

# Mot en ny yrkesrolle i Nav?

Ingrid Helgøy · Nanna Kildal · Even Nilssen



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 5  
5015 Bergen  
Tlf. 55 58 97 10  
Fax 55 58 97 11  
E-post: [rokkansenteret@uni.no](mailto:rokkansenteret@uni.no)  
<http://rokkan.uni.no/>

# Mot en ny yrkesrolle i Nav?

INGRID HELGØY

NANNA KILDAL

EVEN NILSSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH

FEBRUAR 2010

**Notat 1 – 2010**

# Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	6
TRE IDEALTYPISKE YRKESROLLER.....	7
DATAGRUNNLAGET.....	11
DET OVERORDNEDE GRUNNLAGET FOR ETABLERING AV NYE YRKESROLLER I NAV.....	12
GENERALISTMODELLEN VERSUS SPESIALISTMODELLEN.....	15
Generalistmodellen versus kravet om effektivitet.....	16
Generalistrollen versus saksbehandlerrollen.....	18
Generalistrollen og fagkompetansen.....	19
Eksempel på en velfungerende generalistmodell.....	22
Oppsummering.....	25
OPPLÆRING.....	26
NYE ARBEIDSMETODER?.....	30
Arbeidsevne-/funksjonsevnevurdering.....	31
Individuell plan og kvalifiseringsprogram.....	33
Gjennomføring av plan.....	37
Evaluerings.....	38
Oppsummering.....	38
BRUKERRETNING.....	39
AVSLUTNING.....	42
REFERANSER.....	45

## Forord

Dette notat er skrevet som en del av forskningsprosjektet "Nye yrkesroller i Nav-reformen" som inngår som modul 4 i den nasjonale evalueringen av Nav-reformen. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd. Vi vil rette en stor takk til alle våre informanter for at de har vært villig til å dele sine erfaringer med oss!

Even Nilssen  
Modulleder

## Sammendrag

Dette notatet retter oppmerksomheten mot integreringen av de tre etatene/tjenestene Aetat, trygdeetat og deler av den kommunale sosialtjenesten på det enkelte lokale Nav-kontoret. Denne integrasjonen skal ideelt sett resultere i en nedbygging av gamle etatsskiller, herunder arbeidsformer, og i etableringen av en ny felles yrkesrolle forankret i målene om arbeidsretting og brukerretting. Hovedproblemstillingen er om, og eventuelt hvordan, en ny yrkesrolle utvikles på det lokale Nav-kontoret på tvers av de gamle etatsskillene og hvilke spenninger som oppstår i denne prosessen?

I utformingen av en ny yrkesrolle ble det spesielt fokusert på at de ansatte måtte bevege seg bort fra en tradisjonell saksbehandlerrolle og over mot det som ble kalt en veilederrolle. Den byråkratiske saksbehandlerrollen ble i stor grad sett på som uforenelig med Nav-reformens mål. Arbeidsretting, individualisering, skreddersøm og brukerretting vektlegges sterkt med arbeidsretting som det grunnleggende målet. Veilederrollen er også nært knyttet til generalistmodellen i organiseringen av det lokale Nav-kontoret.

Notatet identifiserer noen sentrale spenninger i utviklingen av en ny yrkesrolle i Nav. Det kan for eksempel være vanskelig å etablere en slik rolle og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Mange oppfatter også at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny generalistrolle. Denne type kritikk kommer som oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. Det synes å være en tendens til en re-spesialisering (for eksempel i forhold til målgrupper) av yrkesrollen blant de kontorene som i sterkeste grad har forsøkt å innføre en ny yrkesrolle i Nav via generalistmodellen. Det er imidlertid ikke snakk om å gå tilbake til situasjonen før reformen. De absolutt fleste er fornøyde med at de tre etatene er integrerte i Nav. Men mange mener at man har gått for langt i retning av integrering på grunnlag av en generalistmodell, og at man har gått for fort frem. Det holder ikke med kurs, man må kunne ha tid til å lære i praksis

## Summary

This paper focuses on the integration of the Norwegian employment service, the social insurance service and parts of the local social assistance service in the recently established Nav-office. This integration is supposed to result in a formation of a common professional role founded in two of the main objectives of the Nav-reform: work orientation and user orientation. The main problem for discussion is if and how a new professional role is developed across the old administrative boundaries, and to identify which possible tensions that arise in this process.

In the development of a new professional role it was emphasised that the staff had to move away from the traditional bureaucratic role and towards what was called a supervisor role. The bureaucratic role was considered to be incompatible with the objectives of the Nav-reform. Work orientation, individualisation, tailoring and user orientation were stressed with work orientation as the most important goal. The supervisor role was also closely attached to a generalist model of organizing the local Nav-offices.

The paper identifies some central tensions in the development of a new professional role in Nav. It is for instance difficult to develop such a role and at the same time attend to the demands of productivity and effectiveness which have to be fulfilled in the service. And several of the staff conceives that their own professional competency is being devaluated in the development of a professional role based on the generalist model. This type of critique is most often expressed by social workers and people with experience from the old social insurance service. It seems to be a tendency towards a re-specialization (e.g. on the basis of target groups) among the offices who have gone furthest in establishing a generalist model. It is however not the same as going back to the situation previous to the reform. Most of the informants are satisfied with the integration of the three services, but several pass on the opinion that the implementation of the reform has been too fast to enable the employees to learn from practice.

## Innledning

I 2002 ba Stortinget regjeringen om å utrede spørsmålet om en felles etat på sosial-, arbeids- og trygdeområdet og å fremlegge en rapport om saken til Stortinget i løpet av året (B.innst.S. nr. 11 2001–2002). Etter en noe kronglete prosess hvor Stortinget avviste regjeringens første forslag (se Christensen 2008), ble det organisatoriske grunnlaget for en ny arbeids- og velferdsadministrasjon formelt vedtatt av Stortinget 31. mai 2005. Nav-reformen, som den ble kalt, er basert på tre generelle målsettinger: arbeidsretting, brukerretting og effektivitet.

*Arbeidsretting* innebærer å få flere folk i aktivitet og færre på offentlige stønader. Arbeids- og velferdspolitikken skal innrettes mot å føre folk inn i arbeidsmarkedet og å beholde dem der på permanent basis. Et liv som mottaker av sosiale stønader må gjøres mindre attraktivt og den såkalte arbeidslinjen i sosialpolitikken er styrket.

Målet for arbeidslinjen er å erstatte "passiv støtte" i velferdspolitikken med en aktiv kopling mellom støtteordninger og arbeidskrav i den hensikt å gjøre den enkelte selvforsørget.

*Brukerretting*, eller en mer brukervennlig tjeneste, kan forstås som "å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis". (St.prp.nr.46 2004–2005:34). Brukernes erfaringer og ønsker skal i større grad tas hensyn til når beslutninger fattes i etaten (Michelsen 2008). Brukerinnflytelse omfatter både å kunne påvirke egen sak og et krav om aktiv deltakelse. Empowerment og brukerinntflytelse ble viktige retoriske begreper i presentasjonen av den nye tilnærmingen. Involvering av brukere skal også bidra til å sikre at de tiltakene som iverksettes er individualiserte og "skreddersydd" i forhold til den enkeltes behov.

*Effektivitet* skal hindre en velferdsadministrasjon med overlappende funksjoner og sikre stordriftsfordeler. Et av hovedargumentene for Nav-reformen har vært å bedre koordineringen av like velferdsordninger i staten og mellom staten og kommunene (Christensen 2008).

Et sentralt element i Nav-reformen ligger i å etablere lokale Nav-kontor som skal dekke alle kommunene i Norge. Disse kontorene er basert på bindende partnerskap regulert av kontrakter mellom staten og den enkelte kommune. Partnerne har stor grad av frihet til selv å utforme organiseringen av kontorene innenfor en relativt vid rettslig ramme. De nye kontorene skal være lokale kontaktpunkter for velferdsmottakerne og dekke alle oppgavene til den nye arbeids- og velferdsadministrasjonen. Etableringen av kontorene gjenspeiler i stor grad en sentral ide bak Nav-reformen: å styrke forholdet mellom sosialpolitikken og arbeidsmarkedspolitikken i Norge (Ervik, Kildal og Nilssen 2009; Kildal og Nilssen 2009). Selv om Nav-reformen ofte betegnes som en rein forvaltningsreform, utgjør den sterke vektleggingen av arbeidslinjen og målet om arbeidsretting av velferdspolitikken et viktig sosialpolitisk fundament for de organisatoriske endringene som har funnet sted på dette feltet.

I dette arbeidet rettes oppmerksomheten mot integreringen av de tre etatene/tjenestene på det enkelte lokale Nav-kontoret. Målet med denne integreringen



har vært langt mer ambisiøst enn å skape bedre samarbeid mellom de tre etatene på lokalt nivå gjennom samlokalisering. Integrasjonen skal ideelt sett resultere i en nedbygging av gamle etatsskiller, herunder arbeidsformer, og i etableringen av en ny felles yrkesrolle forankret i de to substansielle målene om arbeidsretting og brukerreting.

Hovedproblemstillingen her er om, og eventuelt hvordan, en ny yrkesrolle utvikles på tvers av de gamle etatsskillene *på det lokale Nav-kontoret*. Hvordan foregår integreringen av tre ulike kunnskapssystemer i praksis, på hvilken måte utvikles et felles fundament for en ny yrkesrolle og hvilke spenninger oppstår eventuelt i denne prosessen? Dannelsen av en ny yrkesrolle vil på mange måter være en hovedutfordring og forutsetning for fremming av målene om arbeidsretting og brukerreting i den nye velferdspolitikken. Hvordan realiseringen av nye målsettinger og yrkesroller i velferdspolitikken forløper, vil derfor til syvende og sist være en hovedindikator på hvorvidt den organisatoriske integrasjonen i Nav har vært vellykket eller ikke. Når vi her snakker om en ny yrkesrolle, tenker vi ikke primært på idealene, dvs. de mål, beskrivelser og formelle retningslinjer som er utformet på toppen av forvaltningen som en del av reformen, men på hvordan nye arbeidsformer utvikles på lokalt nivå innenfor de strukturelle og ressursmessige rammene reformen faktisk innebærer.

Notatet består av 7 analytiske/empiriske deler. I kapittel 2 utformes tre idealtypiske modeller for yrkesrollene i de sammenslåtte etatene – trygd, Aetat og sosialetaten. Hensikten ved å reddykke noen særtrekk ved disse yrkesrollene, er å lettere kunne få frem grunnlaget for eventuelle spenninger i utformingen av en ny felles yrkesrolle i praksis. I kapittel 3 gis en oversikt over undersøkelsens datagrunnlag. Kapittel 4 gir et overblikk over de overordnede idealene i utformingen av en ny yrkesrolle i Nav. I kapittel 5 analyseres noen sentrale spenninger som kommer til syne i forsøket på å etablere en integrert generalistmodell på de lokale Nav-kontorene: Spenningen mellom denne modellen og hensynet til effektivitet, nedvurderingen av den gamle saksbehandlerrollen og ivaretagelsen av ulike fagkompetanser. Her gis også et eksempel på det som, i alle fall delvis, kan betraktes som en velfungerende generalistmodell. I del 6 ser vi nærmere på noen trekk ved den opplæringen som har funnet sted i forbindelse med etableringen av våre case-kontor. Kapittel 7 omhandler endringer i arbeidsmetoder etter sammenslåingen med utgangspunkt i målet om et felles rammeverk for en ny metodisk tilnærming i praksis (bestilling, kartlegging, arbeidsevne-/funksjonsevnevurdering, planer, gjennomføring og evaluering). I kapittel 8 rettes blikket mer spesifikt mot målet om brukerreting og kapittel 9 gir en drøftende oppsummering av de empiriske funnene.

## Tre idealtypiske yrkesroller

Som et analytisk utgangspunkt tar vi for oss tre idealtypiske beskrivelser av de yrkesrollene som eksisterte i de tre etatene før integreringen i det lokale Nav-kontoret. Bruk av idealtyper innebærer at vi forsøker å gripe noen fremtredende tendenser i yrkesutøvelsen som kan tjene som analytiske verktøy i forsøket på å beskrive de endringer og spenninger som oppstår i forsøket på å etablere en ny yrkespraksis i Nav.

Idealtypen er altså ikke et ideal, men et forsøk på å gripe noe særegent eller essensielt i et bestemt fenomen (her en yrkesrolle) som går ut over en beskrivelse av rein empirisk karakter. Den innebærer en idealisering av det særtypiske (Christensen og Nilssen 2006:80), dvs. et forsøk på å tydeliggjøre noen grunnleggende særegenheter ved yrkesutøvelsen i de tre etatene slik den var før Nav-reformen. Yrkesroller definerer vi her som "systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt–klient relasjonen". Denne rollen vil i stor grad påvirkes av institusjonelle og organisatoriske forventninger/krav og den enkelte yrkesutøvers egen kompetanse.

I konstruksjonen av idealtypene rettes oppmerksomheten i stor grad mot yrkesrollenes strukturelle fundament, mens de empiriske analysene av endringer i praksis i langt større grad bringer inn den lokale konteksten og handlingsrommet. Med strukturelt fundament tenker vi primært på overordnede mål, sentrale former for koordinering av handling, den enkeltes yrkesidentitet og det kunnskapsmessige fundamentet for de vurderingene som gjøres i yrkesutøvelsen. Utformingen av en ny yrkesrolle vil også i stor grad kunne påvirkes av situasjonen og interaksjonen på det lokale Nav-kontoret, dog innenfor Nav-systemets institusjonelle og organisatoriske rammer.

*Trygdeetaten.* Trygdesystemet kan generelt betraktes som et regelbasert, hierarkisk fordelingssystem som typisk ligger nærmest den klassiske weberianske byråkratiske idealmodellen. For å skape så stor grad av presisjon som mulig i fordelingen av tjenester/ytelser, er praksis basert på et svært komplisert normsystem bestående av lovverk, forskrifter og interne fortolkninger (rundskriv), saksbehandlingsprosedyrer osv (Nilssen, 1999:288). Formell likebehandling og rettssikkerhet utgjør sentrale verdier og den juridiske subsumsjonslogikken blir et viktig ideal i den enkelte funksjonærs yrkesutøvelse. Defineringen av handlingsrommet til den enkelte yrkesutøver skjer indirekte gjennom regelstyring og direkte gjennom hierarkisk kontroll. De materielle reglene i trygdesystemet definerer på mer eller mindre presis måte de rettighetene borgerne har i forhold til bestemte typer ytelser, dvs. at trygdeetaten kan betraktes som et rettighetssystem som på en rekke felt definerer borgernes sosiale rettigheter, for eksempel i forhold til alderstrygd, uføretrygd, stønad til enslige forsørgere osv. I utøvelsen av trygderollen blir regelkompetansen av fundamental betydning. I dette ligger det både kunnskap om reglens innhold og hvordan reglene skal fortolkes og anvendes i praksis. Likebehandling dreier seg om at like tilfeller behandles på samme måte ut fra de samme reglene, og rettssikkerhet innebærer blant annet at saksbehandlingsprosessen er korrekt og at den enkelte får det han/hun har krav på etter loven. Trygdefunksjonærene har i hovedsak sin kompetanse fra sin etatspraksis, dvs. gjennom intern opplæring (egen erfaring, skulder ved skulder, intern dialog) (Nilssen 1999). I anvendelsen av ulike rettsregler er man også avhengig av ekspertise utenfra. Det gjelder i særlig grad medisinsk ekspertise fordi retten til mange ytelser, som for eksempel uføretrygd og sykepenging, er basert på medisinske kriterier.

Den grunnleggende yrkesrollen i trygdeetaten kan sammenfattes i *saksbehandlerrollen*. I denne ligger det at en sentral oppgave blir å vurdere den enkelte (potensielle) brukers rettigheter opp mot det regelverket som gjelder på et bestemt område med utgangspunkt i en intern rettighets- og regelkompetanse og ekstern informasjon om

klientenes situasjon (faktum). Den enkeltes skjønnsutøvelse skal ideelt sett være så liten som mulig og avgrenset til faktiske tolkninger av regler/regelanvendelse og faktum, dvs. administrativt skjønn heller enn mål-middel basert skjønn forankret i en bestemt fagkompetanse. Individuelle behovsvurderinger er ikke relevante i og med at forholdet mellom behov og tiltak forutsettes å være avklart gjennom lovreglene.

*Sosialtjenesten.* I motsetning til trygdeetatens byråkratiske struktur, kan sosialtjenesten som organisasjon idealtypisk karakteriseres som en profesjonell kunnskapsorganisasjon (Helgøy og Ravneberg 2003). For det første innebærer dette at fundamentet for arbeidet i organisasjonen ikke er orientert mot (retts)regler, men mot profesjonell kompetanse forankret i en bestemt utdanning. Sosialarbeidernes utdanning er basert på en rekke forskjellige kunnskapsområder hvorav sosialt arbeid og egen yrkesetikk utgjør fundamentet for den faglige distinksjonen i forhold til andre yrkesgrupper (Kokkin 1998). Forholdet mellom fag og felt er knyttet til moderniseringen av fattig-/sosialhjelpen på 1960- og 70-tallet ved at det ble etablert sosialkontor i hver kommune i Norge samt en egen (høgskole)utdanning for sosionomer, og at de offentlige myndighetene stimulerte til størst mulig innslag av sosionomer i stillingene ved disse kontorene (Terum 1996). Sosialarbeiderne har således oppnådd en viss form for jurisdiksjon (Abbott 1988) over arbeidet i den kommunale sosialtjenesten. Sosialt arbeid er basert på en rekke perspektiver og praktiske tilnærminger, men har som felles mål å hjelpe klientene ut av marginaliserte sosiale posisjoner.

Til forskjell fra det tradisjonelle byråkratiet hvor det er stor avstand mellom tjenesteyter og klient, innebærer det sosiale arbeidet en langt tettere kontakt med klientene, for eksempel ved at en sosialkurator må sette seg inn i brukerens problemsituasjon for å kunne gjøre noe med den (Helgøy og Ravneberg 2003:19). Selv om borgerne har visse minimumsrettigheter (for eksempel midler til nødvendig livsopphold) i forhold til sosialtjenesten, er yrkesutøvelsen langt mer skjønnspreget enn i trygdeetaten. Koordineringen av praksis i sosialtjenesten hviler i større grad på en standardisering av kunnskap og kompetanse enn på regler og hierarki. Sosialtjenestens skjønnspreg ligger også i at virksomheten er nært knyttet til det kommunale selvstyret.

Yrkesrollen i sosialtjenesten kan idealtypisk karakteriseres som en *hjelperolle* basert på vurderinger av den enkeltes behov i forhold til problemsituasjon. Yrkesrollen bærer i større grad preg av konsekvensorienterte løsninger enn den regelorienterte yrkesrollen som preger trygdeetaten. Og i motsetning til en yrkesrolle basert på intern opplæring og realkompetanse, vil sosialarbeidernes yrkesrolle også ha en identitet knyttet til en bredere profesjonsutdanning.

*Aetat* er i hovedsak underlagt arbeidsmarkedspolitiske mål. På den ene siden dreier det seg om rein arbeidsformidling, dvs. "matching" mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere. På den andre siden er det snakk om mer omfattende oppgaver knyttet til opplæring og oppfølging av ulike personer i forhold til arbeidsmarkedet, for eksempel i form av yrkesmessig attføring og kurs. Dette er oppgaver som ofte innebærer arbeid med personer med ulike former for yrkeshemming og Aetat har stor innflytelse på hvilke tiltak som skal settes i verk overfor brukerne.

Aetat er den av de tre etatene som i sterkeste grad er knyttet til arbeidslinjen i sosialpolitikken. Arbeidslinjen innebærer et sterkt fokus på borgernes arbeidspålit. Målet er å unngå "passive" ytelse i form av arbeidsledighets- og uføretrygd (Borge, Homme

og Lorentzen 1995:25). Dette kommer blant annet sterkt til uttrykk i den såkalte Attføringsmeldingen (St.meld. nr.39 1992–93) hvor behovet for å hindre utstøting fra arbeidslivet og å unngå passive kontantytelser, fremhves. Organisasjonen er i stor grad preget av målstyring, dvs. at de ansattes handlinger ikke skal kontrolleres direkte av overordnede (hierarki) eller styres av regler. Styringen er i langt større grad resultatorientert, dvs. knyttet til oppnåelsen av de resultatene som er uttrykt i tallfestede mål for etaten (Borge, Homme og Lorentzen 1995:26). I Aetat er det, i motsetning til i sosialetaten, ingen kopling mellom et bestemt kunnskapsfelt med egen profesjonsutdanning og praksisfeltet. Her rekrutteres mange forskjellig utdannings-/yrkesgrupper og den praktiske opplæringen foregår primært internt i etaten. De ansattes hovedoppgaver er knyttet til formidling og/eller kvalifisering av brukerne. I dette ligger det også at de tiltak som iverksettes skal utarbeides i interaksjonen med brukerne hvor brukernes synspunkter ideelt sett skal tas hensyn til. Brukerne fremstår i stor grad som kunder (Borge og Homme 2000). Orienteringen i arbeidet tar utgangspunkt i arbeidsmarkedets behov for visse typer kvalifikasjoner og den enkelte brukers egne ønsker og prøver å forene de to størrelsene (Borge, Homme og Lorentzen 1995:113). Målet for de ansatte er arbeid, eller kvalifisering for arbeid, og kompetansen er knyttet til kvalifiseringstiltakene, samt evnen til å "matche" jobber og ledige.

Samlet kan arbeidskonsulentenes yrkesrolle betegnes som en *rettlederrolle*. Denne består både i å hjelpe arbeidssøkende med å få en jobb (matching) og i å sørge for at ulike grupper som har mer eller mindre problemer i forhold til arbeidsmarkedet føres inn/tilbakeføres til arbeidsmarkedet. De sentrale målene i yrkesutøvelsen er altså knyttet til arbeid og koordineringen i praksis i stor grad orientert mot oppfyllingen av denne type mål.

Figur 1. Hovedtrekk ved de tre idealmodellene

	Trygdeetat	Sosialetat	Aetat
Mål	Sosiale rettigheter	Løse sosiale problemer	Hjelpe folk i arbeid
Koordinering	Regler/hierarki	Profesjonskunnskap	Resultatoppnåelse
Yrkesidentitet	Etat	Yrkesgruppe	Etat
Vurderinger	Regelorientert	Behovsorientert	Resultatorientert
Bruker	Rettighetshaver	Mottaker	Kunde
Yrkesrolle	Saksbehandler	Hjelper	Rettleder

Kort oppsummert er trygdeetatens saksbehandlerrolle orientert mot vurderinger av borgernes sosiale rettigheter innenfor et system hvor byråkratisk koordinering/styring er sentralt, hvor yrkesidentiteten er forankret i intern kompetanse og hvor yrkesutøvelsen er regelorientert og basert på administrativ skjønnsutøvelse. Brukeren fremstår som rettighetshaver. Sosialetatens hjelperrolle er orientert mot å løse/avhjelpe sosiale problemer (behov) basert på egen mål-middel orientert profesjonskompetanse. Yrkesidentiteten er knyttet til egen yrkesgruppe og brukeren kommer normalt i en underordnet mottakerrolle. Aetats rettlederrolle er først og fremst innrettet mot

arbeidsorienterte mål. Koordinering/styring av praksis er basert på de resultater som oppnås i forhold til slike mål. Praksis utøves med utgangspunkt i etatsintern mål–middel kompetanse, noe som medfører at yrkesidentiteten primært er knyttet til etaten. Brukerens egne ønsker vektlegges, noe som i større grad enn i de andre etatene fører i retning av en kunderolle.

De tre idealtypene er et forsøk på å rendyrke noen særtrekk ved yrkesrollene i de tre etatene som skal integreres i de nye Nav-kontorene. De er empiribaserte, men samtidig klare forenklinger. Yrkesroller vil for eksempel kunne variere internt ut fra ulike oppgaver/ funksjoner og vi vil sannsynligvis finne elementer av de tre yrkesrollene på tvers av institusjonene<sup>1</sup>. Vi mener likevel at det er analytisk nyttig å rendyrke noen institusjonelle særegenheter ved de tre etatene for bedre å kunne forstå de utfordringene og spenningene som ligger i utformingen av en ny felles yrkesrolle i Nav. Som sagt fokuserer dette notatet på yrkesroller i de lokale Nav-kontorene. Vi har således ikke undersøkt yrkesrollene i for eksempel de nye forvaltningsenhetene/spesialenhetene<sup>2</sup>.

## Datagrunnlaget

Datagrunnlaget for dette arbeidet er basert på en studie av 4 Nav-kontor i tilsvarende antall kommuner i Norge. Casene er valgt ut fra noen få enkle kriterier. For det første representerer de kommuner med ulik størrelse – fra en storby til en landskommune på ca 4500 innbyggere. Det betyr også at kontorene i stor grad varierer i størrelse. For det andre er det en stor grad av geografisk avstand mellom kommunene (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet og Nord-Norge), og for det tredje er det forskjeller mellom kontorene når det gjelder ledelsesstruktur (3 har en leder, mens ett har en to-ledermodell). I og med at antall case er svært avgrenset, er begrunnelsen for denne variasjonsbredden mer å unngå for store likheter mellom casene enn å kunne gjennomføre systematiske analyser av likheter og forskjeller med utgangspunkt i disse utvalgs-kriteriene. Til sammen har vi gjennomført 37 intervjuer med ledere og ansatte på disse kontorene.

Kontorene hadde vært i virksomhet som Nav-kontor mellom ett og to år og intervjuingen ble gjennomført i slutten av 2008 og første del av 2009. Vi har i valg av informanter lagt vekt på både å få et utvalg personer med erfaring fra de tre etatene og noen som har kommet inn utenfra etter etableringen av Nav-kontoret. 10 hadde sin bakgrunn fra trygdeetaten, 11 fra sosialetaten, 7 fra Aetat og 9 hadde ikke bakgrunn i noen av etatene. Av de intervjuede var det 8 menn og 29 kvinner. 7 var ledere på ulike nivå.

Det er klart at en studie av 4 kontorer gir en meget begrenset mulighet for å foreta generaliseringer. Der hvor våre funn i stor grad stemmer over ens med andre undersøkelser, kan man trekke visse konklusjoner. I hovedsak kan dette arbeidet ses

<sup>1</sup> Trygdefunksjonærene fikk for eksempel økt mulighet til å fatte selvstendige avgjørelser i årene før Nav-reformen bl.a. som følge av delegering til lokalt nivå med nye oppgaver og ansvar for oppfølging og veiledning av ulike brukergrupper (for eksempel sykemeldte og enslige forsørgere) (Jessen 2005:53).

<sup>2</sup> Det er for eksempel sannsynlig at en mer rendyrket rettighetsorientert idealmodell er dominerende i de nye spesialiserte forvaltningsenhetene.

som et forsøk på å trekke opp noen spenninger og problematikker som vi mener det er viktig å være oppmerksom på og som det er et visst grunnlag for å hevde har en generell interesse utover det enkelte case.

## Det overordnede grunnlaget for etablering av nye yrkesroller i Nav

I forbindelse med Nav-reformen utformet Nav-interim en rekke prinsipper for den nye etatens praktiske arbeid. I integreringen av tre ulike organisasjoner med forskjellige yrkesroller og arbeidsmetoder, ble det viktig å utforme et grunnlag for en felles orientering av praksis. Det ble spesielt fokusert på at de ansatte måtte bevege seg bort fra en tradisjonell saksbehandlerrolle og over mot det som ble kalt en veilederrolle. Den byråkratiske saksbehandlerrollen ble i stor grad sett på som uforenelig med Nav-reformens mål om arbeidsretting og brukerretting. Disse målene forutsetter en langt sterkere vektlegging av individualisering og skreddersøm i tjenesteytingen.

Mens saksbehandlerrollen ble oppfattet å innebære en hierarkisk relasjon mellom tjenesteyter og mottaker, skulle den nye rollebeskrivelsen understøtte en utvikling mot et likeverdig møte mellom bruker og ansatt der brukeren skulle oppleve "å møte tilstrekkelig og relevant kompetanse, helhetlig tilnærming og rask avklaring, individuell oppfølging etter behov og tydelig arbeidsfokus".<sup>3</sup>

Rutinene skulle forenkles og deler av arbeidsprosessen skulle flyttes ut fra Nav-kontoret (til det som etter hvert ble spesialenheter/forvaltningsenheter). På den måten ville det bli mulig å gradvis dreie rollen for mange medarbeidere fra hovedsakelig å være saksbehandler, til å bli veileder for brukere som har behov for støtte i forhold til et definert mål.

En veileder er ikke eksperten som vet alt – veilederen skal gjennom gode spørsmål og innspill få brukeren til å ta nye perspektiv og reflektere over sin situasjon i et "annet lys" enn det han eller hun vanligvis gjøre. Det kan i Nav-sammenheng bety å få brukeren til å fokusere på egne ressurser og muligheter. Nav-medarbeideren skal synliggjøre aktuelle muligheter, og unngå å være den som foretar valg på vegne av bruker.<sup>4</sup>

Det var viktig å møte brukeren på individuell basis og en av kjerneoppgavene i Nav-kontorene ville være behovsavklaring og individuell oppfølging av enkeltbrukere med fokus på mestring og selvstendighet. Det ble ansett som viktig at hver bruker får etablert en egen kontaktperson. Rollen som kontaktperson ville innebære å koordinere tjenester og oppgaver internt i Nav – men også å bistå brukeren i å få tilgang til tjenester utenfor kontoret når det var hensiktsmessig. Veilederrollen ble delt i to:

### *Veileder i publikumsmottak.*

- skal sikre rask og god avklaring av brukers situasjon
- skal bidra til at de fleste saker blir avklart og løst på et tidligst mulig tidspunkt

<sup>3</sup> "Nye roller i Nav-kontor." Nav-interim 14.03.2006 s 4.

<sup>4</sup> Ibid s 6

- skal gi informasjon, råd og veiledning og kunne avklare videre oppfølgingsløp og ansvar
- skal kunne hjelpe publikum i å ta i bruk selvbetjeningstjenester, mm

### *Veileder oppfølging*

- skal ivareta systematisk oppfølging av individer, virksomheter og eksterne og interne samarbeidspartnere som har behov for det.
- Skal legge til rette for tett og individuelt tilpasset oppfølging med fokus på arbeid og aktivitet og sosial inkludering
- Skal gi brukere med oppfølgingsbehov eller behov for sammensatte tjenester tilbud om plan og en kontaktperson.<sup>5</sup>

Den viktigste arbeidsoppgaven til de ansatte i Nav-kontoret skulle være å følge opp brukere både på kort og lang sikt. Det ble utviklet en strategi for oppfølging av brukerne hvor målsettingen blant annet var å etablere en mest mulig lik prosess for oppfølging av brukere uavhengig av tjeneste, ytelse, bosted etc. Gjennom å standardisere oppfølgingsprosessen søkte man å kombinere hensynet til likebehandling på den ene siden og målet om individuell oppfølging (skreddersøm) på den andre. Med arbeidsprosesser forsto man de kjeder av tjenester og samhandlingsmønstre rettet mot brukerne som fører fra en førstehenvendelse og bestilling til et endelig mål om arbeid eller deltakelse.

Den metodiske tilnærmingen til arbeidsprosessen tok utgangspunkt i tre perspektiver: Å øke inkludering i arbeidslivet for brukere som står utenfor arbeid; å hindre utstøtning gjennom forebygging for brukere i arbeid, samt å øke deltagelse og sosial inkludering for brukere som står varig utenfor arbeidslivet.<sup>6</sup> Her slås det også fast at arbeidsprosessene skal bidra til et felles rammeverk for den metodiske tilnærmingen, dvs. å skape forutsigbarhet og likebehandling, samtidig som de skal åpne for lokalt handlingsrom og skreddersøm.

For å kunne utforme tiltak tilpasset den enkeltes behov, ble spørsmål om brukermedvirkning sentralt. Brukermedvirkning knyttes både til systemnivå<sup>7</sup> og individnivå. Ut fra våre problemstillinger konsentrerer vi oss om det siste. Brukermedvirkning på individnivå innebar innflytelse, medvirkning og deltagelse fra brukeren i sin egen sak. Brukernes kompetanse om egen livssituasjon ble sett på som en viktig forutsetning for å få fram endringspotensialet, og brukermedvirkning blir først reelt når endringer skjer ut fra de tilbakemeldingene brukeren gir. I notatet om brukermedvirkning fra Nav-interim sies det at det neppe er mulig å lykkes med å få flere i aktivitet og arbeid dersom ikke brukerne medvirker og at individuelt tilpassede tjenester ut fra brukernes behov forutsetter at forvaltningen samhandler med brukeren. Det sies også at brukeren har ansvar for sitt liv og at han/hun må ta ansvar for hvordan hjelpen som ytes blir anvendt i eget livsprosjekt. Det søkes etter tiltak og prosesser som

<sup>5</sup> "Kompetanse i Nav-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer". Nav-interim, 20.12.2007 s. 10

<sup>6</sup> "Arbeidsmetoder Nav-kontor". Prinsippene godkjent av styringsgruppen i Nav-interim, 14.03.2006 s. 7

<sup>7</sup> Forstått som "en kollektiv medvirkningsform der brukerorganisasjonene peker ut representanter som deltar i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak". "Brukermedvirkning i Nav. Bakgrunn, begrunnelse og forståelse". Nav-interim 27.06.06, s. 6

både fremmer brukerens mål og som er forenlig med Navs mål.<sup>8</sup> I tråd med perspektivene knyttet til sosial inkludering slås det fast at arbeidsmetodene som brukes i Nav bør bidra til å myndiggjøre brukerne. Myndiggjøring (empowerment) av brukeren forstås som en prosess der brukeren tar mer ansvar for egne valg.

Samtidig vektlegges økte aktivitetskrav i oppfølgingen av brukerne. Her skilles det mellom individualiserte og universelle aktivitetskrav. Individualiserte aktivitetskrav innebærer en direkte kopling mellom aktivitet og ytelse, dvs. at den enkelte må delta i en bestemt aktivitet (plikt) for å oppnå en ytelse (rett). Et eksempel på dette er det nye kvalifiseringsprogrammet. Universelle aktivitetskrav er felles for grupper av brukere og innebærer i større grad en plikt til å gi opplysninger (for eksempel meldeplikt) enn en aktivitetsplikt<sup>9</sup>. Aktivitetsplikten ses delvis som et mål i seg selv fordi "aktiviteten som sådan gir en merverdi for den enkelte og bidrar til økt livskvalitet, den innebærer deltagelse og inkludering i et fellesskap, det kan for eksempel være varig skjermet sysselsetting, rusbehandling osv."<sup>10</sup>

De grunnleggende hensynene i utformingen av nye roller og arbeidsmetoder i Nav må sies å være forankret i målet om arbeidsretting. Det betyr at arbeidsmarkedskompetansen får en meget sentral stilling. På den ene siden anses det som svært viktig å kople medisinsk og trygdefaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse, særlig når det gjelder oppfølging langs helse–arbeids-aksen fra sykemelding til yrkesrettet attføring/uføretrygd. På den andre siden legges det vekt på å kople sosialfaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse i oppfølgingen av en rekke grupper med lengre avstand til arbeid, eksempelvis langtidsledige, sosialhjelpsmottakere, ungdom, innvandrere mv.<sup>11</sup>

Et av de sentrale spenningsfeltene i utformingen av nye yrkesroller i Nav berører forholdet mellom rettigheter og skjønnsutøvelse i praksis.

Det er et klart mål for Nav å kunne tilby skreddersydde løsninger til den enkelte. Dette krever forholdsvis åpne fullmakter for det enkelte forvaltningsorgan. En styrking av den enkeltes rettigheter tilsier en økt fokus på forvaltningens tilbud og utførelse av sine oppgaver – og dermed dens skjønnsutøvelse. Fagkompetanse og generelle rammer for skjønnsutøvelse vil derfor være viktig for Nav i fremtiden.<sup>12</sup>

Dette betyr med nødvendighet en nedtoning av lovbaserte materielle rettigheter og likebehandlingshensyn, dvs. at like saker behandles etter de samme reglene, og en sterkere vekt på lokal skjønnsutøvelse. I skjønnsutøvingen står behovsprinsippet og vektlegging av resultatlikhet sterkt, mens tilbudslighet og formell likebehandling står sterkt i rettighetsutøvelsen. I Nav ser det ut som om likebehandling i større grad skal sikres gjennom etableringen av felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse enn gjennom formelle rettsregler. På samme måte skal brukernes posisjon i forhold til tjenesteyterne i større grad sikres ved økt brukermedvirkning enn ved hjelp av prosessuelle og materielle rettsregler. Dette er en naturlig følge av en sterkere kobling

<sup>8</sup> Ibid. S 4

<sup>9</sup> Arbeidsmetoder Nav-kontor. Prinsippene godkjent av styringsgruppen i NA interim 14.03.2006, s. 41

<sup>10</sup> Ibid. S 40

<sup>11</sup> Ibid. s 45

<sup>12</sup> Ibid. s 14



mellom stønader og en individualisert arbeids-/aktivitetsrettet oppfølging (tjenesteyting). Samlet kan vi si at grunnlaget for etableringen av en ny yrkesrolle i Nav kjennetegnes av:

1. At veilederfunksjonen overfor brukerne fremheves på bekostning av en byråkratisk saksbehandlerfunksjon. I veilederrollen forutsettes det at innholdet i tjenesteytingen i hovedsak baseres på brukernes individuelle behov slik disse defineres ut i fra et samspill med brukerne selv.
2. Det grunnleggende prinsippet for praksis er arbeidsretting, dvs. at de individuelle behovene primært skal relateres til mulighetene for å få brukeren ut i arbeid eller sekundært i annen aktivitet. Brukermedvirkning kan betraktes som et underordnet instrumentelt prinsipp idet det først og fremst skal bidra til å oppnå arbeids-/aktivitetsformålet. Aktivitetskrav fremheves også som et aktuelt tiltak for å oppnå dette formålet.
3. Individualisering og skreddersøm impliserer økt lokal skjønnsutøving. Felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse erstatter tendensielt en regelorientert praksis og skal sikre likebehandling med utgangspunkt i resultatlikhet.

Dette betyr samlet at fundamentet for den nye yrkesrollen i Nav, slik den kommer til uttrykk på et overordnet nivå, nok ligger nærmest den yrkesrollen som var sentral i den gamle Aetat og helt klart fjernest fra den regelorienterte saksbehandlerrollen som idealtypisk dominerte trygdeetaten.

## Generalistmodellen versus spesialistmodellen

Som vi har sett er veilederrollen et av de tre sentrale fundamentene i den nye yrkesrollen i Nav. Overgangen fra en tradisjonell saksbehandlerrolle til en veilederrolle som skal vektlegge brukerretting og arbeidsretting legger bestemte føringer på hvordan generalistkunnskap versus spesialistkunnskap håndteres ved det lokale Nav-kontoret. Idealet i Nav synes å være at kunnskap fra alle tre etatene skal danne en ny type overordnet kunnskap, slik en av respondentene uttrykker det: "Yrkesrollene skal absorbere hverandre og gå opp i en høyere enhet" (intervju 5). Det innebærer blant annet at generalistmodellen har fått gjennomslag og regnes som idealet i Nav-reformen<sup>13</sup>. En generalistmodell<sup>14</sup> er kjennetegnet ved at medarbeiderne samarbeider i tverrfaglige team og at medarbeiderne i størst mulig grad dekker det totale tjenestespekteret i Nav. I tillegg innebærer det at medarbeiderne både forbereder sakene i forhold til økonomiske ytelser og har ansvar for det aktive tiltaksarbeidet for å få brukerne ut i arbeidslivet. Generalistmodellen er basert på en helhetlig tilnærming til

<sup>13</sup> I dag ser det ut til at ledelsen i etaten har tonet dette noe ned (Velferd nr. 2/2009: 7–8; Aftenposten 15.03.09). På lokalt nivå oppfattes nok generalistmodellen ennå av mange som idealet for etaten.

<sup>14</sup> Vi opererer her for enkelthets skyld med et skille mellom en generalist- og en spesialistmodell. I realiteten vil Nav-kontorene befinne seg langs en skala og tendensielt gå i retning av den ene eller andre modellen. Alle våre kontor er av en størrelse som innebærer en eller annen form for organisatorisk arbeidsdeling.

brukeren ved å ha fokus på brukerens samlede bistandsbehov (St.prp. nr. 46 2004–2005).

Generalistmodellen må dermed ses i sammenheng med Nav sine målsetninger om å etablere en dør for brukeren og om å se brukerens hjelpebehov i sammenheng. Hva som velges, generalistmodellen eller spesialistmodellen, har videre sammenheng med hvordan det lokale Nav-kontoret er organisert. Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009) peker på at sentrale myndigheter gir Nav-kontorene en viss handlefrihet i organisering men at det også er lagt bestemte føringer på hvilke organisasjonsmodeller som bør velges. De sentrale føringene anbefaler å skille mellom et mottak og en oppfølgingsavdeling, og at publikumsmottaket bør være felles for alle brukerne. I tillegg anbefales det fra sentralt hold at kontorene samordner sine tjenester, enten ved å organisere seg i tverrfaglige team eller ved å fordele oppgavene på tvers av de tidligere etatsgrensene. Et funn fra den foreliggende evalueringen av reformen er at noen kontorer tolker samordning som samhandling mellom ansatte, men beholder sin spesialistkompetanse, mens andre kontorer tolker samordning som faktisk oppgaveomfordeling og kompetansedeling på tvers av etatene. Disse to formene representerer ulik grad av utviding av yrkesrollen, der den siste formen i størst grad bidrar til å utbre medarbeidernes egne arbeidsområder i tråd med en generalistmodell. Det generelle mønsteret i Nav er at to av tre medarbeidere i de nye Nav-kontorene og nesten tre av fire i pilotkontorene oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter reformen (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009).

Det generelle inntrykket fra de fire kontorene er at generalistmodellen som ideal for samhandling med brukerne i stor grad støttes av de ansatte. Ansatte uttrykker sterk lojalitet til prinsippet om en dør og en saksbehandler for brukeren. Men samtidig målbærer de flere negative konsekvenser av generalistmodellen og at den står i motsetning til andre sentrale prinsipper som også må ivaretas ved kontoret. I det følgende skal vi se nærmere på de viktigste spenningene som fremkommer i vårt empiriske materiale.

## Generalistmodellen versus kravet om effektivitet

For det første finner vi at prinsippet om generalistrollen i Nav står i motsetning til produktivitetsskravet som stilles. Generalistmodellen forutsetter i noen grad at ansatte skal tilegne seg mest mulig av Nav sitt samlede lov og regelverk. I tillegg stilles det krav om å beherske de ulike datasystemene som er blitt hengende igjen fra de tidligere etatene. Til sammen kan det dreie seg om å lære seg og anvende opp til ti forskjellige datasystemer. Ansatte erfarer at det er ineffektivt at alle ansatte skal betjene alle brukere samt å anvende de ulike datasystemene. Denne oppfatningen kom tydeligst til uttrykk ved et kontor som først hadde innført en generalistmodell, men som omorganiserte tilbake til en mer spesialisert modell på grunnlag av negative erfaringer med generalistmodellen. Organiseringen etter generalistprinsippet i tverretatlige team førte ved dette kontoret til at ansatte ble satt til å utføre oppgaver som de ikke hadde god nok kompetanse på. Hovedårsaken til at modellen "sprakk" var at saksmengden hopet seg opp og det ble dermed besluttet at ansatte måtte ta unna bunkene ved å fordele sakene etter spesialiseringsområde.

Vi prøvde her på kontoret at alle skulle kunne alt, at vi skulle ha sånne team. Det fungerte jo ikke, det var alt for tidlig å begynne med det. Det er jo en god tanke, den er for så vidt grei, men det fungerer ikke. Det endte med at ingen kunne noe. Og vi har jo faktisk et lovverk i bunnen. Du må vite hva folk har rett på, det er viktig for folk, for det økonomiske styrer nesten alle. (...) Vi er nødt til å prioritere, og vi prioriterer faktisk å få ut pengene til folk (intervju 24).

Respondentene mener at generalistmodellen ble iverksatt på et for tidlig tidspunkt, før ansatte hadde fått tilstrekkelig opplæring. Kompetansen manglet slik at modellen kunne ta unna sakene i den farten som var forventet. I tillegg indikeres det at generalistmodellen krever flere ansatte og mer ressurser for å fungere. En generalistrolle der veilederrollen skal være fremtredende anses som problematisk fordi en utstrakt direkte kommunikasjon med brukerne er tidkrevende. Ressursmangel oppfattes som et kjerneproblem her. Ingen vikarer kommer inn for ansatte som blir sykemeldt, ekstraarbeidet deles på de som er igjen i avdelingen. Dermed må en prioritere det som anses som mest prekært for brukerne, nemlig penger. Samtidig fører re-spesialiseringen til hurtigere saksbehandling i og med at den enkelte saksbehandler i større grad arbeider med oppgaver en har kunnskap om.

Ved dette kontoret foretok en med andre ord en form for re-spesialisering hvor en gikk tilbake med å jobbe med de gamle områdene en hadde før Nav-reformen ble iverksatt. I tillegg prioriterte kontoret bort veiledningsrollen til fordel for saksbehandlerrollen. Visse effekter har likevel generalistmodellen hatt ved dette kontoret. De ansatte mener at de har nytte av å sitte tett på ansatte med annen kunnskap og erfaring. Vi kan kanskje si at dette kontoret har iverksatt fortolkningen av samordning som samhandling mellom ansatte med ulike former for spesialistkunnskap.

... jeg opplever at vi nå, akkurat nå, etter den siste omstruktureringen innad her, så opplever jeg at vi nå jobber mer spesialist, sånn som vi gjorde før Nav, men vi sitter tettere, og jeg opplever at, jeg opplever nå, altså det gjør jeg, fordelen med å sitte med annen kompetanse inn i en jobb, nært, fordi vi diskuterer jo (...) men selve min jobb er ikke endret, metodikken er den samme, men altså, men jeg henter jo inn ideer og jeg, vi lærer jo, altså det er den her skjulte læringen, som jeg tror vi ikke er helt klar over, men den er der (intervju 27).

Spenningen mellom generalistmodellen og effektivitetskravet må imidlertid nyanseres noe. Motsetningen synes å være størst innenfor saksbehandlingsområdet, mens det for tiltaksarbeidet og ivaretaking av målsettingen om arbeidsretting stiller seg annerledes. Generalistmodellen kan her tvert imot øke effektiviteten.

(...) Jeg vil påstå det at vi kommer tidligere., altså vi..., ting skjer fortere nå enn tidligere. Det er liksom så greit at, fordi da tar vi alt der og da og vi, vi har mer, større grad samarbeidsmøter eller ansvarsgruppemøter eller hva det måtte være. Vi stikker hodene oftere sammen (intervju 22).

Siden det nå i større grad foregår samhandling mellom ulike typer av ansatte har det medført bedre kjennskap til ulike former for tiltak, og hvilke tiltak som kan egne seg best for de ulike brukergruppene. Dermed kan gevinsten bli både at tiltakene iverksettes raskere enn før og at de er mer treffsikre og gir resultater.

## Generalistrollen versus saksbehandlerrollen

Generalistmodellen impliserer en spenning mellom saksbehandlerrollen og veilederrollen. Som antydnet i gjennomgangen av prinsippene i den nye yrkesrollen i Nav er veilederrollen og generalistrollen tett knyttet sammen. Generalistrollen skal i stor grad være fokusert på arbeidsrettet veiledning og aktive tiltak, noe som står i motsetning til spesialisert saksbehandling. Det skillet får også konsekvenser for hvor mye den Nav-ansatte skal involvere seg i brukerens problematikk. De ansatte har en klar oppfatning om at en generalistorientering innebærer at man ikke skal gå lenger enn til et visst punkt. En respondent uttrykte det som at "da begynner man å snakke om sånn brosjyrekunnskap"

Dermed kan vi også se at generalistrollen er i tråd med den nye veilederrollen som innebærer en kraftig nedjustering av saksbehandleroppgavene. Ansatte ved Nav-kontoret forbereder sakene, men fatter ikke endelige vedtak, da vedtaksansvaret er overført til spesialenheter. Forvaltningsenhetene opererer som vedtaksfabrikker og rendyrker spesialistprinsippet. Motsetningen mellom veilederrollen og saksbehandlerrollen erfares sterkest for de som arbeider med typiske trygdesaker. Omstillingen er stor og krevende for ansatte som tidligere hadde den rettighetsorienterte saksbehandlerrollen som ideal, slik som i den gamle trygdeetaten.

Spenningen mellom saksbehandlerrollen og veilederrollen, og det faktum at en er fratatt mulighet til å fatte vedtak ved det lokale Nav-kontoret, kan føre til lojalitetskonflikt hos deler av de ansatte. Lokalt ansatte erfarer å komme i klemme mellom brukers krav om rask saksbehandling og behov for opplysninger om hvor saken står, og et saksbehandlingssystem som de oppfatter er både ineffektivt, lite tilgjengelig og brukerfiendtlig. Ansatte ved det lokale Nav-kontoret blir dermed buffer mellom bruker og system som de er en del av men ikke har tiltro til.

Og hvor i all verden skal man holde lojaliteten sin... det er vanskelig å forsvare systemet, når systemet er helt på trynet. Det er ikke tilpasset, og vi er fratatt alt mulig, alle virkemidler for å kunne løst saken lokalt, det synes jeg er verst (intervju 23).

Dette oppleves å stå i skarp kontrast til de forventningene som ble skapt ved ikrafttredelse av reformen, hvor det ble skapt et bilde av Nav som et kontor med en dør der alle ansatte skulle kunne svare på alt.

Og politikerne har gått ut og sagt det er ei dør, kom på Nav-kontoret så får du på en måte svar på alt. Det er i hvert fall sånn brukerne har hørt det, og de kommer inn den døra med det som, ja, det er den tanken de har. Og det er klart at sånn er det ikke, de som sitter her har ikke mulighet til å gi svar på alt, de kan fortelle opptil et visst nivå, de kan ta i mot en del papir, men vi behandler ikke sakene lenger her, om penger, vi tar ikke frikort her. Det som de før kunne gjort og ordna, og liksom sånn, det kan vi ikke lengre gjøre, og den følelsen de da sitter med, og hele tida på en måte føle at det kommer folk med forventninger som de ikke kan fylle, og selv også føle at de ikke kan fylle, det sliter tror jeg ganske mye på disse her som har jobba lenge, og kunne veldig mye av det gamle (intervju 3).

Våre respondenter påstår med andre ord at brukerne har fått overdrevne forventninger om en generalistorientering ved Nav-kontoret som ansatte erfarer å ikke kunne tilfredsstille.

Generalistrollen innebærer også at den enkelte må avlære sin spesialkompetanse og vante arbeidsmetodikk. Mange erfarer det som problematisk å ikke kunne fatte vedtak og heller ikke få brukt og videreutviklet sin "gamle" kunnskap og sitt spesialfelt. Generalistkunnskapen oppfattes som mer flyktig og begrenset, både når det gjelder å få brukt kunnskap, men også muligheten til å opparbeide en tett relasjon til brukerne. Kanskje særlig gjelder dette for tidligere trygdeansatte som hadde et svært nært og tett forhold til sine brukere, og fulgte saken deres fra A til Å.

Saksbehandlings-biten er blitt mindre. Tidligere tok du jo stilling til hver eneste lovparagraf. Fra inngangsvilkårene og helt til virkningstidspunktet. Da når det tidligere Rikstrygdeverket innhentet pensjonserklæring fra oss. Å ha litt mer tall og litt sånt savner jeg litt, det kunne jeg tenkt meg. Men det er nå sånn. Nå er jeg helt i førstelinjen, mens jeg har tidligere hatt hele veien, og det var jo veldig interessant. For det første var det greit for brukerne dine, fordi du kjente de. De hadde vært der inne før, og du hadde gjerne snakket med dem på telefonen. Nå blir det mer flyktige kjennskap. Brukerne husker meg bedre enn jeg husker dem, for de er jo den nittiende i mengden, men jeg er bare én for dem. Men tidligere så hadde vi full kontroll på omtrent alle sammen (intervju 4).

De fire kontorene som inngår i vårt datamateriale har innført ulike grader av generalistmodellen. De spenningene dette har skapt og som er gjennomgått foran er først og fremst basert på to av kontorenes erfaringer. Det ene kontoret gjorde forsøk, men mislyktes med å innføre en generalistmodell, mens det andre kontoret kun delvis har innført modellen ved at de statlige tjenestene er samordnet gjennom teamorganisering, mens de kommunale sosialtjenestene er adskilt og fordelt på flere team med sitt spesialiseringsområde. Ved disse kontorene kan det synes som om de "gamle" yrkesrollene fremdeles henger igjen. Dette er i tråd med en annen undersøkelse som fant at Nav-kontoret var preget av subkulturer der et reelt tverrfaglig samarbeid var vanskelig å få til, dels fordi at fordeling av oppgavene foregikk etter kompetanse og erfaring (Johnsen 2008).

## Generalistrollen og fagkompetansen

Som vi har sett skiller de tre tidligere yrkesrollene som skal forenes i Nav seg idealtypisk klart fra hverandre. Når det gjelder sosialarbeiderne så vi at deres identifikasjon ikke bare kan knyttes til den kommunale sosialetaten, men også må ses i forhold til en mål-middel orientert profesjonsutdanning. Sosialarbeiderne (sosionomer, barnevernpedagoger og lignende) utgjør den eneste gruppen ansatte i Nav hvor det tradisjonelt har vært en direkte kopling mellom en bestemt profesjonsutdanning og arbeidsfeltet. En treårig høyskoleutdanning har, i alle fall ideelt sett, vært nødvendig for å kunne utøve en fullverdig rolle som sosialarbeider ved de kommunale sosialkontorene. Dette står i motsetning til trygdefunksjonærene og ansatte i Aetat hvor kompetansen i langt større grad har vært basert på intern arbeidserfaring og etatsutdanning. Trygdefunksjonærenes kompetanse kan idealtypisk forstås som en regelorientert rettighetskompetanse. Forsøket på en sammensmelting av disse kompetansene i en felles generalisert yrkeskompetanse, skaper spenninger i praksisfeltet.

I en studie av sosialarbeiderrollen i små Nav-kontor, finner Skjong (2008) at mange sosialarbeidere føler et press i retning av en mer byråkratisert forvalterrolle. Som en av Skjongs informanter uttrykker det:

Viss staten får det som dei vil blir det ingen sosialarbeiderrolle i Nav-kontoret, det blir saksbehandlarrolle. Alle blir Nav-forvaltarar (Skjong 2008:68).

Dette formidler en viktig problematikk når det gjelder utviklingen av en ny yrkesrolle i Nav. Når tre arbeidsområder skal forenes i en felles yrkesrolle, opplever mange sosialarbeidere det vi kan kalle en "avprofesjonalisering" av egen yrkesrolle. Klarest kommer det til uttrykk når det gjelder arbeid i Nav-kontorenes mottaksavdelinger hvor den mer faktaorienterte kunnskapen står sentralt.

Men det er klart, vi har jo de som er fra tidligere sosial som sitter nede i mottaket opplever det jo frustrerende å måtte bruke tid og krefter på ting man egentlig ikke skulle trenge å gjøre (intervju 21).

I mottaket opplever mange sosialarbeidere at deres yrkesrolle blir redusert til en form for byråkratisk saksbehandler- og veilederrolle. Denne frustrasjonen kommer imidlertid ikke bare til uttrykk når det gjelder mottaket, men også mer generelt på de kontorene som har gått lengst i å etablere en generalistmodell. For en yrkesgruppe som har deler av sin identitet knyttet til en bestemt profesjonsutdanning, kan generalistrollen oppfattes som en trussel.

Nei, jeg gjør jo ikke det (får ikke brukt kompetansen). Og målgruppen er jo en helt annen enn den jeg var ansatt til å jobbe med, og det og blir jo opplegget her, at veldig mange får arbeidsoppgaver som..., ja, du ikke interesserer deg for da, du er liksom ikke så motivert for å jobbe med det (intervju 17).

At man skal gjøre det samme som personer uten en slik utdanning, oppfattes av noen som en devaluering av egen kompetanse. For å skape likeverdighet blant alle Nav-ansatte, må man tone ned sin egen spesialkompetanse og dermed blir den heller ikke etterspurt i praksis.

At sosialarbeiderne må arbeide med andre oppgaver enn dem de oppfatter å være kompetente til, kan også gå ut over brukerne.

Ja, og sånn på sikt å ha en person å forholde seg til alt dette her, det er sikkert..., det er bra, at ikke en blir kastet att og fram, men du må vite at den du snakker med faktisk kan ting da, du må kunne spørre folk som kan gi deg et svar. Og gi deg riktige svar, vi kan jo ikke sitte her og vilde folk, for det er jo vanskelige ting de spør om, og som kan få konsekvenser da, i forhold til for eksempel trygde og utbetalinger. En kan ikke tro, en må jo vite (intervju 17).

Denne sosialarbeideren ønsker ikke nødvendigvis å gjøre det samme som før, men:

"Vi ønsker mer spesialister og mer målgrupper. Selvfølgelig kan ikke alle få lov til å jobbe med det de har gjort, og det de ønsker, men om det var noe mulighet for å drøfte andre muligheter da. Om det kunne være lov å gjøre det." (intervju 17)

Generalistmodellens negative konsekvenser for etableringen av egen faglighet oppleves også av andre enn sosialarbeiderne. En tidligere ansatt i Aetat uttaler for eksempel:

Jeg tror, hvis man ikke får tilbake denne, liksom, fagligheten der du kan ha informasjon og møter og diskutere felles problemer, tekniske og lovmessig og sånn, så vil Nav aldri bli bra. Da kan det bli samme massemediastyret om 10 år som det er nå. Du må få en faglighet tilbake som er sterk. Aetat var jo veldig sterk, så vi fra Aetat vi er ikke vant med det her rotet som er nå i det hele tatt, det er skremmende (intervju 26).

Dersom det ikke skapes rom for fagmiljøer i Nav, kan det få konsekvenser for rekrutteringen av ønsket fagpersonale.

Folk sier at vi har mye å gjøre på Nav, men nå har jeg heldigvis jobbet ganske mange andre plasser og har en ganske bred yrkeserfaring. Dette er gale altså. Det går ikke i lengden. Du får ikke folk til å være her. Og nå har det snudd, masse av dette, for Nav vil ha inn andre yrkesgrupper, de vil ha folk med treårig høyskoleutdanning. De vil gjerne ha inn en spesiell gruppe. Du får ikke de folkene til å sitte ved en datamaskin hele dagen, det gidder de ikke. Og når du ikke får brukt det fagfeltet som du har kompetansen på, så tror jeg Nav kommer til å få mangel på bemanning etter hvert (intervju 23).

Et annet sentralt problem som særlig tas opp av tidligere trygdefunksjonærer, er at Nav-kontoret er tappet for trygdefaglig kompetanse som et resultat av opprettelsen av forvaltningsenhetene. Flere viktige fagpersoner har flyttet over til Forvaltningsenheten, og dette, kombinert med mindre fokus på spisskompetanse, kan gjøre arbeidsplassen mindre attraktiv for personer som ønsker å jobbe faglig og bruke sin kompetanse.

Jeg tenker jo at det gjør det, de reiser både med fagkompetanse, og ikke minst masse realkompetanse, jobbet i..., masse ansiennitet, jobbet her lenge, innen disse ulike etatene. Og kan ting. Så da blir det enda vanskeligere å være igjen på en måte, og, hva skal jeg si, ha en faglig, prøve å holde igjen på noe fag da, når det ikke er det som er fokuset (intervju 17).

Nav-reformens fokus på arbeidsretting og endring i yrkesrollen fra saksbehandler til veileder, står på mange måter i skarpest kontrast til den gamle trygdekompetansen.

Men, ikke sant, det jeg reagert på, det var jo det at man så etter hvert at, det var på en måte at, det var noe så enormt fokus på arbeid og aktivitet, det var liksom Nav-reformen, arbeid og aktivitet. Samtidig som en på en måte, i gåseøyne "la ned" trygdekantorene. Folketrygdeloven den er svær, og folk fikk ikke noe mindre behov for de rettighetene som lå i folketrygdeloven fordi det ble etablert Nav-kontor. Og kompetansen forsvant (intervju 22).

Manglende "rettighetskompetanse" oppfattes dermed også som en fare for folks rettssikkerhet, dvs. at de kanskje ikke får de ytelsene de faktisk har krav på etter lovverket.

Kompetanseproblemet dreier seg ikke bare om at noen i utgangspunktet valgte å jobbe i en spesialenhet i stedet for Nav-kontoret, men også at enkelte har sluttet på kontoret fordi de har blitt satt til arbeidsoppgaver de ikke hadde kompetanse i, eller interesse for.

... og jeg vet at vi mistet folk som jobbet, hadde kjempekompetanse på enslige forsørgere. ... Og skulle du være god på det, så må du ha jobbet med det i mange, mange år. Og vi mistet jo den som hadde, som var med hit.. Det kan jeg si, og det..., vi mistet den personen som hadde god kompetanse, og ønsket faktisk å være her, men, på en måte..., hvis jeg skal si det så brutalt: ble skvist, for vedkommende ble tatt ut av den jobben, og satt på oppfølging av sykemeldte, noe som hun overhodet ikke hadde verken kompetanse eller interesse av. Da tok hun avgjørelsen av at "jeg vil melde meg over til pensjonsenheten (intervju 17).

Fokuset på arbeidsrettingen oppfattes også å ha bidratt til at man ikke ser behovet for trygdefaglig kompetanse:

... de må være klar over at de., hva slags kompetanse de innehar i kontoret. At de ikke bare tar de som skal følge opp syke og de arbeidsledige og

sosialhjelpsmottakere, flyktninger. Så det er jo, det må dimensjoneres i forhold til det (intervju 17).

Kompetanseoverføring betinger at ansatte ved kontoret tilsammen behersker alle områdene det skal dekke. At man blir tappet for trygdefaglig kompetanse fører dermed til problemer med å opprettholde et tilstrekkelig nivå på dette omfattende området.

I slutten av januar i fjor så var det mange netter jeg sov dårlig altså, for da mista jeg nesten all trygdekompetanse. Og trygdekompetansen er en sånn akilleshel fordi du skiller ut, og det har nok ikke vært tatt ordentlig inn over seg hvor stor den trygdebiten var i forhold til de andre, den er ekstremt stor og den er ekstremt komplisert. (...) Hvis jeg hadde mista to av mine gamle trygdefolk, hvis jeg hadde mista (...) som er en av avdelingslederne mine, som er jurist og som er trygdefaglig, så hadde jeg hatt et kjempeproblem altså. Så det er fortsatt, fordi vi har vært oppe nå i ett år og fire mnd snart, så er vi fortsatt sårbare på kompetanse (intervju 11).

Mange ansatte formidler frustrasjon over at deres kompetanse ikke strekker til på alle arbeidsområdene de er pålagt å jobbe med. Det medfører også at de ikke får ytt brukerne tilstrekkelig hjelp og dermed at de ikke får gjort jobben sin godt nok.

Det er enormt mye faglig du skal kunne for å veilede brukerne godt. Ja, det er helt klart en frustrasjon for saksbehandlerne at de føler de ikke strekker til i forhold til at de ikke har nok kunnskap. Mange har jobba i mange år og kan sakene sine godt og er vant til å være den som kan veileide i forhold til det faglige, nå er det litt sånn frustrasjoner fordi de føler at de ikke kan faget sitt. I en sånn overgangsperiode så vil det bli det. Eh... Det går jo bedre og bedre, du kan jo mer og mer, så det er jo klar at det vil jo være en overgangsfase. Men tross alt er det jo mye du skal kunne (intervju 12).

Oppsummert kan vi si at den kompetansen som tradisjonelt har blitt bygd opp i de tre etatene, blir presset på flere måter i Nav-kontoret. Dels dreier det seg om at ansatte må utføre standardiserte oppgaver i mottaksavdelingen (på noen kontorer har man søkt å løse dette ved å ansette egne verter i mottaket). Viktigere er likevel generalistmodellens bevisste orientering mot å bryte ned kompetanseskiller mellom de ansatte. Saksbehandlerrollens nedvurdering og overføring av kompetanse til Forvaltningsenheten, har ut fra mange tidligere trygdefunksjonærers synspunkt medført at "rettighetskompetansen" har forsvunnet ut av mange Nav-kontor. Fra sosialarbeidernes side fremheves det at generalistmodellen har ført til en nedvurdering av deres profesjonskompetanse. På flere kontor har vi da også sett tendenser til respesialisering som delvis følger gamle kompetanseskiller.

## Eksempel på en velfungerende generalistmodell

Et av kontorene i undersøkelsen skilte seg markant ut fra de andre kontorene ved å ha en rendyrket, og tilsynelatende velfungerende generalistmodell. Ved dette kontoret blir intensjonen om å betjene alle typer brukere ivaretatt gjennom organiseringen i tre team som har grovsortert brukerne etter hvilken fase de befinner seg langs aksene selvforsørgelse og oppfølgingsbehov (korttidsmottakere av stønad, langtidsmottakere av stønad eller brukere som fremdeles har sin tilknytning til arbeidslivet). Teamet som jobber mest tverrfaglig er mottaksteamet (veiledningsteamet) som tar seg av alle brukere som har korttidsstønader og/eller som ikke har behov for oppfølging. Teamet som



betjener brukere som er langtidssykemeldte, og som har et ansettelsesforhold, det såkalte Markedsteamet, jobber mest mot arbeidsgivere for å tilrettelegge best mulig på arbeidsplassen. Kontakten mot arbeidslivet, kjennskap til og oversikt over arbeidsplasser, hvilke krav som stilles til ulike former for arbeid, samt hvor mulighetene ligger for ulike arbeidssøkere, er dette teamets spisskunnskap. Flere medlemmer i markedsteamet påpeker at denne ekspertisen kunne kommet flere brukergrupper til gode, for eksempel de langtidsarbeidsledige, personer på attføring eller på kvalifiseringsstønad og som tilhører det tredje teamet (oppfølgingsteamet). Det betyr at ansatte etterlyser en enda større grad av generalisering og samarbeid på tvers av teamene enn slik det er i dag:

(...) jeg føler vel at det er, sånn vi jobber her, er riktig måte å jobbe på. Jeg ser, i forhold til organiseringen internt på kontoret her, så ser jeg at vi i markedsteamet burde ha kanskje noe attføring inn i vårt team fordi at vi møter brukerne, de går et løp, og vi ser at "Nei, de kan ikke jobbe i den jobben", og så må de overføres til en annen saksbehandler. Noen andre steder så har de attføring i markedsteamet. Men da må vi ha flere folk, vi kan ikke bare ha..., men det kan godt hende at kommer til å skje (intervju 13).

Innenfor de tre teamene skal alle teammedlemmene jobbe med alle typer saker, bestemt etter datofordelingen. Til tross for at flertallet av medarbeiderne ved kontoret støtter generalistprinsippet betyr det ikke at prinsippet er lett å oppfylle i praksis. Generalistmodellen fungerer bra innenfor hvert team, samtidig har teamene lett for å bli isolerte enheter i den organisasjonen som helhet. Et forsøk på å koordinere ulike typer sakene på tvers av teamene er blitt gjort ved å etablere såkalte formidlingsmøter annen hver uke mellom oppfølgingsteamet, markedsteamet og kvalifiseringsprogramansvarlig. Denne formen for koordinering innebærer at ulike kompetanseområder samordnes og informerer hverandre. Kunnskap om kravene i arbeidslivet kombineres med for eksempel kunnskap om den enkelte brukers attføringsløp og med innsikt i hvor ledige og tilpassede arbeidsplasser finnes.

Selv om flertallet støtter generalistmodellen er det enkeltpersoner også ved dette kontoret som har negative synspunkter på modellen. Kritikken går på at det er vanskelig å beherske hele regelverket og arbeidsområdet som teamet dekker. Konsekvensen av det kan bli at den totale saksbehandlingen blir jevnt over av dårligere kvalitet:

Vi har jo den generalistmodellen, vet du, som vi jobber etter, og den ser jeg som ganske så håpløs, fordi det er tre innmari svære fagområder, fagfelter, som skal..., og så syns jeg vi bare har blitt kleinte over hele linjen, dårlige. Og det bekymrer meg veldig i forhold til..., ja allting egentlig, for alt blir dårlig når du ikke kan noe ordentlig (intervju 17).

Organisasjonsmodellen ved kontoret er å anse som "under utprøving". Ledelsen er åpen for å ta konsekvensen og endre modellen dersom det skulle finnes gode grunner til det.

Noen mener vi må spesialisere mer, og det kan godt hende vi havner der til slutt også. Det kan godt hende vi går tilbake, det eneste sikre jeg vet nå det er at det ikke nødvendigvis ser helt sånn ut til sommeren, fordi vi er midt i en reform, midt inne i endring, så vi vet ikke hvor vi lander. Men jeg skal bygge opp en organisasjon som er så fleksibel at vi kan endre på den (intervju 11).

Ved dette kontoret synes prosessen med å utvikle en ny generalistyrkesrolle å være påbegynt. Ledelsen ved kontoret har hatt oppmerksomheten rettet mot en ny Nav-rolle

og knyttet det opp mot hvordan kontoret organiseres. Dermed har den nye yrkesrollen sitt utspring i generalistrollen som synes å være det viktigste organiseringsprinsippet ved kontoret. Imidlertid har de ansatte ulike oppfatninger om hvor langt utviklingen av den nye Nav-yrkesrollen har kommet. Leder av kontoret er den som klart fremhever at en ny yrkesrolle er i emning. Han refererer til at han fikk to måneder på seg til å bygge om kontoret. Kontoret som den gang var tredelt med sine tre atskilte mottak og avdelinger skulle på kort tid fremstå som en enhet. Strategien ble i første omgang å "kosmetisk" framstå som en enhet ved å etablere et felles mottak: "nå bryr vi oss bare om utseende, hva folk bak der driver med det driter vi i, brukerne skal få tjenestene sine og sånn, men fremover skal vi fremstå som en enhet" (intervju 11). Neste brannslukningsøvelse ble å opprette markedsteamet som skulle jobbe med oppfølging av sykmeldte, begrunnet i det politiske trykket i forhold til sykefravær som var presserende på det tidspunktet. Det medførte at andre brukere som hadde behov for oppfølging ble nedprioritert. Integrasjonen av ansatte ble også utsatt det første halve året etter etableringen av Nav-kontoret. Deretter ble det satt i verk en gradvis kompetanseoverføring i fronttjenestene og veiledningsteamet, og også i markedsteamet. Det tredje teamet, Oppfølgingsteamet, hadde av nødvendighetshensyn begynt kompetanseoppbyggingen fordi dette teamet behandlet trygdefaglige oppgaver og manglet den kompetansen. Den trygdefaglige kompetansen var forsvunnet ut fordi tidligere trygdeansatte hadde søkt seg over til forvaltningsenheten. Før sommerferien 2008, det vil si et halvt år etter etablering av Nav – kontoret ble det bestemt at når alle var tilbake fra ferie skulle alle jobbe etter generalistprinsippet.

Og den prosessen gikk veldig fort, og det har jeg spurt veldig mange ganger om nå i det siste, om de kommuneansatte, om det er en følelse av kommuneansatt eller statsansatt og det er det ingen som føler (...) Nav (KommuneNavn)-ansatt, de tenker ikke at de er Nav stat eller fylke, de jobber på Nav (KommuneNavn) som er arbeidsgiver da, punktum finale. Og hvor de får lønnen si fra det bryr de seg ingenting om (...) Og det har vært en bevisst politikk hele veien, fordi at når vi har den politiske bastarden som Nav-reformen en gang er, flere mener jeg da, så må vi jo finne minstefellesmultiplum i forhold til hvor du skal ha identiteten din. Og da vil jeg ikke at folk skal ha identiteten sin i linjen utenfor, jeg vil at de skal ha identiteten sin her på kontoret. Og det sier de selv at de har fått og det ser jeg av medarbeiderundersøkelser og andre ting (intervju 11).

At det pågår et skifte i yrkesidentitet blir bekreftet av flertallet av de ansatte:

Nei, jeg syns ikke. Jeg syns ikke det er vanskelig sånn sett, jeg føler jo det at nå er vi Nav. Det føler jeg sånn sett, at vi er et Nav-kontor og at det er Nav nå. Men det er klart at sånn ubevisst så kan du dra med deg noe, det er ikke så godt å kutte ut over tjue år ute i arbeidslivet på et sted sånn sett. Men jeg er jo litt bevisst på det at nå er det Nav-kontor (intervju 12).

Det er et gjennomgående funn at ansatte ved de fire kontorene vi har undersøkt, såvel som ved kontorene ellers i landet, støtter ansatte Nav-reformens intensjoner (Grung 2008, Johnsen 2008). Likevel er det ved dette kontoret vi finner den sterkeste lojaliteten til reformen. De ansatte synes å være svært åpne for endringer og for å bygge opp en ny yrkesrolle.

Det er veldig stor åpenhet for endring her, altså, at dem..., det virker som alle har tro på at Nav-reformen er riktig, selv om det er en vei å gå, så..., og vi, vi er et kontor som det er..., fungerer bra, det er ikke noen spesiell støy, det er ikke noe

særlig konflikter, eller, ikke som.., det blir håndtert. Og vi har et lavt sykefravær, blant annet, og... vi hadde vel et sykefravær i 2008 på 3,5 % eller noe, og enda så er det jo mange som er i en litt sånn utsatt alder, sånn 50–55, rundt der, så..., men vi har en bra leder som tar tak der det skorter, selvfølgelig, vi sliter, vi har mye å håndtere, en stor mengde, men vi jobber sammen, og det med at vi er team som støtter hverandre, det tror jeg er viktig. Nå har jo jeg et veldig lite og fint team da, det er jo ikke, dem er jo litt større de andre teamene (intervju 14).

Men positiv innstilling til tross, også ved dette kontoret kommer de klassiske skillelinjene mellom kommuneansatte og statsansatte til uttrykk. Mens trygdetilnærmingen handler om å vurdere sakene i forhold til regelverket, og å ansvarliggjøre brukeren, blir sosionomene karakterisert som "å sy puter under armene på folk". Av noen ansatte blir dette sett på som en stakkarsliggjøring av brukeren ved at ansatte for eksempel fyller ut skjema for brukeren, og i for stor grad tar styringen over den videre prosessen. Ansatte fra Aetat blir oppfattet som "fleksible" med blick for muligheter i arbeidslivet. Sosionomene blir oppfattet som den yrkesgruppen med sterkest yrkestilknytning og som dermed har vært vanskeligst å integrere i en generalistmodell.

Motsatt blir ansatte fra tidligere Aetat oppfattet å være den yrkesgruppen som lettest har tilpasset seg aktiviseringsideologien som ligger til grunn for Nav-reformen. Det hevdes at målsetningene med jobben er å fokusere på arbeid og aktivitet, og at denne linjen er i tråd med formålet med Nav-reformen.

## Oppsummering

Viljen til endring av yrkesrollen og forutsetningen om at flertallet av ansatte støtter opp om breddekunnskap og generalistmodellen er viktig, men ikke tilstrekkelig for at modellen skal fungere effektivt. Også ved kontoret som i stor grad støttet innføringen av en generalistmodell opplevde personalet arbeidspresset som svært stort og ansatte refererer til at de jevnlig *må gjøre ting de ikke kan*. Noen hevder at de i liten grad har styring over arbeidsdagen og over hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres. "Det er litt sånn at jeg sitter på en karusell og prøver å holde meg fast" som en av respondentene uttrykte seg.

Grunnen til at ansatte ved kontoret som gjennomførte generalistmodellen har fått til stor grad av kompetanseoverføring, samt klarer å ivareta effektiviteten, kan ha sin årsak i at lederen har skaffet seg sterk støtte hos flertallet av ansatte og at personalet har vært villige til å omskolere seg på fritiden.

Alle kontorene, uavhengig om de støtter en generalistmodell eller ikke, er opptatt av at Nav-reformen kan få negative konsekvenser når det gjelder tapping av kompetanse fra kontorene. En generalistrolle vil kunne medføre større grad av overflatisk kunnskap, slik det refereres til *brosjrekunnskap* foran.

Et annet viktig synspunkt som mange fremmer er at selv om de innser at yrkesrollene må endres som følge av Nav-reformen, mener de at den nye yrkesrollen bør bygge videre på den "gamle" kompetansen. Her ligger det mulige spenninger i forhold til en utstrakt generalistrolle. Dersom ansatte som har spesialistkompetanse ikke får gjort bruk av denne vil kompetansen etter hvert forsvinne, hevder flertallet av de ansatte. I sin ytterste konsekvens kan generalistmodellen føre til at spisskompetansen forsvinner fra

det lokale Nav-kontoret. Arbeidsområdene er komplekse og opplæringen har ikke vært grundig nok til at alle deler av den nødvendige kompetansen har festet seg i organisasjonen. Dette er det gjennomgående synspunktet fra ansatte ved alle de fire kontorene. I tillegg er kontorene blitt sårbare fordi mange ansatte med spesialkompetanse har forsvunnet ut.

## Opplæring

Yrkesrollen påvirkes av indre og ytre forventninger og krav, og av den enkeltes kompetansegrunnlag til å mestre arbeidsoppgavene. Et viktig element i utviklingen av yrkesrollen i Nav vil derfor være hvordan opplæringstiltak bedrer den enkeltes kompetanse, og hvor treffsikker kompetanshevingen er i forhold til å meste nye arbeidsoppgaver.

Funnene fra et nasjonalt utvalg av Nav-kontorer viste at ni av ti ansatte mener at reformen har gitt økt arbeidsbelastning. Svært få av de ansatte erfarte imidlertid at de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver, mens mer enn halvparten oppgir at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:38). Kollegalæring oppfattes å gi best opplæringseffekt.

Vår undersøkelse viser helt tydelig tilslutning til disse funnene. Kontorene baserer sin opplæring på at ansatte skal lære av hverandre gjennom såkalt skulder ved skulder læring:

For de springer til hverandre, den måten vi lærer på er skulder ved skulder. Vi har hatt en del sånne sentrale kurs og andre ting, det har hatt kjempe liten effekt altså, vi lærer kun skulder ved skulder. Eller ikke kun, men det er der hovedlæringen sitter, det er at de springer til hverandre, de blir kastet til ulvene med en gang, de får alle sakene, og så må de springe til hverandre. Så er alle gjensidig avhengig av hverandre så det er ingen som avviser i forhold til hvis noen kommer og er ville i blikket og tenker hvordan i huleste gjør jeg det her, så får de hjelp der og da, fordi de er helt avhengige av hverandre (intervju 11).

Selv om flertallet ansatte slutter seg til at effekten av kollegalæring er positiv, skiller kontorene seg ifra hverandre når det gjelder erfaringene rundt selve utvekslingen av kunnskap og måten "skulder ved skulder" var satt i system på. Ved et av kontorene var opplæringen til en viss grad organisert ved at ansatte på frivillig basis jobbet overtid en dag i uken hvor de gikk gjennom saker i fellesskap. Det hadde en dobbel hensikt; kontoret fikk unna saker som lå i kø samtidig som ansatte på den måten fikk utviklet kunnskap om de ulike områdene ved å løse sakene i fellesskap. Ordningen fikk stor oppslutning blant de ansatte som hevdet at de ikke kunne klart seg uten den merverdien slike dugnader gir. Dette kontoret grep også muligheten til å lære seg det mangfoldet av datasystemer, hele 11 ulike systemer, som ble overført fra de tre tidligere etatene, og som må beherskes av alle ansatte. Ansatte har blitt kurset i systemene, men hevdet at utbyttet var moderat fordi kurset kom på feil stadie, og ikke ble knyttet opp mot den daglige saksbehandlingen. Kunnskapen gikk med andre ord fort i glemmeboken. Dette kontoret tok tak i utfordringen på sin egen måte og jobbet dugnad også på dette

området. Flertallet av de ansatte jobbet flere lørdager, og jobbet sammen i de ulike systemene for å lære hverandre opp.

Den positive holdningen til å lære av hverandre synes å være betinget av at de ansatte erfarte hvor viktig det er å ha en brei kunnskap om alle ordningene ved kontoret. For å kunne yte brukerne riktig hjelp og veiledning kreves det breddekunnskap, noe som motiverte til kompetanseoverføring.

Enda et forhold som trekkes fram som en begrunnelse for brei kompetanseoverføring mellom ansatte, er at dette gjør organisasjonen mindre sårbar hvis ansatte skulle slutte eller ønske å bytte team eller arbeidsoppgaver.

Men, men det er klart at jeg tenker at vi blir jo spesialister allikevel, på våre felt. Selv om en lærer en del om det andre, ja, og så blir vi mindre sårbare i forhold til at det er lettere for, meg da, hvis si at jeg har vært på den, det teamet her i... en stund, og så kniper det i et annet team, og at en faktisk trenger å omrokkere på folk, så må det jo være en fordel at jeg har.., kan mye om det de jobber med i det teamet (intervju 13).

Vi må likevel trekke frem noen nyanser i ansattes erfaringer med "*skulder ved skulder*" læringsprinsippet. Mens vi har sett at et av kontorene ordnet opplæring ved at ansatte frivillig jobbet overtid, rapporterer andre kontorer tvert imot om handlingslammelse i opplæring i IKT systemene:

... jeg skulle ønske jeg hadde mer ressurser, og da tenker jeg ikke på at jeg absolutt måtte ha kroner og øre, men jeg tenker at jeg hvis jeg skulle fått velge så ville jeg hatt folk som kunne systemene, som kunne komme ut og satt seg ned og jobbet i forhold til den enkelte veileder for å få opp kompetansen på systemet, for hvis jeg hadde fått opp kompetansen på systemet så tror jeg at jeg skal komme langt med å tilby det som Nav-kontoret skal tilby (...) De trenger mer tid, de trenger mer tid til å sette seg ned å jobbe med systemet, rett og slett. Hver oppgave tar mer tid når jeg ikke kan prioritere noe ned fordi folk er avhengig av det, så blir vi skvist i mellom alle forventingene. Så har vi ikke den kompetansen som er nødvendig for å overleve i systemet (intervju 3).

Ifølge den samme lederen burde de ansatte hatt kompetanse i datasystemene siden det ligger i bunn og er en grunnleggende forutsetning for alt arbeidet de gjør. Dernest trenger de ansatte erfaring og et fokus på å utvikle Nav-rollen. Den må utvikles hele tiden, for det kommer stadig nye tiltak. Dersom lederen hadde hatt fire–fem personer til rådighet som kunne få folk opp på et visst nivå av system–kompetanse, vil resten kunne gå bra. Disse bør sitte "*skulder ved skulder*" og ta del i situasjonen. Den mest systematiske opplæringen har nettopp vært innenfor Arena, Aetats tidligere datasystem, som har fått plass som det dominerende statlige datasystemet i Nav, selv om denne opplæringen også ble oppfattet som mangelfull:

Jeg kan bruke det, men jeg skulle hatt et som var litt mer tilgjengelig. Jeg er nødt til å bruke det, men jeg sitter jo der og famler. Det kommer jo ut noe til slutt, men det tar jo fryktelig lang tid å få ut for eksempel vurderinger."..."Jeg håper det at den frustrasjonen går vekk, for jeg er ikke vant til å være så hjelpeløs. Og det er spesielt i forhold til dataverktøyet. Det er det verste, for jeg må alltid snakke med noen, ringe til noen (intervju 4).

Noen påpeker at det er en slitsom og krevende form for opplæring og at de blir avbrutt i en allerede travel hverdag av kollegaer som skal ha hjelp. Det å være avhengig av andres

kompetanse i egen læring i en kontekst hvor saksmengden er svært stor, oppleves som problematisk av mange.

Og det har jeg inntrykk av at det er for slitsomt for folk i den, i, i arbeidshverdagen, at det skal baseres bare på opplæring skulder ved skulder, for samtidig så har du et lass av oppgaver som renner inn som du faktisk ikke kan. Og ikke vet hvordan du kan løse, og de du kan spørre de er ikke tilgjengelig. Sånn har jeg inntrykk av at det fortsatt er litt, da. Ja, at den er på en måte litt urealistisk." (intervju 6).

Selv om det er liten tvil om at denne formen for læring fremstår som den mest effektive, slik også andre studier har vist (for eksempel Johnsen 2008) påpeker noen at det likevel burde vært en form for Nav-utdanning før de ble satt på nye arbeidsoppgaver. Flere har gjennomgått kurs i de ulike regelverkene, men den gjennomgående erfaringen er at kursene ble gitt på feil og oftest på et for tidlig tidspunkt.

Vi var på sånne, de første par månedene sprang vi fra kurs til kurs, og det var nesten sånn rene vannvidd. Jeg var på kurs om pensjoner, på familieområdet, om familiepenger, foreldrepenger..., det var så mange kurs at til slutt så husket jeg ikke hvilke kurs jeg hadde vært på, jeg visste ikke om jeg hadde vært på det og det kurset, og kunne hvert fall ingenting om det. Det..., total mangel på forståelse for hvordan opplæring foregår (intervju 26).

Det utelukket mulighetene for å relatere kunnskapen til praksis. Ansatte etterlyser en blanding av teoretisk og praktisk kunnskap, for eksempel opplæring i de ulike regelverkene ved å løse fiktive saker.

... vi fikk for lite praktisert de ulike. Det var nok til at vi hadde et bilde på hvordan de ulike systemene fungerte, men vi fikk så veldig mye opplæring i mange forskjellige ting, og hadde lite mulighet til å praktisere den nye lærdommen (intervju 22).

Flere trekker frem at kollega-læring kan være positivt for personalet men at det skaper forsinkelser i saksbehandlingen. Dermed blir det brukerne som blir den tapende part i systemet:

Ja, jeg ser nok det. Jeg var veldig positiv til det i utgangspunktet, men jeg ser at fagområdene er så enormt komplekse, så man kan jo stille spørsmål om det er forsvarlig ut ifra faglig bakgrunn og kompetansebygging. Det tar tid altså. Men jeg skal ikke si at det ikke fungerer før det er prøvd. Og det er jo veldig moro da, for du får jo muligheten til å lære mye. Du har jo utfordringer hver dag som ansatt med tanke på utvikling så syns jeg det er veldig positivt. Men så kan en jo spørre seg sett fra brukerens side; er det så positivt da, når kvaliteten kanskje blir deretter? Og det medfører jo forsinkelser fordi vi ikke har kompetanse til å jobbe raskt nok heller. Så jeg syns kanskje brukeren er den tapende parten i denne organiseringen, slik som det er nå. Og det er jo dem vi er her for (intervju 16).

Kompetanseoverføring betinger at ansatte ved kontoret tilsammen behersker alle områdene det skal dekke. Flere kontorer har blitt tappet for trykdefaglig kompetanse, og har dermed hatt problemer med å opprettholde et tilstrekkelig nivå på dette viktige og omfattende området. Når sentrale fagpersoner blir flyttet over til Forvaltningsenheten, kombinert med mindre fokus på spisskompetanse, får dette naturlig nok konsekvenser for kollegalæring. "Skulder ved skulder læring" vil ikke fungere uten solid kunnskap hos de ulike kollegaene som skal lære bort kompetansen sin.

Ansatte refererer til frustrasjon over at deres opplæring og kompetanse ikke strekker til på alle arbeidsområdene de er pålagt å jobbe med. Det medfører at de ikke får ytt brukerne tilstrekkelig hjelp og dermed at de ikke får gjort jobben sin godt nok.

Det er enormt mye faglig du skal kunne for å veilede brukerne godt. Ja, det er helt klart en frustrasjon for saksbehandlerne at de føler de ikke strekker til i forhold til at de ikke har nok kunnskap. Mange har jobba i mange år og kan sakene sine godt og er vant til å være den som kan veileide i forhold til det faglige, nå er det litt sånn frustrasjoner fordi de føler at de ikke kan faget sitt. I en sånn overgangsperiode så vil det bli det. Eh .. Det går jo bedre og bedre, du kan jo mer og mer, så det er jo klart at det vil jo være en overgangsfase. Men tross alt er det jo mye du skal kunne (intervju 12).

Undersøkelsen vår viser en gjennomgående positiv holdning blant ansatte til "å jobbe seg gjennom" problemene. Til tross for synspunkter på at noen av systemene er tunggrodde og utdaterte, har ansatte gjort sitt for å lære seg for eksempel datsystemet fra trygdeetaten.

Vi syns det i vår, sånn som Infotrygd, eller gamle trygdesystemet, det er jo, det er jo ikke det mest moderne, for å si det sånn, det er svart skjerm med grønne bokstaver, og du må hoppe med, bruke funksjoner og sånn, og vi var jo flere her som syns at Infotrygd var vanskelig å jobbe med, og lære seg, og følte at det.., ja, men vi lærer det, og nå er liksom noen ting fra Infotrygd vi har lært oss, som vi ikke skal bruke, og da blir vi litt sånn "Hm, nå som vi kan det.", så... så jeg, nei jeg syns ikke det er noen stor motstand mot det, altså, det..., det går sin gang, det gjør det. Men vi er jo ikke, sånn i forhold til brukerne og hva, at vi kan være perfekt, eller, hvordan sånn.., at vi er sånn vi ønsker å være, det er vi jo ikke. Men det er ikke sikkert brukeren har noe forståelse for sånn... (intervju 13).

Et svært konkretisert resultat av "skulder ved skulder læring" er at vi finner eksempler på kontorspesifikke "teskjeoppskrifter" av fremgangsmåten til ulike typer saker. Når ansatte skal lære bort sin kompetanse til en kollega kan dette gjøres ved å produsere egne standardiserte oppskrifter. Det dreier seg om en arbeidsprosessbeskrivelse som er utviklet på grunnlag av erfaringsbaserte beskrivelser av arbeidsmetodikken:

(...) så derfor blir det stadig oppdatert og oppgradert hvordan vi skal kjøre en arbeidsprosess ut ifra hvilken tjeneste som skal utføres. Så vi har jo en slags prosessbeskrivelse på hver tjeneste, og vi i oppfølgingsteamet, vi har også lagd egne arbeidsprosesser som vi oppdaterer ut ifra hver endring, slik at vi kan gå inn på ett sted uten å..., sånn at vi slipper å lese alle de andre meldingene som blir sendt inn, så vi har en som er ansvarlig for det i teamet og hun oppdaterer stadig de arbeidsprosessene ut ifra de tjenestene som skal lages. Det fungerer ganske bra det da. Så hvis vi er flinke til å bruke dem, og går..., og det er sånne såkalte teskjeoppskrifter, så du kan lese deg til hvordan du skal gjøre alt du må gjøre i forhold til..., alt fra du får søknaden til innhenting av legeerklæring, til behandling, vurdering, drøfting og så videre. Det står der detaljert hva vi skal gjøre. Vi har gjort det på de mest komplekse arbeidsoppgavene da (intervju 16).

Erfaringene med opplæringen i forbindelse med Nav-reformen er forholdsvis entydige, ansatte har behov for mer opplæring enn de har fått, men opplæringen bør være så praksisrelatert som mulig. Skulder-ved-skulder læring har blitt den utbredte opplæringsmetoden og er den som viser seg å være mest effektiv, sett fra de ansattes ståsted. Likevel skaper denne opplæringsformen noen dilemmaer, ved at noen kollegaer kan bli mer belastet enn andre, det kan forsinke saksbehandlingen og forlenge ventetiden for brukerne.

## Nye arbeidsmetoder?

Integreringen av de tre etatene i et Nav-kontor innebærer at det må utarbeides nye yrkesroller og nye arbeidsmetoder. Dette avsnittet skal rette søkelyset mot de nye arbeidsmetodene. Ifølge Nav-interim skal man med begrepet "arbeidsmetode" forstå "den systematiske fremgangsmåte som beskriver hvordan veileder arbeider for å avdekke og imøtekomme en brukers behov."<sup>15</sup> Etablering av nye av arbeidsmetoder berører dermed i stor grad også utformingen av yrkesrollen i Nav.<sup>16</sup> I notatet til Nav-interim blir det innledningsvis slått fast at:

Velferdsordningene skal på den ene siden bidra til å fremme arbeid og deltagelse, på den andre siden skal de sikre økonomisk trygghet. Arbeidsmetodene skal være hjelpemidler for å oppnå dette.<sup>17</sup>

Metodene skal ta utgangspunkt i tre perspektiver:

- øke inkludering i arbeidslivet for brukere som står utenfor arbeid
- hindre utstøtning gjennom forebygging for brukere i arbeid
- å øke deltagelse og sosial inkludering for brukere som står varig utenfor arbeidslivet<sup>18</sup>

Arbeidsmetodene skal med andre ord gjøre bistanden målrettet. Dette forutsetter en metodikk som bidrar til individuelt tilpasset bistand, basert på reell brukermedvirkning og nære relasjoner til arbeidslivet. Det innebærer "en dreining fra dagens målgruppetenkning og sykdomsorientering til en fordeling av tjenester som baseres på den enkeltes behov og forutsetninger".<sup>19</sup>

Nav har identifisert 6 områder der arbeidsmetodene skal sikre en målrettet og individuelt tilrettelagt bistand til den enkelte, og hvor det derfor er sentralt å etablere et felles rammeverk for metodisk tilnærming.<sup>20</sup>

- Bestilling
- Kartlegging
- Arbeidsevne-/funksjonsevnevurdering<sup>21</sup>
- Planer
- Gjennomføring
- Evaluering

Disse 6 områdene vil bli redegjort for og belyst gjennom intervjuene av ansatte ved de fire Nav-kontorene.

<sup>15</sup> "Arbeidsmetoder i Nav-kontor". Prinsippene godkjent av styringsgruppen i Nav- interim 14.3.2006, s. 2

<sup>16</sup> Jfr. vår definisjon av yrkesroller i kapittel 2 som "systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt-klient relasjonen".

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., s. 7

<sup>19</sup> Ibid., s. 6

<sup>20</sup> Ibid., s. 19

<sup>21</sup> Arbeidsevnevurdering ble innført ved lov fra 1.2.2010 – før dette var anvendelsen frivillig.



## Bestilling og kartlegging

Brukeren presenterer sine behov og sine forventninger for at Nav skal kunne iverksette de rette tiltakene; bestillingen skal synliggjøre hvorfor brukeren oppsøker Nav. Dette skjer i "frontmottaket" og i "bakfronten", etter at "den nye døren" er passert. Bestillingen framkommer i samhandlingen mellom bruker og veileder. Dermed er det et bredt spekter av temaer som skal beherskes av de som sitter i mottaket. De ansattes arbeidsoppgaver er blitt utvidete i forhold til tidligere; de skal være såkalt generalister og kunne gi informasjon til brukerne på alle de områder Nav tilbyr ytelser innenfor (Grung 2008:52–54). Organiseringen av frontmottaket var derfor et tema i intervjuene. På et av kontorene gikk det på omgang å sitte i mottaket – selv Nav-lederen var involvert på linje med de andre. Det ble lagt vekt på at brukeren skal føle seg ivaretatt på en kompetent og anstendig måte fra første henvendelse:

(...) fronttjenesten, vertsfunksjonen, der skal alle sitte. Inkludert meg. Jeg tar min dag annenhver måned, jeg ligger inni turnusen, der alle skal sitte, og det har det vært mye av, orker ikke, klarer ikke, men det skal du, alle skal sitte for å kjenne på hvordan det er. Og for å høyne statusen, og grunnen til at jeg er der, er for å høyne statusen (intervju 11).

På et annet kontor hadde de fra høsten 2008 ansatt 3 egne verter som utelukkende skal sitte i mottaket for å spesialisere mottaksavdelingen. Her skal man ikke drive så mye med saksbehandling, men først og fremst ta imot og avklare brukernes bestillinger.

Kartleggingen innebærer å innhente informasjon om brukerens situasjon, muligheter og begrensninger i forhold til bestillingen. Fakta skal synliggjøres og dokumenteres. Kartlegging kan skje via veiledningssamtaler og/eller selvbetjeningsløsninger i fronten som skal gi brukerne muligheter for selv å registrere hele eller deler av underlaget for kartleggingen.<sup>22</sup> I mange tilfelle vil kartleggingen både danne grunnlag for å planlegge aktiviteter og å tilstå ytelser:

Dette med kartlegging av en persons evner og ønsker, har blitt en veldig viktig del av den nye reformen, og dette er noe som sosialkontoret har veldig lang erfaring med. De har hatt en type KIS – kartlegging. Nå vet ikke jeg nøyaktig hva KIS står for, men det har vært en ganske omfattende vurdering av arbeidstaker. Det er jo det som er idealet, at folk skal arbeide. I tillegg til det, så har vi fått noe som heter arbeidsevnevurdering som skal være likt for alle (intervju 5).<sup>23</sup>

Kartleggingen er dermed en forutsetning for arbeidsevnevurderingen, som den også nærmest glir inn i, og som skal gi en avklaring av brukerens muligheter og begrensninger i forhold til arbeid og deltakelse.

## Arbeidsevne-/funksjonsevnevurdering

Arbeidsevnevurderingen gir grunnlag for en skjønnsmessig vurdering av brukerens reelle muligheter til å skaffe seg arbeid eller øke sin allmenne funksjonsevne. Vurderingen er basert på de forhold som er klarlagt gjennom kartleggingen, og skal skje i samarbeid med brukeren. Arbeidsevnevurderingen er sentral dersom det er behov for

<sup>22</sup> Ibid., s. 23

<sup>23</sup> KIS = Kartlegging i Sosialtjenesten

bistand av et visst omfang for å nå målet om arbeid og aktivitet. Metodisk vil en slik vurdering kunne utføres av Nav-kontoret ved hjelp av standardiserte verktøy. Bl.a. har Sosial- og helsedirektoratet utarbeidet et kartleggingsverktøy, KIS, som skal styrke brukeres forutsetninger for å vurdere egen arbeidsevne. I 2008 ble det innført arbeidsevnevurdering som felles metodikk ved Nav-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet laget en rapport som gir føringer for hvordan arbeidsevnevurderinger skal utføres i Nav og gir rammene for det videre utviklingsarbeidet. Før felles metodikk er på plass anbefales Nav-kontoret å bruke kartleggingsverktøyet KIS.<sup>24</sup>

Arbeidsevnevurdering er dermed et sentralt metodisk verktøy og kompetanseområde for Nav; den skal bidra til avklaring av brukerens muligheter og begrensninger i forhold til arbeid og aktivitet, og bygger på en rekke forhold som kompetanse, interesser, helsesituasjon, sosiale ferdigheter osv.<sup>25</sup> Arbeidsevnevurderingen er en viktig del av oppfølgingen av den enkelte brukeren, og danner samtidig "et grunnlag for å vurdere den enkeltes rettigheter til tiltak og ytelser." Den skal bl.a. ligge til grunn for tilståelse av den nye midlertidige ytelsen, *Arbeidsavklaringspenger*, som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Den nye ytelsen skal innføres 1. mars 2010.<sup>26</sup>

Vurdering av arbeidsevnen var det ikke mange av de intervjuede ved de fire kontorene som hadde hatt tid til å foreta. Som en av de intervjuete uttalte:

... i utgangspunktet skal vi på Nav snakke med folk, lage planer, gjøre arbeidsevnevurdering, få dem avklart. Og det gjør vi jo, på mange, men vi klarer ikke alle med den massen vi har. Tanken er jo at hvis vi klarer å gjøre det, så ville færre vært på stønad, og flere vært ute i jobb. Det er jo det som er hovedtanken. Men nå snakker jeg om hvordan det er på akkurat mitt felt. Så det fungerer ikke, for vi er rett og slett for lite folk på det. Og det går også opp i mot alle de som søker uførepensjon. Det er veldig mange; mange eldre folk, og mange har gått i *evigheter i systemet. Kanskje de har rehabiliteringspenger i ett år, og mange har hatt det i fire år.* Og så skal de søke uførepensjon, men der er også bunken utrolig stor, de klarer ikke å saksbehandle, det er for lite folk osv. Da går de på rehabiliteringspenger i mellomtiden (intervju 24).

Heller ikke på andre kontorer er de kommet skikkelig i gang med arbeidsevnevurderingen:

Vi gjør det per i dag. Det blir litt sånn..., ja for det at de fleste kom jo fra sosialsiden, og i og med at det er oss tre som følger opp alle sammen så er det vi som tar arbeidsevnevurderingen. Vi har brukt "KIS" tidligere i TIO-prosjektet. ...hele systemet er jo sånn at i første omgang så skal en ta en grovsortering her ute, i forhold til hvilket bistandsnivå folk har behov for. De som en tenker har behov for litt ekstra bistand blir arbeidsevnevurdert. Jeg tror nok ikke kontoret er helt i gang med..., jeg har vært på statssiden litt, jeg ser de har fått skjemaene, det er kanskje sånn akkurat i gang med det. Men det er jo sånn at alle som skal inn på ytelse, både på attføring og rehabilitering og arbeidsavklaringspenger etter hvert, de skal jo arbeidsevnevurderes. Det skal og alle som skal inn i forhold til kvalifiseringsprogram. De vi har satt opp til nå har vi jo brukt "KIS" på, det får vi

<sup>24</sup> <http://www.helsedirektoratet.no/sosialetenester/fagtema/kis/>

<sup>25</sup> "Arbeidsmetoder NAV-kontor", s. 12.

<sup>26</sup> <http://www.fo.no/no/Sidemeny/Aktuelt/Levekar/Arbeid-og-trygd/Arbeidsavklaringspenger-Kritisk-til-meldekort-/>

ikke lov å bruke lenger, vi skal bruke det nye, så akkurat i dag er det ikke så veldig klart for meg om jeg får lov til å føre inn den informasjonen i Arena. Akkurat det der egenrederingsskjemaet det er bare begynnelsen på arbeidsevnevurderingen. Nå du da jobber videre med det i Arena, så får du, ja, gjennomført hele prosessen (intervju 2).

Etter som arbeidsevnevurderingen gir den ansatte og brukeren innsikt i hvilke muligheter og begrensinger som må tas hensyn til, vil denne vurderingen være helt sentral som utgangspunkt for den individuelle planleggingen av hensiktsmessige virkemidler og aktiviteter.

## Individuell plan og kvalifiseringsprogram

Personer som har behov for langvarige, sammensatte og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Planen skal beskrive hvilke behov en person har for ulike tjenester og hvordan disse behovene skal møtes på en best mulig måte. En individuell plan er et redskap for å koordinere et sektorovergripende tilbud til den enkelte, og sikre at det til enhver tid er én ansvarsperson som har hovedansvaret for tjenestetilbud, oppfølgingen og koordineringen. Uten koordinator har derfor planen svært begrenset verdi.

I hvilken grad har de fire ulike Nav-kontorene tatt i bruk individuell plan som arbeidsmetode? Flere av de ansatte så på bruken av individuell plan som en fordel, ikke minst fordi man gjennom utarbeidelsen av en slik plan kunne sette strengere krav til brukerne. Ikke alle ansatte hadde imidlertid begynt å arbeide med slike planer. Antageligvis var det en forskjell som var relatert til tidligere etatstilknøyning. En ansatt beskrev situasjonen slik:

Det er jo det vi skal lage opp for alle sammen. Nå skal du jo finne et opplegg som er skreddersydd til en hver bruker. Da skal du jo ha en individuell plan i alle sakene. Der er ikke jeg kommet enda. Jeg har nok en plan, men jeg vet ikke om for eksempel den planen ligger i arenaen. Jeg har sett at det er noe som heter individuell plan, men ingen her har vist meg hvordan jeg bruker den. Men jeg har en individuell plan, og fordi jeg ikke har nok kompetanse i det dataverktøyet vi har, så har jeg skrevet den ut for hånd. Men planen kan jo være like god selv om den ikke ser sånn eller sånn ut. Det skal være individuelle planer i hver sak. Det er jo derfor vi følger de opp (intervju 4).

En som ble intervjuet var koordinator for tre formelle individuelle planer, men også for flere såkalt "uformelle planer". Dette er planer som også blir koordinert av en ansatt, men som ikke er formalisert en individuell plan.

... jeg har jo noen som..., hvor ansvarsgruppen og framdriften i forhold til ting som skal skje, og samarbeidet, det går så greit at en individuell plan er overflødig. Hensikten med en individuell plan er jo at det skal være forpliktende og at brukeren skal kunne ha framgang i sin sak uten at det skal stoppes i forhold til de ulike etatene, og at man ikke har nok informasjon eller...(..) Utfordringen er vel hvem som skal være koordinator, i utgangspunktet skal jo brukeren selv kunne velge sin koordinator, men det er jo en fordel at koordinatoren har kjennskap til systemet og de ulike hjelpeetatene (intervju 21).

Andre var mer skeptiske til formaliseringen av individuelle planer:

Jeg kjenner jo veldig på at noen ganger så tenker jeg at formaliseringen av den individuelle planen er unødvendig. (...)... forutsetninger for ethvert

endringsarbeid er jo at det etableres en god relasjon mellom bruker og tjenesteyter og at bruker selv kommer på banen for å tenke og finne ut av: "hva er det jeg selv ønsker, hva tenker jeg selv skal til for å nå de målene jeg skal nå". Og på den måten så er alle handlingsplaner, avtaler et veldig godt verktøy fordi at det forplikter både tjenesteyter og bruker på et vis, alt etter hva denne planen eller avtalen inneholder. På den andre siden så er det så arbeidsomt og tidkrevende at det hjelper jo ikke hvor gode planer og avtaler som gjøres, hvis bruker er for svak til å følge opp selv, og jeg ikke har kapasitet til å være barnepiken. Kanskje man ikke skal si barnepiken, men av og til så føler jeg meg som det. Og da kan det handle om at jeg har formidlet for dårlig den enkeltes egenansvar, det kan tenkes (intervju 21).

Forskrift om individuell plan er hjemlet i flere helse og sosiallover, også i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Intensjonen er imidlertid å samle de ulike planredskapene til en felles Nav-plan. Planen er frivillig. Ved å inngå i utviklingen av en individuell plan blir man imidlertid bundet av en gjensidig avtale som forplikter begge parter, og også parter utover Nav-kontorene som helsevesenet eller andre instanser i det kommunale hjelpeapparatet.

Det eksisterer ulike former for aktivitetskrav knyttet til ulike ytelser; noen krav er obligatoriske og utløser sanksjoner hvis de ikke oppfylles, mens andre er mindre absolutte. En annen måte å uttrykke det på er at aktivitetskrav kan være både "individualiserte" og "universelle", eller "generelle", som er den betegnelsen stortingsmeldingen bruker (St.meld. nr. 9 2006–2007:41). Individualiserte aktivitetskrav innebærer en direkte kopling mellom aktivitet og ytelse, dvs. at den enkelte må delta i en bestemt obligatorisk aktivitet (plikt) for å oppnå en ytelse (rett). Slike krav vil være særlig viktig overfor brukere som har det største behovet for bistand og tett oppfølging. Universelle aktivitetskrav vil ofte ha et større innslag av opplysningsplikt enn aktivitetsplikt. Den er felles for grupper av brukere og innebærer generelle regler om møteplikt ved oppfølgingsamtaler mm. I de senere årene er det lagt økende vekt på obligatoriske aktivitetskrav blant stønadmottakerne, bl.a. etter anbefaling fra både OECD og EU (ibid.:128). OECD hevder for eksempel at aktivitetskrav som beslaglegger fritid synes å være mer effektive for overgang til arbeid, enn ulike kvalifiseringstiltak. De norske myndigheter begrunnet aktivitetskrav med at de

- virker *kvalifiserende*; de kan bidra til å strukturere brukernes liv
- øker *legitimiteten* til velferdsordningene ved å styrke gjensidighet i ytelsene mellom bruker og myndighet
- styrker *motivasjonen* til å søke arbeid
- bidrar til *sortering* av brukerne (ibid.:179)

Obligatoriske krav vil med andre ord bl.a. bidra til økt legitimitet for velferdsordningene, etter som balanseringen av rettigheter og plikter fører til økt verdighet og selvrespekt (ibid.: 178). Slike normative argumenter fremstår som mer sentrale i begrunnelsen for kravene, enn instrumentelle argumenter som angår måloppnåelse. For til tross for OECDs argument for arbeidskrav er det få evalueringer som kan vise til positive effekter av slike tiltak, selv om bruken av sanksjoner, for eksempel at trekk i stønader – først og fremst dagpenger – kan ha god virkning (ibid.:

164, 180; Røed 2006). Likevel er de obligatoriske aktivitetskravene blitt sentrale pilarer i de individuelle planene og i regjeringens satsning på fattigdomsbekjempelse.

I Stortingsmelding nr. 9 foreslås det innført et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden (St.meld.nr.9 2006–2007:16, 218). Tilbudet er ment for personer i som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Programmet ble nedfelt i Sosialtjenestelovens kapittel 5A som trådte i kraft fra 1. november 2007 i kommuner som har etablert Nav-kontor. De som deltar på programmet har rett til å få utarbeidet en individuell plan, noe som har vist seg vanskelig å gjennomføre. På et av kontorene påpeker den ansvarlige for programmet at flere brukere er usikre på hvilket utbytte de får av en slik plan, og siden individuell plan ideelt sett skal utarbeides i samarbeid med brukeren synes det å være en tendens å droppe planen dersom bruker ikke er interessert. På et annet kontor har rundt halvparten av de 30 som får utbetalt kvalifiseringsstønad en individuell plan. Ikke alle brukere som har en slik plan er imidlertid klar over at de har det, og det er heller ikke opprettet velfungerende ansvarsgrupper i forbindelse med planen. Dette er grupper som har ansvar for planlegging og oppfølging av enkeltsaker, der det foreligger et omfattende og sammensatt bistandsbehov, som fastlege, barneverntjeneste, hjemmetjeneste, miljøarbeidere, støttekontakt og pårørende m.fl.

Kvalifiseringsprogrammet kan også betraktes som en mer avgrenset individuell plan hvor ulike typer aktiviteter (primært arbeidsrettede) skal utarbeides i samarbeid mellom en ansvarlig fra Nav og den enkelte bruker. Kvalifiseringsprogrammet kan betegnes som en *velferdskontrakt*, som er et av "hovedgrepene i meldingen" (St.meld.nr.9 2006–2007:16). Begrepet viser til sammenhengen mellom rettigheter og plikter, mellom forvaltning og brukere. Ifølge meldingen skal kontraktsformen være en betegnelse på en pedagogisk framgangsmåte som kommer til uttrykk i lovgivningen gjennom bestemmelser om brukermedvirkning. En kontrakt i juridisk forstand og en velferdskontrakt i velferdspolitisk forstand har det til felles at de handler om gjensidig forpliktende relasjoner mellom to parter. Ved å delta i kvalifiseringsprogrammet får dermed den enkelte bruker rett til økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpassede tiltak og oppfølging, mens plikten innebærer at brukeren deltar i tiltak som kan fremme overgangen til aktivitet og arbeidsliv og ansvar for egen livssituasjon (Nilssen og Kildal 2009). Kvalifiseringsprogrammet skal m.a.o. sikre den enkelte en stønad som ligger på et høyere nivå enn sosialhjelp, men samtidig stille aktivitetskrav til mottakeren.

Et av kontorene i vår undersøkelse var kommet i gang med arbeidet med kvalifiseringsprogrammet høsten 2008. Programmet oppfattes i hovedsak som spennende, men samtidig også problematisk:

Det har med at der er vanskelig å finne tid til fordi at hensikten med kvalifiseringsprogrammet det er å gi større muligheter til de som står utenfor, og kanskje trenger ekstra tilpasninger for å kunne klare å kvalifiseres til et arbeidsliv. Og det krever mye oppfølging, det krever mye tankearbeid og nye arbeidsrutiner i forhold til saksbehandling, ting som skal gjøres i andre system... (intervju 21).

Programmet oppfattes altså som svært ressurskrevende. Det var en annen enn den siterte informanten som hadde hovedansvaret for kvalifiseringsprogrammet på dette kontoret, og som ble kurset i det. Men den ansvarlige kunne ikke ta vare på alle som kom inn i programmet, så andre saksbehandlere måtte involveres. Ettersom man sorterte etter fødselsdato hadde hver saksbehandler "sine brukere" i kvalifiseringsprogrammet som de måtte følge opp. På dette kontoret var det 60–70 brukere som deltok i kvalifiseringsprogrammet, hvorav informanten arbeidet med mellom fem og ti. På kontoret ble det jobbet hardt for å nå måltallene om antall brukere som var satt for kommunen. Kommunen hadde ikke satset på en spesiell gruppe brukere (innenfor den generelle målgruppen som loven definerer). Brukerne var rekruttert gjennom å informere og presentere programmet som en mulighet.

De obligatoriske aktivitetskravene er blitt sentrale pilarer i kvalifiseringsprogrammet, og i regjeringens satsning på fattigdomsbekjempelse. Dersom disse forsømmes vil det inntre sanksjoner i form av redusert stønad (St.meld.nr.9 2006–2007:228, 232). På et av kontorene ble det nevnt at det legges sterkere vekt på krav, eller vilkår for ytelser på Nav-kontoret, i forhold til tidligere:

Det er jo fokus på det fordi at hovedmålet, ikke sant, det er å få snudd folk, altså, fra en passiv til en aktiv rolle, uansett hva det måtte være. Og det er jo veldig, altså, det tror jeg nå er, det tror jeg, det har jeg inntrykk av i forhold til sosialhjelpsmottakere, at altså det her med å sette vilkår for stønadene, og at det blir fulgt opp, ikke sant, og at det får konsekvenser hvis de ikke følger, ikke sant, de vilkårene som ligger der, og vilkårene som går på aktiviteter (intervju 22).

Dette gjelder ikke bare kvalifiseringsprogrammet, men også generelt. Ansatte på et annet kontor anså for eksempel at bruken av individuelle planer var en fordel, ikke minst fordi man gjennom utarbeidelsen av en slik plan kunne sette strengere krav til brukerne.

... du kan ikke bare stryke etter ryggen, du må stille noen krav og du må sette noen grenser. Og være med å både støtte opp om, og motivere og å si at nok er nok, nå må du faktisk ta tak i deg selv. Jeg tror det at den måten å arbeide på, den tror jeg vil gi mye fortere avklaringer på hva vi kan få til. Da kan vi fokusere og bruke resurssene der vi ser vi kan få mest igjen for å si det sånn (intervju 3).

Enkelte kunne berette om sanksjoner ved manglende oppfølging av de krav som ble stilt på kvalifiseringsprogrammet: Man kan nekte å delta, men det vil få negative konsekvenser.

Frivillig tvang. Hvis en person fyller vilkårene og det anses som hensiktsmessig at her kan vi kjøre i gang et kvalifiseringsprogram, og vedkommende ikke vil, OK, men da må du selv finne ut hva du vil gjøre... vi har en ung gutt som vi gjorde et forsøk på å starte i kvalifiseringsprogram som vi nå skriver ut, for han møtte ikke på de kurs og det opplegget som er ment. Da vil konsekvensen bli at han må selv ta kontakt i forhold til sine basale behov, og den hjelpen han vil kunne få, er krisehjelp. For han har..., rent kynisk sett, og i den ytterste konsekvens takket nei til inntekt (intervju 21).

Sosialhjelp anses altså som en sekundær ytelse til livsopphold og kan dermed ikke velges fremfor et tilbud om kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad. Å si nei til kvalifiseringsprogrammet fortolkes som "å takke nei til inntekt" og at man dermed ikke har krav på annet enn krisehjelp fra Nav.

## Gjennomføring av plan

Å gjennomføre planen innebærer å iverksette de planlagte aktivitetene og følge disse opp. Alle brukere med omfattende bistandsbehov skal møtes med tett oppfølging og individuelt tilpassete løsninger. Formålet med oppfølgingen er å sikre kontinuitet på veien mot den enkeltes mål. Både systematisk oppfølging og brukermedvirkning er dermed en forutsetning for å dreie ressursene i retning av aktivitet og til tjenester basert på den enkeltes behov. Ifølge Nav-interim bør oppfølgingen være en del av en plan eller en konkret avtale som er utarbeidet sammen med brukeren.<sup>27</sup>

På et av kontorene hadde de organisert arbeidet i tre team, hvorav ett var oppfølgingsteamet. Dette har ansvar for brukere som har behov for oppfølging utover tre måneder og som ikke har et ansettelsesforhold. De fleste ansatte er fornøyd med å jobbe i team, selv om enkelte mener at det kan det være vanskelig å dra grensesnittet mellom avklaring og oppfølging. I tillegg opplever noen at det er uheldig at arbeidsledige er blandet sammen med brukere med sammensatte behov, dvs. langtidsmottakere av sosialhjelp. Uansett opplever kontoret at de har gode resultater på det området de har satset spesielt på oppfølging – sykefravær. En viktig målsetting på dette kontoret er målsetningen om å få dette ned ettersom det har vært høyt i kommunen. De fremhevet den fordelene det har at leder av kontoret sitter i rådmannens ledergruppe og kan påvirke kommunens egne tiltak for å få ned sykefraværet.

... så vi går ned i år. Og det tar vi litt av æren for (...) Ja, og tettere oppfølging. Vi jobber intenst inn mot kommunen, og der også er det jo en fordel nå at jeg er kommunalsjef det er jo at jeg sitter i ledergruppa og påvirker i forhold til sykefravær slik at det blir forankret på toppen. Nå er det forankret i ledergruppa på toppen (i kommunen) og det er satt egne prosjekter på det. Men det er jo helse og omsorg som har det høyeste sykefraværet (intervju 11).

Dette kontoret skiller seg muligens ut som Nav-kontor på oppfølgingsområdet i forhold til den nasjonale undersøkelsen som inngår i Nav-evalueringen (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009). Her kom det fram, som i vårt materiale for øvrig, at saksbehandling og restanser knyttet til stønadsbehandling og livsoppholdsytelser krever mye av innsatsen i Nav kontorene, på bekostning av helhetlig og tett oppfølging av bruker. Utviklingen går mot mer teamsamarbeid, men sosialetatens ansatte samarbeider mer med egen gruppe enn de andre, og minst med trygd (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:38).

Oppfølgingen av den individuelle planen er også avhengig av at brukeren deltar i prosessen:

Ja, jeg måtte jo avslutte en bruker hvor vi hadde ansvarsgrupper fordi at han møtte ikke her, og ja, han var jo ikke frisk heller, men jeg så ingen annen mulighet enn å avslutte den oppfølgingsbiten, og det skrev jeg til ansvarsgruppen. Men med invitasjon til bruker om at: ta kontakt dersom du ønsker oppfølging, så ta kontakt, så starter vi på der vi sluttet. Og det gjorde jeg bevisst for å få vedkommende selv på banen (intervju 21).

Dette medførte at brukeren tok kontakt og ba om at arbeidet med den individuelle planen kunne fortsette.

<sup>27</sup> "Arbeidsmetoder i Nav", s 8, 40.

I notatet om arbeidsmetoder i Nav-interim blir for øvrig "aktivitetsfremmende oppfølging" diskutert, og det blir understreket at selv om brukernes aktiviteter normalt vil være et middel rettet mot det endelige målet om økt arbeidsdeltagelse, kan aktiviteten i seg selv også gi en merverdi. Det blir imidlertid samtidig understreket at dersom en aktivitet fremmes som et mål i seg selv, kan man stå i fare for å pålegge brukeren aktivitetskrav som snarere svekker enn fremmer den enkeltes arbeidsevne. Bl.a. må det ikke knyttes krav til aktiviteter som har til hensikt å kontrollere brukerens medvirkning eller progresjon.<sup>28</sup>

## Evaluering

En evaluering av de gjennomførte aktivitetene skal avdekke om planen er fulgt og om målet er nådd. I forbindelse med kvalifiseringsprogrammet er det foretatt evalueringer. Et av kontorene har for eksempel 30 brukere på dette programmet. Frivillighetsprinsippet fremheves som viktig og det var ikke problemer med brukere som søkte seg inn. Det var tvert imot en lang søkerliste ved dette kontoret. Leder sier at kontoret prioriterer dette programmet og har ansatt en egen koordinator som er "løftet" opp i en stabsfunksjon uavhengig av de tre teamene, slik at leder har større innsyn i prosessen. Saksbehandlingen foregår i teamene, som også søker inn og rekrutterer brukere til programmet. Unge personer som har vært lenge borte fra arbeidslivet blir prioritert. Mange blir plassert i en lokal attføringsbedrift. Videre blir det lagt vekt på å skreddersy individuelle opplegg for den enkelte.

Så der har vi hatt evalueringer på i hodet og ræva og der leverer vi så det griner på altså, ikke det at vi har fått så mange ut enda, men vi er veldig på den individuelle tilpasningen (intervju 11).

Ingen andre kontorer rapporterte om evalueringer. Det er imidlertid sannsynlig at evalueringer ikke er et særskilt tema, men en prosess som pågår kontinuerlig underveis, med tilhørende korrigeringer av planer og målsettinger.

## Oppsummering

Nav-reformen innebærer bl.a. at ansatte fra tre forskjellige etater med ulike kulturer og arbeidsmetoder må utvikle en felles kultur og felles arbeidsmetoder i sitt arbeid for å få flere integrert i arbeidsmarkedet. Dvs. at mange ansatte har fått nye arbeidsoppgaver og må lære nye regler, rutiner og arbeidsmetoder, noe som naturligvis krever til dels radikale omstillinger og til dels omfattende kompetanseoppbygging. Mange opplever imidlertid at de ikke har fått den opplæringen de har behov for, noe som bidrar til å forklare hvorfor flere av de ansatte ennå ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om og erfaring med metoder som individuelle planer og arbeidsevnevurderinger. Ansatte fra sosialetaten var de som best behersket slike metoder etter som de også tidligere hadde arbeidet med disse. Fra mars 2010 blir kanskje belastning på de andre ansatte ennå større med den nye arbeidsmetoden som må utvikles i forbindelse med innføringen av

<sup>28</sup> "Arbeidsmetoder Nav-kontor". Nav- interim 14.3.2006, s. 40.



såkalte "arbeidsavklaringspenger" – en ny ytelse som skal erstatte attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

## Brukerretting

Brukerretting er en av tre målsettinger med Nav- reformen. Intensjonen med brukerretting er å individualisere tiltakene i tråd med den enkelte brukers behov. I målsettingen om brukerretting ligger det samtidig et implisitt krav til brukeren om å aktivisere seg i egen sak for å øke sjansen til å komme bort fra passiv stønad og over i arbeidslivet. På intervjutidspunktet fant vi i liten grad at ansatte hadde reflekter over hvordan de skulle iverksette denne del-målsettingen av reformen. Ansatte er klar over at reformen skal bidra til å styre brukerrettingen men erfarer samtidig at det ligger dårlig tilrette å oppfylle målet om individualisering. Det uttrykkes oppgittethet over at andre hensyn og oppgaver ser ut til å fortrenge fokuset på brukerretting. Mange ser fram til at kontoret skal få alle rutinene på plass slik at de kan begynne med å oppfylle den rollen de faktisk skal ha. Lederen ved det ene kontoret målbar at oppstartsfasen ikke ga rom for å prioritere et sterkt fokus på brukerretting:

... jeg tror det tar lengre tid enn ett oppkavet år til å si at det er den store forskjellen på. Det handler veldig mye om våre egne holdninger, det handler veldig mye om den enkelte greier å se personene bak papiret, eller om de er så opptatt av bunkene sine sånn totalt sett, jeg må få på plass alt det som er rundt før at vi faktisk kan si at organisasjonen som sådan er i stand til å se den enkelte mye bedre. Enkeltvis så er det nok, men ikke som organisasjon, det er vanskelig når en føler det blir så mye rundt seg selv, så er det vanskelig å faktisk å greie å komme ned og se brukerne (intervju 3).

Dette står sterkt i kontrast til det som er skapt av forventninger til Nav – reformen som er markedsført som en modell som skal oppfylle alle behov en bruker måtte ha.

For brukerne, i forhold til de forventningene som er lagt føringer for både sentralt og lokalt. Og jeg kjenner veldig mye på at det forventes at jeg skal være litt av et orakel i møtet med brukerne. Og det er naturlig fordi at det er de føringene som er lagt; én dør inn, og én kontaktperson og det er praktisk talt umulig at en person skal kunne ivareta og svare på alle spørsmål og... (intervju 21).

I den grad det er opparbeidet en ny relasjon til brukerne handler det om å i større grad ansvarliggjøre brukerne til aktivt å ta del i prosessen frem mot tiltak eller arbeid. Dette er i tråd med slik Aetat jobbet i forhold til arbeidssøkerne, ved at brukerne selv tok initiativ til og søkte jobber eller plass på tiltak. Det hevdes at det er sterke føringer på at brukerne skal registrere seg selv, noe 80 % av brukerne også klarer å gjennomføre. Slik blir brukers kontakt med Nav systemet en del av prosessen tilbake til arbeidslivet.

I den graden man skal ut i arbeidslivet og på en måte bli selvhjulpen så er jo dette også en del av reformen, og jo flere som benytter seg av de tjenestene de faktisk kan gjøre selv, jo bedre. Både for de ansatte men også for brukerne selv. En viss holdningsendring må jo til hos brukerne, da (intervju 5).

Av intervjuene fremkommer det også at det er viktig å oppnå en tett relasjon til bruker som et ledd i ansvarliggjøringsprosessen. Et middel til å oppnå en tett relasjon er å opprette forpliktende handlingsplaner:

(...) forutsetninger for ethvert endringsarbeid er jo at det etableres en god relasjon mellom bruker og tjenesteyter og at bruker selv kommer på banen for å tenke og finne ut av: "hva er det jeg selv ønsker, hva tenker jeg selv skal til for å nå de målene jeg skal nå". Og på den måten så er alle handlingsplaner, avtaler et veldig godt verktøy fordi at det forplikter både tjenesteyter og bruker på et vis, alt etter hva denne planen eller avtalen inneholder (intervju 21).

Videre ser vi at individtilpasning og skreddersøm av tiltak kan betraktes som et ledd i den nye metodikken i Nav. Slik evalueringen hittil har vist erfarer de ansatte at Nav-reformen har medført et større antall og mangfold av tiltak ansatte kan iverksette. Dermed blir det også større rom for å tilpasse tiltakene individuelt til den enkelte brukeren:

Vi skal det, og systemet har også blitt tilrettelagt sånn at vi har mulighet til å gjøre det, for vi har jo en jungel av tiltak. Det er utrolig mye tiltak som kan brukes for å få folk tilbake i arbeid. Det har vært veldig låst på rettigheter de har hatt og hva slags gruppe de har hørt til og hva de har hatt krav på. Sånn som jeg har forstått det, så skal det der vekk. Det samme som begrepet "yrkeshemmet", som ikke eksisterer lenger. Jeg er veldig positiv til det, for det betyr for min del at jeg har mye større mulighet til å aktivere de jeg har oppfølging med. Samtidig får jeg en helt ny verktøykasse som skal skreddersy personen, og alt avhenger av hva vedkommende vil og ikke hva han er kvalifisert til."..."... det skal i utgangspunktet være mer tilrettelagt for hva brukeren ønsker (intervju 5).

Likevel erfarer flere at brukerorientering og fokuset på aktivisering av brukerne har ført til at andre sentrale deler av oppgavene som skal ivaretas overfor brukerne ble glemt eller underkommunisert ved iverksettingen av reformen. Det gjelder i fremste rekke rettigheter til trygdestønader. Som vi har sett foran hevder noen ansatte at trygdekontoret nærmest "ble nedlagt" i retorikken som ble brukt i prosessen ved oppstart av reformen:

Og punkt en: man legger ikke ned trygdekontoret, altså man legger ikke ned, man kutter ikke ut folketrygdeloven, det må de ha med seg, og det må de være rustet for at de., det vil fortsatt være der, det..., folk har rettigheter i forhold til det, og det er der vi, tror jeg, skårer dårligst på service, det vil jeg påstå. Det har, det var noen formuleringer der som ikke var bra i starten. For det har vært, og man hørte ikke om noe annet ifra hvem det måtte være, han Bjarne Håkon og hvem det var, ikke sant, i starten at; det var liksom arbeidslinjen og arbeid og aktivitet og det var ikke måte på, men vi har tross alt mer som måtte være på plass. Og det burde de også ha sagt til sine etablerere. Gitt tydeligere signaler på det, for det var, det var altfor utydelig. Den erfaringen hadde nå vi i hvert fall (intervju 22).

Det varierer mellom kontorene i hvor stor grad de rapporterer hvordan de oppfyller målsetningen om brukerreting. Et av kontorene har i større grad lagt vekt på denne målsetningen når organisering av kontoret ble bestemt. Det påstås at valget av organisasjonsmodellen, der generalistprinsippet er sterkt fremtredende, var en bevisst strategi for å ivareta brukerorienteringen. Prinsippet om at ansatte skulle ha brei kompetanse ble innført for å unngå at brukeren skulle bli en kasteball i systemet, noe som er hele poenget med Nav-reformen:

Det er en kompetanseorganisasjon og da må vi være i stand til å endre, men for å endre så må vi ha kompetansen på alle områder, og det er et Nav-kontor og jeg kommer fra en brukerorganisasjon, og jeg har kjempa brukernes kamp i så mange år, og jeg skal ha folk til å hjelpe brukeren og jeg vil ikke at brukeren skal bli kasteball i et kontor, da er vi like langt. Men da kan de det, de kan det andre også, slik at når det kommer en bruker inn så kan de svare på spørsmålet, så kan de ikke

få lov til å sitte tomme og si at det kan jeg ikke så du får bare henvende deg en annen plass. Det hadde vi masse av i første halvåret, der brukerne ble kasteballer i systemet, det har jeg ikke lenger altså og det vil jeg ikke ha, det er det som er hele reformen, brukeren skal ikke bli kasteball i systemet (intervju 11).

Også andre elementer i organisasjonsmodellen er innført ut fra hensynet til brukeren. I tillegg til en helhetlig tilnærming til brukeren, der den ansatte skal kunne hjelpe brukeren uavhengig av hvilket hjelpebehov han har, er dette kontoret opptatt av mottaksfunksjonen. Alle ansatte rullerer som vert, også lederen ved kontoret. Det legges vekt på at brukeren skal føle seg ivaretatt på en kompetent og anstendig måte fra første henvendelse. I det prinsippet ligger det et element av brukerempati. Når alle møter brukerne i mottaket er hensikten å ivareta brukernærheten og respekten for brukerne. Leder av kontoret deltar i turnusen på lik linje med de andre ansatte noe som ytterligere skal bidra til å heve serviceinnstillingen overfor brukerne og signalisere respekt.

Ansatte hevder at teamorganiseringen bidrar til brukerretting. I tillegg til at brukeren tildeles en fast saksbehandler i teamet samarbeider teamet om brukere med likeartede hjelpebehov. Et støttende team er dermed til fordel for både brukerne og den ansatte.

Prinsippet om fast saksbehandler kan imidlertid representere noen risikomomenter for brukeren. Noen ansatte trekker frem at det kan være positivt for å unngå kasteballsproblematikk, men at manglende kompetanse i organisasjonen gjør at tildeling av fast saksbehandler også kan være et sjansespill. Dersom en får tildelt saksbehandler med svak kompetanse på det relevante området en søker hjelp, kan ordningen få omvendt effekt.

Ved alle kontorene vi undersøkte var det negative erfaringer med etableringen av Forvaltningsenhetene og overføringen av vedtaksmyndigheten til dette nivået. Det fører ikke bare til dobbel saksbehandling, dårlig informasjon om saksgang og lite tilgjengelige saksbehandlere, men også til at brukerne i mindre grad blir involvert i beslutningsgrunnlaget. Ved de lokale kontorene blir dette sett på som en faretruende utvikling særlig fordi regelverket i stadig større grad er skjønnspreget slik de kommende arbeidsavklaringsreglene er.

(...) dette er jo på en måte brukeraktivisten i meg som slår til, jeg syns kontorene skulle vært ansvarliggjort i forhold til saksbehandling altså. Og ikke laget disse forvaltningsenhetene, håpet var at de skulle effektivisere. Det vi i praksis ser, kanskje det kan endre seg på sikt, er at det blir en dobbel saksbehandling, og en mur mellom brukeren og den som sitter med saksbehandlingen, og det er ikke bra. Du kunne heller ha oppbemannet Nav-kontoret fordi et argument for å spesialisere er jo rettssikkerheten i forhold til den enkeltes saksbehandling, at det skal bli likest mulig i forhold til lovens krav. Nå åpner lovene opp mer og mer da, slik at det blir mer og mer vurderingslover innen for trygd også, du slår sammen nå tidsubestemt uføretrygd, du slår sammen med rehabiliteringspenger og attføringspenger, det blir en rein vurderingslov. Hvorfor i huleste skal det behandles i en forvaltningsenhet for å sikre rettssikkerheten, at den skal bli lik når det er en vurderingslov? Det blir sagt til oss at det skal ikke overprøves vurderinga som kommer i fra Nav lokalt, og da er det bare produksjon, og det kunne jaggju jeg ha gjort like godt her altså. Og det der skottet mellom den som sitter som saksbehandler og bruker, alle klagetelefoner og alle folk som har noe folk å klage på tar jeg, alle ringer til meg, døgnet rundt kan de ringe (intervju 11).

I følge denne respondenten burde vedtaksmyndigheten ligget på lokalkontoret, noe som ville medført bedre skjønnsbaserte og brukertilpassede vedtak.

Brukerretting er dermed ikke en målsetting som kan ses isolert fra de andre hensynene i Nav-reformen. Målet om å få flere brukere på passiv stønad over på aktive tiltak med tanke på arbeidslivsdeltakelse blir i stor grad knyttet til tanken om å involvere brukerne i vedtaksprosessene. Derfor kan vi se brukerretting som et virkemiddel for å oppnå selve hovedmålet med Nav-reformen, flere brukere i arbeid.

## Avslutning

De absolutt fleste i vårt materiale støtter grunntanken i Nav-reformen, men mange mener at man har gått for langt i retning av integrering på grunnlag av en generalistmodell, og at man har gått for fort frem. Det holder ikke med kurs, man må kunne ha tid til å lære i praksis.

Selv om den nye yrkesrollen ikke er identisk med den idealtypiske Aetatsmodellen, er det rimelig å si at denne modellen ligger nærmest idealene for veilederrollen. Arbeidsretting, individualisering, skreddersøm og brukerretting vektlegges sterkt med arbeidsretting som det grunnleggende målet. Det betyr at arbeidsmarkedskompetansen får en meget sentral stilling. På den ene siden anses det som svært viktig å kople medisinsk og trygdefaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse, og på den andre siden legges det vekt på å kople sosialfaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse i oppfølgingen av en rekke grupper med lengre avstand til arbeid. Vi kan si at de tre kompetanseområdene ideelt skal smelte sammen i en generalistrolle med arbeidsmarkedskompetansen som kjerne. Dette skaper noen spenninger i praksis.

For det første er det vanskelig å etablere en slik modell og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Dette gjelder for eksempel ivaretagelsen av brukernes rett til ulike former for stønad til livsopphold. Mange mener også at overføringen av typiske saksbehandlingsoppgaver i gamle trygd til egne forvaltningsenheter, har bidratt til svekket effektivitet på Nav-kontoret.

For det andre oppfatter mange at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny generalistrolle. Denne type kritikk kommer oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. For sosialarbeiderne innebærer generalistmodellen en utfordring i forhold til egen profesjonsidentitet. At alle skal gjøre tilnærmet de samme oppgavene uavhengig av utdanning og fagkompetanse, medfører at verdien av ens egen profesjonsutdanning svekkes. I forhold til dimensjonene i våre idealmodeller (kapittel 2) kan denne spenningen primært knyttes til koordinerings- og yrkesidentitetsdimensjonen. Profesjonskunnskapen mister sin handlingskoordinerende betydning og den nye yrkesrollen er i større grad forankret i etaten enn i egen yrkes-/profesjonsgruppe.

De gamle trygdefunksjonærene på sin side oppfatter at nedvurderingen av saksbehandlerrollen, den økte vektleggingen av arbeidsretting og etableringen av forvaltningsenheter, har ført til en nedvurdering av deres tradisjonelle rettighetskompetanse. Denne spenningen kan først og fremst knyttes til koordinerings- og vurderingsdimensjonen i idealmodellene. Resultatoppnåelse i forhold til mål om arbeid og aktivitet blir tendensielt viktigere enn lovregler og hierarki i koordineringen av

arbeidet på Nav-kontoret, noe som igjen medfører at en rettighetsbasert regelorientering erstattes av mer mål–middel orienterte vurderinger i utøvelsen av yrkesrollen. Men også en del personer med bakgrunn i Aetat føler at de også må gjøre ting de ikke kan. På denne bakgrunn kan man forstå at en del kontorer som har forsøkt å innføre en ny yrkesrolle i Nav via generalistmodellen, har måttet ta ett eller flere skritt tilbake. Her synes det å være en tendens til å re-spesialisere yrkesrollen i Nav (for eksempel i forhold til målgrupper og kompetanseområder).

Det er imidlertid ikke snakk om å gå tilbake til situasjonen før reformen. De absolutt fleste er fornøyde med at de tre etatene er integrerte i Nav. Kommunikasjonen på tvers av spesialiserte avdelinger/team er ikke en kommunikasjon mellom separate etater, men mellom kolleger, noe som igjen oppfattes å øke mulighetene for å oppnå Nav-reformens målsettinger – i alle fall på lengre sikt. Samtidig fremhever mange at det er viktig å beholde og videreutvikle noen former for spesialkompetanse innenfor det lokale Nav-kontoret.

En av de mer generelle spenningene i etableringen av en ny praksis i Nav, ligger i avveiningen mellom lokal skjønnsutøvelse og den enkeltes rettigheter. Nav-reformen innebærer i seg selv et forsøk på en sterkere kobling mellom stønadsrettigheter og lokal tjenesteyting innrettet mot arbeid og aktivitet. Det er i forhold til denne tjenesteytende delen (som også definerer individuelle plikter) at begreper som brukeretting, individualisering og skreddersøm primært kommer inn.

En mer målrettet, individuelt tilpasset bistand, basert på reell brukermedvirkning og nære relasjoner til arbeidslivet, innebærer at fordelingen av tjenester og ytelser baseres på den enkeltes behov og forutsetninger. Dette åpner for en stor grad av lokalt skjønn, noe som fordrer en dreining bort fra rettighetsorienteringen i den tidligere velferdsforvaltningen, særlig tryggedelen, og dermed også fra likebehandlingsprinsippet i folketrygden. Ifølge Nav-interim er det et klart mål å kunne tilby skreddersyde løsninger til den enkelte, hvilket innebærer at de i tildelingen av virkemidler må utøve skjønn – innenfor entydige og kommuniserbare rammer.<sup>29</sup> Økt bruk av skjønn er imidlertid ikke uproblematisk fra et rettssikkerhets- og et rettferdighetsperspektiv. Jo større spillerommet er for skjønn, jo større rom blir det for vilkårlige beslutninger og integritetskrenkninger, noe som kan bidra til å redusere tilliten mellom bruker og system.

Sett i forhold til de idealmodellene vi startet med, er det klart at den gamle trygdeetaten i stor grad representerer det klassiske rettighetsperspektivet hvor forutsigbarhet, likebehandling og regelbaserte rettigheter står sentralt. I endringen av yrkesrollen i Nav har vi sett at dette systemets grunnleggende yrkesrolle – saksbehandlerrollen – eksplisitt er forsøkt erstattet med en mer individualisert og skjønnspreget veilederrolle. Dette oppfattes av mange som kommer fra trygdesystemet som en trussel mot den enkelte brukers materielle rettssikkerhet (at en får det en har krav på). Endringen av fokus fra tilbudslikhet (rettighetsperspektiv) til resultatlikhet (tjenesteperspektiv) har medført at hensynet til forutsigbarhet og likebehandling i langt større grad knyttes til utviklingen av en felles fagkompetanse og innføring av mer

<sup>29</sup> "Arbeidsmetoder i NAV", s. 6.

standardiserte arbeidsmetoder lokalt i Nav, enn til rettighetsorienterte lovregler. Samtidig er det innført en sterkere kobling mellom stønadsrettigheter og plikter (knyttet til arbeid og aktivitet) som skal iverksettes innenfor en skjønnsmessig lokal kontekst. Dette gjelder for eksempel det nye kvalifiseringsprogrammet og ikke minst innføringen av arbeidsavklaringspenger fra mars 2010. Det er klart at etableringen av en ny yrkesrolle i Nav også må forstås med utgangspunkt i denne type mer grunnleggende endringer i velferdssystemet. Den ideale veilederrollen forutsetter en stor grad av lokal skjønnsutøving og vil på den måten ha stor betydning for relasjonen mellom bakkebyråkratiet og dets brukere. Det bør dermed være viktig å undersøke hvilke konsekvenser det faktisk får for den enkeltes makt og rettssikkerhet at han/hun i større grad enn før møter et system hvor saksbehandlerrollen erstattes av en mer skjønnsorientert yrkesrolle, hvor standardiserte arbeidsmetoder tendensielt blir viktigere enn formelle rettsregler og hvor man får en tettere kobling mellom den enkeltes stønadsrettigheter og aktivitetsplikter som skal avklares på det enkelte Nav-kontoret. Utviklingen av en ny yrkesrolle i Nav berører ikke bare spørsmål om hensiktsmessig organisering, men også mer grunnleggende prinsipielle spørsmål om forholdet mellom velferdsforvaltningen og den enkelte.

## Referanser

- Abott, A. (1988) *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alm Andreassen, T. og Reichborn-Kjennerud, K. (2009) *Utvikling og utfordringer i lokale Nav-kontor*, AFI-notat 2/09
- B. innst.S.nr. 11 (2001–2002) *Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet*. Oslo: Stortinget.
- Borge, B. & A. Homme (2000) "Kunde, sak eller klient?" i Froestad, J; P. Solvang & M. Söder (red) *Funksjonsbemming, politikk og samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Borge, B; A. Homme og A. Lorentzen (1995) *Fra terapeut til formidler*. Sluttrapport fra prosjektet "Kompetanse innenfor attføringsapparatet." Sefos-Notat 118/juli 1995.
- Christensen, K. & E. Nilssen (2006) *Omsorg for de annerledes svake. Et overvåket hverdagsliv*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Christensen, T. (2008) "En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (Nav). Rokkansenteret Rapport 5.
- Ervik, R; N. Kildal og E. Nilssen (2009) "Sosialpolitiske ideer i Norge og EU: Samsvar og påvirkning." *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 12, Nr. 2. 118–134.
- Grung, C. (2008) *Nav-reformen fra bakkebyråkratens ståsted. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt Nav-kontor og deres erfaringer med Nav-reformen*, masteroppgave i Sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Helgøy, I. og B. Ravneberg (2003) *Byråkrat, sosialarbeider eller innovator? Organiseringens betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*. Rokkansenteret Rapport nr 5.
- Jessen, J.T. (2005) *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Nova Rapport 15/05.
- Johnsen, I. (2008) *Tre offentlige kontor i ett bygg – Nav utad, men ikke innad?* Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Kildal, N. og E. Nilssen (2009) *Policy formation, administrative reform and policy measures: the Norwegian case in a European context*. Paper presented at ISA, RC 19 conference "Social Policies: Local Experiments, Travelling ideas." Canada, Montreal August 2009.
- Kokkin, J. (1998) *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Michelsen, H. (2008) *Nav – mål, visjoner og resultater. En studie av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Nilssen, E. (1999) *Penger, makt og velferd. En studie av trygd og forsikring*. Sefos Rapport 1/1999.
- Nilssen, E, og N. Kildal (2009) New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against poverty and Social Exclusion, *Ethics and Social Welfare*. Vol. 3 Number 3 2009.
- Røed, K. (2006): Dagpenger, jobbsøking og arbeidsledighetens varighet, *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr 3. 170–180.
- Skjong, G. (2008) *Rolla som sosialarbeider ved små Nav-kontor – omdanning, avvikling eller utvikling?* Mastergradsoppgave, Høgskulen i Volda.
- St.meld.nr.9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- St.meld.nr.39 (1992–1993) *Attføringsmeldingen*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp.nr.46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Terum, L.I. (1996) *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Velferd* (2009) Nav i krise. Fikk ikke nok til opplæring. Nr. 2.