

Mot en spesialisert veilederrolle 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
<http://rokkan.uni.no/>

Mot en spesialisert veilederrolle i Nav?

En dokumentasjonsrapport

INGRID HELGØY

NANNA KILDAL

EVEN NILSSEN

UNI ROKKANSENTERET

UNI RESEARCH

DESEMBER 2011

Notat 12 - 2011

Innhold

FORORD.....	3
INNLEDNING.....	4
DATAGRUNNLAGET.....	5
YRKESROLLER	6
Utøvelse av arbeidsoppgaver.....	6
Organisering av arbeidsoppgaver	7
SAMMENDRAG AV TIDLIGERE FUNN	8
ORGANISERING AV ARBEIDSOPPGAVER.....	10
Stat–kommune-relasjonen.....	10
Relasjonen mellom det lokale Nav kontoret og Nav forvaltning.....	12
Intern organisering: «Organisere seg bort fra kaos».....	13
Fra generalistprinsippet til ulike former for ny -spesialisering.....	14
En kontinuerlig reorganiseringsprosess.....	16
Organisering i henhold til en styrket arbeidslinje.....	18
Oppsummering.....	19
ARBEIDSAVKLARINGSPENGER	19
Arbeidsmåte.....	20
Ansattes vurdering av AAP.....	24
Oppsummering.....	25
ANSATTES VURDERING AV YRKESROLLEN I NAV	26
Oppsummering.....	29
FORHOLDET MELLOM ARBEIDSRETTING, BRUKERRETTING OG EFFEKTIVITET	30
Nav-refromens tre hovedmål.....	30
Arbeidsretting.....	30
Brukermedvirkning og målkonflikter.....	31
Effektivitet.....	33
Oppsummering.....	33
AVSLUTNING	34
REFERANSER	36

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

Innledning

Den såkalte Nav-reformen ble vedtatt i Stortinget i 2002 og gjennomført i perioden 2006-2010. Reformen er den mest omfattende forvaltningsreformen som er gjennomført i Norge i nyere tid (Christensen & Lægreid 2010) og innebærer blant annet en sammenslåing av de tidligere statlige etatene aetat og trygdetaten samt en integrering av disse tjenestene og deler av den kommunale sosialtjenesten (minimum økonomisk sosialhjelp og økonomisk rådgivning) i lokale Nav-kontor.

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; Nilssen og Kildal 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.

Hovedproblemstillingene i dette arbeidet er knyttet til spørsmål om hvordan integreringen av tre ulike kunnskapssystemer foregår i praksis og i hvilken grad det utvikles et felles fundament for en ny yrkesrolle på de lokale Nav-kontorene. Dannelsen av en ny yrkesrolle vil på mange måter være en hovedutfordring og forutsetning for fremming av målene om arbeidsretting og brukerretting 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. Denne undersøkelsen er en oppfølging av en intervjuundersøkelse ved fire lokale Nav-kontor som vi gjennomført i perioden 2008-2009. Her avdekket vi en rekke spenninger som var knyttet til forsøket på å integrere de tre tidligere etatene i en ny felles yrkesrolle blant annet med utgangspunkt i en generalistmodell (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010, 2011). Vår studie var gjennomført i en periode da de lokale Nav-kontorene var relativt nye og i stor grad preget av å være i endring. Oppfølgingsintervjuene denne undersøkelsen bygger på er gjennomført 2 år etter den første runden. Nav er ennå en organisasjon i endring, men vår undersøkelse viser noen klare endringer de siste to årene, blant annet i retning av en re-spesialisering av kompetanseområder og etablering av en veilederrolle med et relativt sterkt arbeids- og aktivitetsfokus.

I dette notatet redegjør vi først for datagrunnlaget for undersøkelsen. Videre redegjør vi for våre to sentrale analytiske begreper for å undersøke yrkesroller, nemlig utøvelse av arbeidsoppgaver og organisering av arbeidsoppgaver. Deretter presenterer vi hovedfunn fra den første undersøkelsen, som gjennomgående vil bli drøftet mot våre funn fra den andre intervjuundersøkelsen. Vi har delt analysen opp i følgende i hovedavsnitt: først en

del som analyserer utviklingen når det gjelder organisering i Nav kontoret, hvilke drivkrefter som ligger bak og hvilke konsekvenser organisering kan ha for yrkesrollen. Videre analyserer vi hvilke konsekvenser innføringen av den nye ordningen med arbeidsavklaringspenger har hatt for organiseringen og utføringen av arbeidsoppgaver ved kontorene. Så følger en del om hvordan ansatte mer direkte vurderer utviklingen av yrkesrollen i Nav før vi tar opp hvordan reformens tre målsetninger kan sies å slå inn og dominere yrkesrollen i ulik grad.

Datagrunnlaget

Denne studien er en videreføring av en casestudie gjennomført høsten 2008 og våren 2009 ved 4 Nav-kontor i tilsvarende antall kommuner i Norge. Vi har foretatt en ny runde intervjuer ved de samme kontorene, og så langt det har latt seg gjøre har vi gjennomført intervjuer med de samme personene som ved første intervjuundersøkelsen. Casene er valgt ut fra noen enkle kriterier. For det første representerer de kommuner med ulik størrelse – fra en storby til en landskommune på ca 4500 innbyggere. Det innebærer også at kontorene varierer en del i størrelse. For det andre er det en stor grad av geografisk avstand mellom kommunene siden de er plassert i hver sin landsdel (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet og Nord-Norge). For det tredje er det forskjeller mellom kontorene når det gjelder ledelsesstruktur (3 av kontorene har en leder, mens ett kontor har en to-ledermodell). Begrunnelsen for variasjonsbredden er mer å unngå for store likheter mellom det begrensede utvalget av case enn å kunne gjennomføre systematiske analyser av likheter og forskjeller med utgangspunkt i disse utvalgsriteriene. I første intervjurunden i 2008 og 2009 ble det gjennomført 37 intervjuer. Da hadde kontorene vært i virksomhet som Nav-kontor mellom ett og to år. Det ble langt vekt på å inkludere både personer med erfaring fra de tre tidligere etatene og personer som var kommet inn utenfra etter etableringen av Nav. I første intervjurunde besto utvalget av 10 som hadde bakgrunn fra trygdeetaten, 11 fra sosialetaten, 7 fra Aetat og 9 som ikke hadde bakgrunn i noen av etatene. Av de intervjuede var 8 menn og 29 kvinner. 7 var ledere på ulike nivå.

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen som ble gjennomført våren 2011 består av i alt 28 intervjuer. Av de intervjuede hadde 10 bakgrunn fra aetat, 9 fra trygdeetaten, 6 fra sosialetaten og 3 som ikke hadde erfaring fra noen av de tre etatene. I utvalget inngikk 9 menn og 19 kvinner. I henvendelsen til kontorene ba vi om å få intervjuer de samme personene som i den første undersøkelsen og det har blitt realisert så langt det har vært praktisk mulig. Utvalget består av 4 kontorledere, hvorav 3 ledere som ikke ble intervjuet i 2008/2009. To av de fire kontorlederne var skiftet ut i forhold til første intervjurunden, og den tredje ble av praktiske forhold ikke intervjuet første runden men ble inkludert i denne. Den fjerde lederen har blitt intervjuet i begge rundene. For øvrig var det kun mellom 1 og 2 ved hvert kontor som ikke deltok i første intervjurunde. Mellom 1-3 av informantene ved hvert kontor hadde lederansvar for team, gruppe eller avdeling. I intervjuene tok vi utgangspunkt i våre hovedfunn fra 2008/2009 undersøkelsen og ba informantene beskrive hvilke endringer som hadde skjedd siden sist. I tillegg har vi i intervjuene vært opptatt av hvordan ansatte erfarer og vurderer

utviklingen og de eventuelle endringene som har skjedd i løpet av perioden siden sist undersøkelse.

Yrkesroller

Vi har tidligere definert yrkesroller som «systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt–klient-relasjonen» (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010; 2011). Yrkesroller omfattes både av organiseringen av arbeidsoppgaver og måten disse oppgavene utføres på. Når det gjelder organisering av arbeidsoppgaver har generalistmodellen vært et ideal i startfasen av Nav-reformen, mens veilederrollen har vært idealet for en ny orientering i utøvelsen av arbeidsoppgavene.

Utøvelse av arbeidsoppgaver

Veilederrollen som ideal ble lansert av Nav-interim i forbindelse med utformingen av en rekke prinsipper for den nye etatens praktiske arbeid (Nav-interim 2006). Den nye rollen ble eksplisitt satt opp mot en tradisjonell byråkratisk saksbehandlerrolle som ble sett på som uforenlig med Nav-reformens mål om arbeidsretting og brukerreting. I motsetning til saksbehandlerrollens hierarkiske og regelorienterte tilnærming, vektla veilederrollen individualisering, skreddersøm og tett oppfølging av brukerne i utførelsen av arbeidet lokalt. Den nye rollebeskrivelsen skulle 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» (ibid.:4).

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.

Det ble lagt stor vekt på aktivitetskrav i oppfølgingen av brukere. Individualiserte aktivitetskrav innebar en direkte kopling mellom aktivitet og ytelse, dvs. at den enkelte må delta i en bestemt aktivitet (plikt) for å oppnå en ytelse (rett). Universelle aktivitetskrav var felles for grupper av brukere og innebærer i større grad en plikt til å gi opplysninger (for eksempel meldeplikt) enn en aktivitetsplikt¹. Aktivitetsplikten ble ikke bare sett på som et middel for å få den enkelte over i ordinært arbeid, men 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.»²

¹ Arbeidsmetoder NAV-kontor. Prinsippene godkjent av styringsgruppen i NAV-interim 14.03.2006. s 41

² Ibid. S 40

Grunnlaget for etableringen av en ny yrkesrolle i Nav kjennetegnes av (Helgøy, Kildal & Nilssen 2010:15):

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.

Organisering av arbeidsoppgaver

En hovedutfordring ved integreringen av tre etater i Nav var å etablere en ny arbeidsdeling mellom de ansatte med ulik etatsbakgrunn. Etableringen av lokale Nav kontor startet dermed en prosess for å avklare hvilken form for kompetanse som var relevant for å nå de nye målsettingene og hvilke prinsipper som skulle ligge til grunn for arbeidsdelingen ved de lokale Nav kontorene (Andreassen og Fossestøl 2011). Gjennom sammenslåingen ble både samarbeidslinjene horisontalt og styringslinjene vertikalt endret og mange ansatte fikk helt eller delvis fratatt sine opprinnelige arbeidsoppgaver og tildelt nye. For noen innebar dette at de fikk utvidet sitt spekter av oppgaver, mens andre fikk mer spesialiserte oppgaver enn tidligere.

Som prinsipp for organiseringen av arbeidsoppgaver på Nav kontorene ble det som betegnes som generalistmodellen i utgangspunktet regnet som idealet i Nav-reformen.³ Tre generelle spesialiseringsprinsipper (jmf Gulick 1937; Christensen et al 2009) ble lagt til grunn for denne modellen: Formålsprinsippet, prosessprinsippet og klientprinsippet (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). 1) Generalistmodellen er nært knyttet til å oppfylle formålet om å tilbakeføre brukerne fra passive ytelser til arbeid. 2) Prosessprinsippet i generalistmodellen tydeliggjøres gjennom veiledning som koordinerende arbeidsmetode og 3) klientprinsippet som spesialiseringsprinsipp gjøres gjeldende ved at brukerne i Nav omdefineres til samlebetegnelsen «arbeidssøkere».

³ I dag ser de ut til at ledelsen i etaten har tonet dette noe ned (Andreassen og Fossestøl 2011, Velferd 2/ 2009: 7-8; Aftenposten 15.03.09). På lokalt nivå opplevdes generalistmodellen ennå av mange som idealet for etaten på intervjuutidspunktet

Generalistmodellen er likevel primært knyttet til et mål om å samordne arbeidsoppgaver og kompetanseområder på tvers av gamle organisasjonsskinner. Modellen er kjennetegnet ved at de ansatte i størst mulig grad dekker det totale tjenestespekteret i Nav og at de samarbeider i tverrfaglige team. Modellen innebærer at de ansatte forbereder saker i forhold til økonomiske ytelser, og i tillegg har ansvar for det aktive tiltaksarbeidet for å få brukerne ut i arbeidslivet. Generalistmodellen er basert på en helhetlig tilnærming til brukeren ved å ha fokus på brukerens samlede bistandsbehov (St.prp. nr. 46 2004–2005:24). Generalistmodellen må dermed ses i sammenheng med Nav sine målsetninger om å etablere én dør for brukeren og om å se brukerens hjelpebehov i sammenheng. Det organiseringsprinsippet den er basert på fordrer en tilpasning mellom integrering og spesialisering, en tilpasning som ivaretas på ulike måter ved de lokale Nav kontorene.

Oppsummert kan vi si at generalistmodellen har som mål å bygge ned kompetanseskinner mellom ulike deler av Nav kontoret (særlig mellom de gamle etatene) og skape et organisatorisk grunnlag for en felles Nav-kompetanse. Veiledermodellen vektlegger først og fremst den arbeids-/aktivitetsrettede og individuelt tilpassede tilnærmingen i utøvelsen av arbeidsoppgaver i Nav. Det er imidlertid ikke slik at en ny yrkesrolle må innebære en kombinasjon av generalistmodellen og veilederrollen. I dette arbeidet skal vi se at generalistmodellen har blitt svekket over tid samtidig som det har foregått en styrking av veilederrollen.

Sammendrag av tidligere funn

Resultatene fra forrige intervjurunde er publisert i Helgøy, Kildal og Nilssen (2010 og 2011).

Hovedproblemstillingen var her om, og eventuelt hvordan, en ny yrkesrolle utvikles på tvers av de gamle etatsskinnerne på det lokale NAV-kontoret. Hvordan foregår integreringen av tre ulike kunnskapssystemer, på hvilken måte utvikles et felles fundament for en ny yrkesrolle, og hvilke spenninger oppstår eventuelt i denne prosessen? Ved å ta utgangspunkt i tre idealtypiske beskrivelser av de yrkesrollene som eksisterte i de tre tidligere etatene, ble noen særtrekk ved disse yrkesrollene rendyrket, noe som ga oss et grunnlag for å avdekke eventuelle spenninger i utformingen av en ny felles yrkesrolle.

I etableringen av en ny yrkesrolle i Nav skulle den viktigste arbeidsoppgaven til de ansatte være å følge opp brukere både på kort og lang sikt. Det ble utviklet en strategi hvor målsettingen blant annet var å etablere en mest mulig lik prosess for oppfølging av brukere uavhengig av tjeneste, ytelse, bosted etc. Arbeidsprosessene skulle gi grunnlag for forutsigbarhet og likebehandling, samtidig som de skulle åpne for lokalt handlingsrom, skreddersøm, brukervedvirkning og myndiggjøring. Det ble også lagt vekt på økte aktivitetskrav i oppfølgingen av brukerne. Et eksempel på dette er det nye kvalifiseringsprogrammet. De grunnleggende hensynene i utformingen av nye roller og arbeidsmetoder i NAV var forankret i de tre målene arbeidsretting, brukerrodding og effektivitet, noe som ga arbeidsmarkedskompetansen en meget sentral stilling.

Et av de sentrale spenningsfeltene i utformingen av ny yrkesrollen i Nav, berører forholdet mellom rettigheter og 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 generelle rettsregler. I analysen ble det derfor oppsummert at den lokale skjønnsutøvingen innebærer, sammen med arbeidsrettingen og veilederfunksjonen, at fundamentet for den nye yrkesrollen i NAV ligger nærmest yrkesrollen i den gamle A-etat og fjernest fra den regelorienterte saksbehandlerrollen som idealtypisk dominerte trygdeetaten.

Overgangen fra en tradisjonell saksbehandlerrolle til en veilederrolle som skal vektlegge brukerretting og arbeidsretting legger bestemte føringer på hvilken type kunnskap som blir sentral ved det lokale NAV kontoret. Idealet i NAV syntes å være at kunnskap fra alle tre etatene skal danne en ny type overordnet kunnskap, dvs at generalistkunnskap opprinnelig ble regnet som idealet i NAV-reformen.

Det generelle inntrykket fra de fire kontorene var at generalistmodellen som ideal for samhandling med brukerne i stor grad ble støttet av de ansatte, som uttrykte sterk lojalitet til et prinsipp om én dør og én saksbehandler for brukeren. Samtidig ble det påpekt at generalistmodellen står i motsetning til andre sentrale prinsipper som også må ivaretas ved kontoret. I publiseringene fra den første undersøkelsen fremgår det hvordan spenningene mellom en generalistmodell og en spesialistmodell kommer til uttrykk på de ulike kontorer. Oppsummeringsvis konkluderte vi med at det er vanskelig å etablere en slik modell og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Dette gjaldt for eksempel ivaretagelsen av brukernes rett til ulike former for stønad til livsopphold.

For det andre oppfattet mange at deres egen profesjons- og fagkompetanse var blitt nedvurdert ved etableringen av en ny generalistrolle. Denne kritikken kom oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. For sosialarbeiderne innebar generalistmodellen en utfordring i forhold til egen profesjonsidentitet. At alle skulle gjøre tilnærmet de samme oppgavene uavhengig av utdanning og fagkompetanse, medfører at verdien av egen profesjonsutdanning svekkes. De gamle trygdefunksjonærene på sin side oppfattet at nedvurderingen av saksbehandlerrollen, den økte vektleggingen av arbeidsretting og etableringen av forvaltningsenhetene, hadde ført til en nedvurdering av deres tradisjonelle rettighetskompetanse. Men også personer med bakgrunn i a-etat opplevde at de måtte gjøre ting de ikke kunne.

Et viktig element i utviklingen av yrkesrollen i Nav er opplæringstiltak. Ifølge funn fra et nasjonalt utvalg av Nav-kontorer (REF), mente hoveddelen av de ansatte at reformen ga økt arbeidsbelastning, men svært få erfarte at de hadde fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver. Vår undersøkelse viste en klar tilslutning til disse funnene; kontorene baserte sin opplæring på at ansatte skulle lære av hverandre gjennom såkalt «skulder ved skulder» læring. Noen påpekte at dette er en slitsom og krevende form for opplæring når man allerede i en travel hverdag blir avbrutt av kollegaer som skal ha hjelp. Det å være avhengig av andres kompetanse i egen læring i en kontekst hvor saksmengden er svært stor, opplevdes som problematisk, ikke minst fordi dette gikk utover brukerne. I tillegg betinger kompetanseoverføring at ansatte ved

kontoret behersker alle områdene det skal dekke. Flere kontorer hadde imidlertid blitt tappet for trygdefaglig kompetanse, og hadde dermed problemer med å opprettholde et tilstrekkelig nivå på dette omfattende området. Flere hadde gjennomgått kurs i de ulike regelverkene, men den gjennomgående erfaringen var at kursene ble gitt på feil og oftest på et for tidlig tidspunkt.

Det syntes imidlertid å være en tendens til en re-spesialisering av yrkesrollen blant de kontorene som i sterkeste grad har forsøkt å innføre en ny yrkesrolle i Nav via generalistmodellen. Det var likevel ikke snakk om å gå tilbake til situasjonen før reformen. De absolutt fleste var fornøyde med at de tre etatene er integrerte i NAV.

I det følgende presenterer vi funnene fra andre intervjuerunde.

Organisering av arbeidsoppgaver

Det er flere temaer som blir tatt opp når ansatte formidler erfaringer med organisering ved eget Nav kontor. Det gjelder organisering i forhold til partnerskapet mellom stat og kommune og arbeidsdelingen og samarbeidsrutiner i forhold til forvaltningsenhetene. Det gjelder i tillegg hvordan den interne organiseringen ved Nav kontoret klarer å ivareta balansen mellom tverretattlig integrering på den ene siden og etatsavhengig spisskompetanse på den andre siden. Dette er alle forhold som har endret seg i løpet av perioden fra oppstarten til nå, og som vi skal presentere i det kommende avsnittet. I tillegg til å ta for oss disse tre dimensjonene skal vi vise at et fjerde forhold har vokst frem som en viktig føring på organiseringen, nemlig kravet om å ivareta arbeidslinjen.

Stat-kommune-relasjonen

Integreringen mellom stat og kommune, som ved oppstarten ble regnet som en stor utfordring og som ved kontorene i den første undersøkelsen gjenspeilte seg som konflikter, synes nå å være mer avklart. Det skyldes dels at kontorene har inntatt en mer realistisk innstilling til hvor langt integreringen mellom stat og kommune, så vel som mellom de to statlige etatene, kan gå og derved gitt den etatsvise spesialkunnskapen friere handlingsrom. Faggruppene har dermed i noen grad fått tilbake kontroll over oppgavene de i utgangspunktet hadde. Selv om den tette integrering av de ulike tjenestene i Nav er revurdert har det likevel utviklet seg formelle og uformelle samarbeidsordninger og rutiner mellom de statlig baserte avdelingene ved kontoret og den kommunale delen. Partnerskapet mellom stat og kommune blir oppfattet som velfungerende, og relasjonen stat - kommune fremstilles som jevnbyrdig.

Partnerskapet har vært kjempepositivt for oss, og vi har en fantastisk kommune og samhandler med en trygg rådmann, og jeg har et sånt 50-50 kontor. Det er 50-50 stat og kommune, og sånn at det der maktproblemet, i hvert fall fra et ledernivå, synes ikke jeg er noen sånn utfordring. Vi har egentlig hatt de artigste utviklingsoppgavene på den kommunale delen. (Nav leder)

Særlig ved et av kontorene fremheves den lokale dimensjonen som viktig ved Nav reformen. Ledelsen ved dette kontoret verdsetter den lokale handlefriheten og går langt

i å mene at hele Nav systemet burde kommunaliseres. Selv om denne kommunen har fått til et velfungerende samarbeid mellom stat-kommune fremheves det som et problem at Nav kontoret skal administrere to systemer (det kommunale og det statlige) og at det over tid bør utvikle seg til et system. Et hovedargument for å kommunalisere Nav er at det ville gjort det enklere å håndtere og relatere seg til det lokale arbeidsmarkedet. Ifølge informanten ville det fått lokalpolitikere på banen i større grad og økt deres engasjement i blant annet næringsutvikling.

Ja, jeg synes det! Og så får man finne en måte å løse det på, at staten også har noe de skulle ha sagt. Det er jo (kommunen) sine innbyggere vi jobber med, det er jo ingen andre sine innbyggere... Og de lokale politikere bryr seg på en måte ikke noe om den biten, for de har ikke noe de skulle ha sagt på det... Så jeg skulle ønske at de var nødt til å skulle mene noe om det Nav Leder)

Forholdet mellom Nav kontoret og kommunen blir ved et av kontorene relatert til at rådmannen og Nav lederen har en «god kjemi» og at de av den grunn har etablert et utmerket samarbeid.

Nei, og lederne våre har også vært så gode at den eventuelle konflikten som har ligget i det, det har de tatt på ledernivå, men jeg tror at lederen her, og rådmannen, som nå skal gå av, de har et, de har opprettet, det klikket litt mellom dem, ikke sant? De har god kjemi, de jobber veldig godt i lag, og de er enige om å få ting til å fungere. Så de har, etter sigende, hatt et fantastisk samarbeid. (tidligere aetat)

Vi finner endringer også ved kontorer som ikke hadde gjort forsøk på integrering mellom stat og kommune fra oppstart. Ved et av kontorene som inngår i undersøkelsen var skillet mellom stat og kommune i stor grad opprettholdt fra etableringstidspunktet og skillet forsterket seg over tid. En viss integrering mellom stat og kommune ble forsøkt i mottaksavdelingen hvor ansatte fra stat og kommune jobbet side om side. Men heller ikke her oppnådde en i realiteten noen form for integrering og de ansatte jobbet etter hvert mer og mer adskilt og orienterte seg mot ulike brukergrupper.

Ja, nå har vi skilt. Vi skulle jo være sånne generalister, det var jo ideen at alle skulle også kunne jobbe i forhold til kommunen. Altså, både kommunale tjenester og statlige tjenester skulle være felles. Vi prøvde den modellen ut, men det fungerte ikke så veldig bra, så nå er vi delt ute. (Tidligere aetat).

Men også ved dette kontoret ser vi tendenser til nye former for samarbeid mellom stat og kommune. Kontoret, som har en to - ledermodell har nå nettopp skiftet ut sine ledere, noe som har medført mer optimisme blant de ansatte. Mange var kritiske til de tidligere ledernes kompetanse og evne til å skape entusiasme. De to nye lederne har signalisert overfor de ansatte at de er innstilt på å gjøre noe med det sterke skillet mellom stat og kommune. Det vil de blant annet gjøre ved å opprette egne satsningsområder og prosjekter som krever samarbeide mellom kommunale og statlige ansatte.

Og det er det jo veldig føringer på, sant, at vi skal ha et ekstra blikk nå på ungdom fra 18-24 år, så vi kommer til å starte opp etter, ja, vi lager et slags prosjekt i kontoret, hvor vi både har kommunalt ansatte og statlige som skal jobbe sammen, og hvor vi skal ha felles arbeidsmetodikk... Ja. Og da skal det være litt sånn

uavhengig hvem som blir oppfølgeren, altså brukerne skal ikke merke det på sikt. Vi har snakket om, og det kommer vi nok til å gjøre, altså, vi kommer til å etablere et eget kommunalt, eller et eget Nav tiltak, altså vi kommer til å starte opp en slags jobbkubb, og vi har lokaler nede i andre etasje. Så, dette er sånne ting som vi skal iverksette i løpet av våren. (Nav leder).

De nye lederne fremhever at de har samme syn på hvordan de ønsker å utvikle Nav kontoret og at de har personlig kjemi. Lederne er opptatt av å involvere de ansatte i utviklingsprosessen for kontoret og har etablert noe de kaller et «mulighetsverksted». Det arrangeres fellesmøter for ansatte to ganger i måneden der temaet er å etablere områder kontoret kan forbedre og områder det kan samarbeides bedre på, særlig mellom stat og kommune. Dette er med andre ord to eksempler som er ment å gjenspeile tendensen til å kommune - stat forholdet er i ferd med «å gå seg til», at ledelsen kan samarbeide og at det ses som nyttig å legge organisatorisk til rette for ulike former for samarbeid, om enn ikke full integrasjon.

Relasjonen mellom det lokale Nav kontoret og Nav forvaltning

I den første intervjuundersøkelsen var den uklare arbeidsdelingen og det utviklede samarbeidet mellom det lokale Nav kontoret og forvaltningsenhetene et forhold som mange av informantene var svært frustrert over. I denne undersøkelsen finner vi også her en utvikling hvor samarbeidet har blitt justert og tilpasset underveis. Flere informanter hevder nå at forvaltningsenhetene i noen grad fungerer som en effektivisering og avlastning for de lokale Nav kontorene. Likevel fremhever informantene at arbeidsdelingen mellom forvaltningsenheten og Nav kontoret kan gå på bekostning av god brukerbehandling og rask avklaring av enkelte saker. Det pekes på at forvaltningsenheten er «uten ansikt» og at det kan være frustrerende å ikke opparbeide en tettere relasjon til enkeltansatte.

Før kunne vi behandle den saken ganske fort, og vi kunne bestemme at denne saken skulle behandles fort. Det kan vi ikke lenger. For vi har ingen kontakt med Nav Forvaltning. Og det er etter mitt skjønn, det er en katastrofe i organiseringen av Nav. For jeg har jobbet så mye med akkurat de tingene der at det... Og det at vi har en Nav Forvaltning, vi som sitter her, vi har ikke kontakt med de, vi aner ikke hvordan de ser ut, de sitter et annet sted i byen.. Der er en kompetansetelefon, kommer ikke igjennom, får ikke snakket med de i det hele tatt. Får ikke ordnet opp i sakene fort og forståelig. (tidligere aetat).

Det er spesielt de svake brukerne den manglende koordineringen går ut over og noen fremhever at denne organiseringsmåten gjør at de bruker mye tid på følge opp saker som går skjevt. I følge en informant vil noen saker alltid gå skjevt. Det er et stort problem at Nav ikke klarer å oppdra brukerne til å gjøre det de skal til rett tid.

Og når de gjør ting på feil tid, så glemmer de meldekort eller det tar for lang tid her, fordi vi at vi tilfeldigvis er syk, så tar det for lang tid før vi får behandlet noen søknader, og så hopper det seg opp, og så skal du rydde opp i saker – håpløst! Får ikke snakket med folk og gjøre det på en ordentlig måte. Så det at Forvaltningen ble flyttet ut av Nav Lokal, det har til og med Høybråten sagt i debattprogram at

det var ikke det han hadde tenkt. Det var ikke det de hadde tenkt, men det er gjort av byråkratene, for når dette var politisk klekket ut, så skulle byråkratene organisere, og byråkratene hadde ikke spurt oss. (tidligere aetat).

Alt i alt er relasjonen til forvaltningsenhetene fremstilt som bedre fungerende enn den var ved oppstarten. Likevel fremkommer det her en misnøye med det rigide systemet hvor enkelte mer kompliserte saker ikke lar seg løse ved hjelp av et mer fleksibelt samarbeid. Ansatte ved det lokale Nav kontoret uttrykker misnøye med å skulle forholde seg til et upersonlig system eller byråkrati slik de oppfatter forvaltningsenhetene, og savner en mer «kollegial» relasjon til ansatte ved forvaltningsenhetene. Det mener de i størst grad går ut over brukere som ikke evner å forholde seg «byråkratisk» til hjelpesystemet, ved for eksempel å legge frem sin sak på en saklig måte og fremskaffe den nødvendige dokumentasjonen i saken.

Intern organisering: «Organisere seg bort fra kaos»

Alle de fire Nav kontorene har gjennomført endringer i organisasjonsmodellen sin siden forrige intervjurunde. Mens tre av kontorene i 2009 hadde organisert seg mer eller mindre etter en generalistmodell, hadde ett kontor en tilnærmet spesialistmodell hvor de gamle etatene i praksis utgjorde ulike avdelinger i kontoret. Generalistmodellen med organisering i tverretatlige team var motivert ut fra hensynet til kunnskapsutveksling og helhetlig tilnærming til brukerne. I den første reformfasen manglet de lokale Nav kontorene standarder og konkrete retningslinjer for hvordan de skulle organisere seg. I ettertid ser våre informanter, og spesielt ledelsen, på denne fasen som en kaotisk periode. Det var opp til det enkelte kontor å finne fram til organiseringsformer som på best mulig måte skulle imøtekomme målsettinger om mer samarbeid på tvers av de gamle etatene.

Nei, man tok det man hadde for hånd, og så prøvde man å gjøre det beste ut av det, for å si det enkelt og greit. Når man stod opp i det, og det inn befattet ganske mye, ikke minst å prøve å avveie og skjerme medarbeidere og å finne en vei å gå og sånn... Så man har jo vært kaospilot i ordets rette forstand (...). Det var jo ikke så enkelt å gjøre det i 2007, når ingenting var ryddet ut av Nav kontoret. Da vi åpnet i 2007, så var jo ikke Forvaltningsenheten opprettet, Nav Telefon var ikke opprettet, grensesnitt var ikke kommet, og vi flyttet over hit med 10 personer mindre enn det vi hadde før. Og vi skulle gjøre det samme. Så måtte vi gjerne ha noen ideer og noen ambisjoner om hva vi trodde Nav reformen skulle lede til, og tro at det var mulig over natten – det var jo den rene galskap. (Nav-leder)

Mye tyder altså på at den organiseringsmodellen som ble valgt ved oppstarten av Nav-kontorene var basert på et usikkert grunnlag og på lokale fortolkninger av målsettingene ved reformen. Reformen hadde skapt et sterkt forventningspress samtidig som de lokale kontorene hadde uklare oppfatninger om hvordan de kunne organisere virksomheten for å oppnå de ambisiøse målsettingene i reformen.

Over tid viser det seg at våre case - kontor høstet negative erfaringer med generalistmodellen og av den grunn ønsket å gå bort fra denne organisasjonsmodellen. Informantene oppgir flere årsaker til at generalistmodellen ikke fungerte. Modellen var ikke tilpasset det store flertallet av brukerne. Kontorene erfarte at få brukere i realiteten

krevde innsats fra flere faggrupper, og ledelsen innså at det derfor var meningsløst å la et lite mindretall av brukere legge føringer for organisasjonsformen. Modellen la dessuten opp til en tidkrevende måte å jobbe på, og ifølge våre informanter til en dårlig utnyttelse av ressursene i organisasjonene. Det har sammenheng med at den enkelte ansatte måtte lære flere fag- og regelområder i tillegg til en mengde nye datasystemer. Det førte til store belastninger på de ansatte ikke minst fordi de også skulle stå for opplæring av hverandre.

Ja, da synes jeg ikke at jeg fikk tid til å jobbe med det som jeg hadde hovedansvaret for, jeg bare kavet vilt og masse systemer som jeg ikke hadde lært bruken av og ikke kunne jeg oppgavene jeg ble satt til og jeg ble helt forvirret. Jeg ble nærmest syk av det. Jeg kjente at skal jeg, dette må jeg bare si ifra om, jeg nærmet meg da 60 år, og nå er jeg godt over, og tenkte at skal jeg bruke de siste årene i mitt liv på å jobbe med ting jeg ikke kan, da slutter jeg (Tidligere sosaletat).

På grunnlag av dette kan vi derfor hevde at kompetansekravet som generalistmodellen krevde var med på å nedlegge denne organiseringsformen ved kontorene.

Fra generalistprinsippet til ulike former for ny - spesialisering

En av de tydeligste endringene som har skjedd i løpet av de siste to årene ved de fire undersøkte kontorene er tendensen til å omorganisere for å oppnå større grad av spissing av arbeidsoppgavene. Den største endringen har skjedd ved det kontoret som ved oppstarten hadde den mest rendyrkede generalistmodellen. Her var de ansatte svært positive til å jobbe som generalister, og var villige til å strekke seg langt for å bidra til kunnskapsutveksling og læring av hverandre. På den andre siden fikk organisasjonsmodellen alvorlige konsekvenser i form av sviktende måloppnåelse i forhold til produksjonskravene. Dette tvang etter hvert frem en endring i oppgavefordelingen hvor effektivitetshensynet var den viktigste drivkraften.

Her har det vært et generalistkontor, alle har jobbet med alt... Og vi klarer ikke å holde produksjonen oppe... Det er helt håpløst, vi får ikke det resultatet vi ønsker å få, vi får ikke den samhandlingen på tvers, du blir sittende med en trygdesak, en uføresak og en arbeidsavklaringspengesak og en sosialklient og en familie med problemer, og det blir for stor portefølje, så nå spisset vi... Oppover i organisasjonen... Jeg vil ikke si at vi går tilbake på noe, men vi utvikler den kanskje noe videre. Noen vil si noe annet. Men vi spisser produktene i hvert av de teamene (Nav-leder).

Dette kontoret har en en-ledermodell og fikk ny leder høsten 2010 som hadde erfaring fra A-etat. Den nye lederen ble rekruttert med utgangspunkt i sin A-etats bakgrunn og fikk i oppgave å forbedre resultatene ved kontoret. Følgen ble at generalistprinsippet nå er i ferd med å bli avløst av en ny type spesialisering. Mens kontoret tidligere var delt inn i tre team, *markedsteamet*, *oppfølgingsteamet* og *veiledningsteamet*, ble kontoret omorganisert våren 2011. Nå har teamene fått betegnelsen *avdelinger*, men de er fremdeles tverr - etatlige ved at de består av personer med ulik fagbakgrunn og behandler saker fra hele

spekteret av regelverket i NAV- systemet. Samtidig foregår det en spesialisering av kontorets kompetanse ved at det etableres nye team innenfor de tre avdelingene. Eksempler på slike team er familieteam, ungdomsteam, gjeldsrådgivningsteam, et team som jobber mot de ordinære sosialklientene med sosialutbetaling og arbeidsavklaringsteam. Spesialiseringen og spissingen av kompetansen og arbeidsoppgavene skjer dermed innenfor den etablerte hovedstrukturen. Det gir muligheter for å ivareta en viss grad av både tverrfaglighet og kompetansespissing. Hovedparten av de ansatte var lettet over den nye organiseringen. De gir uttrykk for at den nye organisasjonsmodellen gjør dem bedre i stand til å utføre arbeidsoppgavene, å sikre riktig tjeneste til den enkelte bruker, samt å trygge forvaltningen av offentlige midler:

Og det er jo viktig at du kan det du driver med når du skal forvalte så mye penger, og du skal gi folk riktig veiledning når de er i en vanskelig situasjon, ikke sant? Så derfor er det viktig at vi har spesialister i stedet for generalister, for det er fort gjort å glippe en del der altså. Og det er jo det Nav ofte får tilbakemelding om også, at de vet jo ikke hva de driver med, holdt jeg på å si (Tidligere actat).

Samtidig er det en oppfatning at en og samme organiseringsmodell ikke kan ivareta alle intensjoner med Nav reformen. Ved å innføre nye former for spesialisering hevder flere at man nå går tilbake med hensyn til noen av intensjonene, som for eksempel ideen om en fast veileder og de å se brukerens hjelpebehov i sammenheng. På den annen side fremheves fordeler med den nye organiseringsmodellen som at den gir muligheten til å spise innsatsen mot ulike brukergrupper, som variere over tid og er avhengig av den lokale situasjonen.

Det er lagt en skisse til endring på organisasjonsstruktur. Det innebærer at det gjøres mindre endringer i forhold til personal, at vi flytter litt på folk, men det som kanskje jeg oppfatter som den største endringen er at vi går et skritt tilbake i forhold til den originale Nav tanken, den med generalist og en veileder uansett. Samtidig som vi klarer å spise oss mer på de gruppene vi mener det er viktig å ha fokus på, altså ungdomsgruppen og familiegruppen. (Tidligere trygd)

Selv om ingen var uenig i den nye arbeidsfordelingen og spesialiseringen, var organisasjonsmodellen i enkeltes øyne ikke den viktigste utfordringen ved Nav - kontoret. Som ved oppstarten er det fremdeles flere som fremhever IKT verktøyene som en hovedutfordring i Nav.

Ja, det klargjør jo oppgavene kanskje bedre, men jeg ser ikke på det som hovedutfordringen i Nav. For at reformene skal bli mer vellykket enn det den er, det gjør jeg ikke, men den er nok mer på kanskje å stabilisere situasjonen i Nav. Det tror jeg. Men, jeg ser andre utfordringer i Nav som kanskje er større...(..)... Ja, i forhold til IKT-verktøyet synes jeg er begredelig...(..)... Jo flere systemer jeg har lært, jo mer ser jeg at det skaper bare irritasjon og masse tidsbruk som er unødvendig og at jobben man skal gjøre ikke blir god nok ved at man ikke får gjort de oppgavene alltid man skal fordi systemet ligg nede og at systemet ikke fungerer og at systemet er vanskelig å forstå fordi at en ikke har fått tilstrekkelig opplæring. (Tidligere sosialetat)

Hvorvidt man skal tolke den nye organisasjonsmodellen som en fallitt over generalistmodellen er imidlertid ikke opplagt. Kontoret har fremdeles i hovedtrekk ansatte med ulik kompetanse i samme avdeling, selv om det var blitt etablert flere mindre arbeidsgrupper som arbeidet på avgrensede områder. Kontoret har derfor på ingen måte gjort retrett ved å gå fullstendig tilbake til de gamle etatsskillene. Det er mer riktig å si at modellen har innebygget både generalist og spesialistelementer avhengig av hvilket nivå i organisasjonen en ser på.

En kontinuerlig reorganiseringsprosess

Det interessante ved å se på reorganiseringer av ulike case over tid er at kontorene viser seg å ha gjennomført endringer på ulik bakgrunn og erfaringer. Mens caset ovenfor er et eksempel på en bevisst organisasjonsendring som følge av erfarte dysfunksjoner, har andre kontorer hatt en mer gradvis og kontinuerlig utvikling. Stegvis skritt og justeringer gjennom hele perioden kan ha forhindre de store dysfunksjonene ved kontoret. Dette ser ut til å ha sammenheng med en bevisst oppmerksomhet mot konsekvenser av arbeidsdeling og organisering fra ledelses side, noe enkelte kontorer har mer av enn andre. Ved et av kontorene ble det kort tid etter etableringen klart at kontoret måtte legge om organiseringen fordi generalistmodellen fungerte dårlig. Siden høsten 2008 da kontoret ble omorganisert første gang har kontoret fortløpende vurdert nye former for arbeidsdeling og samarbeid parallelt med at tendensen til ny-spesialisering har pågått. Ledelsen fremstiller reorganiseringer som nødvendige tilpasninger i en prosess som må gå seg til underveis.

Så det har vært masse ulike hensyn som hele tiden har gjort at vi har måttet justert hele tiden. Hva folk har klart og ikke klart, kunne og ikke kunne, hvordan de har klart å dele kunnskap og hvordan oppgaveløsningen best skulle gjøres. Så vi har ikke hatt de store omveltningene sånn totalt, vi har justert sånn gradvis og tilpasset oss det som vi så var en mulig måte å få gjort tingene på. (Nav-leder)

Prosesen som har pågått over lang tid har medført små tilpasninger til tverrfaglig samarbeid innenfor en modell der etatsskillene i stor grad har blitt forsterket. Avdelingene, organisert rundt de gamle etatsgrensene, er fysisk atskilt og plassert i hver sin etasje. Vi finner likevel tendenser til tverrfaglighet gjennom fellesmøter der tversgående saker tas opp. I tillegg ser vi at dette kontoret delvis integrerer sosialetat og aetat i mottaksavdelingen som nå er omdøpt til Jobbsenteret. Det består av 3 mottaksverter i front mens ansatte fra gamle aetat sitter bak og skal drive arbeidsformidling og oppfølging av arbeidssøkere. Den nye omorganiseringen representerer en forsterking av etatsskillene og deres spesialområder. I tillegg til spesialisering er den nye organisasjonsmodellen uttrykk for en sterkere vekt på arbeidslinjen. Nav sitt fokus på aktivisering og arbeid skal signaliseres i frontlinjen, og innebærer at sosialtjenesten og aetat fysisk har byttet plass i bygget:

Og det var det helt til nå senhøstes 2010, så ble det en omorganisering sånn at nå er det lagt vekt på å ha mest mulig arbeidsfokus i front (...) Så folk fra tidligere Aetat ble flyttet ned i første etasjen til mottaket. Og andre fra Sosialetaten ble flyttet opp, så nå har vi faktisk nesten ren Sosialetat i andre etasjen og Aetat i første etasjen. Så for oss gamle Aetat folk så er det lykken. (tidligere aetat)

En annen organiseringsvariant er spesialisering i forhold til statlige og kommunale oppgaver. Et kontor har to avdelinger, mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling, men deler brukergruppene mellom seg i forhold til sosialhjelp eller statlige ordninger. Samarbeid og integrering av tidligere trygd og aetat er særlig fremtredende i mottaksavdelingen hvor ansatte oppfatter seg som generalister:

Og vi har veldig mye kompetanse, ikke sant? Det er ikke alle kontorer som har like god kompetanse som vi, men det har sammenheng med at vi har flere – vi har mange medarbeidere som har vært lenge – både i gamle Trygdeetat og A-etat. Og har lang erfaring og masse kompetanse. Men vi er vel blitt, i hvert fall i mottaksfunksjonen er vi veldig mye generalister. Det er klart vi spør hverandre hvis det er spesielle ting, altså det er en voldsom bredde i det som vi skal kunne, enormt! (tidligere aetat)

Et av kontorene har gått motsatt vei, nemlig fra et sterkt spesialisert kontor til forsøk på å myke opp skillelinjene. Her har det skjedd en endring i retning av færre team/avdelinger. Kontoret har vært meget spesialisert, selv om man i utgangspunktet forsøkte å styrke samarbeidet mellom stat og kommune ved datoorganisering. De nye lederne arbeider nå for å bygge ned skillene blant annet ved hjelp av «jobbklubb» og flere fellesmøter.

De ansattes erfaringer med de nye organisasjonsformene preget av mer spesialisering er gjennomgående positive. Mange fremhever at mens det før var en blanding av «hummer og kanari» fremstår organisasjonsmodellen nå som mer sammenhengende og helhetlig. Noen sier at de før var malplassert i en avdeling mens de nå inngår i en meningsfull organisasjonsenhet. Det uttrykkes lettelse over at det er gått i retning av slik det var tidligere.

Da vi begynte, da vi startet kontoret, da var vi spredd for alle vinder, nesten. Så ble det litt mer spesialisert, og så er det blitt enda mer... Det har blitt sånn der, etter hvert her på den sosialsiden, så har det vel vært sånn... Det har gått sånn gradvis tilbake til det gamle. (tidligere sosialetat)

Ny - spesialiseringen har vært spesielt tydelig innenfor Sosialtjenesten der mange har gått bort fra datoorganisering og over til målgruppeorganisering. Det begrunnes med at datoorganisering i sin tid ble opprettet for å samarbeide med stat, men nå er den forutseningen borte.

Tidligere var arbeidet med brukerne organisert etter dato. Nå er det i forhold til målgrupper. Det er blitt en mer tydelig spesialisering. Noen har bare oppfølging, noen har bare kvalifiseringsprogrammet og andre har bare økonomi. Datofordelingen var ment som et redskap for bedre samarbeid med stat fordi de hadde denne fordelingen (Tidligere sosialetat).

Det synes som om organisering og eksperimentering med ulike modeller blir viet mye oppmerksomhet ved Nav kontorene. Organisering blir oppfattet å være et viktig virkemiddel i innsatsen mot å oppnå intensjonene med reformen, enten det gjelder å ha kontinuerlig oppmerksomhet mot hvordan en ønsker å integrere eller skille etatene og de ulike lov - og regelverk, eller hvordan partnerskapet mellom kommune og stat håndteres ved hjelp av organiseringsmodeller. Som vi skal se i det følgende er tendensen

til å organisere kontoret med henblikk på å ivareta arbeidslinjen en særlig viktig drivkraft i dag.

Organisering i henhold til en styrket arbeidslinje

Noen ansatte henviser til at kontoret er blitt mer «fagorientert» og mindre administrasjonsorientert. Det beror på at det underveis er endret målsettinger med Nav kontoret. Tidligere var det et klart mål at reformen skulle orienteres mot en «felles dør - og en saksbehandler». Dette er en målsetting som flere hevder er tilsidesatt, nå gjelder en dør men ikke en saksbehandler. Nye mål er kommet i forgrunnen og den fremste motivasjonen bak den ny- spesialiserte organisasjonsmodellen er målet om arbeidsretting. Arbeidslinjen har ført til samling om et felles mål ved kontorene, ifølge våre informanter. Det er delvis grunnen til at det legges vekt på samarbeid på tvers av avdelingene. Når alle avdelingene har «arbeidslinjen» som et grunnleggende mål, integreres det inn i de ulike faglige tilnærmingene og arbeidsoppgavene. Det innebærer samtidig at aetat sine tilnærminger står i en særstilling når det gjelder kunnskapsoverføring mellom avdelingene.

Ja, vi sitter i ulike etasjer. Det er jo en utfordring. Vi har jo, mesteparten foregår uformelt, at en veileder oppsøker en annen veileder. Vi har prøvd forskjellige formelle arenaer å drive samhandling på, det har nok vært krevende å få det frem klart og godt nok. Så nå prøver vi en ny modell med at jobbsenteret nede skal være den som driver et fagutviklingsverksted. (tidligere trygd)

I følge ansatte er det en tendens til at kontorene lærer organisasjonsløsninger av hverandre. Det gjelder særlig tendensen til å flytte arbeidsmarkedskompetansen ned i front. Mens vi har sett at ett kontor har flyttet hele aetat staben i mottaket, har en annen kommune valgt å legge ned markedsavdelingen og har i stedet ansatt en markedskoordinator som arbeider i mottaksavdelingen. Alle kontorene i denne kommunen har en markedskoordinator som arbeider eksternt mot arbeidsgiverne og internt med informasjon om stillinger, tiltaksplasser og så videre.

Alle grupper av ansatte fremhever at dagens ny-spesialiserte organisasjonsmodell legger til rette for faglig utvikling. Men det er spesielt ansatte fra aetat som hevder at deres perspektiver har vært nede i lang tid, men som nå kommer til sin rett i denne organisasjonsmodellen.

Så det var veldig, veldig tynt faglig miljø for oss som kom i fra Aetat. Nå kan vi diskutere fag, nå blir det en helt annen virkelighet – en helt annen hverdag. Før så satt vi to stykker og diskuterte oss i mellom – og vi kjente hverandre til slutt så godt at vi hadde nesten ikke noe å snakke om. Nå er det jo helt andre ting i faglige innspill og diskusjoner – mye mer dynamisk på arbeidsområdet. Det har vært en kjempeforskjell. (tidligere aetat)

Til tross for gode erfaringer med dagens organisering har spesialiseringen ifølge ansatte noen uheldige sider. Koordineringsproblemer og manglende intern samordning går utover noen brukergrupper, for eksempel brukere som kan inngå både i Kvalifiseringsprogrammet og arbeidssøkertiltak, eller de som er i gråsonen mellom rett til arbeidsavklaringspenger og jobbsøkerbistand. Det kan oppstå uklarhet om hvor

oppfølgingsansvaret skal ligge, om det er slik at den saksbehandler som behandler den økonomiske ytelsen skal ha oppfølging eller om andre hensyn, som effektivitet og brukerhensyn skal tas hensyn til. I tillegg representerer organisasjonsmodellen en del fallgruver for dobbeltarbeid, siden noen brukere tilhører flere avdelinger.

Oppsummering

Vi har sett at de lokale Nav kontorene har vært under kontinuerlig omorganisering fra opprettelsen frem til i dag. Alle kontorene har prøvet og feilet i organiseringsmåter med den hensikt å oppfylle formålet med Nav reformen. Ideen om generalistmodellen som kontorene tilstrebet å oppfylle i den første fasen av reformen er mer eller mindre forlatt. Det hadde sin årsak i at modellen både var ineffektiv og i praksis lite brukervennlig, i tillegg til at kravene om å lære seg hele regelverket, fagområdene og datasystemene i Nav var urealistiske. Vi ser nå tydelige tendenser til ny-spesialisering ved de kontorene som prøvde ut generalistmodellen, mens det motsatte skjer ved det ene kontoret som har vært spesialisert. Her har en ny ledelse iverksatt tiltak som skal bidra til samarbeid mellom stat og kommune og mellom fagområdene. Det er imidlertid ikke tale om å reversere tilbake til start. Vi ser flere tendenser til at samarbeid har blitt mer eller mindre institusjonalisert i kontorene. Det skjer på ulike måter og med ulike grader av formalisering i kontorene. Det som er felles er imidlertid at arbeidslinjen er blitt skjerpet, arbeidsmarkedstiltak har kommet mer i front og organiseringen rundt aktivisering til arbeid skaper behov for, og legger premisser for nye organiseringsformer og samarbeid.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) innebærer at folketrygdytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er blitt erstattet med en ny tidsbegrenset inntektssikring. Denne endringen ble iverksatt 1.3.2010 og har dermed kommet inn etter at vi gjennomførte forrige intervjurunde. Ordningen er nært knyttet til målene om brukerretting og arbeidsretting i Nav og har medført klare endringer i måten å arbeide på for mange ansatte. Vi vil derfor gi en relativt bred beskrivelse av fremgangsmåten i arbeidet med denne type saker.

Hovedmålet med AAP er å legge til rette for at flere skal komme inn i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Sammenlignet med tidsbegrenset uføretrygd skal det stilles større krav om aktivitet for mottakerne. Lovverkets intensjon er å tydeliggjøre hvilke rettigheter og plikter den enkelte stønadmottaker har overfor velferdsstaten (jfr Ot.prp.nr.4 2008-2009; Kildal og Nilssen 2011). Retten til arbeidsavklaringspenger vurderes av NAV på grunnlag av den enkeltes bistandsbehov for å kunne komme i arbeid/arbeidsrettet aktivitet (behovs-/arbeidsevnevurdering). Alle brukere som etter å ha gjennomført en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan tilpasset egne individuelle behov⁴. Til disse rettighetene er det også knyttet plikter. Brukeren har for eksempel plikt til å delta i utformingen og oppfølgen av aktivitetsplanen. Det skal også innføres standardisert

⁴ For å ha rett til arbeidsavklaringspenger må alle tildelingskriteriene i folketrygdloven kapittel 11 være oppfylte.

egenrapportering gjennom innsending av meldekort⁵, noe som anses som et viktig verktøy for å plukke ut mottakere som bør følges opp utenom de fastsatte oppfølgingstidspunktene. Brudd på aktivitetsplikten kan sanksjoneres økonomisk.

I utgangspunktet vil ethvert brudd på kravet om at mottakeren skal bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid, føre til at ytelsen stanses inntil mottaker igjen oppfyller kravet. Ved kortvarige brudd er det først og fremst spørsmål om mottakeren har en god grunn til å bryte aktivitetskravet. (Innst.O.nr.28 2008-09:10)

Utbetaling av arbeidsavklaringspenger skal skje etterskuddsvis. Dette skal gi «en klar kobling mellom rett og plikt, ved at utbetalingene forutsetter at brukeren har gjennomført avtalte aktiviteter i perioden forut for utbetalingstidspunktet.» (op.cit:15).

Arbeidsmåte

Inngangskriteriet til AAP er at man har en restarbeidsevne på maksimum 50% og at man anses å ha et behov for bistand for å komme i/tilbake til ordinært arbeid. Det er ikke noe krav om at man har vært i arbeid tidligere, men et vanlig forløp er at den enkelte går over til AAP etter at sykepengeperioden (ett år) er over. Dermed blir også perioden før et eventuelt krav på AAP viktig i arbeidet på Nav kontoret. Det gjelder i særlig grad oppfølgingen av langtidssykemeldte for å se hvilke muligheter de har for å komme tilbake i arbeid etter sykemeldingsperioden. Dette innebærer både kontakt med den enkelte og arbeidsgiver (for eksempel gjennom dialogmøte 2). Ofte starter man en avklaringsprosess i forhold til hva som skal skje videre to tre måneder før sykepengene tar slutt.

Den formelle avklaringen i forhold til AAP starter når den enkelte setter frem et krav om stønad. I den skjønnbaserte behovsvurderingen tar Nav i bruk et nytt arbeidsredskap; arbeidsevnevurderingen. I denne prosessen ser de Nav-ansatte på en kombinasjon av helse (bla på grunnlag av legeuttalelser), utdannelse, arbeidserfaring og alder. I tillegg kommer også fritid og sosiale forhold inn i en del saker⁶.

Og der kan jo være folk som er veldig, veldig syke, men som har god utdannelse, arbeidspraksis og som kan allikevel klare å komme tilbake i arbeid selv om de er syke. Og så har du da de omvendte, folk som har veldig, veldig lite utdannelse, og som har svake ressurser, lite ressurser, sliter med mange andre ting enn akkurat bare sykdom, for eksempel dysleksi, sant? Har ikke gjennomført utdannelsen, og sånne type ting og som trenger en tettere oppfølging for å ha flere kort i ermet for å komme ut på arbeidsmarkedet. Vi har veldig lite folk som egentlig har veldig mye utdannelse og ressurser, som går på arbeidsavklaringspenger, og som har oppfølging over lang tid, hvis ikke de er veldig, veldig syke. (tidligere aetat).

⁵ Kravet om å gi opplysninger som har betydning for retten til ytelse via meldekort ble innført 1. mars 2010 og var nytt for de som tidligere hadde mottatt rehabiliteringspenger og midlertidig uførestønad.

⁶ I følge Nav loven § 14 skal brukeren få en skriftlig vurdering av a) sine muligheter til å komme i arbeid, b) hva slags arbeid som skal være målet, c) behovet for bistand for å komme i arbeid, d) om og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt og e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

Det foretas vurderinger av hva som er negativt og positivt ut fra de ulike områdene. Her kommer også den enkelte søkers egenvurdering inn. Dette skjer via et formelt skjema kalt «Egenvurdering. Ressurser og muligheter», hvor det stilles spørsmål om en rekke forhold: Mål, arbeiderfaring, utdanning/kompetanse/ferdigheter, interesser/fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold, egenvurdering av helse og vurdering av egne muligheter. Dette er det samme skjemaet som sosialtjenesten benytter i forhold til kvalifiseringsprogrammet. Skjemaene kan imidlertid benyttes på litt forskjellig måte ut fra det enkelte Nav-kontorets eller den enkelte Nav-ansattes skjønn:

Ja, og det er jo klart at der må vi være litt forsiktige, for vi kan jo ikke be folk som har alt på plass om å... Så vi kan ikke gå inn i de tingene der... Så veldig ofte så er det forskjell på spørsmålene på egenvurderingsskjemaet for de som har behov for tettere oppfølging på kvalifiseringsprogrammet, enn de som skal på arbeidsavklaringspenger. For det er klart at en spør ikke en velutdannet person på 45 år som har sin egen bolig, men som dessverre har en skade, spør du ikke om boligforhold og «har du gjeld» og sånne ting, sant? Det vil bli for nærgående. (tidligere aetat).

I en del saker hjelper de Nav-ansatte den enkelte søker med å fylle ut egenvurderingen. De opplysningene Nav får inn i forbindelse med søknaden vurderes så i forhold til lovgivningen. I en del tilfeller avslår Nav-kontoret kravet om AAP. Vi har ikke statistikk på hvor ofte det skjer, men en ansatt antydte et sted mellom 10 og 15%. Hovedgrunnen til avslag oppgis å være at Nav ikke får inn tilstrekkelig informasjon fra søkeren.

Dersom brukeren, etter å ha gjennomført en arbeidsevnevurdering, har fått fastslått at de har et bistandsbehov, er neste steg i prosessen å utforme en aktivitetsplan. En slik plan oppfattes av mange Nav-ansatte som en (kvasi)kontrakt mellom Nav og den enkelte bruker og den spesifiserer hvilke tiltak (knyttet til arbeid og/eller medisinsk behandling) den enkelte skal ta del i for å oppnå rett til pengestønning. Arbeidsavklaringspenger innebærer på den måten en kobling av en materiell ytelse og tjenester knyttet til ulike typer aktiviteter.

Aktivitetsplanen skal utarbeides i samarbeid med brukeren. Å formulere konkrete mål er en viktig del av denne prosessen. Her oppfatter de Nav-ansatte at det er viktig å påvirke slike mål slik at de blir realistiske.

Det er jo dette med å realitetsorientere brukerne i forhold til hva som er realistisk å gjennomføre, så vi har nå jo selvfølgelig en rolle i forhold til den biten, altså man kan komme med helt urealistiske ønsker om hva skal bli her i livet, og det gjelder ofte i forhold til utdanning. (tidligere aetat)

Planen spesifiserer for eksempel hvilken type behandling vedkommende skal ha i løpet av en spesifikk tidsperiode og/eller hvilke type arbeidsorienterte aktiviteter en skal ta del i. Aktivitetene kan være knyttet til egen arbeidsplass, arbeidspraksis hos forskjellige arbeidsgivere eller arbeidsmarkedsbedrifter og det kan dreie seg om ulike former for opplæring og utdanning. Hvor aktiv den enkelte bruker er i utformingen av aktivitetsplanen, vil nok variere.

Det kommer an på litt hva målet egentlig er. Hvis målet er at de skal tilbake til sin egen og bare skal ha medisinsk behandling, så er det jo jeg som på en måte bare

fører ordet og sier liksom: «Ja, men da legger vi inn medisinsk behandling», og såne ting, «og så er målet at du skal tilbake i jobb». Men det er klart altså, at hvis vi må ha en omskolering, så er jo de mye mer aktive selv, for at da går det jo litt på deres interesser, for vi kan jo ikke begynne å si at du skal bli rørlegger, hvis ikke du kan de tingene. Så da kommer det egentlig litt an på hva målet er altså... (tidligere trygd)

Samtidig er det klart at det eksisterer et asymmetrisk maktforhold i denne relasjonen...

Og jeg kjenner litt på den. Fordi at vi sitter med makten, vi sitter med pengene... Det er litt skeivfordeling når det gjelder makt og litt sånn... Jeg synes det er litt vondt. (...) De vet at hvis de motsetter seg det vi har kommet til, så har de kanskje ikke noen penger, liksom... Selv om vi skal komme frem til enighet. Vi skal være enige om det som står der, så vet jo de at hvis de er uenige, så vil der kanskje ikke stå noe kanskje, de vil ikke skrive under, og da stopper pengene... (...) Så det er de som er verst å jobbe med, det er de som kommer og som er veldig stille, som egentlig ikke helt vet hva de vil eller hva de feiler og hva slags begrensninger og hva slags muligheter de har... (tidligere trygd)

Utformingen av planene vil også kunne påvirkes av den enkelte Nav-ansattes erfaring og kompetanse.

Du må jo på en måte vite litt om veldig mye for å gi folk gode råd. Og det krever veldig mye erfaring. Og her hos oss så var det litt tilfeldig hvem som var «rommlet» sammen på de forskjellige Nav kontorene, sant? Sånn som her var det en del som kom fra gamle Trygd, og de hadde en annen, på en måte en annen bakgrunn, sant? De kunne veldig lite om tiltakene, så vi var faktisk ikke mer enn et par stykker som kunne godt det som hadde med tiltak å gjøre, som på en måte er en forutsetning for å kunne lage en god aktivitetsplan. (tidligere trygd)

Kontakt med ulike arbeidsgivere inngår også ofte i utformingen av aktivitetsplanen. Det kan gjelde for både den ansatte og brukeren. Å få brukeren til å ta slik kontakt kan også være en opplæringsstrategi for Nav.

Ja, da er vi jo i kontakt med arbeidsgivere, det er klart vi ansvarliggjør ofte kundene også for den saks skyld, med å lære seg det med å ta kontakt selv med arbeidsgiver. (...) Ellers så er jo jeg selvfølgelig med ut når det er behov for det, og ofte at jeg må ta kontakten for kunden selv, hvis kunden ikke ønsker, er i stand til eller greier å gjøre det. (tidligere aetat)

Den viktigste kontrollmekanismen for Nav er meldekortene fra brukerne, men man kan også ringe, innkalle til møter eller oppsøke vedkommendes arbeidsplass. Dette dreier seg altså om aktivitetsplikten og at den enkelte ikke «passivt» skal kunne heve stønad fra Nav.

Det har tatt litt tid hos brukerne å få inn dette under huden, med meldekort og litt sånt, at de som tidligere fikk tidsbegrenset uføre de får ikke lov til å gå i fred, vi maser litt på dem og spør hvordan det går, for de skal jo avklares, enten ut mot arbeid eller bare i ytelse... Så de kan heller ikke få lov til å gå, sånn som de gjorde før, før så fikk de jo ytelsen tidsbegrenset uføre i fire år kanskje, eller to, og gikk i fred i den tiden, og nå får de ikke det. Nå må de sende meldekort, og de er det jo ikke alle som liker... (tidligere trygd)

Dersom brukeren ikke følger opp aktivitetsplanen uten godkjent grunn, mister han eller hun stønadene. Alternativ inntekt blir da som regel nødhjelp fra den kommunale delen av Nav.

Da AAP ble innført i mars 2010 ble alle brukere på de tre sammenslåtte stønadene konvertert til den nye ordningen. Dette har skapt problemer i utarbeidelsen av aktivitetsplaner for den enkelte. Ved ett av våre kontorer oppgir man at det bare er ca 57% av alle på AAP som har fått aktivitetsplan. I hovedsak er dette et kapasitetsproblem.

Ikke med den bemanningen vi har... Vi når ikke folk fort nok i forhold til at aktivitetsplan... Vi har jo folk nå som gikk ut, hadde en plan til nyttår, og så klarer ikke vi ha dem igjen før i februar/mars kanskje, i forhold til å få satt av og... Og da går det jo en stund uten, så det...

Ja, altså, du går uten da...

Du får penger fra Nav uten en plan (tidligere trygd)

Delvis forklares problemene også med at mange av de som var på tidsbegrenset uføretrygd før AAP ble innført ikke skulle blitt konvertert til AAP, men overført til permanent uførepensjon. Kontoret behandler 8-10 av disse sakene pr uke som søknader til varig uførepensjon.

I og med at hver enkelt Nav-ansatt som arbeider med AAP har forholdsvis mange brukere å forholde seg til, enkelte nevner opp mot 200 personer, blir heller ikke oppfølgingen av hver enkelt aktivitetsplan alltid like tett. I mange tilfeller er det også snakk om svært krevende saker fordi mange kan være svært syke.

Vi har masse folk som ikke får den oppfølgingen som de trenger, og som går på arbeidsavklaringspenger alt for lenge. (tidligere aetat)

Arbeidet med AAP er i stor grad spesialisert ved Nav-kontorene. Det betyr ikke nødvendigvis at den enkelte ansatte følger en sak fra a til å. En måte å organisere arbeidet på kan være at noen har ansvaret for oppfølging av langtidssykemeldte og behandling av søknad om AAP, inkluderte arbeidsevnevurdering og utforming av aktivitetsplan, mens andre har ansvaret for oppfølgingen av aktivitetsplanen. Spesialiseringen ses i stor grad som en fordel på kontor som tidligere har forsøkt å organisere arbeidsoppgavene etter en generalistmodell.

Og at vi ikke klarte å oppnå resultater, for hver enkelt hadde for mange forskjellige saker, sånn at når du hadde jobbet, sittet og jobbet med en arbeidsavklarings sak, så plutselig fikk du en sosialsøknad inn, og det kanskje du ikke hadde behandlet på en måned, og så måtte du da gå tilbake til en kollega, eller du måtte se tilbake i... Altså: «Hvordan var det jeg gjorde det da? Hvordan skulle jeg vurdere det?» Og så ble det nok en litt sånn enkel håndtering av det, at «Ok, jeg har ikke tid til å tenke mer på det nå, nå må jeg få saken ferdig» (...). Og nå prøver vi å få folk til å bli gode på to ting i hvert fall da, at de kan tenke jobb... For å si det sånn: tenke Aetat og tenke Sosial... Tenke Trygd og tenke Sosial... Tenke Sosial og de andre, i stedet for at du må ha alle fagfeltene i hodet ditt... (Nav leder)

Som vi har sett innebærer AAP-ordningen en kobling av rettigheter og plikter som manifesteres gjennom den kvasi-kontraktuelle aktivitetsplanen. Intervjuene tyder på at aktivitetsplikten har stor oppslutning blant de Nav-ansatte.

Vi ønsker jo ikke å ha de på ytelse over lang tid, ikke sant? Og da er det klart at det vi måtte sette krav til dem i forhold til aktivitet. (tidligere aetat)

Samtidig har man i mange tilfeller med svært syke mennesker å gjøre, så det blir ofte en avveining om hvor store krav som skal stilles til den enkelte.

Ja, det dem sier, mine veiledere, det er at det er vanskeligere samtaler på arbeidsavklaringspenger – for det at folk er sykere enn de du trodde. Så, det å ta pliktbiten fram er krevendes. At du har plikt til å bidra til å gjøre sånn og sånn i aktivitetsplanen din, og så ser at de er faktisk syke, at de har begrensninger. Så vi har snakket mye om det. (tidligere trygd)

Individualisering og «skreddersøm» medfører at den faktiske utformingen av planene i stor grad må baseres på skjønn. Dermed kan det også bli store variasjoner mellom ulike kontor eller fylker i måten å praktisere lovgivningen. En Nav leder gir for eksempel uttrykk for at det i vedkommende fylke har vært en dreining mot å skjerpe aktivitetskravet.

Ansattes vurdering av AAP

De fleste ansatte er positiv til at AAP har erstattet de tre tidligere ordningene. Tidligere måtte brukerne for eksempel ut av rehabiliteringspenger og over på yrkesrettet atføring, de måtte søke og den gamle ytelsen måtte stoppes. AAP oppfattes som langt mindre byråkratisk.

Dette er sånn som vi i dag, arbeidsavklaringspenger, kan jeg og brukeren bli enige om at det er det vi gjør nå. Ferdig med det.

Det er veldig mye mindre byråkratisk!

(...) Og vi på en måte virkelig får dette her opp og går, så er det mye mer effektivt. Det er det. Og også det som jeg sa i sted, at du kan på en måte... Være effektivt for en bruker, fordi at vi kan snu oss raskere rundt om kring. (tidligere trygd)

Handlingsrommet for de ansatte oppfattes å ha blitt større enn før.

Før måtte jeg ha tunge legeattester for å få en person inn på en sånn ordning. Nå kan jeg selv definere dem ut i fra det som jeg har observert i løpet av ett års tid med å følge opp en person. Og få han da over fra våres system over på AAP systemet, der han har litt andre muligheter. Spesielt, de arbeidsmarkedsbedriftene, at han kanskje får en plass der... Sånne muligheter hadde vi ikke før Nav... (tidligere aetat)

Samtidig advares det også mot at AAP kan bli en sovepute i den forstand at mange slår seg til ro med ordningen til de går over på varig uførepensjon. Ansatte med bakgrunn

fra aetat fremhever også at brukergruppen de nå arbeider med ofte er langt sykere, og dermed mer krevende, enn det de var vant med fra arbeidsrettet attføring.

Så jeg vet ikke om den kanskje vart litt undervurdert, holdt jeg på å si. At det ble snakk om litt for mye arbeid og aktivitet for å få folk bort fra passive ytelser. Det er jo en veldig god intensjon det, men mye av det som foregår i Nav er jo mye trygdeoppgaver, altså. (tidligere aetat)

AAP har helt klart medført en styrking av en arbeidsrettet praksis på Nav-kontorene, men som vi har sett gjør kapasitetsbegrensninger en tett oppfølging av enkeltbrukere svært vanskelig. Enkelte mener også at Nav mangler den nødvendige kompetansen til å arbeide effektivt med utforming og oppfølging av aktivitetsplaner. En ting som kritiseres er at opplæringen er lagt til Nav lokalt og at man ikke får mulighet til å delta på relevante seminar med faglig innhold.

Oppsummering

Iverksettingen av AAP har hatt konsekvenser både for organiseringen av arbeidsoppgaver på de lokale Nav-kontorene og de ansattes arbeidsmåte. Ordningen gir et større handlingsrom for de ansatte. Dette innebærer mindre regelstyring (byråkrati) og økt rom for skjønnsutøving. Lovgivningen gir stort rom for lokal utforming og oppfølging av ulike tiltak. Også i vurderingen av den enkeltes rett til AAP inngår et stort rom for skjønn, selv om de ansatte benytter arbeidsevnevurderingen som den grunnleggende metoden.

Det er klart at saksbehandlerrollen fortsatt eksisterer i forhold til vurdering av lovverk både når det gjelder retten til AAP eller for eksempel i forhold til en overgang fra AAP til varig uføretrygd. Likevel har ordningen medført en mer utadrettet arbeidsmåte, særlig sammenliknet med de gamle trygdeytelsene. Den grunnleggende ideen med AAP har jo også vært å knytte retten til ytelse nærmere til aktivitetsplikten. Rett og plikt koples først og fremst gjennom utforming og oppfølging av aktivitetsplanene. Graden av kompleksitet i disse prosessene vil variere i forhold til den enkelte klients ressurser, sykdomsbilde og relasjon til arbeidslivet. Problemet for Nav synes først og fremst å være knyttet til kapasitet og kompetanse når det gjelder utforming av aktivitetsplaner og tett oppfølging. De ansatte her har for eksempel en langt større saksportefølge enn kommunalt ansatte som arbeider med kvalifiseringsprogrammet. I den utadrettede virksomheten er den gamle aetat-kompetansen av spesiell betydning. AAP-ordningen hadde vart ett år på intervjuetidspunktet. Alle kontorene hadde spesialisert dette arbeidet på en eller annen måte, slik at de som arbeider med slike saker etter hvert vil opparbeide seg spesialkompetanse på området. Her etterlyser enkelte også mulighet for å delta på eksterne kompetansehevingstiltak.

AAP innebærer en styrking av arbeidslinjen og den arbeidsrettede yrkesrollen i Nav. I og med at rommet for skjønn er så stort, kan denne yrkesrollen ta mange ulike former i praksis. Som intervjuene viser kan vi finne spor av forskjellige roller i praksis: veilederrolle, påvirkerrolle, pådriverrolle og kontrollørrolle. Og i en del saker er man

knappt til stede i det hele tatt. Her kan saksbehandlerrollen som nevnt bli den viktigste i vurdering av en overgang til varig uførepensjon.

Ansattes vurdering av yrkesrollen i Nav

Idealet for en ny yrkesrolle i Nav var å erstatte den tradisjonelle saksbehandlerrollen med en ny veilederrolle (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010). De sentrale elementene i den nye rollen var individualisering av innholdet i tjenesteytingen (skreddersøm), arbeidsrettet praksis og etablering av felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse i yrkesutøvelsen. Den nye rollen lå naturlig nok fjernest fra den gamle yrkesrollen i trygdeetaten og nærmest rollen i gamle aetat (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). Etableringen av forvaltningsenhetene har også bidratt til å trekke ut en del typiske saksbehandleroppgaver fra de lokale Nav-kontorene.

Mange ansatte oppfatter seg primært som veiledere. Dette gjelder også enkelte som har sin bakgrunn fra trygdeetaten.

Det er jo også et ideal om en veilederrolle her. Tidligere så var jo de saksbehandlere, mange... Nå er jeg en veileder eller rådgiver.

Liker du den rollen?

Ja. Den liker jeg veldig godt.

Ja. Så det er ikke liksom noe savn at beslutningene og saksbehandlingen har forsvunnet til et annet sted?

Nei. (tidligere trygd)

Altså, vi er jo veiledere – det er jo det vi er. (...) vi skal veilede brukerne i forhold til ytelser, når det gjelder rettigheter i forhold til ytelsene, men også i forhold til dette å få jobb, og hvordan komme seg videre i livet, og hva vi kan bidra med i forhold til dette (tidligere aetat)

Hvilke rolle som blir dominerende avhenger også ut fra de arbeidsoppgavene man har.

Du kan jo si at innenfor noe så er jeg også saksbehandler, det går kanskje på tiltak, når jeg behandler en sak om en som skal inn på, som søker seg inn på et kurs eller en arbeidspraksis eller lønnstilskudd, så har vi noe papirarbeid som vi gjennomfører. Du kan si at vi rent fysisk er saksbehandlere i den sammenhengen. Men, vi er stort sett når det gjelder oppfølging av brukere så er vi veiledere, altså vi informerer og lytter til... Sånn at da forsøker vi å få brukerne inn på det sporet som vi ønsker for at han til slutt skal få en jobb. (tidligere aetat)

Generelt kan vi si at det har vært en merkbar endring siden forrige intervjurunde i måten de ansatte omtaler sine arbeidsmåter på. Mens det i 2009 ble lagt vekt på problematikken i forhold til rollen som saksbehandler der bruken av ulike og komplekse

datasystemer gjorde saksbehandlerrollen problematisk, er det nå snakk om å presentere seg som veileder.

Orienteringen mot veilederrollen og at arbeidsmetoder i Nav skal rettes inn mot å stimulere og motivere brukerne fremkommer også i de innspillene et av kontorene har gitt til den nye utdanningen ved høyskolen i kommunen. Det er en utdanning som er etablert som følge av Nav reformen og den er skreddersydd i forhold til Nav kontorets oppgaver. I utdanningen har det vært viktig å rette søkelyset bort fra saksbehandling og regelverk og over mot motivering til arbeid.

Så vi har jo gjort hva vi har kunnet for å få inn – det heter Motivasjon, Mestring og Arbeid. Så vi var veldig klart på at det skal handle om arbeid og aktivitet, og det skal ikke være sånn der, sånn sektors og lovrettet ... det går bredt ut mot det at utfordringen er å stimulere og motivere folk for å få dem i arbeid. Vi skal jo være til for de som trenger hjelp for å komme seg i arbeid, ikke for de som klarer seg selv. De får vær så god klare seg selv! (...) (Nav leder)

Veiledningsoppgaven blir sett på som tidkrevende og vanskelig, siden det i enkelte tilfeller handler om svært umotiverte brukere som krever mye innsats.

Ja, det er veileder og motivasjon – du skal jo greie å motivere en gråstein! Ja, for det at mange du har er skikkelige gråsteiner, og da skal du altså snu deg fem ganger... Så det er ikke gjort i noen vending... (Nav leder)

Siden arbeidslinjen har kommet sterkere i fokus og aetat sin metodikk blir betraktet som svært sentral, kan dette medføre en viss kompetansestrid ved enkelte kontor. Noen ansatte mener at de har havnet litt i bakevjen og at det ikke er likestilte partnere kompetansemessig.

Tenkemåten, og det fokuset og alt det her... Rapporteringsfokuset, og det er statistikk – det voldsomme statistikkfokuset som er og... Tiltaksstatistikk og liksom, og registrere ting riktig i Arena, det er veldig viktig får man inntrykk av...Jeg trodde at man skulle være likeverdige parter...Ja, altså det har i hvert fall vært, altså, den kompetansen som... En person som hadde kompetanse på det vi drev med, altså som vår gamle sosialsjef – han er ute i kulden her på kontoret... (tidligere sosialetat)

På den andre siden hevder enkelte fra gamle aetat at fordi antallet ansatte med slik bakgrunn var langt lavere enn for de med annen type bakgrunn i etableringen av Nav-kontorene⁷, har den arbeidsrettede veilederkompetansen vært mangelfull.

Et klart funn fra 2009 var at mange fra tidligere trygd var meget misfornøyd med at mye av saksbehandleroppgavene var tatt ut av det lokale Nav-kontoret og at den klassiske rettighetskompetansen sto i fare for å forsvinne. Veilederrollen som ideal var som nevnt fjernest fra disse medarbeidernes gamle yrkesrolle. Organisering av arbeidsoppgaver etter generalistmodellen og innføring av en ny yrkesrollemodell krevde kanskje størst omstilling fra denne gruppen. Ennå finner vi klare kritiske røster mot «devalueringen» av «trygdekompetansen» fra «trygdegruppen», men mange er nå positive til en mer arbeidsrettet orientering i arbeidet.

⁷ Det sies at 3000 kom fra gamle aetat mens 14000 kom fra sosial og trygd.

Nei, jeg tenker Nav... Jeg tenker ikke mye Trygd lenger...

Nei... Hva tid begynte du å tenke Nav?

Ja, det vet jeg ikke, men... Men jeg har ikke jobbet med arbeid heller... Tidligere da... Men jeg tenker jo ikke på arbeidskontor, for det var jeg jo ikke... Jeg var jo ikke på Aetat... Så når det gjelder enslige forsørgere, så er det jo å prøve å få de ut i utdanning eller arbeid, så det er jo liksom den der arbeidslinjen da...

Og det er Navlinjen?

Ja, det er det... (tidligere trygd)

En ansatt fra tidligere aetat formidler endringen på følgende måte:

Ja, det så jeg jo bare de som på Trygd, som reagerte veldig på meg, når jeg kom, det krevde jo noe av folk... Og så sa jeg: «Hvorfor kan jeg ikke det?» Friske og raske mennesker – man kan jo kreve noe av de – de var jo vant til at: «Stakkars... De er jo syke...»

Å ja, Ok... Så det har vært en sånn kultur... Kulturforskjell?

Ja, det har det vært. Ja, til å begynne med, men det har gått utrolig greit! Det har det.

Er det så lett å få andre som har jobbet på andre måter til å tenke nytt, eller?

Ja, det har tatt sin tid, men det har gått greit synes jeg, det har det... Det har det altså, jeg synes de har vært flinke å sette seg inn i nye oppgaver og nye datasystemer og... Ja. (tidligere aetat)

Selv om den arbeidsrettede veilederrollen oppfattes å ha fått større gjennomslag på Navkontoret, er det likevel ikke snakk om at en felles yrkesrolle er etablert på tvers av ulike kompetanseområder. Nav er fortsatt en organisasjon i endring. Noen opplever ennå at gamle kulturforskjeller gjør seg gjeldende i praksis.

Da var det liksom sagt at nå skal tre etater smelte sammen til en etat, sant? Men det å, de forskjellige kulturene de er jo, tenker de er der fortsatt. Tror ikke at det har skjedd så veldig stor utvikling på. Og den forståelsen av hverandre sine yrkesroller, hva de forskjellige driver med, og hvordan vi tenker i forhold til brukere – det er kjempestor forskjell på. Hvordan man tenker oppfølging, for eksempel, det er veldig mange store forskjeller. (tidligere sosialetat)

Samtidig har vi sett at det har foregått en respesialisering etter nye kompetanseområder på kontorene som kan bidra til å skape nye variasjoner i yrkesroller.

En begrunnelse for veiledningsrollen er at den blir oppfattet som en fellesfunksjon som går på tvers av tidligere etaters kompetanseområder. Den forstås som den

arbeidsmåten som best dekker den hovedoppgaven Nav skal drive med, og som kan bygge på kompetanse fra ulike etater. Dermed burde det ligge til rette for at brukerne kan få samme type veiledning uavhengig av hvilken gruppe av de ansatte de kommer i kontakt med.

Man var da blitt bevisst at vi har felles brukere, og måtte innse at man kan ikke sitte og bruke dobbel tid, og snakke med folk flere ganger, det er klart at det har vært en lang vei å gå for å få gjennomslag for at det vi driver med er sosialt arbeid alt i sammen. Det er ikke den gamle Sosialtjenesten som har hevd på det som kalles for sosialt arbeid – og vi andre ikke. Altså, det er det å løse problemer rundt folk sine liv det handler om (Nav leder)

En del gir også uttrykk for at selv om man foreløpig ikke har lyktes i dette, har man kommet et stykke på vei gjennom sammenslåingen. Det daglige samarbeidet mellom ulike faggrupper og arbeidsområder på Nav-kontoret kan medføre en større forståelse av likeheter i arbeidsmåter/metodikk.

Men så har det vist seg at, altså, sosionomer har jo den utdanningen, helt klart, det skal vi, de har en utdanning som gjør dem spesiell, og som gjør at de har en del ting som vi som ikke har den utdanningen har. Men, det betyr ikke at vi jobber etter forskjellig metodikk, eller at vi ikke... Og det har vi oppdaget selv. At vi, når vi går i lag i samtaler, så har vi opplevd at vi blir positivt overrasket over hverandre, og glad for at vi jobber i lag. Altså den delen og oss, som jobber med jobb, fordi at det heng så nøye sammen, og fordi at praten, den uformelle læringen, og det du opplever når du faktisk sitter på firemannskontor, med to og tre kuratorer rundt deg, eller i hvert fall to fra ulike fagområder, får du ikke, det får du bare på den måten! (tidligere aetat)

Vi har også sett at arbeidsmetodikken i arbeidet med arbeidsavklaringspenger (stat) og kvalifiseringsprogrammet (kommune) er ganske likt (arbeidsevnevurdering/egenmelding, utforming og oppfølging av planer) og det samarbeides på tvers her. En sentral forskjell er sosialarbeidernes muligheter til tett oppfølging av brukere.

Oppsummering

Som vi har sett har det skjedd en re-spesialisering når det gjelder organisering av arbeidsoppgaver i Nav de siste par årene. Dette har medført at de ansatte nå i større grad enn tidligere oppfatter seg som spesialister på sine arbeidsområder. Det har også ført til et sterkere skille mellom den statlige og den kommunale (sosialfaglige) delen av Nav, selv om samarbeidet mellom de to som regel beskrives som godt. Selv om saksbehandlerrollen helt klart eksisterer i forhold til en rekke arbeidsoppgaver, oppfatter mange ansatte at veilederrollen har fått mer gjennomslag i løpet av denne tiden. Den ideale arbeids-/aktivitetsorienterte veilederrollen ligger nærmest den gamle aetatsrollen, men har også mange trekk felles med sosialarbeiderrollen. Det er et klart inntrykk fra intervjuene at også sosialarbeiderne har blitt mer «arbeidsrettet» i sin praksis. Respesialiseringen ser ut til å ha lagt en demper på den spenningen vi tidligere avdekket mellom en organisering av arbeidsoppgavene basert på generalistmodellen og sosialarbeidernes vurdering av verdsettingen av egen profesjonskompetanse. Det ser

også ut som om mange som kom fra trygd i større grad har funnet seg til rette med nye, men mer spesialiserte, oppgaver. Selv om vi ikke kan snakke om en sammensmelting av yrkesroller til en felles rolle, oppfatter mange at de er veiledere på ulike områder «... det er vel det at vi arbeider på hver våre områder her. Vi er jo veiledere for hver våre ting da.» (tidligere trygd).

Forholdet mellom arbeidsretting, brukerretting og effektivitet

Nav-refromens tre hovedmål

Som vi har sett er målet med Nav-reformen å oppnå tre overordnede mål;

- arbeidsretting, dvs flere i arbeid og aktivitet, færre på trygd og stønad
- brukerretting, dvs enklere for brukerne og bedre tjenester tilpasset deres behov
- effektivisering, dvs en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

For å nå disse målene har den nye Arbeids- og velferdsetaten frigjort ressurser fra forvaltningen til tjenesteyting og brukerkontakt. Ved å flytte oppgaver som ikke krever nærhet til brukerne ut av Nav-kontoret og over i spesialenheter, ville man frigjøre tid til å følge opp brukerne og dermed oppnå en mer effektiv bruk av etatens ressurser. Ressursbruken skulle orienteres mot arbeidsrettet tjenesteyting og mer individuelt tilpasset oppfølging. Som vi har vært inne på i tidligere, er dannelsen av en ny yrkesrolle i Nav viktig for å fremme de tre hovedmålene. Vi vil derfor med utgangspunkt i intervjumaterialet se nærmere på noen spenninger mellom de overordnede målene slik de kommer til uttrykk lokalt.

Arbeidsretting

Materialet viser, som vi har sett, at arbeidsrettingens posisjon som det sentrale målet i de ansattes forhold til brukerne, er styrket de siste årene. Fra flere ble det rapportert at dette også måtte ses i forhold til at det årlige mål- og disponeringsbrevet som operasjonaliserer målene for statlig side av Nav innenfor alle resultatområdene i etaten i sterk grad pålegger kontorene å fokusere på arbeid og aktivisering.

Ja. Det er skjerpet inn i forhold til at... Altså, kravet om aktivitet. Det blir i større og større grad et fokus på, et krav om at alle skal ha krav på aktivitet, og at den aksepten for å motta sosialhjelp uten noen som helst krav om aktivitet, den er mindre enn hva den var tidligere. Sånn at den rene sosialhjelpsmottakeren som ikke skal... Alle skal på en måte ha en oppfølging fra Nav kontoret. Hvor vidt vi klarer å gjennomføre det, og det er jo en annen sak, men det er i hvert fall intensjonen. (tidligere sosialetat)

Mens mange av de ansatte var positivt innstilt til den styrkede arbeidslinjen - de opplevde det bl.a. som befriende å velge ett fokus fremfor å skulle bli best på alle områder - var det andre som mente at arbeidsrettingen ble for sterkt vektlagt i Nav. Et hovedfokus på arbeid og aktivitet bidrar til at man glemmer andre viktige oppgaver, som trygdesaker og sosialt arbeid, og at man glemmer å betrakte brukerne som hele mennesker. Det er tross alt mange brukere som ikke klarer å knytte seg til dagens arbeidsmarked – brukerne er blitt stadig tyngre, mer komplekse og traumatiserte. Faren kan derfor være at de ansatte legger for stor vekt på arbeidsretting, slik at de svakeste sosialklientene blir nedprioritert, en bekymring som også kom til uttrykk i Pilotundersøkelsen fra de første Nav-kontorene (Alm Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007:44)

Det var jo det som var hovedintensjonen da, vet du, at dette med Nav skulle jo få flere tilbake i arbeid i form av at uføre skulle få muligheten til å komme tilbake, hvor det var potensial der ikke sant, og men... En glemte nok kanskje det at den største biten i Nav er jo trygdebiten. Så jeg vet ikke om den kanskje vart litt undervurdert, holdt jeg på å si. At det ble snakk om litt for mye arbeid og aktivitet for å få folk bort fra passive ytelser. Det er jo en veldig god intensjon det, men mye av det som foregår i Nav er jo mye trygdeoppgaver, altså. (tidligere aetat)

Andre ansatte var opptatt av det sosiale arbeidet som var i ferd med å forsvinne fra deres virksomhet ved kontoret. Hvorvidt sosialt arbeid utelukkende består i å få brukere over i arbeid, var et tema som stadig ble diskutert.

Brukermedvirkning og målkonflikter

Noen mål er helt uavhengige av hverandre mens andre er uforenelige og kan også konkurrere om de samme ressurser. Dermed vil det kunne oppstå målkonflikter som begrenser sannsynligheten for at et eller flere mål blir realisert, noe som innebærer at effektiviteten i organisasjonen blir redusert. Arbeidsrettingen hadde i en viss grad et uavhengig forhold til effektiviteten, mens forholdet til brukerrettingen kunne skape visse dilemmaer selv om målsettingene i prinsippet ikke er uforenelige. Brukerrettingen, derimot, syntes å ha et sterkt spenningsforhold til målet om effektivisering. Denne målkonflikten kom ofte til uttrykk i intervjuene fra de fire kontorene:

Nei, altså det er jo, det er jo det dilemmaet mellom at... Du skal kunne jobbe tett og individuelt, kvalifiseringsprogrammet fikk man jo for ett år, og med mulighet for å få det ett år forlenget. I det, tenker jo jeg, at det skal ligge et sånt langtidsperspektiv på jobbingen. Men så ble vi jo stresset en god del på måltall, sånn at vi måtte jo ha... Vi har jo hele tiden måttet jobbe både med tanke på det individuelle og det å bruke tid, samtidig som vi skal tenke på at vi skal få folk inn i programmet. (tidligere sosialetat)

Ifølge St.prp. nr 46(2004-2005: 10) innebærer brukermedvirkning

«Å sette brukerens behov i sentrum» ved at «organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til

medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting.»

Ifølge Nav-interim 2006, har både statsetatene og kommunene praktisert brukermedvirkning på ulike måter og hver for seg. Det er t.o.m. nedfelt i Sosialtjenesteloven at sosialtjenesten skal samarbeide med brukerne, noe som også står helt sentralt i kvalifiseringsprogrammet fra 2010. Med den nye Nav-reformen er brukermedvirkning i betydningen aktiv medvirkning og innflytelse i egen sak, noe som skal gjennomsyre hele Arbeids- og velferdsforvaltningen. Likevel fant vi at brukermedvirkning står i et spenningsforhold til hovedmålet om effektivitet, et funn som støttes av en Masteroppgave om brukermedvirkning i Nav, fra 2010 (Aanesland 2010: 24). Målsettingene synes langt på vei å være konkurrerende der realiseringen av det ene målet må vike for realiseringen av det andre.

Ja. Og det synes jeg har vært veldig dumt. Det må jeg si, jeg... Det som har vært det at du egentlig har hatt... På en måte, du har sett hva som burde gjøres, du har sett hva som har vært lurt og du har sett hva som har vært gjort, eller har vært effekt av tidligere, og så har du ikke mulighet til å få gjort noe med det, fordi at du på en måte drukner i de 200 syke menneskene, som på en måte står der på dørene hele tiden, og som ringer og ringer og ringer, og så har du egentlig... En av hovedprioriteringene våre, det er jo at vi skal kontakte brukerne våre innen 48 timer. Og når du har 200 syke brukere, og noen ikke er så frisk i det hele tatt, og at de ringer gjerne hver dag fordi de er så engstelige, sant? Så bruker du en stor del av dagen på å svare på «kontakt bruker», i stedet for å snu det hele på hodet og si: Ok, saksbehandle som remmer og tøyler kan holde.

Mens noen av de ansatte opplever en viss spenning mellom de to målene, er det andre som ikke er helt fortrolig med hva brukerretting går ut på. De forstår ikke spørsmål om brukerretting og svarer noe famlende på spørsmål om denne målsettingen:

Brukerretting, hva mener du? (tidligere aetat)

Ja, altså(..)... Ja, det er litt vanskelig, fordi at det er jo hele tiden inn med den saksbehandleren som... Fordi alle sitter jo inne på hvert sitt kontor med brukerne, det er sjelden vi har flere, trekantsamtaler liksom, for det er sjelden at vi har det... For det blir som regel saksbehandler og bruker...(..)... Men det er klart at det vi er jo bevisst på det, og vi snakker jo sammen om det, det ligger liksom i hånden føler jeg, sånn sett... Det er klart at det brukeren... Du får jo ikke til noe hvis ikke brukeren er med på det selv og... Vi tvinger jo ikke noen inn på noe tiltak. Nei, de er jo... De er jo hele veien med på det, og ikke minst i forhold til det egenrederingskjemaet, som... Og den arbeidsevnevurderingen den lager vi jo sammen... (tidligere aetat)

Brukerretting er m.a.o. ikke det hovedmålet som synes å ha fått størst oppmerksomhet på NAV-kontorene. Effektivitet og arbeidsretting synes åpenbart å være de mål som blir oppfattet som viktigere og mer presserende å nå.

Effektivitet

Målet om å øke effektiviteten, dvs redusere saksbehandlingstiden, har kanskje vært det vanskeligste målet å oppnå på samtlige kontorer. Lengre saksbehandlingstid var bl.a. en negativ konsekvens av generalistmodellen, så med en viss re-spesialisering har kontorene kommet nærmere målet om å få ned saksbehandlingstiden. Men nye saksområder peker i motsatt retning. Særlig blir det nye området Arbeidsavklaringspenger oppfattet å være svært tid- og arbeidskrevende. Det skal både foretas arbeidsavklaringsstest, og samtidig motivere brukere som både kan ha helseproblemer og slite med motivasjon for å gjennomføre det som trengs av tiltak/utdanning for å komme seg tilbake til jobb.

Ja, det er klart du når ikke alle. Du skal ha... Der skal du kjøre dialogmøter, og der skal du ha oppfølging en gang til i løpet av året, og så skal du minimum treffe dem en gang i året. Og så vet du at du når du begynner å treffe folk, så er det mer krevendes... Du må ha et par tre samtaler for å få dem litt avklart og på gli. (Tidligere trygd)

Arbeidsavklaring handler om en prosess som er uhyre viktig å bruke tid på, ifølge de ansatte. Oppfølgingspresset og arbeidsfokuset har gjort det mindre legitimt å bruke tid, og dermed risikerer man at brukere får et mindre tilpasset og treffsikkert opplegg. I tillegg kan det slå tilbake og gjøre systemet mindre effektivt på sikt, ved at brukere vender tilbake som søkere av uføretrygd.

Proessen med arbeidsavklaring, og oppfølging av arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere, blir evaluert etter bestemte resultatmål fastsatt av Nav sentralt. Aktivitetsplaner skal følge et tidsbestemt skjema, som for eksempel den tiden det skal ta å behandle en uføresak, hvor mange samtaler det skal foretas med bruker innenfor bestemte tidsintervaller etc. Det er større fokus på prosessen enn på faktiske resultater som hvor mange som faktisk kommer i jobb. Det er heller ikke fokus på fagutvikling hos ansatte eller hvor mange og hvilke typer kurs brukerne deltar i.

Leverer vi AAP fort nok innenfor fem uker? Hvor lang tid bruker vi på å få en uføresak ut av huset her og opp til Troms, altså det er jo det vi har resultatmål på. Det er jo ikke hvor mange kurs det er, og hva slags fagutvikling har det du har drevet og... Dokumenter hva du har kjørt av fagsamtaler, det er jo aldri etterspurt. Det har vært litt diskutert om hvem... Bør man sammenligne og rangere? Det er vel en ens enighet om at man bruker ikke tid på det, for da må man lage om hele systemet. Kommunen rangeres jo i det som heter G13 gruppen, sammenlignbare størrelser, 13 kommuner som har omtrent samme størrelse. (tidligere trygd)

Effektivitetskravene oppleves åpenbart som vanskelig å leve opp til, i tillegg til at kriteriene for vurdering av effektivitet oppleves som diskutabelt.

Oppsummering

Formålet med Nav-reformen er tredelt: arbeidsretting, brukerretting og effektivisering av saksbehandling. Jo høyere grad av måloppnåelse på alle tre dimensjoner, jo mer vellykket vil reformen være. Det viser seg imidlertid at de tre målsettingene både blir vektlagt i ulik grad, og at de delvis konkurrerer med hverandre. Målet om arbeidsretting

er det klart sterkeste målet som alle de ansatte på de utvalgte kontorene forholdt seg kontinuerlig til i sitt forhold til brukerne og i sin praksis. Brukerrettingen var ikke like sterkt tilstede i de ansattes praksis, dels pga de sterke effektivitetskravene som innebar en ganske detaljert registrering og kontroll av de virksomhetene som foregikk på kontorene, virksomheter som i tillegg var tildelt knappe tidsressurser. Ifølge Nav-interim 2006, er det imidlertid neppe mulig å lykkes med å få flere i aktivitet og arbeid dersom ikke brukerne medvirker. Men for at det skal kunne skje kreves det både ressurser i form av tid i tillegg til at de ansatte må ha kompetanse om samhandling og kommunikasjon. Dette innebærer at kunnskaper og ferdigheter på mange nivå og områder må innarbeides i den nye yrkesrollen som er i ferd med å utvikles innenfor Nav-systemet.

Avslutning

I undersøkelsen av yrkesroller har vi tatt utgangspunkt i et analytisk skille mellom *utøvelse* og *organisering* av arbeidsoppgaver. På *organisasjons*siden viste forrige intervjurunde at en del kontor tok utgangspunkt i en generalistmodell hvor idealet var å fjerne mest mulig kompetanseskillene som særlig hadde sin basis i de gamle etatene, og å etablere en praksis der alle i så stor grad som mulig arbeidet på tvers av ulike arbeidsområder. Dette skapte en del problemer både knyttet til effektivitet/produktivitet og til det som særlig sosialarbeidere/sosionomer og gamle trygdeansatte oppfattet som en nedvurdering av egen profesjons-/yrkeskompetanse. Selv om generalistmodellen ennå sto sterkt ved flere kontor, så vi en viss tendens til ny-spesialisering. Denne tendensen har blitt klart forsterket de to siste årene. De kontorene som gikk lengst i retning av å innføre en generalistmodell, har gitt opp dette og innført nye former for spesialisering. Selv om spesialisering ikke nødvendigvis betyr å gjenetablere et skille med utgangspunkt i de gamle etatene, ser vi også en tendens ved enkelte kontor til at dette kan skje. Særlig ser det ut til at skillet mellom stat og kommune er blitt klarere. Det er også helt klart at de fleste ansatte oppfatter ny-spesialiseringen i forhold til ulike kompetanseområder som grunnleggende positiv. Spesialiseringen har også medført at spenningene som knyttet seg til sosialarbeidernes oppfatninger om en nedvurdering av egen profesjonsutdannelse, har blitt langt mindre. På det kontoret som var klart mest spesialisert i forrige runde, har det vært et større fokus på samarbeid på tvers av særlig stat-kommune sidene på kontoret. Dette kan tyde på at kontorene beveger seg mot en form for middelvei når det gjelder spesialisering av kompetanseområder og samarbeid på tvers.

Når det gjelder *utøvelsen* av arbeidsoppgaver ser vi også en klar tendens til at veilederrollen har fått en mer fremtredende posisjon hos de ansatte. Veilederrollen ble av Nav-interim i hovedsak sett som en motsetning til den gamle saksbehandlerrollen (Helgøy, Kildal & Nilssen 2011). I veilederrollen forutsettes det at innholdet i tjenesteytingen i hovedsak skal baseres på brukernes individuelle behov slik disse defineres ut ifra et samspill med brukerne selv. 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. Selv om mange også påpeker at de har saksbehandlingsoppgaver, oppfatter de fleste at veilederrollen er den

mest sentrale i praksis. Vi kan snakke om en spesialisert veilederrolle i og med at den relaterer seg til de ulike spesialiserte arbeids- og kompetanseområdene.

To aspekter ved veilederrollen skal særlig fremheves – individualisering (skreddersøm) og arbeids-/aktivitetsretting. Individualisering og skreddersøm impliserer økt lokal skjønnsutøving. Mange som for eksempel arbeider med arbeidsavklaringspenger fremhever at denne ordningen har medført mindre byråkrati og større muligheter for den enkelte til å påvirke tjenesteytingen for eksempel gjennom utforming av aktivitetsplaner. Det største problemet her er at stor saksportefølge hindrer de ansatte å følge tett opp sine brukere. Større vektlegging av arbeidsretting synes også å ha medført at de ansatte har blitt mer orientert mot pliktelementet i tjenesteytingen, dvs at brukerne ikke bare kan motta «passive» ytelser i form av stønad, men har en plikt til å delta i ulike aktiviteter. Veilederrollens stilling ser ut til å ha styrket betydningen til den gamle aetats-kompetansen. Også mange tidligere trygdefunksjonærer, som jo i stor grad representerte saksbehandlerkompetansen, ser ut til å ha akseptert den nye mer individualiserte og arbeidsrettede yrkesrollen.

Oppsummert kan vi si at Nav-kontorenes forsøk på å skape et grunnlag for en felles yrkesrolle gjennom integrering av arbeidsoppgaver basert på generalistmodellen, i stor grad er oppgitt ved våre kontor. Utviklingen ser nå ut til å gå i retning av at en felles yrkesrolle heller søkes oppnådd gjennom en felles tilnærming i utøvelsen av arbeidsoppgaver, dvs en *spesialisert veilederrolle* hvor samordning ikke baseres på integrering, men på samarbeid på tvers av spesialiserte arbeidsområder med arbeidslinjen som fundament.

Når vi anvender begrepet «veilederrolle» er det viktig å fremheve at dette begrepet er knyttet til et ideal (som motsetning til saksbehandlerrollen) og de ansattes selvforståelse. Vi kan ikke ta for gitt at en ny veilederrolle i praksis vil være en implementering av de ideelle målsettingene som fremkommer i offentlige dokumenter. I praksis kan veilederrollen for eksempel også innbefatte handlinger knyttet til motivering, påvirkning, kontroll og disiplinering. Nedtoningen av den rettighetsorienterte saksbehandlerrollen innebærer også økt rom for skjønn i samhandlingen mellom brukere og ansatte; og denne interaksjonen er preget av asymmetriske maktrelasjoner. Dette kommer blant annet til uttrykk i aktivitetsplikten. Begrepet «veilederrolle» kan dermed bidra til en tilsøring av maktaspektet som også ligger i de ansattes yrkesroller. Poenget her er imidlertid at de ansattes vektlegging av veilederrollens betydning gjenspeiler en utvikling hvor særlig en individualisert og arbeidsrettet orientering i yrkesutøvelsen har blitt styrket.

I artikkelen «Ny yrkesrolle i en organisasjons i endring» (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011:47-48) fremsatte vi noen tentative betingelser for dannelsen av en felles yrkesrolle i Nav: Bevisst organisasjonsdesign, rom for prøving og feiling/omjusteringer underveis, bygging av felleskompetanse basert på eksisterende spisskompetanse, identitetsbygging og opparbeiding av kollektiv lagånd. Oppfølgingsundersøkelsen avdekker noen tendenser som kan føre i retning av å oppfylle en del av disse betingelsene. For det første har det skjedd en endring av organisasjonsstrukturen gjennom horisontal spesialisering med en viss innretning mot brukernes oppfølgingsbehov. For det andre har kontorene gjennom prøving og feiling utviklet organisasjonsmodeller som de ansatte er mer komfortable med enn før. For det tredje foregår det i noen grad et samarbeid på

tvers av arbeids-/kompetanseområder med særlig fokus på arbeidsretting. For det fjerde ser det ut til at ansatte fortsatt er lojale mot Nav-reformens hovedmål. Og for det femte vil vi tilføye at den arbeidsrettede veilederrollen ser ut til å ha fått et visst fotfeste blant de Nav-ansatte på tvers av gamle og nye skillelinjer ved våre kontor. Hvorvidt dette fører til en felles yrkesrolle eller til en fragmentering av yrkesroller langs gamle eller nye skillelinjer, gjenstår imidlertid å se. Selv om tendensene til ny-spesialisering og utvikling av en arbeidsrettet yrkesrolle synes klare i vår undersøkelse, er Nav fortsatt en organisasjon i endring.

Referanser

- Aftenposten (2009): Nav-sjef får ikke bestemme. Nav-sjef Tor Saglie kan ikke diktere hvordan Nav-kontorer skal bygges opp slik at de fungerer best mulig. 15.03.09.
- Alm Andreassen, T. & K. Fossestøl (red). (2011): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo:Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, T; I. Drange; T. Thune & Monkerud, L. C. (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. AFI-rapport 4*.
- Christensen, T. & P. Læg Reid (2010): *Reforming Norway's welfare administration*. Stockholm: Statskontoret.
- Christensen, T; P. Læg Reid; P. Roness & K. A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ervik, R., N. Kildal & E. Nilssen (2009): «Sosialpolitiske ideer i Norge og EU: Samsvar og påvirkning» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (2): 118–134.
- Gulick L. (1937): Notes on the Theory of organization. With Special reference to government I L. Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Helgøy, I; N Kildal & E Nilssen (2010): Mot en ny yrkesrolle i Nav? *Uni Rokkansenteret*, Notat nr. 1.
- Helgøy, I; N. Kildal & E Nilssen (2011): *Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring*. Nordiske Organisasjonsstudier årgang 13 nr. 3.
- Innst.O.Nr. 28 (2008-09): Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
- Kildal, N. & E. Nilssen (2011): Norwegian Welfare Reforms: Social Contracts and Activation Policies in Betzelt, S. & S. Bothfeld (eds) *Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship*. Palgrave Macmillan
- Nav-interim (2006): Brukermedvirkning i NAV
- Nilssen, E. og N. Kildal (2009): «New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against poverty and Social Exclusion». *Ethics and Social Welfare*, 3 (3): 303-321.
- Ot.prp.nr.4 (2008-2009): Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner).
- St.prp. nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Velferd (2009): Nav i krise. Fikk ikke nok til opplæring. Nr. 2.

Aanesland, E. M. (2010): *Brukermedvirkning i Nav*. Masteroppgave, Universitetet i Agder.