarere enn faktisk kompetanse (Sadeghi & Fekjær, 2019) og at mestringstro påvirker læringsmotivasjon og dermed også arbeidsprestasjoner (Caprara, Barbaranelli, Steca og Malone 2006; Judge og Bono 2001). Debatten om selvrapporterte data er pågående i litteraturen og noen klar konklusjon eller enighet på feltet er ennå ikke oppnådd.

I denne rapporten er vi først og fremst opptatt av endringer over tid. Vi har ingen holdepunkter for å anta at problemene knyttet til selvrapporterte data er forskjellig ved ulike måletidspunkt. Videre er vi opptatt av forskjeller mellom ulike kompetanseformer og ulike medarbeidergrupper. Feilkildene ved selvrapportert kompetanse vil sannsynligvis gjøre seg gjeldende i samme grad innen de ulike kompetanseformene og medarbeidergruppene.

Majoriteten av analysene i denne rapporten er univariate, (en variabel analysert selvstendig: eks. andel sosialarbeidere) basert på deskriptiv statistikk. Andre analyser er bivariate og er utført ved hjelp av krysstabulering, hvilket vil si å estimere andel av visse egenskaper i ulike grupper med respondenter (eks. andel sosialarbeidere blant ledere). Funn fra disse analysene er signifikanstestet og det godtas fem prosent sannsynlighet for at en sammenheng mellom to variabler skyldes tilfeldigheter ($p < 0.05$). Det kommenteres fortløpende hvilke funn som er statistisk signifikante. Vi har også benyttet t-tester for å undersøke om gjennomsnittsverdiene for to grupper medarbeidere er signifikant forskjellige.

I tillegg inneholder rapporten også noen få multivariate analyser, som for eksempel multippel lineær regresjonsanalyse (samvariasjon mellom to eller flere variabler: eks. forholdet mellom opplevelse av krav, kontroll og støtte, samt opplevd tilfredshet med eget arbeid). Dette er en analyseteknikk som er særlig egnet når flere forklaringsvariabler inkluderes i analysen og vi er opptatt av å kontrollere for betydningen av andre variabler. Resultater fra disse analysene er signifikanstestet i statistikkprogrammet SPSS.

Samtlige analyser er foretatt i statistikkprogrammet IBM SPSS versjon 24. Resultatene presenteres enten i tabellform eller grafisk.

4. Utdanningsbakgrunn

NAV-kontorene kan forstås som et gjennomstrømmingssystem der bestanden av medarbeidere til enhver tid blir bestemt av hvem som begynner og slutter. For NAV-kontorene blir bestanden i tillegg påvirket av hvem som arbeidet i de tre tidligere etatene. Innstrømmingen påvirkes av både av hvem som ønsker å jobbe i NAV, men også av hvem lederne etterspør. Tilsvarende vil avgangen i noen grad avspeile aldersstrukturen, men også påvirkes av de som slutter av andre grunner. Vi har først og fremst tall som viser bestanden på tre ulike tidspunkt, men skal i noen grad også se på profilen i innstrømmingen.

Vi skal her se nærmere på trekk ved bestanden ved tre ulike tidspunkt og i hvilken grad det har vært endringer fra 2011 til 2018. Først skal vi se på utdanningsnivået, og i hvilken grad innslaget med høyere utdanning har økt i perioden. Mest plass vil bli brukt på endringer i utdanningstype, og da mer spesifikt på innslaget med sosialarbeiderutdanning i gruppen som har høyere utdanning. Har innslaget med sosialarbeidere økt eller blitt mindre og er det forskjeller mellom statlige og kommunale stillinger?

4.1. Utdanningsnivå

En stor del av medarbeiderne ved NAV-kontorene var altså «med på lasset» fra de tidligere etatene. Siden rekrutteringspolitikken til de tidligere etatene var forskjellig, preger det også bildet av medarbeiderne senere. Derfor forventer vi at utdanningsprofilene til statlige og kommunalt tilsatte i NAV fortsatt er forskjellige. Samtidig vil som sagt disse profilene også bli preget av avgang, men også av ny-rekruttering. NAV har søkt etter medarbeidere med høyere utdanning. Spørsmålet er om avgangen med personer med etatserfaring og rekrutteringen av nye gradvis har bidratt til å øke innslaget med høyere utdanning blant medarbeiderne?

Tabell 4.1 Prosentandel medarbeiderne ved NAV-kontor fordelt på utdanningsnivå i 2011, 2015 og 2018.

	2011	2015	2018
Master	11	15	18
Bachelor	53	56	60
Deleksamen fra høgskole/universitet	19	18	13
Lavere utdanning (vgs ol.)	17	11	8
N	1758	1401	1396

Merknad. Alle endringer i utdanningsnivå mellom måletidspunktene er signifikante med unntak av endringen fra 2011 til 2015 for deleksamen.

Tabell 4.1 viser at innslaget med både bachelor – og masterutdanning har økt. Andelen med mastergrad har økt fra 11 til 18 prosent, og for bachelor fra 53 til 60 prosent.

For det andre har det vært en nedgang i andelen ansatte med deleksamener og lavere utdanning. Samlet betyr dette at nesten 8 av 10 medarbeidere i NAV hadde høyere utdanning i 2018. Mest vanlig er det å ha utdanning på bachelornivå. Som ventet ble det mindre vanlig med «lavere utdanning», og i 2018 var mindre enn 1 av 10 i denne kategorien.

Endringene i utdanningsnivået i denne perioden vil påvirkes av utgangspunktet, som i stor grad ble bestemt av rekruttering til de tidligere etatene. Etableringen av NAV-kontorene, som hovedsakelig foregikk i perioden 2006-2009, innebar en integrasjon av tre tidligere etater. Etter hvert som tiden går, vil *andelen* med etatserfaring ventelig synke, dels fordi noen av dem slutter og dels fordi nye som rekrutteres inn i liten grad vil ha slik erfaring. Vi skal se på i hvilken grad andelen med etatserfaring synker fra 2011 til 2018.

Tabell 4.2 Andel av medarbeiderne som har erfaring fra de tidligere etatene i 2011, 2015 og 2018. Prosent

	2011	2015	2018
Andel med etatserfaring	88	64	57
Etatserfaring spesifisert:			
Fra A-etat	28	21	17
Fra Trygdeetaten	27	21	16
Fra Sosialtjenesten	33	33	24
N	1758	1735	1646

Tabell 4.2 viser en markert nedgang i andelen med etatserfaring i perioden 2011-2018. Sterkest var nedgangen fra 2011 til 2015, da andelen med etatserfaring gikk ned fra 88 prosent til 64 prosent. Nedgangen er noe mindre i den siste perioden, fra 64 prosent til 57 prosent. Samtidig betyr dette at blant medarbeiderne i 2018 var det fortsatt nesten 6 av 10 som hadde erfaring fra de tidligere etatene.

Ser vi mer spesifikt på etatene er mønsteret noe ulikt. Innslaget med erfaring fra sosialtjenesten var det samme i 2015 som fire år tidligere, men med en klar nedgang fra 2015-2018. For de to andre etatene var det jevn nedgang i hele perioden. Denne endringen kan dels skyldes overgang til andre deler av NAV, som for eksempel «forvaltningsenhetene» og eller avgang fra NAV, for eksempel på grunn av oppnådd aldersgrense. Andelen med erfaring fra sosialtjenesten er jevnt over høyere enn for de med annen etatserfaring, noe som kan være utrykk for at de i mindre grad har hatt overgang til andre deler av NAV. Knappt en fjerdedel av medarbeiderne i 2018 hadde erfaring fra den tidligere sosialtjenesten.

Gjennomsnittsalderen ut fra etatserfaring var grovt sett på samme nivå for de tre gruppene i 2011. Om det i perioden 2011-2018 ikke var noen nyrekruttering av medarbeidere med etatserfaring, og den registrerte avgangen var den samme i alle alderskategorier, kunne vi ha forventet at gjennomsnittsalderen i 2018 var syv år høyere enn i 2011. Det er den ikke. Det impliserer, ikke uventet, at avgangen har vært større blant de eldre. I tillegg viser det seg at det var ingen ny-rekrutterte i årene 2011-2018 som tidligere hadde jobbet ved a-etat og trygdeetaten. Derimot var det et visst innslag blant de nyrekrutterte som hadde erfaring fra sosialtjenesten. Av dem som i 2018 var rekruttert de siste fem årene hadde knapt 10 prosent erfaring fra den tidligere sosialtjenesten. Når gjennomsnittsalderen i 2018 for de med erfaring fra sosialtjenesten bare var to år høyere enn den var i 2011, hadde dette sammenheng med både nyrekruttering og avgang.

De med etatserfaring fra trygde- og arbeidsmarkedsetaten hadde oftere lavere utdanning, derfor kan det være grunn til å forvente at endringene i utdanningsnivå er noe forskjellig for statlige og kommunale medarbeidere.

Tabell 4.3 Prosentandel kommunalt og statlig tilsatte medarbeidere ved NAV-kontor fordelt på utdanningsnivå i 2011, 2015 og 2018.

	2011	2015	2018
Kommune			
- Master	8	12	15
- Bachelor	70	72	74
- Lavere utdanning	13	16	11
N (kommune)	727	774	742
Stat			
- Master	13	17	21
- Bachelor	42	44	49
- Lavere utdanning	46	39	30
N (stat)	1031	961	887
N (kommune + stat)	1758	1735	1629

Merknad. «Lavere utdanning» omfatter alle som har minst bachelorgrad. Alle endringer er statistisk signifikante. Alle endringer i utdanningsnivå mellom måletidspunktene 2011 til 2018 er signifikante med unntak av endringen på kommunal side for lavere utdanning.

Tabell 4.3 viser at det har blitt mer vanlig med bachelor- og masterutdanning både i statlige og kommunale stillinger. Generelt var det slik at medarbeiderne i kommunene gjennomgående hadde høyere utdanning enn de som var tilsatt i staten. Slik var det både i 2011 og 2018, men forskjellen ble mindre ved at utdanningsnivået økte mest blant statlig tilsatte. I 2018 hadde om lag 9 av 10 kommunalt tilsatte høyere utdanning, mot 7 av 10 statlig tilsatte.

Når andelen med høyere utdanning er større blant kommunalt tilsatte skyldes det primært innslaget med bachelorutdanning. Over 70 prosent hadde i hele perioden bachelorutdanning. Motsatt hadde tilsatte i statlige stillinger oftere enn i kommunale utdanning på masternivå. Slik var det

både i 2011 og 2018. Dette reflekterer trolig både rekrutteringspolitikken til de tidligere statlige etatene og rekrutteringspolitikken til NAV.

Ser vi på stillingstype var det særlig blant ledere og avdelingsledere at det ble mer vanlig med masterutdanning. I 2018 hadde 27 prosent i ledergruppen masterutdanning, mot 16 prosent blant veilederne/saksbehandlerne.

4.2. Utdanningstype

I utgangspunktet skal vi skille mellom sosialarbeidere, andre med høyere utdanning og de med lavere utdanning. Flere forhold kan påvirke endringer i utdanningstype over tid. Det kan reflektere forskjeller/endringer i rekrutteringspolitikk i den statlige og kommunale delene av NAV. Det kan også reflektere endringer i arbeidsoppgaver, som for eksempel i hvilken grad NAV-kontoret har sosiale tjenester utover minimumsløsningen, at markedsrettet arbeid får en mer sentral plass og endringer i antallet deltakere i for eksempel Kvalifiseringsprogrammet.

Hva slags type utdanninger medarbeiderne har vil på den ene siden sterkt preges av rekrutteringspolitikken i de tidligere etatene, men også av rekrutteringspolitikken til NAV. Sosialarbeiderne var sentrale i den kommunale sosialtjenesten, men mer perifere i de statlige etatene. Holder dette mønsteret seg eller er sosialarbeiderne også på vei inn i de statlige stillingene, slik at andelen sosialarbeidere totalt sett øker i NAV? Eller kan det være motsatt, at rekrutteringen til kommunale stillinger blir mer lik den til statlige stillinger, noe som vil kunne innebære at sosialarbeiderne får en mindre sentral plass?

Siden en generell tendens er at det blir mer vanlig med høyere utdanning i NAV, betyr det at sosialarbeiderne får økt konkurranse fra andre med høyere utdanning?

Tabell 4.4 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2011, 2015 og 2018 fordelt på de som har sosialarbeiderutdanning, annen høyere utdanning og lavere utdanning. Prosent.

	2011	2015	2018
Sosialarbeiderutdanning	32	35	32
Annen høyere utdanning	34	35	46
Lavere utdanning	34	30	22
Totalt	100	100	100
N	1758	1347	1309

Merknad. "Sosialarbeidere" er alle med utdanning som sosionom og barnevernspedagog. Grunnen til at "vernepleiere" og "velferdsvitere" ikke er tatt med, er at det ikke finnes opplysninger om disse i dataene for 2011. "Høgre utdanning" er alle med utdanning tilsvarende bachelor og masternivå.

Tabell 4.4 viser at andelen med sosialarbeiderutdanning er på samme nivå, mens innslaget med «annen høyere utdanning» går opp fra 2015 til 2018. I kapittel 4.4 gjør vi mer inngående analyser av sosialarbeiderne.

Som vi tidligere har vist går andelen med lavere utdanning ned, og innslaget som har lavere utdanning har vært høyest ved de mindre NAV-kontorene. I 2015 utgjorde de ca. 40 prosent ved mindre kontor (inntil 15 tilsatte), mot ca. 20 prosent ved de største kontorene. De neste tre årene går innslaget ned ved alle typer kontor, men mest ved de mindre kontorene.

Gjennomsnittsalderen i 2018 var 42 år blant sosialarbeiderne og 44 år blant medarbeidere med annen høyere utdanning, mens den er betraktelig høyere blant de som har lavere utdanning (54 år). Det er derfor grunn til å forvente noe større aldersavgang blant dem med lavere utdanning. Ut fra NAVs rekrutteringspolitikk og utviklingstendensene våre data antyder, er

det videre grunn til å forvente at stillingene som da blir ledige i betydelig grad vil bli besatt av medarbeidere med høyere utdanning.

Størrelsen på NAV-kontorene varierer mye og i vårt datamateriale fra 2018 varierer den fra under 5 til nesten 170 medarbeidere. De største kontorene ligger sentralt, og generelt er også tilgangen på kvalifisert arbeidskraft størst i sentrale områder (Kunnskapsdepartementet 2010). Et spørsmål er derfor om de store kontorene har et større innslag med medarbeidere med høyere utdanning.

Våre data viser at andelen med høyere utdanning var større ved store NAV-kontor, enn ved mellomstore og små kontor. Slik var det i 2018, men også i 2015. Innslaget med «lavere utdanning» er også klart minst ved de store kontorene, men forskjellen ser ut til å avta. Andelen med sosialarbeiderutdanning er imidlertid grovt sett den samme.

Både tilbud og etterspørsel avgjør sammensetningen av medarbeidere ved NAV-kontor. Det er neppe grunn til å tro at ønsket om å rekruttere medarbeidere med høyere utdanning varierer med kontorstørrelse. Det er dermed mer nærliggende å anta at det er tilbudssiden som varierer på dette området. Våre data tyder på at det er tilgangen på medarbeidere med «annen høyere utdanning» som er bedre der de store kontorene ligger. Dette kan ha sammenheng med at brorparten av medarbeidere med «annen høyere utdanning» har en fag-disiplinær utdanningsbakgrunn som i betydelig grad tilbys ved universitetene i sentrale områder.

Annen høyere utdanning

Gruppen som har «annen høyere utdanning» er i sterk vekst og vi skal se nærmere på hvilke utdanningsgrupper som inngår i denne kategorien. For 2015 og 2018 tillater våre data en mer finmasket inndeling av denne gruppen.

Tabell 4.5 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015 og 2018 fordelt på utdanningstype, med spesifisering av utdanningskategorien «annen høyere utdanning». Prosent.

	2015	2018
Sosialarbeider	35	32
<i>Annen høyere utdanning:</i>		
Annen helse og sosialutdanning	9	12
Samfunnsfag (inkl psykologi og pedagogikk)	15	20
Økonomiske/administrative fag	8	11
Andre med høy utdanning	3	3
Lavere utdanning	30	22
Totalt	100	100
N	1347	1309

Merknad. Endringene innen helse og sosialutdanning, samfunnsfag, økonomisk/administrative fag og lavere utdanning er statistisk signifikante.

Tabell 4.5 viser at kategorien «annen høyere utdanning» er sammensatt, der det i 2018 er 20 prosent som har bachelorgrad innen samfunnsfag, 12 prosent annen helse- og sosialfagutdanning og 11 prosent innen økonomiske og administrative fag. Innslaget med alle tre typene utdanning er i vekst, og øker med 3 – 5 prosentpoeng, men altså fra litt ulike nivå. Innen «samfunnsfag» dominerer medarbeidere med utdanning i sosiologi, statsvitenskap og pedagogiske fag. Felles med sosialarbeiderutdanningene er at disse er samfunnsfaglige i sin karakter,

mens en forskjell er at disse utdanningene i sterkere grad er teoretisk orienterte og i liten grad inkluderer praksisopplæring.

4.3. Arbeidsoppgaver og utdanningstype

Innledningsvis la vi vekt på sammenhengen mellom utdanningstype og yrkesrolle. I pakt med dette kan vi anta at det er bestemte sammenhenger mellom arbeidsoppgaver og utdanningstyper ved NAV-kontorene. Vi skal nå se nærmere på dette. I tillegg vil medarbeidernes arbeidsoppgaver på tre ulike tidspunkt fortelle noe om eventuelle endringer i oppgaveprofilen ved NAV-kontorene. Vi starter med å klassifisere arbeidsoppgavene.

Et NAV-kontor skal ta hånd om et bredt spekter av arbeidsoppgaver og vi skilte tidligere mellom *forvaltning av ytelser* og *oppfølging av brukere* som to kjerneoppgaver. Siden den enkelte medarbeider både kan forvalte ytelser og følge opp brukere er det ikke snakk om gjensidig utelukkende kategorier. Vi skal ut fra medarbeidernes rapportering utvikle et mer finmasket skille mellom fem ulike arbeidsoppgaver. Ved alle tre måletidspunkt fikk respondentene spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver som faller inn under deres arbeidsområde.⁹ Respondentene ble presentert for en lang rekke arbeidsoppgaver og flere avkryssninger var mulig. Basert på en faktoranalyse, med skjønnsmessige justeringer, kom vi frem til følgende inndeling: (Glemmestad, Kristiansen, Schulstok og Solheim 2014).

⁹ Se vedlegg 2

Tabell 4.6 Medarbeiderne ved NAV-kontorene 2011 – 2015 – 2018 fordelt på forekomsten av selvrapporterte arbeidsoppgaver. Prosent

	2011	2015	2018
Arbeidsrettet brukeropfølging	66	66	66
Sosiale tjenester	43	44	38
Administrasjon/ledelse	13	14	15
Markedsarbeid	17	26	29
Publikumsmottak	41	37	30
N	1758	1735	1646

Merknad. På grunn av at det var mulig med flere avkryssninger (rapportering om flere arbeidsoppgaver) vil ikke summering av andelene utgjøre 100%. Endringene fra 2011 til 2018 er signifikante for «sosiale tjenester», «administrasjon/ledelse», «markedsarbeid» og «publikumsmottak».

Tabell 4.6 gir en oversikt over hvor utbredt de ulike arbeidsoppgavene er og hvordan forekomsten endres over tid. En svært stor andel rapporterer at «arbeidsrettet brukeropfølging» inngår som en arbeidsoppgave – hele 66 prosent av medarbeiderne oppgir at de har dette som arbeidsoppgave. Dette er noe NAV selv betegner som en arbeidsmetodikk. En egen standard er utarbeidet for denne metodikken hvor vurdering av bistandsbehov, herunder arbeidsevnevurdering, definering av mål og aktiviteter og vurdering av tiltaksbehov er sentrale aktiviteter. Standarden er en type internkontroll-rutine som skal sikre at målsettingen om å komme i eller beholde arbeid er hovedfokus i møte med brukere

Mange arbeider også med «sosiale tjenester», men relativt sett synker sosiale tjenester som arbeidsområde, særlig fra 2015 til 2018 – fra 44 prosent til 38 prosent. Dette *kan* tyde på at sosiale tjenester som rus/psykiatri, barnevern og boligsosialt arbeid flyttes ut av NAV-kontorene (vi skal se nærmere på dette senere).

Videre er mange medarbeider involvert i «publikumsmottak», men analysene viser at arbeid i publikumsmottak har blitt klart redusert i perioden 2011 (41 prosent) til 2018 (30 prosent). Dette har trolig nær sammenheng med kanalstrategien hvor brukere i større grad sluses til nett, telefonsamtaler og planlagte møter og sådan reduserer behovet for betjening av publikumsmottakene. Formålet med kanalstrategien har vært å frigjøre ressurser til mer målrettet arbeidsrettet oppfølging og som sådan tyder våre data på at denne strategien har vært vellykket.

Markedsarbeid, som er et av NAVs satsningsområder, er i sterk vekst. Der hvor kun 17 prosent rapporterte dette som arbeidsoppgave i 2011, er det hele 29 prosent som angir tilsvarende i 2018. Flere av de største NAV-kontorene har de siste årene organisert egne markedsteam bestående av medarbeidere som har som primæroppgave å arrangere strategiske bedriftsbesøk, bedriftsundersøkelser og generell oppsøkende virksomhet overfor lokale bedrifter (Thomassen 2016).

På hvilken måte er så disse arbeidsoppgavene knyttet til medarbeidernes utdanningsbakgrunn? Som tidligere nevnt er det kun dataene fra 2015 og 2018 som tillater en finmasket inndeling av utdanningstype. Det er da to trekk som endres samtidig, forekomsten av a) arbeidsoppgavene og b) utdanningstypen.

Tabell 4.7 viser for det første at *arbeidsrettet brukeroppfølging* hadde samme omfang¹⁰ gjennom hele perioden og at dette er en arbeidsoppgave som særlig sosialarbeidere og de med «lavere utdanning» tar seg av. Tendensen fra 2015 til 2018 er riktignok at dette i mindre grad utføres av disse to gruppene, mens arbeidsrettet brukeroppfølging i økende grad tas hånd om av medarbeidere med

¹⁰ Målt ved hvor stor andel av medarbeiderne som oppgir å ha dette som arbeidsoppgave.

«samfunnsfag». Nedgangen til de med sosialarbeiderutdanning fra 35 til 30 prosent er statistisk signifikant.

Tabell 4.7 Utdanningstype og arbeidsområder 2015 og 2018

	Arbeidsrettet brukeroppfølging		Sosiale tjenester		Adm./ledelse		Markedsarbeid		Publikumsmottak		Totalt	
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Sosialarbeidere	35%	30%	51%	51%	33%	28%	24%	28%	35%	32%	35%	32%
Annen helse- og sosialutdanning	10%	13%	11%	10%	8%	8%	11%	12%	7%	8%	9%	12%
Samfunnsfag (inkl. psyk./ped.)	17%	22%	11%	15%	12%	17%	16%	23%	12%	17%	15%	20%
Øk.adm. fag	7%	10%	5%	9%	12%	22%	11%	12%	5%	11%	8%	11%
Annen høyere utdanning	4%	4%	2%	2%	3%	3%	4%	3%	2%	2%	3%	3%
Lavere utdanning	27%	21%	20%	13%	32%	22%	34%	22%	39%	30%	30%	22%
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	955	891	464	514	196	203	360	412	532	393	1347	1309

Merknad. Endringene som er signifikante er markert med uthevet skrift.

Sosiale tjenester hadde noe redusert omfang og det er i svært stor grad noe sosialarbeidere tar hånd om. Vel halvparten av de som yter sosiale tjenester har sosialarbeiderutdanning. Også de med lavere utdanning yter slike tjenester, men i betydelig mindre grad i 2018 enn i 2015.

Administrasjon og ledelse har om lag samme omfang og blir tatt hånd om av tre grupper, de med sosialarbeiderutdanning, de med lavere utdanning og de med økonomisk/administrative utdanninger. Tendensen kan se ut til å være at administrasjon og ledelse er en arbeidsoppgave som sosialarbeidere og de med lavere utdanning i minkende grad tar hånd om, men som i økende grad er en oppgave for medarbeidere med økonomisk/administrative utdanninger og i noen grad samfunnsfaglige utdanninger.

Markedsarbeid økte markert i omfang i perioden og var i 2015 en oppgave som særlig de med lavere utdanning tok hånd om. Også de med sosialarbeiderutdanning hadde dette som arbeidsoppgave og det kan se ut som de i økende grad driver med markedsarbeid.

Generelt blir markedsarbeid en mer sentral arbeidsoppgave som medarbeidere med høyere utdanning i økende grad tar seg av.

Publikumsmottak er en arbeidsoppgave som særlig sosialarbeidere og de med lavere utdanning tar hånd om.

Medarbeidere med "lavere utdanning" er gjennomgående mindre representert i innen samtlige arbeidsområder i 2018 sammenlignet med 2011 og alle disse endringene er statistisk signifikante. Forklaringen er at andelen ansatte med denne utdanningsbakgrunnen synker klart i perioden. Sosialarbeiderne er særlig sentrale innen «sosiale tjenester» og «publikumsmottak», som begge var en arbeidsoppgaver som en mindre andel av medarbeiderne ved NAV-kontorene holdt på med i 2018 enn i

2011. Sosialarbeiderne var også i stor grad engasjerte med «arbeidsrettet brukeroppfølging», som var en arbeidsoppgave som en like stor andel av medarbeiderne i hele perioden holdt på med.

4.4. Sosialarbeiderne

De med sosialarbeiderutdanning er en særlig interessant utdanningstype, både fordi de hadde en dominerende plass i den kommunale sosialtjenesten før NAV ble etablert og fordi deres forhold til NAV har vært noe tvetydig. På den ene siden har det blitt argumentert for at arbeidsoppgavene i NAV passer svært godt til deres kompetanse, mens det på den annen side har blitt argumentert for at den sterke arbeidsrettingen har gjort rommet for sosialt arbeid trangt. For det første er det viktig å klargjøre mer presist sosialarbeidernes relative innslag blant medarbeiderne i NAV og som vi skal se går sosialarbeiderandelen ned. For det andre skal vi diskutere forhold som kan påvirke denne trenden. Det handler om både endringer i oppgaveprofilen og i rekrutteringen.

Skal vi få et mer presist bilde av endringene som har skjedd må vi skille mellom kommunale og statlige stillinger i NAV. I metodekapitlet argumenterte vi for at alle tre datasettene kan ha en underrepresentasjon av kommunalt tilsatte og at dette trolig særlig gjelder undersøkelsen fra 2011. For å få et mer presist bilde av endringene til med sosialarbeiderutdanning skal vi derfor gjøre separate analyser for kommunale og statlige medarbeidere.

Tabell 4.8 Prosentandel kommunalt og statlig tilsatte medarbeidere etter utdanningstype ved NAV-kontor i 2011, 2015 og 2018.

	2011	2015	2018
Kommune			
- Sosialarbeiderutdanning	61	56	51
- Annen høyere utdanning	20	27	38
- Lavere utdanning	19	17	11
N (kommune)	725	601	586
Stat			
- Sosialarbeiderutdanning	12	17	15
- Annen høyere utdanning	43	42	53
- Lavere utdanning	45	41	32
N (stat)	1029	746	716
N (kommune + stat)	1754	1347	1302

Merknad. Samtlige endringer mellom 2011 og 2018 er statistisk signifikante.

Tabell 4.8 stadfester at nivået med sosialarbeiderutdanning er vesentlig mye høyere blant kommunalt tilsatte enn statlige, men endringsmønsteret er forskjellig. Blant kommunalt tilsatte går andelen ansatte med sosialarbeiderutdanning klart ned fra 61 til 51 prosent, men de for statlige medarbeidere går litt opp og ned på et lavere nivå. Det mer generelle bildet ser således ut til å være at andelen sosialarbeidere går ned, det samme gjør andelen ansatte med lavere utdanning, mens det både i kommunale og statlige stillinger blir mer vanlig å ha annen høyere utdanning.

En annen måte å studere endringene for de med sosialarbeiderutdanning er å se på endringer og variasjon i lys av *alle som har høyere utdanning*. I 2018 hadde nesten 8 av 10 medarbeidere høyere utdanning, og om tendensen de senere årene fortsetter vil denne gruppen dominere NAV-kontorene i årene som kommer. Ved å se på endringer og variasjoner i denne gruppen kan vi trolig få et mer presist bilde av de prosessene som er i ferd med å skje ved NAV-kontorene. Nærmere analyser viser at av medarbeidere med høyere utdanning er andelen med sosialarbeiderutdanning signifikant lavere i 2018, enn den var tidligere.¹¹Nedgangen kommer fra 2015 til 2018. I disse to siste utvalgene kan vi skille sosionomene ut, men bildet blir det samme: andelen sosialarbeidere går ned.

Den generelle tendensen er altså at andelen med sosialarbeiderutdanning går klart ned i de kommunale stillingene, der sosialarbeiderne dominerer. Samtidig blir det mer vanlig at medarbeiderne ved NAV-kontorene har høyere utdanning, og også blant disse blir andelen med sosialarbeiderutdanning lavere. Vi skal nå prøve å ytterligere identifisere hva som kan forklare nedgangen til sosialarbeiderne.

Rekruttering

Vi understreket innledningsvis at NAV-kontoret må betraktes som et gjennomstrømmingssystem, ikke bare for brukere, men også for medarbeiderne. Bestanden på ethvert tidspunkt bestemmes av hvor mange som slutter i stillingene og av hvor mange som begynner i ledige

¹¹ Se vedlegg 1

stillinger. I tillegg kan ste totale antallet stillinger øke ved at det opprettes nye stillinger. Når vi gjør tverrsnittstudier, slik vi gjør for 2011, 2015 og 2018, får vi et «øyeblikksbilde» av medarbeiderne på tre tidspunkt. Vi har da ikke kunnskap om avgangen, men vi kan i noen grad se på endringer i «innstrømmingen», målt ved de som har begynt i stillingene de siste par årene.

For 2015 og 2018 har vi data som gjør det mulig å sammenligne «innstrømmingen» av medarbeidere ved å se på de som ble rekruttert de siste to årene før observasjonstids-punktet. Våre data viser da at andelen sosialarbeidere blant de som ble tilsatt i 2013/2014 var 46 prosent, mens det for de som ble tilsatt i 2016/2017 var 27 prosent. Dette kan være en indikator på at innstrømmingen av nye sosialarbeidere har blitt lavere. Dersom innstrømmingen med sosialarbeidere blir mindre og avgangen holder seg konstant, vil innslaget med sosialarbeidere gå ytterligere ned. Hva kan så være grunnene til en mindre rekruttering av sosialarbeidere til de kommunale stillingene i NAV?

En tolkning kan være at sosialarbeidere i mindre grad er tilbøyelige til å søke disse stillingene, en annen kan være at konkurransen om stillingene har blitt større bl.a. ved at lederes kompetansepreferanser har blitt endret. Vi kjenner ikke til at det finnes undersøkelser som kan si noe om sosialarbeideres preferanser for å arbeide ved NAV-kontor kan ha blitt endret etter 2015. Om vi skulle spekulere ville vi tro at tilbøyeligheten til å søke seg til NAV heller var blitt styrket med årene, enn svekket. Dette bygger vi på et inntrykk av at omtalen av NAV har blitt generelt mer positiv, samtidig som det ved sosialarbeiderutdanningene blir argumentert for å legge mer vekt på arbeidsinkludering. Om dette «inntrykket» stemmer, kan sikkert diskuteres.

Det finnes heller ikke undersøkelser som kan si noe om NAV-ledere har blitt mindre tilbøyelige til å tilsette sosialarbeidere. En tese kan være at ledere har en tendens til å tilsette medarbeidere som har samme utdanning som dem selv. Da kan det være interessant å se om også lederne i mindre grad har sosialarbeiderutdanning. Vi må her avgrense oss til dataene for 2015 og 2018.

Tabell 4.9 Ledere ved NAV-kontor i 2015 og 2018 fordelt på utdanning.

	2015	2018
Sosialarbeiderutdanning	35	31
Annen høyere utdanning	38	51
Lavere utdanning	27	18
Totalt	100	100
N	156	144

Tabell 4.9 viser først og fremst at det fra 2015 til 2018 ble mindre vanlig at ledere har «lavere utdanning» og mer vanlig at de har «annen høyere utdanning». Videre viser tabellen også en liten nedgang i ledere som har sosialarbeiderutdanning, men denne forskjellen er ikke signifikant.

Spørsmålet blir da om det er grunn til å tro at ledere med «annen høyere utdanning» vil ha andre kompetansepreferanser enn de som hadde «lavere utdanning». En mulig antagelse kan være at de har en preferanse for medarbeidere som ligner dem selv og at det betyr en rekrutteringspolitikk som vektlegger etterspørselen etter medarbeidere med et bredt spekter høyere utdanning. Vi har ikke data som kan si noe om rekrutteringspraksis, og så langt vi vet er det heller ikke studert. Det finnes en studie av stillingsannonser i november 2015 (Andreassen 2017),

men den er fra ett tidspunkt og annonsene forteller ikke hvem som faktisk begynner i stillingene. Rekrutteringspolitikken påvirkes trolig også av endringer i forståelsen av arbeidsoppgavene og dermed oppgaveprofilen.

Oppgaveprofilen

Kan nedgangen i andelen sosialarbeidere knyttes til endringer i oppgaveprofilen, ved at etterspørselen etter sosialfaglig kompetanse avtar? Tidligere viste tabell 4.6 at en lavere andel av medarbeiderne arbeider med «sosiale tjenester», samtidig som en større andel er involvert i «markedsarbeid».

At færre jobber med «sosiale tjenester» kan ha sammenheng med at kontorene i mindre grad inkluderer tjenester utover «minimumsløsningen». I «minimumsløsningen» inngår økonomisk stønad, råd og veiledning, kvalifiseringsprogrammet, midlertidige botilbud og individuell plan. Ut over dette inkluderer mange kontor også Introduksjonsprogrammet, Rusoppfølging og bostøtte. Det er partnerskapet i den enkelte kommune som avgjør hvilke kommunale tjenester som skal legges til det lokale NAV-kontoret. En oversikt fra 2014 tyder på at dette styres av kommunestørrelse og –økonomi: store, velstående kommuner legger få tjenester utover minimumsløsningen, mens mindre har en tendens til å legge flere oppgaver til NAV-kontoret (Ekspertgruppen 2015). Det interessante her er om denne type «sosiale tjenester» har blitt tatt ut av NAV-kontoret.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet kan tyde på at antallet kontor som har tjenester utover minimum har gått noe ned, og det gjelder bl.a. rusoppfølging (AvDir 2017). Det stemmer med vår data som indikerer at

38 prosent av medarbeiderne i 2018 oppgav å arbeide med «sosiale tjenester», mot 43 prosent i 2011. For utvalget fra 2018 har vi også data som forteller i hvilken grad NAV-kontoret tar hånd om sosiale tjenester utover minimumsalternativet. Ut fra dette kan vi undersøke om innslaget som har sosialarbeiderutdanning er lavere ved kontor med minimumsalternativet, enn ved dem som omfatter flere sosiale tjenester. I 2018 var det i dette materialet ingen forskjell. I tillegg vet vi at omtrent halvparten av dem som oppgir å arbeide med «sosiale tjenester» ikke har sosialarbeiderutdanning. Ut fra dette er det vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom forekomsten av «sosiale tjenester» og innslaget med sosialarbeidere.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble i utgangspunktet tett knyttet til sosialfaglig kompetanse. De senere årene har KVP fått færre deltakere. Ved utgangen av 2017 var det 5400 deltakere, mot 8800 deltakere i 2010 (ASD Høringsnotat 2018). Dette innebærer trolig at det er færre veiledere ved NAV-kontorene som arbeider med deltakere på KVP-programmet. Dette stadfester våre data ved at det i 2011 var 34 prosent av medarbeiderne som oppga at de arbeidet med KVP-deltakere, mot 22 prosent i 2018. Det kan indikere redusert etterspørsel etter medarbeidere med sosialarbeiderkompetanse.

Nå viser våre data også, noe mer overraskende, at av de som arbeider med KVP-deltakere har innslaget med sosialarbeiderutdanning gått ned fra 66 prosent i 2011 til 58 prosent i 2018. I 2015 var innslaget 62 prosent. Hvorfor dette skjer er ikke lett å si. Det kan være uttrykk for at koblingen mellom KVP og sosialt arbeid har blitt svekket ved at lederne i økende grad oppfatter også andre typer utdanning, som f. eks. pedagogiske utdanninger, som relevante for denne type arbeid. At færre arbeider med

KVP-deltakere innebærer at denne arbeidsoppgaven er mindre sentral og det kan også ha ført til at det særlig er sosialarbeiderne som har søkt seg bort. Bare videre forskning kan nærmere avklare betydningen av disse endringene.

En tredje faktor kan ha med økt oppmerksomhet knyttet til «A-en» i NAV, og da særlig økt vekt på markedskompetanse. I utgangspunktet var «markedsarbeid» en del av det statlige ansvarsområdet.

Markedskonsulentene skulle bidra til å øke overgangen fra stønad til arbeid gjennom å arbeide mer målbevisst opp mot arbeidsgivere. Denne studien viser at stadig flere medarbeidere oppgir å være involvert i markedsarbeid, noe som kan tyde på at det også gradvis har fått større plass innen det kommunale. I 2011 var det 17 prosent av medarbeiderne som også hadde dette som arbeidsoppgave, mens det i 2018 var nærmere 30 prosent.¹² I 2011 var disse medarbeiderne i hovedsak tilsatt i statlige stillinger (82 prosent), men i 2018 var 35 prosent av dem kommunalt tilsatte, mot altså 18 prosent i 2011. Selv om også sosialarbeidere rapporterte at de utførte denne type markedsarbeid, hadde 7 av 10 annen utdanningsbakgrunn (se tabell 4.7).

At tallet på deltakere på Kvalifiseringsprogrammet har gått ned og markedsarbeid har økt, kan ha bidratt til å svekke etterspørselen etter sosialfaglig kompetanse. At andelen sosialarbeidere knyttet til KVP også går ned, kan signalisere økt konkurranse fra andre utdanningsgrupper, men også at sosialarbeiderne i noe mindre grad finner dette arbeidet interessant.

¹² I 2011, 2015 og 2018 svarte medarbeiderne på om følgende oppgave faller inn under arbeidsområdet deres: "Oppfølging og bistand til virksomheter (markedsarbeid)"

Nedgangen i innslaget med sosialarbeidere blant medarbeiderne ved NAV-kontorene kan ha sammenheng med at sosialarbeiderne i mindre grad finner de kommunale stillingene faglig interessante. Forklaringen kan også være at konkurransen om stillingene har blitt sterkere. Arbeidsoppgavene har en slik karakter at det er flere typer utdanning som oppfattes å være relevant, samtidig kan flere utdanningsgrupper enn tidligere oppfatte arbeidsoppgavene ved NAV-kontorene som interessante. Om det første er tilfellet kan det bli et problem for NAV ved at kontorene da går glipp av medarbeidere med viktig og relevant kompetanse. Om forklaringen er at lederne ved NAV-kontorene i økende grad rekrutterer andre utdanningsgrupper, vil dette primært kunne være en utfordring for sosialarbeiderutdanningene og deres yrkesorganisasjon.

5. Arbeidsplasslæring

Kvalifisering og opplæring av kommende yrkesutøvere foregår idealtypisk på to arenaer; ved høyere utdanningsinstitusjoner og på arbeidsplassen. Som vi har sett har det vært en markert heving av utdanningsnivået ved NAV-kontorene, og at medarbeiderne med høyere utdanning dekker et stort antall utdanninger. Rekrutteringsstrategien har altså ført til en heving og en stor bredde i medarbeidernes utdanningsbakgrunn.

Dersom de ansatte skal utvikle en felles kompetanseplattform, som er relatert til oppgavene ved NAV-kontorene, blir læring med utgangspunkt i arbeidsplassen viktig. I henhold til arbeidsmiljølovens §4-2, er det arbeidsgivers ansvar å sørge for å legge til rette for tilstrekkelig opplæring av medarbeiderne. Ikke bare NAV-kontorene selv spiller en rolle, også fylkesmannen og arbeids- og velferdsdirektoratet initierer opplæringstiltak. Fylkesmannen har primært et ansvar for håndteringen av og opplæring knyttet til sosialtjenesteloven, mens direktoratet har et bredere ansvar. Når rekrutteringen er bred skulle en tro arbeidsplasslæring blir særlig viktig. Sentrale spørsmål blir da i hvilken grad medarbeiderne i NAV opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring og hvilke opplæringsmetoder som særlig benyttes.

5.1. Tilstrekkelig opplæring

Investering i humankapital er en ressurskrevende og kontinuerlig prosess i en tid med hyppig omstilling og raske endringer. Opplæringens formål er å sette den enkelte medarbeider i stand til å utføre arbeidsoppgavene på en tilfredsstillende måte. Opplevelsen av å ha fått tilstrekkelig opplæring er

viktig for mestring. Det er imidlertid lite kunnskap om hvorvidt ansatte i NAV opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring og om denne opplevelsen varierer med utdanningsbakgrunn.

Kort tid etter etableringen av NAV, gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) en studie om utvikling og utfordringer ved lokale NAV-kontor (2008) hvor det blant annet konkluderes med at det kun er en liten andel medarbeidere (om lag 10 prosent) som opplever at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver (Andreassen og Reichborn-Kjennerud, 2009). Undersøkelsen inkluderte imidlertid ikke en analyse av forholdet mellom utdanningsbakgrunn og opplevelse av opplæring. Rapporten er av eldre dato og illustrerer forholdene ved NAV-kontorene i en angivelig kaotisk etableringsfase, og er sannsynligvis neppe representativt for NAV-kontorene under mer stabile omstendigheter. Da AFI i 2014 gjennomførte samme undersøkelse viste analysene at andelen som var fornøyd med opplæringen hadde økt til 16 prosent blant medarbeidere i NAV. Forfatterne konkluderer med at tendensen over tid er at medarbeiderne i økende grad opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring (Fossestøl, Breit og Borg, 2014).

I våre undersøkelser ble følgende spørsmål stilt til medarbeiderne: *I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring i NAV til å mestre dine arbeidsoppgaver?* Svaret ble gitt på en fem-delt skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad). Ut fra dette har vi konstruert en tredelt variabel hvor de som har skåret 4 og 5 er blitt plassert i kategorien «i stor grad», de som svarte 3 ble plassert i kategorien «i noen grad», og de som skåret 1 og 2 er blitt plassert i kategorien «I liten grad».

Tabell 5.1. Medarbeidernes syn på om de har fått tilstrekkelig opplæring ved NAV-kontor i 2015 fordelt på utdanningsbakgrunn

	Sosial- arbeidere	Annen høyere utdanning	Lavere utdanning	Alle
I stor grad	52	49	50	50
I noen grad	35	33	38	35
I liten grad	13	18	12	15
Totalt	100	100	100	100
N	457	470	395	1322

Merknad. T-tester av gjennomsnittsverdiene viste at forskjellene i tabellen ikke er statistisk signifikante.

Tabell 5.1 viser at halvparten av medarbeiderne opplever i stor grad å ha fått tilstrekkelig opplæring. 15 prosent rapporterer at de i liten grad og vel en tredjedel rapporterer at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring. Tabellen kan «leses» på to måter. Det må tolkes som positivt at halvparten i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring. Sett i lys av undersøkelsene til AFI kan dette også indikere at over tid opplever flere å ha fått tilstrekkelig opplæring. Samtidig kan det være grunn til ettertanke at halvparten av medarbeiderne rapporterer at de bare i noen eller liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Tabellen viser videre at svarene ikke varierer med hva slags utdanning medarbeiderne har.

Vi har dessverre ikke data som nærmere kan si på hvilke områder de særlig etterlyser opplæring ved NAV-kontorene, men vi skal litt senere se på hvordan de erfarer sin kompetanse. Dersom opplæringen i NAV er forholdsvis standardisert kunne vi ha forventet at de som har en profesjonsutdanning var mer tilfredse med opplæringen, enn de andre. I

denne sammenheng gjelder det sosialarbeiderne. Begrunnelsen kunne være at siden sosialarbeiderutdanningen i større grad er rettet mot den type arbeidsoppgaver som finnes ved et NAV-kontor, ville de være mindre grad være avhengige av ytterligere opplæring på arbeidsplassen. Når så viser seg å ikke være tilfelle, kan forklaringen enten være at utdanningen ikke er så sterkt yrkesrettet som en kunne forvente, eller at opplæringen som skjer i NAV i betydelig grad er individualisert og tilpasset kompetanseprofilen til den enkelte medarbeider. Vi skal derfor se nærmere på hvilke opplæringsmetoder som blir brukt og hvordan medarbeiderne opplever at disse bidrar til styrke deres generelle kompetanse.

5.2. Opplæringsmetoder

Opplæring på arbeidsplassen kan foregå på ulike måter. Ulike opplæringsmetoder kan være mer eller mindre formaliserte og trolig plasseres på en skala der formelle og uformelle metoder utgjør ytterpunktene. Plasseringen blir bestemt av i hvilken grad læringen er strukturert og organisert med forhåndsdefinerte læringsmål. Jo mer strukturerte og organiserte opplæringsmetodene er, jo nærmere plasserer de seg den *formaliserte* polen. Omvendt vil det være for metoder som plasseres mot den *uformelle* polen.

NAVs kompetansestrategi for 2013-2010 legger føringer for hva slags kompetanse etaten trenger, men spesifiserer i mindre grad hvordan læringen skal skje. I tillegg finnes det en Kunnskapsstrategi for 2013-2010, som angir hvordan NAV skal sikre produksjon og formidling av kunnskap. Disse mer overordnede strategiene følges opp med handlingsplaner og

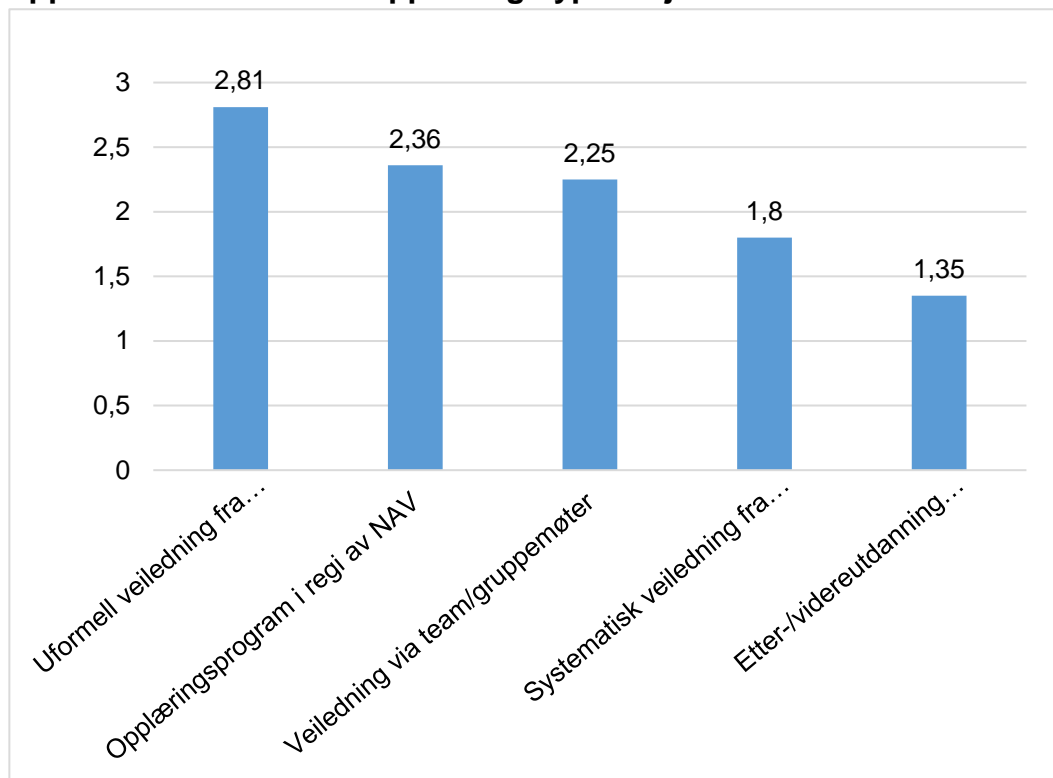
mer konkrete opplegg. Arbeids- og velferdsdirektoratet inngår avtaler om etter- og videreutdanningskurs ved universiteter og høyskoler, samt at både direktoratet og fylkesmannen har mer konkrete opplæringsopplegg knyttet til det å være «ny i NAV». I tillegg skjer det veiledning/opplæring via møter og i form av kollegaveiledning, som gjerne blir omtalt som «skulder-til-skulder-læring».

I samråd med eksperter i NAV utviklet vi et batteri som skulle fange opp noen sentrale opplæringstyper. Medarbeiderne ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad læringen har skjedd i form av: ¹³

- a) Etter-/ videreutdanning i regi av høyskole/universitet
- b) Eget/egne opplæringsprogram i regi av NAV
- c) Systematisk veiledning fra leder/kollega
- d) Veiledning via team/gruppemøter
- e) Uformell veiledning fra leder/kollega

¹³ På hvert av dem ble de bedt om å gradere sine svar på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad).

Figur 5.1 Medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015 etter hva som oppfattes som sentrale opplæringstyper. Gjennomsnittsverdier



Merknad. Med unntak av forskjellen mellom «systematisk veiledning fra leder/kollega» og «veiledning via team/gruppemøter) er samtlige gjennomsnittsskåreer signifikant forskjellige fra hverandre.

Figur 5.1. viser gjennomsnittsestimatene, og ikke uventet er det uformell veiledning fra leder eller kollega som rapporteres som mest brukte metode. Deretter kommer opplæringsprogram i regi av NAV, mens den minst brukte læringsmetoden blant medarbeiderne ved NAV-kontorene er etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler. Når uformell veiledning fra leder/kollega, som ofte blir omtalt som «skulder-til-skulderlæring» er den er hyppigst benyttede, kan det være fordi den er minst ressurskrevende for organisasjonen. Den minst brukte læringsmetoden (etter- og videreutdanning) fordrer fravær fra arbeidsplassen og dermed kan det som oftest ikke foregå parallelt med normal produksjon. I tillegg er

det flere videreutdanningsløp ved universitet og høgskoler som er relativt kostnadskrevenne. I sum blir videreutdanning ressurskrevenne med lav umiddelbar avkastning, noe som sannsynligvis forklarer den relativt lave forekomsten.

Det er interessant at medarbeiderne i så stor grad løfter fram uformell veiledning fra leder/kollega som en «læringsmetode». Dette kan tolkes som at de betydelig grad oppfatter dette som «læring», og ikke bare som håndtering av arbeidsoppgaver. Hva handler så «uformell veiledning» om? Empirisk finner vi at dette er sterkt korrelert med de som er enige i påstandene: «*Når jeg trenger det, kan jeg få støtte og hjelp fra min nærmeste overordnede/mine arbeidskollegaer*». Sammenhengen er sterkere i forhold til «mine arbeidskollegaer» enn den er for «min nærmeste overordnede». ¹⁴ Dette kan tolkes som at arbeidskollegaene er mer sentrale enn lederne når de henviser til «uformell veiledning fra leder/kollega». I neste kapittel skal bl.a. se om det er sammenheng mellom opplæringslæringsmetode og opplevd kompetanse.

¹⁴ Spearman Correlation på hhv. .35 og .27

6. Kompetanse og kvalitet

En grunnleggende forestilling er at kvalifisering fra høyere utdanningsinstitusjoner og læring på arbeidsplassen skal øke kompetansen til medarbeiderne, og gjennom det bedre kvaliteten til tjenestene. De oppfattes som innsatsfaktorer som både hver for seg og samlet bidrar til kompetanseheving. Samtidig er både kompetanse og tjenestekvalitet vanskelige størrelser og forholdet mellom dem vil være krevende å bestemme. Et mål på tjenestekvalitet kunne være i hvilken grad det som gjøres «virker» og dermed bidrar til å realisere målene til arbeidsorganisasjonen. Det kunne også være hvordan brukerne erfarer innsatsen til medarbeiderne. Denne type data har vi her ikke tilgang til.

Vi skal her avgrense oss til å se på hvordan medarbeiderne selv vurderer egen kompetanse og kvaliteten på eget arbeid. Selv om dette langt fra er snakk om «objektive» mål vil vi argumentere for at medarbeidernes egenvurdering er interessant i seg selv. Vi skal se på ulike mål for «kompetanse» og hvordan medarbeiderne vurderer kvaliteten på eget arbeid. Videre skal vi se om disse vurderingene varierer med utdanningsbakgrunn og læring på arbeidsplassen. Vi understreker at vi her studerer samvariasjoner og ikke kausale sammenhenger.

6.1. Opplevd kompetanse

Flere studier har funnet et opplevd gap mellom den kompetansen studenter har fått gjennom studiene og de krav man blir stilt overfor i arbeidslivet (Fauske, Kollstad, Nilsen, Nygren & Skårderud 2015, Frøseth & Caspersen 2008; Hatlevik & Smeby 2015). Samtidig kan opplevd

kompetanse føres tilbake til *både* tidligere utdanning og til den opplæringen som har skjedd gjennom arbeidet. Det kan være vanskelig å skille mellom disse. Uansett er det viktig å undersøke i hvilken grad medarbeiderne har en opplevelse av å få brukt sin kompetanse.

Generell kompetanse

Generell kompetanse blir knyttet til organisasjonsspesifikke kunnskaps- og kompetanseområder. Disse antas å være viktige for at medarbeiderne på en tilfredsstillende måte skal kunne ivareta sine arbeidsoppgaver.

I samråd med eksperter i NAV ble det før undersøkelsen i 2015 utviklet et kompetansebatteri som skulle omfatte sentrale kunnskaps- og kompetanseområder. Medarbeiderne ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de har tilegnet seg kunnskap og kompetanse på følgende områder i NAV:¹⁵

- a) Kunnskap om lover og regler
- b) Kunnskap om lokalt arbeidsmarked
- c) Kunnskap om tiltak og virkemidler
- d) Kompetanse til å drive arbeidsrettet brukeroppfølging
- e) Evne til å arbeide under press
- f) Kompetanse til å takle konfliktpregede situasjoner med brukere
- g) Skriftlig kommunikasjonsevne
- h) Kompetanse til å kommunisere med brukere
- i) Kompetanse til å mestre IKT-verktøy
- j) Kompetanse til å fatte beslutninger
- k) Kompetanse til å veilede og motivere brukere
- l) Evne til å håndtere de følelsesmessige utfordringene i arbeidet

¹⁵ Svaralternativene var på en fem-delt skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i meget stor grad).

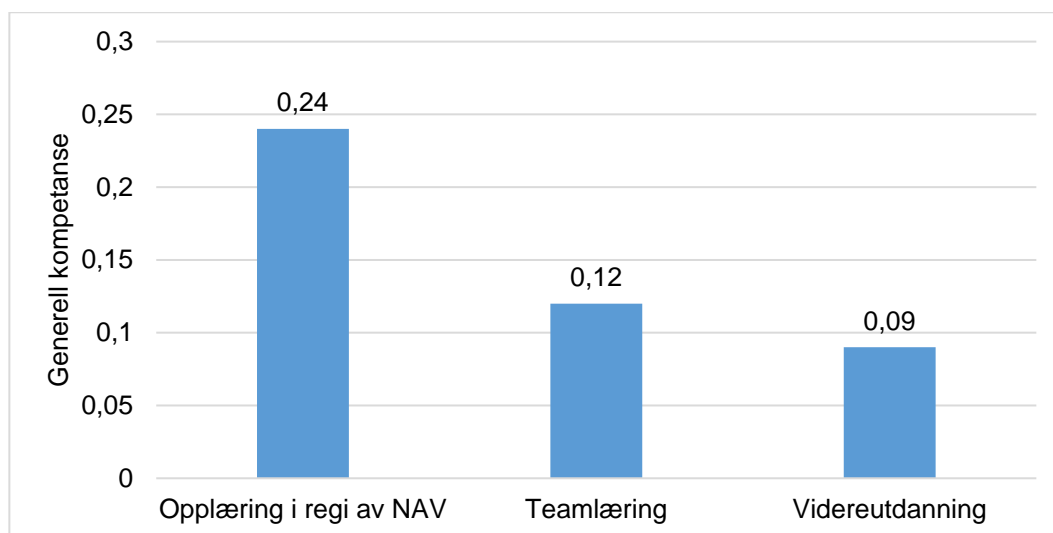
Kompetansespørsmålene ble deretter brukt til å utvikle én helhetlig kompetanseindeks (heretter kalt opplevd «generell kompetanse»). Vi er videre opptatt av i hvilken grad «generell kompetanse» på den ene siden varierer med utdanningsbakgrunn og på den annen side med opplæringstype på arbeidsplassen. Dette er analysert ved hjelp av multippel regresjonsanalyse.

For det første er det ingen sammenheng mellom generell kompetanse og utdanningsbakgrunn. Slik er det uavhengig av om vi bruker den tredelte eller todelte operasjonaliseringen av utdanningstype (jfr. tabell 4.4 og 4.5). I klartekst betyr det at de med sosialarbeiderutdanning ikke skårer høyere eller lavere på generell kompetanse enn medarbeidere andre typer utdanning.

Er det så sammenheng mellom generell kompetanse og opplæring på arbeidsplassen?¹⁶

¹⁶ I denne analysen er samtlige opplæringstyper kontrollert for hverandre. I tillegg har vi også kontrollert for ansiennitet.

Figur 6.1 Sammenhengen mellom tre opplæringsstyper og generell kompetanse for medarbeiderne ved NAV-kontor i 2015.



Merknad: Figuren viser de estimerte standardiserte regresjonskoeffisientene¹⁷ som sier noe om styrken på sammenhengen mellom læringstype og opplevd generell kompetanse. Dette målet går fra 0 (ingen sammenheng) til 1 (fullstendig sammenheng). I denne analysen har vi også kontrollert for ansiennitet.¹⁸

Figur 6.1 viser at tre opplæringsmetoder har signifikant positiv sammenheng med opplevd generell kompetanse. Klart sterkest er sammenhengen for opplæring i regi av NAV, mens den for teamlæring og videreutdanning er svakere. Dette indikerer at en formell

¹⁷ Se vedlegg 3. Det er viktig å merke seg at designet på vår undersøkelse ikke tillater kausale forklaringer, altså hvorvidt noe er forårsaket av noe annet. Vi kan derfor ikke si noe om hvilken læringsmetode som har størst effekt på opplevd kompetanse. Men vi kan si noe om hvilke læringsmetoder som er nærmest assosiert med kompetanse.

¹⁸ Kontrollanalyser utføres når det er mistanke om at andre variabler kan påvirke forholdet mellom to eller flere variabler. Når vi kontrollerer for ansiennitet betyr det at vi sammenligner de som har jobbet like lenge i organisasjonen. Dette gjør vi for å være sikker på at de sammenhengene vi fant mellom opplæringsstype og opplevd kompetanse ikke skyldes ulik ansiennitet. Kontrollanalysen viste altså at sammenhengene mellom de fire nevnte opplæringsstypene med opplevd kompetanse forblir statistisk signifikante også etter at ansiennitet ble inkludert i analysen.

opplæringsmetode (opplæringsprogram i regi av NAV) har klar sammenheng med opplevd kompetanse.

Paradoksalt nok har uformell veiledning, som er den hyppigst forekommende metoden, ingen signifikant direkte sammenheng med generell kompetanse. En studie basert på 2015-dataene viste imidlertid at det eksisterer en sammenheng mellom uformell veiledning og generell kompetanse for de som opplever høy grad av sosial støtte (Sadeghi, 2019). Manglende direkte sammenheng mellom uformell veiledning og generell kompetanse kan også ha sammenheng med konstruksjonen av utfallsvariabelen: generell kompetanse. Siden læringen her er tett knyttet til selve arbeidet blir trolig spørsmålet i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å be kollegaen om hjelp og støtte. Med utgangspunkt i samme kompetansebatteri skal vi nå mer spesifikt se på inkluderingskompetanse.

Inkluderingskompetanse

«NAV's kompetansestrategi for 2013-2020» legger føringer for hva slags kompetanse etaten trenger, og sentralt her er som sagt både «arbeid først» og «aktive brukere». Det første vektlegger kunnskap og ferdigheter som skal understøtte inkluderingsprosessene i arbeidslivet, og mer spesifikt «arbeidsrettet oppfølging av brukere». Målet om «aktive brukere» knyttes til brukerkommunikasjon og ferdigheter i myndiggjøring og brukermedvirkning.

Inkluderingskompetanse kan således knyttes til brukerkompetanse (relasjons- og kommunikasjonsferdigheter) på den ene siden og markedskompetanse (kjennskap til arbeidsmarked/arbeidsliv og arbeidsrettet brukeroppløping) på den andre (Frøyland og Spjelkavik

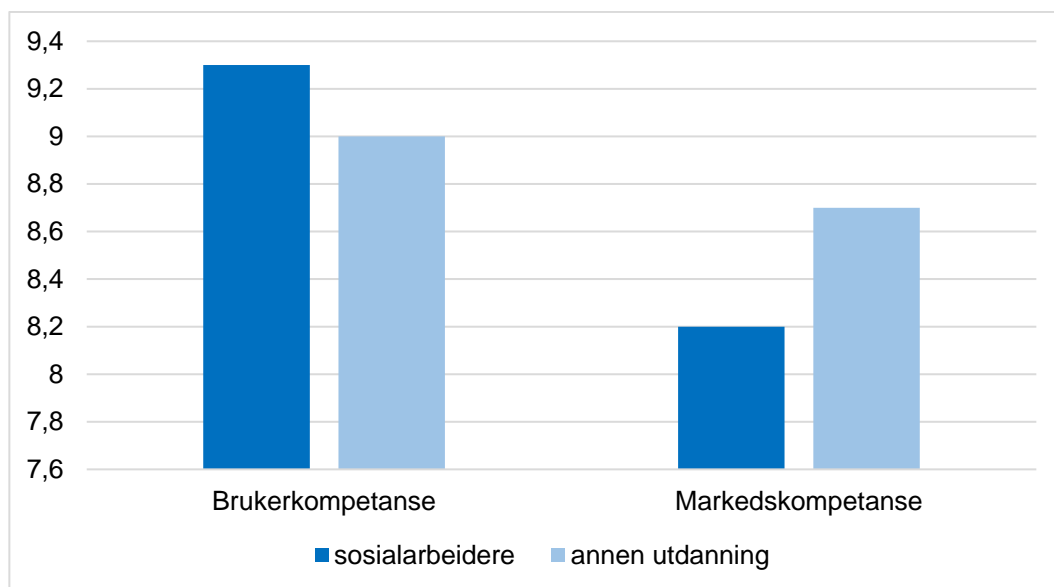
2014, Sadeghi & Fekjær 2019). Brukerkompetanse dreier seg om evnen til å kommunisere og samhandle med brukere, bygge stabile relasjoner og å kunne håndtere konfliktpregede situasjoner. Markedskompetanse refererer til kunnskap om arbeidsmarked og kjennskap til tiltaksporteføljer. Mens brukerkommunikasjon blir oppfattet som sentralt i sosialarbeiderutdanningene, har ikke arbeidsinkludering og markedskompetanse hatt noen sentral plass – heller ikke i andre typer høyere utdanning.

I henhold til læringsteori er læring en aktiv prosess som påvirkes av profesjonelle verdier (Rosow & Zager 1988). Ansatte er mindre tilbøyelige til å tilegne seg læring på områder som ikke harmonerer med deres verdisett. Dermed er holdninger til spesifikke kompetanseområder antatt å innvirke på faktisk kompetansetilegnelse. Blant ansatte i NAV er det stor oppslutning om arbeidslinja og dermed også inkluderingsarbeid. Denne oppslutningen er imidlertid noe lavere blant sosialarbeidere sammenlignet med deres kollegaer (Terum 2014). Dette kan tenkes å påvirke sosialarbeidernes tilbøyelighet til å etterstrebe utviklingsaktiviteter med sikte på tilegnelse av markedskompetanse (Sadeghi & Fekjær 2019).

Kompetansebatteriet har blitt empirisk testet og validert ved hjelp av faktoranalyse. Det ble identifisert to distinkte dimensjoner ved inkluderingskompetanse, nemlig brukerkompetanse og markedskompetanse (Sadeghi & Fekjær 2019). «*Brukerkompetanse*» blir operasjonalisert ved følgende indikator: a) kompetanse til å takle konfliktpregede situasjoner med brukere, b) kompetanse til å kommunisere med brukere, c) kompetanse til å veilede og motivere brukere. «*Markedskompetanse*» omfatter følgende: d) kunnskap om lokalt arbeidsmarked, e) kunnskap om tiltak og virkemidler, f) kompetanse til å

drive arbeidsrettet brukeropfølging. Varierer så medarbeidernes rapportering om bruker- og markedskompetanse systematisk med deres utdanningsbakgrunn og med opplæringsmetoder på arbeidsplassen?

Figur 6.2 Sammenheng inkluderingskompetanse (bruker- og markedskompetanse og utdanningsbakgrunn. (2015).



Merknad. Skalaen går fra 0-12, altså har den 13 verdier. 13 er mye kompetanse og 0 er lite kompetanse. Signifikanstestet i spss: Forskjellene i brukerkompetanse er ikke sig, mens forskjellene i markedskompetanse er sig.

Som vist i figur 6.2 rapporterer medarbeiderne om generelt høyere brukerkompetanse enn markedskompetanse. Sagt på en annen måte: medarbeiderne gir uttrykk for at de har bedre brukerkompetanse enn markedskompetanse. Det impliserer at utviklingspotensialet er størst på sistnevnte kompetanseområde.

Figuren viser videre at sosialarbeiderne rapporterer om noe bedre brukerkompetanse enn sine kollegaer, mens deres markedskompetanse er svakere. Forskjellen i brukerkompetanse er imidlertid ikke signifikant, til

forskjell fra markedskompetansen som er signifikant forskjellig.¹⁹ Denne forskjellen er likevel ikke veldig stor. Når vi inkluderer både utdanning og opplæringsmetoder, samt tid i NAV, viser regresjonsmodellen at egne opplæringsprogram i regi av NAV samvarierer klart med både bruker- og markedskompetanse.²⁰ Det samme gjør teamlæring og videreutdanning. Vi har da kontrollert for forskjellig fartstid i NAV. Ikke uventet er det slik at de som har jobbet lenge i NAV rapporterer om bedre bruker- og markedskompetanse, enn de med kortere fartstid.

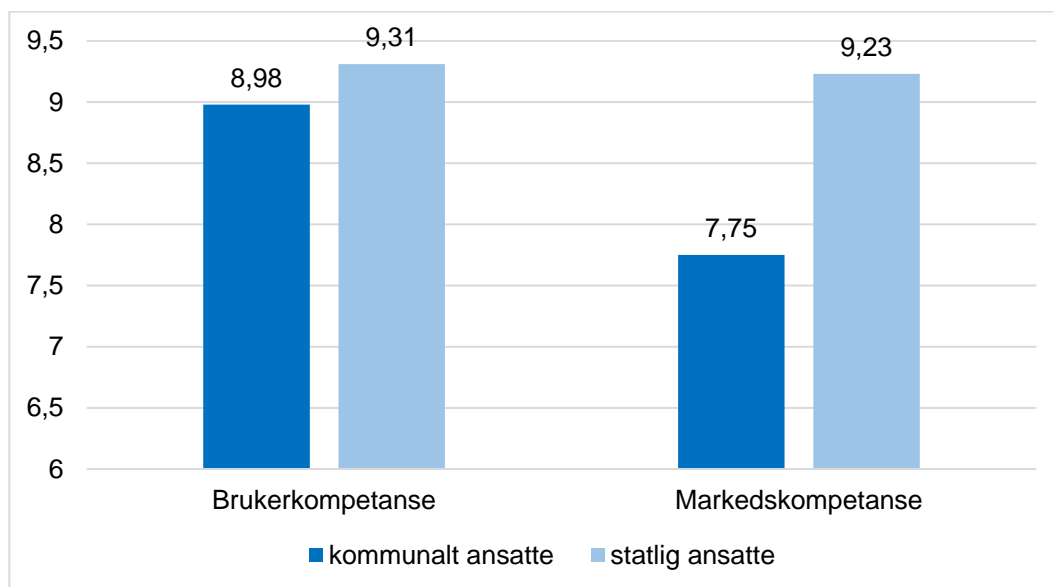
Medarbeidere i statlige og kommunale stillinger arbeider i noen grad med ulike ytelser og brukere.²¹ En innvending mot den statlige delen av partnerskapet har vært at den er for arbeidsrettet, og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at mange brukere står langt fra arbeidsmarkedet (Fossestøl m fl 2016). Dette kan også reise spørsmål om medarbeiderne drar i samme retning og om de opplever i samme grad å ha bruker – og markedskompetanse.

¹⁹ T-tester ble foretatt for å undersøke om det er signifikante forskjeller mellom sosialarbeidere og deres kolleger.

²⁰ Se vedlegg 4 og vedlegg 5

²¹ Det er mer vanlig at medarbeidere i kommunale stillinger jobber med statlige ytelser, enn omvendt. I en survey blant ledere ved 113 NAV-kontor oppgir lederne ved 44 prosent av kontorene at kommunalt tilsatte *i stor grad* jobber med statlige ytelser, mens statlig tilsatte ved 28 prosent av kontorene *i stor grad* jobber med kommunale ytelser (Molander og Terum 2019, s. 94)

Figur 6.3 Sammenheng inkluderingskompetanse (bruker- og markedskompetanse) og om medarbeideren er tilsatt i statlig eller kommunal stilling. (2015).



Figur 6.3 viser at statlig medarbeidere rapporterer om høyere kompetanse enn sine kommunale kollegaer både for brukerkompetanse og markedskompetanse. Forskjellene er signifikante, men den er klart størst for markedskompetanse. Forklaringen kan selvsagt være at kompetansen ikke er forskjellig, men snarere at statlig og kommunalt tilsatte vurderer egen kompetanse forskjellig. I den grad så ikke er tilfelle, kan det tolkes som en kulturell skillelinje mellom stat og kommune. Det kan i tilfellet utfordre visjonen om en «endørsløsning» og integrerte tjenester basert på felles arbeidsprosesser. Siden vi her bare har data for ett tidspunkt kan vi ikke si noe om dette forholdet er i endring.

Vi har ikke datagrunnlag for å kunne antyde årsakene til disse observerte forskjellene annet enn plausible resonneringer. En mulig grunn kan være at brukergruppene til statsansatte og kommunalt tilsatte har ulikt

problembilde og dermed også ulike adgangsmuligheter inn til arbeidsmarkedet. Samtidig er det ikke innlysende at brukere av sosiale tjenester, som fortsatt er overrepresentert i den kommunale delen av NAV, står lenger unna arbeidslivet enn f.eks. mange AAP-brukere. Spørsmålet er da om kompetanseprofilen ikke bare avspeiler trekk ved brukerne, men at «verktøykassen» også bidrar til å definere brukernes utfordringer. I forlengelsen av dette kan det være at organisasjonskulturen i stat og kommune fortsatt er såpass forskjellig at markedskompetanse får ulik vektlegging og prioritet. Ytterligere forskning bør se nærmere på disse forholdene.

Det er viktig å understreke at vårt forskningsdesign kun studerer samvariasjon, og ikke om det er kausale sammenhenger. For NAV må det være viktig å finne mer ut av hva som er de mest effektive opplæringsmetodene for å bedre kompetansen til medarbeiderne.

Relevant kompetanse

NAV rekrutterer som nevnt bredt fra en lang rekke utdanningsgrupper. Samtidig var det ingen klar sammenheng mellom tidligere utdanning og etterspørselen etter opplæring ved NAV-kontorene. Hva er så sammenhengen mellom tidligere utdanning og opplevelsen av at deres kompetanse er relevant for arbeidet ved NAV-kontorene?

For å utforske dette nærmere ble medarbeiderne stilt følgende spørsmål: */ hvilken grad får du brukt din kompetanse i ditt daglige arbeid?*

Respondentene ble bedt om å gradere sin respons på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad). Vi konstruerte så en tredelt variabel bestående av de som får brukt kompetansen «i stor grad» (4-5) og der 1

og 2 er de som «i liten grad» får brukt kompetansen. Nedenfor ser vi på gruppen som gir uttrykk for at de i stor grad får brukt sin kompetanse

Tabell 6.1 Andelen medarbeiderne ved NAV-kontorene i 2015 som sier i hvilken grad får brukt sin kompetanse i sitt daglige arbeid, fordelt på utdanningstype

	Sosial- arbeidere	Annen høyere utdanning	Lavere utdanning	Alle
I stor grad	80	75	86	80
I noen grad	15	17	10	14
I liten grad	5	8	4	6
Totalt	100	100	100	100
N	457	471	395	1323

Tabell 6.1 viser interessant nok at de som i størst grad mener de får brukt sin kompetanse er de med «lavere utdanning», og det er da viktig å legge til at disse i tillegg har klart lengst «fartstid» fra NAV (og fra de tidligere etatene).²² I en mellomposisjon kommer sosialarbeiderne som er signifikant mer tilfredse med kompetansen enn de med «annen høyere utdanning». Forskjellen mellom sosialarbeiderne og de med lavere utdanning er ikke signifikant.

De som i minst grad rapporterer at de får brukt sin kompetanse er medarbeidere med «annen høyere utdanning». Denne utdanningskategorien er dominert av tilsatte med disiplinfag, som blant annet sosiologi, statsvitenskap, pedagogikk o.l. En tolkning kan være at de

²² Nesten 8 av 10 har erfaring fra før 2009.

opplever å ha kompetanse som går utover det de opplever er nødvendig for å kunne løse oppgavene i NAV. De opplever seg overkvalifisert. Eller kanskje det også kan være uttrykk for en form for skjev kvalifisering, altså at utdanningens innhold ikke matcher kompetansebehovene i organisasjonen. Dette kan tolkes som at de i tillegg trenger en mer kontekstspesifikk opplæring, og at det samlet vil kunne styrke deres kompetanse.

Forskjellene er rett nok ikke store, men i forhold til tilsatte med «lavere utdanning» er den markert. En tolkning kan da være at den gruppen medarbeidere ved NAV-kontorene som vokser sterkest rapporterer at de i minst grad får brukt sin kompetanse, mens gruppen som i størst grad får brukt sin kompetanse er på vei ut av NAV-kontorene. Denne siste gruppen har i hovedsak bakgrunn fra de tidligere statlige etatene, og da i størst grad fra trygdeetaten. Deres kompetanse har blitt utviklet gjennom praktisk arbeid og ulike former for etatsopplæring. De har først og fremst trening og kompetanse i forvaltning av ytelser. I lys av Riksrevisjonens sterke kritikk mot saksbehandlingen ved lokalkontorene i NAV, er dette noe tankevekkende (jfr. Sadeghi & Terum 2019).

6.2. Kvaliteten på eget arbeid

Målet for en kompetent arbeidsorganisasjon er god tjenesteyting og effektiv måloppnåelse. Vi har ikke tilgang til data som kan si noe om det, men vi har data som sier noe om medarbeidernes opplevelse av kvaliteten på eget arbeid. Det er selvsagt ikke ensbetydende med hvordan brukeren opplever arbeidet eller et mer objektivt mål arbeidets kvalitet. Like fullt er

medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid interessant i seg selv.

Vi skal undersøke to sider ved medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid. Først om vurderingen har endret seg over tid, og da fra 2015 til 2018. Vi skal også se om vurderingene varierer med medarbeidernes utdanningsbakgrunn. Opplever for eksempel de med «lavere utdanning» ikke bare at kompetansen er mer relevant, men også at kvaliteten av eget arbeid er bedre? Vi antar videre at også organisatoriske rammevilkår, så som arbeidsbelastning, handlingsrom og støtte fra kollegaer og ledere, påvirker vurderingen av eget arbeid. Spørsmålet er om så er tilfelle og om det også har vært endringer i de organisatoriske rammevilkårene for arbeidet. Et viktig spørsmål er da om organisatoriske rammevilkår er viktigere for vurderingen av kvaliteten på eget arbeid, enn hvilken utdanning de har.

Tilfredshet med kvalitet på eget arbeid

I undersøkelsene i 2015 og 2018 ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende spørsmål: *Hvor fornøyd er du med kvaliteten på arbeidet du utfører?*²³

Tabell 6.2 Tilfredshet med kvaliteten på eget arbeid (2015-2018)

	2015	2018
Godt fornøyd	62	81
Passe fornøyd	18	18
Ikke fornøyd	20	1
Totalt	100	100
N	1486	1386

Merknad. Alle endringer fra 2015 til 2018 er statistisk signifikante.

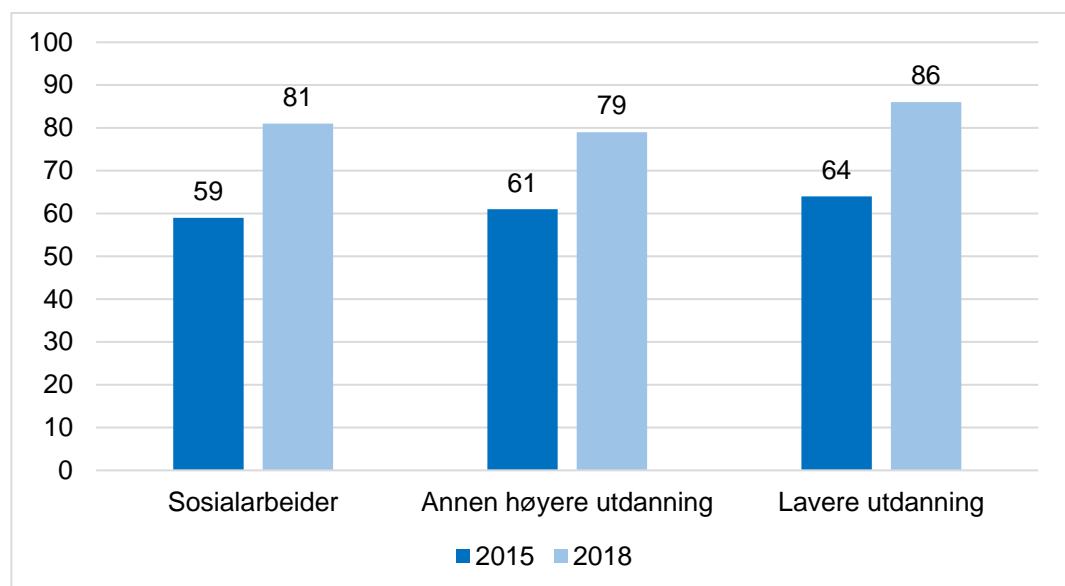
Tabell 6.2 viser at tilfredsheten med kvaliteten på eget arbeid øker klart fra 2015 til 2018. Endringene er statistisk signifikante. At medarbeiderne ved NAV-kontorene selv erfarer at kvaliteten er bedre er viktig og interessant, selv om det ikke betyr at kvaliteten «objektivt sett» er blitt bedre eller at også brukerne ville ha svart det samme. Hva kan så sannsynliggjøre økningen i tilfredshet fra 2015 til 2018?

Når medarbeiderne ved NAV-kontorene svarer på spørsmålet om hvor fornøyde de er med kvaliteten på arbeidet de utfører antar vi at minst to

²³ Svarene ble avgitt på en skala fra 1-5, hvor 1 indikerer svært misfornøyd og 5 indikerer svært fornøyd. Ut fra dette konstruerte vi en tredelt variabel bestående av godt fornøyd (4-5), passe fornøyd (3) og ikke fornøyd (1-2).

ulike sider involvert: a) dem selv og deres kompetanse og b) de organisatoriske betingelsene for utførelsen av arbeidet. Når en større andel svarer at de er «godt fornøyd» i 2018 enn i 2015, kan det være uttrykk for endringer både på individuelt og organisatorisk nivå. Kan det tenkes at økt tilfredshet har sammenheng med at medarbeiderne gjennomgående har høyere utdanning?

Figur 6.4 Andelen medarbeidere som var «godt fornøyd» med kvaliteten av eget arbeid i 2015 og 2018 fordelt på utdanningsbakgrunn. N=1310 (2015), N=1298 (2018)



Figur 6.4 viser at bedringen i tilfredshet fra 2015 til 2018 gjelder alle tre utdannings-gruppene, og endringene er statistisk signifikante. Den generelle økningen i utdanningsnivået er således neppe forklaringen. Videre viser figuren at det er en svak tendens til at de med lavere utdanning har noe høyere tilfredshet enn de andre. Det gjelder både i 2015 og 2018. Dette understreker det vi tidligere viste om at de med «lavere utdanning» og lang arbeidserfaring i noe større grad opplever å få

brukt kompetansen sin i det daglige arbeidet (tabell 5.2). For å avklare dette nærmere har vi ved hjelp av lineære regresjonsanalyser kontrollert for variabelen ansiennitet, hvilket eliminerer effekten av utdanning. Dette indikerer at det mer er «fartstiden» og opplæringen ved NAV-kontorene, enn tidligere utdanning, som samvarierer med det å være noe mer fornøyd med kvaliteten på eget arbeid.

Samtidig viser figur 6.4 at sosialarbeiderne i større grad rapporterer at det er godt fornøyd med kvaliteten på eget arbeid. Dette kan tolkes som at sosialarbeiderne i økende grad erfarer at det er mulig å drive sosialt arbeid innen rammene til NAV-kontorene, og at de derfor neppe i stor målestokk forlater disse av faglige grunner. Selvfølgelig kan det vi her finner vær uttrykk for seleksjon, ved at de kritiske røstene forlater NAV-kontorene og inngår derfor ikke i dette materialet. Like fullt, sosialarbeiderne rapporterer om større tilfredshet og spørsmålet er da om dette har sammenheng med at arbeidsbetingelsene har blitt bedre.

Organisatoriske rammebetingelser

Neste trinn er å undersøke om medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid varierer systematisk med organisatoriske rammevilkår, som deres arbeidsbelastning, handlingsrom og støtte fra ledere og kollegaer. Først skal vi undersøke i hvilken grad medarbeiderne rapporterer endringer i arbeidsvilkårene og deretter se om dette samvarierer med vurderingen av kvaliteten på eget arbeid.

Bakgrunnen for resonnementet er at flere studier har vist at medarbeidernes opplevelse av «well-being» henger sammen med jobbengasjement. Jobbengasjement har i sin tur klar sammenheng med

arbeidsprestasjon (Rich, Lepine & Crawford 2010). Vårt mål her er å undersøke medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid. Gjennom de siste 30 år har organisasjons-psykologisk forskning undersøkt egenskaper ved arbeidet/arbeidsplassen som kan forklare jobbengasjement, arbeidsprestasjon og arbeidskvalitet. Et sentralt spørsmål for oss er i hvilken grad denne type organisatoriske rammevilkår samvarierer med medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid.

Krav, kontroll og støtte

På 1970-tallet lanserte Robert Karasek sin krav-kontroll-teori (1979) som i senere tid har fått en sentral posisjon i organisasjons-psykologisk forskning. Et tiår senere ble teorien videreutviklet til også å inneholde sosial støtte som en forklaringsfaktor for jobbengasjement (Johnson & Hall 1988). Sentrale begrep er her «krav», «kontroll» og «støtte» og den såkalte «KKS-modellen» har resultert i en lang rekke studier og meta-studier, hvorav de aller fleste finner støtte for modellen, dog i noe varierende grad (Häusser, Mojzisch, Niesel & Schuz-Hardt 2010).

*Jobbkra*v blir ofte operasjonalisert som arbeidsbelastning, tidspress og rollekonflikter. Til tider brukes også fysiske og emosjonelle krav som aspekter ved jobbkrav. Det mest fremtredende trekket ved dette aspektet er arbeidsbelastning. *Jobbkontroll* refererer til graden av autonomi. Modellen skisserer to aspekter ved jobbkontroll, nemlig beslutningsmyndighet (decision authority) og muligheter til å anvende relevante ferdigheter i arbeidet (skill discretion). Med *sosial støtte* menes hjelpende sosial samhandling tilgjengelig på arbeidsplassen, enten fra medarbeidere eller overordnede.

Til å operasjonalisere krav, kontroll og støtte skal vi benytte følgende spørsmålsbatteri i både 2015 og 2018. *Jobbkra*v: a) Jeg har nok tid til å få jobben gjort, b) Jeg er ikke utsatt for motstridende krav, c) I jobben min er arbeidsbelastningen for stor. *Jobbk*ontroll: d) Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på eget hånd, e) I jobben min har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet. *Sosial støtte*: f) Når jeg trenger det, kan jeg få støtte og hjelp fra min nærmeste overordnede, g) Når jeg trenger det, kan jeg få støtte og hjelp i mitt arbeid fra mine arbeidskollegaer. ²⁴

«Kra

v» er altså i hovedsak uttrykk for medarbeidernes opplevelse av *arbeidsbelastning*, mens «kontroll» fanger opp opplevelsen av å ha *handlingsrom/autonomi* i arbeidet. «Støtte» viser til støttende relasjoner til *ledelse og kollegaer*. Den sentrale hypotesen i KKS-modellen er at jobber som er karakterisert ved høy arbeidsbelastning, lite kontroll og liten sosial støtte har høyest risiko for å føre til redusert «well-being» og arbeidskvalitet. På den andre siden er det forventet at jobber som har lavere arbeidsbelastning, stor grad av kontroll og sosial støtte kan gi økt trivsel og arbeidskvalitet. I tillegg antas det at de uheldige effektene av høye krav kan til en viss grad motvirkes av høy grad av kontroll og, eller sosial støtte.

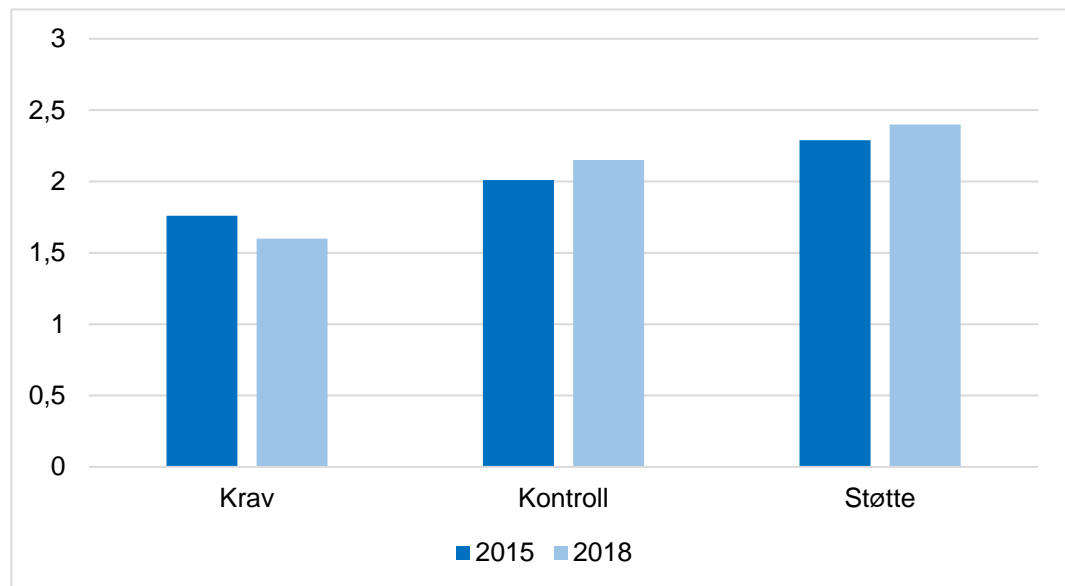
Første spørsmål er om medarbeiderne ved NAV-kontorene fra 2015 til 2018 også rapporterer at arbeidsbelastningen har blitt mindre, handlingsrommet større og støtten fra kollegaer bedre. Hvis så kan det

²⁴ Respondentene ble bedt om å ta stilling til hvor enig eller uenig de er med ovennevnte påstander på en skala med 4 verdier (svært uenig, uenig, enig og svært enig). For jobbkra

v ble påstand a og b snudd slik at høy skår indikerer opplevelse av høye krav. Også påstanden er snudd slik at høy skår fanger opp høy grad av opplevd kontroll.

bidra til å kaste lys over økningen i tilfredshet med kvalitet over eget arbeid.

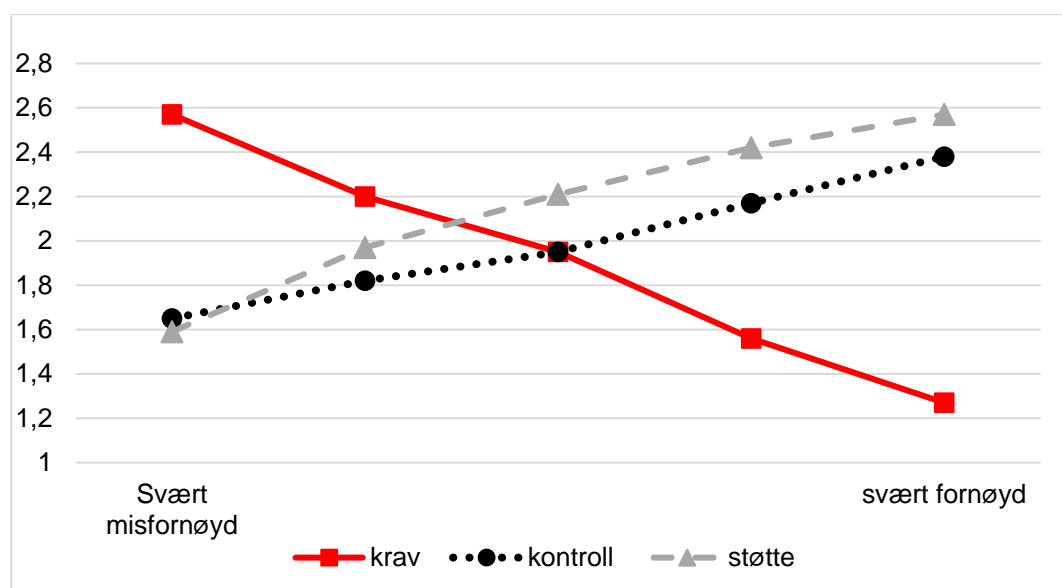
Figur 6.5 Opplevelse av krav, kontroll og støtte hos medarbeiderne ved NAV-kontorene i 2015 og 2018.



Figur 6.5 viser at opplevelsen av arbeidsbelastning går signifikant ned fra 2015 til 2018, mens opplevelsen av kontroll og støtte går signifikant opp i aktuell tidsperiode. Målt med gjennomsnittsskåren har opplevelse av arbeidsbelastning gått ned fra 1,76 til 1,60. For opplevelse av handlingsrom går gjennomsnittsskåren opp fra 2,01 til 2,15. Tilsvarende har det vært en økning i opplevd støtte fra 2,29 til 2,40. Samlet kan dette tolkes som at medarbeiderne fra 2015 til 2018 har blitt mer tilfredse med de organisatoriske arbeidsbetingelsene. Betyr dette at økningen i tilfredshet med kvalitet på eget arbeid fra 2015 til 2018 kan ha sammenheng med at kravene ikke oppleves som like belastende og i tillegg en økt opplevelse av kontroll over eget arbeid?

Vi skal nå se nærmere på hvordan krav/arbeidsbelastning, kontroll/autonomi og sosial støtte blant medarbeiderne ved NAV-kontorene henger sammen med vurderingen av kvaliteten på eget arbeid. Vi skal undersøke dette på dataene fra 2018.

Figur 6.6 Samvariasjon mellom krav, kontroll og støtte og medarbeidernes tilfredshet med kvalitet på eget arbeid i 2018



Figur 6.6 viser at krav var negativt forbundet med tilfredshet, mens både kontroll og støtte hadde positiv sammenheng med tilfredshet. Dette betyr at opplevelse av høye krav/arbeidsbelastning sammenfaller med at man mindre fornøyd med kvaliteten på eget arbeid, mens opplevelse av autonomi og støtte er forbundet med større tilfredshet med kvaliteten på eget arbeid.

Vi har også gjort en regresjonsanalyse som viser at opplevelse av krav/arbeidsbelastning er den klart sterkeste prediktoren for kvalitet ($\beta = -0.286$, $p < .001$). Mens det motsatte er tilfellet for opplevelse av kontroll og støtte. De som opplever høy grad av kontroll over eget arbeid ($\beta =$

.139, $p < .001$) og sosial støtte ($\beta = .107$, $p < .001$) har også en tendens til å vurdere kvaliteten på sitt arbeid som bedre. Disse funnene samsvarer godt med antagelsene i krav, kontroll, støtte-teorien og også tidligere funn på feltet.

I regresjonsanalysen har vi også lagt inn utdanningen til medarbeiderne, som stadfester det figur 6.4 viser at det er ingen sammenheng mellom utdanning og vurderingen av kvaliteten på eget arbeid. Det indikerer at organisatoriske rammevilkår er viktigere for medarbeidernes vurdering av kvaliteten på eget arbeid, enn utdanningsbakgrunn.²⁵ Organisatoriske rammevilkår, som arbeidsbelastning, handlingsrom og støtte er faktorer som kan påvirkes og på denne måten kan ledelsen ved kontorene i noen grad også legge til rette for at medarbeiderne skal oppleve tilfredshet med eget arbeid.

Når medarbeiderne gir uttrykk for at kvaliteten på arbeidet er bedre i 2018 enn tre år tidligere, så er det mye som tyder på at deres arbeidsbetingelser har blitt bedre. Det er flere medarbeidere som rapporterer om mindre arbeidsbelastning, om mer autonomi og handlingsrom og mer støtte fra kollegaer og ledelse. Dette gjelder også sosialarbeiderne og indikerer at når de i økende grad er godt fornøyde med kvaliteten på eget arbeid, så ser det ut til å ha sammenheng med at det også erfarer at arbeidsbetingelsene har blitt bedre.

Interessant nok kan det se ut som endringene ikke bare uttrykker medarbeidernes subjektive erfaringer. NAVs egne undersøkelser av brukertilfredshet kan se ut til å peke i samme retning (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018).

²⁵ Se regresjonsanalyse i vedlegg 6.

NAV-reformen førte til store omstillingsproblemer og en krevende oppstartsfase for NAV-kontorene, uten særlige muligheter til læring, utvikling og omverdensorientering (Bay, Breit, Fossetøl, Grødem & Terum, 2015). Men det kan virke som at denne krevende oppstartstiden i noen grad er over og at «støvet har lagt seg» (Fevang, Markussen og Røed, 2014). Arbeidspresset oppleves som mindre og det rapporteres om handlingsrom og autonomi i arbeidet, samtidig som svært mange opplever god støtte fra kollegaer og overordnede. Det kan bety at NAV-kontorene de siste årene har fått et større rom for strategisk utviklingsarbeid, hvilket kan ha hatt positive effekter på medarbeidernes selvutvikling og opplevelse av tilfredshet på kvalitet over eget arbeid.

Litteraturliste

Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den Store Reformen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Andreassen, T. A., & Fossestøl, K. (red.). (2011). *NAV ved et veiskille: organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Andreassen, T. A., & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-Notater. doi:10.7577/afi/notat/2009:2

Andreassen, T. A. (2017). From Democratic Consultation to User-employment: Shifting Institutional Embedding of Citizen Involvement in Health and Social Care. *Journal of Social Policy*, 47(1), 99–117. doi:10.1017/s0047279417000228

Andreassen, T. A. (2017). Profesjonsutøvelse i en organisatorisk kontekst. I S. Mausethagen & J. C. Smeby (Red), *Profesjonskvalifisering*. (s.140-152) Oslo: Universitetsforlaget.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Oslo: Departementet.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Oslo: Departementet.

Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Forslag til endringer i Sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet*. [Høringsnotat]. Hentet fra:<https://www.regjeringen.no/contentassets/74dbfc177f88466683c910dc6cab95e1/horingsnotat-200318.pdf>

Bay, A. H., & Hellevik, T. (2002). *Kompetanse-og utdanningsbehov innenfor trygde-og arbeidsmarkedsetaten*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Bay, A. H., Breit, E., Fossestøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). *NAV som lærende organisasjon*. Rapport, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bay A.H, Hatland A, Hellevik T, & Terum L.I (red.), *Trygd i aktiverings tid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Braun, E. M. P., Sheikh, H., & Hannover, B. (2011). Self-rated competences and future vocational success: a longitudinal study. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 36(4), 417–427. doi:10.1080/02602938.2010.534762

Brodtkorb, E. (2017) *Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfelleskapet i kvalifiseringsprogrammet*. Avhandling ph.d, nr 8, Høgskolen i Oslo og Akershus

Caprara, G. V., Barbaranelli, C., Steca, P., & Malone, P. S. (2006). Teachers' self-efficacy beliefs as determinants of job satisfaction and students' academic achievement: A study at the school level. *Journal of School Psychology*, 44(6), 473-490. doi:[10.1016/j.jsp.2006.09.001](https://doi.org/10.1016/j.jsp.2006.09.001)

Caspersen, J., Havnes, A., & Smeby, J. C. (2017). Profesjonell utviklingkvalifisering i arbeid og etterutdanning I S. Mausethagen & J. C. Smeby (Red), *Profesjonskvalifisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Caspersen, J., Smeby, J.-C., & Olaf Aamodt, P. (2017). Measuring learning outcomes. *European Journal of Education*, 52(1), 20–30. doi:10.1111/ejed.12205

Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Eraut, M. (2012). Transfer of knowledge between education and workplace settings. I H. Daniels, H. Lauder & J. Porter (Red.), *Knowledge, values and educational policy* (s. 75-94). London: Routledge.

Fauske, H., M. Kollstad, S. Nilsen, P. Nygren & Skårderud F. (2006). *Utakter: Om helse- og sosialfaglig kompetanse i utdanning og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fevang E., Markussen, S. & Røed, K. (2014) NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet nr 1-2* (s 83-99). Oslo: Universitetsforlaget

Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-Rapporter. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
doi:10.7577/afi/rapport/2014:13

Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016) *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontor*. AFI-Rapporter Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago press.

Frøseth, M. W., & Caspersen, J. (2008). *Tilbakeblikk på utdanningen. Yrkesaktivitet, mestring av yrke, oppfølging i arbeidslivet og vurdering av utdanningen*. HiOA-notat nr 2. Oslo: Høgskolen i Oslo

Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (Eds.). (2014). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Glemmestad, H., Kristiansen, L., Schulstock, T. og Solheim, L. H. (2014). *Arbeid først – ambisjon eller illusjon. NAVs samhandling og kompetanse i møte med det nye arbeidslivet*. Forskningsrapport nr. 159/2014. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Graver, H. P. (2002). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. Profesjonsstudier. I A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 71-86). Oslo: Universitetsforlaget.

Hasenfeld, Y. (1999). Social Services and Welfare-to-Work. *Administration in Social Work*, 23(3-4), 185–199. doi:10.1300/j147v23n03_11

- Hatlevik, I., & Smeby, J.-C. (2015). Programme coherence and epistemological beliefs. *Nordic Psychology*, 67(2), 136–153. doi:10.1080/19012276.2015.1031553
- Häusser, J. A., Mojzisch, A., Niesel, M., & Schulz-Hardt, S. (2010). Ten years on: A review of recent research on the Job Demand–Control (-Support) model and psychological well-being. *Work & Stress*, 24(1), 1–35. doi:10.1080/02678371003683747
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilsen, E. (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Uni Rokkansenteret notat 1-2010. Bergen: Rokkansenteret
- Helgøy, I., Kildal, N. & Nilssen, E. (2013). Utviklingen av en arbeidsrettet spesialistrolle i nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(3), 141–156.
- Helsetilsynet (2015). *Kvalifisert til kvalifisering?* Rapport 2/2015. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Helsetilsynet (2017). *Med lua i handa?* Rapport 3/2017. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Henriksen, Ø., (2016) Yrkesfeltets kompetansebehov og BSV-utdanningene. *Fontene Forskning* 9 (2) 40–53
- Hernes, T., Heum, I., & Haavorsen, P. (Red.). (2010). *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk-og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jessen, J. T. (2005) *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Rapport nr. 21. Oslo: NOVA
- Johannessen, A., Christensen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johnson, J. V., & Hall, E. M. (1988). Job strain, work place social support, and cardiovascular disease: a cross-sectional study of a random sample of the Swedish working population. *American journal of public health*, 78(10), 1336-1342.

- Judge, T. A., & Bono, J. E. (2001). A rose by any other name: Are self-esteem, generalized self-efficacy, neuroticism, and locus of control indicators of a common construct? *Personality Psychology in the Workplace.*, 93–118. doi:10.1037/10434-004
- Karasek, R. A. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24(2), 285. doi:10.2307/2392498
- Kenworthy, L. (2002). Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s. *American Sociological Review*, 67(3), 367. doi:10.2307/3088962
- Langeng, P. I., & Stene, E. (2010). Sosialt arbeid i nye omgivelser. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk-og praksisfeltet i velferds-Norge*, (s. 257-284). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L., & Midtgård, T. (2016). *Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten*. Rapport A27675. Trondheim: SINTEF
- Messel, J. (2013). *I velferdsstatens frontlinje: barnevernspedagogers, sosionomers og vernepleieres historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23, S40–S53. doi:10.1111/ijsw.12090
- Molander, A. & Terum, L. I. (2019). Aktivering. I A. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 85-114). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Orsmond, P., Merry, S., & Reiling, K. (1997). A Study in Self-assessment: tutor and students' perceptions of performance criteria. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 22(4), 357–368. doi:10.1080/0260293970220401
- Rich, B. L., Lepine, J. A., & Crawford, E. R. (2010). Job Engagement: Antecedents and Effects on Job Performance. *Academy of Management Journal*, 53(3), 617–635. doi:10.5465/amj.2010.51468988

- Riksrevisjonen (2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013-2014). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak*. Dokument 3:5 (2017-2018). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rosow, J. M. & Zager, R. (1988). *Training: The competitive edge: Introducing new technology into the workplace*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Avhandling ph.d nr 4 Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sadeghi, T., & Fekjær, S. B. (2019). Frontline workers' competency in activation work. *International Journal of Social Welfare*, 28(1), 77-88.
- Sadeghi, T. (2019). Associations between workplace learning patterns, social support and perceived competency. *Human Resource Development International*. doi:10.1080/13678868.2019.1627512
- Sadeghi, T. & Terum, L. I. (2019). Kompetanse. I A. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 325-346). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2012). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet: sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i Nav. *Fontene forskning*, 1(13), 76-88.
- Terum, L. I. (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I. (2014). *NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene. BSV-utdannelsens syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering* (HiOA Småskrift 2014 nr. 6). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus

Terum, L. I. Smeby, JC. (2014). Akademisering, kvalitet og relevans: Debatten om utdanningene til velferdsstatens profesjoner. I N. Frølich, E. Hovdhaugen, & L. I. Terum, (Red.), *Kvalitet, kapasitet og relevans: Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning* (s. 114-143). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Terum, L. I., Torsvik, G., & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på Arbeidslivet*, 34(03), 147–166. doi:10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01

Thomassen, I. (2016). *Bidrar markedsarbeidet i NAV til at flere får jobb? - En analyse av målekortet i NAV og effekten på overgang til arbeid* (Master's thesis, Høgskolen i Oslo og Akershus).

van Berkel, R., & Knies, E. (2018). The frontline delivery of activation: workers' preferences and their antecedents. *European Journal of Social Work*, 21(4), 602-615.

Vedlegg

Vedlegg 1

Medarbeiderne som har høyere utdanning, fordelt på de som har sosialarbeiderutdanning vs. annen høyere utdanning i 2011, 2015 og 2018.

	2011	2015	2018
Sosialarbeiderutdanning	49	49	41
Annen høyere utdanning	51	51	59
Totalt	100	100	100
N	1162	942	1014

Vedlegg 2: Arbeidsoppgaver med spesifisert innhold

a) Arbeidsrettet brukeropfølging

- i. Avklare arbeidsevne- og funksjonsevne (arbeidsevnevurdering)
- ii. Oppfølging av sykmeldte
- iii. Tiltak og arbeidsformidling

b) Sosiale tjenester

- i. Sosiale tjenester (bolig, psykiatri/rus eller barnevern)
- ii. Økonomisk rådgivning

c) Administrasjon/ledelse

- i. Administrasjon/ledelse

- d) Markedsarbeid
 - i. Markedsarbeid – oppfølging/bistand til virksomheter
- e) Publikumsinntak
 - i. Informasjon og veiledning i publikumsinntak

Vedlegg 3: Generell kompetanse.

Sammenheng mellom utdanning, opplæringsstyper og generell kompetanse. OLS-regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter.

	β (p-verdi)
Eget/egne opplæringsprogram i regi av NAV	.238 (.000)
Etter-/videreutdanning i regi av høyskole/universitet	.090 (.001)
Systematisk veiledning fra leder/kollega	.034 (.303)
Uformell veiledning fra leder/kollega	.046 (.160)
Veiledning via team- /gruppemøter	.114 (.001)
Ansiennitet (1=2006)	.144 (.000)
Utdanningstype - tredelt	.017 (.549)
Justert R	.138
N	1151

Vedlegg 4: Brukerkompetanse.

Sammenheng mellom utdanning, opplæringstyper og brukerkompetanse.
OLS-regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter.

	β (p-verdi)
Eget/egne opplæringsprogram i regi av NAV	.207 (.000)
Etter-/videreutdanning i regi av høgskole/universitet	.058 (.043)
Systematisk veiledning fra leder/kollega	.016 (.640)
Uformell veiledning fra leder/kollega	.049 (.143)
Veiledning via team- /gruppemøter	.112 (.001)
Ansiennitet (1=2006)	.084 (.004)
Utdanningstype – tredelt	.030 (.306)
Justert R	.092
N	1151

Vedlegg 5: Markedskompetanse.

Sammenheng mellom utdanning, opplæringstyper og markeds-
kompetanse. OLS-regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter.

	β (p-verdi)
Eget/egne opplæringsprogram i regi av NAV	.216 (.000)
Etter-/videreutdanning i regi av høgskole/universitet	.095 (.001)
Systematisk veiledning fra leder/kollega	.028 (.412)
Uformell veiledning fra leder/kollega	.047 (.156)
Veiledning via team- /gruppemøter	.117 (.000)
Ansiennitet (1=2006)	.113 (.000)
Utdanningstype - tredelt	.032 (.272)
Justert R ²	.108
N	1151

Vedlegg 6: Kvalitet på eget arbeid.

Sammenheng mellom krav, kontroll, støtte og tilfredshet med kvaliteten på eget arbeid. OLS-regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter.

	Modell 1 β (p-verdi)	Modell 2 β (p-verdi)
Krav	-.286 (.000)	-.286 (.000)
Kontroll	.140 (.000)	.139 (.000)
Støtte	.108 (.000)	.107 (.000)
Utdanningstype – tre delt		.007 (.815)
Justert R ²	.145	.144
N	1057	1057