

Arbeidsdepartementet

Sluttrapport

Januar 2010

UTREDNING AV HVORDAN TILBUD INNENFOR HØYERE UTDANNING KAN
BIDRA TIL Å DEKKE LANGSIKTIG KOMPETANSEBEHOV I ARBEIDS- OG VEL-
FERDSFORVALTNINGEN



UTREDNING AV HVORDAN TILBUD INNENFOR HØYERE UTDANNING KAN BIDRA TIL Å DEKKE LANGSIKTIG KOMPETANSEBEHOV I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Rambøll
Hoffsveien 21-23
Postboks427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Mandat for utredningen	1
1.2	Gjennomføring av utredningen	2
2.	Sammendrag	4
2.1	Kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen	4
2.2	Utdanningstilbudet	6
2.3	Samarbeidsmodeller som kan ivareta kompetansebehovet	8
2.4	Anbefalinger	9
3.	Analyseramme, metode og datakilder	13
3.1	Analyseramme	13
3.2	Definisjon av sentrale begreper i utredningen	14
3.3	Datakilder	15
3.4	Spørreundersøkelsen	16
4.	Aktører i utredningen	19
4.1	Arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og oppgaver	19
4.2	Kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen	20
4.3	NAV-kontorene	21
4.4	Forvaltningsenhetene	23
4.5	Utdanningsinstitusjonene	24
5.	Kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen	26
5.1	Dimensjoner ved kompetansebehovet i NAV	26
5.2	NAV-kontorene	27
5.3	NAV forvaltningsenheter	42
5.4	Vurderinger av kompetansebehovet – funn fra kvalitative intervjuer	47
5.5	Hovedkonklusjoner	51
6.	Utdanningstilbudet på universitets- og høgskolenivå – i hvilken grad er det i samsvar med behovet i arbeids- og velferdsforvaltningen?	54
6.1	Innledning	54
6.2	Arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov og relevante utdanningstilbud	54
6.3	NAV-ledernes vurdering av utdanningstilbudet	58
6.4	Velferdsstudiene, sosionomstudiene og øvrige relevante studier: Funn fra kvalitative intervjuer	60
6.5	Dilemmaer ved et bredt høgskoletilbud for NAV – forholdet til rekruttering av studenter	62
6.6	Modulbaserte utdanningstilbud gjennom hele utdanningsløpet.	65
6.7	Forholdet mellom teori og praksis i utdanningene	65
6.8	Videreutdanning	70
6.9	Hovedkonklusjoner	72
7.	Mulige samarbeidsmodeller som kan ivareta kompetansebehovet	74
7.1	Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv: et teoretisk rammeverk	74
7.2	Synspunkter fra spørreundersøkelsen	76

7.3	Samarbeid om praksisperioder/praksisopphold	78
7.4	Funn fra kvalitative intervjuer	79
7.5	Fremtidig samarbeid – hensiktsmessige satsningsområder?	82
7.6	Fremtidig samarbeid – noen overordnede perspektiver	86
7.7	Hovedkonklusjoner	87
8.	Litteraturliste	89
	Vedlegg 1: oversikt over relevante grunn- og videreutdanninger ved norske opplæringsinstitusjoner	91
	Vedlegg 2: studieplaner for sosionomstudiet og velferdsstudiet/ bachelor i arbeids- og velferdsforvaltning	99

1. INNLEDNING

Rambøll presenterer med dette sluttrapport for utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Utredningen er gjennomført i tidsrommet november 2008 – januar 2010 på oppdrag for Arbeidsdepartementet (AD).

Rambøll står alene ansvarlig for alle analyser, konklusjoner og anbefalinger i rapporten.

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) er et av Regjeringens viktigste grep for å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik. Hovedmålet med NAV-reformen er å

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad(er)
- å skape en mer brukervennlig forvaltning
- å skape en helhetlig og mer effektiv forvaltning

NAV-kontoret skal være brukernes fysiske, lokale kontaktpunkt og reformen skal særlig sikre at brukere med sammensatte behov får bedre og mer effektiv bistand for å komme i arbeid. Dette skal blant annet skje ved at de lokale NAV-kontorene får frigjort tid til avklaring, veiledning og oppfølging av brukere ved at ytelsesforvaltning, saksbehandling av krav om ytelser og stønader og en rekke spesialiserte oppgaver overføres til forvaltnings- og spesialenheter. Utgangspunktet er at mer og tettere individuell oppfølging av brukere vil bidra til at flere kommer over i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet, og at færre forsørges av stønad. For å oppfylle dette målet har det vært nødvendig innrette NAV-kontorene slik at de har kapasitet og kompetanse til dette. NAV-reformen inngår i en større omlegging av arbeids- og velferdspolitikken som består av flere reformer: en organisasjonsreform, en innholdsreform ("virkemidler") og en kompetansereform. Utgangspunktet for denne utredningen er NAV som kompetansereform – hvilke kompetanser finnes i organisasjonen per i dag, hvilke mangler som kan påvises og hvilke kompetanser er det behov for å oppnå i et mer fremadrettet perspektiv? Hva slags kompetanse det er behov for vil nødvendigvis henge sammen med hvilke oppgaver som skal ivaretas og hvor og hvordan disse oppgavene er tenkt å skulle ivaretas.

1.1 Mandat for utredningen

I konkurransegrunnlaget for oppdraget heter det at utredningen skal

- beskrive og vurdere arbeids- og velferdsforvaltningens samlede behov for videreutdanning og rekruttering av ny kompetanse innenfor høyere utdanning
- beskrive og vurdere dagens utdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå – både grunnutdanninger (bachelor- og masternivå) og videreutdanningstilbud – som er relevant for jobb i arbeids- og velferdsforvaltningen
- vurdere sterke og svake sider ved universitets- og høgskolesektorens tilbud når det gjelder å møte arbeids- og velferdsforvaltningens utfordringer og framtidig kompetansebehov
- skissere og drøfte mulige opplegg/modeller for framtidig samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningens og universitets- og høgskolesektoren som bl.a. kan ivareta viktige utdanningspolitiske hensyn og arbeids- og velferdsforvaltningens behov for kontakt og samhandling med sektoren om utvikling av kompetanse på fagfeltet

I tillegg oppgis det i konkurransegrunnlaget at det er ønskelig at utredningen belyser en rekke spørsmål/temaer til tilknytning til de ovennevnte problemstillingene. Dette gjelder blant annet nåværende kompetanse til ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeids- og velferdsforvaltningens behov for relevant fagkunnskap og praksisnær utdanning/undervisning og hvilke utdanningstilbud som er særlig relevante for arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. I forbindelse med relevante utdanningstilbud etterspørres det også en vurdering av innholdet i disse, hvorvidt det drives forskning på feltet som formidles inn i undervisningen og om det kan være hensiktsmessig å etablere spisskompetansemiljøer i universitets- og høgskolesektoren som kan fremme kunnskapsutvikling på feltet.

På bakgrunn av denne relativt omfattende oppdragsbeskrivelsen valgte Rambøll å operasjonalisere tre overordnede spørsmål som utgangspunkt for utredningen, nærmere bestemt:

1. Hva er arbeids- og velferdsforvaltningens langsiktige kompetansebehov?
2. I hvilken grad er dagens utdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå i samsvar med arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov?
3. Hvordan kan det iverksettes samarbeidsmodeller som kan ivareta at kompetansebehovet dekkes gjennom utdanningstilbudet ved universiteter og høyskoler?

Med langsiktig kompetansebehov menes her kompetansebehovet noen år frem i tid, ikke det umiddelbare kompetansebehovet som oppstår i forbindelse med omorganisering og etablering av ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Utredningen belyser ikke etterutdanningstilbud og ikke-eksamensrettet virksomhetsintern opplæring, ei heller forhold ved arbeidssituasjon/arbeidssted som kan påvirke rekruttering og ansettelse i arbeids- og velferdsforvaltningen. Utredningen belyser heller ikke eksisterende ordning med rammeplan for sosionomutdanningen og spørsmålet om autorisasjon for visse yrkesgrupper. Spørsmål av mer forskningspolitisk karakter og vurdering av nye finansieringsordninger knyttet til utdanningstilbud inngår heller ikke.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er i denne sammenheng avgrenset til NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter. Grunnen til at det er valgt å fokusere på disse enhetene er at NAV-kontorene utgjør kjernen i reformen – det er her kontakten med brukerne primært foregår, og det er også her det store flertallet av forvaltningens ansatte arbeider. Forvaltningsenhetene er langt færre, men har også et høyt antall ansatte, og er i den situasjon at de både mottar direkte henvendelser fra brukere og fra ansatte ved NAV-kontorene. Den – til dels nye - oppgavedifferensieringen som ligger til grunn for etableringen av NAV-kontorene, og NAV forvaltningsenheterne gjør at det har vært interessant å inkludere begge i utredningen.

1.2 Gjennomføring av utredningen

Utredningen har blitt gjennomført ved hjelp følgende datakilder:

- spørreundersøkelse som ble sendt ut til samtlige ledere ved samlokaliserte NAV-kontorer¹, samtlige ledere ved NAV forvaltningsenheter² og samtlige kompetansekoordinatorer ved NAV fylkesledd
- 66 kvalitative intervjuer med aktører på ulike nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen³, universitets- og høyskolesektoren, universitets- og høyskolerådet, relevante fagdepartementer (AD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kunnskapsdepartementet (KD)), Helsedirektoratet, forskningsinstitusjoner, brukerorganisasjoner, representanter fra partene i arbeidslivet, fylkesmannsembeter og kommunesektoren.

Prosentvis deltakelse i spørreundersøkelsen vurderes å være tilfredsstillende. Av lederne for NAV-kontorer har 57,8 prosent besvart undersøkelsen, av ledere for NAV forvaltningsenheter har 62,5 prosent besvart og blant de fylkesvise kompetansekoordinatorene har 69 prosent besvart. Det er store forskjeller i størrelse på kontorene/enhetene som ledes av de ulike respondentene.

Utredningen har blitt fulgt av en referansegruppe bestående av representanter fra AD, KD, HOD, Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Helsedirektoratet, Universitets- og høyskolerådet (UHR), Høgskolen i Oslo (HiO), Høgskolen i Sogn og Fjordane (HiSF), KS og Fellesorganisasjonen (FO). Disse har bidratt med nyttige innspill underveis i utredningen. Det har i perioden januar – juni blitt avholdt tre referansegruppemøter, hvor fokus har vært å presentere og diskutere funn på ulike stadier i utredningen. Referansegruppa bidro også med kommentarer og innspill til rapportutkast.

¹ Dette innbefatter NAV-kontorer t.o.m. etableringspulje 9.

² Pr. utsendelsestidspunkt hadde vi mottatt kontaklinformasjon til 24 ledere ved NAV forvaltningsenheter

³ Herunder representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, ledere ved NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter, fylkesdirektører i NAV, kompetanseveiledere/ veiledere i NAV og ledere ved NAV kundesenter.

Innledningsvis skal det påpekes at synspunktene som fremkommer i utredningen sannsynligvis gjenspeiler det faktum at datainnsamlingen ble gjennomført på et tidspunkt hvor NAV som organisasjon stod overfor massive utfordringer i form av høye restanser, økende arbeidsledighet og høy grad av negativ medieomtale. Reformen var heller ikke fullført på undersøkelsestidspunktet, idet en del kontoretableringer gjenstod og blant disse var mange av de store kontorene med antatt svært komplekse strukturer og utfordringer. I tillegg er NAV en organisasjon med mange og hyppige endringer. Disse forholdene, samt tidshorisont, fokus og datagrunnlag for utredningen, tilsier at den kun kan belyse *noen* aspekter ved kompetansebehov, utdanningstilbud og samarbeid mellom NAV og universitets- og høgskolesektoren.

Til tross for disse forbeholdene vurderer vi at utredningen gir et bilde av hva slags kompetanse som etterspørres i arbeids- og velferdsforvaltningen og hvorvidt eksisterende utdanningstilbud i universitets- og høgskole kan ivareta dette behovet. Målet her har vært å identifisere eventuelle mangler i utdanningstilbudet, og komme med forslag til hvilke elementer som bør inkluderes for i større grad å imøtekomme kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen. I forlengelsen av dette belyser utredningen også hva som vil være hensiktsmessige samarbeidsmodeller mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høgskolesektoren for å sikre at NAV tilføres nødvendig kompetanse for å oppfylle målene for NAV-reformen.

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 inneholder et sammendrag av funn og anbefalinger
- Kapittel 3 beskriver metode og datakilder som er anvendt i utredningen
- Kapittel 4 gir en kort bakgrunn for utredningen og belyser arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag
- Kapittel 5 redegjør for kompetansebehovet i NAV-kontorer og forvaltningsenheter
- Kapittel 6 drøfter utdanningstilbudets grad av tilpasning til dette kompetansebehovet
- Kapittel 7 belyser eksisterende samarbeid mellom NAV og universitets- og høgskolesektoren, og diskuterer mulige fremtidige samarbeidsmodeller

2. SAMMENDRAG

Rambøll har på oppdrag for AD gjennomført en utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Oppdraget er gjennomført i perioden november 2008 – januar 2010. Målet med utredningen har vært å besvare tre overordnede spørsmål, nærmere bestemt

1. Hva er arbeids- og velferdsforvaltningens langsiktige kompetansebehov?
2. I hvilken grad er dagens utdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå i samsvar med arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov?
3. Hvilke typer samarbeid kan etableres mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen som kan bidra til at kompetansebehovet dekkes gjennom utdanningstilbudet på universiteter og høyskoler?

Når det gjelder hva som defineres som arbeids- og velferdsforvaltningen, er det i denne utredningen avgrenset til å gjelde NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter. Utredningen er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, spørreundersøkelse blant NAV-kontorledere, forvaltningsenhetsledere og kompetansekoodinatorene i fylkene, et stort antall kvalitative intervjuer med personer både fra forvaltningen, utdanningssektoren og representanter fra bruker- og arbeidstakerorganisasjoner, samt analyse av yrkes- og utdanningsstatistikk.

2.1 Kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV-reformen og den nye arbeids- og velferdsforvaltningen stiller nye krav til de ansattes kompetanse. I tillegg til at NAV-kontor og forvaltningsenheter skal ivareta et stort spekter av oppgaver og fagområder, skal de til dels arbeide på en ny måte og ved hjelp av nye arbeidsmetoder og nye verktøy. NAV vil således ha behov for ansatte som har kompetanse og ferdigheter til å utføre mange ulike gjøremål. NAV-reformen er følgelig ikke bare en organisasjonsreform, men også en kompetansereform. Selv om den mest hektiske reformperioden nå på det nærmeste er avsluttet, vil NAV som organisasjon fortsatt være i endring og utvikling. Dette understreker betydningen av at de ansatte har en kompetanse som understøtter den enkeltes evne til å takle omstilling og nye utfordringer.

I utredningen har det vært viktig å forsøke å identifisere hva arbeids- og velferdsforvaltningens samlede kompetansebehov består i. Funn fra datainnsamlingen tilsier at dette er meget sammensatt, og at det er betydelige variasjoner mellom NAV-kontorene når det gjelder hva som utgjør de største kompetanseutfordringene fremover. Det fremkommer videre at en del NAV-ansatte er usikre på hva som ligger i deres yrkesrolle, både når det gjelder hvilke oppgaver de skal ivareta, hvordan oppgavene skal utføres og hvordan grensesnittet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter er definert.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at om lag halvparten av NAV-kontorene som omfattes av denne har en jevn fordeling av ansatte med erfaring fra Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. En del har erfaring kun fra sosialtjenesten, og en noe mindre andel har erfaring kun fra Trygdeetaten. Svært få har erfaring kun fra Aetat. Forvaltningsenhetene har en overvekt av ansatte med bakgrunn fra Trygdeetaten.

I nærmere halvparten av kontorene varierer andelen ansatte som har fullført en grad på universitets- og høgskolenivå mellom 50 og 75 prosent. I 20 prosent av kontorene er andelen over 75 prosent. Andelen med høyere utdanning varierer med kontorstørrelse, og som ventet er den høyest i de store kontorene. Forvaltningsenhetene har en klart lavere andel ansatte med høyere utdanning.

Samlet sett utgjør sosionomer den største utdanningsgruppen, men større NAV-kontorer, og særlig de største kontorene med 50 eller flere ansatte, har stor variasjon når det gjelder utdanningsbakgrunn blant sine ansatte. De aller fleste av de største kontorene har i tillegg til sosionomer ansatte med pedagogisk, samfunnsvitenskapelig eller økonomisk utdanning, og også helsefaglige utdanninger er bredt representert.

Når det gjelder hvilke utdanningsgrupper som etterspørres, eller som NAV-kontorlederne ønsker flere av, nevnes særlig velferdsvitere, men også sosionomer og i noen grad økonomer og personer med samfunnsvitenskapelig utdanning. Det gjelder for samtlige kontorstørrelser. Forvaltningsenhetene har en kompetanseprofil som i stor grad vektlegger andre kompetanseområder, og lederne her etterspør særlig flere jurister, samfunnsvitere, økonomer og velferdsvitere fremover.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av NAV-kontorlederne mener at de ansatte gjennomgående har tilfredsstillende kompetanse til å ivareta sentrale oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig er det i overkant av 30 prosent som gir uttrykk for at de kun i noen grad har en riktig kompetansesammensetning ved sitt kontor. Det fremkommer videre at det er behov for å heve kompetansen på særskilte områder. Dette gjelder særlig kompetanse til å utføre sentrale oppgaver som veiledning og formidling til arbeid, samt kompetanse på stønader og ytelser. Det er imidlertid forskjeller i kompetansebehov mellom små og store kontorer. Små kontorer etterlyser særlig kompetanseheving knyttet til veiledning og formidling til arbeid og i noe mindre grad veiledning knyttet til ytelser og stønader. De største kontorene er de som i høyest grad etterspør kompetanseheving når det gjelder oppfølging av brukere. Når det gjelder hvilke ferdigheter som det særlig er behov for å styrke, er den gjennomgående tilbakemeldingen at dette dreier seg om de ansattes IKT-kompetanse og evne til å utøve skjønn, både ved store og små kontorer.

Funn fra spørreundersøkelsen blant de fylkesvise kompetansekoordinatorene viser at de gjennomgående er mer kritiske i sine vurderinger av de ansattes kompetanse enn det lederne ved NAV-kontorene er. Likevel er begge grupper stort sett enig om hvilke oppgaver det særlig er behov for å styrke kompetansen på fremover. Dette handler først og fremst om styrket oppfølgings- og kartleggingskompetanse. Når det gjelder ferdigheter som bør styrkes blant de ansatte, legger kompetansekoordinatorene enda mer vekt enn NAV-kontorlederne på profesjonell skjønnsutøvelse, men også ferdigheter knyttet til IKT og relasjonsbygging også etterlyses i høy grad.

Når det gjelder hvordan lederne ved forvaltningsenhetene vurderer kompetansen blant sine ansatte, er den gjennomgående tilbakemeldingen at denne vurderes å være meget god og at (de relativt begrensede) utfordringene primært består i å øke de ansattes skriftlige kommunikative kompetanse og veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang. Videre fremkommer det at det er et ønske om å styrke de ansattes ferdigheter knyttet til IKT og administrativ skjønnsutøvelse.

Funn fra de kvalitative intervjuene støtter til dels opp om funnene fra spørreundersøkelsen, men utdyper og nyanserer disse. En gjennomgående tilbakemelding er at kompetansebehovet blant de NAV-ansatte (og da fortrinnsvis ansatte i NAV-kontorene) er knyttet til manglende helhetsforståelse og manglende innsikt i kompleksiteten i NAV, både når det gjelder kompleksiteten i og mellom ulike fagområder. Andre kompetanseutfordringer er knyttet til prosessuelle ferdigheter i møte med bruker, veiledningskompetanse og evne til å se sammenhengen mellom fag og fagmetodikk. Utover dette varierer det hvilke konkrete områder informantene opplever at det er behov for å heve kompetansen på. En rekke informanter oppgir at kompetanse på regelverk og ytelser er en helt klar utfordring, i tillegg til kompetanse knyttet til jobbveiledning. Dette fremheves som et område hvor det er til dels store lokale forskjeller, hvor særlig mange mindre kontorer har begrenset kompetanse.

Datamaterialet viser ellers at informanter fra ulike nivåer i NAV fremstår som noe mer kortsiktige i sine tilbakemeldinger vedrørende kompetansesituasjonen og kompetansebehovet enn de øvrige informantene, noe som kan sies å være naturlig i lys av dagens situasjon. Mye fokus ligger på behovet for styrket IKT-kompetanse i ansattgruppen. Informanter som ser arbeids- og velferdsforvaltningen utenfra fremhever i større grad andre aspekter – for eksempel behovet for ansatte som ser kompleksiteten i NAV og evner å sette seg inn i komplekse systemer både når det gjelder regelverk, tiltak, metodikk og IKT og sammenhengen mellom fag og fagsystemer.

Analyse av datamaterialet viser at høyere utdanning gjennomgående fremstår som svært viktig, og til dels avgjørende, når det gjelder fremtidig rekruttering til arbeids- og velferdsforvaltningen.

Dette er en nær unison tilbakemelding fra så vel spørreundersøkelser som de kvalitative intervjuene, uavhengig av informantgruppe, og således demonstrerer utredningen viktigheten av å ha en god kobling mellom utdanningstilbudet og kompetansebehovet. Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at det på nåværende tidspunkt i hovedsak fokuseres på å rekruttere personer med utdanning på bachelor-nivå. Personell med høyere grads utdanning fra universiteter eller høyskoler ønskes også, men hovedsakelig som et supplement til en bredt sammensatt arbeidsstokk med minimum bachelorgradskompetanse.

Funn fra utredningen tyder på at arbeids- og velferdsforvaltningen har behov for en helhetlig kompetansestrategi og at kompetansehevingsarbeidet til nå har vært for kortsiktig og av overordnet karakter. Samtidig er det også viktig å ta tak i de kortsiktige kompetanseutfordringene for å forebygge kompetansebrister på lang sikt. Dette gjelder for eksempel utfordringene knyttet til IKT-ferdigheter, som er nødvendige for å besvare og følge opp konkrete henvendelser fra brukere knyttet til stønader og ytelser, men som også er svært viktig i det mye av saksbehandlingen er knyttet til ulike IKT-fagsystemer. Å unnlate å ta tak i utfordringene knyttet til IKT-ferdigheter vil med andre ord kunne få alvorlige konsekvenser på lang sikt.

Oppsummert viser funnene i utredningen følgende:

- Kompetansebehovet i NAV oppleves gjennomgående som meget sammensatt og preget av lokale variasjoner
- Sosionomer utgjør samlet sett den største utdanningsgruppen, mens velferdsvitere isolert sett er den utdanningsgruppen som i størst grad etterspørres
- Informanter utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen finner det vanskelig å si noe enhetlig om kompetansebehovet i NAV. Mange påpeker at NAV-ansatte trenger overordnet systemforståelse og veiledningskompetanse, samt økt kompetanse på arbeidsliv og regelverk
- Informanter fra arbeids- og velferdsforvaltningen oppgir at gamle etatsskiller reflekteres i kompetansebehovet, og etterlyser økt kompetanse på arbeidsliv, stønader og ytelser, og at det er stort behov for å styrke de ansattes IKT-ferdigheter
- Ledere ved de minste NAV-kontorene (færre enn 10 ansatte) etterspør særlig kompetanse på veiledning og formidling til arbeid, samt stønader og ytelser
- Ledere ved større NAV-kontorer (11 eller flere ansatte) etterspør særlig kompetanse på kartlegging og oppfølging av brukere
- Ledere ved både NAV-kontorer og forvaltningsenheter mener gjennomgående at det er stort behov for å styrke de ansattes IKT-ferdigheter
- Høyere utdanning oppgis i stor grad som viktig for arbeid i NAV og rekruttering av personell med høyere utdanning fremheves som en sentral strategi i NAVs kompetansehevingsarbeid og for å utvikle NAV som fagetat/-forvaltning. Det påpekes imidlertid fra enkelte som en utfordring at NAV ikke kan tilby konkurransedyktige betingelser til denne gruppen

2.2 Utdanningstilbudet

Et omfattende oppgavespekter, en sammensatt brukergruppe og et identifisert behov for kompetanseheving på en rekke områder tilsier at det er behov for et bredt spekter av utdanningsgrupper i NAV-kontorer og i NAV forvaltningsenheter. Gjennomgang av innholdet i ulike studier viser at en rekke utdanningsområder til sammen dekker de mest sentrale kompetanseområdene når det gjelder arbeid i NAV-kontorer og i NAV forvaltningsenheter. Enkelte kompetanseområder, som for eksempel arbeidslivskunnskap og IKT-kompetanse fanges imidlertid i utgangspunktet opp dårligere enn andre.

Spørreundersøkelsen viser som tidligere nevnt at utdanningsgruppen velferdsvitere etterspørres i stor grad av ledere på ved så vel NAV-kontorer som ved NAV forvaltningsenheter. En særlig utfordring knyttet til denne gruppen er imidlertid at studiet, på tross av at det er ønsket fra NAV sin side, fremstår som for lite attraktivt fra utdanningssiden. Det fremkommer blant annet at velferdsstudiet tiltrekker seg studenter med lavere faglig nivå enn for eksempel sosionomstudiet. I gjennomgangen av utdanningstilbudet sett opp mot det identifiserte kompetansebehovet, fremkommer det at det kan være behov for å styrke visse sider ved noen av studiene. Det er betydelige lokale variasjoner når det gjelder nøyaktig *hvilke* fagområder som ønskes styrket innenfor ulike studier. Når det gjelder det rent innholdsmessige, er det allikevel en gjennomgående tilba-

kemelding at det er behov for å styrke juridisk kompetanse blant nyutdannede sosionomer, og å styrke arbeidslivskunnskap for sosionomer så vel som for andre utdanningsgrupper. I tillegg fremkommer det at det også innefor andre grunnutdanninger og innefor ulike masterutdanninger kan være rom for å foreta enkelte justeringer ved for eksempel å inkludere spesialiserte fagmoduler. Det er samtidig en avveining mellom hensynet til å imøtekomme NAVs kompetansebehov på den ene siden og hensynet til at utdanningen skal være så vidt "bred" at den tiltrekker seg et tilstrekkelig antall studenter på den andre siden. "Skreddersydde" utdanningstilbud på bachelor- og masternivå kan lett fremstå som en etatsutdanning, ramme rekruttering og svekke interessen for tilbudet, med potensielt negative konsekvenser for det faglige nivået. Dette er synspunkter som fremkommer i argumentasjonen mot å etablere velferdsstudier ved enkelte av høgskolene.

For å ivareta behovet for både breddekunnskap og faglig spesialisering i NAV er modulbaserte utdanningstilbud innenfor de mest etterspurte profesjonsutdanningene - både innenfor et treårig utdanningsløp og i eventuelle påbygninger - en mulighet som nevnes. For eksempel kan en felles innføringsmodul for velferdsstudiet og sosionomstudiet støtte opp under den organisatoriske løsningen med en integrert statlig-kommunal førstelinjetjeneste. Ønsket om å rekruttere personer med høyere grad fra universitet/høgskole peker på et behov for gode mastertilbud innenfor de mest etterspurte profesjonsutdanningene.

I tillegg til synspunkter på utforming og faglig innhold i utdanningene, har det i løpet av utredningen fremkommet tilbakemeldinger som belyser synspunkter på balansen mellom teori og praksis i undervisningen. Et stort flertall etterspør en større grad av *praksisnærhet* i mange av de utdanningene som kan kvalifisere til arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. Med praksisnærhet menes her relevans og tilknytning til den praktiske arbeidshverdagen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Synspunkter som fremkommer er at det generelt er for lite pensum og forskning som omhandler arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og kjerneoppgaver. Et eksempel som trekkes frem for å illustrere dette er situasjonen når det gjelder trygderett og andre relevante rettsområder i jusstudiene. Det fremkommer ellers en viss gjensidig skepsis eller "kulturforskjeller" mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og enkelte fag/fagmiljøer i universitets- og høgskolesektoren. Konsekvensen av dette er blant annet at arbeids- og velferdsforvaltningen i liten grad er tema i utdanningene, eller i verste fall omtales i negative ordelag. Flere av informantene påpeker at videreutdanning vil være et viktig tiltak for å heve kompetansen blant de som allerede er ansatt i arbeids- og velferdsforvaltningen. Utredningen har identifisert mange eksisterende videreutdanningstilbud som oppgis å være gode og hensiktsmessige, og som kompenserer for mangler i enkelte av grunnutdanningene. Inntrykket er likevel at videreutdanningstilbudet er for fragmentert og preget av tilfeldigheter, og at spredning av nyttige tilbud ikke finner sted, ofte som følge av finansieringsvansker. Det er derfor et behov for å utvikle videreutdanningstilbudet, både som en strategi for å heve kompetansen blant ansatte med lav formalkompetanse og som en strategi for å kompensere for mangler i grunnutdanningene. Her har arbeids- og velferdsforvaltningen et viktig ansvar, både når det gjelder å formidle lokale kompetansebehov, samt sikre finansieringen av relevante videreutdanningstilbud.

Et krav som har fått stadig større gjennomslag er at praksis må være forsknings-/kunnskapsbasert, noe som innebærer at også undervisningen som gis må være basert på forskning og den kunnskapen som forskningen genererer. Universitets- og høgskoleloven⁴ påpeker at all undervisning skal være forskningsbasert, noe som også fremheves i St.meld.nr.30 (2008-2009) *Klima for forskning*.⁵ En oppfyllelse av dette kravet fordrer samarbeid mellom praksisfelt, forskning og undervisning. Når det gjelder forskning med relevans for arbeids- og velferdsforvaltningen foregår denne i dag på en rekke steder, blant annet i regi av Høgskole- og Universitets sosialkontor (HUSK). Tilbakemeldinger fra de kvalitative intervjuene tilsier at HUSK med fordel kunne hatt mer fokus på hele NAV som organisasjon.

I tillegg foregår det en del forskning i regi av forskningsinstitutter og tilstøtende institusjoner, for eksempel med den pågående evalueringen av NAV-reformen, samt lokale forskningsprosjekter som belyser etablering av NAV-kontorer utfra ulike perspektiver. Økt forskningsvirksomhet er

⁴ <http://www.lovdato.no/all/hl-20050401-015.html>

⁵ St.meld.nr.30 (2008-2009): *Klima for forskning*. S.10.

noe som er viktig på flere plan. Den nye kunnskapen som genereres er selvsagt viktig i seg selv. Videre styrkes relevansen av utdanningene av at ny kunnskap inndras aktivt i undervisningen.

Oppsummert viser funnene i utredningen følgende:

- Samlet sett dekkes de mest sentrale kompetanseområdene i NAV av det samlede utdanningstilbudet. Enkelte områder, for eksempel arbeidslivskunnskap og IKT, fanges imidlertid opp dårligere enn andre
- Velferdsvitere etterspørres i særlig stor grad, grunnet deres kjennskap til mange av de mest sentrale kompetanseområdene. Utfordringen for denne utdanningsgruppen knyttes mer til rekrutteringsutfordringer enn til selve studiets innhold
- Det er behov for utvikling av innholdet i de mest relevante utdanningene. Mest sentralt er behovet for økt juridisk kompetanse og økt arbeidslivskunnskap. Dette nevnes både i tilknytning til for eksempel sosionomstudiet, men også i forbindelse med spesialiserte moduler på mastergradsnivå og i forbindelse med ulike etterutdanningstilbud. Modulbaserte utdanningsløp både på bachelor- og masternivå innenfor de mest etterspurte profesjonsutdanningene vil kunne ivareta behovet både for breddekunnskap, faglig spesialisering og samtidig bidra til et mer integrert NAV-kontor
- Det er gjennomgående behov for å styrke praksisnærhet særlig i de profesjonsbaserte utdanningene
- Det er både rom for, og etter Rambølls vurdering, hensiktsmessig å satse mer på rekrutteringen av personell med høyere grads utdanning
- Videreutdanning kan være et hensiktsmessig verktøy for å dekke identifiserte kompetansebrister og dekke lokale kompetansebehov
- Til tross for at relevant forskningsaktivitet forekommer, for eksempel i regi av HUSK og ved ulike forskningsinstitutter, fremkommer det i utredningen at det er behov for å styrke forskningen på NAV, blant annet for å sikre at utdanningstilbud og praksisfeltet har tilgang til relevant oppdatert kunnskap

2.3 Samarbeidsmodeller som kan ivareta kompetansebehovet

Et av paradoksene som fremkommer i utredningen er at mens høyere utdanning oppfattes som viktig av de fleste informantene i de kvalitative intervjuene, herunder informanter fra arbeids- og velferdsforvaltningen, synes NAV-lederne å ha mer begrenset interesse for fremtidig samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Dette kan skyldes flere forhold, herunder lite kjennskap til innholdet i utdanningene, knapphet på tid eller begrenset engasjement når det gjelder dette spørsmålet, eller muligens at de mener de får dekket sitt behov for rekruttering av høyere utdannet personell uten å gå veien om samarbeid med universitets- og høyskolesektoren.

Med basis i en typologi over mulige hensiktsmessige samarbeidsformer mellom utdanning og arbeidsliv, belyser utredningen eksisterende samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren, samt ønskede og hensiktsmessige strategier for fremtidig samarbeid. Utredningen har identifisert en del positivt samarbeid mellom de to sektorene, men det synes som mye av dette preges av en viss grad av tilfeldighet. Samarbeidet foregår ofte i mindre strukturerte former og er knyttet til konkrete behov, fremfor å ha mer overordnede ambisjoner. Mens eksempler på hensiktsmessig samarbeid kan gjenfinnes på alle nivåer og med ulike grader av intensitet, synes det meste av det eksisterende samarbeidet å foregå med en relativt lav grad av intensitet, på individnivå og opp til regionalt nivå. Noe av det viktigste samarbeidet på nåværende tidspunkt er samarbeid knyttet til praksisplasser/-perioder ved ulike studier. Denne type samarbeid er viktig og nyttig – men funn i utredningen indikerer allikevel at dette er et samarbeid som til tider er utfordrende og hvor det er et betydelig forbedringspotensial.

Funn i utredningen tilsier generelt at et fokusområde for videre samarbeid bør være aktiviteter rettet mot å styrke "praksisnærhet" i mange av de relevante grunnutdanningene, i tråd med funnene fra diskusjonen rundt utdanningstilbudet. I forhold til dette skisseres noen mulige virkemidler, som en styrking av samarbeidet rundt ulike praksiselementer i studiene, for eksempel økt bruk av forelesere eller praksiseksempler fra NAV i den ordinære undervisningen, stimulere til NAV-relevant forskning ved universiteter og høyskoler og etablere gode opplegg for praksisplasser. Når det gjelder erfaringsbasert forskning ligger det innenfor HUSK-rammeverket et betydelig

potensial – dersom flere prosjekter rettes mer spesifikt inn mot NAV. Andre eksempler er bl.a. et gryende samarbeid mellom NAV og Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO) for å styrke fagmiljøet innen de mest NAV-relevante delene av jussfaget. I tillegg kan nevnes miljøstøtte til trygdeforskning i regi av hhv. Institutt for samfunnsforskning og Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen (UiB), hvor Forskningsrådet har bevilget til sammen 60 millioner kroner over 6 år⁶, hvorav en del av bevilgningen også skal dekke undervisning.

En av de viktigste tilbakemeldingene i utredningen er at en styrking av denne type samarbeid kan være hensiktsmessig både for å sikre studienes relevans til praksisfeltet, men også for å øke forståelsen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren. Øvrige samarbeidstemaer som informanter fremhever som viktige å styrke, er blant annet utvikling av modulbaserte utdanningsløp både på bachelor- og mastergradsnivå, for å ivareta behovet både for breddekunnskap og faglig spesialisering. Videre fremheves utforming av relevante videreutdanningstilbud – som oppleves som verdifulle og som er utbredt i enkelte fylker, men fraværende andre steder.

Det fremkommer i utredningen at det er et ønske om en større grad av sentral forankring i forvaltningen av samarbeidet mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren. Utredningen viser at det eksisterer positive og nyttige eksempler på samarbeid. Det skorter imidlertid på spredning av og kunnskap om relevant samarbeidsformer på ulike nivåer i NAV. Finansiering til å utvikle nye videreutdanningstilbud nevnes som et problem. Det er grunn til å anta at dette lettere kan finne sted dersom den sentrale forankringen av dette styrkes. De generelle tilbakemeldingene fra informanter er i tråd med ønsker fremover om en utvidelse av mye av det eksisterende samarbeidet som foregår på lokalt og regionalt nivå – for eksempel samarbeid i forbindelse med praksiselementer i studiene og forskningssamarbeid – koblet med en styrket forankring av dette samarbeidet på sentralt hold i NAV.

Oppsummert viser funnene i utredningen følgende:

- Ønsket om styrket samarbeid er kanskje noe mindre enn en skulle forvente med tanke på at studietilbudet i universitets- og høyskolesektoren vurderes å ha et forbedringspotensial når det gjelder å kvalifisere til arbeid i NAV, samtidig som høyere utdanning gjennomgående oppleves som viktig for arbeid i NAV
- Utredningen har avdekket gode eksempler på samarbeid på ulike nivåer og med ulik intensitet, men samarbeidet preges av "tilfeldighet". Det fremkommer i spørreundersøkelsen blant NAV-kontorlederne at det foregår størst grad av samarbeid når det gjelder forskningsprosjekter og praksisplasser/praksisperioder, men det er også en betydelig andel som oppgir at de ikke kjenner til ulike samarbeidsformer
- Særlige fokusområder for samarbeid fremover bør være en styrking av samarbeid om praksisplasser/praksisperioder, økt bruk av forelesere og praksiseksempler fra NAV i ordinær undervisning, og økt fokus på NAV-relatert forskningsvirksomhet ved universiteter og høyskoler. Andre viktige temaer er utvikling av modulbaserte utdanningsløp for å ivareta behovet både for breddekompetanse og faglig spesialisering
- Samarbeid fremover kan bygge videre på gode eksisterende lokale og regionale samarbeidsformer, for eksempel samarbeid knyttet til utarbeidelsen av videreutdanningstilbud, men dette må koordineres og forankres på sentralt hold

2.4 Anbefalinger

Funn i utredningen tyder på at det har vært arbeidet lite med å utvikle kompetansehevingsstrategier for NAV, noe som til dels kan tilskrives det faktum at NAV som organisasjon er relativt ny, samt at dette kan være vanskelig å få prioritert i en travel arbeidshverdag hvor svært mange andre presserende oppgaver har fortrinn. Det fremkommer imidlertid at samtlige informanter fra NAV er opptatt av å ha kompetente medarbeidere, og et betydelig flertall i så vel spørreundersø-

⁶<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Nyhet&pagename=vamprosent2FHovedsidemal&cid=1253953258712&p=1232443453173>

kelsen som i de kvalitative intervjuene oppgir at de mener høyere utdanning er viktig, til dels avgjørende, for å arbeide i NAV.

Det fremkommer videre at NAV har behov for høyt utdannet personell dersom organisasjonen skal utvikle og fornye seg og nå målene for reformen. I forlengelsen av dette er det derfor av vesentlig betydning å utvikle mulige strategier for å tiltrekke seg – og fastholde – kompetente medarbeidere, og foreta konkrete grep for å imøtekomme de påviste kompetanseutfordringene. Dette er et arbeid arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan gjøre alene, og det er nødvendig å involvere andre relevante aktører i et forpliktende samarbeid for å utvikle NAV som en lærende og utviklende organisasjon.

Funn i utredningen tyder på at det er behov for å styrke kompetansen i NAV-kontorer og forvaltningseenheter på enkelte områder. Det fremkommer at de skisserte kompetanseutfordringene i NAV i noen utstrekning kan ivaretas av justeringer i utdanningstilbudet og at dette fordrer samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren, men at kompetanseutfordringene ikke kan løses av justeringer i utdanningstilbudet alene. En sentral antakelse som ligger til grunn for hele utredningen er at et tettere samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren kan være et viktig bidrag i å sikre kompetansen til NAV – særlig på lengre sikt. Ønsket om økt dialog er videre noe som er i tråd med senere tids statlige føringer, noe som blant annet konkretiseres i NOU 2008:3: *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*.

På bakgrunn av dette anbefaler Rambøll følgende:

- **NAV trenger en kompetansestrategi**

Det har til nå vært en mangel på en overordnet og langsiktig kompetansehevingsstrategi i NAV. Funn i utredningen tyder imidlertid at en slik kompetansehevingsstrategi er viktig for å utvikle og konsolidere NAV som fagetat og for å virkeliggjøre målene for arbeids- og velferdspolitikken. Arbeidet med en kompetansehevingsstrategi må ivaretas av NAV sentralt og bør inneholde elementer knyttet til faglig utvikling så vel som en plan for rekruttering og fastholdelse av kompetent personell. I tilknytning til en slik strategi er det viktig at NAV kontinuerlig kartlegger og evaluerer sitt kompetansebehov (dette kan bl.a. skje via det interne kompetansekartleggingsverktøyet *kompetanse@nav*) og kommuniserer dette til universitets- og høyskolesektoren slik at utdanningstilbudet framstår som mest mulig relevant. Det er i den forbindelse behov for noen kommunikasjonskanaler/møteplasser mellom de to sektorene.

- **Samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren må i større grad forankres sentralt i NAV, fortrinnsvis i AVdir**

Utredningen har avdekket gode eksempler på samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren, på mange ulike nivåer. Samarbeidsaktiviteten er imidlertid på nåværende tidspunkt i betydelig grad spredt, og verken positive samarbeidsformer eller *gevinstene* fra positive samarbeidsaktiviteter spres nødvendigvis videre. For å sikre at positive samarbeidsrelasjoner fremover får et bredere nedslagsfelt anbefaler Rambøll en større grad av sentral forankring av samarbeidet mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren. I tillegg anbefales det at det etableres hensiktsmessige samarbeidsarenaer mellom utdanningssektoren og NAV for å drøfte utfordringer, utveksle erfaringer og utvikle tiltak som kan bidra til å styrke kompetansen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Når det gjelder noen av de overordnede kompetansebehovene kan et samarbeid på nasjonalt nivå i seg selv være et viktig virkemiddel. Samtidig må mange av de *konkrete* kompetansebehovene – siden de er så differensierte og varierer fra kontor til kontor – defineres av lokal- og regionalnivået og mye av det operative samarbeidet kan foregå på disse nivåene. Relevant samarbeid kan for eksempel dreie seg om innretning og innhold i ulike etter- og videreutdanningstilbud og at dette knyttes opp mot samarbeid om ulike forskningsprosjekter, i tråd med kravene til kunnskaps-/forskningbasert undervisning og praksis. Sentral forankring er likevel viktig for å sikre at samarbeid forekommer i alle regioner/fylker og at den nødvendige finansieringen kan sikres.

- **Det må stimuleres til forskning av relevans for NAV**

Forskning på NAV og på temaer av relevans for NAV forekommer, men dette er et felt hvor det fortsatt er behov for en styrking. Verdien i NAV-relevant forskning ligger både i at det vil frembringe kunnskap som kan komme NAV til gode og at det i seg selv er en måte å stimulere til dialog mellom de to sektorene. Forskning som knyttes tett opp til NAV vil sikre NAV som *tema* i utdanningssektoren, samt resultere i ferdigutdannede studenter som vil kunne ha innsikt i NAVs praksis. Dette er noe som er viktig blant annet med tanke på å styrke det vi har betegnet som praksisnærheten til en rekke utdanninger.

Utredningen har synliggjort konkrete eksempler på hvordan en slik stimulering kan forekomme. For eksempel kan det ivaretas gjennom finansiering av forskerstillinger, slik som det nå er planer om på trygderettsområdet ved UiO og i forbindelse med trygdeforskningsprosjektene i regi av hhv. Institutt for samfunnsforskning og Institutt for økonomi ved UiB. Gitt at NAV-forskningen foregår både i institutt- og i universitets- og høgskolesektoren vil det trolig være hensiktsmessig med et økt samarbeid mellom disse når det gjelder innretning og innhold i ulike utdanningstilbud. HUSK fremstår videre som et positivt rammeverk for slik forskningsvirksomhet, selv om det er rom for mer NAV-spesifikk forskning her. En videreføring av HUSK, eller andre satsninger på relevant erfaringsbasert forskning på feltet, bør slik Rambøll vurderer det være en viktig del av kompetansearbeidet på lengre sikt.

- **Samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren om praksisperioder/praksisplasser i ulike studier må styrkes**

Utredningen har vist at samarbeid i forhold til praksisperioder/praksisplasser i ulike studier oppfattes som en av de mest hensiktsmessige samarbeidsformene som forekommer på nåværende tidspunkt. Utløsningen av studenter i praksisperioder i NAV bidrar til å gi studenter innsikt i den praktiske hverdag som de eventuelt vil møte i en jobb på et NAV-kontor. Disse studentene vil i ettertid forutsetningsvis være bedre rustet til arbeid i NAV enn studiekolleger som ikke har tilsvarende praktisk innsikt.

Praksissamarbeid er videre viktig blant annet i at det nødvendiggjør samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren, noe som i seg selv kan bidra til å imøtekomme den utfordring som en rekke av våre informanter trekker frem som går på mangelen på en god samarbeidskultur mellom utdanningssektoren og NAV. Av praktiske og faglige hensyn vil det trolig være hensiktsmessig at dette samarbeidet foregår på lokalt nivå, det vil si et samarbeid mellom aktuell utdanningsinstitusjon og nærliggende NAV-kontorer. Utvikling av et strukturert opplegg for bruk av praksisplasser som ledd i utdanningen bør skje med medvirkning fra sentralt hold, blant annet for å sikre forankring og felles rammebetingelser rundt opplegget.

- **Det er generelt et behov for samarbeid for å styrke praksisnærheten til både sosio-
nomstudiet og andre studier**

Det fremkommer i utredningen at både innholdsmessige justeringer i relevante grunnutdanninger, en mer generell tilnærming til NAVs praksis og bruk av praksiseksempler fra NAV er ønskelige grep for å gjøre utdanninger mer relevante for NAV. Utover de tiltak som er nevnt under de to foregående punkter kan en slik styrking av praksisnærheten gjøres blant annet gjennom

- å bruke forelesere fra NAV
- å inkludere NAV-relevant pensum/forskning i undervisningen

- **Bygg videre på eksisterende samarbeid om videreutdanningstilbud**

Utredningen har synliggjort gode eksempler på samarbeid når det gjelder utvikling av videreutdanningstilbud, og en viktig anbefaling fra Rambøll er at det bygges videre på dette. Et godt videreutdanningstilbud tilpasset spesifikke sider ved kompetansebehovet er viktig for å øke kompetansen i den nåværende arbeidsstyrken.

NAV må være oppmerksom på det bestiller- og finansieringsansvaret organisasjonen som arbeidsgiver har når det gjelder å kartlegge og formidle kompetansebehov til universitets- og høgskolesektoren. Kompetansebehovene må som nevnt identifiseres og fastsettes lokalt, men funn i utredningen tyder på at det vil være hensiktsmessig å satse på å styrke kompetansen på områdene

- juss

- veiledningskompetanse
- arbeidslivskunnskap

- **Fokusér på rekruttering av personell med høyere grads utdanning**

Rambøll vurderer at det kan være hensiktsmessig med et økt fokus på rekruttering av personell med høyere grads utdanning til NAV. Selv om utredningen belyser at dette ansees som hensiktsmessig av et bredt spekter av respondenter, er inntrykket allikevel at rekrutteringspraksis på nåværende tidspunkt i stor grad fokuserer på personer med kompetanse på bachelorgradsnivå eller tilsvarende. Dette kan ha både praktiske og faglige årsaker, men for å realisere målsettingene om NAV-reformen som en kompetansereform anbefales det at arbeids- og velferdsforvaltningen fokuserer på å rekruttere personell med både 3-årige og høyere grads utdanninger. Et økt fokus på rekrutteringen av personell med mastegradsutdannelse vil kunne bidra til å styrke fagligheten, utviklings- og omstillingsfokus, samt bidra til å bedre attraktiviteten av NAV som arbeidsplass. Videre bør et samarbeid mellom NAV sentralt og utdanningssektoren om utforming av de mest relevante høgskoleutdanningene ha som mål å stimulere både breddekunnskap og faglig spesialisering, for eksempel gjennom modulbaserte utdanningsløp.

3. ANALYSERAMME, METODE OG DATAKILDER

Dette kapitlet redegjør for utredningens analytiske modell, datakilder, metodikk og metodiske valg.

3.1 Analyseramme

De overordnede spørsmålene som utredningen skal besvare er oppsummert:

- Hva er arbeids- og velferdsforvaltningens langsiktige kompetansebehov?
- I hvilken grad er dagens utdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå i samsvar med arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov?
- Hvilke samarbeidsmodeller kan etableres med sikte på at kompetansebehovet dekkes gjennom utdanningstilbudet på universiteter og høgskoler?

Vår analytiske tilnærming til utredningen kan oppsummeres i figur 3.1.

Figur 3.1: Analyseramme



Figur 3.1 synliggjør den logiske sammenhengen mellom de ulike temaene i utredningen. Utredningen tar utgangspunkt i kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen, her forstått som diskrepansen mellom ønsket og eksisterende kompetanse:

$$\text{behov} = \frac{\text{ønsket kompetanse}}{\text{eksisterende kompetanse}}$$

Denne definisjonen av "kompetansebehov" bygger på størrelser som ikke nødvendigvis er uproblematiske å fastsette. For eksempel eksisterer det ikke noe nøyaktig fasitsvar på hva som ligger i "ønsket kompetanse". I denne utredningen defineres kompetansebehov på grunnlag av de krav til kompetanse som følger av NAVs oppgaver og samfunnsmandat, samt på basis av tilbakemeldingene fra våre informanter om hvordan de definerer kompetansebehov. Når det gjelder sistnevnte kilde vil *utvalget* av informanter være viktig. Ulike informanter vil antakeligvis ha ulike synspunkter på hva som utgjør de mest sentrale aspektene av den "ønskede kompetanse" i NAV. Hva som defineres som kompetansebehovet i denne utredningen vil således til dels avhenge av hvilke informanter som bidrar til å definere dette behovet. Vi vil komme nærmere inn på utvalget av informanter senere i dette kapitlet.

Neste trinn i figur 3.1 er å kartlegge hvilke relevante utdanningstilbud som foreligger og hvorvidt innholdet i disse er egnet til å imøtekomme/ivareta kompetansebehovet, både når det gjelder bredde- og dybdekunnskap. For å sikre en god tilpasning mellom behov og tilbud fordrer dette en dialog og erfaringsutveksling mellom mottaker (NAV) og tilbyder (universitets- og høgskolesektoren) som illustreres av den stiplede pilen mellom boksen "kompetansebehov i NAV" og "eksisterende NAV-relatert utdanningstilbud". For å understøtte at det utvikles utdanningstilbud som ivaretar de langsiktige kompetansebehov som kommer til uttrykk fra arbeids- og velferdsforvaltningens side, skal utredningen vurdere å foreslå fremtidige modeller eller opplegg for samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høgskolesektoren, som kan bidra til utvikling og tilpasning av utdanningstilbud, samt bidra til forståelse av rammene for samarbeidet mellom de to sektorene.

I det følgende vil vi, etter en avklaring av noen sentrale begreper, kort beskrive hvordan vi konkret vil gå frem for å undersøke disse temaene.

3.2 Definisjon av sentrale begreper i utredningen

Dette avsnittet belyser hvordan ulike begreper i utredningen skal forstås:

3.2.1 Kompetanse

Kompetansebegrepet står helt sentralt i denne utredningen. En vanlig brukt definisjon er at "kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål"⁷ I henhold til denne definisjonen knyttes kompetanse til de oppgaver eller funksjoner som skal løses og de mål som skal ivaretas.⁸ En lignende forståelse av kompetansebegrepet framgår av dokumentet *Kompetanse i NAV-kontoret*.⁹

Når vi i denne utredningen snakker om "kompetansebehov", er det dermed i betydningen hvilke "kunnskaper, ferdigheter og holdninger" som er nødvendige for å kunne løse de oppgavene som kreves av en ansatt i NAV. En slik definisjon innebærer en innholdsmessig avgrensning i utredningen. Kompetansebegrepet i utredningen henviser til kompetanse knyttet til den "faglige" oppgaveløsningen og fokuserer på hvorvidt de ansatte har fagkunnskap og ferdigheter til å løse ulike oppgaver. Forhold som for eksempel "lederkompetanse" (eller mer generelt ikke direkte saks-/oppgaverelatert kompetanse) er holdt utenfor diskusjonene. Videre belyser ikke utredningen eksplisitt holdninger blant de ansatte.

Det er videre vanlig å skille mellom "formell kompetanse" og "realkompetanse" – hvor førstnevnte refererer til kompetanse tilegnet gjennom formelle utdannings- eller opplæringsløp, mens sistnevnte refererer til all kompetanse som er tilegnet seg utenfor slike formelle opplæringsløp. Denne utredningen omhandler kun formell kompetanse.

3.2.2 Skjønn

Begrepene "skjønn" eller "skjønnsutøvelse" benyttes i en rekke sammenhenger. I all saksbehandling knyttet til for eksempel etterlevelse av regelverk ligger et visst element av tolkning og vurdering, som i mange tilfeller kan være utslagsgivende for utfallet. I slike tilfeller snakkes det ofte om "skjønn". I NAV-sammenheng snakkes det imidlertid også om skjønn i forhold til vurderinger som gjøres knyttet til for eksempel arbeidsevnevurderinger, beslutninger om hva slags tjenester en bruker har behov for, osv. I dette tilfellet baserer skjønnsutøvelsen seg i mindre grad på fastsatte kriterier, og mer på en helhetlig forståelse av og fortolkning av brukerens sammensatte situasjon.

Skjønnsbegrepet kan dermed tillegges noe ulike betydninger i ulike sammenhenger. For å skille på ulike bruksområder kan det være hensiktsmessig å benytte seg av begrepsparet "administrativt" og "profesjonelt skjønn".¹⁰ Begrepet administrativt skjønn kan gjerne benyttes i forbindelse med den fortolkning som finner sted i forhold til etterlevelse av regelverk, for eksempel knyttet til vedtak om og beregninger av ytelser osv. Basisen for skjønnsutøvelsen er i disse tilfeller en vurdering av hvilket handlingsrom som tillates av det aktuelle lovverket.

Profesjonelt skjønn, på sin side, kan gjerne knyttes til vurderinger vedrørende tjenesteforløp, osv. Begrepet kan sees i sammenheng med begrepet "profesjonsutøvelse", og antydningen er at skjønnsutøvelsen i disse typene saker baserer seg på den innsikt og kunnskap som beslutnings-taker har i kraft av sin utdanning, skoloring, eller erfaring. Skjønnsmessige vurderinger gjøres her mer på bakgrunn av ens "fagkompetanse" eller faglige "ideologi".

I denne utredningen vises det til skjønnsutøvelse som et viktig kompetanseområde i forbindelse med arbeid i NAV. I disse sammenhengene er det først og fremst *profesjonelt* skjønn vi refererer

⁷ Definisjonen er hentet fra Lai, Linda (2004): *Strategisk Kompetansestyring*. Fagbokforlaget, gjengitt i Legaard, Jorunn (2008): "Kompetanse – begrep og definisjon" på KS sine hjemmesider. Tilgjengelig på: <http://www.ks.no/tema/Organisasjon-og-ledelse/Kompetanse/Kompetanse--begrep-og-definisjon/>

⁸ Legaard 2008.

⁹ NAV, KS og Helsedirektoratet (2007): *Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer*. Tilgjengelig på: http://www.fo.no/getfile.php/Filer/Aktueltprosent20pdf-filer/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf

¹⁰ Begrepsparet og beskrivelsene av disse er hentet fra Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: kommuneforlaget.

til når vi bruker begrepet "kompetanse til skjønnsutøvelse". Når det gjelder administrativt skjønn fremheves dette indirekte som et relevant kompetanseområde når det er snakk om kompetanseområder som for eksempel "veiledning i ulike stønader og ytelser".

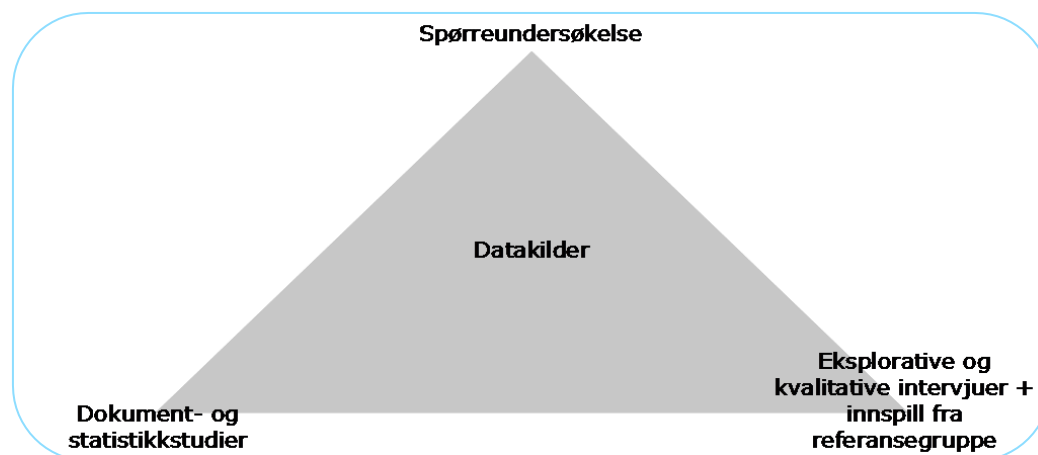
3.2.3 Etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning defineres som all utdanning som gis i tillegg til grunnutdanningene i det høyere utdanningsystemet. I utgangspunktet kan det være snakk om utdanningstilbud som tilbys av enten universiteter eller høgskoler, eller private tilbydere av ulike slag. Videreutdanning kan anses som utdanning utover grunnutdanningene som er eksamensrettet og/eller som gir studiepoeng, mens etterutdanning er alle kurs/ opplæringsløp som *ikke* gir studiepoeng. Vår utredning tar kun for seg førstnevnte.

3.3 Datakilder

Utredningen baserer seg på et variert spekter av data, både av kvantitativ og kvalitativ art. Dette omfatter data fra flere runder av kvalitative intervjuer, kvantitative data fra en spørreundersøkelse blant ledere for samtlige NAV-kontorer, ledere for forvaltningsenhetene, og kompetansekordiatorene, samt studier av foreliggende dokumenter og statistikk. Utredningens konklusjoner er basert på en integrert analyse av dataene fra samtlige av disse datakildene. Denne kombinasjonen av ulike datakilder kan betegnes som en form for datatriangulering, og sikrer at konklusjonene baserer seg på et solid metodisk fundament.

Figur 3.2: Datatriangulering



De kvalitative intervjuene ble gjennomført i flere runder.

- Ved utredningens start ble det gjennomført 20 eksplorative intervjuer, som hadde til hensikt å identifisere og utforske sentrale problemstillinger. Informanter i disse intervjuene var hovedsakelig sentrale representanter fra AD og AVdir, samt representanter fra KS, KD, NHO, FO, UHR, Helsedirektoratet og HOD.
- Disse ble etterfulgt av 11 "ekspertintervjuer" som siktet på å fremskaffe dybdekunnskap om de aktuelle problemstillingene. Informantene i disse intervjuene var hovedsakelig forskere tilknyttet ulike universiteter, høgskoler og forskningsinstitusjoner.
- I etterkant av spørreundersøkelsen ble det gjennomført 34 kvalitative intervjuer for å følge opp og utdype resultatene fra spørreundersøkelsen. Disse intervjuene omfattet et bredt spekter av informanter fra ulike nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV, ulike høgskoler og universiteter, representanter HUSK, representanter fra et utvalg fylkesmannsembeter, samt et utvalg forskere tilknyttet ulike forskningsinstitutter.

Hensikten med disse intervjuene har vært å foreta en form for "hypotesetesting". De eksplorative intervjuene har tjent som grunnlag for utarbeidelse av noen overordnede hypoteser og problemstillinger. Disse hypotesene og problemstillingene har så blitt utdypet gjennom ekspertintervjuene, og utgjør grunnlaget for spørsmål i spørreundersøkelsen (som vi beskriver i nærmere detalj nedenfor). Hypotesene og problemstillingene har til slutt blitt tatt opp i de etterfølgende 34 kvalitative intervjuene – da etter å ha blitt justert på bakgrunn av spørreundersøkelsens funn. Det

kan dermed sies at hypotesene utarbeidet på basis av de innledende intervjuene og ekspertintervjuene har blitt "testet" gjennom spørreundersøkelsen og den siste runden av de kvalitative intervjuene.

Samtlige av de kvalitative intervjuene har blitt gjennomført i form av semi-strukturerte intervjuer basert på en intervjuguide utarbeidet på forhånd. De fleste ble gjennomført på telefon. I valget av informanter har vi, som listen ovenfor indikerer, tilstrebet å inkludere personer med ulike perspektiver på de relevante problemstillinger. Dette inkluderer informanter fra ulike instanser i NAV (herunder NAV-kontor, forvaltningsenheter, kundesentre, fylkesledd, kompetanseveiledere¹¹, og sentrale instanser), informanter fra andre offentlige instanser (herunder relevante departementer og fylkesmenn), informanter fra universitets- og høgskolesektoren, interesseorganisasjoner (herunder KS og FO), samt øvrige eksperter.

Utredningen legger i liten grad til grunn et brukerperspektiv, men brukerrepresentanter fra *Velferdsalliansen* og *Kreativt og mangfoldig arbeidsliv* (KREM) ble intervjuet i den siste runden av kvalitative intervjuer (etter spørreundersøkelsen). Fokuset har som tidligere nevnt vært på å innhente perspektiver fra ledernivå – både fra NAV, utdanningssektoren, og andre relevante instanser. Dette fokuset har vært bestemt av både praktiske og faglige årsaker. Ønsket har vært å fange opp de mer generelle og overordnede temaene, og vi har vurdert at det i denne sammenhengen har vært mest hensiktsmessig og ressurseffektivt å fokusere på å samle inn synspunkter fra informanter som antas (eller forutsetningsvis) sitter med oversiktsbilder over de relevante problemstillingene. Det er mulig at et større fokus på brukerperspektivet – hva *brukerne* av NAV anser som de største kompetansemanglene i arbeids- og velferdsforvaltningen – ville resultert i en annen vektlegging av hva slags kompetanse det er behov for i NAV. Det samme gjelder dersom vi hadde valgt å innhente vurderinger fra for eksempel veiledere i NAV-kontoret eller i forvaltningsenhetene. Det er derfor viktig å være oppmerksom på de konsekvensene som utvalget av respondenter og informanter har hatt for resultatene i utredningen – samtidig som vi vil fastholde hensiktsmessigheten av den valgte tilnærmingen.

Den siste datakilden i metodetriangelen – spørreundersøkelsen – utgjør en svært viktig datakilde i utredningen. Vi vil derfor gjøre noen betraktninger rundt denne i neste avsnitt. For øvrig har vi som figur 3.2 viser samlet inn dokumenter og statistikk fra en rekke kilder, herunder tidligere rapporter og utredninger om de aktuelle temaene, studieplaner fra høgskoler, samt statistikk fra FO, DSB og SSB.

3.4 Spørreundersøkelsen

En viktig datakilde er en egen spørreundersøkelse foretatt som ledd i utredningen blant ledere for samtlige NAV-kontorer (t.o.m. etableringspulje 9) og forvaltningsenheter, samt kompetansekoordinatorer ved fylkesleddet¹². Spørreundersøkelsen ble gjennomført i Rambølls eget analyse- og datainnsamlingsverktøy SurveyXact. I praksis foregikk spørreundersøkelsen på den måten at respondentene mottok en e-post med en beskrivelse av undersøkelsen, en link til Rambølls server, samt brukernavn og passord. Etter gjentatte purringer både på telefon og e-post oppnådde vi følgende svarprosent for de tre respondentgruppene:

- Ledere ved NAV-kontorer
 - 199 svar fra totalt 344 respondenter (57,8 prosent)
- Ledere ved NAV forvaltning
 - 15 svar fra totalt 24 respondenter (62,5 prosent)
- Kompetansekoordinatorer
 - 20 svar fra totalt 29 respondenter (69 prosent)

¹¹ Kompetanseveiledere er ansatte i NAV-kontorene som benyttes som ressurspersoner i forbindelse med gjennomføring av kompetansetiltak på lokalt nivå.

¹² Kompetansekoordinatorer er ansatt ved NAV fylkesledd og har som hovedoppgave å drive kompetansekartlegging blant de ansatte, mobilisere kompetanseveiledere, informere og følge opp gjennomføring av lokale kompetanseplaner og være fylkesleddets bindeledd overfor AVdir/NAV Drift og utvikling.

Rambøll vurderer at dette utgjør tilfredsstillende svarprosjenter – særlig når en tar hensyn til at spørreskjemaet ble sendt ut samtidig med at de ansatte var i en presset arbeidssituasjon som følge av gjennomføringen av NAV-reformen og med mye negativ oppmerksomhet rundt NAV i media. Uavhengig av dette er det viktig å fremheve at det å gjennomføre denne typen undersøkelse vil være en utfordring selv på et gunstig tidspunkt. En svarprosent på nesten 60 og et datagrunnlag på om lag 200 respondenter for NAV-kontorskjemaet kan i lys av dette anses som et tilfredsstillende resultat. Det er også viktig å påpeke at svarprosenten her gjenspeiler en andel av den totale populasjonen, ikke en andel av et *utvalg* av populasjonen. Besvarelsenes representativitet styrkes ytterligere av at det i datagrunnlaget er en tilfredsstillende geografisk spredning, og en relativt representativ spredning i forhold til kontorstørrelse og etableringspulje.

For å kunne gjøre sammenligninger mellom besvarelsene til de tre gruppene av respondenter utformet vi skjemaene slik at de i størst mulig grad inneholdt like spørsmål og spørsmålsformuleringer.¹³ En slik sammenligning kan være hensiktsmessig fordi de ulike respondentgruppene reflekterer forskjellige ståsted og funksjoner i forvaltningen, og dermed kan ventes å ha noe ulike vurderinger av kompetansebehovet. Det skal imidlertid bemerkes at respondentgruppene er svært forskjellige når det gjelder størrelse og følgelig får enkeltvis relativt større utslag i respondentgruppen ledere ved NAV forvaltningsenheter og respondentgruppen kompetansekordinatorer.

Dette er det viktig å være oppmerksom på i de tilfellene hvor besvarelser fra både ledere ved NAV-kontorer og ledere ved NAV forvaltningsenheter settes opp mot hverandre og sammenlignes.

I analysen av data fra spørreundersøkelsen har vi valgt å ha størst fokus på resultatene blant lederne ved NAV-kontorene enn på resultatene fra de to andre gruppene. Dette mener Rambøll er en naturlig prioritering fordi NAV-kontorene tilsynelatende står overfor de mest sammensatte kompetanseutfordringene, og fordi flertallet av de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen arbeider i NAV-kontorene. Det er allikevel viktig å synliggjøre noen potensielle svakheter ved NAV-kontorledernes (og forvaltningsenhetsledernes) besvarelser. Mens kompetanse utvilsomt er et viktig tema, er dette ikke lederens eneste eller nødvendigvis største fokusområde. Dermed vil det være varierende fra lokalitet til lokalitet nøyaktig *hvor* sentralt dette temaet er i lederens hverdag. Dette kan blant annet ventes å gi utslag i variasjon i hvorvidt de respektive NAV-kontorlederne er opptatte av å tenke strategisk og langsiktig i forhold til kompetansespørsmål.

Til sammenligning vil kompetansekordinatorene nettopp ha kompetanse som sitt hovedfokusområde. Dermed kan det forventes at denne gruppen jevnt over har et mer overordnet og langsiktig perspektiv på kompetansespørsmål, og deres besvarelser kan ventes å gjenspeile dette. I tillegg til ulikhetene i *omfanget* av besvarelser innenfor de ulike respondentgruppene, er det derfor i sammenligning mellom de ulike gruppenes besvarelser viktig å ta høyde for slike mer kvalitative forutsetninger.

Utover disse betraktningene kan det generelt antas at kvaliteten på alle spørreskjemadataene påvirkes av en rekke faktorer, som det er viktig å være oppmerksom på. Problemet med "selvseleksjon" gjør seg alltid gjeldende i denne typen frivillige undersøkelser. Det er nærliggende å tenke, særlig i forhold til NAV-kontorgruppen, at det er de respondentene som i utgangspunktet er mest opptatt av kompetansespørsmål, eller som på undersøkelsens tidspunkt var minst presset, som prioriterte deltakelse i undersøkelsen. Dette kan ventes å medføre systematiske skjevheter i svarene. Skjevheten kan i utgangspunktet ventes å gå i positiv retning, det vil si at respondentene er noe mer positive når det gjelder kompetanse osv enn realiteten er for den totale populasjonen. Dette er det viktig å være oppmerksom på i tolkningen av dataene.

I tillegg er det også i tolkningen av dataene, fra både de kvantitative og kvalitative kildene, igjen viktig å være oppmerksom på den spesielle situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen på det

¹³ Det var dog nødvendig å tilpasse både spørsmål og svaralternativer på en rekke spørsmål. Videre bør det presiseres at ordlyden i kompetansekordinatorskjemaet var gjennomgående annerledes enn for de to andre skjemaene, ettersom denne respondentgruppen skulle ta stilling til spørsmål basert på sin *kjennskap til* NAV-kontorene – mens de andre respondentgruppene skulle ta stilling til spørsmål *om eget* kontor.

tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Det kan antas at det høye presset og fokuset på res-tansenedbygging i NAV på utredningstidspunktet til en viss grad reflekteres i svarene. Samtidig er det vanskelig å forutsi på hvilken konkret måte dette påvirker svarene. En annen faktor som kan ha betydning er at flere av de antatt tyngste NAV- kontoretableringene ikke var gjennomført på undersøkelsestidspunktet. Etersom populasjonen består av kontorer som allerede er etablert, er dette også noe som kan tenkes å påvirke svarene i spørreundersøkelsen.

På basis av disse forholdene bør spørreskjemadataene tolkes med en viss varsomhet. Når det er sagt mener Rambøll at de relativt høye svarprosentene og representativiteten i forhold til fakto-rer som geografi og kontorstørrelse tilsier at dataene fra spørreundersøkelsen er av en tilfreds-stillende kvalitet. Når spørreskjemadataene i tillegg ses i sammenheng med de andre datakildene fra metodetriangelen, vurderer Rambøll at utredningen bygger på et solid metodisk fundament.

4. AKTØRER I UTREDNINGEN

Dette kapittelet gir en kort oversikt over Arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og oppgaver, sentrale utfordringer denne står overfor og hvilke aktører som er i fokus i denne utredningen. Videre forsøker kapittelet å si noe om hvilke kompetanser, holdninger og ferdigheter som er nødvendige for å ivareta disse oppgavene.

4.1 Arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og oppgaver

St.meld. nr. 9 (2006-2007)¹⁴ fastslår at "etableringen av ny arbeids- og velferdsforvaltning er et av hovedgrepene i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik". Forslaget til reorganisering ble fremmet i St.prp. nr. 46 (2004-2005)¹⁵ og fikk tilslutning fra Stortinget 31. mai 2005. Ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble sanksjonert av Stortinget 13. juni 2006 og trådte i kraft 1. juli samme år. Som tidligere nevnt er de tre hovedmålene med NAV-reformen å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, å skape en enklere og mer brukertilpasset forvaltning og sist, men ikke minst en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I særdeleshet skal reformen sikre at brukere med sammensatte behov får bedre og mer effektiv bistand for å komme i arbeidsrettet aktivitet, hvor målet er en sterkere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Det førstnevnte målet, flere i arbeid og mer arbeidsrettet aktivitet, synes å være den nye forvaltningens mest sentrale samfunnsoppdrag.

Samfunnsmandatet for oppgavene i NAV er gitt gjennom:

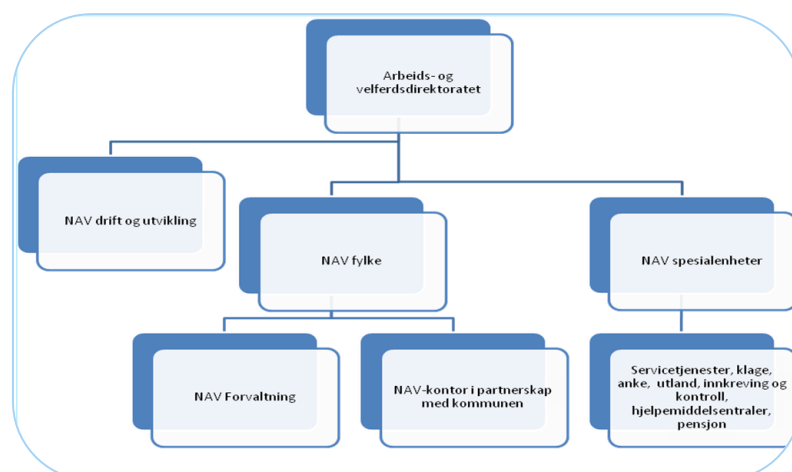
- Lov om sosiale tjenester
- Lov om Folketrygd
- Lov om Arbeidsmarkedstjenester

For å virkeliggjøre målene med NAV-reformen er det foretatt to organisatoriske hovedgrep:

- etablering av en ny statlig Arbeids- og velferdsetat som ivaretar ansvar og oppgaver som tidligere var tillagt tidligere Aetat og Trygdeetaten, og
- etablering av arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i hver kommune (i større kommuner skal det finnes et NAV-kontor i hver bydel)

Etter omorganiseringen består den nye arbeids- og velferdsetaten av følgende enheter, som illustrert i figur 4.1.

Figur 4.1: Organisasjonskart for arbeids- og velferdsetaten



¹⁴ St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDPDFS.pdf>

¹⁵ St.prp.nr.46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/046/PDFS/STP200420050046000DDDPDFS.pdf>

Figur 4.1 illustrerer nivåer og enheter i arbeids- og velferdsetaten. Utredningen konsentrerer seg imidlertid om NAV-kontorer og forvaltningsenhetene, som begge er underlagt NAV fylkesledd.

4.2 Kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV-reformen har skapt store forventninger om en mer effektiv og brukerrettet offentlig arbeids- og velferdsforvaltning.

For å sikre utvikling av kunnskap og kompetanse har AVdir initiert kunnskapsdeling på tvers av enheter og nivåer i etaten. Dokumentet *Kompetanse i NAV-kontoret*¹⁶ er et rammeverk som angir overordnede prinsipper og føringer for arbeidsoppgaver og arbeidsmetodikk i NAV-kontorene. Utover dette skal hvert enkelt fylke utarbeide sine egne kompetanseplaner eller strategier, i tillegg til at det skal foreligge en årlig kompetanseplan for hvert NAV-kontor. Kompetansestrategi og kompetanseutviklingsarbeid er med andre ord i stor grad et fylkes- eller lokalt anliggende, selv om det oppgis at det skal gjennomføres sentrale fagsamlinger med deltakere fra NAV-kontorene.

I *Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten* er det lagt vekt på at kompetansen i tjenesteproduserende ledd skal trekkes aktivt inn ved videreutvikling av tjenestene. Videre er det understreket at Arbeids- og velferdsetaten skal satse på å gjennomføre en vesentlig del av opplæringen lokalt gjennom "læring på arbeidsplassen". Denne læringen og veiledningen skal skje blant annet gjennom lokale fagveiledere og en rekke interne kurs for medarbeiderne. I tillegg til de interne aktiviteter for kompetanseheving er det i enkelte tilfeller også aktuelt med lengre formell utdanning. I følge *Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten*, skal etaten etablere nødvendige samarbeidsrelasjoner med de kompetansemiljøer som er best egnet i forhold til de kompetansebehov som NAV har. I St.meld. nr.9 (2006-2007)¹⁷ blir to sentrale kompetanseområder trukket frem som særlig sentrale for at NAV-kontoret skal være i stand til gi brukerne en mer helhetlig oppfølging, hjelpe flere som står utenfor arbeidslivet ut i jobb, og gi arbeidsgivere service for å skaffe arbeidskraft. Disse to områdene er

- ledelsesutvikling, med utgangspunkt i enhetlig ledelse relatert til reformens målsettinger.
- utvikling av reformkritisk kompetanse med vekt på helhetlig tilnærming til brukerne, tydelig arbeidsfokus og sosial inkludering.¹⁸

Det er den reformkritiske kompetansen, ikke ledelsesutvikling, som belyses i denne utredningen. Reformkritisk kompetanse i NAV-reformen defineres i St.meld. nr. 9 som "...helhetlig tilnærming i forhold til brukerne, et tydelig arbeidsfokus og sosial inkludering"¹⁹. St.meldingen fremhever at dette blant annet innebærer at de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen må ha kompetanse på

- brukermedvirkning – relasjonskompetanse
- veilederrollen og metodeforståelse
- arbeids- og velferdsfaglig kompetanse
- forvaltning og regelverk
- IKT-systemer

NAV-reformen innvarsler en økt vektlegging av målet om arbeid og arbeidsrettet aktivitet og representerer slik sett en ytterligere styrking av arbeidslinja i norsk velferdspolitik. I praksis innebærer arbeidslinja blant annet et nytt oppfølgingsregime for mottak av sykepenger, skjerpet krav om at attføring skal være prøvd før uførepensjon kan innvilges, samt styrket innsats for å fremme overgang til arbeid blant enslige forsørgere. Med NAV-reformen ble også sosial inkludering formulert som en viktig del av arbeidslinjepolitikken, der målet var å lede brukere som står langt fra arbeidsmarkedet inn i arbeidsrettet aktivitet og etter hvert arbeid. En slik styrking av arbeidslinja medfører at de ansatte i (enda) større grad enn tidligere må ha kunnskap om arbeidsliv og

¹⁶ NAV, KS og Helsedirektoratet (2007): *Kompetanse i NAV-kontoret*. Tilgjengelig på: http://www.fo.no/getfile.php/Filer/Aktueltprosent20pdf-filer/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf

¹⁷ St.meld.nr. 9 (2006-2007)

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

ulike tiltak for å styrke den enkelte brukers tilknytning til arbeidsmarkedet, samt kunne veilede den enkelte bruker om muligheter og begrensninger på dette, på en måte som sikrer brukermidvirkning og bygger nødvendig tillit mellom bruker og tjenesteapparat. I tillegg må de ansatte må ha kjennskap til det regelverket som gjelder for arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder kjennskap til aktuelle stønader og ytelser og hvordan disse skal forvaltes. Kjennskap til og ferdigheter i ulike IKT-systemer utgjør en annen viktig kompetanse for å kunne innhente informasjon om arbeids- og saksforhold, drive oppfølging av brukere og kommunisere med aktuelle samarbeidspartnere. I tillegg til en styrking av arbeidslinja i velferdspolitikken, innebærer NAV-reformen som kjent at tre tidligere etater – Aetat, trygdeetaten og kommunal sosialtjeneste – samlokaliseres, der målet er en organisatorisk integrasjon som skal resultere i nye arbeidsmåter for å innfri NAV-reformens målsettinger. Dette handler også om å lære om – og å avlære – tidligere etatskulturer og deres handlingsrasjonale.

4.3 NAV-kontorene

NAV-kontorene er brukernes lokale kontaktpunkt i arbeids- og velferdsforvaltningen. Med hjemmel i arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal NAV-kontorene organiseres med utgangspunkt i et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune som nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Dette er de organisatoriske rammene for kontoret. Når det gjelder hvilke oppgaver NAV-kontoret skal ivareta, omfatter det alle statlige virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne fra de to tidligere etatene og som et minimum kommunale oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp, herunder rådgiving og individuell plan samt boligsosialt arbeid. Kvalifiseringsprogrammet og tilhørende stønad er også lagt til kontoret. NAV-kontoret skal videre gi informasjon, enklere veiledning og bistand. NAV-kontoret skal gi den enkelte bistand til å søke arbeid, fremme krav om ytelser og stønader, fatte enkle vedtak, følge opp brukere og ellers være brukers kontaktpunkt videre mot andre funksjoner.²⁰ Utover dette har NAV-kontorene stor lokal handlefrihet når det gjelder hvilke andre kommunale oppgaver som kan legges til kontorene. Dette kan for eksempel være oppgaver knyttet til rusproblematikk, barnevern og gjeldsrådgiving. Videre har endringene i regimet for oppfølging av sykmeldte, særlig kravet om NAV-initiert dialogmøte (dialogmøte 2) mellom sykemeldt, arbeidsgiver og NAV etter seks måneder, skapt utfordringer både med tanke på kompetanse og ressurser. Kvalifiseringsprogrammet, med det medfølgende nye kapittel 5a i sosialtjenesteloven, skaper også utfordringer i NAV-kontoret. Det gjør også det metodiske rammeverket for arbeidsevnevurdering, som har en intensjon om å gi en felles forståelse av brukernes behov og ressurser.²¹

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) påpekes også at NAV-kontoret skal være *"lett gjenkjennelig i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det"*²². Videre skal kontorene tilby helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud og at *"brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted"*²³.

Et annet sentralt prinsipp ved NAV-reformen, som blant annet fremmes i dokumentet *Kompetanse i NAV-kontoret*, er at den kompetanse og de ressurser som står til disposisjon for den enkelte bruker, skal være lik for alle og skal ikke avhenge av kompetansen til bemanningen ved det enkelte kontor som bruker benytter seg av.²⁴

NAV-kontorets hovedoppgave: Oppfølging av brukere i NAV

Dokumentet *Kompetanse i NAV-kontoret* fastslår at *"den viktigste arbeidsoppgaven til medarbeiderne i NAV-kontoret er oppfølging av brukere (både på kort og lang sikt)"*²⁵. Det er her viktig å presisere at oppfølging er den overgripende metoden for å fremme målene for NAV-reformen, og at oppfølgingen vil måtte ta ulik form, avhengig av bruker, bistandsbehov og andre sentrale forhold. Som en følge av dette er det utarbeidet en felles strategi for oppfølging av brukere i NAV

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.:s. 79.

²³ Ibid.

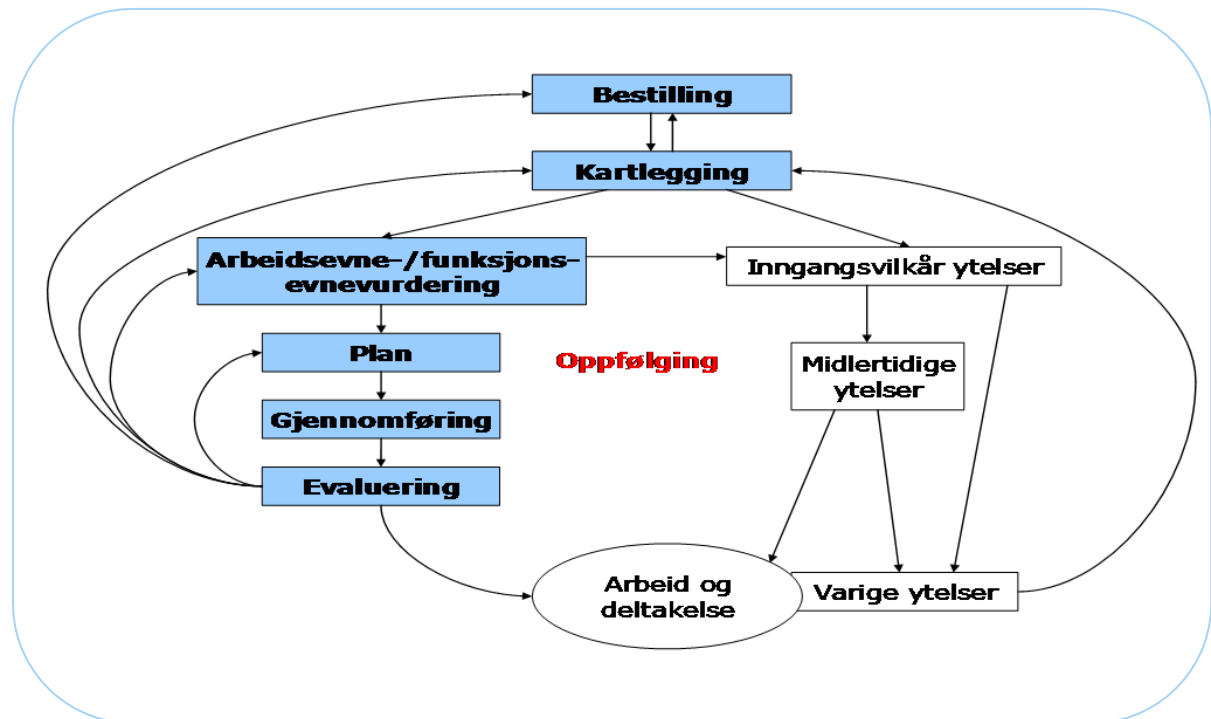
²⁴ NAV, KS og Helsedirektoratet (2007): *Kompetanse i NAV-kontoret*. Tilgjengelig på:

http://www.fo.no/getfile.php/Filer/Aktueltprosent20pdf-filer/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf

²⁵ Ibid.

som er beskrevet i dokumentet *Strategi for oppfølging av brukere i NAV*²⁶. Strategien beskriver en overordnet modell for oppfølging som er illustrert i figur 4.2. Denne er ment å favne alle NAVs målgrupper og målsettingen er å etablere en mest mulig lik oppfølgingsprosess for brukerne, uavhengig av tjeneste, ytelse, bosted og lignende.

Figur 4.2: NAVs oppfølgingsmodell²⁷



Oppfølgingsmodellen i figur 4.2 vil ikke bli inngående forklart her. Den illustrerer imidlertid prosessen fra brukers "bestilling" til NAV, NAVs kartlegging av bruker og de påfølgende trinn i prosessen mot arbeid eller aktivitet, og at kartleggingen ikke bare resulterer i en vurdering av arbeidsevne og funksjonsnivå, men også i en vurdering av hvilke ytelser som kan eller bør tilstås. Figuren illustrerer videre sentrale oppfølgingsområder, og sammenhengen mellom disse, men den er ikke ment å uttrykke et standardisert bistandsløp. De enkelte oppfølgingsområdene defineres nærmere i strategidokumentet og gjengis her i tabell 4.1:

Tabell 4.1: Områder i NAVs oppfølgingsmodell²⁸

Oppfølgingsområde	Definisjon
<i>Oppfølging (generelt)</i>	All samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål.
<i>Bestilling</i>	Brukeren presenterer sitt behov og sine forventninger, for at NAV skal kunne iverksette de riktige tjenestene. Gjennom en dialog som fremmer respekt, medvirkning og innflytelse skal bestillingen utformes.
<i>Kartlegging</i>	Brukers ressurser, muligheter og hindringer belyses i forhold til bestillingen.
<i>Arbeidsevne-/ funksjonsvurdering</i>	Den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet vurderes.
<i>Plan</i>	En gjensidig avtale som forplikter bruker og NAV utarbeides. Planen brukes for å systematisere arbeidet mot målet. Planer omfatter både Individuelle Planer (IP) og planer som verktøy og vilkår knyttet til rettighetsvurderinger.

²⁶ AVdir og Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Strategi for oppfølging av brukere i NAV 15.03.2007*

²⁷ Ibid.

²⁸ Tabell 4.1 er basert på tabellen i dokumentet.

<i>Gjennomføring</i>	Aktiviteter iverksettes i henhold til plan og følges opp underveis.
<i>Evaluering</i>	Gjennomførte aktiviteter vurderes for å AVdirekke om målet er nådd og om aktivitetene har blitt gjennomført i følge plan.

Strategien for oppfølging av brukere presenterer noen sentrale kompetansekrav til de ansatte i NAV-kontoret, både når det gjelder konkret kunnskap for å løse sentrale oppgaver, men også til praktiske og personlige ferdigheter, som i større grad omhandler arbeidsmetodikk, herunder evne til å bygge relasjoner, tillit og motivasjon i møte med bruker, samt evne til å utøve skjønn og helhetlig forståelse av brukers situasjon og handle deretter, samt beherske IKT-fagsystemer²⁹. I forlengelsen av dette nevnes også krav til holdninger blant de NAV-ansatte om å utvise respekt og empati overfor bruker, samt sikre brukermedvirkning og god faglig og etisk standard.

Utledet kompetansebehov i NAV-kontoret

En gjennomgang av Arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag, oppgaver og organisering tilsier at NAV-kontorene har behov for kompetanse på hvordan arbeidsmarkedet fungerer, tiltak, regelverk og ytelser, samt ferdigheter og holdninger som gjør at brukerne møtes på en tillitvekkende måte, at de får korrekt og hensiktsmessig informasjon, samt nødvendig bistand til å iverksette arbeidsrettede prosesser.

Kort oppsummert følger det av oppfølgingsmodellen at NAV-kontoret bør ha kompetanse på å avklare og kartlegge brukers behov og hva som kan være aktuelle tiltak og aktiviteter for å imøtekomme dette. Videre bør kontoret også ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere hvilke ytelser bruker kan eller bør fremme krav om, og veilede bruker i dette. Med tanke på den sammensatte brukergruppen NAV-kontoret skal betjene, de mange forskjellige tjenester og tiltak som det har til rådighet, samt det store spekteret av ytelser som arbeids- og velferdsetaten forvalter (via forvaltningsenhetene), er det rimelig å anta at NAV-kontoret vil ha behov for ansatte med variert og sammensatt kompetanse, både når det gjelder utdannings- og yrkesbakgrunn. Kompetanse til å utøve profesjonelt skjønn i oppgaveløsningen vil være spesielt viktig. Kompleksiteten i så vel oppgaver som brukergruppe tilsier at det vil være nødvendig - og hensiktsmessig - med flerfaglighet, som kan tilføre ulike perspektiver og kompetanser i arbeidet.

4.4 Forvaltningsenhetene

Kjennetegn, oppgaver og grensesnittet mot NAV-kontoret

Forvaltningsenhetene har som sin hovedoppgave å avgjøre krav om ulike statlige ytelser, for eksempel arbeidsledighetstrygd (dagpenger), attføringsytelser og -stønader, rehabiliteringspenger og sykepenger for å nevne noen. Hovedprinsippet er at krav om ytelser under regelverk med liten grad av skjønn (for eksempel arbeidsledighetstrygd/ dagpenger) i liten grad skal være gjenstand for vurdering ved NAV-kontoret, mens krav om statlige ytelser under regelverk med stor grad av skjønn (attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad), samt økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønaden skal vurderes av NAV-kontoret.

Hensikten med denne oppgavedifferensieringen er både å yte likeverdige og kvalitativt bedre tjenester gjennom spesialisering, samtidig som det ligger en effektiviseringsgevinst i dette. Forvaltningsoppgavene, som i liten grad fordrer direkte brukerkontakt, ligger i hovedsak innenfor statlig ansvarsområde.

Forvaltningsenhetene skal imidlertid besvare henvendelser fra personer som har fremsatt eller fått innvilget krav om ytelser (såfremt disse ikke kan besvares av brukers lokale NAV-kontor), samt henvendelser fra ansatte ved NAV-kontoret.

Mens NAV-kontorene er arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne og skal ta skjønsmessige beslutninger, fatter forvaltningsenhetene vedtak om regelstyrte ytelser. Mens NAV-kontoret har ansvar for å veilede og informere brukerne i spørsmål som gjelder ytelser, samt forberede saksbehandlingen av disse gjennom å fremskaffe påkrevd dokumentasjon og foreta vilkårsvurdering, har forvaltningsenhetene ansvar for å foreta legalitetskontroll, treffe et formelt vedtak, sende ut vedtaksbrev og foreta eventuell beregning og utbetaling av ytelse. Kort oppsummert skal en forvaltningsenhet utføre effektiv ytelsesforvaltning, ivareta likebehandling, og sikre en stabil tjenesteproduksjon overfor etatens brukere. Grensesnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter kan imidlertid variere noe for de ulike ytelsene.

²⁹ For eksempel saksbehandlingssystemet Arena.

Utleddet kompetansebehov i forvaltningsenhetene

En gjennomgang av førende prinsipper og oppgaver ved forvaltningsenhetene, viser at de ikke står overfor samme komplekse utfordringer som NAV-kontoret idet oppgavespekter og brukerkontakt er av et mer begrenset omfang. I tillegg er forvaltningsenhetene ikke underlagt to ulike styringslinjer. Men også forvaltningsenhetene opplever utfordringer ved at de har ansatte fra de to tidligere statsetatene med forskjellig erfaringsbakgrunn og etatskultur, samtidig som en del av dem skal sette seg inn i nye oppgaver. Forvaltningsenhetene skal drive saksbehandling innenfor et bredt spekter av ytelser og stønader, og samtidig forholde seg til nye saksbehandlingssystemer. De skal ha spesialistkompetanse på ytelser etter folketrygdloven og skal bistå NAV-kontorer og i noen grad brukere i ulike ytelses- og stønadsrelaterte spørsmål.

Dette fordrer grundig regelverkskompetanse i kombinasjon med veiledningskompetanse, og evne til å kommunisere med så vel andre NAV-ansatte som brukere (både skriftlig og muntlig) og eventuelle andre samarbeidspartnere. Selv om forvaltningsenhetene har et smalere, og mer uniformt, oppgavespekter enn NAV-kontorene, er det nødvendig å presisere at kompetansebehovet vil variere også her, hvor kompetansesammensetning, konjunkturer og brukergrunnlag/brukerpopulasjon vil påvirke hva slags kompetanse som til enhver tid etterspørres.

4.5 Utdanningsinstitusjonene

I St.meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*³⁰, fremheves det at Universitets- og høyskoleloven fastslår utdanningsinstitusjonenes ansvar for å utvikle samarbeid med samfunns- og arbeidsliv. Begrunnelse for et slikt samarbeid er at det vil bidra til å utvikle god praksisopplæring og en bedre dimensjonering av utdanning (på de ulike nivåer). Et slikt samarbeid vil dessuten gi mulighet for diskusjoner relatert til faglig relevans og økt samarbeid om yrkesrettet FoU. Samarbeidet vil videre være viktig for utvikling av nye og eksisterende studietilbud, og på den måten kan studienes relevans overfor arbeidslivet styrkes. St. meld. nr. 7 (2007-2008) slår fast at *“det finnes ulike måter å samarbeide med samfunns- og arbeidsliv på, men felles for de ulike samarbeidsarenaene er at de kan bidra til å øke kvaliteten og relevansen på studiene for bruk i samfunns- og arbeidsliv”*³¹.

St.meld. nr. 27 (2000-2001): *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, la grunnlaget for at det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet innførte Kvalitetsreformen høsten 2003. St.meld. nr. 7 (2007-2008) sammen med OECD-rapporten *Thematic Review of Tertiary Education: Norway*³² oppsummerer status for høyere utdanning i Norge i dag. I tillegg har SSB³³ utgitt en rapport hvor de benytter makroøkonomiske modeller for å framskrive sammenhengen mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Rapporten søker å beskrive dette i perioden 1986-2025.

Oppsummert konkluderer de tre dokumentene med at etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft stiger jevnt. Tilbudet av denne arbeidskraften følger stigningen i etterspørsel. Dette begrunnes med en kraftig økning i mengden utdanningstilbud i løpet av 1990-tallet. Imidlertid rapporteres det at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom den kompetansen som utdannes per i dag og de behovene man antar vil oppstå i framtiden.

For å rette på denne utfordringen har man i Kvalitetsreformen lagt til rette for (og også pålagt) at institusjonene for høyere utdanning skal innlede samarbeid med samfunns- og arbeidsliv. En konsekvens av dette samarbeidet har blant annet vært en omlegging av form og innhold i høyere utdanning, herunder endringer i gradsstrukturen ved universiteter og høyskoler. Endringen av gradsstrukturen hadde til hensikt å gi studentene tydeligere relevant kompetanse for arbeidslivet. I tillegg krever Kvalitetsreformen at utdanningsinstitusjonene skal samarbeide med sam-

³⁰ St. mld. nr. 7 (2007-2008): *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/2033172/PDFS/STM200720080007000DDDPDFS.pdf>

³¹ Ibid.

³² Clark, Tony; Richard Sweet, Karl Heinz Gruber, Pedro Lourtie, Paulo Santiago and Åsa Sohlman (2006): *Thematic Review of Tertiary Education. Norway Country Note*. OECD, Directory of Education. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/rap/2006/0018/ddd/pdfv/290997-oecd_tertiary_eduCa.tion.pdf

³³ SSB-rapport 2008/29: *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986-2025*. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp_200829/rapp_200829.pdf

funns- og arbeidsliv. Dette kravet ble forsterket i Ot.prp. nr. 79 (2003-2004)³⁴, hvor høgskolenes og universitetenes samarbeid presiseres som en del av deres samfunnsansvar.

Det er verdt å merke seg i denne sammenhengen at når arbeids – og velferdsforvaltningen etter spør spesifikke utdanningstilbud som er tilrettelagt deres kompetansebehov, er dette i tråd med Kvalitetsreformens mål om samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, samt å gi studentene en mer yrkesrelevant utdanning.

Antall utdanningstilbud, både i betydning grunnutdanning og videreutdanning, er stort, og omfatter et variert spekter av fagområder. Av de relevante fagområdene som omfatter flest studenter kan nevnes samfunnsvitenskapelige utdanninger, ulike helse- og sosialfag, økonomiske og administrative fag, juridiske fag, og lignende. Utover dette er det rundt omkring i landet en rekke lokale videreutdannings- eller grunnutdanningstilbud som omfatter betydelig færre studenter, men som også er av stor relevans for NAV. En oversikt over relevante utdanninger ved ulike læresteder i Norge er vedlagt rapporten.

³⁴ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004): *Om lov om universiteter og høgskoler*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20032004/079/PDFS/OTP200320040079000DDDPDFS.pdf>

5. KOMPETANSEBEHOV I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Mens kapittel 4 belyser hva sentrale programdokumenter fremhever som nødvendige kompetanser for å understøtte arbeids- og velferdsforvaltningens mandat og oppgaver, fokuserer dette kapittelet på hvordan eksisterende kompetanse i NAV-kontorer og forvaltningsenheter vurderes av deres ledere og fylkesvise kompetansekoordinatorer og hvilken kompetanse de mener det er behov for i tiden framover. Omtalen av dette bygger på funn fra spørreundersøkelsene blant nevnte stillingsgrupper. I tillegg benyttes opplysninger fra kvalitative intervjuer med informanter fra ulike nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren, forskere og representanter fra bruker- og ansatteorganisasjoner.

Kompetansesituasjonen og kompetansebehovet på NAV-kontorene fremstår som særlig interessante i denne sammenhengen, både fordi de skal ivareta et bredt oppgavespekter og fordi det er her de fleste NAV-ansatte arbeider.

Avsnitt 5.2 og 5.3 belyser hvilken kompetanse som er representert i hhv. NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter i form av utdanningsgrupper/utdanningsprofiler, hvilke utdanningsgrupper og hva slags oppgavespesifikk kompetanse som etterspørres. Kapittelet omhandler kompetansebehov uten å skille mellom behov blant de som er ansatt (og som kan få dekket dette via etterutdannings-/videreutdanningstilbud) og behov knyttet til nyrekruttering.

Avsnitt 5.1 belyser noen forhold som sammen med det utledete kompetansebehovet i kapittel 4 har dannet utgangspunkt for hvilke problemstillinger som belyses i kompetansebehovskartleggingen i utredningen.

5.1 Dimensjoner ved kompetansebehovet i NAV

Som det fremgår av kapittel 4 fordrer NAV-reformen og etableringen av en felles arbeids- og velferdsforvaltning at ansatte i NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter har kunnskaper som gjør at de behersker en rekke fagområder og oppgaver. I tillegg er det viktig at de ansatte har de ferdighetene og holdningene som er nødvendige for å innfri målsettingene for arbeids- og velferdspolitikken. Dette handler både om å beherske arbeidsverktøy som IKT-/ saksbehandlingssystemer, å kjenne til ulike metoder i arbeid med brukere, samt holdninger som gjør at en evner å bygge tillit mellom bruker og forvaltningen. Det er imidlertid grunn til å anta at det samlede kompetansebildet og kompetansebehovet vil variere mellom de ulike NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, noe som blant annet vil avhenge av

- utdannings- og kompetansesammensetning blant de ansatte ved det enkelte NAV-kontor/forvaltningsenhet
- de ansattes realkompetanse og arbeidserfaring (herunder erfaring fra de tre tidligere etatene og oppgaver)
- hvilke tjenester som etterspørres fra brukere og sentrale samarbeidspartnere (her vil blant annet trekk ved brukergruppen ha betydning, for eksempel alderssammensetning, helsesituasjon og etnisk bakgrunn)
- hvilke oppgaver som er lagt inn i NAV-kontoret
- hvordan en har valgt å organisere produksjonen av disse oppgavene

I forbindelse med evaluering av NAV-reformen har begrepene *generalistmodell* og *spesialistmodell* vært benyttet for å illustrere forskjellig organisering av kompetanse og oppgaveløsning i NAV-kontorene. Kort oppsummert går generalistmodellen (i rendyrket form) ut på at alle ansatte i NAV-kontoret skal kunne løse samtlige oppgaver i kontoret, og bistå bruker når det gjelder alle tilgjengelige virkemidler, kompetanser og ressurser som NAV-kontoret tilbyr. Motsatt går spesialistmodellen ut på at ansatte fra de tidligere etatene beholder sine spesialistkompetanser og oppgaver og at integrasjonen først og fremst består i et organisert tverrfaglig samarbeid³⁵. I spørre-

³⁵ For en diskusjon av dette, se for eksempel Klemsdal, Lars (2008): *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret*. AFI-notat 15/2008. Tilgjengelig på:

undersøkelsen blant ledere ved NAV-kontorer er respondentene bedt om å ta stilling til hvorvidt deres kontor faller inn under en av de nevnte modellene, eller om de har valgt andre måter å organisere kompetanse og oppgaveløsning på. Også i de kvalitative intervjuene som ble gjennomført i fase 2 av evalueringen, ble det stilt spørsmål om informantene hadde kjennskap til hvorvidt NAV-kontorene hadde valgt en hensiktsmessig organisasjonsmodell og om disse kunne plasseres innenfor generalist- eller spesialistmodellen.

5.2 NAV-kontorene

Innledningsvis vil vi belyse noen forhold av betydning for analysen av NAV-kontorledernes vurdering av kompetansebehovet.

5.2.1 Kontorstørrelse

Kontorstørrelse er tatt med som en variabel, idet det er grunn til å anta at kompetansebehovet vil være forskjellig i små, mellomstore og store kontorer. Dette henger sammen med at en i små kontorer har færre ansatte å spille på, samtidig som det er grunn til å anta at etterspørselen etter ulike tjenester vil være større ved større kontorer idet bemanning av NAV-kontoret tar utgangspunkt i den aktuelle kommune eller bydels innbyggertall. For å sikre prinsippet om at tilbudet til den enkelte bruker skal være likt for alle og *ikke* avhenge av kompetansen til bemanningen ved den enkelte brukers kontor, er det et poeng å kartlegge forskjeller i kompetansebehov mellom kontorer av ulik størrelse.

I spørreundersøkelsen opereres det med fire verdier på variabelen kontorstørrelse for å forsøke å fange opp variasjoner mellom små/mindre kontorer og mellomstore/store (fortrinnsvis storby-) kontorer. Det fremkommer at noe under halvparten (43 prosent) av respondentene oppgir at de leder et kontor med 10 eller færre ansatte. 29 prosent leder et NAV-kontor med mellom 11 og 30 ansatte. Tilsvarende tall for kontor med mellom 31 og 50 ansatte, og flere enn 50 ansatte, er hhv. 15 prosent og 14 prosent.

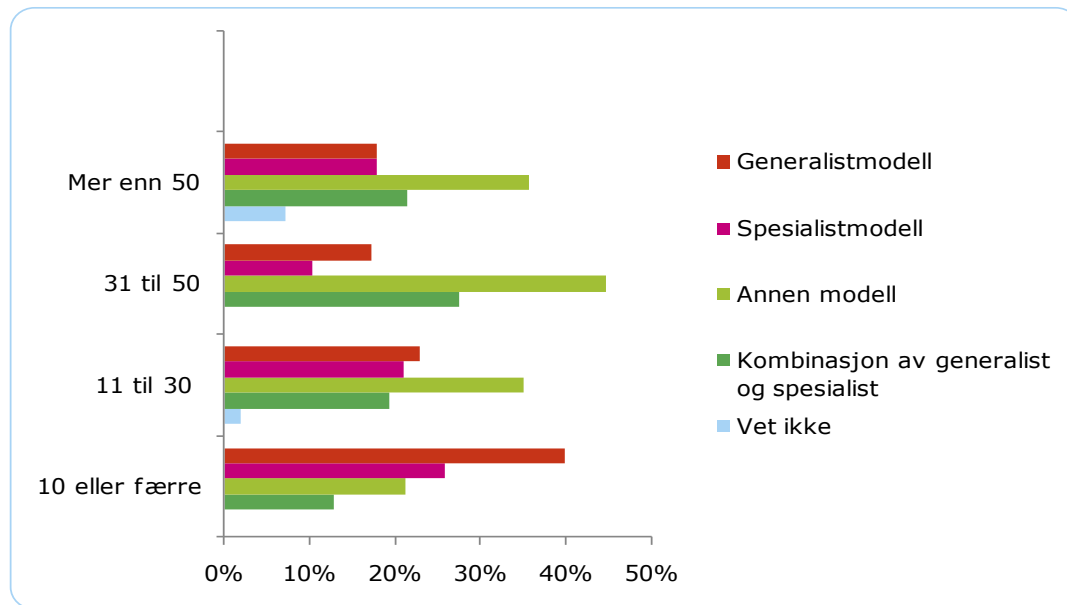
5.2.2 Organisering/organisasjonsmodell

I spørreundersøkelsen er det, i tillegg til informasjon om kontorstørrelse, forsøkt å få et bilde av hvordan NAV-kontorene har valgt å organisere seg, for å undersøke om dette har betydning for hva slags kompetanse som etterspørres.

Ut fra en antakelse om at *organiseringen* av kontoret har betydning for kompetansebehovet, er NAV-kontor-lederne i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi hvorvidt deres kontor er organisert etter generalist- eller spesialistmodell, eller en kombinasjon av disse to. Analyse av besvarelsene viser at den største respondentgruppen (31 prosent) er den som oppgir at kontoret har valgt nettopp en "annen modell", som ikke reflekterer noen av disse. Respondenter som har valgt dette svaralternativet er bedt om å spesifisere hva som ligger i "annen modell", og fritekstsvarene tyder på at det her allikevel ofte er snakk om en kombinasjonsmodell, hvor publikumsmottaket er bemannet med såkalte "generalister" og oppfølgingsteamene med "spesialister", med en del lokale variasjoner avhengig av hvilke oppgaver som er lagt inn i kontoret, ressursituasjon og kompetanse blant de ansatte. Fritekstsvarene indikerer at det oppleves som viktig at de ansatte i en viss grad får arbeide med oppgaver de hadde før samlokaliseringen, både fordi det oppgis å være en hensiktsmessig ressursutnyttelse, men også fordi det er viktig at de ansatte opplever mestring.

For å kartlegge hvorvidt det er forskjeller mellom små og store kontorer når det gjelder hva slags organisasjonsmodell de har valgt, er variabelen organisasjonsmodell krysset med variabelen kontorstørrelse. Forholdet mellom disse illustreres i figur 5.1.

Figur 5.1: "Kontoret er organisert etter følgende modell" krysset med "Ca. hvor mange ansatte jobber i det NAV-kontoret du er leder for?" – ledere ved NAV-kontor



Som det fremgår av figur 5.1 er generalistmodellen mest utbredt på de minste kontorene, samtidig som de minste kontorene også har størst andel som identifiserer seg med spesialistmodellen. Dette kan på den ene siden indikere at en i et kontor med få personalressurser legger seg på en modell hvor de ansatte skal beherske et bredt spekter av oppgaver (generalistmodell), mens det på den andre siden kan reflektere en situasjon hvor en velger å utnytte og rendyrke den enkelte ansattes spesialistkompetanse ut fra interne og eksterne lokale hensyn. "Annen modell" er som nevnt den modellen de fleste respondentene samlet sett identifiserer seg med, hvor fritekstsvarene indikerer betydelig lokal variasjon, og dette er den rådende modellen ved kontorer med 10 eller flere ansatte. Når det gjelder ledere ved kontorer med 50 eller flere ansatte er det interessant at like mange oppgir at de har valgt generalistmodell som spesialistmodell.

I analysen er det lagt størst vekt på å krysse de ulike variablene med variabelen kontorstørrelse, da ovennevnte funn fra spørreundersøkelsen, de kvalitative intervjuer og forskning³⁶ kan tyde på at dimensjonen generalist - versus spesialistmodell ikke (lenger) er så interessant, i og med at mange av kontorene etter hvert synes å gå i retning av en kombinasjonsløsning. Kontorstørrelse, kan gi mer nyansert informasjon om hvilke kompetansehevingstiltak som bør iverksettes lokalt

5.2.3 Trekk ved respondentenes arbeids- og utdanningsbakgrunn

Blant NAV-kontorlederne som har besvart undersøkelsen fremkommer det at et flertall har erfaring fra en eller flere av de tre tidligere etatene, hvorav den største gruppa utgjøres av ledere med erfaring fra trygdeetaten, enten alene eller i kombinasjon med annen etatserfaring. Kun 13 prosent oppgir at de ikke har erfaring fra noen av de tidligere etatene. Mange har lang arbeidserfaring, og 29 prosent har over 20 års samlet arbeidserfaring.

Når det gjelder utdanningstype har over halvparten av respondentene en eller annen form for lederutdanning, ofte i kombinasjon med annen utdanning. Utover dette er de største utdanningsgruppene "annen utdanning" (som samler en rekke ulike utdanninger som ikke sorterer innunder de i spørreskjemaet definerte utdanningstypene), økonomiutdanning og sosionomutdanning.

5.2.4 De ansattes arbeidserfaring/etatsbakgrunn

Når det gjelder hva slags erfaringer og kunnskaper de ansatte besitter i kraft av tidligere arbeidserfaring og etatsbakgrunn, fremkommer det i undersøkelsen at nærmere halvparten av respondentene oppgir å ha en jevn fordeling av ansatte med erfaring fra hhv. Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Nærmere 30 prosent oppgir at det er et flertall av ansatte med erfaring kun fra sosialtjenesten. 21 prosent oppgir at det er flest ansatte som har bakgrunn kun fra trygdeetaten. Svært få oppgir å ha overvekt av ansatte med erfaring kun fra Aetat eller ingen erfaring fra en av de ovennevnte i det hele tatt.

³⁶ Se for eksempel Klemsdal (2008).

5.2.5 De ansattes utdanningsbakgrunn – utdanningsprofiler i NAV-kontoret

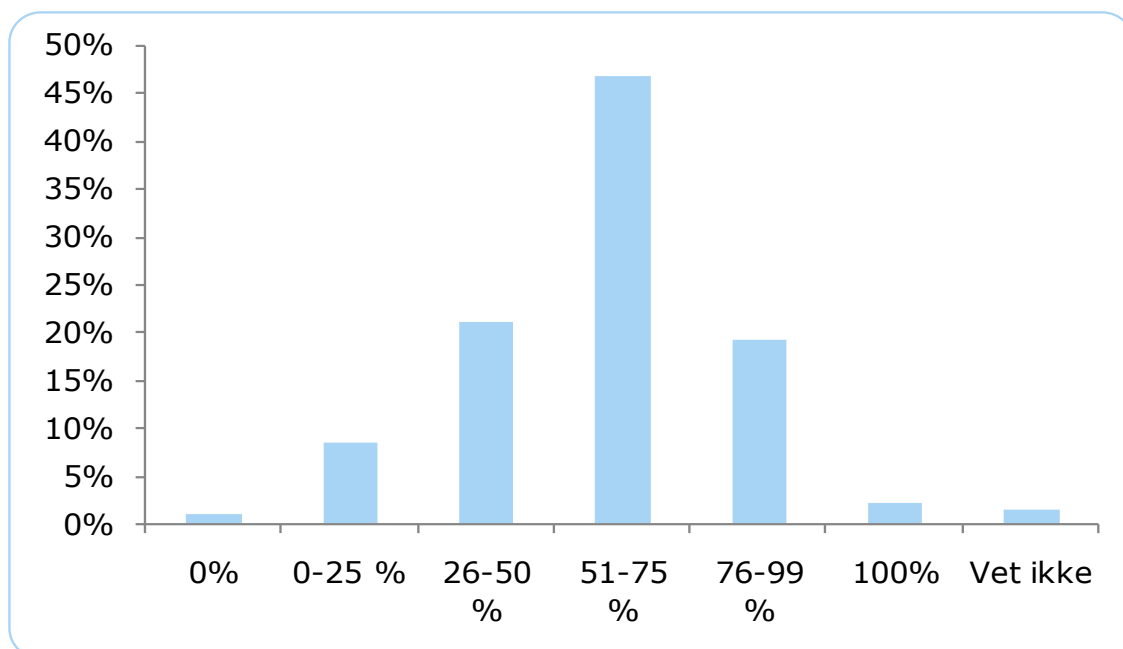
De tre tidligere etatene som integreres i arbeids- og velferdsforvaltningen har ulike tradisjoner når det gjelder rekruttering av særskilte utdanningsgrupper³⁷ og hvorvidt høyere utdanning ble oppfattet som nødvendig for å arbeide i den enkelte etat. Trygdeetaten hadde fokus på etatsutdanning og rekruttering til etaten var i liten grad knyttet til spesifikke utdanningsgrupper. Trygdeetaten hadde dermed samlet sett et lavere formalutdanningsnivå enn de to andre etatene. Aetat hadde et noe høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå enn trygdeetaten, da en større andel av rekrutteringen var rettet mot ulike yrkes- og spesialistutdanninger. Allikevel var Aetat preget av et variert sammensatt personale, som fikk tilført mye kompetanse gjennom interne opplæringsprosesser. Anslag indikerer at ca. 36 prosent av de ansatte i Aetat i 2004 hadde fullført en universitets- eller høyskoleutdanning, sammenlignet med 27 prosent av de ansatte i trygdeetaten (mot et gjennomsnitt på 60 prosent i staten for øvrig).

Av de tre tidligere etatene som nå er en del av arbeids- og velferdsforvaltningen, har ansatte i den kommunale sosialtjenesten tradisjonelt hatt det høyeste formelle utdanningsnivået og den yngste arbeidstokken. Rekrutteringen til sosialtjenesten i kommunene har i større grad vært innrettet mot profesjonsutdanninger enn tilfellet er for de to statlige etatene, som tradisjonelt hadde mer fokus på interne opplæringsprosesser og erfaringsbasert læring. Mens sammenlignbare tall ikke er tilgjengelige for samme år, anslås det at ca. 56 prosent av de ansatte i kommunenes sosialtjenester i 2001 hadde en utdanning fra universitet eller høyskole.

I tråd med utredningens fokus er det viktig å belyse hvilke utdanningsgrupper og utdanningsprofiler som er representert i NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen, og hvilke som etterspørres av respondentene.

Figur 5.2 viser at i nærmere halvparten av NAV-kontorene varierer andelen som har fullført en grad på universitets- eller høyskolenivå, mellom ½ og ¾ av samlet antall ansatte. Ca. 20 prosent av respondentene oppgir videre at over ¾ av de ansatte i kontoret har høyere utdanning.

Figur 5.2: "Ca. hvor stor andel av de ansatte i NAV-kontoret har fullført en grad eller en profesjonsutdanning på universitets- eller høyskolenivå? – ledere ved NAV-kontor"



³⁷ Beskrivelsene i de neste avsnittene er basert på et notat utarbeidet og tilgjengeliggjort av AD (2006): "Kompetanse i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen – langsiktige utfordringer og mulige strategier".

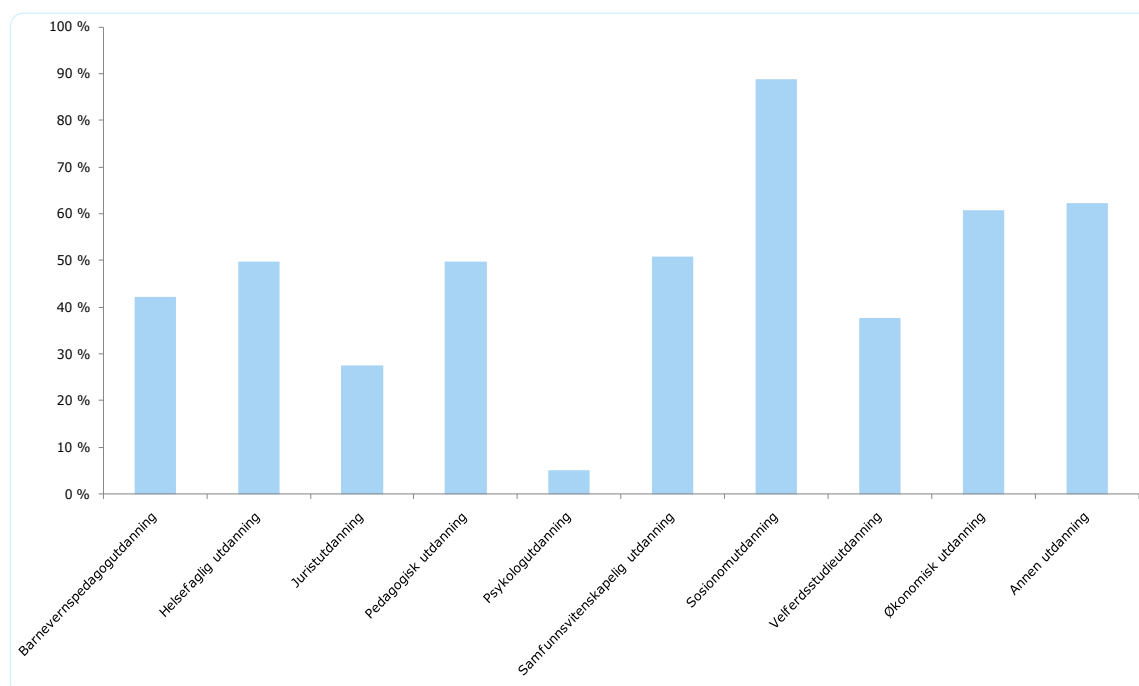
Dersom denne variabelen krysses med variabelen kontorstørrelse, er det en tydelig tendens til at store kontorer har en større andel ansatte med høyere utdanning sammenlignet med de mindre kontorene. Kryssanalyser viser videre at selv i de minste kontorene har minimum halvparten av de ansatte gjennomført en høyere utdanning.

Resultatet må tolkes med et visst forbehold – det er ganske store intervaller innenfor den enkelte svarkategori, samtidig er det trolig slik at lederne ikke har detaljert kunnskap om de ansattes utdanningsnivå.

Det samme forbeholdet må tas når det gjelder hvilke utdanningsgrupper som er representert i de aktuelle kontorene. Det forutsettes imidlertid at lederne har en overordnet oversikt over hvilke utdanningstyper som finnes i arbeidsstokken. Når det gjelder hvilke utdanningsgrupper respondentene kunne oppgi er det tatt utgangspunkt i de antatt mest relevante utdanningsgruppene, med mulighet et åpent svaralternativ ("annet").

Figur 5.3 viser hvilke utdanningsgrupper som er representert i NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen.

Figur 5.3: "Jeg har ansatte med følgende utdanningsbakgrunn i mitt kontor" - ledere ved NAV-kontor



Som det fremgår av figur 5.3 er sosionomer den største utdanningsgruppa sett under dett. Dersom variabelen krysses med variabelen kontorstørrelse fremkommer det at nesten alle kontorene har sosionomer. Ca. 90 prosent av de større kontorene har ansatt sosionomer, og også ca. 80 prosent av de minste kontorene oppgir å ha personell med sosionomutdanning. Dette er dermed langt den vanligste utdanningsgruppen i de minste kontorene – og den eneste utdanningsgruppen som er representert i mer enn 40 prosent av de minste kontorene. Dette har trolig sammenheng med at kommunalt ansatte er til stede i alle NAV-kontorer, og at mange av de kommunalt ansatte er sosionomer. Større NAV-kontorer, og særlig de aller største med over 50 ansatte, har, ikke overraskende, en større variasjon når det gjelder utdanningsbakgrunn blant sine ansatte. De aller fleste av disse kontorene har ansatte med pedagogiske, samfunnsvitenskapelige eller økonomiske utdanninger, og personell med helsefaglige utdanninger og barnevernspedagogutdanning er også representert ved over 70 prosent av de største kontorene. Små kontorer har i langt mindre grad personell med disse utdanningstypene enn større kontorer.

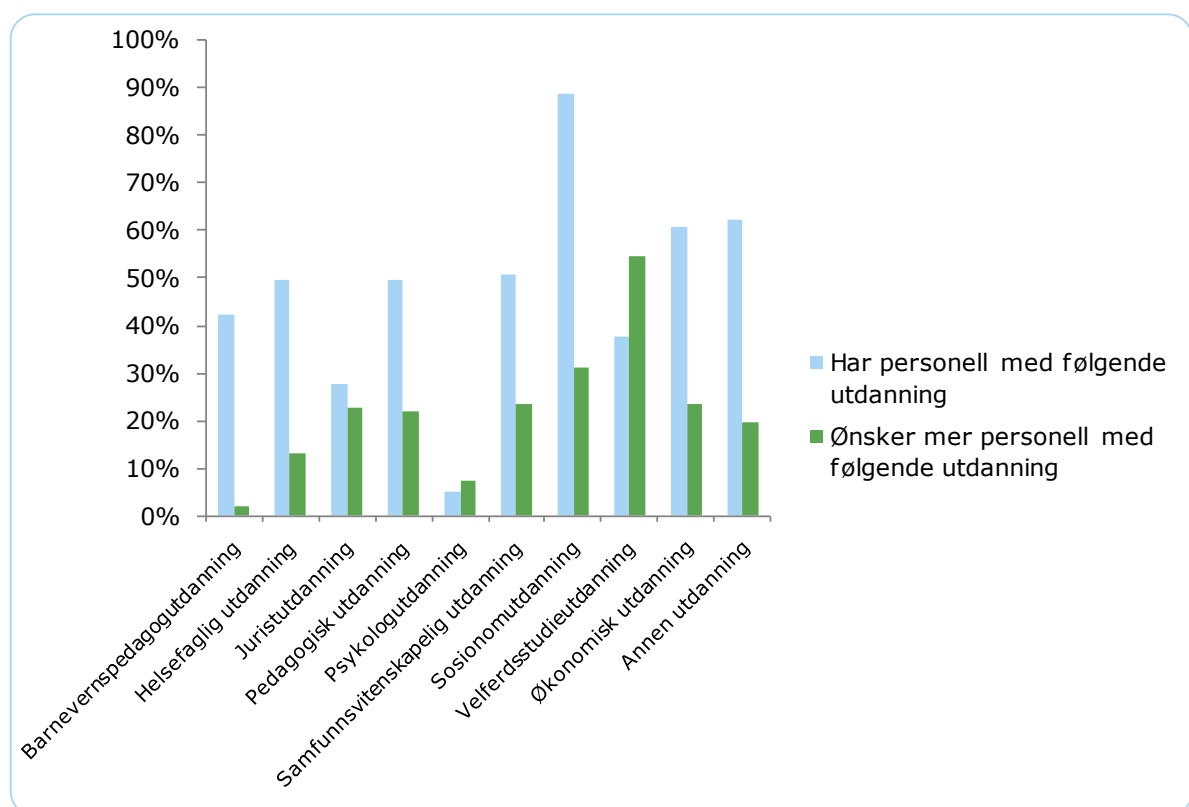
Sett i lys av hvor lite utbredt velferdsutdanningen er, er det noe overraskende at en såpass stor andel av respondentene oppgir å ha ansatte med en slik utdanningsbakgrunn ved sitt kontor. Det kan imidlertid antas at noen av besvarelsene i denne kategorien i realiteten for eksempel viser til

ansatte som har tatt en rekke velferdsorienterte fag uten at dette er de særskilte velferdsstudiene som kun tilbys ved HiO og Universitetet i Agder (UiA). Antakelsen styrkes til en viss grad av at mange respondenter også fra fylker hvor velferdsstudier ikke tilbys, har svart at de har personell med denne utdannelsen. Det er ikke mulig å fastslå i hvor stor grad det her eventuelt dreier seg om unøyaktige besvarelser. I alle tilfelle bør funnene tolkes med noe varsomhet.

Samlet sett indikerer funnene at sosionomer – ikke uventet – er den bredest representerte utdanningsgruppen, på NAV-kontorer i alle størrelser. Statistikk fra FO viser at ca. 1 800 av deres medlemmer arbeider i NAV – herunder ca. 1 300 sosionomer.³⁸ Andre utdanningsgrupper er imidlertid også utbredt, og bekreftes også av det høye antallet besvarelser i kategorien "annen utdanning". Ansattgruppen ved NAV-kontorene er med andre ord sammensatt når det gjelder kompetanse.

I tillegg til å belyse hvilke utdanningsgrupper som er representert i NAV-kontorene, er det interessant å se på hvilke utdanningsgrupper som er mest *etterspurt* av lederne her. Respondentene i spørreundersøkelsen ble derfor spurt om hvilke utdanningsgrupper de gjerne skulle hatt *flere* av i NAV-kontoret. I figur 5.4 krysses denne variabelen med variabelen om hvilke utdanningsgrupper som allerede er representert på kontorene. Figuren viser tall for alle NAV-kontorer sett under ett.

Figur 5.4: Eksisterende utdanningsprofil og etterspurte utdanningsgrupper i NAV-kontorene³⁹ - ledere ved NAV-kontor



Figur 5.4 bekrefter at sosionomer er den bredest representerte gruppen, også når kontorene ses under ett. Samtidig etterspør ca. en tredjedel av respondentene flere sosionomer. Det er også en stor etterspørsel etter personer med velferdsstudieutdanning. Ca. halvparten av respondentene ønsker ansatte med velferdsstudieutdanning – og dette er den eneste utdanningsgruppen, sammen med psykologer, hvor etterspørselen er større enn beholdningen i NAV-kontoret. Kryssana-

³⁸ Tallene er tilgjengeliggjort Rambøll av økonomiavdelingen i FO. Det oppgis fra FO et forbehold om at det reelle tallet på sosionomer som jobber i NAV antakeligvis vil være høyere, hovedsakelig som følge av nye sammenslåinger av NAV-kontor som ikke enda har blitt fanget opp i statistikken.

³⁹ Respondentene hadde anledning til å sette flere kryss.

lyser viser videre at etterspørselen etter dette utdanningstilbudet er stor *både* i kontorer som *har* velferdsstudieutdannede og kontorer som ikke har det.

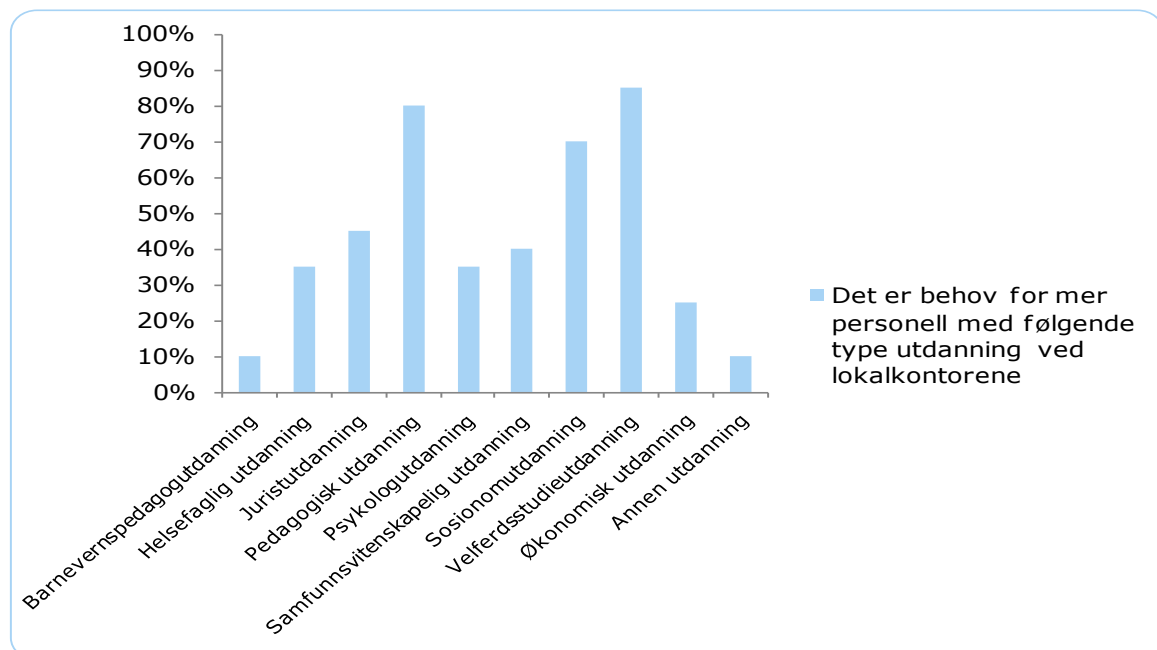
En kryssing av variabelen utdanningsprofil med variabelen kontorstørrelse frembringer ikke noen vesentlige forskjeller. Kontorer, uavhengig av størrelse, etterspør stort sett de samme utdanningsgruppene. Særlig gjelder dette sosionomene og velferdsviterne, som gjennomgående er meget etterspurt ved alle kontorer. Det er imidlertid en liten tendens til at det i større grad etterspørres flere jurister, pedagoger, og samfunnsvitere i store kontorer enn i de minste. For øvrig kan det heller ikke spores noen markante forskjeller i etterspørsel blant kontorer i ulike etableringspuljer. Ledernes utdanningsbakgrunn synes heller ikke å ha særlig betydning for hva slags utdanningsgrupper som etterspørres. Det synes med andre ord å være stor enighet blant lederne ved NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen om hvilken utdanningsbakgrunn som etterspørres. Kryssanalyser viser imidlertid at NAV-kontorledere med bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten er mindre opptatt av å rekruttere personer med sosionomutdanning enn respondenter som har bakgrunn fra sosialtjenesten eller som ikke har bakgrunn fra noen av disse etatene. Dette indikerer at etatsbakgrunn påvirker ledernes rekrutteringspreferanser.⁴⁰

Det fremgår videre av undersøkelsen at ca. en av fem NAV-kontorledere etterspør flere jurister, pedagoger, samfunnsvitere og økonomer.

Videre oppgir over 40 prosent av respondentene å ha barnevernspedagoger blant ansattgruppen på NAV-kontoret, mens nesten ingen ønsker flere fra denne gruppen. Dette kan være et uttrykk for at deres kompetanse ikke vurderes som relevant for arbeid i NAV, fordi det kun er et fåtall NAV-kontorer som har tatt inn barnevernssaker i sin oppgaveportefølje⁴¹. Spørreundersøkelsen avdekker imidlertid ikke hvilke NAV-kontorer dette gjelder.

De fylkesvise kompetansekoordinatorerne er også spurt om hvilke utdanningsgrupper de anser at NAV-kontorene bør rekruttere fremover. Figur 5.5 viser at deres vurderinger er i tråd med NAV-ledernes vurderinger.

Figur 5.5: Utdanningsgrupper som det er behov for ved NAV-kontorene – kompetansekoordinatorer i NAV



⁴⁰ Respondentene fordeler seg relativt likt i svar på bakgrunnsspørsmål vedrørende hvorvidt de har arbeidserfaring fra henholdsvis Aetat, trygdeetaten, eller sosialtjenesten. Ca. 10 prosent av respondentene har ikke ledererfaring fra noen av disse etatene.

⁴¹ Se for eksempel Monkerud (2008) for en beskrivelse av tjenesteprofil i NAV-kontorene.

Figur 5.5 illustrerer at også kompetansekoordinatorene i stor grad mener at det er viktig i tiden fremover å rekruttere både sosionomutdannede og særlig velferdsstudieutdannede. I tillegg til dette oppgir kompetansekoordinatorene at personell med pedagogisk utdanning vil være en særlig relevant gruppe å rekruttere inn i NAV. Dette resultatet kan ses i lys av respondentgruppens egen bakgrunn, da de i kraft av sin stilling har en pedagogisk funksjon. Det kan også være en indikasjon på et behov for å styrke den relasjonelle kompetansen blant de ansatte i NAV-kontorene.

Når det gjelder funnene i spørreundersøkelsen må disse tolkes med varsomhet. Det kan for eksempel reises spørsmål om hvor godt alle NAV-lederne kjenner innholdet i de ulike studiene. Videre har ikke respondentene hatt anledning til å kunne gi informasjon om hvilket omfang som ligger til grunn for det uttalte behovet – hvor mange personer med en bestemt utdanning de skulle ønske å rekruttere for å ha en ideell sammensetning av kompetanser. Det er imidlertid høy grad av samsvar mellom besvarelser innad i respondentgruppen når det gjelder hvilke utdanningsgrupper som etterspørres.

5.2.6 Etterspurt oppgavespesifikk kompetanse i NAV-kontoret

På bakgrunn av de kompetansene som angis i styrende dokumenter, samt innspill fra innledende intervjuer med representanter fra relevante fagdepartementer, underliggende etater, forskningsmiljøer og interesseorganisasjoner, ble det utformet et spørreskjema hvor ett av tre overordnede tema er eksisterende og ønsket kompetanse knyttet til sentrale oppgaver i NAV-kontoret, samt kompetanse som kan knyttes til arbeidsmetodikk og ferdigheter.

Respondentene ble bedt om å besvare en rekke bakgrunnsspørsmål for å gi et bilde av sentrale trekk ved kontoret, herunder spørsmål om de ansattes utdanning og arbeidserfaring, egen utdanning og arbeidserfaring, hvor mange som arbeider ved kontoret og på hvilken måte en har valgt å organisere kompetansen ved kontoret (organisasjonsmodell).

Videre ble respondentene bedt om å gi en vurdering av den samlede kompetansen ved kontoret og deretter sin vurdering av de ansattes kompetanse til å utføre sentrale oppgaver i NAV-kontoret. Som nevnt skal NAV-kontoret utføre svært mange ulike oppgaver, og det varierer i tillegg hvilke oppgaver som er definert inn i de ulike NAV-kontorene. Spørreundersøkelsen kan nødvendigvis ikke synliggjøre alle oppgaver som er lagt inn i samtlige samlokaliserte NAV-kontorer. Det ble derfor operasjonalisert noen grupper av oppgaver som er ment å reflektere de mest sentrale arbeidsområdene i NAV-kontorene, herunder

- formidling til arbeid/veiledning til jobbsøk
- kartlegging av brukeres behov
- oppfølging av brukere
- veiledning i ulike stønader og ytelser
- videreformidling av brukere til andre tjenesteinstanser

I tillegg til å vurdere hvorvidt de ansatte i NAV-kontoret har tilstrekkelig saksspesifikk kunnskap til å utføre sentrale oppgaver, ble respondentene også bedt om å gi sin vurdering av hvorvidt de ansatte har tilstrekkelige *ferdigheter* for å kunne utføre ovennevnte oppgaver. Disse to områdene henger tett sammen og er til dels to sider av samme sak. *Førstnevnte* handler i første rekke om konkret saksspesifikk kunnskap, for eksempel kunnskap om arbeidsmarked, regelverk og vilkår for å fremme krav om og motta ulike ytelser, for å nevne noen. Ferdigheter viser mer til praksisnær kunnskap som er nødvendig for å *utføre* ulike oppgaver, og kompletterer disse. I spørreundersøkelsen er lederne bedt om å vurdere hvorvidt de ansatte besitter ferdigheter som oppgis å være vesentlige for å kunne arbeide i NAV-kontoret. Igjen har det vært nødvendig å skille ut noen grupper av ferdigheter, nærmere bestemt

- skjønnsutøvelse
- flerkulturell forståelse
- relasjonsbygging (med brukere)
- samhandling (med andre tjenesteinstanser)
- systemforståelse
- IKT-kompetanse

I sammenheng med dette skal det nevnes at de ansattes holdninger, som tidligere er fremhevet som et viktig premiss for de ansattes håndtering av brukere, ikke eksplisitt er belyst i spørreundersøkelsen. Vurderingen av de ansattes ferdigheter når det gjelder relasjonsbygging *kan* gi en indikasjon på holdninger, men gir lite informasjon om hva disse består i og refleksjon rundt egne holdninger.

Respondentene ble først bedt om å vurdere eksisterende kompetanse til å ivareta de ovennevnte oppgavene. Deretter ble de bedt om å vurdere kompetansebehovet *på sikt*.

5.2.7 Vurdering av eksisterende kompetansesammensetning i NAV-kontoret

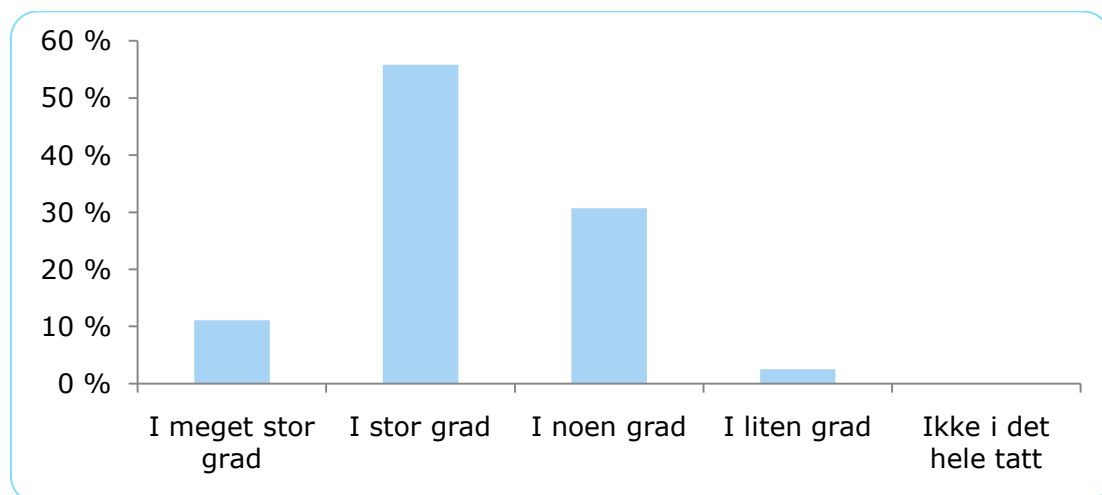
Et sentralt spørsmål i spørreundersøkelsen er hvorvidt NAV-kontorlederne mener at de ansatte har den *riktige* kompetansen for å kunne utføre sentrale oppgaver i NAV-kontoret.

I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å gjengi sentral bakgrunnsinformasjon når det gjelder NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen. Kort oppsummert viser funn fra spørreundersøkelsen at

- om lag halvparten av kontorene har en jevn fordeling av ansatte med erfaring fra Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- nærmere halvparten av lederne oppgir å ha en arbeidsstokk hvor mellom $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ har fullført en grad eller en profesjonsutdanning på universitets- eller høyskolenivå
- sosionomene utgjør den største utdanningsgruppen blant de ansatte
- et flertall av lederne har selv erfaring fra en eller flere av de tre tidligere etatene, hvorav den største gruppa har erfaring fra trygdeetaten
- nesten $\frac{1}{3}$ av lederne har over 20 års arbeidserfaring
- over halvparten har en eller annen form for lederutdanning (ofte i kombinasjon med annen utdanning), utover dette er det flest ledere med kombinasjon av ulike typer utdanning, økonomiutdanning og sosionomutdanning
- 43 prosent av respondentene leder et kontor med 10 eller færre ansatte
- generalistmodellen er den modellen som er mest utbredt på de minste kontorene, men sett under ett er "annen modell" – som representerer en kombinasjon av ulike modeller – den mest fremtredende

NAV-kontorledernes overordnede vurdering av kompetansesammensetningen illustreres i figur 5.6.

Figur 5.6: "Jeg har på det nåværende tidspunkt en riktig sammensetning av kompetanse for å kunne utføre sentrale oppgaver for å oppnå målene for NAV-reformen?" – ledere ved NAV-kontor



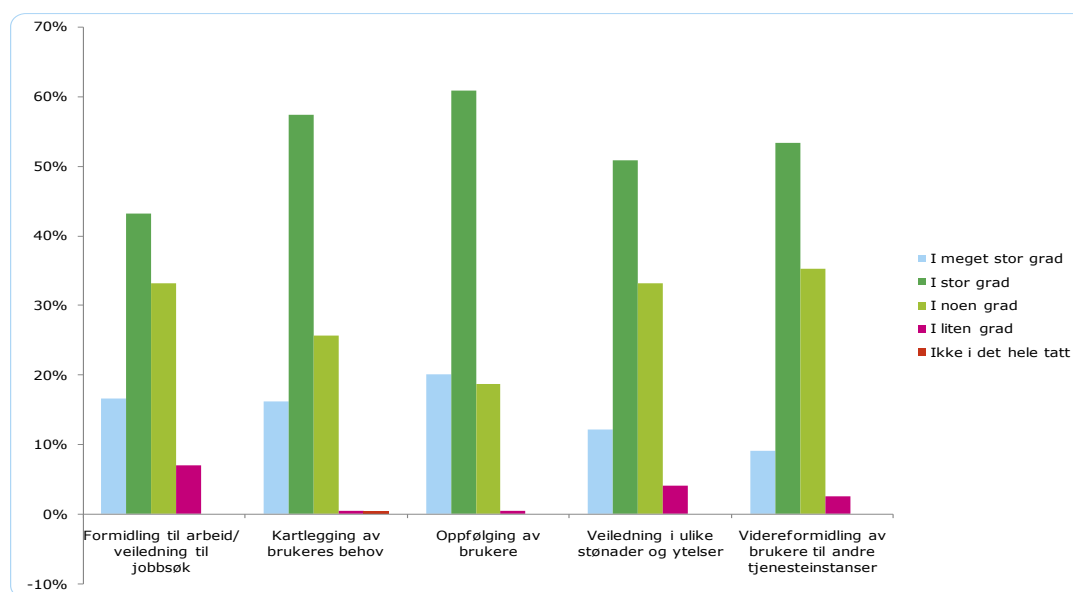
Figur 5.6 viser at kontorlederne sett under ett synes å være relativt tilfredse med eksisterende kompetansesammensetning. Om lag $\frac{2}{3}$ av kontorlederne mener at kompetansesammensetningen i kontoret i meget stor og i stor grad er riktig i forhold til oppgavene de ansatte skal løse. Det er svært få som opplever at de i liten grad eller ikke har riktig kompetanse. Om lag 30 prosent oppgir at de "i noen grad" oppfatter at de har en riktig kompetansesammensetning. Svært få synes å være direkte utilfredse med kompetansesammensetningen i eget kontor.

Kryssanalyser vider at ledere ved de største kontorene (over 50 ansatte) er noe mer tilfredse enn ledere ved mindre kontorer, men forskjellene er ikke så store. Det er kun når det gjelder de minste og de nest minste kontorene at enkelte ledere oppgir at de i liten grad har kompetanse til å utføre sentrale oppgaver.

5.2.8 Vurdering av de ansattes kompetanse til å utføre ulike typer av oppgaver

Mens de foregående funnene viser at det store flertallet av NAV-kontorlederne er tilfreds med de ansattes kompetanse, viser figur 5.7 kontorledernes tilfredshet med den oppgavespesifikke kompetansen blant de ansatte, jfr. de oppgavetyperne som det tidligere er redegjort for.

Figur 5.7: "I hvilken grad vil du si at personalet ved ditt kontor har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre følgende typer oppgaver?" – ledere ved NAV-kontor



Det framgår at NAV-kontorlederne sett under ett i relativt stor grad oppfatter at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sentrale oppgaver i NAV-kontoret. Dette gjelder særlig oppgaver som fordrer relasjonell og prosessuell kompetanse, slik som kartlegging og oppfølging av brukere (som tradisjonelt har vært en viktig oppgave for den kommunale sosialtjenesten), mens kompetansen på hhv. jobbveiledning og veiledning på stønadssiden samt videreformidling til andre tjenesteytere (som var kjerneoppgaver for hhv. tidligere Aetat og trygdeetaten) vurderes som noe mindre tilfredsstillende. Det skal allikevel understrekes at andel respondenter som kun i noen grad mener at de ansatte har kompetanse til å utføre ulike oppgaver er relativt høy sammenlignet med hva en kanskje kunne forvente ut fra de ansattes erfaringsbakgrunn. Dette gjelder blant annet oppgaver knyttet til arbeid/ arbeidsrettet aktivitet, som jo er en meget sentral oppgave for å understøtte målene for arbeids- og velferdspolitikken.

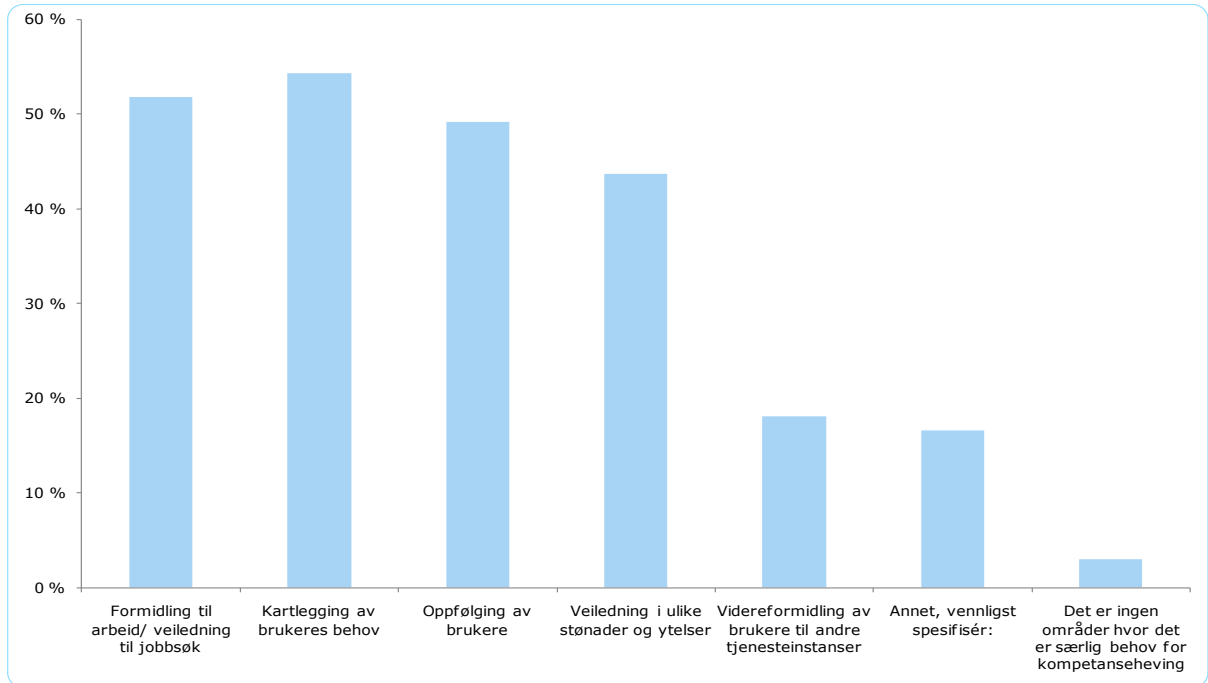
Når kompetansevurderingen krysses med kontorstørrelse, viser det seg at større kontorer i større grad enn mindre kontorer vurderes å ha tilstrekkelig kompetanse. Dette er neppe overraskende idet større kontor har flere ansatte – og presumptivt et bredere kompetansespekter – å spille på. Det fremkommer videre at ledere for de minste kontorene i mindre grad enn lederne ved de største kontorene vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse på veiledning i hhv. ytelser og stønader og jobbsøk/formidling til arbeid. Heller ikke dette er overraskende funn, da det fremkommer at de minste kontorene i større grad er bemannet med personale fra kommunesiden, samtidig som det er et generelt trekk at mange ansatte med ytelseskompetanse har gått fra NAV-kontorer til forvaltningsenhetene, noe som også fremheves av en rekke informanter i de kvalitative intervjuene. Videre synes arbeidsmarkedskompetanse å være en relativt knapp ressurs da Aetat før NAV-reformen kun var representert i 1/3 av kommunene.

5.2.9 Kompetansebehov etter oppgavetype på sikt

At lederne ved NAV-kontorene, med noen forbehold, er relativt tilfreds med kompetansen hos personalet er interessant nok, men mer interessant er det hvorvidt de opplever at det er behov for kompetanseheving blant de ansatte. I den forbindelse er kontorlederne spurt om det i et

langsiktig perspektiv er områder hvor det er et særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte, noe som illustreres i figur 5.8

Figur 5.8: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på kontoret? - oppgaver" – ledere ved NAV-kontor



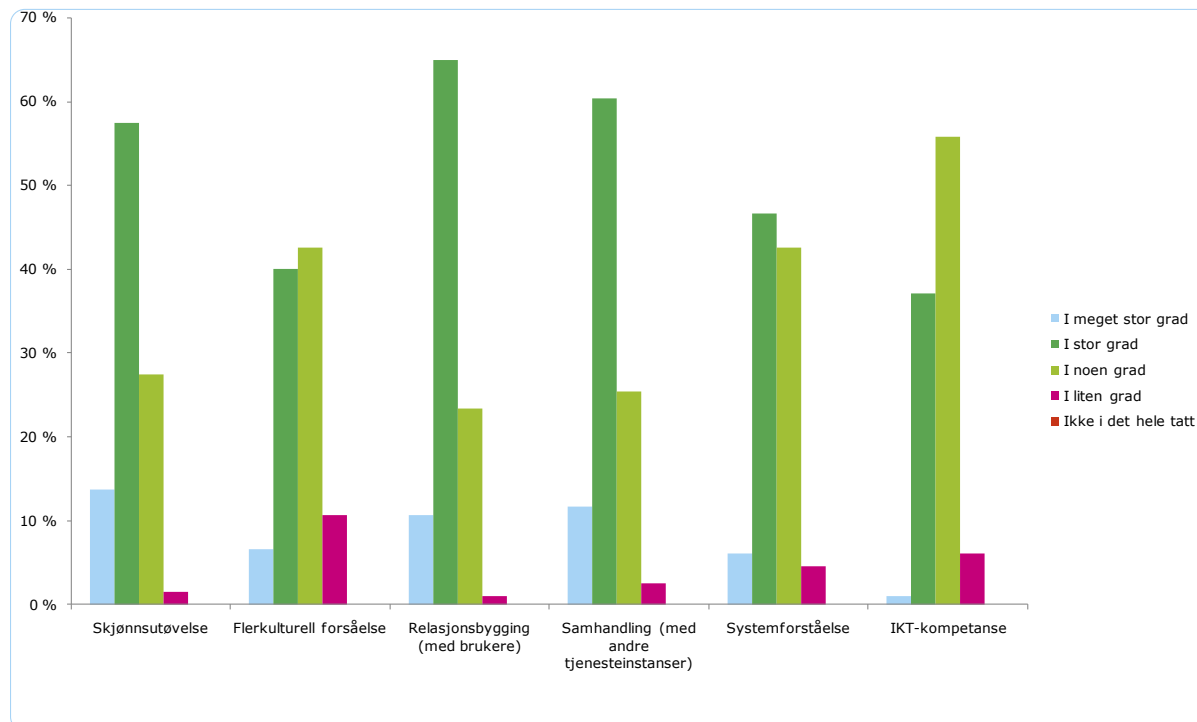
Figur 5.8 illustrerer at lederne opplever et helt klart behov for kompetanseheving på en rekke områder, med behovskartlegging og formidling/veiledning knyttet til arbeid som de områdene hvor det i aller størst grad etterlyses kompetanseheving. Kryssanalyser viser at de minste kontorene særlig etterspør kompetanseheving på jobbveiledning og –formidling, og – i noe mindre grad - veiledning i stønader og ytelser. Lederne for de største kontorene peker seg ut ved å formidle et stort behov for oppfølgingskompetanse. Dette kan henge sammen med mengdeproblematikken mange store kontorer opplever, noe som fremheves i flere av de kvalitative intervjuene, både av informanter i og utenfor NAV. Hvordan dette oppleves av brukerne illustreres av en representant for en brukerorganisasjon som uttaler at det ikke nødvendigvis er noe feil med de NAV-ansattes kompetanse, men at mange *"er så slitne at de ikke har overskudd til å være nok til stede til å kunne være der for brukeren"*. Behovet for oppfølgingskompetanse i store kontorer behøver derfor ikke bare skyldes en opplevd mangel på slik kompetanse, men kan også skyldes mangel på tid til oppfølging.

Fra (det relativt begrensede antall) respondenter som har benyttet seg av muligheten til med egne ord å formulere hva slags kompetanseheving de ser et særskilt behov for på sikt, fremkommer det at veilednings- og kommunikasjonskompetanse anses som svært viktig. I tillegg etterlyses det i noen grad mer opplæring i regelverk og regelverksforståelse.

5.2.10 Vurdering av de ansattes ferdigheter

Når det gjelder de ansattes eksisterende kompetanse knyttet til de ferdighetene det tidligere er redegjort for, illustreres NAV-kontorledernes vurdering i figur 5.9.

Figur 5.9: "I hvilken grad vil du si at personalet ved ditt kontor har tilstrekkelige ferdigheter på følgende områder?" – ledere ved NAV-kontor

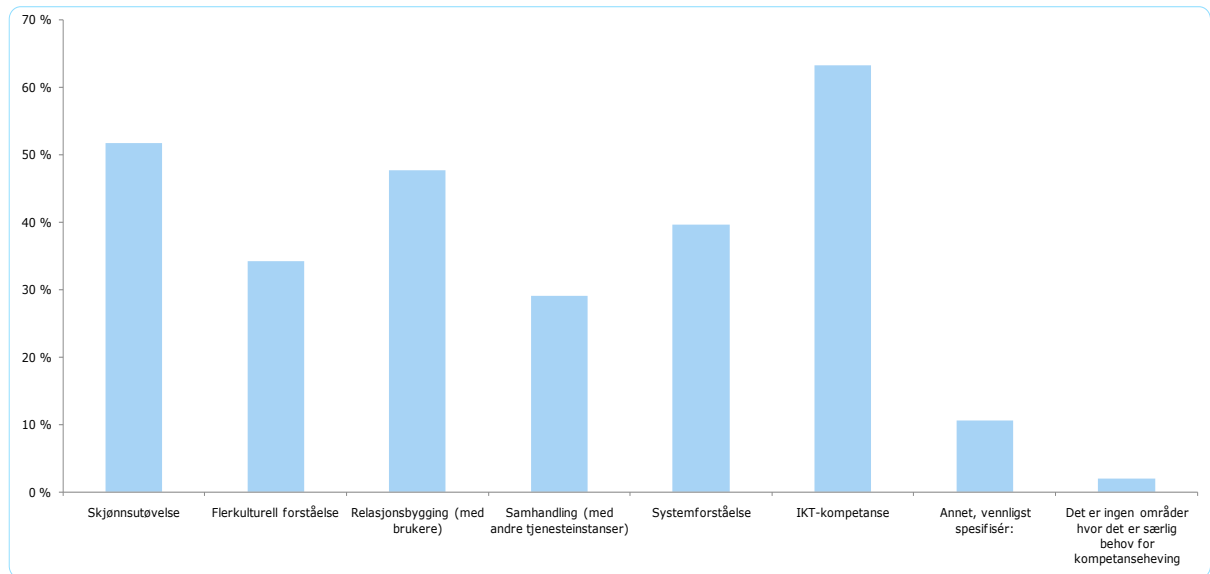


Figur 5.9 viser at lederne samlet sett vurderer at de ansatte i størst grad har tilstrekkelig kompetanse på relasjonsbygging, samhandling og skjønnsutøvelse. Kryssanalyser viser at det er små forskjeller mellom mindre og større kontorer, men det er samtidig variasjoner mellom mindre og større kontorer i *hvordan* de ulike ferdighetene vurderes. Det fremkommer at ledere ved mindre kontorer vurderer de ansattes evne til skjønnsutøvelse, relasjonsbygging og systemforståelse til å være bedre enn det som er tilfelle for ledere ved større kontorer.

Ferdigheter innen IKT vurderes gjennomgående å være noe de ansatte behersker i mindre grad sammenlignet med de andre ferdighetene, noe som også fremkommer i fritekstsvarene i undersøkelsen. Flerkulturell forståelse er et annet område hvor lederne gir en mer blandet tilbakemelding, og nærmere 10 prosent av lederne som har besvart spørsmålet oppgir at de ansatte i liten grad behersker dette området.

Figur 5.10 viser hvilke ferdigheter lederne vurderer at det er behov for å styrke i et langsiktig perspektiv.

Figur 5.10: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på kontoret? - ferdigheter" – ledere ved NAV-kontor



De minste kontorene oppgir samlet sett å ha *minst* behov for å styrke de ansattes ferdigheter, med ett meget tydelig unntak, nemlig IKT-ferdigheter. Dette er imidlertid et område som fremtrer som viktig for alle kontorstørrelser, selv om de minste og de største kontorene peker seg ut ved i høyest grad å gi uttrykk for at de ser behov for å styrke de ansattes IKT-ferdigheter. Når det gjelder små kontorer kan dette være uttrykk for at en har få ansatte å spille på, og som sannsynligvis må sette seg inn i mange nye applikasjoner, mens det for de største kontorene både kan være et uttrykk for at det må bred læring til, samtidig som brukergruppen er større – og ofte mer sammensatt – og at det derfor fordrer at en tilegner seg så vel bredde- som dybdeferdigheter i de ulike IKT-systemene i løpet av kort tid. Et annet forhold er at ikke alle systemene er ferdig utviklet (jfr. St.prp. 51)⁴², noe som igjen fordrer at de ansatte må følge med for til enhver tid å vite hvordan disse kan benyttes.

Det er videre verdt å merke seg at skjønnsutøvelse og relasjonsbygging (i tillegg til IKT-ferdigheter) er ferdigheter som ledere ved NAV-kontorer med 11 eller flere ansatte mener de bør bli bedre på. Det er her nærliggende å anta at det *kan* ha noe med de ansattes utdanningsbakgrunn å gjøre, for eksempel at opplæring knyttet til skjønn og relasjonsbygging ikke i tilstrekkelig grad har inngått i de ansattes utdanning. En annen tolkning kan være større kontorers opplevelse av mangel på tid og ressurser til dette. Mange små kontorer opplever langt mindre pågang, noe som gjør at de har bedre tid til å ivareta og bli kjent med sine brukere, noe som må sies å være sentralt for kunne utøve godt profesjonelt skjønn og bygge relasjoner. De minste kontorene oppgir også i minst grad å ha behov for å styrke de ansattes ferdigheter når det gjelder flerkulturell forståelse, noe som på den ene siden kan ha å gjøre med at en kjenner sine brukere, herunder brukere med annen kulturbakgrunn enn den norske, godt, eller rett og slett fordi det er lite pågang av brukere med ikke-norsk kulturbakgrunn. Motsatt oppgir lederne ved de største NAV-kontorene, som stort sett er lokalisert i de større byene med mer differensiert befolkningssammensetning, å ha størst behov for å øke de ansattes ferdigheter til flerkulturell forståelse.

At kontorstørrelse har noe å si for opplevd kompetansehevingsbehov er en viktig, om kanskje ikke overraskende, tilbakemelding med tanke på kompetanseutviklingsarbeid i NAV. Forskjellene mellom små og store kontorer er også noe som trekkes frem av en rekke av informantene i de kvalitative intervjuene, men kontorstørrelse fremtrer ikke som den viktigste variabelen her. I

⁴² AD (2009): St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/AD/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-51-2008-2009.html?id=550407>

stedet er det mange som fremhever at kompetansesammensetningen på det enkelte kontor, både formal- og realkompetanse, vil være utslagsgivende for kompetansehevingsbehovet. Det behøver imidlertid ikke være noen motsetning mellom dette, da det fremkommer at mange små kontorer i stor grad bemannes av ansatte med bakgrunn fra kommunal sosialtjeneste, som gjerne har mye erfaring fra kartleggings- og oppfølgingsarbeid og skjønnsmessige behovsvurderinger, og tilsvarende mindre erfaring med gjeldende IKT-systemer, jobbformidling og -veiledning og veiledning i forbindelse med ytelser etter folketrygden.

5.2.11 Kompetansebehov i NAV-kontoret – variasjoner etter lederes utdanningsbakgrunn

Som tidligere nevnt har NAV-kontorlederne som har besvart undersøkelsen gjennomgående lang arbeidserfaring, herunder erfaring fra en eller flere av de tre tidligere etatene, og over halvparten har en eller annen form for lederutdanning.

Når kompetansehevingsbehovet knyttet til oppgaver krysses med ledernes utdanningsbakgrunn, fremkommer det at ledere med *lederutdanning* er de som samlet sett mener det er størst behov for kompetanseheving blant de ansatte, og særlig kompetanse når det gjelder oppgaver knyttet til kartlegging og oppfølging. Det skal imidlertid bemerkes at lederne kunne sette flere kryss på spørsmålet om egen utdanningsbakgrunn, og at drøyt halvparten av dem har en form for lederutdanning i kombinasjon med annen utdanning. Flere NAV-kontorledere oppgir sågar å ha en kombinasjon av fire og fem ulike utdanninger hvor ofte lederutdanning inngår i tillegg til økonomisk og samfunnsvitenskapelig utdanning. Dette *kan* indikere at ledere med lederutdanning i større grad enn ledere uten lederutdanning er oppmerksomme på kompetansesituasjonen blant de ansatte, samtidig som en mulig tolkning er at ledere som har gjennomført en lederutdanning enten har høyere utdanning enn andre ledere generelt og derav kanskje er mer kritiske og reflekterte til egen organisasjon.

Ledere med barnevernspedagog-, sosionom- og helsefaglig utdanning skiller seg ut ved å i tillegg etterlyse økt kompetanse på stønader og ytelser, mens sosionom- og helsefaglig utdannede ledere også etterlyser økt kompetanse på jobbveiledning. En nærliggende tolkning av det er at dette henger sammen med ledernes etatsbakgrunn, og at ledere med disse utdanningene i stor grad har erfaring fra sosialtjenesten hvor det var mindre fokus på ovennevnte oppgaver enn det som er tilfelle i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Når kompetansehevingsbehovet knyttet til ferdigheter krysses med ledernes utdanningsbakgrunn, fremkommer det at økte IKT-ferdigheter særlig etterlyses av ledere med bakgrunn fra helsefaglig, sosionom- og velferdsstudieutdanning, mens ledere med leder- og samfunnsvitenskapelig utdanning er de som i størst grad etterlyser økte ferdigheter i skjønnsutøvelse. Disse funnene kan både være et uttrykk for etatsbakgrunn og tidligere nevnte kompetanseutfordringer på "nye" områder, men det kan også være et uttrykk for at ledere med leder- og samfunnsvitenskapelig utdanning i større grad har reflektert over eller er opptatt av at NAV-reformens ambisjon krevet større grad av skjønn for å finne frem til behovsrettete og individuelt tilpassete løsninger.

Funn fra de kvalitative intervjuene, og i særdeleshet intervjuer med informanter fra arbeids- og velferdsforvaltningen, tilsier også at det er sterkt fokus på (manglende) IKT-ferdigheter. I de kvalitative intervjuene med informanter på ulike nivåer i NAV fremkommer det at manglende IKT-kunnskaper er et stort problem både på kort og lang sikt. På kort sikt skaper det problemer både for NAV-ansatte og brukere at de ansatte ikke evner - eller ikke i stor *nok* grad evner - å finne frem i ulike IKT-systemer for å innhente informasjon om ulike saksforhold og ytelser. Det oppgis videre at manglende IKT-ferdigheter og manglende tid til å sette seg inn i ulike IKT-systemer også vil skape problemer på sikt, fordi en ikke trener opp evnen til å sette seg inn i nye systemer, applikasjoner og leveranser dersom den grunnleggende forståelsen mangler. Informanter fra universitets-, høgskole- og forskersiden er gjennomgående mindre opptatt av IKT og mer opptatt av hvorvidt de ansatte besitter den helhetlige forståelsen for NAVs mandat og oppgaver, og ikke minst relasjonelle ferdigheter og evne til å utøve skjønn.

Når det gjelder hvorvidt lederne har planer om å iverksette kompetansehevende tiltak, oppgir et snaut flertall at de HAR en plan for kompetanseheving i NAV-kontoret. Ledere ved større kontorer oppgir i størst grad (75 prosent) at de har en plan for dette, noe som både kan være en indika-

sjon på et stort behov, men også at store kontorer har relativt flere ressurser som kan bidra i kompetansehevingsarbeidet. Lederne ved de nest største kontorene (mellom 31 og 50 ansatte) oppgir i minst grad å ha en slik plan og viser til at plan for kompetanseheving fortsatt er under utarbeidelse. Dette behøver nødvendigvis ikke å være et uttrykk for intensitet og omfang av kompetansehevingsarbeidet. Prosentvis forskjell mellom kontorer av ulik størrelse er så vidt liten at det kan skyldes tilfeldigheter.

5.2.12 Kompetansebehov i NAV-kontoret sett fra et kompetansekoordinatorståsted

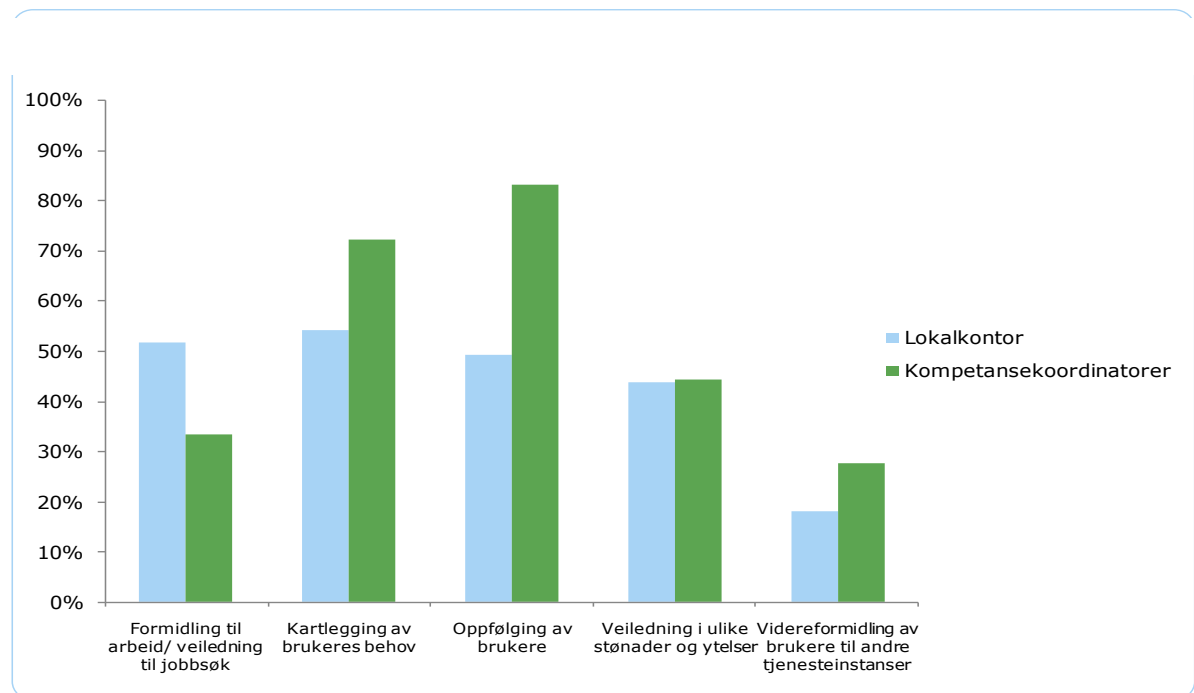
Kompetansekoordinatorerne på fylkesnivå har en viktig rolle som bindeledd mellom NAV-kontorer, fylkesledd og direktoratsnivå når det gjelder å videreformidle hva slags kompetansebehov som formidles fra NAV-ansatte og ledere, og hva slags kompetansehevende tiltak som tilbys. Kompetansekoordinatorernes svar er interessante fordi de opererer ut fra et annet mandat enn NAV-lederne og trolig i større grad har et "utenfra"-perspektiv på kompetansesituasjonen i NAV-kontorene.

20 kompetansekoordinatorer har besvart spørreundersøkelsen, og til tross for at det utgjør 69 prosent av den totale populasjonen er det et relativt lite datagrunnlag. Dette må ta det tas høyde for i tolkningen av dataene. Når det gjelder utdanningsbakgrunn, er det verdt å merke seg at et flertall av de som har besvart undersøkelsen har pedagogisk utdanning.

Generelt sett er kompetansekoordinatorerne mindre positive i sin vurdering av de NAV-kontoransattes kompetanse enn det lederne ved NAV-kontorer er. Med forbehold om et lite datagrunnlag, mener 30 prosent av kompetansekoordinatorerne at NAV-kontorene i stor grad har kompetansen som skal til for å kunne utføre sentrale oppgaver i NAV-kontoret, mens 60 prosent i noen grad vurderer at så er tilfelle.

Figur 5.11 sammenligner kompetansekoordinatorernes og NAV-kontorledernes vurderinger av langsiktig kompetansebehov i forhold til sentrale oppgaver.

Figur 5.11: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på NAV-kontorene? - oppgaver" – kompetansekoordinatorer vs. ledere ved NAV-kontor



Som det fremgår av figur 5.11 ser kompetansekoordinatorerne gjennomgående et større behov for kompetanseheving enn det som er tilfelle for NAV-kontorledere, og da særlig når det gjelder oppfølging og kartlegging av brukere. Unntaket er formidling til arbeid og veiledning til jobbsøk. I disse funnene ligger det flere tolkningsmuligheter. En mulig tolkning er at disse områdene fremtrer som særlig viktige for kompetansekoordinatorerne i deres møte med NAV-ansatte i ulike

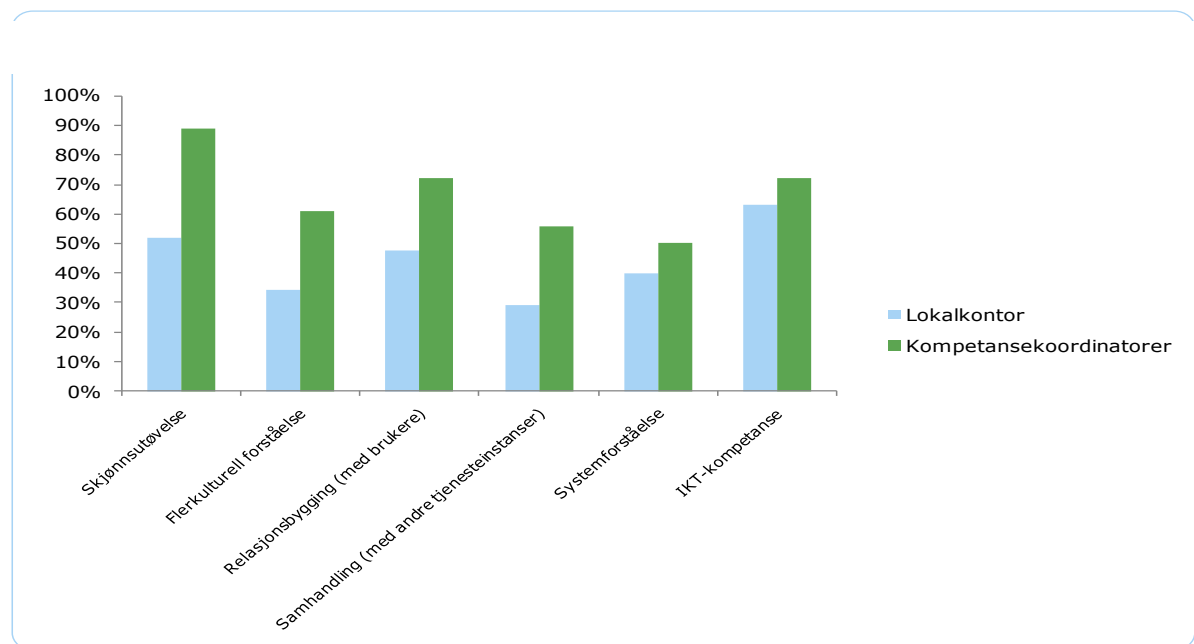
kompetansehevingsøyemed, for eksempel på kurs og internopplæring. En annen mulig tolkning er at kompetansekoordinatorene i større grad fokuserer på kartlegging, og særlig oppfølging av brukere, ut fra det faktum at oppfølging fremheves som den overgripende og mest sentrale oppgaven i NAV-kontoret, jfr. NAVs strategidokumenter⁴³.

I fritekstsvarene oppgir kompetansekoordinatorene at de erfarer at NAV-kontorene etterlyser opplæring i IKT generelt og i saksbehandlingssystemet Arena spesielt, samt behov for økt veiledningskompetanse. Det fremkommer også at ansatte ved kontorene gir uttrykk for at grensesnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet kan være utydelig, og at det er behov for en tydeligere avgrensning av hva som NAV-kontorets oppgaver består i. Når det gjelder hva kompetansekoordinatorene selv oppfatter som forbedringsområder peker de på oppfølgingskompetanse som aller viktigst, jfr. figur 5.11.

Når det gjelder kompetansekoordinatorenes vurdering av de NAV-kontoransattes *ferdigheter*, er den samlede tilbakemeldingen (enda) mer negativ, selv om det igjen må det tas forbehold om et lite datagrunnlag. Her oppgir hele 80 prosent at de kun i noen grad mener personalet ved NAV-kontorene har de nødvendige ferdighetene som NAV-reformen fordrer.

Figur 5.12 viser kompetansekoordinatorenes vurdering av hvilke ferdigheter som bør styrkes på sikt, sammenlignet med NAV-kontorledernes vurdering.

Figur 5.12: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på NAV-kontorene? - ferdigheter" – kompetansekoordinatorer vs. ledere ved NAV-kontor



Det fremgår her at kompetansekoordinatorene - i et langsiktig perspektiv - vurderer at det er særlig viktig å heve kompetansen når det gjelder profesjonell skjønnsutøvelse, med IKT- og relasjonsbyggingskompetanse på en delt andreplass.

Når en sammenligner besvarelsene fra de to respondentgruppene, synes lederne ved NAV-kontorer og kompetansekoordinatorene å være relativt samstemte når det gjelder hvor de største kompetanseutfordringene ligger, både når det gjelder oppgaver og ferdigheter, selv om det er noen forskjeller når det gjelder vekten av disse.

Mens NAV-lederne fremhever hhv. kartleggingskompetanse og IKT-ferdigheter som de områdene hvor det er størst behov for kompetanseheving, betoner kompetansekoordinatorene oppfølgingskompetanse og ferdigheter innen skjønnsutøvelse som aller viktigst. Som nevnt innledningsvis er

⁴³ Se kapittel 4.

også kompetansekoordinatorene noe mer kritiske i sin vurdering av de NAV-ansattes kompetanse enn det kontorlederne er. Dette er heller ikke så overraskende, da det ligger i kompetansekoordinatorenes mandat og rolle å ha et "utenfra"-perspektiv for å kunne identifisere hvor kompetanseutfordringene ligger, for å igjen kunne iverksette opplæringstiltak for å imøtegå disse utfordringene.

5.3 NAV forvaltningsenheter

Forvaltningsenhetene skal yte tjenester både overfor brukere og overfor NAV-kontorene, og er organisert i 36 enheter over hele landet. I forbindelse med utredningen mottok Rambøll kontaktinformasjon til ledere ved 24 forvaltningsenheter og samtlige av disse ble invitert til å delta i spørreundersøkelsen. Av disse har 15 respondenter besvart undersøkelsen. Blant disse representerer nærmere halvparten forvaltningsenheter med mer enn 100 ansatte, mens det er like mange respondenter fra forvaltningsenheter med 50-100 ansatte og forvaltningsenheter med færre enn 50 ansatte.

I likhet med lederne for NAV-kontorene er også lederne ved forvaltningsenhetene spurt om det er gjennomført kompetansekartlegging blant de ansatte, og blant de som har besvart undersøkelsen er det om lag halvparten som oppgir at en slik kompetansekartlegging har funnet sted. Dette *kan* indikere at lederne ikke har så grundig kunnskap når det gjelder hva de største kompetanseutfordringene består i, men samtidig trenger det ikke nødvendigvis å være noen automatikk i at ledere ved enheter som *ikke* har gjennomført kompetansekartlegging ikke kjenner til eventuelle kompetanseutfordringer ved sin enhet. En mulig forklaring er at en ikke har rukket å foreta en kompetansekartlegging som følge av at enheten ganske nylig er etablert.

Blant respondentene er det en overvekt av ledere med erfaring fra tidligere Aetat, hvorav de fleste har lang erfaring. Av utdanningsbakgrunn oppgir godt over halvparten å ha lederutdanning, utover dette er jurist- og økonomiutdanning det dominerende.

5.3.1 De ansattes arbeidserfaring/etatsbakgrunn

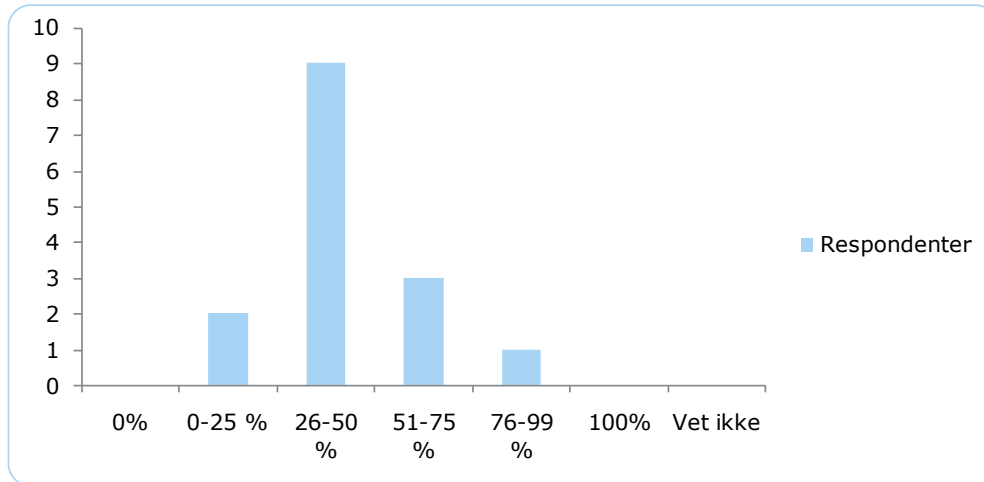
Når det gjelder hva slags erfaringer og kunnskaper de ansatte besitter i kraft av tidligere arbeidserfaring og etatsbakgrunn, fremkommer det i undersøkelsen at det gjennomgående er en overvekt av ansatte med erfaring fra den tidligere trygdeetaten. 20 prosent oppgir å ha en overvekt av ansatte med erfaring fra tidligere Aetat, mens 13 prosent oppgir at det er en jevn fordeling av ansatte med erfaring fra de tre tidligere etatene.

Når det gjelder utdanningsgrupper og utdanningsprofiler blant de ansatte i forvaltningsenhetene belyses disse i avsnitt 5.3.2.

5.3.2 De ansattes utdanningsbakgrunn – utdanningsprofiler i NAV forvaltningsenheter

Når det gjelder hvor stor andel av de ansatte som har fullført en høyere utdanning skiller forvaltningsenhetene seg fra NAV-kontorene. Dette er et forventet funn, med tanke på historisk rekrutteringsmønster i trygdeetaten og Aetat. Figur 5.13 illustrerer utdanningsnivået i forvaltningsenhetene.

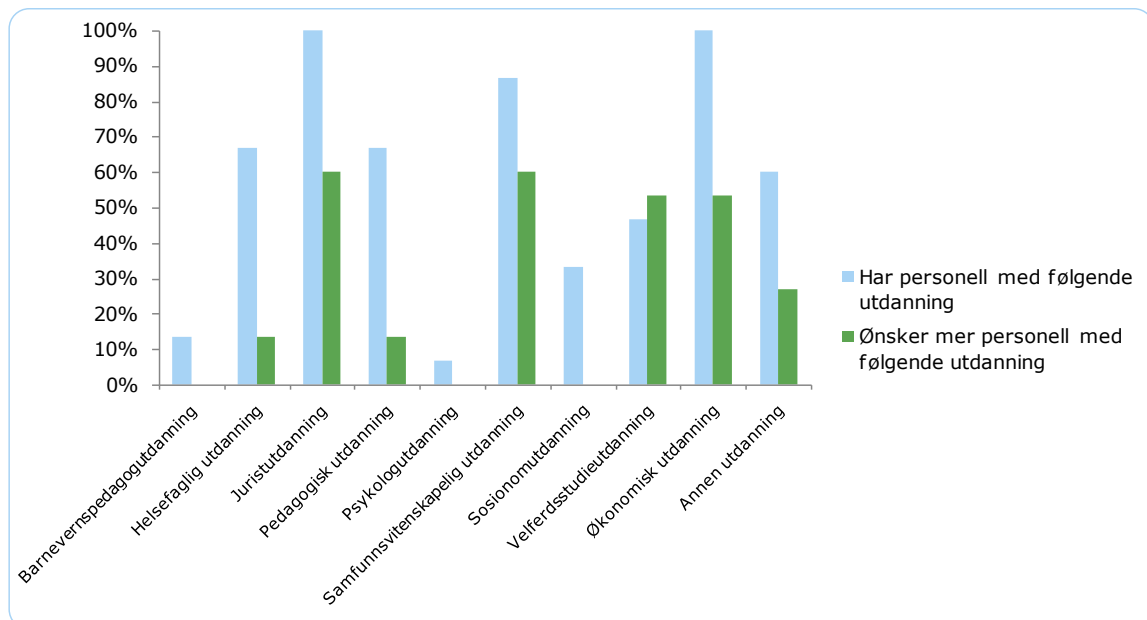
Figur 5.13: "Ca. hvor stor andel av de ansatte ved forvaltningsenheten har fullført en grad eller en profesjonsutdanning på universitets- eller høgskolenivå?" (antall besvarelser per svarkategori) – ledere ved NAV forvaltningsenheter



Som det fremgår av figur 5.13 er utdanningsnivået jevnt over lavere i forvaltningsenhetene enn det er i NAV-kontorene. Det hyppigst forekommende svaret er at under halvparten av de ansatte har fullført en utdanning på universitets- eller høgskolenivå. Kun 3 respondenter svarer at mellom $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ av de ansatte har en høyere utdanning, og kun 1 respondent oppgir at mer enn $\frac{3}{4}$ av de ansatte har det.

Med dette utgangspunkt viser figur 5.14 hvilke utdanningsgrupper som henholdsvis er representert blant de ansatte nå, og hvilke som etterspørres i forvaltningsenhetene.

Figur 5.14: Eksisterende utdanningsprofil og etterspurte utdanningsgrupper i forvaltningsenhetene - ledere ved NAV forvaltningsenheter



Figur 5.14 viser - ikke uventet - at utdanningsprofilen ved forvaltningsenhetene er vesentlig annerledes enn ved NAV-kontorene, og at det er andre typer personell som etterspørres. Særlig jurister, samfunnsvitere, og økonomer er både sterkt representert blant de ansatte og etterspørres mer. Personer med utdanninger som vektlegger relasjonelle ferdigheter etterspørres i langt mindre grad enn personer med mer administrative kompetanser og overordnet systemforståelse, noe som kan sies å være i tråd med oppgavefordelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Vi kan ellers merke oss at en betydelig andel av lederne for forvaltningsenhetene etterspør flere velferdsvitere, og i likhet med NAV-kontorene etterspørres velferdsvitere ikke kun av de som allerede har dem, men også ledere som ikke har denne utdanningen blant sine ansatte. På den annen side ønsker *ingen* av respondentene flere sosionomer inn i forvaltningsenhetene.

Det er grunn til å anta at dette har sammenheng med hvilke type oppgaver forvaltningsenhetene har ansvar for, herunder ytelsesbehandling, tradisjonell saksbehandling/forvaltning og utøvelse av administrativt skjønn. Dette er temaer som ikke vektlegges i sosionomutdanningen, men som i større grad er tema for velferdsstudiet

Sammenligner en forvaltningsenhetsledernes svar med svarene fra lederne ved NAV-kontorene, synes forvaltningsenhetene å etterspørre mer spesifikk fagkompetanse, og de er langt tydeligere når det gjelder hvilke utdanningsprofiler de ønsker. Dette nyanseres imidlertid til en viss grad av kvalitative data, hvor det blant annet fremkommer at forvaltningskunnskap (herunder kjennskap til Forvaltningsloven) og systemforståelse (i betydningen innsikt i komplekse systemer og NAVs kompleksitet) oppleves som svært viktig av forvaltningsenhetslederne. Disse lederne fremhever også at en del kompetanse må tilegnes gjennom opplæring på arbeidsplassen, avhengig av hvilken rolle og oppgaver den enkelte skal ivareta.

Sett under ett tyder funnene fra spørreundersøkelsen på at ledere fra flere nivåer av NAV har et positivt syn på velferdsstudiet, og anser kompetansen som studentene får fra dette studiet som relevant for arbeid med mange av de ulike oppgavetyper som NAV skal ivareta. Videre viser funn fra spørreundersøkelsen at sosionomene er en viktig gruppe, og en gruppe som er bredt representert blant de ansatte i NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Ellers oppgis jurister, økonomer og samfunnsvitere som viktige og etterspurte utdanningsgrupper særlig i forvaltningsenhetene men også til en viss grad i NAV-kontorene, særlig de større kontorene.

5.3.3 Vurdering av de ansattes kompetanse til å utføre ulike typer av oppgaver

I likhet med lederne ved NAV-kontorene er også lederne ved forvaltningsenhetene bedt om å vurdere de ansattes kompetanse til å utføre sentrale oppgaver i forvaltningsenheten, samt vurdere i hvilken grad de har tilstrekkelige ferdigheter til å utføre disse.

I spørreundersøkelsen er lederne bedt om å vurdere de ansattes kompetanse når det gjelder følgende grupper av oppgaver:

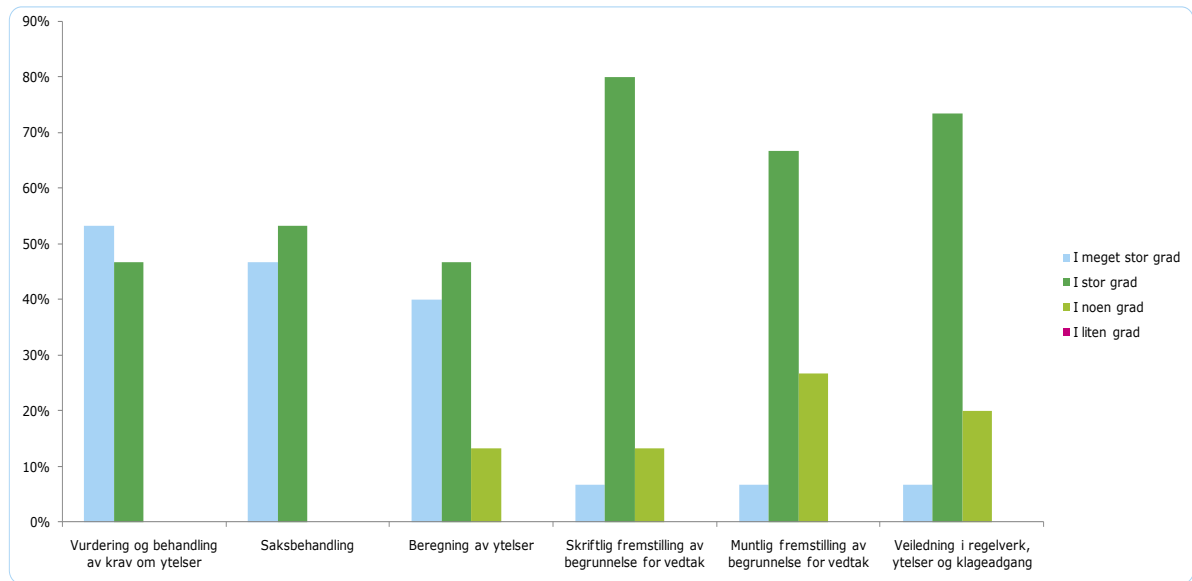
- Vurdering og behandling av krav om ytelser
- Saksbehandling
- Beregning av ytelser
- Skriftlig fremstilling av begrunnelse for vedtak
- Muntlig fremstilling av begrunnelse for vedtak
- Veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang

Videre ble lederne ved forvaltningsenhetene bedt om å ta stilling til hvorvidt de ansatte besitter sentrale ferdigheter, i denne sammenhengen

- (administrativ) skjønnsutøvelse
- samhandling (med andre tjenesteinstanser)
- systemforståelse
- IKT-kompetanse

Innledningsvis ble lederne ved forvaltningsenhetene bedt om å vurdere de ansattes kompetanse til å utføre ulike typer oppgaver. Resultatet fremgår i figur 5.15.

Figur 5.15: "I hvilken grad vil du si at personalet ved din forvaltningsenhet har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre følgende typer oppgaver?" – ledere ved NAV forvaltningsenheter

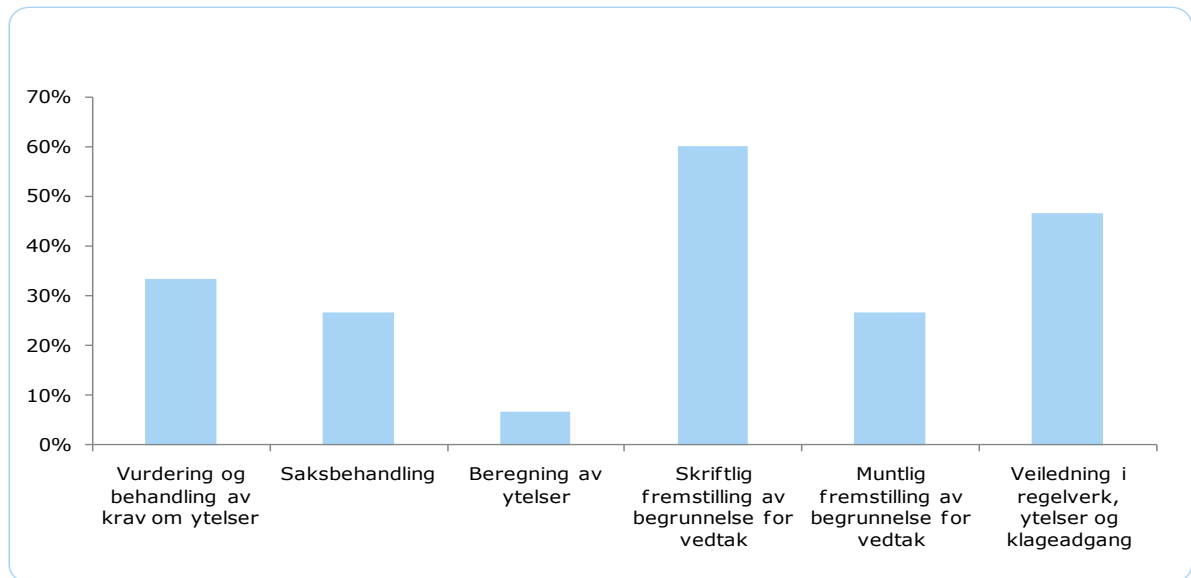


Figur 5.15 viser at lederne jevnt over vurderer at de ansatte i stor – og til dels i meget stor – grad har kompetanse til å utføre sentrale oppgaver. Vurdering og behandling av ytelseskrav fremstår som et område hvor de ansatte vurderes å være særlig kompetente, noe som ikke er overraskende idet forvaltningsenhetene skal ha spesialistkompetanse på dette, og at svært mye forvaltningskompetanse er overflyttet fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene. At kompetansen på beregning av ytelser også vurderes som meget høy er heller ikke så overraskende, både på grunn av at dette er en kjerneoppgave for forvaltningsenheten, men også fordi beregningen i stor grad skjer i form av automatiserte prosesser i de ulike saksbehandlingssystemene. Oppgavene hvor de ansatte gjennomgående vurderes å ha noe mindre kompetanse har det til felles at de har et kommunikasjonsmoment i seg, som skriftlig og muntlig fremstilling av vedtak, samt veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang. Dette er oppgaver som det tradisjonelt har vært lagt mindre vekt på i ytelsesforvaltningen og det kan også ha en sammenheng med utdannings- og -nivå blant de ansatte i forvaltningsenhetene.

Krysstabulering viser at størrelse på forvaltningsenheten ikke har så stor betydning for hvordan kompetansene vurderes. Ledere ved de minste (under 50 ansatte) og de mellomstore enhetene (mellom 50 og 100 ansatte) oppgir i større grad enn ledere ved de største enhetene at de er fornøyd med de mer kommunikasjonsrettede oppgavene som veiledning og fremstilling av vedtak, mens lederne for de mellomstore enhetene (med mellom 50 og 100 ansatte) i størst grad mener de har god nok kompetanse på saksbehandling og vurdering og behandling av ytelseskrav.

Når det gjelder hvilke områder forvaltningsenhetslederne mener bør styrkes kompetansemessig på sikt, nevnes særlig de mer kommunikative oppgavene. Figur 5.16 illustrerer at det først og fremst er behov for å øke kompetanse på skriftlig fremstilling av vedtak, samt veiledningskompetansen, blant de ansatte. Dette er i tråd med ønsket om å skape en mer brukervennlig forvaltning, samtidig som forvaltningsenhetenes rolle som ekstern (overfor brukere) så vel som intern (overfor ansatte i NAV-kontor) veileder stiller krav til å tilpasse informasjon og veiledning til ulike mottakere.

Figur 5.16: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på kontoret? - oppgaver" – ledere ved NAV forvaltningsenheter

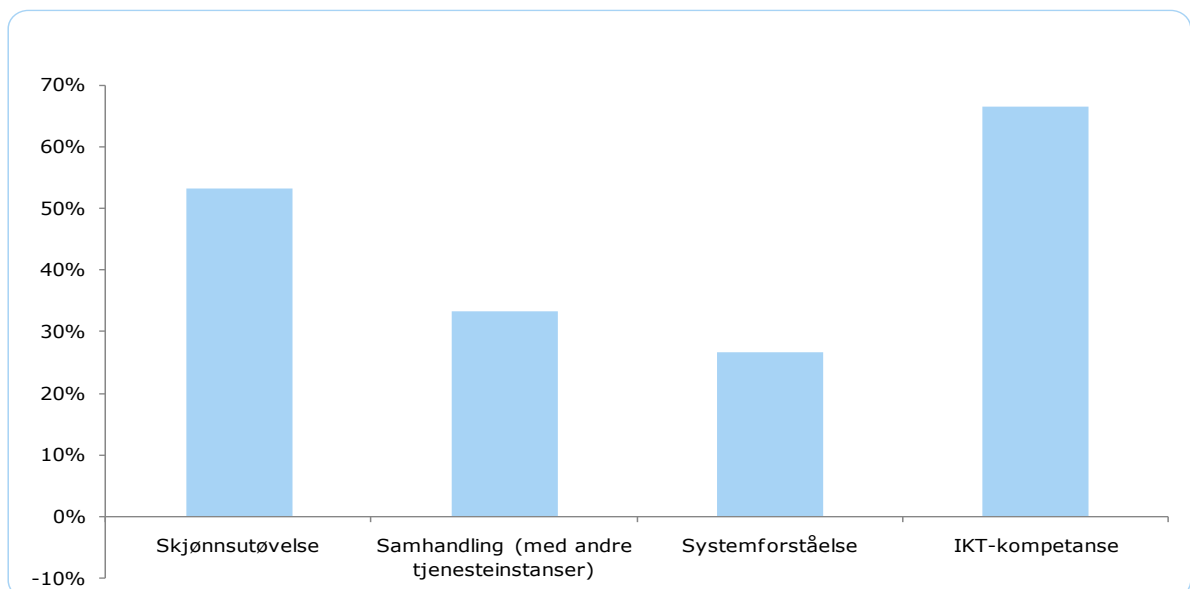


5.3.4 Vurdering av de ansattes ferdigheter

Nødvendige ferdigheter ansatte i forvaltningsenhetene trenger er først og fremst knyttet til vurdering og behandling av ulike ytelseskrav. Her vil ferdigheter knyttet til administrativt/forvaltningsskjønn, til å innhente informasjon fra relevante instanser, samt evne til å forstå den konteksten kravsvurderingen inngår, i være viktige.

Den gjennomgående tilbakemeldingen er at de ansatte ved forvaltningsenhetene i (stor) grad har slike ferdigheter, men i vurderingen av hvilke ferdigheter som bør styrkes fremover (se figur 5.17) fremstår IKT-kompetanse, i likhet med NAV-kontorene, som den største utfordringen.

Figur 5.17: "Er det i et langsiktig perspektiv noen områder der det er særlig behov for kompetanseheving blant de ansatte på kontoret? – ferdigheter – ledere ved NAV forvaltningsenheter



Figur 5.17 illustrerer at skjønnsutøvelse, i betydningen forvaltningsskjønn, er et annet område som vurderes som relativt viktig, noe som kanskje er et litt overraskende funn idet det i forvaltningsenhetenes rolle som spesialenhet skulle ligge til rette for betydelig kompetanse på dette feltet. Samtidig kan det i dette ligge en erkjennelse av at dette er en ferdighet som det må arbeides kontinuerlig med å styrke, i tråd med de nye ytelser og stønader som de ansatte skal vurdere.

5.4 Vurderinger av kompetansebehovet – funn fra kvalitative intervjuer

Funn fra de kvalitative intervjuene nyanserer bildet som tegnes gjennom spørreundersøkelsen. Gjennomgående fokuserer intervjuene i langt større grad på kompetanseutfordringer og kompetansebehov i NAV-kontorene, enn i forvaltningsenhetene. Dette er ikke overraskende, idet det NAV-kontorene står overfor antatt større utfordringer enn forvaltningsenhetene, og også fordi det fra offentlighetens side synes å være langt større oppmerksomhet rundt NAV-kontorene.

I avsnitt 5.4.1 omtales synspunkter fra informanter på ulike nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen (AVdir, NAV kundesenter, NAV fylkesledd, NAV-kontorer og NAV forvaltningsenheter), som gir et bilde av hvordan etaten/forvaltningen selv oppfatter kompetansebehovet.

I avsnitt 5.4.2 omtales synspunkter fra universitets- og høyskolemiljøer, forskere og, samt representanter fra fylkesmannsembeter og brukerorganisasjoner. Disse gir et bilde av hvordan sentrale samarbeidsaktører oppfatter kompetansebehovet, og gir viktige signaler til arbeids- og velferdsforvaltningen om hvilke elementer som bør vektlegges i kompetanseutviklingsøymed.

5.4.1 NAV-informantenes vurdering av kompetansebehovet

Informanter fra NAV - i den grad det gir mening å fremstille dem som én gruppe, sammensatt som den er - gir uttrykk for at de oppfatter så vel kompetansebildet som kompetansebehovet som svært sammensatt. Det påpekes at kompetansebehovet i stor grad avhenger av hvor en ser og at det er store lokale variasjoner når det gjelder hvorvidt kompetansesammensetningen er riktig eller hensiktsmessig for å oppnå målene med NAV-reformen. Det fremkommer imidlertid at det er en del fellestrekk i vurderingene fra NAV-informantene, nemlig en helt klar oppfatning av at tidligere etatserfaring og etatsskiller gjør seg gjeldende.

Når det gjelder kompetansebehov knyttet til oppgaver/ oppgavetyper i NAV-kontoret, fremkommer det at ansatte med bakgrunn fra kommunal sosialtjeneste primært mangler kompetanse på trykdytelse og kompetanse knyttet til arbeidsliv, herunder arbeidslivskunnskap og jobbveiledning. Når det gjelder ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten er det særlig arbeidslivs- og veilederkompetanse som mangler. Ansatte med bakgrunn fra Aetat mangler en del av det samme som de med bakgrunn fra trygdeetaten, blant annet kompetanse på ulike trykdeytelser. I denne sammenheng er det en rekke informanter som trekker frem at mye trykdefaglig kompetanse har forsvunnet fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene.

I tillegg fremheves det at kompetansebehovet varierer med hvordan en har valgt å organisere kompetanse og oppgaveløsning i NAV-kontoret og hva slags rolle den enkelte har. Det oppgis at mange NAV-kontorer, i alle fall de litt større kontorene, opererer med to ulike veilederroller⁴⁴, hhv. veileder i publikumsmottak og veileder i oppfølgingsavdeling. Disse to rollene krever ulik kompetanse og derfor er også kompetansebehovet ulikt. Den førstnevnte fordrer utpreget breddekunnskap, den andre dybdekunnskap.

Det fremkommer også at små kontorer av nødvendighet vil tvinge frem breddekompetanse hos de ansatte, selv om det oppgis av enkelte informanter at en har etablert interkommunale løsninger for å dekke opp eventuelle lokale kompetansebrister og dra veksler på kompetanse i kontorer i nabokommuner. Til tross for at informantene fra NAV-siden oppgir at kompetansebehovet varierer etter lokale forhold og intern organisering, nevner de at det er særlig behov for å styrke de ansattes kompetanse på veiledning om arbeid og ytelse.

Når det gjelder hvilke ferdigheter som trenger å styrkes, fremheves IKT-kompetanse som mest kritisk, ikke minst fordi de ansatte skal beherske og finne frem i svært mange nye IKT-systemer. Dette fordrer ikke bare gode IKT-ferdigheter, men også god oversikt over omfang av og kompleksitet i ulike fagområder. Det oppgis blant annet at et problem for mange NAV-ansatte er å se sammenhengen mellom fag og metode, herunder sammenhengen mellom fag og fag-/IKT-systemer. Saksbehandlingen er i stor grad bygget inn i systemene, og dette oppgis å være utfordrende for mange idet de har problemer *med* og mangler opplæring *i* å beherske systemene, noe som gjør at den intenderte effektivitetsgevinsten ikke nås.

Som nevnt er de ansattes holdninger viktige ved utførelse av de forskjellige oppgavene. Flere av informantene understreker betydningen av serviceinnstilling, at brukere møtes med respekt og at ansatte i NAV reflekterer rundt egen praksis og etikk i møte med brukerne. Det fremkommer

⁴⁴ Se NAV, KS og Helsedirektoratet (2007): *Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer* for en nærmere redegjørelse av hva som ligger i disse rollene.

imidlertid at felles systematisk refleksjon rundt holdninger og praksis nedprioriteres i en travel hverdag.

5.4.2 Øvrige informanternes vurdering av kompetansebehovet

Informanter fra forsker- og universitets- og høgskolemiljøene påpeker at de er mindre tett "ned-på" og derfor opplever at det er vanskelig å si noe enhetlig om kompetansesituasjonen og -behovet i NAV. Deres perspektiver er dermed av noe mer overordnet karakter. I likhet med informantene fra NAV gir de uttrykk for at kompetansebildet er svært sammensatt. De er videre opptatt av at NAV-kontorene består av tre ulike etatskulturer, ulike utdanningsgrupper og ansatte med både lav og høy utdanning, og at dette er en viktig dimensjon i kompetanseutviklingsarbeidet i NAV.

De tre etatenes ulike historiske rekrutteringsmønstre viser seg i personal- og kompetansesammensetningen, noe som gir seg utslag i lokale variasjoner i kompetansebehov.

Til tross for lokale variasjoner, fremhever *forskere og representanter fra universitets- og høgskolesektoren* at enkelte områder fremstår som mer kritiske enn andre når det gjelder behov for kompetanse- og kunnskapsheving. Når det gjelder kompetanse knyttet til utførelse av bestemte oppgaver/ oppgavetyper er det særlig kompetanse på arbeids- og ytelsesveiledning forskerne mener det er behov for å styrke.

Når det gjelder øvrige *ferdigheter* etterlyses særlig systemforståelse og evne til å forstå den kompleksiteten arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor – og å kunne handle i henhold til det. Også arbeidsmarkedskompetanse nevnes som et utfordrende område, særlig fordi arbeidslivskunnskap og arbeidsgiverkontakt oppgis å være kjernekompetanser for å oppnå reformens målsetting om flere i arbeid og økt inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Styrket arbeidslivskompetanse oppgis som helt sentralt for å kunne utføre oppgaver som sykefraværsoppfølging, arbeidsevnevurdering og samhandling med ulike instanser av betydning for den enkelte bruker. I forlengelsen av diskusjonen om kompetansebehovet uttaler enkelte av informantene eksplisitt at de er skeptiske til generalistmodellen, både fordi den ikke åpner opp for nødvendig faglig spesialisering blant de ansatte, og fordi den oppgis å være en dårlig fastholdelsesstrategi overfor ansatte.

Når det gjelder informantene fra tre utvalgte fylkesmannsembeter (er klageinstans for vedtak etter *Lov om sosiale tjenester*) som er intervjuet, er den gjennomgående tilbakemeldingen at NAV-kontorene har store utfordringer knyttet til regelverkskompetanse, og at manglende regelverkskompetanse gir seg utslag i feilvurderinger og saksbehandlingsfeil. Her etterspørres økt kompetanse både på *Lov om sosiale tjenester* og forvaltningsloven. Utover dette etterlyses økt arbeidslivskompetanse. Når det gjelder ferdigheter, påpeker de behov for å styrke relasjonell/ prosessuell kompetanse for å ivareta brukerperspektiv og dialog.

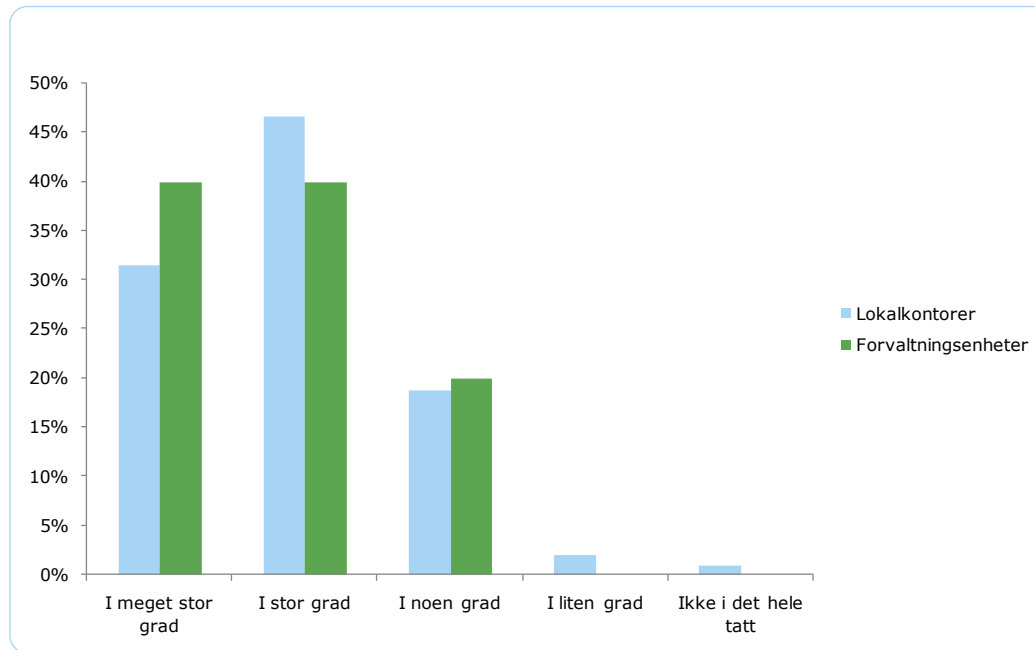
Når det gjelder brukerperspektivet på kompetansebehovet, er representanter fra to sentrale brukerorganisasjoner, *Velferdsalliansen* og *KREM*, intervjuet. Tilbakemeldingen fra representantene er at kompetansebildet er svært sammensatt og at det derfor er vanskelig å si noe generelt om hva kompetansebehovet består i. En gjennomgående tilbakemelding er at kompetanse på det å møte brukere varierer, og til dels avhenger av personlige egenskaper fremfor formalkompetanse tilegnet via utdanning. I tillegg fremheves det at manglende rolleforståelse og manglende operasjonisering av rollene skaper utfordringer for så vel NAV-ansatte som for brukere. Informantene etterlyser imidlertid konkret økt kompetanse på samtaleteknikk, prosess- og endringsledelse, samtidig som det oppgis at de NAV-ansatte også må få tid til å reflektere rundt eget arbeid for å kunne yte gode tjenester til brukerne.

5.4.3 Betydningen av høyere utdanning

Avsnitt 5.2 redegjør for hvor mange av de ansatte i NAV-kontorer og forvaltningsenheter som har høyere utdanning, hvilke utdanningsprofiler som er representert og hvilke som etterspørres. I forlengelsen av kompetansebehovsvurderingen har det i utredningen stått sentralt å belyse i hvilken grad rekruttering av personell med høyere utdanning anses for å være en hensiktsmessig strategi for å imøtekomme det identifiserte kompetansebehovet. Omtalen i dette avsnittet bygger både på funn fra spørreundersøkelsen blant ledere ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter og funn fra kvalitative intervjuer.

Funn fra spørreundersøkelsen blant ledere ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter viser at det er bred enighet om at høyere utdanning er viktig for å kunne arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen, noe som illustreres i figur 5.18.

Figur 5.18: "I hvilken grad anser du høyere utdanning som nødvendig når nytt personell skal ansettes?" - ledere ved NAV-kontor og ledere ved NAV forvaltningsenheter

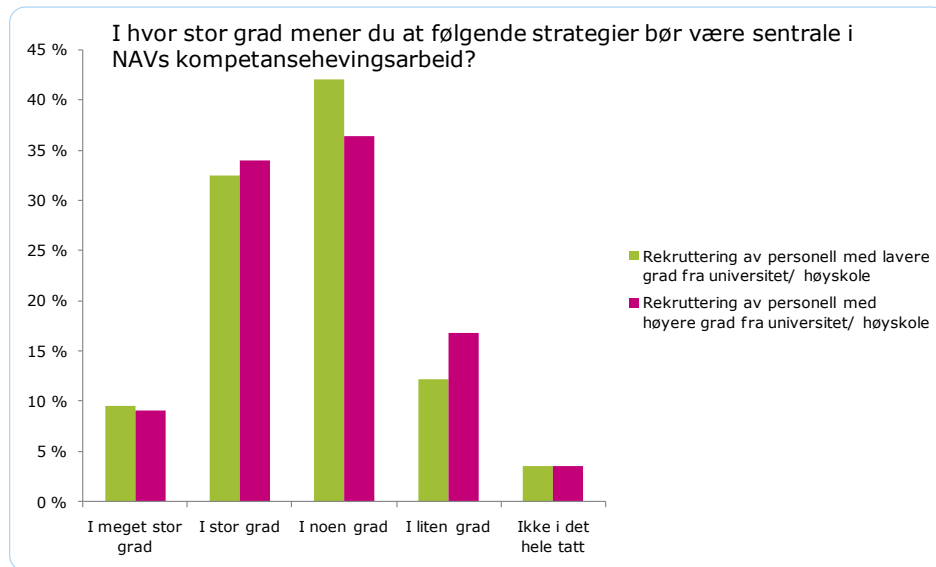


Figur 5.18 viser at et stort flertall av respondentene vurderer at høyere utdanning i stor eller meget stor grad er nødvendig når nytt personell skal ansettes fremover. Om lag 80 prosent av både NAV-kontorlederne og forvaltningsenhetslederne mener at høyere utdanning er et nødvendig krav ved nyansettelser. En helt marginal andel av lederne mener det i liten grad/ikke er behov for personer med høyere utdanning.

De kvalitative intervjuene støtter også nesten entydig opp om at høyere utdanning er viktig eller helt avgjørende når nytt personell skal rekrutteres. Betydningen av høyere utdanning i NAV knyttes både til den spesifikke fagkompetansen som tilegnes gjennom studiene og til evnen som utvikles til å analysere, se sammenhenger, og forstå komplekse systemer.

Et sentralt spørsmål, gitt at høyere utdanning er nødvendig for rekruttering til NAV, er *hvor mye* utdanning som er ønskelig blant nye arbeidstakere. I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til hva som bør utgjøre sentrale strategier for kompetanseheving i NAV fremover. Vi kommer tilbake til alle svarene på dette spørsmålet senere i kapittelet – men i figur 5.19 sammenligner vi kun den opplevde viktigheten av rekruttering av nytt personell med henholdsvis lavere- og høyere grads (bachelor-/master) universitets- eller høgskoleutdanning.

Figur 5.19: Viktigheten av rekruttering av personell med lavere grads/ høyere grads universitets- eller høyskoleutdanning – ledere ved NAV-kontor



Som det fremgår av figur 5.19 mener respondentene fra NAV-kontorene stort sett at begge strategier "i noen grad" eller "stor grad" bør være sentrale fremover – med en liten tendens til en favorisering av rekruttering av personell med lavere grad fra universitet eller høyskole. En lignende tendens til en mulig favorisering av rekruttering av personell med lavere grads utdanning kan også spores i svarene til kompetansekordinatorerne og forvaltningsenhetslederne. En forsiktig tolkning av disse resultatene kan være at respondentene mener at kandidater med en treårig universitets- eller høyskoleutdanning er godt kvalifisert til å arbeide i NAV – og at kandidater med lengre utdanninger (for eksempel masterutdanning) også vil tilføre nyttig kompetanse utover det bachelorkandidater kan.

Dette kan i grove trekk sies å være tilbakemeldingen også fra de kvalitative intervjuene. Hovedfokuset i tilbakemeldingene synes å ligge på bachelorgradsutdanning – som et minimum - for fremtidig ansettelse i NAV og en gjennomgående tilbakemelding fra informantene er at en så viktig organisasjon som NAV er avhengig av å ha høyt utdannet personell. Mens bachelorgrad gjennomgående oppgis å være et minimumskrav, er det flere av informantene som understreker at bachelorgrad ikke gir tilstrekkelig kompetanse til å håndtere kompleksiteten i NAV. Disse fremhever at det både vil være nødvendig og hensiktsmessig å rekruttere personell med mastergrad idet disse antas å ha bedre forutsetninger for å forstå og håndtere komplekse saksforhold og identifisere mulige løsninger.

Andre argumenter som fremføres i favør av å satse på å rekruttere personer med høyere utdanning er blant annet å styrke NAVs attraktivitet som arbeidsplass. Flere informanter påpeker at arbeidserfaring og personlig egnethet kan ha like stor betydning som utdanningsbakgrunn. Informanter fra NAV oppgir at det er alminnelig praksis å rekruttere personer med bachelorkompetanse, med mindre de har lang og relevant arbeidserfaring. Rekruttering av personell med masterutdanning synes i liten grad å være i fokus blant informantene fra NAV, med mindre det er snakk om stillinger som fordrer særskilt kompetanse.

Personell med mer enn tre års høyere utdanning synes allikevel jevnt over å betraktes som et supplement til en ansattgruppe med bachelorkompetanse. Behovet for utdanning på ulike nivåer må igjen sees direkte opp imot hvilke oppgaver ansatte skal ivareta, og hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningen de skal arbeide i. Personell med høyere grads utdanning fremheves som nødvendige i stillinger i NAV som fordrer spesialisert kompetanse. I denne sammenheng er det fortrinnsvis jurister som trekkes frem, men disse etterspørres som tidligere nevnt stort sett kun i de største kontorene, og de kvalitative intervjuene indikerer at etterspørselen er begrenset.

I lys av ambisjonene om å løfte NAV som fagetat og NAV-reformen som kompetansereform er det grunn til å belyse hvorvidt rekruttering av personell med hovedsakelig lavere grads utdanning er tilstrekkelig.

Rekruttering av personer med mastergrad fremstilles imidlertid som en utfordring i det NAVs lønnsbetingelser, særlig sammenlignet med arbeidsgivere i privat sektor, oppgis å ikke være konkurransedyktige. Av den grunn anses rekruttering av personell med bachelorkompetanse å være mer realistisk i nåværende situasjon.

5.5 Hovedkonklusjoner

Dette kapittelet har belyst hvordan ledere av NAV-kontor og fylkesvise kompetansesammensetninger oppfatter kompetansen til de ansatte i NAV-kontorene, samt hvordan lederne av forvaltningsenhetene oppfatter kompetansen til sine ansatte. I tillegg presenterer kapittelet synspunkter fra kvalitative intervjuer med informanter fra arbeids- og velferdsforvaltningen, universitets- og høyskolesektoren, forskningsinstitutter og interesseorganisasjoner.

Vurdering av NAV-kontorenes kompetansesammensetning sett under ett

Funn fra spørreundersøkelsen viser at om lag halvparten av NAV-kontorene som omfattes av denne har en jevn fordeling av ansatte med erfaring fra Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Samlet sett er sosionomer den største utdanningsgruppen, men større NAV-kontorer, og særlig de aller største med over 50 ansatte, har større variasjon når det gjelder utdanningsbakgrunn blant sine ansatte. De aller fleste av de største kontorene har ansatte med pedagogiske, samfunnsvitenskapelige eller økonomiske utdanninger, og også helsefaglige utdanninger og barnevernspedagogutdanning er bredt representert.

Når det gjelder hvilke utdanningsgrupper som etterspørres, eller som NAV-kontorlederne ønsker flere av, er det særlig velferdsvitere, men også sosionomer, som etterspørres. Det gjelder for samtlige kontorstørrelser.

Den gjennomgående tilbakemeldingen fra de NAV-kontorledere som har besvart spørreundersøkelsen er at de ansatte har relativt tilfredsstillende kompetanse til å ivareta de oppgaver og ferdigheter NAV-reformen fordrer, men samtidig er det en ganske stor andel (i overkant av 30 prosent) som kun i noen grad er tilfreds med kompetansesammensetningen ved sitt NAV-kontor. Noen svært få opplever i liten grad å ha riktig kompetansesammensetning. Dette er et litt overraskende funn, idet det fremkommer at arbeidsstokken ved NAV-kontorene sett under ett i stor grad har erfaring fra en eller flere av de tre tidligere etatene og således har arbeidet med tilstøtende oppgaver tidligere.

Kompetansebehov knyttet til oppgaver og ferdigheter – varierer med kontorstørrelse og organisering

Med utgangspunkt i et sett definerte oppgavetyper, fremkommer det i undersøkelsen at det er behov for å heve kompetansen på oppgaver knyttet til arbeidslivskunnskap, herunder veiledning og formidling til arbeid, samt kompetanse på ytelsesveiledning.

Kryssanalyser viser at kompetansebehovet varierer med kontorstørrelse og organisasjonsform. Små kontorer etterlyser i særlig grad kompetanseheving på jobbveiledning og i noe mindre grad ytelsesveiledning, noe som trolig kan tilskrives at mange småkontorer har mindre personell med bakgrunn fra Aetat og trygdeetaten og følgelig lite erfaring med disse oppgavene. De største kontorene er de som i høyest grad etterspør kompetanseheving på oppgaver knyttet til oppfølging av brukere, noe som både kan henge sammen med mengdeproblematikk og de ansattes etats- og utdanningsbakgrunn.

Organisasjonsmodell synes å være en mindre viktig variabel når det gjelder hva slags kompetanse som etterlyses. Kontorer som har valgt en generalistmodell etterlyser i minst grad økt kartleggingskompetanse. Kontorer som har valgt en kombinasjon av generalist- og spesialistmodell synes å ha bedre kompetanse på jobb- og ytelsesveiledning, men størst behov for å styrke oppfølgingskompetansen.

Når det gjelder hvilke ferdigheter som det vurderes behov for å styrke, er den gjennomgående tilbakemeldingen at det er behov for å styrke de ansattes IKT-kompetanse. Dette gjelder samtlige kontorstørrelser og organisasjonsmodeller, selv om det er de minste kontorene og generalistkontorene (som i en del tilfeller viser seg å være to sider av samme sak) som i størst grad oppgir å ha behov for å styrke IKT-ferdighetene.

Kompetansekoordinatorenes vurdering

Også kompetansekoordinatorene mener i stor grad at det er viktig i tiden fremover å rekruttere både sosionomutdannede, og særlig velferdsstudieutdannede. I tillegg til dette oppgir kompetansekoordinatorene at personell med pedagogisk utdanning vil være en særlig relevant gruppe å rekruttere inn i NAV.

Gjennomgående mener kompetansekoordinatorene at NAV-kontorene har et større kompetansebehov enn det lederne ved NAV-kontorene selv gir uttrykk for. Begge grupper er stort sett enige om *hvilke* oppgaver det særlig er behov for å styrke kompetansen på. Dette gjelder først og fremst oppfølgings- og kartleggingskompetanse. Når det gjelder hvilke ferdigheter de mener det er behov for å styrke blant de ansatte, skiller kompetansekoordinatorene seg fra NAV-kontorlederne ved først og fremst å peke på ferdigheter til skjønnsutøvelse. Også IKT- og relasjonsbyggingskompetanse etterlyses i høy grad.

Vurdering av forvaltningsenhetenes kompetansesammensetning

Når det gjelder hva slags erfaringer og kunnskaper de ansatte besitter i kraft av tidligere arbeidserfaring og etatsbakgrunn fremkommer det i undersøkelsen at det gjennomgående er en overvekt av ansatte med erfaring fra den tidligere trygdeetaten

Utdanningsnivået blant de ansatte er gjennomgående lavere i forvaltningsenhetene enn i NAV-kontorene. De største utdanningsgruppene er jurister, samfunnsvitere, og økonomer, og det er også disse utdanningsgruppene som etterspørres, i tillegg til at det etterspørres flere velferdsvitere.

Den gjennomgående tilbakemeldingen fra lederne av forvaltningsenhetene er at kompetansen blant de ansatte vurderes å være meget god og at (de relativt begrensede) utfordringene primært består i å øke deres kommunikative kompetanse, styrke de ansattes ferdigheter i IKT, og administrativ skjønnsutøvelse. Kryssanalyser viser at størrelse på forvaltningsenhetene ikke har så stor betydning i hvordan kompetansen vurderes, men lederne av de minste enhetene virker noe mer fornøyd med de ansattes kommunikasjonskompetanse, mens lederne av de mellomstore enhetene synes å være mest tilfreds med de ansattes saksbehandlerkompetanse/ vurdering og behandling av ytelseskrav.

Kvalitative vurderinger av kompetansebehovet

Funnene fra de kvalitative intervjuene utdyper og nyanserer bildet fra spørreundersøkelsen, og fokuserer i større grad på at kompetansebehovet blant de NAV-ansatte (og da fortrinnsvis ansatte i NAV-kontorene) er knyttet til manglende helhetsforståelse og manglende innsikt i kompleksiteten i NAV, både når det gjelder kompleksiteten i og mellom ulike fagområder, men også når det gjelder prosessuelle ferdigheter i møte med bruker, veiledningskompetanse og evne til å se sammenhengen mellom fag og fagmetodikk. Utover dette varierer det hvilke konkrete områder informantene opplever at det er behov for å heve kompetansen på. En rekke informanter oppgir at kompetanse på regelverk og ytelser er en helt klar utfordring, men også arbeidsmarkedskompetanse og kompetanse knyttet til jobbveiledning oppgis som svært sentrale og et område hvor det er til dels store lokale forskjeller, og hvor særlig mange mindre kontorer har begrenset kompetanse.

Betydningen av høyere utdanning

Funn fra spørreundersøkelsen blant ledere ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter viser at det er bred enighet om at høyere utdanning er viktig for å kunne arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at rekruttering av personell med høyere utdanning bør være en sentral strategi i NAVs kompetansehevingsarbeid. Dette er noe som i stor grad understøttes av de kvalitative intervjuene. Det fremkommer at det særlig er personell med utdanning på bachelornivå som ønskes rekruttert, og at dette til dels har sin årsak i praktiske forhold som at NAV for eksempel ikke

kan tilby konkurransedyktige betingelser til personer med utdanning på mastergradsnivå. Det betyr imidlertid ingen desavuering av personell med mastergradsutdanning, og en del informanter understreker at det er helt nødvendig å rekruttere personer med utdanning utover bachelornivå for å styrke og utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen som arbeidsplass og fagetat.

6. UTDANNINGSTILBUDET PÅ UNIVERSITETS- OG HØGSKOLENIVÅ – I HVILKEN GRAD ER DET I SAMSVAR MED BEHOVET I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN?

6.1 Innledning

Dette kapitlet fokuserer på utdanningstilbudet i universitets- og høgskolesektoren, og på hvilken måte det kan ivareta kompetansebehovet som identifiseres i kapittel 5. Innledningsvis omtales utdanninger på universitets- og høgskolenivå som antas å være relevante for arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. Videre vurderes innholdet i disse utdanningene i lys av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver og identifiserte kompetansebehov som fremgår i kapittel 4 og 5. Med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsen drøftes NAV-ledernes vurderinger av utdanningstilbudet generelt, samt funn fra de kvalitative intervjuene som belyser vurderingen av enkeltutdanninger. Ulike sider ved sosionomutdanningen og velferdsutdanningene drøftes spesielt. Avslutningsvis omtales spørsmål knyttet til forholdet mellom teori og praksis i utdanningene, forholdet mellom forskning og undervisning og spørsmål om videreutdanning.

Hensikten med dette kapitlet er å belyse hvorvidt det aktuelle tilbudet som gis ved universiteter og høgskoler kan ivareta arbeids- og velferdsforvaltningens framtidige kompetansebehov og dermed bidra til økt måloppnåelse i forvaltningen. Diskusjonen danner videre utgangspunkt for kapittel 7, hvor det drøftes hvordan samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningssektoren kan bidra til at nødvendig utvikling av utdanningstilbudet finner sted.

NAV består både av ansatte med kompetanse tilegnet gjennom høyere utdanning innen en rekke fagområder, og av ansatte som har fått tilført mye kompetanse og spesialisert kunnskap gjennom internopplæring og mange års erfaring. Begge disse ansattgruppene må tilpasse seg nye oppgaver og arbeidsmåter som en følge av NAV-reformen, og innrette seg etter reformens overordnede mål. Videre skal rekruttering av nytt personell sikre at arbeids- og forvaltningen får tilført nødvendig og hensiktsmessig kompetanse. Disse hensynene tilsier at det fremover kan være ønskelig å justere utformingen av og utvikle innholdet i NAV-relevante utdanninger dersom disse skal kunne ivareta de identifiserte kompetansebehovene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

6.2 Arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov og relevante utdanningstilbud

Som det fremgår av kapittel 5 er det stor variasjon i utdanningsbakgrunn blant ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det fremgår videre at behovet fremover i stor grad er rettet mot utdanninger som i utgangspunktet er godt representert i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Variasjonen i kompetansebehov og kompetanseprofiler gjør det krevende å si noe enhetlig om hvilke utdanninger som kvalifiserer til arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. En (ufullstendig) liste over relevante utdanninger på universitets- og høgskolenivå inkluderer barnevernspedagogutdanningen, diverse helsefaglige utdanninger, juridiske utdanninger, pedagogiske utdanninger, psykologiutdanninger, samfunnsvitenskapelige utdanninger, sosionomutdanningen, velferdsstudieutdanningen eller arbeids- og velferdsutdanningen og økonomiske utdanninger.

Sett i lys av NAV-ledernes vurdering av kompetansebehovet vil ovennevnte utdanningsgrupper være et viktig rekrutteringsgrunnlag for arbeids- og velferdsforvaltningen fremover. Det er av stor betydning å sikre at disse grunnutdanningene gir ansatte i NAV de nødvendige kvalifikasjoner. Utover grunnutdanningene på ovennevnte fagområder er det en rekke (andre) mastergradsutdanninger og videreutdanningstilbud som er relevante for arbeids- og velferdsforvaltningen. En oversikt over dette presenteres i vedlegg 1. Det ligger et stort potensial i videreutdanningstilbudet når det gjelder å heve kompetansen blant allerede ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette drøftes nærmere avslutningsvis i kapitlet.

Innledningsvis omtales innholdet i noen ulike grunnutdanninger, sett opp mot det tidligere identifiserte kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Omtalen er i hovedsak basert på gjennomgang av studieplaner og lignende for de enkelte utdanningene. Hensikten er å belyse hvilke fagkunnskaper og ferdigheter forvaltningen kan forventes å få tilført ved rekruttering (og videreutdanning) fra ulike NAV-relevante utdanningstilbud.

6.2.1 Sentrale kompetanseområder

Fagkunnskapen og kompetanseområdene som ble fremhevet i forrige kapittel er utledet fra de oppgaver som NAV skal løse. Med utgangspunkt i NAVs oppfølgingsmodell (se kapittel 4) og tilbagemeldinger fra informanter ble det skissert en rekke kompetanseområder som antas å være sentrale for arbeid i NAV-kontorer eller forvaltningsenheter. Kompetansebehovet i NAV-kontorene er særlig knyttet til oppfølging, veiledning av og annen type bistand overfor brukere som trenger dette primært for å komme i arbeid.

Forvaltningsenhetene har på sin side et annet og mer avgrenset oppgavespekter, som fordrer kompetanse til å utføre ulike oppgaver i tilknytning til forvaltning av ulike ytelser.

Vi har videre tatt utgangspunkt i en rekke ferdigheter som fremheves som viktige for arbeid i NAV. Vektingen av disse ferdighetene er ulik for ansatte i henholdsvis NAV-kontorer og forvaltningsenheter, men omfatter bl.a. ulike former for skjønnsutøvelse, flerkulturell forståelse, evne til relasjonsbygging og samhandling, systemforståelse og IKT-kompetanse

Med utgangspunkt i ovennevnte oppgaver, og grunnleggende behov for kunnskaper og ferdigheter drøftes innholdet i de ulike utdanningstilbudene og hvilke typer (relevant) kompetanse de respektive utdanningene vil kunne bidra med.

6.2.2 Kompetanseområder og utdanningstilbud

Listen over relevante utdanninger omfatter både tradisjonelle universitetsutdanninger og profesjonsutdanninger som i hovedsak tilbys ved ulike høyskoler. Disse to utdanningskategoriene har ulike fokus. Profesjonsutdanninger er vanligvis mer praktisk orientert enn universitetsutdanningene. De skal i utgangspunktet kvalifisere til å utøve (et) bestemt(e) yrke(r), og kan ventes å generere fagspesifikk kompetanse og ferdigheter rettet mot denne yrkesutøvelsen. Universitetsfagene har særlig til hensikt å styrke analytiske evner og kompetanser på bestemte fagområder – eventuelt supplert med fagspesifikk kompetanse gjennom enkeltkurs eller valgfag. Et viktig spørsmål som belyses nedenfor er i hvilken grad fagspesifikke kompetanser og evt. ferdigheter som tilegnes gjennom studiene sammenfaller med behovene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sosionomstudiet og velferdsstudiet

Sosionomstudiet tilbys ved 9 høyskoler og 2 universiteter i Norge. Til sammenligning tilbys velferdsstudiene foreløpig kun ved to av disse lærestedene. For studenter i begge fagene er det muligheter for å fortsette på masternivå ved 5 av disse lærestedene⁴⁵. I 2008 ble til sammen 104 studenter tatt opp til masterstudier i sosialt arbeid eller velferdsforvaltning, sammenlignet med totalt 810 bachelorstudenter ved de 11 lærestedene som tilbyr faget.⁴⁶

Av praktiske grunner har vi konsentrert omtalen av sosionomstudiet til tilbudet som gis ved HiO og ved UiA og vi antar at dette ikke avviker vesentlig fra tilsvarende utdanningstilbud som gis ved de andre lærestedene. Sosionomstudiet og velferdsstudiet ved HiO og sosionomstudiet og arbeids- og velferdsstudiet ved UiA er utdanninger som er klart relevante for arbeid i NAV. Sammenlignes innholdet i sosionomstudiet og velferdsstudiene, er det tydelig at det i utgangspunktet er mange fellestrekk mellom de to fagene. Særlig ved UiA, men også ved HiO, har de to studieprogrammene en rekke emner til felles.⁴⁷ Samtidig har utdanningene et ulikt fokus, noe som tilsier at uteksaminerte kandidater fra de respektive studieretningene i utgangspunktet vil ha noe ulike kvalifikasjoner.

⁴⁵ Ved HiO kan velferdsstudenter fortsette med en master i sosialt arbeid, ved UiA er det en egen master i velferdsstudier

⁴⁶ Tall fra Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste: *Database for statistikk om høgre utdanning*. Tilgjengelig på: <http://dbh.nsd.uib.no/>. Tallene kan være noe upresise, da data ikke er tilgjengelig for samtlige læresteder/ studieretninger.

⁴⁷ Ved HiO går studenter fra velferdsstudiene og sosionomstudiene imidlertid ikke sammen på samme fag, slik tilfellet er i Agder under deler av utdanningsforløpet. Det er allikevel en del *temaer* som er like, og studentene har anledning til å velge mellom mange av de samme valgfagene.

En sammenligning av studieplanene for bachelorstudiet i velferdsfag ved hhv. HiO og UiA og studieplaner for sosionomstudiet ved begge de respektive lærestedene, gir en indikasjon på hva som utgjør hovedskillet mellom disse to utdanningstilbudene. Vedlegg 2 gir en oversikt over innholdet i henholdsvis sosionomstudiet og Arbeids- og velferdsforvaltningsstudiet ved UiA (oversikten er hentet fra Universitetets Internettsider⁴⁸).

Oversikten viser at første studieår ved UiA på henholdsvis sosionomstudiet og Arbeids- og velferdsforvaltningsfaget er helt likt. I studieplanene oppgis temaer som "politikk og velferd", "brukerveiledning og oppfølging" og "etikk, dømmekraft og profesjonsutøvelse". Deretter har sosionomstudiet fokus på blant annet psykologiske og relasjonsrettede emner, mens arbeids- og velferdsforvaltningsfaget i større grad fokuserer på økonomiske fag og ulike fag som omhandler offentlig forvaltning. Sett under ett har sosionomstudiet mer fokus på brukerrettede og relasjonelle fag. Sosionomstudiet har også praksisperiode, noe Arbeids- og velferdsforvaltningsstudiet ikke har.

Vedlegg 2 viser også en tilsvarende sammenligning av innholdet i fagene ved HiO.⁴⁹ Ved HiO synes det å være mye større forskjeller mellom sosionomstudiet og velferdsstudiet. Sosionomstudiet mangler for eksempel fag som "arbeidslivkunnskap", "velferdspolitik og velferdsforvaltning" eller "velferdsrett". Dette er fag som inngår i velferdsstudieutdanningen. Sosionomstudiet på sin side har mer psykologi, rettslære, og overordnet sosialfaglig teori (for eksempel teorier om makt-avmakt og sosialmedisin).

Ut fra innholdet i de respektive utdanningene å dømme synes sosionomene etter endt utdanning å være særlig godt rustet til å utføre ulike oppgaver knyttet til brukeroppfølging, veiledning og skjønnsutøvelse. Studenter ved Velferdsstudiet, eller Arbeids- og velferdsforvaltningsstudiet, synes på sin side neppe å være like godt rustet som sosionomene når det gjelder relasjonell kompetanse, de har også kortere eller ingen praksisperiode i løpet av studiet, noe som belyses senere i kapitlet. Velferdsutdanningen dekker kompetansebehov i NAV-kontorene knyttet til brukeroppfølging, men i noe mindre grad enn sosionomutdanningen, bortsett fra arbeidslivsrelaterte emner som den har mer av. Velferdsutdanningene har i tillegg et noe større fokus på juridiske emner. Dette skulle tilsi at de har relevant kompetanse på en rekke andre områder som for eksempel "veiledning til jobbsøk" og "veiledning i stønader og ytelser". Med referanse til ferdigheter omtalt i kapittel 5 er det grunn til å anta at sosionomutdanningen gir særskilt kompetanse til å utøve "profesjonelt skjønn", mens velferdsstudiene i større grad utvikler kompetanse på "administrativt skjønn".

Barnevernspedagogutdanningen, helsefaglige utdanninger, pedagogiske utdannelser

Gruppen "helsefaglige utdanninger" omfatter blant annet ergoterapeuter, fysioterapeuter, vernepleiere og sykepleiere. Det dreier seg hovedsaklig om profesjonsutdannelser på høgsolenivå, og flere av disse er rettet inn mot saksfelt som ikke inngår i den kommunale minimumsløsningen, men som mange kommuner likevel har valgt å legge inn i NAV-kontoret. Felles for disse utdanningene, samt pedagogiske utdanninger og barnevernspedagogutdanningen, er at de innebærer arbeid med mennesker og vil som regel inneholde praksisperioder som innebærer direkte brukerkontakt. I helsefagene og barnevernsfaget vil dette ofte være brukere av ulike offentlige tjenester, og praksisperioden skal bidra til å bygge relasjonelle ferdigheter og kunnskap om ulike tjenesteinstanser. Personell med nevnte grunnutdanninger vil dermed være særlig godt kvalifisert når det gjelder visse mer avgrensede deler av oppgaveløsningen i NAV-kontorene og særlig den relasjonelle kompetansen.

De ulike utdanningstilbudene skal bidra til å bygge kompetanse av mer spesialisert art som også kan være relevant for arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. For eksempel vil ergoterapiutdanning kunne bidra med kompetanse når det gjelder å foreta funksjonsevnevurderinger, mens

⁴⁸ http://www.uia.no/no/portaler/student_og_studier/studietilbud/arbeids_og_velferdsforvaltning og http://www.uia.no/no/portaler/student_og_studier/studietilbud/sosionomstudiet. [7/07/09].

⁴⁹ Informasjonen vedrørende sosionomstudiet er hentet fra <http://www.hio.no/Studietilbud/Bachelorstudier/Bachelorstudium-i-sosialt-arbeid>, [7/05/09], mens informasjonen vedrørende velferdsstudiet baserer seg på en tentativ revidert studieplan tilsendt Rambøll av studieleder fra Velferdsstudiene ved HiO.

pedagogiske utdanninger inneholder emner som kan fremme kompetanse på "flerkulturell forståelse" for å nevne noen oppgaverrettete kompetanser. Personell med helsefaglig bakgrunn vil imidlertid ofte ha grunnleggende kjennskap til det offentlige tjenesteapparatet og aktuelle samarbeidspartnere.

Kort oppsummert vil disse utdanningsgruppene kunne tilegne seg mange av de samme kvalifikasjonene som sosionomer og velferdsvitere når det gjelder brukerkontakt, men mindre av den spesifikke fagkompetansen som er relevant i NAV. 12 statlige høyskoler/universiteter tilbyr vernepleierutdanning, mens 11 tilbyr barnevernpedagogutdanning. Disse utdanningene er dermed omtrent like utbredt som sosionomutdanningen, men med et noe lavere opptak av studenter⁵⁰. Innen disse fagområdene er det hovedsakelig bachelorprogrammer som tilbys, med muligheter for videreutdanning. Muligheter for påbygning på masternivå foreligger også gjennom ulike tverrfaglige masterprogrammer. Et eksempel er masterprogrammet i psykososialt arbeid ved UiO, som blant annet retter seg mot pedagoger, sykepleiere, sosionomer, og psykologer.⁵¹

Pedagogiske utdanninger er mer utbredt og tilbys ved 27 statlige læresteder. Sammenlignet med de øvrige studieretningene har de i større grad muligheter for påbygning på masternivå, og masterprogrammer i pedagogiske emner tilbys ved 19 læresteder.

Samfunnsvitere m.fl.

Denne gruppen omfatter et bredt spekter av utdanningstilbud, herunder statsvitere, samfunnsøkonomer, samfunnsgeografer, sosialantropologer og sosiologer. Også studieprogrammer som "offentlig administrasjon og ledelse" kan klassifiseres som samfunnsvitenskapelige fag. Til samlebetegnelsen "samfunnsvitere" knyttes utdanningsgrupper som tradisjonelt har studert teoretisk rettede universitetsfag. Dette er utdanninger med en svært variert fagprofil og det kan diskuteres hvorvidt det er hensiktsmessig å behandle gruppen under ett. De besitter imidlertid visse fellestrekk når det gjelder å kunne imøtekomme kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Innen samtlige av de tradisjonelle samfunnsvitenskapelige universitetsfagene er det muligheter for påbygning på masternivå.

Generelt vil universitetsstudier på masternivå tilby ytterligere fordypning og være mer akademisk orientert enn bachelorstudiet. Vanligvis har de mer opplæring i samfunnsvitenskapelig metode og vitenskapsteori, som bl.a. vil sette den enkelte i stand til å gjøre bruk av forskning i sitt arbeid. (Sett under ett tilegner samfunnsvitere seg kompetanse i forhold til "helhetstenkning" og "systemforståelse" og forventes å tilegne seg analytiske ferdigheter. Samfunnsvitenskapelige utdanninger legger videre vekt på å utvikle skriftlige ferdigheter som kombinert med analytiske ferdigheter vil kunne kvalifisere til ulike saksbehandlingsoppgaver. Enkelte samfunnsvitenskaper belyser menneskers plass i samfunnet, mens andre fokuserer på stats- eller organisasjonsnivå. Studenter fra ulike fag innenfor samfunnsvitenskapene vil dermed kunne tilegne seg kunnskap og kompetanse som vil være nyttig for arbeids- og velferdsforvaltningen. For eksempel vil sosialantropologi gi studenter ferdigheter når det gjelder "flerkulturell forståelse").

Sammenlignet med profesjonsutdanningene som er nevnt over, er omfanget av studenter og utdanningstilbud innen de samfunnsvitenskapelige universitetsfagene mye mer omfattende. Over 14 000 studenter ble tatt opp til samfunnsvitenskapelige studier i 2008⁵². Gitt variasjonen i antall utdanninger som sorterer under samlebetegnelsen "samfunnsvitenskap", samt utbredelsen av mange av disse utdanningene, vil samfunnsvitere fremover trolig utgjøre en viktig del av rekrutteringsgrunnlaget for NAV.

Psykologutdanningen er særlig relevant når det gjelder oppgaver av relasjonell karakter. Personell med psykologutdanninger vil sannsynligvis ha et godt utgangspunkt når det gjelder avklaring og oppfølging av brukere, og kanskje særlig arbeid med utsatte brukergrupper.

Økonomiske utdanninger omfatter bl.a. samfunnsøkonomi og økonomi og administrasjon. Førstnevnte kan betegnes som et tradisjonelt universitetsfag og sistnevnte som en høyskoleutdan-

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Se <http://www.uio.no/studier/program/erf-psykosos-master/om/kort-om-programmet.xml>

⁵² Database for statistikk om høyere utdanning.

ning, (begge med et særskilt fokus på økonomiske strukturer og prosesser i samfunnet.) En del av økonomiutdanningene vil inneholde elementer av rettslære og økonomifaget vil generelt kunne bidra med ferdigheter når det gjelder økonomiske analyser. I økonomifaget på UiB gis det undervisning bl.a. i trygdeøkonomi.

I tillegg vektlegger flere av disse utdannelsene opplæring i IKT, noe som vil kunne styrke denne utdanningsgruppens IKT-kompetanse. Personell med økonomiske utdannelser vil videre kunne fylle en rekke *administrative* funksjoner, særlig ved større NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Jusstudiet

Dette er en av de studiene som har den mest spesialiserte kompetanseprofilen når det gjelder arbeid i NAV. En rekke enkeltfag, for eksempel arbeidsrett, trygderett og sosial vernerett⁵³ vil være særlig relevant for arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse spesialfagene vil gi studentene et særlig godt innblikk i lovgrunnlaget for mange av de oppgavene som NAV-kontorene og forvaltningsenheter skal ivareta. Videre vil personell med juridisk utdanning være godt kvalifisert for oppgaver knyttet til tolkning av regelverk, veiledning i regelverk og klageadgang, samt vurdering og behandling av krav om ytelser. Jurister vil dermed kunne egne seg særlig godt til spesialiserte oppgaver i større NAV-kontor og i forvaltningsenheter.

6.2.3 Samlet vurdering av ulike utdanninger

Gjennomgangen viser at ingen av utdanningene alene kan dekke samtlige kompetanseområder i NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Sosionomstudiet og velferdsstudiet synes å være de to utdanningstilbudene som i størst grad dekker sentrale kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Alle de øvrige utdanningstypene som er omtalt foran vil likevel kunne tilby noe kompetanse av relevans for arbeid i NAV.

Ikke alle aspektene ved det identifiserte kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen dekkes nødvendigvis like godt av det samlede utdanningstilbudet. Det er for eksempel ingen av utdanningene som sikrer at studentene tilegner seg nødvendig IKT-kompetanse, samtidig som opplæring i bruk av IKT kan inngå i større eller mindre grad i nær sagt alle disse utdanningene. Andre områder, som for eksempel arbeidslivkunnskap/formidling til arbeid, inngår heller ikke i særlig grad i de fleste ovennevnte utdanninger. Gjennomgangen viser ellers at universitetsfagene bare unntaksvis har undervisningstilbud om velferdsstatlige temaer og lignende. Avsnitt 6.4 belyser synspunkter som har fremkommet når det gjelder mangler i det nåværende tilbudet i universitets- og høyskolesektoren, sett opp mot NAVs kompetansebehov.

Et utgangspunkt for videre drøfting er således at "idealet" vil være en kombinasjon av ansatte med forskjellig fagbakgrunn og ferdigheter i NAV-kontorene og forvaltningsenheter, som til sammen kan ivareta kompetansebehovet. I tråd med dette er kanskje poenget i denne sammenheng ikke å identifisere hvilket utdanningstilbud som er *best* egnet til arbeid i NAV, eller på spørsmålet om ett enkelt tilbud kan dekke hele kompetansebehovet, men snarere å fremheve trekk ved ulike utdanninger eller kombinasjoner av disse som kan kvalifisere til arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen.

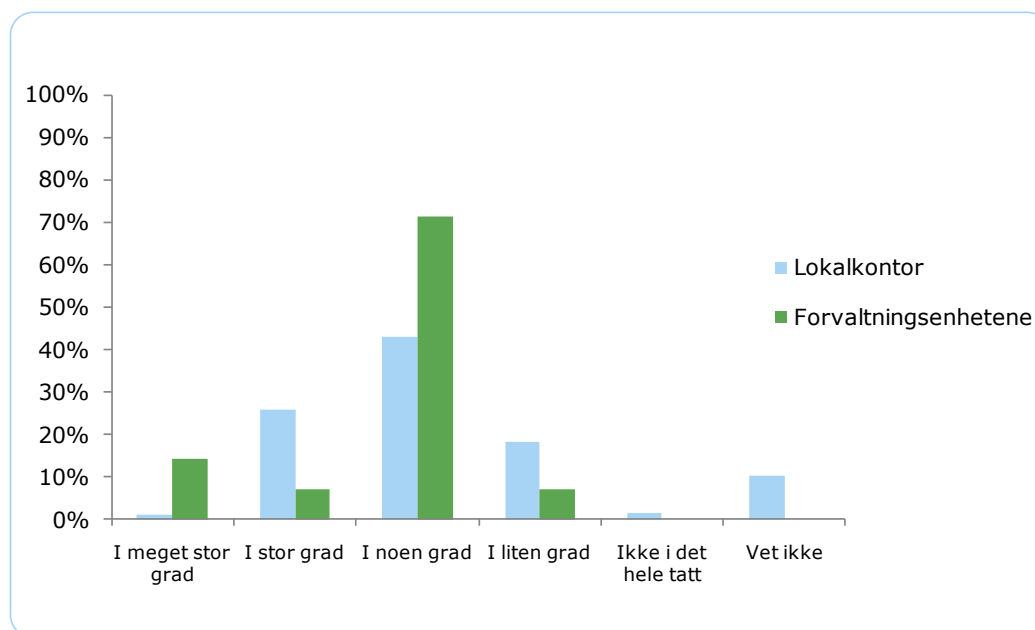
Drøftingen av kompetansebehovet baserer seg dermed på en erkjennelse av at arbeids- og velferdsforvaltningen i fremtiden må bestå av en sammensetning av personell med kompetanseprofiler som i større eller mindre grad er "spesialiserte".

6.3 NAV-ledernes vurdering av utdanningstilbudet

I spørreundersøkelsen ble NAV-kontorlederne og forvaltningsenhetslederne bedt om å foreta en samlet vurdering av hvor godt de mener det eksisterende studietilbudet i universitets- og høyskolesektoren dekker de kompetanseområdene som er nødvendige for å kunne jobbe i arbeids- og velferdsforvaltningen. Figur 6.1 viser NAV-ledernes vurderinger.

⁵³ Sosial vernerett beskrives på UiOs Internettsider som et emne som "behandler rettsspørsmål ved tildeling av ytelser til personer ved særlige behov av sosial karakter. Lovgrunnlaget finnes i sosialtjenesteloven av 1991 og barnevernloven av 1992, men suppleres av bestemmelser i enkelte særlover". <http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5950/>. Sosial vernerett tilbys som et avansert emne på masternivå.

Figur 6.1: "Samlet sett, i hvilken grad mener du at det eksisterende studietilbudet i universitets- og høyskolesektoren dekker de kompetanseområdene som du opplever som nødvendig for å kunne arbeide i NAV?" - ledere ved NAV-kontor og ledere ved NAV forvaltningsenheter



Som det fremgår av figur 6.1 er den gjennomgående tilbakemeldingen at det samlede studietilbudet kun i noen grad dekker de nødvendige kompetanseområdene. Mens i underkant av 30 prosent oppgir at studietilbudet i stor eller meget stor grad dekker dette, svarer om lag hver femte NAV-kontorleder som har besvart undersøkelsen at det eksisterende studietilbud "i liten grad/ikke i det hele tatt" dekker de kompetanseområdene som er nødvendige for å kunne arbeide i NAV⁵⁴. Over 70 prosent av forvaltningsenhetslederne svarer at eksisterende tilbud bare i noen grad dekker enhetenes kompetanseområder.

Samlet indikerer svarene en viss missnøye fra NAV-ledernes side med det eksisterende utdanningstilbudet, men de må tolkes med et visst forbehold. For det første er spørsmålet generelt formulert knyttet til all høyere utdanning, noe som det kan være vanskelig å gi et kvalifisert svar på. Videre vil NAV-ledernes kjennskap til innholdet i de ulike utdanningstilbudene trolig også ha betydning for svarfordelingen. Det er et kjent faktum at respondenter som er *usikre* på hva de skal svare legger seg på "midten", dvs. svaralternativet "i noen grad". Svarene kan dermed være farget av at NAV-lederne har lite kjennskap til innholdet i utdanningstilbudet, eller ikke har sterke meninger om dette.

Spørreundersøkelsen gir ikke svar på hvordan NAV-lederne vurderer det enkelte utdanningstilbud eller ulike utdanningskategorier, som for eksempel universitetsutdanninger vs. høyskoleutdanninger/profesjonsutdanninger. I de kvalitative intervjuene har vi imidlertid gått nærmere inn på dette, jfr. neste avsnitt. Fordi sosionomstudiet og velferdsstudiet er de mest etterspurte utdanningstilbudene av ledere i NAV-kontorer og forvaltningsenheter har vi lagt mest vekt på å få frem synspunkter på disse to utdanningene. Velferdsstudiet er også interessant ettersom det i utgangspunktet kan sies å være det studiet som ligger tettest opp mot store deler av oppgaveløsningen i NAV, og særlig når det gjelder den statlige delen.

I avsnitt 6.7 belyses NAV-ledernes og andre informanternes vurderinger av en annen side ved de NAV-relevante utdanningstilbudene, nemlig hvordan de ser på balansen mellom teori og praksis i utdanningene.

⁵⁴ Vi minner om at de respektive søylene baserer seg på et ulikt antall respondenter, og at hver søyle ift. NAV-kontorledernes besvarelser baserer seg på et betydelig større antall respondenter enn tilsvarende søyle som dekker forvaltningsenhetsledernes svar.

6.4 Velferdsstudiene, sosionomstudiene og øvrige relevante studier: Funn fra kvalitative intervjuer

Avsnitt 6.1 beskriver noen innholdsmessige ulikheter ved henholdsvis sosionomfaget og velferdsfaget. I et sammenlignende perspektiv framstår de to studiene med et noe ulikt overgripende fokus, en ulik metodikk og et forskjellig fagideal. Dette fremheves også av informantene i de kvalitative intervjuene. En informant gir for eksempel uttrykk for, med referanse til NAV, at velferdsstudiet skal kvalifisere til arbeid med *hele* NAVs målgruppe, mens sosionomstudiet i større grad innretter seg mot arbeid med den "tyngste" delen av målgruppen til NAV – særlig brukere med omfattende og sammensatte tjenestebehov. Ulikheten i fokus må til dels forstås på bakgrunn av den historiske bakgrunnen til disse to studiene. Sosionomstudiet har historisk sett vært særlig inntrekket mot arbeid i den kommunale sosialtjenesten, og fagtradisjonen har vokst frem før dagens fokus på arbeidslinja. Velferdsstudiene på sin side har vokst frem som et generelt forvaltningsstudium i opptakten til og i lys av reformbehovet som utløste NAV-reformen, og er koblet tett opp mot tankegangen bak denne.

Sosionomstudiet er i langt større grad en etablert utdanning, noe som i seg selv kan antas å medføre en langsommere omstillingsprosess. Utover dette opererer utdanningene med ulike strukturelle rammebetingelser. Særlig dreier dette seg om at sosionomstudiet må forholde seg til en sentralt utformet rammeplan, som regulerer innholdet i studiet (ned til emnenivå – læresteder har fortsatt et handlingsrom i forhold til å bestemme innholdsmessige detaljer).⁵⁵ Når det gjelder velferdsstudiene står utdanningsinstitusjonene i utgangspunktet friere til å fastsette studiets innhold selv. Dette synliggjøres av sammenligningen av studieplanene for velferdsstudiene fra HiO og UiA (presentert i vedlegg 2), som viser at det er betydelige forskjeller mellom studiene ved de respektive lærestedene. Rammeplaner kan legge begrensninger på mulighetene for større strukturelle og innholdsmessige endringer i de aktuelle utdanningstilbudene.

6.4.1 Sosionomstudiet

I informantgruppen er det gjennomgående relativt stor enighet om at sosionomene i utgangspunktet er godt kvalifisert for arbeid i NAV-kontorene. En del tilbakemeldinger peker likevel i retning av det som betegnes som konkrete "svakheter" ved dagens utdanning sett i lys av oppgaveløsning og kompetansebehov i NAV. Enkelte informanter har også gitt uttrykk for mer overordnede synspunkter på sosionomutdanningens relevans for arbeid i NAV. Det skal presiseres at disse kommentarene er enkeltobservasjoner som reflekterer informantenes oppfatninger, og det vites følgelig ikke hvor *utbredt* disse synspunktene er. Allikevel er det enkelte tilbakemeldinger som går igjen, og i det følgende er det forsøkt å synliggjøre hva som er gjennomgående tilbakemeldinger og hva som i større grad er enkeltstående synspunkter.

Når det gjelder selve innholdet i sosionomutdanningen er den gjennomgående tilbakemeldingen at den største "mangelen" med tanke på arbeid i NAV er knyttet til manglende juridiske ferdigheter. Dette handler både om at uteksaminerte sosionomstudenter oppgis å mangle grunnleggende juridisk forståelse, samtidig som de ikke har tilstrekkelig oversikt over de mest relevante delene av lovverket. Dette sammenfaller relativt godt med inntrykket fra gjennomgangen av studieplanen, jfr. avsnitt 6.2. Den juridiske kompetansen som sosionomene har, dreier seg i hovedsak om sosialtjenesteloven – noe som ikke er overraskende, men som fra et NAV-perspektiv oppleves som for smalt. Selv om det fremheves at sosionomene ikke nødvendigvis kan ventes å ha inngående juridisk kompetanse, krever arbeid i et NAV-kontor slik en informant formulerer det i det minste "*en grovoversikt*" over lovverket, og nok "*kunnskap for å gi et svar eller henvise folk*" – noe som ifølge mange av informantene ikke i tilstrekkelig grad dekkes av dagens sosionomutdanning.

Både informanter fra NAV, universitets- og høyskolesektoren og informanter fra øvrige miljøer mener det er behov for å styrke juridiske emner i sosionomutdanningen. Utover dette er det også en rekke informanter som fremhever at det bør være et økt innslag av generell forvaltningskunnskap i sosionomstudiene. Dette går særlig i retning av et ønske om mer "*grunnleggende undervisning i velferdsstaten og dennes virkemidler*". Dette kan ses i lys av mottaks- og veilednings-

⁵⁵ Rambøll er kjent med at spørsmålet om rammeplanen er under vurdering, men vi går ikke nærmere inn på dette, i og med at det i mandatet for denne utredningen er forutsatt holdt utenfor.

funksjonene i et NAV-kontor, som forutsetter en forståelse av NAVs rolle i samfunnet, samt en oversikt bl.a. over NAVs virkemidler.

I tillegg til det juridiske og forvaltningsmessige fremhever en rekke informanter at sosionomene har behov for mer arbeidslivskompetanse, bl.a. sett i lys av NAV-reformens mål om flere i arbeid og (arbeidsrettet) aktivitet, også blant personer som står relativt langt fra arbeidsmarkedet. Denne tilbakemeldingen er ikke like utbredt som de ovennevnte innspillene, men den gjentas allikevel av en rekke informanter både i og utenfor NAV.

Videre fremhever en rekke informanter at NAV som tema generelt ikke innlemmes i sosionomstudiet til tross for at det er potensial for dette innenfor studiets rammer og temaområder. Det påpekes at fokuset i utdanningen fortsatt ligger nesten utelukkende på den kommunale sosialtjenesten og andre av de tradisjonelle fokusområdene for sosionomfaget.

Flere informanter etterlyser konkret NAV-relevant pensum og innhold i studiet.

- bruk av forelesere fra NAV
- pensum som omhandler NAV
- samarbeid om praksisplasser/praksisperiode

Dette sammenfaller med de tidligere nevnte strategier for å styrke praksisnærhet.

Utover disse synspunktene på selve innholdet i sosionomutdanningen, har det fremkommet kritiske tilbakemeldinger til det som kan betegnes som sosionomutdanningens fagideal. Disse tilbakemeldingene gir i større grad uttrykk for enkeltinformanternes holdninger og perspektiver, men de er likevel interessante fordi de fremmes av sentrale aktører på feltet, fortrinnsvis NAV-kontorledere som er intervjuet i forbindelse med utredningen.

Noen av synspunktene knytter an til det som betegnes som en "terapeutisk kultur" eller en "behandlingorientert tilnærming" i sosionomstudiet, som angivelig medfører en grunnleggende annerledes tilnærming enn det som kreves i NAV. Dette sammenfaller, i følge enkelte av informantene, med en *motforestilling* mot arbeid i NAV generelt – noe som gjør seg gjeldende både hos studenter og i de bredere fagmiljøene på sosionomstudiene. Ulike informanter fremmer påstander som at *"sosionomer som havner i NAV har ofte ikke lyst til det"*, og at forelesere på sosionomstudiet *"foreleser om at NAV er helt feil modell"* og videre *"er akterutseilte i sin tenkning og har ikke tatt inn over seg de politiske realitetene som NAV er et uttrykk for."* Dette er som sagt enkeltuttalelser, men de kan illustrere noen av utfordringene arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor i rekrutteringsøymed.

Synspunkter fra informanter ved ulike sosionomstudier bekrefter bildet av et noe anstrengt forhold til arbeids- og velferdsforvaltningen. En informant oppgir at de fra sin side *"ikke klarer å formidle til NAV alt det vi kan"*. Svarene gir inntrykk av at det ikke bare dreier seg om et manglende samsvar mellom utdanningens faglige innhold og kompetansebehovene i NAV, men at det også er snakk om mer grunnleggende forskjeller i *holdninger til og oppfatninger av hverandre*.

6.4.2 Velferdsstudiene

Velferdsstudiet kan i lys av sitt opphav og sin bakgrunn i utgangspunktet betegnes som det utdanningstilbudet som er mest tilpasset oppgaveløsningen i NAV, spesielt når det gjelder den statlige del av arbeids- og velferdsforvaltningen, og som ut fra NAV-ledernes svar å bedømme fanger opp en rekke sentrale kompetanseområder som kreves av ansatte i så vel NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I tråd med dette har det fremkommet langt færre konkrete tilbakemeldinger om svakheter ved utdanningen og ønsker om innholdsmessige justeringer enn tilfellet er for sosionomutdanningen. Tvert i mot er mange informanter positive til velferdsstudiet og fremhever dets relevans for arbeid i NAV. Personell med en bakgrunn fra velferdsstudier ser ut til å ha, etter flertallet av tilbakemeldinger fra informantene og respondentene i denne utredningen å dømme, en tilnærmet riktig kompetanse som kan utgjøre "kjernen" i NAV, supplert med kompetanse fra andre utdanningsgrupper.

Blant informanter som oppgir å ha god kjennskap til studiet, fremkommer det at det er relativt bred tilfredshet med velferdsstudiet rent innholdsmessig. Det fremheves videre at temaene som velferdsstudenter undervises i er nyttige også fra et bredere forvaltningsperspektiv, og at studiet

ikke bare kvalifiserer til arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. Enkelte legger også vekt på at velferdsstudiet er flinkere til å fange opp endringer i samfunnet og ta til seg nye temaer enn det mer etablerte studier er.

Tilbakemeldingene fra flere informanter, blant annet representanter for høgskoler som ikke tilbyr velferdsutdanninger, er imidlertid mer tilbakeholdne når det gjelder hvorvidt det er behov for et slikt studium i tillegg til sosionomstudiet. Skepsisen begrunnes for det første med at det tematiske innholdet i velferdsstudiet og i sosionomstudiet er såpass sammenfallende at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig med et eget studium.

En annen kritikk som fremmes mot velferdsstudiene er at studiet er for lite "akademisk" i sin karakter og at det således ligner *for mye* på de tidligere etatsutdanningene. Mens enkelte opplever det som svært positivt at studiene dekker så mange av de mest relevante NAV-temaene, er det andre som hevder at gjennomgangen blir "for overfladisk". Disse etterspør i større grad mer kunnskap og ferdigheter som tilegnes gjennom for eksempel sosionomstudiet, eller den faglige fordypningen innenfor samfunnsvitenskapelige, økonomiske eller pedagogiske studier.

Enkelte informanter oppgir i tråd med dette at velferdsstudiet er for mye fokusert på NAV. En mer hensiktsmessig strategi enn å satse på et eget studium, ifølge disse informantene, vil være å gjøre mindre justeringer og eventuelt tilrettelegge for spesialiseringmuligheter innad i sosionomstudiet mer rettet mot NAV, i tråd med innspillene presentert ovenfor. En alternativ løsning som nevnes, er å lage videreutdanningsmoduler som personer fra et bredt spekter av utdanningsbakgrunner kan ta som et ledd i en spesialisering inn mot NAV. Et argument som brukes for en slik løsning, fremfor en justering/videreutvikling av velferdsstudiet, er at man på den måten sikrer et variert utdanningspekter innad i NAV, og distanserer seg fra etatsutdanningstanken.

6.4.3 Funn fra de kvalitative intervjuene på øvrige relevante studier

Som nevnt innledningsvis er det er mange høyere utdanninger utenom sosionomstudiet og velferdsstudiet som er representert i NAV, og som er relevant med tanke på de mange ulike oppgavene NAV skal ivareta.. Disse utdanningstilbudene har også et betydelig rekrutteringspotensial i forhold til NAV, særlig sammenlignet med velferdsstudiet. I 2008 ble det for eksempel tatt opp ca. 14 000 nye studenter innenfor samfunnsvitenskapelige fag, ifølge NSDs database for statistikk om høyere utdanning.

Et tilbakevendende synspunkt som fremkommer i intervjuene er at de fleste av disse utdanningene mangler en spesifikk sosialfaglig eller velferdsfaglig innretning. Typisk i så måte er informantenes vurderinger av jusstudiet. De påpeker bl.a. at det har lite fokus på kjerneoppgavene til NAV, knyttet til for eksempel trygderett og sosialrett. Disse områdene oppgis å ha lave studenttall og liten ettervekst, noe som resulterer i en generelt begrenset satsing på disse fagene fra universitetenes side. I tillegg til at dette fører til et lavt antall kandidater med spisskompetanse på nevnte områder, legger det også en demper på relevant forskningsaktivitet.

6.5 Dilemmaer ved et bredt høgskoletilbud for NAV – forholdet til rekruttering av studenter

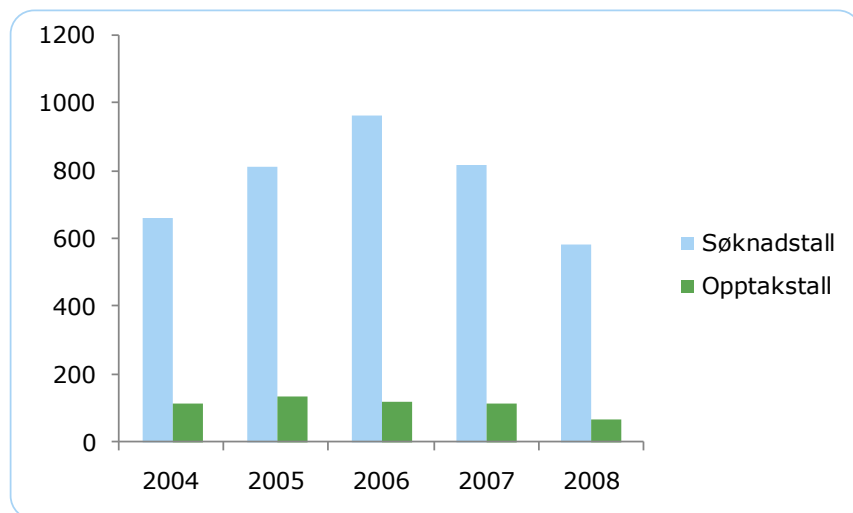
På bakgrunn av synspunktene referert til foran kan det være grunn til å stille spørsmål om det er behov for både sosionomstudiet og velferdsstudiene. Innholdsmessig fanger både velferdsstudiene og sosionomstudiene opp mange relevante kompetanseområder når det gjelder arbeid i NAV. Sosionomene vil være særlig godt rustet til de relasjonelle oppgavene knyttet til arbeid i NAV-kontorene, mens velferdsviterne vil ha en god oversikt over NAVs ansvarsområder, og være bedre rustet enn sosionomene i forhold til de juridiske og arbeidslivsrettede kompetanseområdene. Rent innholdsmessig kan det dermed argumenteres for at velferdsstudiene kan forsvares som et eget studium. På den annen side kan det argumenteres med at en sammenslåing av disse to utdanningene kan gi et utdanningstilbud som vil være bortimot heldekkende sett i forhold til oppgaveløsning og kompetansebehov i NAV. En felles grunnutdanning som dekker mer eller mindre hele kompetansebehovet i NAV vil også kunne ivareta den grunnleggende ideen med NAV om en koordinert forvaltning og et felles statlig-kommunalt integrert NAV-kontor.

Selv om en heldekkende utdanning kan virke besnærende, spesielt i et arbeidsgiverperspektiv, reiser den en rekke problemer. Dersom sentrale deler av de to studiene skal ivaretas i en felles utdanning innenfor et treårig utdanningsløp (bachelorgrad) kan den trolig i enda større grad enn dagens velferdsstudier kritiseres for å være overflatisk. En mer vesentlig innvendig er at en slik utdanning lett kan fremstå som en type etatsutdanning, mer eller mindre skreddersydd til NAV. Av de mange utfordringer som denne type utdanning reiser, er kanskje implikasjonene når det gjelder rekruttering av nye studenter til utdanningen de som veier tyngst. Det er grunn til å anta at det for den enkelte utdanning vil være en avveining mellom hensynet til å imøtekomme og tilpasse undervisningstilbudet til NAVs behov for kompetanse på den ene siden, og hensynet til at utdanningen skal være så vidt "bred" når det gjelder yrkesvalg/-muligheter at den tiltrekker seg tilstrekkelig antall studenter på den andre siden.

Rekrutteringsspørsmålet fremheves av mange informanter som et av de aller vesentligste problemene med velferdsstudiet. Dette gjelder både *omfanget* av søkere, og det faglige *nivået* på de eksisterende søkerne. Tilbakemelding fra en rekke informanter tilknyttet velferdsstudiene er at rekruttering av søkere på et tilfredsstillende faglig nivå har vært en utfordring – i hvert fall når det gjelder primærvitnemålsøkerne.

Figur 6.3 viser tall over søknader og opptak til velferdsstudiene basert på statistikk fra NSDs database om høyere utdanning.⁵⁶

Figur 6.3: Søknadstall og opptakstall, velferdsstudieutdanningen ved HiO + arbeids- og velferdsutdanningen ved UiA, 2004-2008



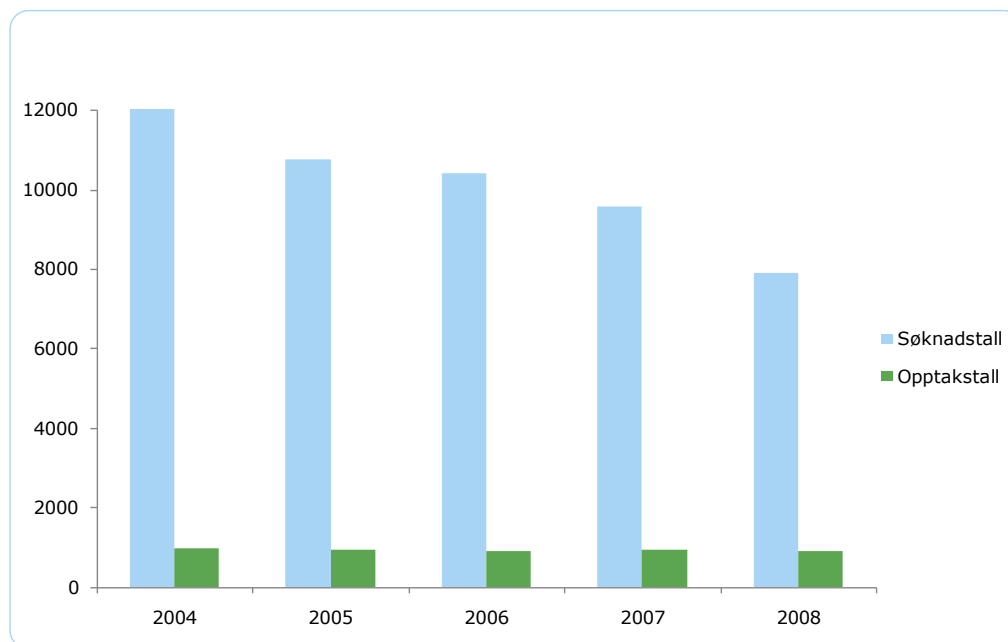
Figuren viser et oppsving i søkere frem til 2006. Antallet søkere til disse studiene har imidlertid sunket siden den tid. Også opptakstallene har gått ned og ligger i 2008 på under 100 studenter samlet ved de to høgskolene.

Utfordringene når det gjelder rekruttering til studiet kan forklares av en rekke faktorer. En del kan trolig forklares med at dette fortsatt er et relativt nytt studium, og dermed ikke like godt kjent og like "trygt" for en søker enn for eksempel sosionomstudiet. I tillegg er det nærliggende å anta, slik en rekke informanter også antyder, at senere tids negative medieomtale av NAV ikke er noen god reklame for velferdsstudiene, i den grad disse forbindes direkte med NAV.

Tilbakemeldingen fra informanter er at det fokuseres i rekrutteringen til velferdsstudiet på å formidle studiets brede relevans. Likevel kan det tenkes at potensielle søkere føler at de ikke får tilstrekkelige valgmuligheter når det gjelder framtidig yrke og heller velger å søke seg til for eksempel sosionomstudiet i stedet. For å gi noen perspektiver er det igjen nærliggende å trekke sammenligninger til sosionomstudiet. Figur 6.4 presenterer henholdsvis søkertallene og opptakstallene til sosionomutdanningen ved samtlige av landets utdanningsinstitusjoner.

⁵⁶ <http://dbh.nsd.uib.no/>

Figur 6.4: Søknadstall og opptakstall, sosionomutdanningen 2004-2008



Slik figur 6.4 viser har også sosionomutdanningen jevnt over et synkende søkertall i senere år, men tallet er fortsatt høyt sett i sammenheng med opptaket – og har et helt annet omfang enn søkertallene til velferdsstudiene. Sammenligner man direkte søknadstallene mellom sosionomstudiet og velferdsstudiet, for eksempel ved HiO, er søkertallet til sosionomstudiet gjennomgående rundt 4-5 ganger høyere enn tallet for velferdsstudiene.

HELSEMOD⁵⁷ fra 2009 viser at det etter all sannsynlighet vil være et overskudd av sosionomer i årene fremover mot 2030. Dette er i utgangspunktet ikke en gunstig situasjon for sosionomprofesjonen som sådan, og kan tenkes å være en del av forklaringen på nedgangen i antallet søkere. Samtidig kan det ses på som en mulighet for NAV i at rekrutteringsgrunnlaget som ligger i sosionomgruppen fremover vil være stort.

Hvilke jobber havner nyutdannede studenter fra velferdsfagene og sosionomstudiet i etter endt utdanning? Dataene som fremkommer i utredningen kan bare i noen grad belyse dette. En begrenset kandidatundersøkelse blant ferdigutdannede velferdsstudenter fra HiO viser i følge en informant at ca. halvparten endte opp i forskjellige deler av NAV, mens den resterende halvparten endte opp i andre offentlige instanser, frivillige organisasjoner, eller annet. Selv om mange gjennom de kvalitative intervjuene fremhever at velferdsstudiene *ikke* er intendert å være rene NAV-utdanninger, og at dette kun er en liten kandidatundersøkelse med en begrenset grad av generaliserbarhet, støtter den likevel opp under inntrykket om en utdanning som har et meget tydelig NAV-fokus. Til sammenligning oppgis det for eksempel i statistikk fra FO at om lag 2000 av medlemmene med sosionombakgrunn for tiden er ansatt i NAV⁵⁸, og at NAV-reformen totalt berører om lag 4000 av organisasjonens totalt 24 000 medlemmer⁵⁹. Dette utgjør betydelig mindre andeler av den totale gruppen enn tilfellet synes å være i forhold til velferdsstudentene. Dette tyder

⁵⁷ HELSEMOD er en fremskriving av behov vs. etterspørsel for ulike typer Helse- og sosialpersonell, gjennomført av SSB. Stølen, Nils Martin & Inger Texmon (2009): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell frem mot år 2030. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2008*. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_helse/rapp_200909/rapp_200909.pdf

⁵⁸ Tallene er tilgjengeliggjort Rambøll av økonomiavdelingen i FO. Det oppgis fra FO et forbehold om at det reelle tallet på sosionomer som jobber i NAV antakeligvis vil være høyere, hovedsakelig som følge av nye sammenslåinger av NAV-kontor som ikke enda har blitt fanget opp i statistikken.

⁵⁹ FO: "NAV-kontorene – ny arbeidshverdag for mange FO-medlemmer". Brosjyre, tilgjengelig på: <http://www.fo.no/getfile.php/Filer/01prosent20FO-sentraltprosent20filer/Notaterprosent20ogprosent20innspill/NAVkontorene.pdf>

på at ferdigutdannede sosionomstudenter i større grad opplever å ha tilgang til et bredere arbeidsmarked enn det ferdigutdannede velferdsstudenter har.

Sett i dette perspektivet er det vanskelig å se at vesentlige tilpasninger av grunnutdanningene i hhv. velferdsstudiene og sosionomstudiene til kompetansebehovet i NAV, ev ved en sammenslåing av disse to utdanningene, vil være noen god strategi.

Før velferdsstudentene vil kunne utgjøre noen betydelig gruppe innad i NAV, vil det måtte skje en betydelig utvidelse av studietilbudet, noe som antakeligvis ikke vil finne sted før søkningen til eksisterende tilbud øker. Nettopp på grunn av sviktende rekruttering til velferdsstudiene har flere høyskoler gitt uttrykk for usikkerhet om det vil være tilstrekkelig søkergrunnlag for å etablere et slikt utdanningstilbud. Heller enn å tilpasse velferdsstudiet enda mer til NAV, synes hovedstrategien fremover for velferdsstudienes del være å rekruttere og synliggjøre studienes relevans til det bredere arbeidsmarkedet.

6.6 Modulbaserte utdanningstilbud gjennom hele utdanningsløpet.

Mulige grep som kan ivareta god rekruttering, styrke fagenes relevans og bidra til kvalitet og spisskompetanse i forvaltningen er påbygning eller spesialisering gjennom ulike moduler som del av en bachelorgrad og videre for hele utdanningsløpet fram mot en mastergrad. Et slikt scenario diskuteres for eksempel i NOVA-rapport 11/02. Forfatterne understreker at et slikt utdanningsløp må balansere mellom å tilby breddekunnskap og mer spesialisert kunnskap. Mer konkret nevnes etablering av obligatoriske innføringsmoduler som innrettes mot å gi breddekunnskap og mer spesialiserte og avanserte moduler senere i studiet. En innføringsmodul kan innrettes slik man har gjort ved UiA, der første studieåret for sosionomutdanningen og for arbeids- og velferdsforvaltningsfaget som nevnt foran er helt identisk. Et slikt felles fundament i utdanningen kan også ivareta behovet for et mer integrert NAV-kontor.

Dette spørsmålet kan også knyttes til valg av organisasjonsmodell for NAV-kontorene. Enten en velger en såkalt generalistmodell eller en spesialistmodell, vil en ha behov for personell som har kunnskap på en rekke områder, men modellvalget kan gi føringer for den ønskede innretningen av utdanningstilbudet. NAV-kontor som er organisert etter en generalistmodell, eller små kontorer med få ansatte, vil særlig kunne dra nytte av utdanningstilbud som gir breddekunnskap.

En videre utbygging av lengre utdanningsløp vil også imøtekomme behovet for mer kompetanse innad i NAV på masternivå, slik det fremgår av spørreundersøkelsen der mellom 40 og 50 prosent av NAV-lederne og kompetansekoordinatorerne fremhever rekruttering av personell med høyere grad fra universitet/høyskole som en viktig strategi fremover, jfr. diskusjonen i kapittel 5. Gode muligheter for å fortsette på masternivå vil kunne bidra både til å heve kompetansen på fagområdet samt bidra til å gjøre utdanningstilbudet mer attraktivt.

6.7 Forholdet mellom teori og praksis i utdanningene

Et prinsipielt og viktig spørsmål er hvor ferdig kvalifisert uteksaminerte kandidater kan forventes å være. Betegnelsen "halvfabrikata" brukes i noen sammenhenger med henvisning til personer som har fullført høyere utdanning, men hvor det antydes at disse ikke er tilstrekkelig kvalifiserte til å utøve yrket sitt.⁶⁰ Diskusjonen er særlig relevant når det gjelder profesjonsutdanningene, som i prinsippet skal kvalifisere til bestemte yrker i større grad enn det som er tilfelle for universitetsutdanningene.

Gjennomgangen av innholdet i de ulike studiene synliggjør at uteksaminerte kandidater fra de ulike utdanningene i varierende grad vil være "halvfabrikata" når det gjelder arbeid i NAV. Hvor mye ferdigheter og praksis knyttet til en spesifikk yrkesutøvelse som skal legges inn i en utdanning, må også ses i sammenheng med spørsmålet om hvordan balansen skal være mellom teori og praktiske ferdigheter i utdanningen.

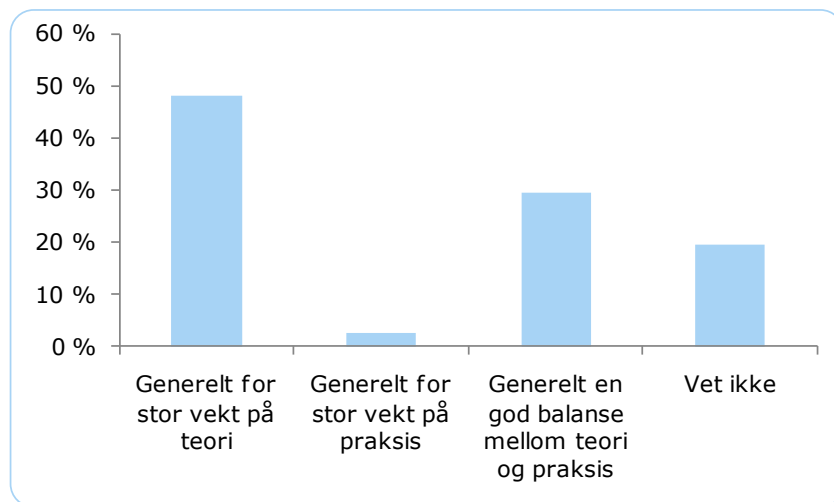
I ett av spørsmålene fra spørreundersøkelsen er NAV-lederne bedt om å ta stilling til hvorvidt de mener det er tilstrekkelig balanse mellom teori og praksis i den kompetansen som nyutdannede kandidater tilføres gjennom utdanning på universitets- og høyskolenivå.

⁶⁰ Se for eksempel Fauske, Halvor, Pär Nygren & Finn Skårderud (2006): *Utakter – om helse- og sosialfaglig kompetanse i utdanning og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademiske. Omtalt i "Profesjonsutdanninger som halvfabrikata". Tilgjengelig på: <http://www.forskning.no/artikler/2006/september/1157356413.46>

Med praksis menes her de elementene ved undervisningen som knytter seg direkte til den praktiske hverdagen studentene vil møte når de kommer ut i arbeidslivet, eller elementer ved utdanningene som gir konkret kompetanse knyttet til utøvelsen av spesifikke roller eller til oppgaveløsningen.

NAV-kontorledernes vurderinger av forholdet mellom teori og praksis i ulike utdanninger på bakgrunn av egen rekrutteringserfaring fremgår i figur 6.2.

Figur 6.2: Når det gjelder rekruttering av personell med fullført utdanning (lavere eller høyere grad) på universitets- og høgskolenivå: opplever du at det jevnt over er en tilstrekkelig balanse mellom teori og praksis i deres kompetanse? – ledere ved NAV-kontor



Som figur 6.2 viser, er en betydelig andel av respondentene kritiske til vektleggingen mellom teori og praksis i dagens utdanningstilbud.

Ca. 50 prosent av ledere ved NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen mener at det generelt legges for stor vekt på teori, mens svært få oppgir at det er "for mye praksis". Ca. 1/3 svarer at det er en "god balanse mellom teori og praksis". Det samme resultatet fremkommer fra lederne av forvaltningsenhetene som har besvart undersøkelsen. Ca. 20 prosent fra begge respondentgrupper oppgir at de ikke vet – noe som kan tyde på at de har lite kjennskap til innholdet i de aktuelle utdanningene. Det kan stilles spørsmål ved hvor stor betydning disse funnene skal tillegges. Spørsmålet gjelder høyere utdanning under ett, og i undersøkelsen er det ikke skilt mellom hhv. universitets- og høgskoleutdanninger. Det er mulig at svarfordelingen ville vært annerledes, hvis en hadde tatt de to utdanningskategoriene hver for seg. Videre er spørsmålet i undersøkelsen i utgangspunktet bredt formulert, noe som sies å redusere svarenes nytteverdi. I tillegg kan det som nevnt foran reises spørsmål om de to ledergruppene har særlig god kjennskap til de ulike utdanningene. Det kan også argumenteres med at spørsmålsstillingen konstruerer et unaturlig motsetningsforhold mellom "teori" og "praksis" – to begreper som gjerne fremheves som komplementære – og at dette reflekteres i svarene.

Funn fra undersøkelsen tyder likevel på at respondentene opplever at det legges for liten vekt på praksis i utdanningene. Dette er en diskusjon som i seg selv er viktig, uavhengig av respondentenes vurderinger, og betydningen av et teoretisk fokus i høyere utdanning, herunder profesjonsutdanninger, skal ikke undervurderes. Som blant annet St.meldingen *Utdanningslinja*⁶¹ fremhever, er det [i Norge] en tendens til hyppigere jobbskifter og en konsekvens av dette at "studieløp beregnet for unge førstegangstudenter må ofte være brede gradsutdanninger som gir studentene grunnleggende kunnskaper, evne til å bruke den og god omstillingsevne." Slike grunnleggende kunnskaper og evne til omstilling fordrer en (til dels) teoretisk tilnærming i utdanningsløpene.

⁶¹ St.meld.44 (2008-2009): *Utdanningslinja*. s.76. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-44-2008-2009.html?id=565231>

Samtidig fremhever St.meldingen behovet for utdanningers relevans til fremtidig arbeidsliv. Funn fra spørreundersøkelsen kan tolkes som en indikasjon på manglende *praksisnærhet* i utdanningene – det vil si at undervisningen, forskningen og teoriene som studentene presenteres for, av mange ikke oppleves som relevant for den praktiske hverdagen studentene møter i arbeidslivet. Dette inntrykket understøttes også av tidligere forskning og utredninger. Erkjennelsen av at teori og praksis må knyttes tettere sammen ligger blant annet til grunn for HUSK-forsøket og andre innsatser som har til hensikt å styrke utdanningenes relevans til arbeidslivet.

Funn fra spørreundersøkelsen kan tyde på et ønske om å styrke praksisnærheten i en del av de mest relevante utdanningene, for å sikre at studenter etter endt utdanning i større grad kjenner til og forstår hvordan de kan bruke kunnskapen de har ervervet seg i arbeid på for eksempel et NAV-kontor. Dette trenger ikke innebære at studenter er utlært når det gjelder å skulle løse en mengde praktiske oppgaver i NAV, men heller at studentene i løpet av utdanningene tilegner seg teoretisk innsikt som er fundert i og anvendbar i den praktiske arbeidshverdagen.

NAV-ledernes vurdering av at det er stor grad av teoretisk fokus i utdanningstilbudet understøttes til en viss grad av funn fra de kvalitative intervjuene. En typisk innvending er at høyskolene svikter på det praktiske, og studenter mangler konkret erfaring fra å arbeide med brukere og *“utdannes til å svare på spørsmål som ingen lurer på!”*, for å sitere en av informantene. Dette er selvsagt en spissformulering, men det er en hyppig forekommende tilbakemelding – også fra informanter fra utdanningssektoren – at det ønskes større grad av praksisnærhet. Informantenes etterlysning av mer vekt på *“praksisnærhet”* rettes også mot sosionomutdanningen, som er blant de mer praksisorienterte utdanningstilbudene innen høyere utdanning.

Praksisfeltets plass i utdanningen har også en side til det prinsipielle spørsmålet om hvor mye saksspesifikke ferdigheter det er rimelig å anta at grunnutdanningene skal bidra med, og hvor mye av dette som ev bør ivaretas gjennom særskilte videreutdanningstilbud, eller ivaretas av NAV selv gjennom intern opplæring. Arbeidsgiver vil alltid ha et selvstendig ansvar for å lære opp nyansatte og dette gjelder også for NAV. Arbeidsdelingen mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidsgiver vil imidlertid ofte være uklar. I avsnitt 6.8 omtales kort videreutdanning som én mulig løsning på deler av forvaltningens kompetansebehov.

Det finnes en rekke ulike måter å ivareta praksisnærhet i utdanningene, uten at det trenger å innebære betydelige justeringer i utdanningens innhold. Eksempler på grep nevnt av flere av informantene og som kan styrke praksisnærhet i utdanningene kan for eksempel være

- bruk av praksisperioder i utdanningen
- bruk av praksiseksempler i selve undervisningen, og å engasjere gjesteforelesere fra praksisfeltet som deler erfaringer osv.
- en mer praksisnær utdanning gjennom en tettere kobling mellom forskning, utdanning og praksis.
-
- Disse tiltakene omtales kort i avsnittet under.

Praksisperioder i utdanningene

Praksisperioder er i utgangspunktet kun relevant for noen særskilte utdanninger, fortrinnsvis profesjonsutdanningene. De fleste profesjonsutdanningene som antas å kvalifisere til arbeid i NAV inneholder en praksisperiode på et eller flere tidspunkter i opplæringsløpet. Dette gjelder for eksempel sosionomstudiet, barnevernspedagogutdanningen og en del av de helsefaglige utdanningene. Bachelorgrad i administrasjon og ledelse kan også inneholde en praksisperiode – ved HiO er denne på 10 uker – og i tillegg er det praksisperioder i ulike pedagogiske utdanninger. Velferdsstudiet ved HiO har en praksisperiode på 9 uker. Til sammenligning har sosionomstudiet en praksisperiode på 22-24 uker. Arbeids- og velferdsforvaltningsstudiet ved UiA har ikke praksisperiode.

Praksisperiodene synes å være organisert ulikt fra sted til sted. I sosionomstudiet deles ofte praksisperioden opp i flere ulike perioder. Praksisperioden knyttes til forberedende kurs i forkant,

og ofte evaluerende møter i etterkant, og det stilles gjerne krav til oppmøte og dokumentasjon av erfaringer. Veiledning ivaretas som regel gjennom oppfølging fra en praksisveileder på praksisstedet.

Fordeler ved en praksisperiode ligger både i det innblikk som studenter får i en konkret, praktisk arbeidshverdag, samt i anledningen til å koble teori og praksis. Praksisopphold kan også være viktige arenaer for utvikling av ferdigheter og holdninger, særlig ferdigheter og holdninger knyttet til selve kontakten med brukere, eller andre kompetanseområder som omhandler elementer av en mer praktisk art. Praksisperioder kan således gi avkastning både når det gjelder konkret, praktisk kunnskap, og når det gjelder mer overordnede kompetanseområder.

Verdien av et praksisopphold vil imidlertid avhenge av grad av oppfølging som studenten får mens vedkommende er ute i praksis og i etterkant av praksisoppholdet. Praksisordninger kan fort bli vanskelige å få til, og kan være ressurskrevende. En særlig utfordring kan knyttes til det å finne *relevante* praksisplasser. I tillegg er det en utfordring å tilrettelegge for at ressurser avsettes til selve veiledningsfunksjonen. Dersom det ikke avsettes tilstrekkelig med veiledningsressurser kan et praksisopphold gi lite utbytte for både student og arbeidsplass.

Kapittel 7 belyser hvordan samarbeidet mellom NAV og utdanningsinstitusjonene vurderes når det gjelder praksisperioder i ulike utdanninger. I løpet av utredningen har det fremkommet både positive eksempler på samarbeid mellom NAV og utdanningsinstitusjoner når det gjelder praksis, men også eksempler på at et slikt samarbeid har vært vanskelig å etablere. Funn i utredningen tyder på at dette er et område som det kan være hensiktsmessig å sette et ytterligere fokus på i tiden fremover.

Bruk av eksempler fra praksisfeltet i undervisningen

Å benytte erfaringer og eksempler fra praksisfeltet i undervisningen kan bidra til å gjøre utdanningen mer relevant for yrkesrollen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom bruk av gjesteforelesere fra NAV som innslag i undervisningen. Alternativt kan det gjøres gjennom økt bruk av pensum som eksplisitt omhandler NAV.

Datamaterialet gir ikke grunnlag for vurderinger av hvorvidt bruk av relevante praksiseksempler i undervisningen foregår. Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er imidlertid at det er et betydelig potensial for å styrke praksisnærheten på denne måten. Dette gjelder flertallet av utdanningene som er omtalt i dette kapitlet.

Forskningsbasert utdanning og praksis

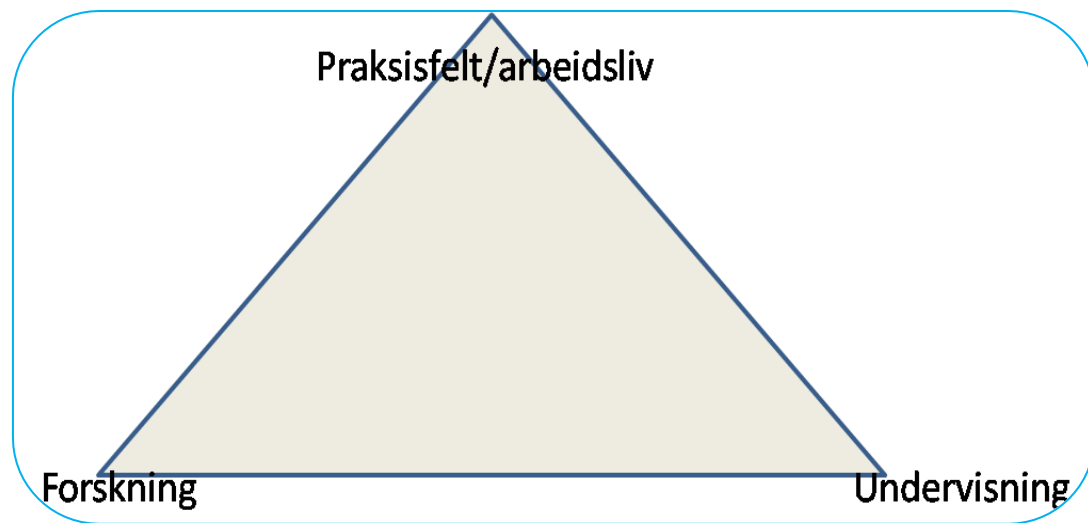
En måte å styrke utdanningenes praksisnærhet på, er som nevnt gjennom en tettere kobling mellom forskning, utdanning og praksis. Et krav som har fått stadig større gjennomslag er at praksis må være forsknings-/kunnskapsbasert, noe som innebærer også at undervisningen som gis må være basert på forskning og den kunnskapen som forskningen genererer. Universitets- og høyskoleloven⁶² påpeker at all undervisning skal være forskningsbasert, noe som også fremheves i St.meld.nr.30 (2008-2009) *Klima for forskning*.⁶³ I tillegg innebærer kvalitetsreformens vekt på livslang læring at det også stilles krav til arbeidslivet som lærende organisasjoner. NOVA-rapport 11/02, som omhandler kompetanse- og utdanningsbehov innenfor de tidligere trygde- og arbeidsmarkedsetaten, diskuterer hvordan forskningsbasert undervisning må basere seg på et samarbeid mellom praksisfelt, forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Forholdet mellom disse illustreres i figur 6.6⁶⁴:

⁶² <http://www.lovddata.no/all/hl-20050401-015.html>

⁶³ St.meld.nr.30 (2008-2009): *Klima for forskning*, s.10.

⁶⁴ NOVA-rapport 11/02, s.78

Figur 6.6: Sentrale aktører i samarbeidet rundt forskningsbasert undervisning



I rapporten påpekes ikke bare behov for konkret kunnskap om ulike fagområder, men også at "saksbehandlere i etaten(e) (bør) settes i stand til å gjøre bruk av forskning i sitt arbeide. Det krever en viss opplæring i samfunnsvitenskapelig metode og vitenskapsteori. For å motvirke en mekanisk bruk og fortolking av de regler saksbehandlerne er satt til å forvalte, bør studentene også gis en innføring i juridisk metode"⁶⁵.

St.meld. nr.30 (2008-2009) fremhever at "en del av de kortere profesjonsutdanningene [fortsatt har] utfordringer når det gjelder koblingen mellom utdanning, praksis og FoU."⁶⁶ Utfordringen er således å jobbe mot mer forsknings- eller kunnskapsbasert praksis på den ene siden, og på den andre siden jobbe mot mer praksisnær forskning – forskning som direkte omhandler praksisfeltet. Å jobbe mot dette krever både et fokus på forskningssiden, ved utdanningsinstitusjoner, og i praksisfeltet. Ikke minst kreves et godt samarbeidsklima mellom disse instansene. Videre må det stimuleres økonomisk til at slik forskningsvirksomhet forekommer.

Det er flere fordeler med å fokusere på praksisnær forskning. Det vil på sikt føre til at kunnskapen tilegnet gjennom denne forskningen kan innarbeides i grunnutdanningene. Ny innsikt generert gjennom forskningsvirksomheten kan komme NAV selv til gode ved at praksis kan etableres og utvikles på mer sikker kunnskap, bl.a. om hva som fungerer og ikke fungerer. I tillegg vil man ved å inkludere studenter i forskningsarbeidet få ferdigutdannet personell med inngående kjennskap til og forståelse for praksisfeltet og som kan rekrutteres inn i NAV. Relevant forskningsaktivitet knyttet til praksisfeltet foregår i dag på en rekke steder, bl.a. i regi av HUSK. Prosjektet, som omfatter fire prosjekter og i utgangspunktet skal vare frem til 2011, hadde utgangspunkt i en erkjennelse av et behov for et økt innslag av praksisnær forskning på dette feltet. HUSK har primært hatt fokus på de delene av NAV som tidligere inngikk i den kommunale sosialtjenesten. Tilbakemeldinger fra de kvalitative intervjuene er at HUSK med fordel kunne hatt fokus mer på hele NAV som organisasjon. Annen praksisnær forskning ikke tilknyttet HUSK forekommer, men er relativt spredt. En del forskning som direkte relaterer seg til NAV gjøres ellers i regi av forskningsinstitutter, universitets- og høgskolemiljøer for eksempel den pågående evalueringen av NAV-reformen. Det foregår ellers en del forskning særlig i tilknytning til helse- og sosialfag ved ulike høgskoler og universiteter. Blant disse kan nevnes forskningsprosjekter som knytter sosialfaglige temaer til etableringen av lokale NAV-kontorer⁶⁷. Mye forskning på arbeids- og velferdssektoren skjer gjennom programfinansieringen i regi av NFR, Selv om det helt klart forekommer mye relevant forskningsaktivitet, blir det i løpet av utredningen gjentatte ganger fremhevet at særlig praksisnær forskning er et område som det er behov for å styrke. For å sikre at innholdet i

⁶⁵ Ibid., s. 73

⁶⁶ St.meld.nr.30 (2008-2009): *Klima for forskning*.

⁶⁷ Se for eksempel Innjord, Kirsten & Wenche Kjæmpenes (2008): *NAV-reformen: Verdier på spill? Om forholdet mellom rettighets- behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV-kontor*. Høgskolen i Finnmark.

ulike relevante grunnutdanninger knyttes til problemstillinger av høy relevans til NAVs praktiske hverdag, er dette er noe som man med fordel kan settes et større fokus på.

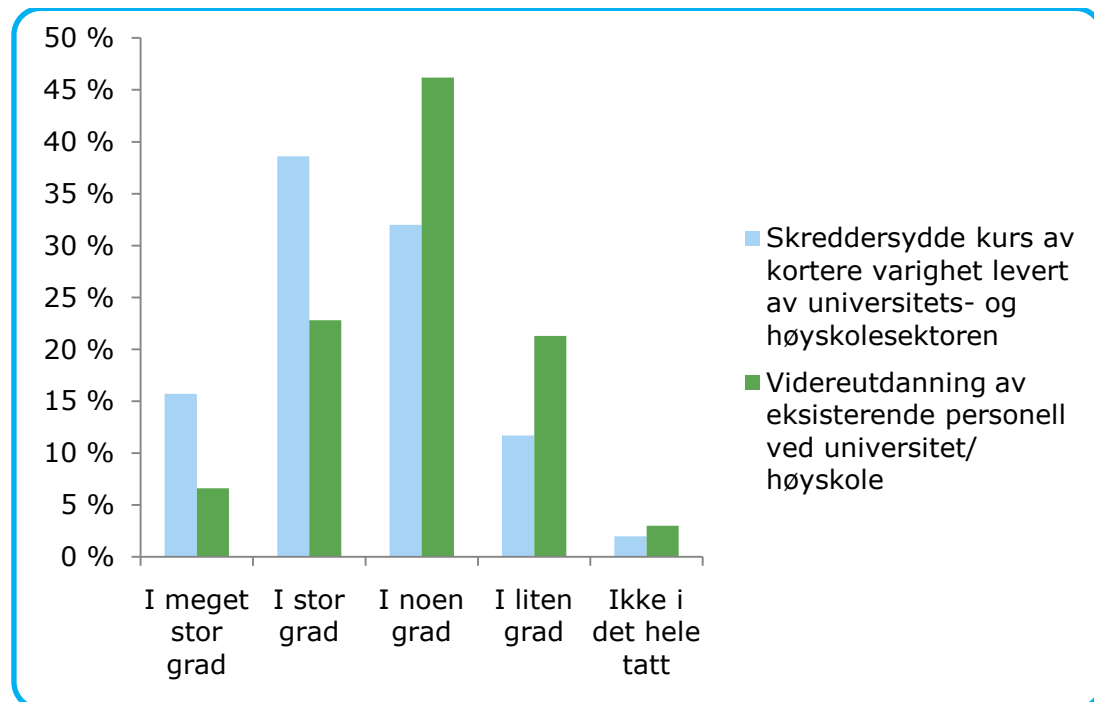
6.8 Videreutdanning

De foregående avsnitt i dette kapitlet har i hovedsak tatt for seg grunnutdanningene, og behovet for eventuelle justeringer i disse. Funn fra spørreundersøkelsen og kvalitative intervjuer viser at det gjennomgående er enighet om at det er viktig å rekruttere personell med høyere utdanning i tiden fremover.

I mandatet for denne utredningen er det også bedt om en vurdering av behovet for videreutdanning og hvilke tilbud som gis på dette området. Flere av informantene har således påpekt at videreutdanning kan være en viktig strategi for å redusere gapet mellom faktisk og ønsket kompetanse i NAV. Dette vil i første rekke ha som siktemål å heve kompetansen blant allerede ansatte i NAV som kan ha behov for å styrke sin tidligere spesialiserte kompetanse på noen områder, eller for å utvikle ny kompetanse. Som det fremgår av vedlegg 1 eksisterer det relativt mange videreutdanninger med relevans for arbeid i NAV. Disse omhandler alt fra rusproblematikk, psykiske lidelser og flerkulturell forståelse til økonomi og saksbehandling. Tilbakemeldingen fra informanter, og da særlig fra informanter fra utdanningssektoren, er at gode tilbud ofte er av midlertidig karakter og at de i begrenset grad spres til andre deler av landet. Mange videreutdanninger tilbys bare for et par semestre av gangen for så å forsvinne. Finansiering trekkes frem som en hovedårsak til dette. I tråd med dette er tilbakemeldingen fra en rekke informanter at videreutdanningstilbudet med fordel kunne styrkes. For eksempel ytres det ønsker om videreutdanningsmoduler innen samhandlings-/veiledningskompetanse, juss og forvaltning.

For å belyse hvordan NAV-lederne vurderer videreutdanning, er de i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til ulike mulige fremtidige strategier for kompetanseheving. I figur 6.5 sammenlignes NAV-kontorledernes synspunkter på henholdsvis videreutdanning og skreddersydde kurs av kortere varighet. Med videreutdanning refereres det her til studiepoenggivende kurs, som oftest vil gå over ett eller flere semestre. Skreddersydde kurs kan omfatte kurs av varighet ned til et par dager, som ikke er formelt kompetansegivende.

Figur 6.5: "I hvor stor grad mener du at følgende strategier bør være sentrale i NAVs kompetansehevingsarbeid?" – ledere ved NAV-kontor



Som det fremgår av figur 6.5 ønsker NAV-kontorlederne i større grad skreddersydde kurs av kortere varighet fremfor lengre videreutdanningsløp. Forvaltningsenhetslederne og kompetansekordinatorerne deler denne oppfatningen. Sett på bakgrunn av at flere av informantene understreker behovet for videreutdanningstilbud, kan NAV-ledernes og kompetansekordinatorernes vektlegging av kortvarige kurs virke overraskende.

En mulig tolkning er at sammenligningen reflekterer en diskusjon om hvorvidt kompetansehevingsarbeidet i NAV bør foregå eksternt eller internt i etaten. I lys av denne tolkningen kan den relativt sett høyere etterspørselen etter korte kurs indikere at NAV-kontorlederne mener at det fremtidige kompetansehevingsarbeidet bør foregå internt i NAV og at universitets- og høyskolesektoren evt. kan bidra i utformingen av kurs som kan inngå i det interne kompetansehevingsarbeidet.

En annen tolkning er at vektleggingen av kortere, mer skreddersydde løsninger reflekterer praktiske hensyn. Ønsket om kurs av kortere varighet synes å være sammenfallende med tilbakemeldinger fra en rekke informanter fra NAV i de kvalitative intervjuene. Mens nytteverdien og relevansen av en rekke av videreutdanningstilbudene oppleves som potensielt stor, fremkommer at det rett og slett ikke er mulig å gjennomføre denne type utdanningsopplegg innenfor de tids- og ressursmessige rammene NAV må forholde seg til.

Ressursspørsmålet er spesielt viktig når det gjelder videreutdanning, i og med at videreutdanningstilbudet i større grad enn grunnutdanningstilbudet styres av behov og etterspørsel på arbeidsplassen. I tillegg er videreutdanning i større grad enn grunnutdanning avhengig av finansiering fra ulike kilder. I dette ligger både muligheter og utfordringer. Mulighetene ligger i at NAV har anledning til å stimulere til videreutdanningstilbud som er skreddersydd til spesifikke behov. Begrensningen ligger i at videreutdanningstilbudet fordrer en viss betalingsvilje fra NAVs side.

Innhold og kvalitet i mange av de eksisterende videreutdanningstilbudene får imidlertid en positiv vurdering av de fleste informantene. Dersom forholdene legges til rette kan videreutdanning derfor være en potensielt viktig strategi. Temaet videreutdanning belyses nærmere i kapittel 7 i forbindelse med drøftingen av samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren og mulige strategier for å fremme dette samarbeidet.

6.9 Hovedkonklusjoner

Dette kapittelet belyser eksisterende tilbud i universitets- og høyskolesektoren opp mot arbeids- og velferdsforvaltningens identifiserte kompetansebehov, slik det fremkommer i utredningen. En gjennomgang av innholdet i de antatt mest relevante utdanningstilbudene, synliggjør at utdanningstilbudet samlet sett dekker sentrale kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig er det noen områder, som IKT og arbeidslivskunnskap, som i relativt liten grad dekkes av eksisterende utdanningstilbud. På tross av at det er stor enighet om at høyere utdanning er viktig for å kunne arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen, er vurderingen blant et flertall av respondentene fra NAV at det samlede utdanningstilbudet kun "i noen grad" fanger opp de kompetanseområdene som har stor betydning for arbeids- og velferdsforvaltningen. Indikasjoner fra datamaterialet er at noen av de kritiske vurderingene til dagens utdanningstilbud kan tilskrives en oppfatning av manglende *praksisnærhet* i mange av disse utdanningene. Hensiktsmessige strategier for å imøtekomme dette er gjennom praksisperioder som del av utdanningstilbudet, bruk av pensum som relaterer seg direkte til NAVs praksis eller gjesteforelesere fra NAV, samt gjennom en styrking av koblingen mellom forskning, undervisning, og praksisfeltet.

En gjennomgang av innholdet i ulike studier indikerer at særlig sosionomstudiet og velferdsstudiet dekker relevante kompetanseområder i NAV. Et viktig tema i dette kapitlet har derfor vært en nærmere vurdering av disse to studiene.

Funn i utredningen tyder på at innholdet i velferdsstudiet ansees som svært relevant for å imøtekomme NAVs kompetansebehov. En vesentlig utfordring er imidlertid rekrutteringen til studiet. Svarene i spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene viser at det er stor interesse for dette utdanningstilbudet fra arbeids- og velferdsforvaltningens side, mens høyskoler som *ikke* tilbyr velferdsstudiene synes å være usikre på dette fagets relevans og nytteverdi utover det sosionomstudiene allerede tilbyr. En utfordring er dermed å gjøre velferdsstudiet mer attraktivt for potensielle søkere – for eksempel ved å tilby muligheter for spesialisering gjennom modulbasert undervisning, videreutdanningsmuligheter, eller muligheter for påbygging på masternivå.

Når det gjelder sosionomstudiet fremkommer det i utredningen en rekke forslag til justeringer i studiet som kan gjøre det enda mer relevant for arbeid i NAV. Her er det særlig økt fokus på juss, arbeidslivskunnskap og kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningen rolle som etterlyses. Utover justeringer av selve innholdet i studiet, fremkommer det at den største utfordringen når det gjelder forholdet mellom sosionomstudiet og NAV ligger i forskjeller i *holdninger til og oppfatninger av hverandre*. For å imøtegå denne utfordringen foreslås det for eksempel å inndra gjesteforelesere fra NAV, inkludere litteratur og forskning om NAV i pensum, samt utvide samarbeidet om praksisplasser/praksisperioder i studiet. Dette er tiltak som belyses nærmere i kapittel 7.

Når det gjelder øvrige utdanninger som for eksempel samfunnsvitenskapelige, økonomiske og pedagogiske utdanninger, er tilbakemeldingen fra informantene at disse produserer studenter med god overordnet forståelse, solide analytiske ferdigheter og god evne til å tilegne seg ny kunnskap. Sett under ett har imidlertid disse gruppene lite spesifikk kunnskap som kvalifiserer til arbeid i NAV-kontor og forvaltningsenheter, noe som kan dekkes for eksempel ved internopplæring ved ansettelse.

Et krav som har fått stadig større gjennomslag er at praksis må være forsknings-/kunnskapsbasert, noe som innebærer også at undervisningen som gis må være basert på forskning og den kunnskapen som forskningen genererer. Universitets- og høyskoleloven⁶⁸ påpeker at all undervisning skal være forskningsbasert, noe som også fremheves i St.meld.nr.30 (2008-2009) *Klima for forskning*.⁶⁹ En oppfyllelse av dette kravet fordrer samarbeid mellom praksisfelt, forskning og undervisning. Når det gjelder praksisnær forskning med relevans for arbeids- og velferdsforvaltningen foregår denne i dag på en rekke steder, blant annet i regi av HUSK. I tillegg foregår det en del forskning i regi av NFR, forskningsinstitutter og tilstøtende institusjoner, for

⁶⁸ <http://www.lovdatab.no/all/hl-20050401-015.html>

⁶⁹ St.meld.nr.30 (2008-2009): *Klima for forskning*. S.10.

eksempel med den pågående evalueringen av NAV-reformen, samt lokale forskningsprosjekter som belyser etablering av NAV-kontorer utfra ulike perspektiver.

Når det gjelder videreutdanning fremkommer det at det finnes mange gode tilbud. En utfordring er ofte finansiering og å opprettholde gode videreutdanningstilbud over tid, eller å spre disse til andre læresteder. Enkelte informanter fremhever at det muligens er innen videreutdanning man har de beste rammebetingelsene for å kunne tilpasse tilbudet til etterspørselen, samt sikre at studenter med god grunnutdanning kan rustes til arbeid i NAV-kontor eller forvaltningsenheter. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra informanter i NAV er allikevel at videreutdanninger også må tilpasses *praktisk* sett, slik at det er mulig å kombinere studier og jobb. Av hensyn til ressursituasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen vurderes formell kompetansegivende videreutdanning som en mindre sentral fremtidig strategi for kompetanseheving. I stedet fremheves det at kortere, skreddersydde kurs vil være egnet.

Et gjennomgående inntrykk fra de kvalitative intervjuene er at kompetansebehovet, jfr. det som fremkommer i kapittel 5, varierer mellom kontorene. Det er derfor viktig at bredden i behovene fra NAV-kontorene fanges opp og formidles til utdanningsinstitusjonene.

Kapittel 7 belyser hvordan denne formidlingen kan foregå i praksis og hvordan det kan arbeides for å fremme et tettere samarbeid mellom forskning, utdanning og arbeidsliv/praksisfelt.

7. MULIGE SAMARBEIDSMODELLER SOM KAN IVARETA KOMPETANSEBEHOVET

Mens kapittel 5 og 6 redegjør for kompetansebehovet i NAV-kontorer og forvaltningsenheter og hvorvidt eksisterende utdanningstilbud kan ivareta det identifiserte kompetansebehovet, belyser dette kapittelet mulige fremtidige samarbeidsformer mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren som kan møte noen av de kompetanseutfordringene NAV står overfor og slik sett bidra til en styrket arbeids- og velferdsforvaltning. En sentral observasjon er at høyere utdanning gjennomgående ses på som en nødvendig forutsetning for å kunne arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det fremkommer også at eksisterende utdanningstilbud til en viss grad bidrar til å bygge den fagkompetansen NAV har bruk for, men at det er rom for forbedringer – både når det gjelder innhold og form på studiene, og når det gjelder integrering av praksisfeltet i forskningen og som en del av studiene.

Innledningsvis er det selvsagt viktig å presisere at det ikke er rimelig å vente at alle kompetanseutfordringene som arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor kan løses ved hjelp av utdanningssystemet alene. Mange av tilbakemeldingene i utredningen tilsier at ulike rammebetingelser eller interne virkemidler/opplæringstilbud er vel så viktig som innholdet i utdanningstilbudet. Økt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren kan bidra til et bedre rekrutteringsgrunnlag for NAV-kontorer og forvaltningsenhetene, selv om forhold som faglige utfordringer og gode betingelser trolig vil være vel så viktige i rekrutteringsøyemed. Et styrket samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningssektoren representerer også en ønsket utvikling sett fra myndighetenes side. Blant annet fremhever St.meld. nr. 44 (2008-2009) at *"tett og langsiktig samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv er nødvendig for å sikre ... relevans og for å oppnå viktige kompetansepolitiske målsettinger."*⁷⁰

Ambisjonen er ikke at samarbeid skal bidra til at utdanningssektoren leverer skreddersydde løsninger til arbeids- og velferdsforvaltningen. Det eksisterer mange utdanningstilbud som ivaretar deler av arbeids- og velferdsforvaltningens behov. Utgangspunktet er at samarbeid vil kunne bidra til bedre forståelse i utdanningssektoren om hva NAV har behov for av fagkunnskap og kompetanse, og en bedre forståelse i NAV av hva utdanningssektoren kan levere. Gjennom samarbeid kan det skapes hensiktsmessige arenaer for å drøfte felles utfordringer og mulig tiltak som kan bidra til å styrke kompetansen i NAV. Som det fremgår av kapittel 6 er det et potensial for å styrke ulike utdanninger slik at de i større grad kan kvalifisere for arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen, både når det gjelder innhold i og øvrig utforming av studiene og generelt gjennom økt tilnærming mellom de to sektorene. Dette kan for eksempel gjøres ved endringer i og videreutvikling av eksisterende utdanninger, i utvikling av nye videreutdanningsmoduler som fanger opp sentrale og etterspurte kompetanseområder. Andre justeringer kan dreie seg om å tilrettelegge for en bedre utnyttelse av eksisterende og utvikling av nye praksisordninger/tiltak i ulike fag. Målet for samarbeidet vil således være å legge til rette for at slike justeringer kan finne sted. Gitt målsettingene for arbeids- og velferdspolitikken og for arbeids- og velferdsforvaltningen spesielt, bør et styrket samarbeid mellom sektorene stå sentralt i tiden fremover.

7.1 Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv: et teoretisk rammeverk

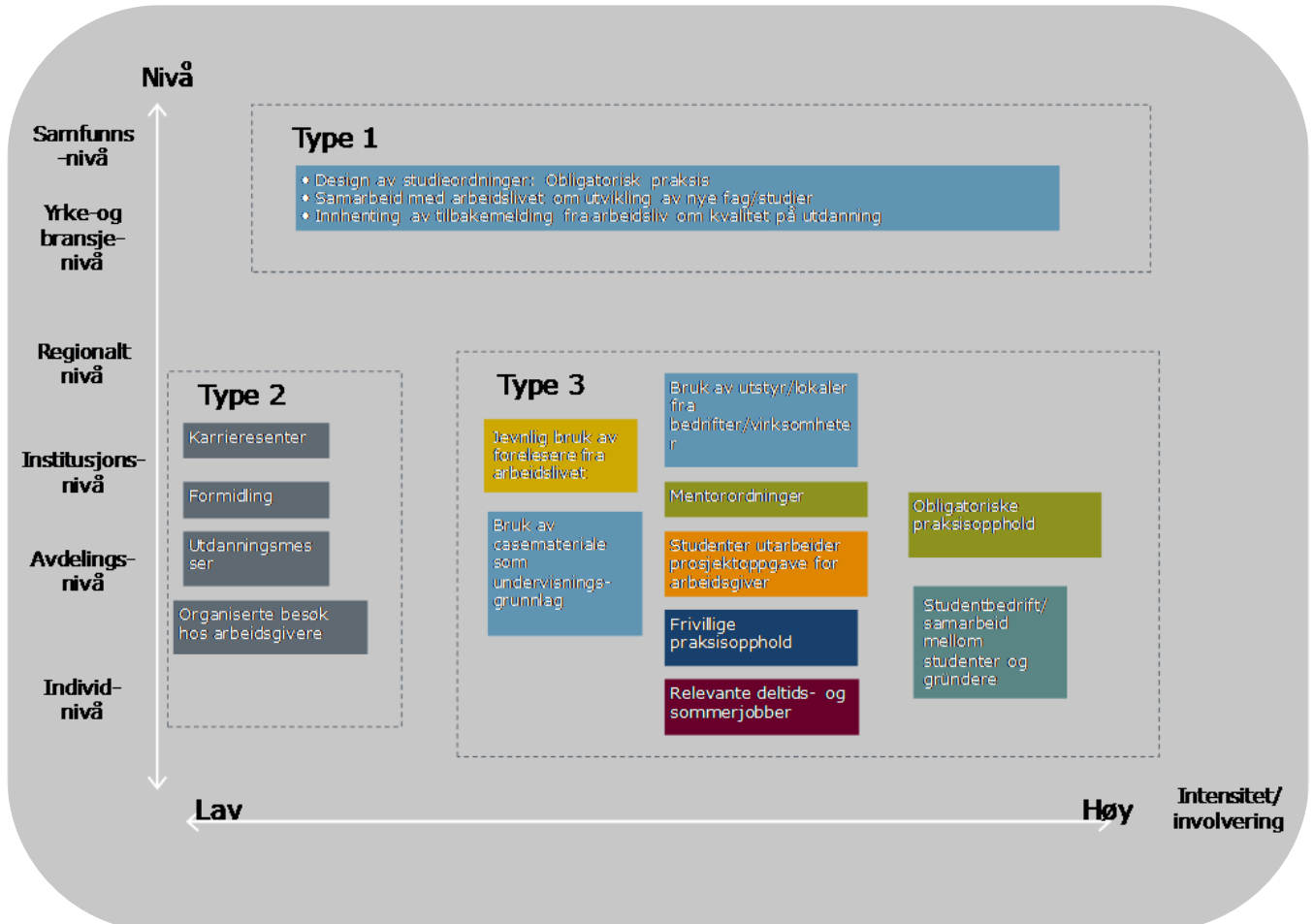
I 2007 gjennomførte Rambøll et utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv på oppdrag fra KD.⁷¹ Som et ledd i denne utredningen ble det utviklet en typologi over ulike typer av samarbeidsaktiviteter. Klassifiseringen av potensielt relevante samarbeidsmodeller var en viktig del av bakgrunnsforståelsen i dette oppdraget. Typologien presenteres kort her, siden den kan være en hensiktsmessig ramme for å forstå og klassifisere noen eksisterende samarbeidsformer mellom NAV og utdanningssektoren. Videre kan eksemplene i typologien være et godt utgangspunkt for å drøfte mulige *fremtidige* samarbeidsformer.

⁷⁰St.meld.nr.44 (2008-2009): *Utdanningslinja*: s.76.

⁷¹ Rambøll Management (2007): *Utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv*. Sluttrapport.

Typologien baserte seg på en kartlegging og etterfølgende klassifisering av ulike typer forekommende samarbeid mellom utdanningssektoren og aktører i arbeidslivet. Den tok utgangspunkt i to dimensjoner ved samarbeid – samarbeidsnivået og samarbeidsintensiteten. Basert på dette ble det utviklet en modell bestående av tre "typer" samarbeid. Figur 7.1 illustrerer de tre hovedtypene av samarbeid, og synliggjør eksempler på konkrete samarbeidsaktiviteter innenfor disse tre overordnede typene.

Figur 7.1: Typologi over samarbeidsaktiviteter



Som vi ser av figur 7.1 faller de ulike formene for samarbeid innenfor tre "typer". Disse typene legger seg ulikt langs aksene "lav – høy intensitet/involvering" og "individnivå – samfunnsnivå". Innenfor Type 1-samarbeid, som kjennetegnes av samarbeid på overordnede nivåer men med ulike grader av intensitet, plasseres aktiviteter som samarbeid om design av studieordninger, samarbeid om utvikling av nye studier og systematisk innhenting av tilbakemeldinger fra arbeidslivet om kvaliteten på utdanning. Innenfor Type 2-samarbeid, som innbefatter samarbeid på lavere nivåer og med generelt lav grad av involvering, finner vi aktiviteter som samarbeid om utdanningsmesser, studentbesøk til arbeidsgivere og lignende. Type 3-samarbeid, som strekker seg fra individnivå til regionalt nivå med mellomhøy til høy intensitet, finnes aktiviteter som "jevnlig bruk av forelesere fra arbeidslivet", utarbeidelsen av prosjektoppgaver for arbeidsgivere, praksisopphold og lignende.

Selv om ikke alle de ulike samarbeidsformene i figur 7.1 kan antas å være like relevante for denne utredningen, kan typologien synliggjøre kjennetegn ved dagens samarbeidssituasjon, samt noen tenkelige framtidige samarbeidsformer mellom NAV og universitets- og høgskolesektoren.

Typologien viser at samarbeid kan foregå på mange ulike nivåer, og vurderingene nedenfor innbefatter samarbeidsformer innenfor samtlige av disse tre hovedsamarbeidstypene og nivåene.

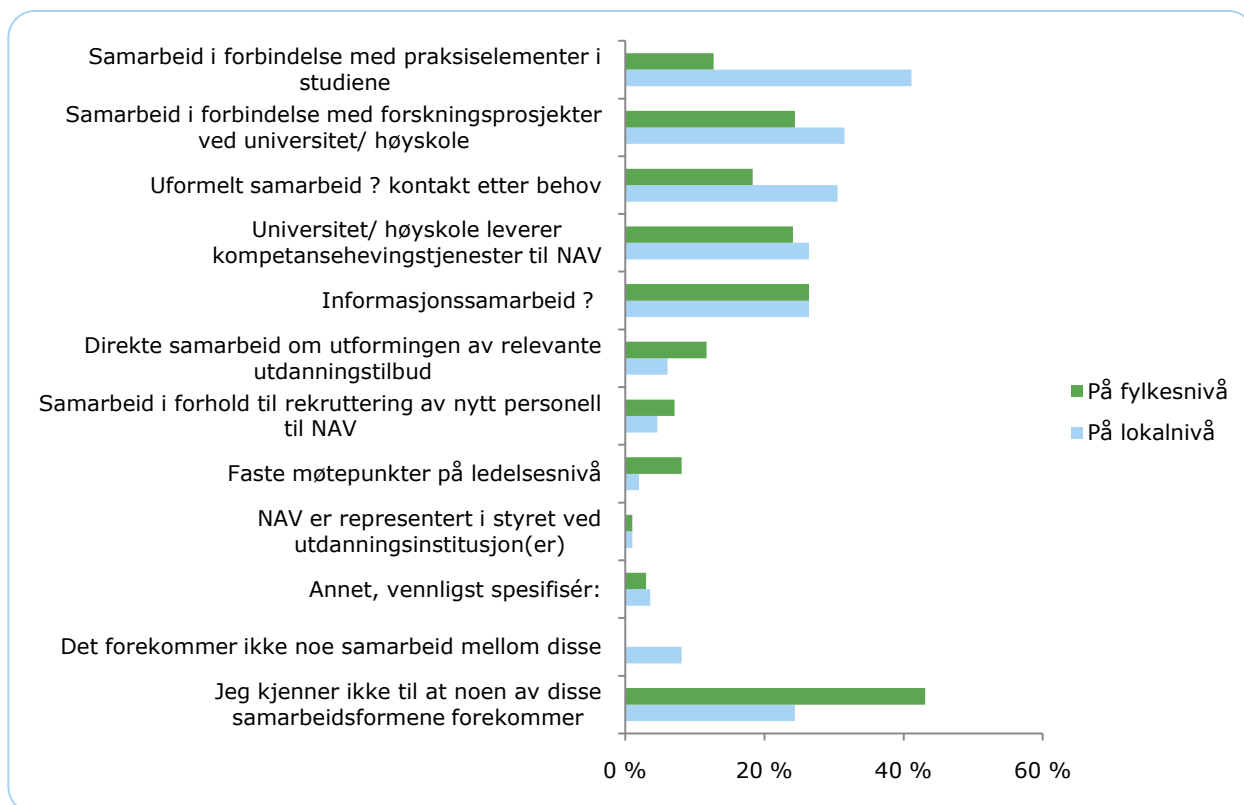
Utgangspunktet er at samtlige samarbeidstyper på ulike måter kan bidra til å imøtekomme kompetanseutfordringene i NAV.

De neste avsnittene presenterer og drøfter både kvantitative og kvalitative funn som belyser eksisterende samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren. Som nevnt er det viktig å være oppmerksom på at denne utredningen har blitt gjennomført på et tidspunkt der NAV-reformen ennå ikke er ferdig implementert og i en periode som har vært preget av mye press på NAV for i det hele tatt å få gjennomført de sentralt pålagte oppgavene. Funnene i utredningen må naturligvis tolkes i lys av dette. Når det er sagt reduseres ikke behovet for samarbeid og nødvendigheten av å sette fokus på dette temaet av at NAV står i en presset situasjon. En del av de gode eksemplene som har fremkommet synliggjør både at det selv i en presset situasjon er rom for å etablere samarbeidsrelasjoner med utdanningssektoren, og at slike samarbeidsrelasjoner kan gi positiv avkastning for NAV.

7.2 Synspunkter fra spørreundersøkelsen

For å få et inntrykk av utbredelsen av ulike typer samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren og på hvilke nivåer slikt samarbeid forekommer skal vi først se på noen resultater fra spørreundersøkelsen. Respondentene ble bedt om å oppgi hvorvidt de kjente til at det forekom ulike typer samarbeid på henholdsvis fylkes- og lokalnivå.⁷² Listen over potensielle typer samarbeid tok utgangspunkt både i innspill fra eksplorative intervjuer og ekspertintervjuer vedrørende eksisterende samarbeidsformer, og samarbeidsformer av antatt potensiell relevans hentet fra Rambølls tidligere utredning for Kunnskapsdepartementet. De lokale NAV-ledernes besvarelser fremgår av figur 7.2.

Figur 7.1: "Kjenner du til at det forekommer følgende typer samarbeid med universitets- og høyskolesektoren..." – ledere ved NAV-kontor



Som vi ser av figur 7.2 gir NAV-kontorledernes besvarelser ganske klare indikasjoner på hvilke samarbeidsformer som på nåværende tidspunkt er mest utbredt. Inntrykket er at den største

⁷² "Nivå" henviser her til nivåer i NAV. Dvs. at vi spør om hvorvidt ulike typer samarbeid forekommer mellom utdanningssektoren og henholdsvis NAV lokal og NAVs fylkesledd. Vi har ikke bedt respondentene i spørreskjemaet til å ta stilling til hvorvidt samarbeid forekommer på nasjonalt nivå. Dette er dekket gjennom de kvalitative intervjuene, som vi vil komme tilbake til senere i kapittelet.

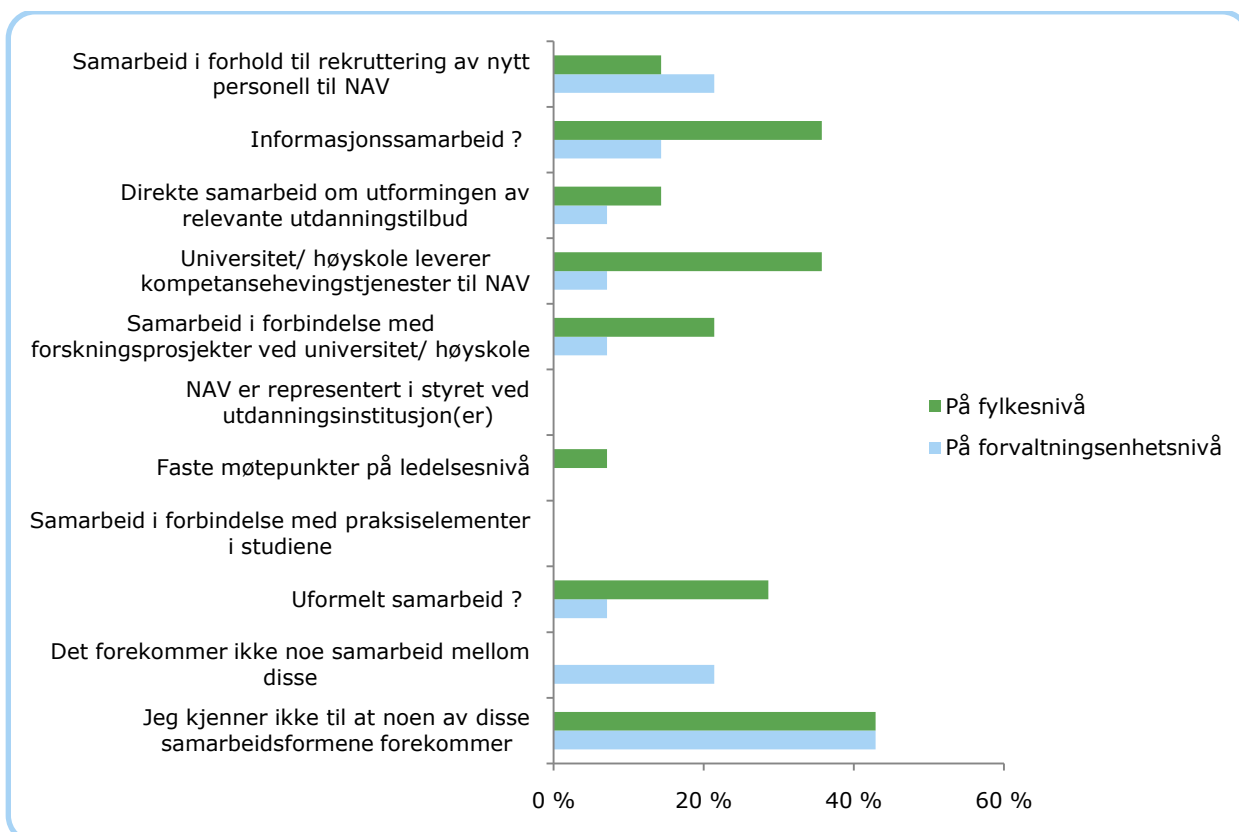
kontaktflaten mellom NAV og utdanningssektoren både på fylkes- og lokalnivå skjer i forbindelse med forskningsprosjekter som utføres i regi av utdanningsinstitusjonene. For øvrig kjenner ca. 1/3 av NAV-kontorlederne til at det forekommer uformelt samarbeid på lokalnivå, og noen færre enn dette oppgir å kjenne til samarbeid i forhold til leveranse av kompetansehevingstjenester i form av kurs og lignende fra universiteter eller høyskoler til NAV, samt informasjonsutveksling.

Når det gjelder samarbeid vedrørende mer overordnede, strukturelle spørsmål (for eksempel samarbeid om utformingen av studietilbud, representasjon i styret ved utdanningsinstitusjoner og lignende), foregår dette som forventet i liten grad på lokalnivå. Ca. en fjerdedel av NAV-kontorlederne har imidlertid kjennskap til at *fylkesleddet* i NAV samarbeider direkte med universiteter eller høyskoler når det gjelder utformingen av relevante utdanningstilbud. Utover dette er det en relativt liten andel (mellom 10 og 20 prosent) som kjenner til at det er faste møtepunkter mellom NAV sitt fylkesledd og utdanningssektoren, eller at NAV er representert i styret ved utdanningsinstitusjoner.

Det samlede inntrykket er at samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren er relativt lite utbredt, skal en dømme etter det NAV-kontorlederne oppgir å kjenne til. Over 40 prosent oppgir at de ikke kjenner til noe samarbeid mellom fylkesledd og universitets- og høyskolesektoren i det hele tatt, og over 20 prosent oppgir at så er tilfelle for NAV-kontorene.

Ser vi på forvaltningsenhetsledernes besvarelser over hvilke typer samarbeid som forekommer, tegnes et lignende bilde, jfr. figur 7.3.

Figur 7.3: "Kjenner du til at det forekommer følgende typer samarbeid med universitets- og høyskolesektoren..." – ledere ved NAV forvaltningsenheter



Figur 7.3 viser, kanskje heller ikke overraskende, at det forekommer lite samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren på forvaltningsenhetsnivå. Det må igjen presiseres at prosentueringene i figuren baserer seg på et relativt lite antall enheter (jfr. kapittel 3). Likevel viser figuren noen interessante tendenser. Litt under halvparten av lederne ved forvaltningsenhetene oppgir at de ikke kjenner til at noen av de skisserte samarbeidsformene forekommer, verken på fylkes- eller forvaltningsenhetsnivå. Jevnt over er det kun en håndfull ledere som melder at de kjenner til

samarbeid på forvaltningsenhetsnivå, og disse oppgir at samarbeidet dreier seg om rekruttering av nytt personell og om informasjon.

Forvaltningsenhetslederne har tilsynelatende noe mer kjennskap til at enkelte av de skisserte samarbeidsformene forekommer på fylkesnivå. De fremhever særlig at det forekommer informasjonssamarbeid, leveranse av kompetansehevingstjenester fra universitets- og høgskolesektoren, og uformelt samarbeid – et litt annet bilde enn det som ble tegnet av NAV-kontorlederne.

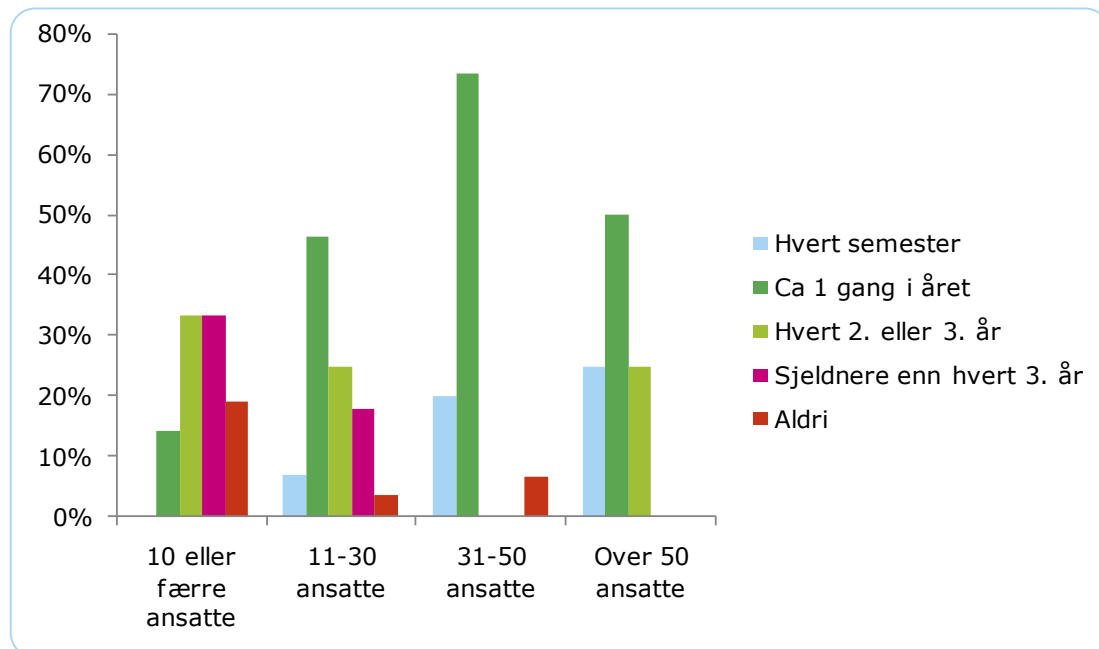
Ser man spørreskjemadataene under ett er inntrykket at det forekommer lite samarbeid på et strukturert, overordnet nivå – Type 1-samarbeid fra typologien presentert ovenfor. Mye av det som forekommer av samarbeid kjennetegnes av å være samarbeid med en lav grad av intensitet/lav grad av involvering.

Det er kanskje ikke å forvente at respondenter fra lavere nivåer i forvaltningen, som NAV-kontorer eller forvaltningsenheter, vil ha så god kjennskap til hva som konkret skjer av samarbeid på høyere administrative nivåer – hvor det i utgangspunktet er nærliggende å tenke at mer strukturert samarbeid vil foregå. For å undersøke dette nærmere vil vi senere i kapittelet ta for oss noen av synspunktene som fremkommer i de kvalitative intervjuene på samarbeidsspørsmålet – først når det gjelder graden og intensiteten av samarbeid, og deretter trekke frem noen konkrete samarbeidsformer som foreslås.

7.3 Samarbeid om praksisperioder/praksisopphold

Et viktig område/tema for samarbeid (særlig jfr. diskusjonen i forrige kapittel rundt "praksisnærhet"), gjelder bruk av praksisperioder i utdanningen og inntak av studenter i praksis ved NAV-kontorer. Praksisopphold inngår som nevnt i kapittel 6 som en obligatorisk del i en rekke NAV-relevante utdanninger. I spørreundersøkelsen er NAV-kontorlederne spurt om hvor ofte de tar inn studenter i praksis ved sitt NAV-kontor. Ettersom det er nærliggende å anta at kontorer av ulike størrelser vil ha ulike forutsetninger for å kunne ta inn studenter i praksis, viser figur 7.4 besvarelsene til NAV-kontorlederne krysset med kontorstørrelse.

Figur 7.4: "Ca. hvor ofte vil du si at ditt kontor tar inn praksisstudenter?" – ledere ved NAV-kontor



Som ventet varierer besvarelsene med kontorstørrelse. Mens de minste kontorene tar inn praksisstudenter kun sporadisk eller aldri, tar 75 prosent av de største kontorene inn praksisstudenter, enten årlig eller hvert semester. Også i den nest største kategorien er det stor hyppighet når det gjelder inntak av praksisstudenter, da hele 93 prosent svarer at dette gjøres årlig eller hvert

semester. Andelen som tar inn studenter hvert semester er likevel noe mindre enn for den største gruppen kontorer.

Konklusjonen er at dette er et område hvor det samarbeides i relativt utstrakt grad. Dette bildet nyanseres litt av de kvalitative intervjuene. Mens en gjennomgående tilbakemelding er at NAV tar studenter i praksis i forbindelse med (særlig) sosionomstudiet, og at dette er en nyttig form for samarbeid, gir mange informanter i høgskolemiljøet uttrykk for at samarbeid om praksisplasser ikke har et ønsket omfang, og at det til tider kan være svært vanskelig å finne praksisplass. Fra NAVs side begrunnes dette med kapasitetsproblemer, noe som er forståelig i nåværende situasjon. UiA fremhever dette som en av grunnene til ikke å ha en praksisdel i Arbeids- og velferdsstudiet (selv om det også fremheves at faglige hensyn har betydning). Med henvisning til vanskelighetene med å finne praksisplasser til sosionomstudenter, antar de at det vil være vanskelig å få praksisplass i NAV også for velferdsstudentene.

Rammebetingelsene når det gjelder belønning av veilederne trekkes frem som et videre hinder for å styrke praksisområdet – ikke kun når det gjelder NAV, men også på mer generell basis. Nettopp kvaliteten på veiledningen som en student får i løpet av praksisperioden kan være utslagsgivende for hvor verdifullt praksisoppholdet vil være. Samtidig har ordningen for økonomisk kompensasjon av praksisveiledere opphørt i forbindelse med sosionomstudiet – noe som informanter mener fører til at veiledningsarbeid blir mindre prioritert i en allerede hektisk hverdag, i NAV så vel som andre steder. Rambøll kjenner til at UHR nå er i gang med en utredning om praksisordningen i blant annet sosionomstudiet, hvor denne problemstillingen tas opp. Mens det er mulig at de strukturelle rammene rundt praksisordningen framover kan bli justert, vanskelig-gjøres samarbeidet om bruk av praksisplasser på nåværende tidspunkt både av kapasitetsproblemer og mangel på en positiv insentivstruktur.

Mens samarbeid rundt praksiselementer i studiene representerer en av de klart mest utbredte og potensielt nyttige samarbeidsformene mellom NAV og utdanningsmiljøene, er inntrykket at samarbeidet til tider er vanskelig å få til rent praktisk og at eksisterende samarbeid i de fleste tilfeller er temmelig ustrukturert. Det relativt ustrukturerte bildet som fremkommer fra de kvalitative informantene forsterkes også til en viss grad av flere av spørreundersøkelsens resultater. Blant de kontorene som oppgir å ta inn praksisstudenter, har vi spurt om kontoret har en intensjonsavtale med relevante utdanningsmiljøer om et samarbeid i forhold til dette. Her er det kun 22 prosent av NAV-kontorlederne som svarer at dette er tilfelle. Samarbeid om praksisplasser synes dermed å være et område hvor det ligger mye potensiell nytteverdi for begge parter i å styrke.

7.4 Funn fra kvalitative intervjuer

Når det gjelder det generelle bildet av samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren, er inntrykket fra de kvalitative intervjuene sett under ett i stor grad sammenfallende med inntrykket fra spørreundersøkelsens resultater: Det foregår en del samarbeid, men samarbeidet er lite strukturert, og forekommer i hovedsak på lavere nivåer og med lavere grad av intensitet. Informantene i utredningen trekker frem mange eksempler på initiativer og samarbeidsformer på ulike nivåer. Det generelle inntrykket er imidlertid at det eksisterende samarbeidet til en viss grad er preget av tilfeldighet. Mens det i noen kommuner og fylker er etablert solide og virkningsfulle samarbeidsrelasjoner, er samarbeid mellom NAV og universitets- og høgskolesektoren på noen steder helt fraværende.

I tråd med dette er en gjennomgående tilbakemelding at det mangler en tydelig sentral forankring av samarbeid, og manglende oppbakking fra sentralt hold i NAV når det kommer forslag eller forespørsler om samarbeid. Det fremheves at det har vært initiativer også fra sentralt hold, noe som belyses i de neste avsnittene. Imidlertid meldes det om at det har vært en "vente og se holdning" fra sentralt hold i NAV i en periode. Selv om senere tids signaler fra AVDIR fremheves som positive tegn, er inntrykket at lite konkret når det gjelder samarbeid så langt har kommet fra direktoratsnivå i NAV. Dette er ikke overraskende i lys av mengden med utfordringer som NAV har stått ovenfor i senere tid – men like fullt utgjør det en gjennomgående observasjon som har fremkommet i analysen av datamaterialet.

Det bør påpekes, slik det er gjort fra sentralt hold i NAV, at "strukturelle rammebetingelser" også kan legge viktige føringer for samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. For eksempel nevnes den desentraliserte organiseringen i NAV, som en forklaring på de noe sprikende tilbakemeldingene om former for og omfang av samarbeid. I tråd med dette er det stor variasjon i samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren mellom ulike steder i landet. Mens samarbeidet på lokalnivå og fylkesnivå av noen informanter fremheves som svært positivt og til tider både omfattende og relativt formalisert, er det i andre tilfeller manglende samarbeid på disse nivåene, samtidig som engasjementet når det gjelder å stimulere til samarbeid fra sentralt hold oppgis å være relativt lavt.

Tilbakemeldingene når det gjelder manglene i samarbeidet kommer fra informanter både i og utenfor NAV. Totalt oppgir 11 av 33 informanter fra den siste runden av kvalitative intervjuer at de ikke kjenner/kjenner lite til noen form for samarbeid – eller at det ikke har vært noe ønske om samarbeid. Da disse tilbakemeldingene kommer fra et såpass stort antall, og et såpass bredt spekter av informanter, er dette en viktig tilbakemelding. Samtidig må man være oppmerksom på at ikke alle informanter vil ha like gode forutsetninger for å kjenne til utbredelsen av samarbeid.

Mens det er viktig å påpeke utfordringene, er det også viktig å få frem eksempler på eksisterende samarbeid som har fremkommet i den kvalitative datainnsamlingen - innenfor alle samarbeidsformer som inngår i typologien foran. Eksempelene er kort omtalt nedenfor, som et bakteppe for drøftingen i neste avsnitt om hensiktsmessige fokusområder for videre samarbeid.

7.4.1 Type 1-samarbeid

Type 1-samarbeid, jfr. den skisserte typologien foran, er samarbeid som foregår på høyere nivåer (yrkes- og bransjenivå til samfunnsnivå), med ulike grader av intensitet.

Et av de mest konkrete og formaliserte eksemplene på samarbeid på dette nivået er NAVs representasjon i Nasjonalt råd for helse- og sosialfagsutdanningene, under UHR. AVdir har nylig fått tildelt en observatørstilling i rådet, og er gjennom dette delaktig i de overordnede, strategiske dialogene om den videre utvikling av de helsefaglige og sosialfaglige utdanningene. Mens AVdir i kraft av denne observatørstillingen i utgangspunktet vil ha lite direkte påvirkningskraft på UHRs beslutninger, anses deltakelse i dette rådet av ulike informanter som et svært viktig skritt i retning økt dialog.

Nok et viktig skritt i retning samarbeid har vært AVdirs avholdelse av et dialogmøte høsten 2008, mellom NAV og representanter fra utdanningssektoren. Møtet, som ble avholdt på AVdirs initiativ, hadde som mål å diskutere NAVs kompetansebehov og fremtidig samarbeid. Intensjonen i følge informanter fra NAV er å gjøre dette til årlige samarbeidsmøter. Mens møtet generelt betegnes som et positivt og potensielt fruktbart initiativ av informanter fra flere hold, er det enkelte informanter som påpeker at initiativet i ettertid har ført lite konkret med seg.

Rambøll kjenner videre til at lignende initiativer har blitt tatt i forhold til enkeltstudier. Bl.a. kontakt initiert av AVdir med Juridisk fakultet ved UiO, om ev. framtidig samarbeid om videreutvikling av de velferdsjuridiske fagområdene.

Samarbeid i retning av å styrke selve forskningen og utviklingen av relevante fagområder har også blitt iverksatt fra departementshold. For eksempel har AD i en rekke år finansiert forskerstilinger innen "trykdeforskning" ved flere universiteter og forskningsinstitusjoner. Disse midlene er fra og med 2010 lyst ut i åpen konkurranse. Det er forutsatt at en del av midlene også skal brukes til relevant undervisning organisert ved universitet eller høyskole.

Øvrig formelt samarbeid på direktoratsnivå er representasjon fra AVdir i referansegruppen for velferdsstudiet i Oslo, samt sentral representasjon i ledergruppen for HUSK-forsøket. HUSK fremstår generelt som en viktig arena for en kobling mellom NAV og utdanningssektoren – selv om mange informanter etterlyser flere prosjekter i forsøket som mer direkte omhandler NAV.

7.4.2 Type 2-samarbeid

Når det gjelder Type 2-samarbeid – eller samarbeid på lavere nivå med generelt lavere intensitet – er inntrykket igjen at det her foregår en del samarbeid, men at det i stor grad er lokale variasjoner.

Eksempler som trekkes frem av denne typen samarbeid er kontakt mellom NAV-kontor og karrieresenter ved nærliggende universitet, eller deltakelse fra NAV-kontor med informasjon om arbeidsmuligheter på arrangementer for sosionomer og velferdsstudenter. Begge disse typene samarbeid oppleves som positive, men representerer tilsynelatende engangsforetak fremfor regelmessige samarbeidsrutiner. Utover dette meldes det innenfor denne kategorien om mer generelt informasjonssamarbeid, for eksempel i form av at NAV-kontorene får tilsendt etter- og videreutdanningskataloger fra lokale høyskoler.

Hovedobservasjonen når det gjelder kontakt på lavere nivå med lavere grad av intensitet synes å være at mens det i noen grad forekommer enkelte steder, synes det å være rom for utvidelse av samarbeidet også her.

7.4.3 Type 3-samarbeid

Det generelle inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at hoveddelen av det samarbeidet som foregår mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren kan plasseres innenfor kategorien Type 3-samarbeid – eller samarbeid med mellomhøy til høy grad av intensitet og som foregår fra individ- og opp til regionnivå. Innen denne kategorien av samarbeid inngår tiltak for å styrke praksisnærhet i relevante studietilbud og særlig samarbeid om praksisplasser.

Samarbeidet om praksisplasser og andre tiltak for å styrke erfaringsbasert kunnskap i undervisningen varierer imidlertid som nevnt mellom kontorene og er generelt lite formalisert. Av mer formalisert samarbeid på lokal- og fylkesnivå som går direkte på innholdet i relevante studier kan nevnes representasjon fra NAV i beslutningsorganer ved utdanningsinstitusjoner. Mens denne typen samarbeid synes å være lite utbredt, fremheves likevel en rekke eksempler på dette. For eksempel kan det nevnes at NAVs fylkesdirektør i et fylke sitter som medlem i et fakultetsråd ved et universitet, at lokale NAV-ledere ved et annet fylke sitter som medlemmer i en "studienemnd", som behandler alle endringer i pensum, studieplaner og lignende. Sistnevnte er et eksempel på en samarbeidsform som også bidrar på et mer overordnet nivå i forhold til å styrke den gjensidige tilnærmingen mellom NAV og utdanningssektoren. I følge informanten "*sender [det] også et godt signal utad.*"

Det synes også, i tråd med det som ble avdekket av spørreundersøkelsen, å være et visst omfang av samarbeid når det gjelder forskningsprosjekter ved universiteter og høyskoler, både fra fylkes- og kontornivå i NAV. Konkrete eksempler på dette er blant annet prosjekter hvor forskere har fulgt etableringen av NAV-kontorer og systematiserer feedback om forbedringspotensial tilbake til kontoret. Noe av dette foregår i regi av HUSK, som oppleves som en arena av potensielt stor relevans og utbytte for NAV. Utover forskningssamarbeid i regi av HUSK, nevnes en rekke andre eksempler på forskningsprosjekter iverksatt mer på individuelle initiativ fra forskere tilknyttet ulike utdanningsinstitusjoner.

Blant samarbeidstypene av noe lavere intensitet og nivå kan også nevnes bruk av forelesere og konkrete praksiseksempler fra NAV i undervisningen. Også dette oppleves som svært nyttig både i kraft av den konkrete innsikten i NAVs praksis som studentene får, men også når det gjelder den generelle signaleffekt dette gir. I følge informantene er det her snakk om en mulighet som tilsynelatende ikke benyttes så bredt.

Den kanskje mest utbredte samarbeidsformen på lokal- og fylkesnivå, og den som gjennomgående får mest positive tilbakemeldinger fra de kvalitative intervjuene, dreier seg om samarbeid om utarbeidelse av relevante videreutdanningstilbud. I noen fylker rapporteres det om et godt utbygd og fruktbart samarbeid om dette, og at samarbeidet har resultert i en rekke konkrete videreutdanningsmoduler av stor nytte og relevans inn mot arbeid i NAV. Ser man samlet på det kvalitative datamaterialet fremstår dette som den samarbeidsformen hvor tilbakemeldingene fra

informanter fra begge sider er mest positive. Initiativer til samarbeid om utformingen av videreutdanningstilbud synes å ha kommet fra både NAV fylke og høyskoler eller universiteter.

En utfordring, som nevnt foran, er at videreutdanningsmodulene ofte er begrenset til et bestemt geografisk område. Dette fører i noen tilfeller til at målgruppen som kan nyttiggjøre seg av tilbudene "brukes opp" og at tilbudene legges ned etter relativt kort tid på grunn av manglende søkertall. Finansiering oppgis også som en faktor som ofte gjør det vanskelig å opprettholde verdifulle videreutdanningstilbud.

Mens det dermed synes å være et variert og til dels velutbygd samarbeid mange steder innenfor det vi har klassifisert som Type 3-samarbeid, er samarbeidet her også preget av en viss grad av tilfeldighet, og baserer seg i mange tilfeller på personlige initiativer enten fra enkeltpersoner i NAV og/eller ved universiteter eller høyskoler. Dette er selvsagt naturlig – samarbeid må følge behov. Men allikevel kan det sies at samarbeidet med fordel kunne blitt utvidet, også innenfor denne typen.

Også her trekker en rekke informanter inn det som betegnes som "kulturforskjeller" som en faktor i å forklare samarbeidsutfordringer. Kulturforskjeller fremheves både i tilknytning til konkrete faglige spørsmål, for eksempel knyttet til metodisk og teoretisk tilnærming, å vel som ulike synspunkter på strategier for kompetanseheving (jfr. diskusjonen om videreutdanning vs. etterutdanning). I hvor stor grad slike "kulturforskjeller" kan knyttes til reelle motsetninger har vi ikke grunnlag for å uttale oss om. Allikevel er begrepene "kultur" og "kulturforskjeller" såpass hyppig forekommende i vårt datamateriale, at vi mener det er viktig å fremheve dem i denne diskusjonen. Det at et slikt *inntrykk* i det hele tatt foreligger, og at det foreligger blant informanter fra både utdanningssiden og NAV-siden, er i seg selv en indikasjon på at dette er et tema som bør tas opp i diskusjonen rundt nåværende og framtidig samarbeid.

Sett under ett synes det meste av samarbeidet, i følge de kvalitative intervjuene, å fungere på det vi kan kalle Type 3-nivå – mellomstor til stor intensitet, og fra individnivå til regionalt nivå. Dette er i tråd også med inntrykket fra spørreundersøkelsen. St.meld. nr.44 (2008-2009) påpeker som et generelt inntrykk at det i mange tilfeller er et godt samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, men at samarbeidet ofte er "tilfeldig og personavhengig", og at "utviklingen går for sakte".⁷³ En lignende beskrivelse kan ut fra vårt datagrunnlag sies å være betegnende også når det gjelder samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren.

7.5 Fremtidig samarbeid – hensiktsmessige satsningsområder?

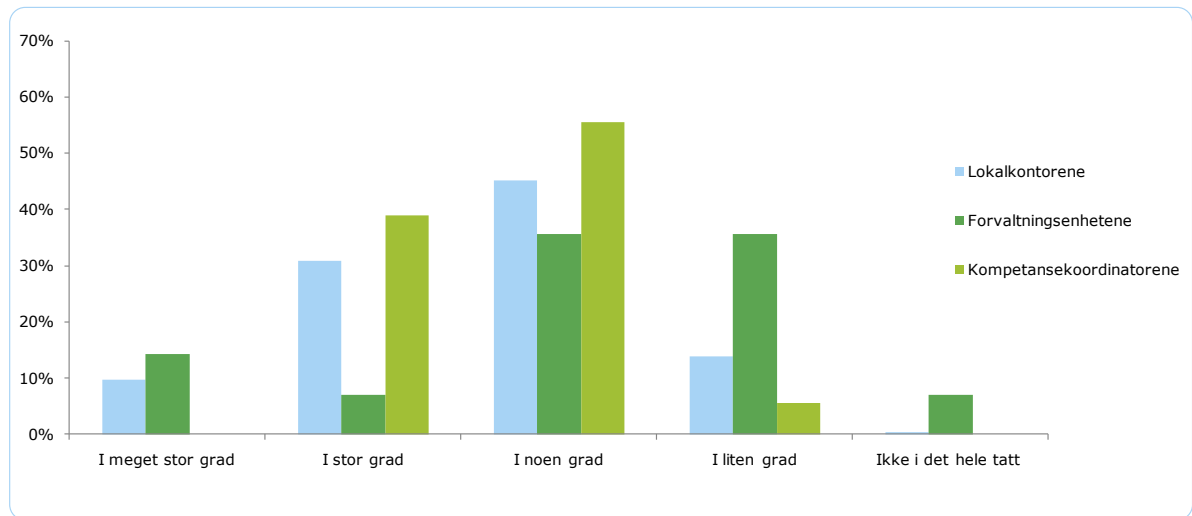
7.5.1 Funn fra spørreundersøkelse

I en diskusjon rundt fremtidig samarbeid kan det være hensiktsmessig først å avklare hvorvidt det foreligger et ønske om samarbeid. Det *opplevde* behovet, og den underliggende graden av interesse for økt samarbeid særlig blant lederne i NAV, vil være viktige forutsetninger for hvorvidt eventuelt fremtidig samarbeid vil kunne være vellykket.

I spørreundersøkelsen er respondentene bedt om å ta stilling til hvorvidt de opplever at det er et behov for økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, og evt. på hvilke konkrete områder og hvilke nivåer de mener at det er behov for et tettere samarbeid. Figur 7.5 viser NAV-kontorledernes, forvaltningsenhetsledernes, og kompetansekoordinatorenes vurderinger av dette.

⁷³ St.meld.nr. 44 (2008-2009): s.76.

Figur 7.2: "I hvilken grad mener du at det er behov for et tettere samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren?" – ledere ved NAV-kontor, ledere ved NAV forvaltningsenheter og kompetansekoordinatorene i NAV



Figur 7.5 viser at det er blandede tilbakemeldinger på dette spørsmålet. Det er en god del respondenter som mener det er behov for et tettere samarbeid. Om lag 40 prosent av både NAV-kontorlederne og kompetansekoordinatorene mener behovet er til stede i meget stor/i stor grad. Samtidig er det en betydelig konsentrasjon av svar rundt midtkategorien "i noen grad". Dette kan tolkes som en indikasjon på at det ikke foreligger sterke ønsker om økt samarbeid blant flertallet av respondentene. Det er samtidig viktig å fremheve at det ikke indikerer *motvilje* mot tettere samarbeid.

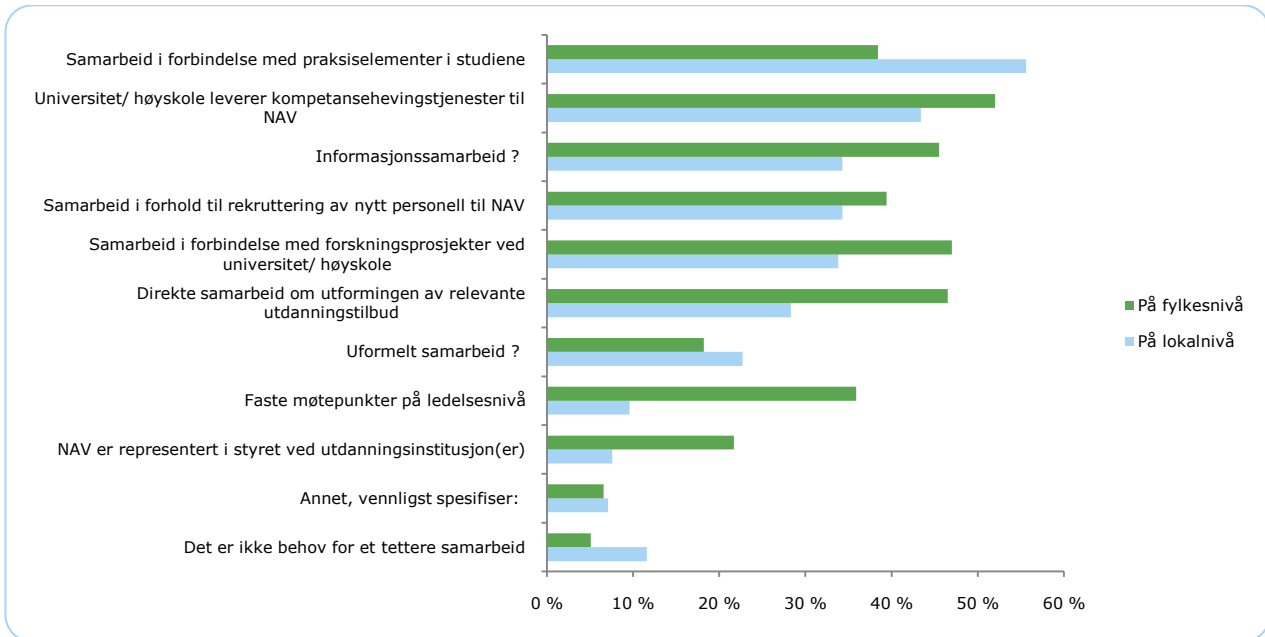
Blant forvaltningsenhetslederne er holdningen til behovet for tettere samarbeid mer lunken. Om lag en tredjedel mener at tettere samarbeid i liten grad eller ikke i det hele tatt er nødvendig. Allikevel er det også i denne respondentgruppen et flertall som uttrykker at de ser et behov for i hvert fall noen grad av tettere samarbeid.

Vi har tidligere i utredningen påpekt at høyere utdanning oppfattes som en forutsetning for fremtidig ansettelse i NAV, samtidig som NAV-lederne opplever at utdanningstilbudet bare delvis fanger opp kompetansebehovet i NAV. På bakgrunn av dette kunne en kanskje ha forventet noe større entusiasme for økt samarbeid enn besvarelsene synes å gi uttrykk for.

En rekke forhold kan forklare hvorfor vurderingene av behov for samarbeid ikke er mer positive. Det er for eksempel ikke urimelig å anta at dette til dels kan skyldes manglende tid og ressurser til å tenke "langsiktig" eller "strategisk" og fokusere på samarbeid på nåværende tidspunkt. Som nevnt i forrige kapittel vil en stor andel respondenter ventelig legge seg i midtkategorien når det gjelder vurderingsspmåler som de ikke har et spesielt gjennomtenkt forhold til. Konsentrasjonen av besvarelser i kategorien "i noen grad" i figur 7.5 kan således være uttrykk for at det tenkes lite langsiktig og strategisk når det gjelder dette spørsmålet blant mange i respondentgruppen. Svarfordelingen kan også tolkes som en indikasjon på at respondentene fra NAV ser for seg at kompetanseutfordringene først og fremst bør løses *internt* i NAV gjennom interne kompetansehevingssinnsatser. Opplevelsen av at økt samarbeid kun i noen grad er nødvendig kan også uttrykke en oppfatning om at samarbeidet allerede er på et hensiktsmessig nivå.

Det er likevel en betydelig andel av NAV-lederne som oppgir at de ønsker tettere samarbeid, særlig blant NAV-kontorlederne og kompetansekoordinatorene. Figur 7.6 viser innenfor hvilke områder og på hvilke nivåer de mener dette vil være mest hensiktsmessig. De samme samarbeidsformene er benyttet her som i vurderingen av eksisterende samarbeid.

Figur 7.3: "På hvilke områder mener du at et tettere samarbeid mellom NAV og universitets- og høgskolesektoren kunne vært hensiktsmessig?" – ledere ved NAV-kontor



Figur 7.6 viser at interessen for økt samarbeid gjelder både på fylkesnivå og lokalnivå. Det er en liten, men markant, overvekt av de som mener at samarbeid i større grad bør foregå på fylkesnivået. Likevel fremgår det av svarene at en del samarbeid, særlig i forbindelse med praksiselementer i studiene, også bør foregå på NAV-kontornivå.

I tillegg fremheves det særlig ønsker om samarbeid i forbindelse med leveranse av kompetansehevingstjenester fra universitets- og høgskolesektoren, fortrinnsvis kurs av kortere og lengre varighet, samt i noen grad informasjonssamarbeid, samarbeid i forbindelse med forskningsprosjekter ved universiteter og høgskoler, samt direkte samarbeid om utformingen av relevante utdanningstilbud. Etter vår oppfatning kan sistnevnte type samarbeid for eksempel ta form av en systematisk dialog mellom NAV og utdanningsinstitusjonene i forbindelse med fastsettelse av studieplaner og lignende, for å sikre at grunnutdanningene er av størst mulig relevans til arbeid i NAV. En slik dialog kan også mer konkret ta for seg utarbeidelsen av eventuelle NAV-rettete spesialiseringsmoduler i grunnutdanningene, innholdet i masterprogrammer som utvikles, eller utarbeidelsen av nye videreutdanningstilbud.

Strukturelle samarbeidsformer som "faste møtepunkter på ledelsesnivå" eller representasjon i styret etterspørres til dels i betydelig større grad på fylkesnivå enn på lokalnivå. Allikevel anses økt samarbeid av denne typen ikke som like relevant som samarbeid når det gjelder mer "hverdagsnære" forhold, slik som for eksempel samarbeid om praksisplasser eller informasjonssamarbeid. NAV-kontorene etterlyser samarbeid i forbindelse med konkrete behov, og i mindre grad rundt overordnede, strukturelle forhold. Spørreundersøkelsen synes dermed å gi en relativt konkret indikasjon på hva som utgjør ønskede fremtidige fokusområder og nivåer for samarbeid. Derfor vil vi se om dette sammenfaller med funn fra de kvalitative intervjuene.

Forvaltningsenhetsledernes besvarelser vil ikke gjengis her, da de baserer seg på en håndfull besvarelser – som påvist ovenfor er det gjennomgående mindre interesse for økt samarbeid fra denne instansen. Forvaltningsenhetsledere som ønsker tettere samarbeid nevner spesielt behov for kurs eller kompetansehevingstjenester fra universitets- og høgskolesektoren. Kompetansekoordinatorennes besvarelser bekrefter også dette bildet, men de vektlegger i større grad enn de andre respondentene betydningen av direkte samarbeid om utformingen av relevante studietilbud.

Svarene fra NAV-kontor- og forvaltningsenhetsledere tydeliggjør et behov for samarbeid, særlig på lokal- og fylkesnivå, for å dekke konkrete behov. Økt samarbeid når det gjelder praksisplas-

ser/-periode, samt kompetansehevingstjenester, er særlig etterspurt. For å supplere dette bildet, spesielt rundt samarbeid på sentralt nivå – hvor diskusjonen i forrige avsnitt påviste et betydelig forbedringspotensial – refererer vi i neste avsnitt til synspunkter fra de kvalitative intervjuene.

7.5.2 Funn fra kvalitative intervjuer

Som vist tidligere i dette kapitlet plasserer informantene fra de kvalitative intervjuene meste-parten av eksisterende samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren i kategorien Type 3-samarbeid - samarbeid på lavere nivå, men med middels til høy grad av intensitet eller involvering. I stor grad er det denne typen samarbeid disse informantene også ønsker mer av. I forrige kapittel drøftet vi et opplevd behov for en styrking av mange utdannings praksisnærhet. Mange av de aktivitetene som ble påpekt som relevante når det gjelder å fremme praksisnærhet kan plasseres innen kategorien Type 3-samarbeid. Av konkrete samarbeidsformer som det ønskes mer av, er samarbeid om praksisplasser/-periode noe av det som er mest etterspurt. Det er ønsket både om en generell utvidelse og formalisering av samarbeidet, men også en substansielt mer strukturert og målrettet bruk av praksisperiodene. Utover dette fremmer våre informanter også forslag om økt bruk av praksiseksempler, bruk av forelesere fra NAV og pensum som direkte omhandler NAV – også dette for å imøtekomme at innholdet i utdanningstilbudet slik det er nå oppleves som for lite relatert til NAVs konkrete praksis.

Denne type tiltak krever involvering også av NAV på lokalt nivå. Samarbeid på lokalt nivå generelt, særlig Type 3-samarbeid, jfr. vår typologi, fremheves av informantene i de kvalitative intervjuene som et av de mest sentrale områdene for fremtidig styrking av samarbeidet mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren.

Flere legger også vekt på behovet for økt samarbeid på sentralt nivå – Type 1-samarbeid jfr. vår typologi. En rekke informanter vektlegger at samarbeid lokalt og eventuelt på fylkesnivå må kombineres med en mer tydelig og aktiv forankring av samarbeidet på sentralt hold i NAV. Som en informant gir uttrykk for, er det behov for *“litt generelle signaler fra toppledelsen om viktigheten av å ha gode dialoger.”* Generelt oppgis et behov for *“en styrende hånd”* slik at de forskjellige tilbudene samkjøres og ikke varierer for mye, og at alle får den samme *“kjernekompetansen”* og den nødvendige felles kulturen.

Det fremkommer også ønsker om samarbeid med universitets- og høyskolesektoren om en styrking av forskningen generelt. Ifølge informantene bør dette forankres sentralt. Konkret nevnes opprettelse av forskningsmiljøer rundt arbeids- og velferdsrelaterte temaer.

Enkelte av informantene kommer også med konkrete forslag til samarbeid:

“For eksempel læremiddelproduksjon er et enkelt grep på nasjonalt plan som kan være hensiktsmessig... [det] går mye forskningsmidler med til velferdsforskning, men kanskje noe mer kunne brukes på kunnskapsoppsamlinger rettet mot bruk til studentene. Forskning og undervisning knyttes tettere sammen. Det er langt frem til en forskningsbasert utdanning her i Norge. Og det mangler mye læremidler. På noen områder må det jo lages nasjonale opplegg, men andre områder, for eksempel dette med arbeidsevnevurdering, er det mye å hente fra andre land! Det gjøres mye av dette andre steder.”

Det fremkommer også ønsker om at fylkesnivået bør ha en sentral rolle når det gjelder utvikling av relevante videreutdanningstilbud. Mens disse tilbudene bør fange opp lokale variasjoner i kompetansebehov, er det etter informantenes vurderinger fylkesleddet som bør ha et overordnet ansvar for å samle tilbakemeldinger fra NAV-kontorene og sikre at disse videreføres til de relevante utdanningsinstitusjonene.

Den hyppigst forekommende kategorien av innspill går på at det er et behov for økt forankring på toppen, som fører til økt og særlig *bredere* samarbeid på henholdsvis lokal- og fylkesnivå. Det er viktig å presisere at samarbeid går to veier, og at mange informanter fra både NAV og universitets- og høyskolesektoren legger vekt på at universitetene og høyskolene selv sikkert kunne kommet mer på banen når det gjelder å være imøtekomende og ta initiativer. Hovedparten av

synspunktene fra de kvalitative informantene synes likevel å være rettet mot at et større koordinerende arbeid må finne sted fra sentralt hold i NAV.

7.6 Fremtidig samarbeid – noen overordnede perspektiver

Ser man kvantitative og kvalitative data sammen, etterspørres særlig samarbeid knyttet til konkrete behov ved NAV-kontorene. De spesifiserte forslagene på områder der det kunne vært ønskelig med økt samarbeid, omhandler hovedsakelig forhold som samarbeid om praksisplasser, utviklingen av videreutdanningstilbud og bruk av ressurser fra NAV for eksempel som forelesere i diverse utdanninger.

Mens det ønskede operative nivået i samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren dermed synes å ligge på lokal- og fylkesnivå, fremkommer et tydelig ønske om større grad av sentral forankring av samarbeid på et mer generelt nivå. Denne kombinasjonen av samarbeidsrelasjoner på lokal-/fylkesnivå mot universitets- og høyskolesektoren, og sentral forankring kan illustreres i ut-sagnet fra en av informantene:

“Generelt samarbeid har jeg ikke noe tro på, det må være en konkret oppgave en skal samarbeide om. Ellers blir det en prateklubb. Det må være noen uttalte ambisjoner der ute. Dette må skje på flere nivåer, at noen lager ambisjoner på overordnet nivå, for eksempel KD og AD og AVdir, men at det operative må skje ute i regionene. Jeg tror oppgaven sentralt må være å definere samarbeidsområdene, mens man regionalt må ha en del frihet. Det skorter jo ofte på ressurser... Så alle slike initiativer må følges av finansielle virkemidler”

Mange av ønskene om fremtidig samarbeid, særlig fra utdanningssektoren, handler dermed også om at NAV må konkretisere sine behov overfor universitets- og høyskolesektoren – og at ressurser må tilføres slik at kontakt mellom instansene skal kunne munne ut i konkrete tiltak. Denne utredningen kan anses som et ledd i en nødvendig konkretisering av behov, da vi har forsøkt å sammenfatte en rekke tilbakemeldinger om hva som utgjør de mest sentrale aspektene ved NAV-kontorenes og forvaltningens kompetansebehov og hvilke behov for justeringer NAV ser når det gjelder det eksisterende utdanningstilbudet. Men et viktig budskap fra intervjuene og spørreundersøkelsen er at kompetansebehovet varierer fra NAV-kontor til NAV-kontor, som naturlig er når det er snakk om en så stor forvaltning med et såpass sammensatt spekter av arbeidsoppgaver. Dermed er det behov for systemer og arenaer for å sikre at NAV, på lokalt og regionalt nivå, får formidlet sine kompetansebehov til de relevante utdanningsaktørene. Denne samme tilbakemeldingen formuleres på følgende måte av en annen informant:

“Kompetansebehovet må defineres nedenfra! Og de overordnede får stille med ressursene... Lokalnivået i samarbeid med fylkesnivået må defineres behovet nedenfra, så må de ha gode kommunikasjon oppover i leddene. Rammebetingelsene må legges til rette.”

Selv om mange informanter vektlegger at kompetansebehovet må defineres nedenfra og samarbeidet foregå på lokal- og fylkesnivå, er det altså gjennomgående at sentral forankring fremheves som viktig. Dette illustreres av utsagn som *“hvis det kommer fra toppen motiverer det på en annen måte. Det er noe med den symbolske kraften”* og at det er *“behov for noen samlende nasjonale initiativer!”* Omfanget av denne typen kommentarer, fra et såpass bredt spekter av informanter fra både i og utenfor NAV, gjør at Rambøll vil fremheve dette som et viktig funn fra utredningen. Nok et sitat, fra en annen informant, illustrerer igjen poenget:

“Jeg tror det må en grunnleggende erkjennelse og diskusjon på sentralt hold om at dette er viktig for oss! Vi har arenaer lokalt med høyskolen hvor vi drøfter forskningsprosjekter osv. Men både innenfor evaluering, utvikling, forskning, og kompetanse, så må det være mer formalisert og strukturert møte mellom aktører på sentralt hold.”

Det er viktig å ikke miste av syne de positive eksemplene, herunder de formaliserte strukturene for samarbeid som faktisk eksisterer også på direktoratsnivå, og de initiativene som har blitt tatt direkte fra toppen slik som vi har diskutert tidligere i kapitlet. Likevel kan det synes som dette

samarbeidet frem til nå ikke har munnet ut i noe som er merkbart på lavere nivåer i NAV. En informant fra NAV uttrykker at

”Jeg opplever nå at det er for stort sprik mellom det vi holder på med her, og det som skjer sentralt. Kan godt hende at det er arenaer og skjer ting, men hvis det ikke er noen bindeledd så kommer vi ikke videre... jeg føler nå at vi stanger litt i veggen når vi bruker mye ressurser på å få til ting her.”

Utover mangelen på konkrete resultater, fremheves igjen mangelen på positive signaler. En informant fra NAV påpeker at

”... holdningene ovenfra på statlig side i NAV er negative, så dette er noe som må skiftes på. Jeg har inntrykk av at høyskoler og universiteter er fleksible, og vil gå etter der det er finansiering å hente. Så hvis de får signaler om at det forventes at de skal innrette seg mot NAV, kan det være dette som skal til. Signaler må komme inn til ledelsen [i utdanningsinstitusjonene] om at man premierer endring i utdanningene slik at de blir mer attraktive til NAV.”

Få av informantene har spesifikt etterspurt et styrket fokus på samarbeid vedrørende rekruttering av personell til NAV. Dette er imidlertid et tema som ligger implisitt i svarene, og er et stort tema i enkelte av intervjuene. Selv om det ikke konkret har inngått i diskusjonene rundt samarbeid, har en av hovedutfordringene til NAV-kontorene og forvaltningsenhetene per i dag vært rekruttering og fastholdelse av kvalifisert personell. I tråd med dette, kan til slutt nevnes synspunkter fra en informant på en av høyskoleutdanningene:

”... det å lage nye komiteer og samarbeidsplaner er ikke så viktig, men jeg tenker at NAV er vellykket den dagen mine studenter sier at ”NAV er en attraktiv arbeidsplass” – og det er det signalet NAV må sende ut.”

Diskusjonen vendes med dette tilbake til en av de sentrale poengene fra forrige kapittel: For å styrke relevansen av utdanningstilbudet til NAVs behov er det ikke tilstrekkelig med et fokus på det rent *innholdsmessige eller strukturelle forhold* ved utdanningen. Det er sider ved utdanningstilbudet som det kan være behov for å justere, jfr. tidligere drøfting i utredningen. Ifølge en rekke informanter fra både NAV og utdanningsinstitusjonene er det imidlertid en vel så pressende utfordring å etablere en felles forståelse og en positiv samarbeidskultur. En styrking av samarbeidet mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren er dermed nødvendig ikke bare for å sikre at utdanningstilbudet kan imøtekomme behovet i NAV, men også for å bidra til at NAV og universitets- og høyskolesektoren i større grad enn nå lykkes å oppnå en positiv samarbeidskultur – noe som trolig vil være en viktig forutsetning for at NAV på lengre sikt skal få dekket sitt kompetansebehov.

7.7 Hovedkonklusjoner

Dette kapittelet har tatt for seg samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren, både hva slags samarbeid som eksisterer mellom disse instansene, og hva slags samarbeidsmodeller og samarbeidsstrategier som kan være hensiktsmessig for å sikre kompetansebehovet i NAV på lengre sikt. Til grunn for diskusjonene har vi brukt en typologi over ulike samarbeidsformer, utarbeidet av Rambøll i forbindelse med en tidligere utredning.

Noen hovedkonklusjoner i kapittelet er at mens det eksisterer mye positivt samarbeid, så er samarbeidet preget av en viss grad av tilfeldighet, og en stor grad av geografisk variasjon. Spørreundersøkelsens resultater har vist at det foregår en del samarbeid mellom NAV og universitets- og høyskolesektoren. Dette samarbeidet synes imidlertid å skje i mindre strukturerte former og er knyttet til konkrete behov. Etter spørreundersøkelsens data å dømme forekommer lite samarbeid på et strukturert, overordnet nivå – Type 1-samarbeid jfr. Rambølls typologi. Mye av det som forekommer av samarbeid kjennetegnes dermed av å være samarbeid med en lav grad av intensitet/ grad av involvering. Spørreundersøkelsen viser at samarbeid omkring ulike praksiselementer i utdanningen er viktig – men de kvalitative intervjuene tyder på at dette er et samarbeid som til tider er utfordrende.

I tråd med dette er en av de viktigste tilbakemeldingene fra de kvalitative intervjuene at en styrking av samarbeidet rundt praksisperioder i studiene kan være hensiktsmessig – både for å sikre studienes relevans til praksisfeltet, men også for å bygge den nødvendige felles forståelsen, og positive samarbeidskulturen med NAV. De samme fordelene kan oppnås gjennom en økt bruk av NAV-relevant pensum eller forelesere fra NAV i utdanningene – forhold som også ble nevnt i forrige kapittel i forbindelse med drøftingen rundt ønsket om mer "praksisnærhet" i utdanningstilbudet. Øvrige temaer for samarbeid som informanter fremhever som viktig er å utvikle utdanningsløp på høgskolenivå som ivaretar behovet både for breddekompetanse og faglig spesialisering. Videre fremheves utforming av relevante videreutdanningstilbud – som i dag er positivt og utbredt i enkelte fylker, men fraværende andre steder – og samarbeid i forbindelse med forskningsprosjekter ved universiteter eller høyskoler. I forhold til sistnevnte samarbeidsform ligger det innenfor HUSK forsøket et betydelig potensial, dersom flere prosjekter rettes mer spesifikt inn mot NAV.

Datagrunnlaget fremhever mange positive eksempler på enkeltstående samarbeidstiltak. Det skorter imidlertid på spredning av relevante samarbeidsformer, noe som kan utvikles og stimuleres dersom det er sentralt forankret. De generelle tilbakemeldingene fra informanter er i tråd med dette at behovet og ønskene fremover er en utvidelse av mye av det eksisterende samarbeidet som foregår på lokalt og regionalt nivå – for eksempel samarbeid i forbindelse med praksiselementer i studiene og forskningssamarbeid – koblet med en sterkere forankring av dette samarbeidet på sentralt hold i NAV.

8. LITTERATURLISTE

Alm Andreassen, Tone og Reichborn-Kjennerud, Kristin (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2/2009. Tilgjengelig på http://www.afi-wri.no/modules/trykksak/project_list.asp [23/06/09].

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): "Kompetanse i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen – langsiktige utfordringer og mulige strategier". Notat.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*.

Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/AD/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-51-2008-2009-.html?id=550407> [23/06/09].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2009): *Prosjektrapport forprosjekt "Tidlig drift"*. Unntatt offentlighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Strategi for oppfølging av brukere i NAV 15.03.2007*.

Bay, Ann-Helén og Tale Hellevik (2002): *Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten*. NOVA-rapport 11/02. Tilgjengelig på: <http://www.nova.no/index.gan?id=562&subid=0> [11/01/10]

Bjørnstad, Roger; Dennis Fredriksen, Marit L. Gjelsvik og Nils Martin Stølen (2008): *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986-2025*. SSB-rapport 2008/29. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp_200829/rapp_200829.pdf [18/09/08].

Clark, Tony; Richard Sweet, Karl Heinz Gruber, Pedro Lourtie, Paulo Santiago and Åsa Sohlman (2006): *Thematic Review of Tertiary Education. Norway Country Note*. OECD, Directory of Education. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/rap/2006/0018/ddd/pdfv/290997-oecd_tertiary_education.pdf [18/09/08].

Fauske, Halvor, Pär Nygren & Finn Skårderud (2006): *Utakter – om helse- og sosialfaglig kompetanse i utdanning og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademiske. Omtalt i "Profesjonsutdanninger som halvfabrikata". Tilgjengelig på: <http://www.forskning.no/artikler/2006/september/1157356413.46>

Høgskolen i Oslo: "Bachelorstudium i sosialt arbeid". Tilgjengelig på: <http://www.hio.no/Studietilbud/Bachelorstudier/Bachelorstudium-i-sosialt-arbeid> [7/05/09].

Innjord, Kirsten og Wenche Kjæmpenes (2008): *NAV-reformen: Verdier på spill? Om forholdet mellom rettighets- behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV-kontor*. Høgskolen i Finnmark.

Klemsdal, Lars (2008): *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret*. AFI-notat 15/2008. Tilgjengelig på: <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1226485688884&pagename=eva-navprosent2FHovedsidemal> [23/06/09].

Lai, Linda (2004): *Strategisk Kompetansestyring*. Fagbokforlaget, gjengitt i Legaard, Jorunn (2008): "Kompetanse – begrep og definisjon", KS. Tilgjengelig på: <http://www.ks.no/tema/Organisasjon-og-ledelse/Kompetanse/Kompetanse--begrep-og-definisjon/> [23/06/09].

Monkerud, Lars Chr. (2008): *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion paper 1/2008. Handelshøyskolen BI.

NAV, KS og Helsedirektoratet (2007): *Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer*. Tilgjengelig på: http://www.fo.no/getfile.php/Filer/Aktueltprosent20pdf-filer/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf [23/06/09].

Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste: *Database for statistikk om høgre utdanning*. Tilgjengelig på: <http://dbh.nsd.uib.no/>

NOU 2008:3: *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/2044137/PDFS/NOU200820080003000DDDPDFS.pdf> [23/06/09].

Ot.prp. nr. 79 (2003-2004): *Om lov om universiteter og høyskoler*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20032004/079/PDFS/OTP200320040079000DDDPDFS.pdf> [23/06/09].

Rambøll Management (2007): *Utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv*. Sluttrapport.

SSB-rapport 2008/29: *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986-2025*. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp_200829/rapp_200829.pdf [23/06/09].

St.meld.nr. 7 (2007-2008): *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning* <http://www.regjeringen.no/pages/2033172/PDFS/STM200720080007000DDDPDFS.pdf> [17/09/2008].

St.meld.nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDPDFS.pdf> [23/06/09].

St.meld.nr.44 (2008-2009): *Utdanningslinja*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/2202348/PDFS/STM200820090044000DDDPDFS.pdf> [23/06/09].

St.prp.nr.46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/046/PDFS/STP200420050046000DDDPDFS.pdf> [23/06/09].

Stølen, Nils Martin & Inger Texmon (2009): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell frem mot år 2030. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2008*. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_helse/rapp_200909/rapp_200909.pdf [23/06/09].

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

Universitetet i Agder: "Arbeids- og velferdsforvaltning – bachelor". Tilgjengelig på: http://www.uia.no/no/portaler/student_og_studier/studietilbud/arbeids_og_velferdsforvaltning [7/07/09].

Universitetet i Agder: "Sosionomstudiet – bachelor". Tilgjengelig på: http://www.uia.no/no/portaler/student_og_studier/studietilbud/sosionomstudiet [7/07/09].

VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER RELEVANTE GRUNN- OG VIDEREUTDANNINGER VED NORSKE OPPLÆRINGSINSTITUSJONER

Tabell 0.1: Relevante utdanningstilbud ved ulike læresteder

Utdanningssted	Eksisterende tilbud	Opptakstall 2008
Høgskolen i Akershus	Personalledelse for helse- og sosialsektoren	33
Høgskolen i Bergen	Mastergrad i Samfunnsarbeid	17
	Sosionomutdanning	60
Høgskolen i Bodø	Bachelor i organisasjon og ledelse	22
	Bachelor i sosialt arbeid (sosionom)	56
	Bachelor i sosiologi	20
	Bachelor i statsvitenskap	11
	Boligsosiale emner - nivå 1	6
	Boligsosiale emner - nivå 2	13
	Deltidsstudier ved Avdeling for samfunnsfag	2
	Ettårig studium i personalledelse og kompetanseutvikling	87
	Ettårig studium i personalledelse og kompetanseutvikling (Vesterålen)	35
	Master i politikk og samfunnsendring	9
	Master i rehabilitering	16
	Master i sosialt arbeid	33
	Master i sosiologi	8
	Northern Scandinavian Politics and Society	1
	Norwegian Politics and Society	1
	Yrkesfaglig veiledning for sosialarbeidere og ansatte i NAV-kontor	13
	Årsstudium i sosiologi	40
	Årsstudium i statsvitenskap	32
	Bachelor i økonomi og ledelse	160
	Master of Science in Management	17
	MBA Desentralisert	129
	MBA HHB 90 sp, erfaringsbasert	87
	Påbyggingsstudium til bachelor i økonomi og ledelse, ett år	4
	Serviceledelse	40

	Statlig økonomistyring	43
Høgskolen i Buskerud	Bachelor i jus og ledelse	41
	Bachelor i Statsvitenskap	44
	Bachelor i øk og adm, Hønefoss	76
	Bachelor i øk og adm, Kongsberg	82
	Master i økonomi og administrasjon - siviløkonom	8
	Master i økonomi og administrasjon - siviløkonom, deltid	10
	Mastergradsprogram i økonomisk-administrative fag	20
	Mastergradsprogram i økonomisk-administrative fag, deltid	9
	Siviløkonom - integrert 5-årig studium	22
	Årsstudium i økonomi og administrasjon	23
Høgskolen i Finnmark	Bachelor i økonomi og administrasjon. 3. Påbygningsår	3
	Bachelor i sosialt arbeid.	21
	Bachelor i sosialt arbeid, deltid.	40
	Bachelor i økonomi og administrasjon	19
	Kurs i nærings- og sosialfag	32
	Prosjektledelse	34
	økonomi og administrasjon II	7
	Økonomisk administrativ ledelse 1-årig.	15
	Samfunnsfag 1	9
	Samfunnsfag 2	1
	Master i helsefremmende arbeid og omsorg i lokalsamfunnet	25
	Videreutdanning i veiledning	29
	Bachelor i økonomi og ledelse	41
Kommunal finans	31	
Årsstudium i økonomi og ledelse	22	
Høgskolen i Harstad	Videreutdanning i ledelse	42
	Økonomi og administrasjon	32
Høgskolen i Hedmark	Bachelor i økonomi og administrasjon med IKT	4
	Bachelor i økonomi og administrasjon	9
	Serviceledelse	55
	Bachelor i ledelse med økonomikunnskap	11
	Bachelor i organisasjons- og ledelsesfag	8
	Kunnskapsledelse	37
	Teamutvikling og teamledelse	4

	Årsstudium - Servicestudiet	54
	Årsstudium i administrasjon og ledelse	15
	Årsstudium i administrativ databehandling	30
	Årsstudium i informasjon og samfunnskontakt	3
	Årsstudium i organisasjon og ledelse	199
	1-årig studium i administrativ databehandling, ADB	4
Høgskolen i Lillehammer	Bachelor i sosialt arbeid	90
	Karriereveiledning	87.
	Kommunikasjon, samhandling og relasjonsarbeid	8.
	Master i velferdsforvaltning	8.
	Velferd og verdier	4.
	Bachelor i Organisasjon og ledelse	68.
	Bachelor i samfunnsfag med fordypning i samtidshistorie	10.
	Bachelor i økonomi og administrasjon	94.
	Flernivåstyring, partnerskap og planlegging	3.
	Partnerskap og flernivåstyring	13.
	Fordypning i sosiologi	9.
	Personalutvikling og ledelse 1. halvårsenhet	42.
	Personalutvikling og ledelse 2. halvårsenhet	29.
	Public Administration-Bredde	18.
	Public Administration-Dybde	12.
	Årsstudium i sosiologi	54.
	Årsstudium i økonomi og administrasjon	23.
Høgskolen i Molde	Mastergradsstudium i helse- og sosialfag	15
	Bachelorgradsstudium i Juss og administrasjon	23
	Bachelorgradsstudium i økonomi og administrasjon	52
	Høgskolekandidatstudium i økonomi og administrasjon	5
	Ledelse i helse- og sosialtjenesten - deltid	48
	Masterstudium i samfunnsendring, organisasjon og ledelse	20
	Siviløkonom, 1. Avdeling	11
	Årsstudium i Statsvitenskap	14
Høgskolen i Narvik	Bachelor i økonomi og administrasjon	27
	Praktisk økonomi og ledelse - PØL	21

	Tverrfaglig videreutdanning i veiledning	13
	Videreutdanning i praksisveiledning	17
	Videreutdanning i rusrelatert arbeid	20
Høgskolen i Nesna	Karriereveiledning	25
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Veiledningspedagogikk 1, 10 studiepoeng	53.
	Veilednings- og konsultasjonsmetodikk - modul 2, 20 studiepoeng	20.
	Veiledningspedagogikk, årsstudium	109.
	Tverrfaglig helse- og sosialfag, mastergradsstudium	24.
	Årsstudium i Kommunal økonomi og ledelse	33.
	Ledelse- og personalarbeid, årsstudium	44.
	Ledelse, enkeltemner	1.
	Master of Public Administration	16.
	Offentlig administrasjon og ledelse, årsstudium	36.
	Sosiologi fordypning, 30 studiepoeng	6.
	Sosiologi, årsstudium	86.
	Økonomi og administrasjon, bachelorgradsstudium	56.
	Økonomi, enkeltemner	34.
Høgskolen i Oslo	Bachelorstudium i administrasjon og ledelse	60
	Bachelorstudium i sosialt arbeid	111
	Bachelorstudium i velferdsfag	69
	Bachelorstudium i økonomi og administrasjon	236
	Boligsosialt arbeid - trinn I	15
	Boligsosialt arbeid - trinn III	5
	Coaching og kommunikasjon I	4
	Coaching og kommunikasjon I	4
	Coaching og rådgivning	20
	Helse- og sosialforvaltning	3
	Helse- og sosialpolitikk	9
	Ledelse, organisasjon og arbeidsrett	21
	Lederskap innen sosial- og velferdsforvaltningen	3
	Master i styring og ledelse	32
	Master in International Social Welfare and Health Policy	16
	Masterstudium i familiebehandling	25
	Masterstudium i sosialt arbeid	29

	Velferdsmodul: Flerkulturell forståelse	3
	Velferdsmodul: Pensjoner	3
	Velferdsmodul: Rusproblematikken	1
	Årsstudium i Organisasjon og ledelse	26
	Årsstudium i politikk og forvaltning	21
	Årsstudium i økonomi og ledelse	36
	Årsstudium i økonomi og ledelse - deltid	31
	Videreutdanning i oppsøkende sosialt arbeid	10
Høgskolen Stord/Haugesund	Bachelor i økonomi og administrasjon	115
	Enkeltemner på Økonomi og administrasjon	116
	Ledelse, organisasjon og strategi (LOS-programmet)	67
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Rusproblematikk	11
	Samfunnsfag, årsstudium	28
	Sosialt arbeid, bachelorstudium	57
	Sosiologi - ungdomssosiologi, bachelorstudium	8
	Helse- og sosialeiing, 1-årig videreutdanning	18
	Masterstudium i organisasjon og leiing	27
	Økonomi og administrasjon, bachelorstudium	50
	1-årig studium i helse- og sosialadministrasjon	45
	1-årig studium i helse- og sosialforvaltning	1
	Personalleiing	6
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Sosionom Bachelor	85
	3-årig bachelorstudium i økonomi og administrasjon	325
	2-årig masterstudium i økonomi og administrasjon	53
Høgskolen i Telemark	Bachelorstudium i økonomi og administrasjon	46
	Kandidatstudium i økonomi og administrasjon	8
Høgskolen i Tromsø	Økonomi og administrasjon	45
	Økonomisk- administrative fag	5
Høgskolen i Vestfold	Videreutdanning i veiledning	38

	og coaching	
	Bachelor i sosiologi	37
	Bachelor i økonomi og administrasjon	85
	Sosiologi årsstudium	21
	Studium i administrasjon og ledelse	18
	Tverrfaglig master i samfunnsvitenskap	10
Høgskolen i Volda	Bachelorgradsstudium i planlegging og administrasjon	21
	Bachelorgradsstudium i sosialt arbeid - sosionom	54
	Frivillig og offentleg	6
	Frivillig og offentleg, del 2	6
	Livsløp, velferd og planlegging	7
	Mastergradsstudium i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering	11
	Mastergradsstudium i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering - Deltid	32
	Mastergradsstudium i samfunnsplanlegging og ledelse	11
	Mastergradsstudium i samfunnsplanlegging og ledelse – deltid	16
	Planlegging og administrasjon, einskildemne (avgiftsbasert)	76
	Prosessledelse	21
	Prosessledelse- masternivå	5
	Rus - samfunnsproblem, førebygging og behandling	25
	Samfunnsplanlegging og leiing (mastergradsemner, Studiesenteret)	1
	Samfunnsvitenskap (årsstudium)	15
	Vidareutdanning i leiing	16
	Vidareutdanning i samfunnsplanlegging (KS)	11
Høgskolen i Østfold	Bachelorstudium i sosialt arbeid	47
	Helse- og sosialadministrasjon, videreutdanning (30 studiepoeng)	32
	Masterstudium i tverrfaglig samarbeid i helse- og sosialsektoren (120 studiepoeng)	4
	Bachelorstudium i økonomi og administrasjon	97
	Masterstudium i organisasjon og ledelse (120 studiepoeng)	46
	Statsvitenskap, påbyggings-	32

	studium (30 studiepoeng)	
Høgskolen i Ålesund	Veiledningspedagogikk del I	34
	Økonomi og administrasjon	41
	Økonomi og ledelse	32
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Master of Science Programme in Project Management	1
	Sosialt arbeid - masterstudium	13
	Samfunnskunnskap - årsstudium	50
	Sosiologi - masterstudium	19
	Statsvitenskap - masterstudium	30
Universitetet for miljø- og biovitenskap	Økonomi og administrasjon	132
Universitetet i Agder	Ledelse, masterprogram	38
	Økonomi og administrasjon, bachelorprogram, Grimstad	63
	Arbeids- og velferdsforvaltning, bachelorprogram	44
	Sosionomstudiet, bachelorprogram	70
	Offentlig politikk og ledelse, masterprogram	43
	Samfunnsfag, årsstudium	47
	Statsvitenskap, bachelorprogram	71
	Statsvitenskap, årsstudium	26
	Utviklingsledelse og -administrasjon, masterprogram	25
	Økonomi og administrasjon - Siviløkonom, 5-årig masterprogram	88
	Økonomi og administrasjon - Siviløkonom, masterprogram	40
	Økonomi og administrasjon, bachelorprogram	115
Universitetet i Bergen	Bachelorprogram i administrasjon og organisasjonsvitenskap	57
	Bachelorprogram i offentlig organisering og ledelse	22
	Bachelorprogram i sammenliknende politikk	100
	Bachelorprogram i sosiologi	93
	Master s Programme in Public Administration	11
	Masterprogram i administrasjon og organisasjonsvi-	31

	tenskap	
	Masterprogram i sammenliknende politikk	33
	Masterprogram i sosiologi	20
	Årsstudium, samfunnsvitenskaplege fag	109
Universitetet i Oslo	Sosiologi	219
	Statsvitenskap	203
	Offentlig administrasjon og ledelse	59
Universitetet i Stavanger	Helse- og sosialfag med fokus på brukerperspektiv - Masterstudium	14
	Endringsledelse - masterstudium	28
	Endringsledelse - masterstudium, deltid	34
	Samfunnsfag og personalledelse - bachelorstudium	112
	Samfunnssikkerhet - masterstudium	37
	Sosiologi - årsstudium	51
	Sosialt arbeid - Masterstudium	34
	Sosialt arbeid (sosionom) - bachelorstudium	90
	Veiledning og konsultasjon innen helse- og sosialfag - videreutdanning	18
	Økonomi-informatikk - bachelorstudium	44
	Økonomisk-administrative fag - bachelorstudium	143
	Økonomisk-administrative fag - masterstudium	55
Universitetet i Tromsø	Bachelorprogram i politikk, økonomi og filosofi	20
	Bachelorprogram i sosiologi	16
	Bachelorprogram i statsvitenskap	47
	Mastergradsprogram i organisasjon og ledelse	6
	Mastergradsprogram i sosiologi	8
	Mastergradsprogram i statsvitenskap	17

VEDLEGG 2: STUDIEPLANER FOR SOSIONOMSTUDIET OG VELFERDSSTUDIET/ BACHELOR I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING

Tabell 0.2: Sammenligning av sosionomstudiet og arbeids- og velferdsforvaltningsfaget ved Universitetet i Agder

	Sosionomstudiet – bachelor	Arbeids- og velferdsforvaltning – bachelor
1. Studieår	Samfunnsvitenskapelig metode	Samfunnsvitenskapelig metode
	Politikk og velferd	Politikk og velferd
	Brukerveiledning og oppfølging	Brukerveiledning og oppfølging
	Etikk, dømmekraft og profesjonsutøvelse	Etikk, dømmekraft og profesjonsutøvelse
	Sosiologiske temaer	Sosiologiske temaer
2. Studieår	Flerkulturell forståelse i et velferdsperspektiv	Flerkulturell forståelse i et velferdsperspektiv
	Arbeid, velferd og inkludering	Arbeid, velferd og inkludering
	Psykologiske emner	Organisasjonsteori og analyse
	Juridiske emner	Juridiske emner
	Arbeid med barn og familier (inkl. jus).	Helse, levekår og ulikhet
3. Studieår	Sosialt arbeid: Klientrettet praksis	Evaluering og endringsarbeid
	Sosialt arbeid på gruppe- og samfunnsnivå	Administrasjon og ledelse i offentlig forvaltning
	Bacheloroppgave	Innføring i samfunnsøkonomi
		Arbeidsmarkeds- og velferdsøkonomi
		Bacheloroppgave

Tabell 0.3: Sammenligning av sosionomstudiet og velferdsstudiet ved Høgskolen i Oslo

	Sosionomstudiet – bachelor	Velferdsstudie – bachelor
1. Studieår	Innføring i psykologi	Forvaltningsrett
	Innføring i rettslære	Offentlig politikk og administrasjon
	Introduksjon til sosial arbeids teori og praksis	Velferdspolitik og velferdsforvaltning
	Samfunnsvitenskapelige emner	Sosialmedisin
		Arbeidslivskunnskap
		Velferdssosiologi og sos. psykologi
2. Studieår	Makt- avmakt på et relasjonelt nivå	Dialog
	Makt- avmakt på et strukturelt nivå	Arbeids- og diskrimineringsrett
	Prosjektarbeid	Metode
	Trening i profesjonell samhandling	Velferdsrett
	Økonomi, saksbehandling, rådgivning og faglig skjønn	Praksis
3. Studieår	Fordypning i sosial arbeids- teori og praksis	Oppfølgingsarbeid i samarbeid med bruker
	Sosial administrasjon, planlegging, yrkesforberedelse og Bacheloroppgave	Velferdsøkonomi
	Sosialmedisin	Boligpolitikk
	Sosialmedisin	Bacheloroppgave
	Sosialt arbeid i grupper	Valgfag
	Valgfag	