

HIF-Rapport

2008:7

NAV-reformen – Verdier på spill?

Om forholdet mellom rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV-kontor

Aud Kirsten Innjord og
Wenche M. Kjæmpenes



Høgskolen i Finnmark

	PUBLIKASJON: HiF-Rapport 2008:7 ISBN: 978-82-7938-145-7 ISSN: 0805-1062
Publikasjonens tittel: NAV-reformen – Verdier på spill? Om forholdet mellom rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV-kontor.	Antall sider: 52 Dato: 2. oktober 2008 Pris: kr 40,- ekskl. mva
Forfattere: Aud Kirsten Innjord og Wenche M. Kjæmpenes	Avdeling: Avdeling for nærings- og sosialfag
Godkjent av: 1.lektor Jan Erik Henriksen, Høgskolen i Finnmark 1.amanuensis Oddbjørn Stenberg, Høgskolen i Finnmark	
Oppdragsgiver:	Prosjekt:
Utdrag: Denne rapporten handler om NAV-reformens etablering i en lokal kontekst. Vi har i undersøkelsen sett nærmere på de ulike verdibaserte arbeidsorienteringene som de ansatte bringer med seg inn i NAV, og diskutere hvordan disse kan påvirkes av den nye organiseringen. Undersøkelsen er gjort før de tre etatene i Alta kommune er slått sammen til et NAV-kontor. De arbeidsorienteringene som er i NAV representerer grunnleggende verdier i velferdsstaten; "å ha et verdig liv", "å gi folk trygghet gjennom inntektssikring" og "å få folk i arbeid". Vi ser i rapporten nærmere på hvordan måten man organiserer arbeidet med det samlede samfunnsmandatet vil gi ulike type grensesnitt lokalt, og få betydning for vektingen mellom arbeidsorienteringene. Dermed settes også verdier på spill i en større sosialpolitisk sammenheng. Stikkord: NAV-reformen, lokale NAV-kontor, arbeidsorienteringer, verdier, organisasjonsgrep, grensesnitt, arbeidslinja, sosialpolitikk.	
Vi bestiller ____stk av publikasjonen: Navn: _____ Adresse/postnr: _____	

NAV-reformen – Verdier på spill?

Om forholdet mellom rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV- kontor

Forord

Først og fremst retter vi en stor takk til informantene våre som har brukt av sin dyrebare tid til å dele erfaringer og refleksjoner med oss. Vi vil også takke Kirsti Håkonsen, leder i NAV Alta arbeid og NAV Alta trygd og Turid Pedersen, leder for sosialtjenesten i Alta. De har generøst åpnet dørene til de respektive etatene slik at det ble mulig å delta på møter og å intervju ansatte. Videre vil vi takke fylkesleddet i NAV, ved fylkesdirektør Runar Hartvigsen, og Alta kommune, ved rådmann Bjørn Atle Hansen, som var positive til prosjektideen da denne ble tatt opp med dem i 2005/2006.

Vi ønsker med denne rapporten å bidra med innspill i prosessen mot lokale NAV- kontor. Selv om det er Alta kommune som er vårt empiriske utgangspunkt, mener vi at de tematikkene som berøres er av generell interesse for flere lokalkontor og for andre deler av NAV-systemet.

Til slutt takker vi vår arbeidsgiver, Høgskolen i Finnmark, som ga oss vikarstipend våren 2007. Uten dette hadde det ikke vært mulig å gjennomføre prosjektet. Oddbjørn Stenberg og Jan Erik Henriksen har lest manuskriptet og gitt verdifulle kommentarer.

Og helt til sist – takker vi hverandre for samarbeidet i dette prosjektet. De etatene vi har gått inn i er komplekse organisasjoner. Det har derfor vært både spennende og fruktbart å ha med seg et dobbelt blikk i arbeidet.

Alta 02.10.08

Wenche M. Kjæmpenes
Cand.Polit./statsvitenskap
Høgskolelektor ved studieområdet
for sosialarbeiderutdanninger

Aud Kirsten Innjord
Cand.Polit./sosialantropologi
Høgskolelektor ved studieområdet
for sosialarbeiderutdanninger

Sammendrag

I rapporten retter vi søkelyset mot det lokale NAV-kontoret. Det er i dette kontoret brukerne skal møte en samordnet velferdstjeneste med ansatte som er tilstede, tydelige og løsningsdyktige. Fra 2010 skal det være NAV-kontor i alle landets kommuner. Her skal tjenestene fra tidligere A-etat og trygdekontor samordnes med kommunale sosiale tjenester.

Kommunene skal gå inn med minimum økonomisk sosialhjelp, men de kan gå inn med alle tjenestene som følger av sosialtjenesteloven og eventuelt med andre kommunale tjenester. Tjenesteinnholdet i det lokale NAV-kontoret vil derfor variere mellom kommunene.

NAV sin uttalte visjon er ” Vi gir mennesker muligheter”. Målet er å gi helhetlig og brukerrettet hjelp slik at flere kommer i arbeid og aktivitet, og færre på passive ytelser. Dette målet skal virkeliggjøres gjennom organisatoriske grep, kompetansetiltak og kulturbygging.

Våren 2007 gjorde vi en undersøkelse i Alta der vi intervjuet ansatte i NAV Alta arbeid, NAV Alta trygd og sosialtjenesten i Alta kommune. I intervjuene tok vi utgangspunkt i arbeidsoppgavene den enkelte hadde. Gjennom beskrivelsene fikk vi et nyansert bilde av hvordan samfunnsmandatet som lå til grunn for arbeidet, ble fortolket i forhold til konkrete arbeidsoppgaver. Med samfunnsmandat mener vi lovgrunnlaget som regulerer arbeidet i de ulike etatene.

Med ståsted i et organisasjons- og kulturanalytisk perspektiv har vi hatt fokus på hvordan ansatte gjennom det konkrete arbeidet konstruerer kulturell mening i organisasjonen.

Kulturbyggingen i NAV kan derfor ikke skilles fra produksjonen av tjenester.

På bakgrunn av de funnene vi gjorde, kategoriserte vi de ansatte innenfor ulike arbeidsorienteringer; som rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorienterte. For å fange kompleksiteten i oppgavene måtte vi anvende både doble, triple og mer rendyrkede kategorier.

De ulike arbeidsorienteringene som de ansatte bringer med seg inn i NAV er utgangspunktet for en avsluttende diskusjon om hvordan organisatoriske grep kan påvirke arbeidsorienteringene i det lokale kontoret. Vi ser først på statens grensedragning mellom fag og

økonomi gjennom opprettelse av egne spesialavdelinger for forvaltning. Vi problematiserer at kunnskapen om økonomiforvaltning med dette grepet trekkes bort fra det lokale kontoret, og påpeker at det kan innebære en svekkelse av rettighetsorienteringen i det lokale NAV-kontoret. Dermed kan det også ha konsekvenser for i hvilken grad brukerne får ivare tatt sine rettigheter i velferdsforvaltningen.

Til tross for de organisatoriske grep staten har gjort, er det likevel et lokalt handlingsrom. Om det velges et bistandsorientert kontor med et variert tjenestetilbud, eller et forvaltningsorientert kontor med fokus på inntektssikring, vil dette ha betydning for om ansatte organiseres etter en spesialist- eller generalistmodell. Vi diskuterer hvordan slike lokale valg vil få betydning for arbeidsorienteringene og vektingen mellom disse i det lokale kontoret.

Til slutt løfter vi blikket og peker på at arbeidsorienteringene i de lokale NAV-kontorene representerer verdier som kan få betydning for sosialpolitikkenes innhold.

Innholdsfortegnelse

Forord	
Innhold	
Sammendrag	
1. Innledning.....	6
1.1 Problemstillinger.....	8
1.2 Rapportens struktur.....	9
2. En organisasjons- og kulturanalytisk tilnærming.....	10
2.1 Organisasjoner som symbolsk konstruerte verdener	10
2.2 Organisering og arbeidsdeling.	12
3. Metode og datagrunnlag.....	16
3.1 Datainnsamling.....	16
3.2 Dataanalysen og presentasjon av funn.....	18
4. Hvilke arbeidsorienteringer bringer de ansatte med seg inn i det lokale NAV- kontoret?	20
4.1 Behandlings- og rettighetsorientering.....	22
4.2 Rettighets- og behandlingsorientering.....	26
4.3 En sammensatt arbeidsorientering	30
5. Oppsummering og diskusjon	40
5.1 Grensesnittet mellom fag og økonomi – en rendyrket rettighetsorientering.....	41
5.2 Generalist eller spesialist – konsekvenser for arbeidsorienteringer i det lokale kontoret.....	45
5.3 Verdier på spill?	47
Litteratur.....	49

1. INNLEDNING

Denne rapporten handler om NAV- reformens etablering i en lokal kontekst. NAV- reformen er den største velferdspolitiske reformen i Norge etter 2. verdenskrig. For første gang i norsk sammenheng skal statlig og kommunalt forvaltningsnivå fungere sammen i en og samme virksomhet. Formålet med reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på passive ytelser. Dette skal skje gjennom en forvaltning som både er formåls effektiv og kostnadseffektiv, helhetlig og tilpasset brukernes behov. I lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 2006 heter det i § 1 at formålet med loven er ” å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet”.

Den overordnede visjonen for virksomheten er: ”Vi gir mennesker muligheter”. Måten dette skal skje på i møtet med den enkelte bruker, er formulert i tre sentrale verdier for hvordan ansatte skal gjøre jobben i den nye etaten. De skal være tilstede, tydelige og løsningsdyktige. For å kunne virkeliggjøre visjonen fokuserer NAV på organisatoriske grep, kompetansetiltak og kulturbygging. Ett av de viktigste organisatoriske grepene er utskilling av den statlige økonomiforvaltningen i egne spesialenheter, som skal sikre effektivitet og likebehandling i forvaltningen.

Det lokale NAV- kontoret er ment å være arena for mottak av brukere, avklaring av behov og oppfølgingsarbeid, herunder forvaltning av økonomisk sosialhjelp. Kontoret skal fysisk organiseres i åpne kontorlandskap, med egne samtalerom. I oppfølgingsarbeidet inngår råd, veiledning og skjønnsbaserte vurderinger. Veilederrollen blir den sentrale rollen både i mottak og oppfølging. Sammen med lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivspartnere skal det lokale kontoret tilpasse førstelinjetjenesten til lokale forhold, behov og utfordringer. Organiseringen, og til en viss grad innholdet, av den nye velferdsforvaltningen, kan dermed bli ulik fra kommune til kommune. Innenfor de statlig gitte rammene har den nye statsetaten og den kommunale sosialtjenesten en viss handlefrihet til selv å finne fram til konkrete løsninger. For hvert lokalkontor skal det forhandles fram en samarbeidsavtale.

Samtidig må NAV-reformen, som uttrykk for en nasjonal sosialpolitikk, ses i en global kontekst. Den globaliserte verden legger føringer for hvordan hvert enkelt land søker å møte velferdsstatens utfordringer. I en rekke europeiske land gjennomføres det nå reformer for å møte utfordringer, som også Norge står overfor. Antall personer på sykdomsrelaterte ytelser har økt betydelig over tid, samtidig som en større andel av befolkningen blir eldre. Målsettingen for reformene som blir iverksatt er å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder for å kunne redusere presset på de offentlige utgiftene.

NAV reformen kan slik sett oppfattes som en del av New Public Management (NPM). NPM er en fellesbetegnelse på en rekke reformer som er blitt gjennomført i offentlig sektor, særlig i vestlige land, siden begynnelsen av 1980- tallet. NPM fokuserer i sin styringsmåte på resultat. Denne styringsmåten gir færre regler for hvordan man gjennomfører arbeidsoppgavene og i stedet har en flere og klarere mål som man jobber mot. Målet med reformer forbundet med NPM er å redusere offentlige utgifter, øke effektiviteten innenfor offentlig virksomhet og å forbedre kvaliteten på offentlige tjenester. For å kunne nå de overordna målsettingene legger en vekt på service og resultat og mindre vekt på selve arbeidsprosessen og kontroll av denne (Stamsø, 2005:58-60).

Både globale føringer i sosialpolitikken, nasjonal statlig politikk og den lokale konteksten for tjenesteyting er altså betydningsfulle for utformingen av velferdsforvaltningen.

Aetat og trygdeetat ble fra juli 2006 slått sammen til en statlig etat, NAV- arbeid og NAV-trygd. Innen 2010 skal den nye statlige etaten samordnes med sosialtjenesten i alle landets kommuner, i lokale arbeids- og velferdskontorer. Tre ulike etater, med ulike samfunnsmandat slås sammen. De lokale NAV lederne får ansvar både overfor sentrale og lokale myndigheter, der sosialtjenesten i NAV fremdeles er et kommunalt ansvar. Sentrale og lokale myndigheter i hver kommune forhandler fram en samarbeidsavtale der det framgår hvilke kommunale tjenester som tas inn. Tjenesteinnholdet i det lokale NAV-kontor vil variere fra kommune til kommune. Minimumskravet fra sentrale myndigheter er at økonomisk sosialhjelp skal inngå.

I Alta kommune, som er det empiriske utgangspunktet for vårt prosjekt, skjer sammenslåingen i NAV-kontor første halvår 2009. Våren 2008 ble det statlig ansatt leder for det nye kontoret. Gjennom prosjektorganisering skal lederen høsten 2008 ha ansvar for å forberede sammenslåingen, herunder innplasseringen av de ansatte i den kommunale

sosialtjenesten. Det er bestemt at hele sosialtjenesten skal inngå i NAV-kontoret, inkludert rus – og flyktningetjenesten.

1.1. Problemstillinger

For å få kunnskap om prosessen fram mot etableringen av et lokalt NAV- kontor, gjorde vi en undersøkelse i Alta kommune våren 2007. Gjennom datainnsamlingen, særlig gjennom intervjuene med ansatte i de ulike etatene, ble vi oppmerksomme på de ansattes ulike arbeidsorienteringer.

Selv om organiseringen og arbeidsmåtene blir nye i NAV, er samfunnsmandatet fortsatt sammensatt, og i hovdetrekk det samme som før. Lovene de ansatte arbeider ut fra regulerer innholdet i samfunnsmandatet, og representerer ulike verdiorienteringer og arbeidsoppgaver. Dette betegner Fossetøl og Klemsdal (2006) som forskjellige *arbeidsorienteringer*. De setter arbeidsorienteringene i sammenheng med grunnleggende ulike måter å forstå arbeidslinja i sosialpolitikken på.

På den ene siden handler arbeidslinja om offentlig utgiftsbegrensning, incentivtenkning, effektivisering og målretting mot arbeidsgiverens behov for arbeidskraft. På den andre siden handler arbeidslinja om rettigheter, behovsprøving, livsløpsperspektiv og et inkluderende arbeidsliv (op.cit.: 2006: 29). Forfatterne mener at de ulike etatene i praksis har stått for ulike versjoner av arbeidslinja, og kategoriserer tre arbeidsorienteringer:

- Den rettighetsorienterte
- Den behandlingsorienterte
- Den arbeidsformidlingsorienterte

For den videre anvendelsen av kategoriene, presiserer vi her kort hvordan vi forstår de ulike orienteringene.

Rettighetsorienteringen er basert på at brukerne som borgere har individuelle rettigheter til bestemte ytelser fra velferdsstaten. Disse rettighetene bygger på bestemte inngangskriterier, og oppgaven til de ansatte er å prøve om vilkårene for ytelsene er tilstede.

Behandlingsorienteringen er knyttet til brukernes behov for langsiktig oppfølging, og er basert på individuell behovsprøving i skjønnsutøvelsen og individuelt tilpassede tjenester.

Arbeidsformidlingsorienteringen er basert på formidling av henholdsvis arbeid og arbeidskraft i relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsmarkedet.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i de ulike arbeidsorienteringene de ansatte bringer med seg inn i NAV, og diskutere hvordan disse kan påvirkes av den nye organiseringen. Ut fra dette har vi formulert følgende problemstilling:

Hvilke arbeidsorienteringer bringer de ansatte med seg inn i det lokale NAV-kontoret?

Hvordan kan nye former for organisering påvirke arbeidsorienteringene?

Med nye former for organisering tenker vi særlig på statens organisatoriske grensdragning mellom fag og økonomi, og på arbeidsdeling og valget mellom en generalist- og spesialistroller i det lokale NAV-kontoret.

1.2. Rapportens struktur

I kapittel 2 redegjør vi for den organisasjons- og kulturanalytiske tilnærmingen vi har lagt til grunn i undersøkelsen. Med utgangspunkt i denne tilnærmingen skisserer vi en modell for hvordan innholdet i NAV-kontoret henger sammen med konkrete arbeidsoppgaver, organisering og visjon og politikk. I kapittel 3 redegjør vi for valg av metode, og beskriver prosessen med innhenting og bearbeiding av data. Med bakgrunn i intervjuene med ansatte i de ulike etatene, plasserer vi dem i kapittel 4 i forskjellige arbeidsorienteringer. I kapittel 5 oppsummerer vi funnene og diskuterer hvilke konsekvenser nye former for organisering kan få for arbeidsorienteringene i den nye velferdsetaten. Vi peker til slutt på hvordan disse orienteringene representerer verdier som kan få betydning for sosialpolitikken innhold.

2. EN ORGANISASJONS- OG KULTURANALYTISK TILNÆRMING

For analysen av data legger vi til grunn et organisasjons- og kulturanalytisk perspektiv. Denne analytiske posisjonen har vært et implisitt utgangspunkt i prosjektet, og er blitt tydeliggjort i forskningsprosessen. Dette har bakgrunn i de faglige ståstedene vi som forskere representerer, som henholdsvis sosialantropolog og statsviter. Organisasjoner er ikke bare målrasjonelle, men i høyeste grad symbolsk konstruerte verdener (Vike 2007). Det doble blikket har også påvirket fokus i datainnsamlingen og analysen.

2.1. Organisasjoner som symbolsk konstruerte verdener

I håndbok for etablering av NAV– kontor er det å bygge en felles kultur et viktig virkemiddel i NAV- prosessen. Kapittel 7 i håndboka omhandler kultur- og kompetanseutvikling som en aktivitet som er ment å gi medarbeiderne en basiskompetanse:

”Med basiskompetanse forstås den faglige og kulturelle plattform som er felles for alle NAV- medarbeidere uansett rolle og arbeidsområde. Arbeidet med kultur- og kompetanseutvikling er avhengig av arbeidet med målsettinger for NAV- kontoret og at medarbeiderne er innplassert i roller og fullmakter” (Håndbok for etablering av NAV – kontor, 2008: 30).

Det understrekes at kulturbygging skal skje på tvers av faggrensene under hele prosessen, men den blir likevel klart skilt fra opplæringsaktiviteter:

”Kulturbygging og opplæring er to adskilte aktiviteter. I noen tilfeller kan opplæring også være kulturbygging men medarbeidere deltar ikke i opplæringsaktiviteter dersom målet kun er å bygge kultur. For at medarbeiderne skal ha best mulig utbytte av opplæringstiltak, bør de fleste kulturaktiviteter gjennomføres uavhengig av opplæringstiltak” (Op.cit.: 30).

Kulturbygging blir betegnet som en delaktivitet:

”Delaktiviteten skal sikre at det skapes en felles kultur som bygger på en levende verdiplattform med tydelig visjon, verdier og løfter for arbeidet i NAV-kontoret for alle medarbeidere” (Op.cit.: 30).

Fossestøl og Klemsdal (2006) problematiserer i artikkelen *Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret?* selve kulturforståelsen i NAV, slik den kommer til uttrykk over. De hevder at det ikke er tilstrekkelig med den forståelsen som syntes å være utgangspunktet for NAV-interim, nemlig at kultur er en delt forståelse av ”måten vi gjør det på hos oss”. I artikkelen peker forfatterne på at svaret på kulturbygging ikke er visjoner alene. Slike visjoner

endrer ikke i seg selv på etablerte måter å forstå oppgavene på. Folk arbeider i henhold til ulike mandat- og med bakgrunn i ulik kompetanse (Op.cit.: 29).

Vi legger her til grunn at kultur forstått som symbolske konstruksjoner og meningsdannende prosesser i organisasjonen vanskelig kan skilles fra det praktiske arbeidet som utføres. Folk skaper mening gjennom deltakelse i forhold til aktiviteter og samhandling. De organisatoriske grepene som nå gjøres med tanke på å få en mer effektiv produksjon av velferdstjenester vil, ut fra en slik analytisk posisjon, være med på å bygge kulturen lokalt.

For å forstå hva som driver slike meningsdannende prosesser, knytter vi det teoretisk til forståelsen av organisasjonen som et felt kjennetegnet av en hierarkisk struktur mellom deltakere og mellom kunnskapsformer (Kjæmpenes 1992). Feltet kjennetegnes både av delte verdier og av kampen om disse verdiene (Bjørnhaug 2002). Dette aktiverer det som kan betegnes som feltet sin spesifikke kulturelle kapital (Bourdieu 1994). De som har posisjoner i feltet vil være med på å definere hva som er passende, hva som er feltets kulturelle kapital. Ut fra den kulturforståelsen vi har presentert, gir det lite mening å skille mellom ”det kulturelle feltet” og ”produksjonsfeltet’ i NAV.

Vike (2007: 220) hevder at språk og kunnskap er særlig interessante tema som inntak til forståelse av underliggende prosesser i organisasjonen. For å gjøre verden forståelig tar vi i bruk mer og mindre kollektive kategorier. I NAV- prosessen kommer dette til uttrykk både gjennom organisatoriske grep, men også gjennom visjoner og retorikken i prosessen. Klare roller og grensesnitt, en effektiv, helhetlig og brukerrettet velferdsforvaltning, der de ansatte er tilstede, tydelige og løsningsdyktige, er eksempler på kollektive kategorier som symbolsk uttrykker kulturell kapital innenfor NAV.

Men organisasjoner er komplekse verdener som ofte har motsetningsfylte ambisjoner, og der de kollektive kategoriene fortolkes ut fra de sammenhengene folk inngår i. Dette betinger en kontinuerlig oversettelsesprosess for dem som deltar i organisasjonens liv på et eller annet vis (Vike 2007:191). Marianne Gullestad (1989) anvender det analytiske begrepet kulturelle kategorier for å avdekke mer underforstått meningsinnhold i kollektive kategorier. En kulturell kategori kan bestå av flere begreper som inngår i et knippe av nærliggende betydninger. Selv har hun vist hvordan begrepet ”fred og ro” synes å være vanlig i det norske hverdagspråket. Det fungerer som en slags kulturell kapital i den norske selvforståelsen.

Samtidig viser det seg at denne kollektive kategorien blir gitt svært ulike, og til dels motstridende, betydninger i forskjellige sammenhenger. Fra sitt feltarbeid i en bydel i Bergen viser Gullestad at "fred og ro" kan bety så forskjellige ting som "å dra på hytta" og "å ta en tur på byen".

I vår sammenheng viste det seg at NAV sine felles mål, blant annet formulert gjennom visjonen "Vi gir mennesker muligheter", hadde ulik betydning for de ansatte i de tre etatene. Dette kom fram gjennom informantenes beskrivelser og refleksjoner over egne arbeidsoppgaver. Vi har i kapittel 4 kategorisert disse funnene som bestemte verdibaserte arbeidsorienteringer, og diskuterer i kapittel 5 hvordan disse orienteringene kan påvirkes av den organisatoriske arbeidsdelingen som nå skjer i NAV.

2.2. Organisering og arbeidsdeling

Vike (2007:212) mener at studier av formelle organisasjoner er særlig egnet til å kaste lys over sammenhengene mellom former for organisering av sosialt liv i lokale verdener og globale prosesser. Han sier at dette gir en god mulighet til å "studere virkelig store sammenhenger i det små".

NAV- reformen er et politisk styrt forsøk på å møte økende behov for statlig velferdsassistanse blant annet når det gjelder sykdomsrelaterte ytelser og at eldre utgjør en økende andel av befolkningen. Reformen innebærer en strategisk endring av en velferdsforvaltning bestående av A-etat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten eller deler av den. En slik endring finner en ikke sidestykke til i norsk velferdshistorie. Strategiske endring i organisasjoner skjer når organisasjonen må gjennom en omfattende endringer på forholdsvis kort tid (Jacobsen og Thorsvik 1997:295).

Selve NAV- reformen handler om å endre prinsippene for koordinering i den norske velferdsstaten (Christensen, Fimreite og Lægreid, 2007). En spesialisering som følger geografiske inndelinger vil oppmuntre til en politikk som ivaretar territorielle utfordringer. En politikk som fokuserer på spesialisering i forhold til formålstjenelighet vil ha en tendens til å svekke kommunale relasjoner til fordel for en nasjonal standardisering (Fimreite og Lægreid, 2008.) I prosessen fram mot et samordnet NAV- kontor er det nettopp denne motsetningen, mellom nasjonal standardisering og lokal tilpasning, som må finne sin praktiske løsning. Det valg som gjøres i forhold til arbeidsdelingen i det lokale NAV- kontoret utfordrer også

forholdet mellom stat og kommuner. I en større sammenheng er dette en kamp om innholdet og ansvaret for sosialpolitikken.

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, er et sentralt politisk dokument som er retningsgivende for reformen både i forhold til målsetting og organisatoriske valg. De lokale NAV- kontorene må dermed gjøre valg i forhold til hvordan de skal organisere seg for å nå reformens målsetting om en helhetlig og brukerrettet forvaltning. Vike m/fl (2002) mener at moderne organisasjoner har minst et vesentlig fellesskap, de har grenser. De kan gjøre et skille mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor. De som er utenfor mottar tjenester fra dem som er innenfra, og tjenestene reguleres ved hjelp av tilgangsbegrensinger. Reguleringen foregår ofte ved at det benyttes en prisfastsetting av tjenesten. Velferdsstaten derimot har knapt noen entydig måte å si hvem som er utenfor og hvem som skal ekskluderes fordi de ikke har betalingsevne. Produktet til velferdsstaten er et universell gode uten klare grenser. Dermed kan en si at velferdsstatens ytelsesnivå er uten grenser. Det er velferdsstatens utøvende ledd, førstelinjetjenesten, som får i oppgave å gjennomføre den universelle velferdsambisjonen om at en skal yte velferdsassistanse til alle uavhengig av inntekt, status og bosted (Vike m/fl. 2002:11-12). Når i praksis blir vanskelig å realisere denne ambisjonen, er det den enkelte ansatte i møte med brukere, klienter og pasienter som må sette grenser. Det er flest kvinner som jobber i førstelinje, og dermed er det kvinner som har ansvaret for grensesettingen for den universelle velferdsambisjonen (Vike m/fl.2002:227).

Alm Andreassen (2008)¹ har med utgangspunkt i case studier av utvalgte lokale NAV- kontor begrepsfestet noen organisatoriske valg som holder på å avtegne seg i etableringsprosessen. Denne undersøkelsen viser at flere NAV- kontor opplever at det er noen standarder for organisatoriske løsninger som er mer riktige enn andre, blant annet at det skal være en organisatorisk deling mellom mottak og oppfølging. I tillegg vil det også få betydning for organiseringen hvilke tjenester og tiltak som blir liggende i NAV-kontoret og hvilke oppgaver sentrale myndigheter trekker ut av kontoret (Alm Andreassen, 2008).

¹ AFI-notat 10/2008 *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor* av Tone Alm Andreassen er et arbeidsnotat, som er et ledd i den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) samarbeider med Forskningsstiftelsen Fafo og Høgskolen i Vestfold om gjennomføringen av en av sju moduler (delprosjekter) i evalueringen av NAV-reformen i regi av Norsk Forskningsråd.

I mars 2007 ble de økonomiske forvaltningsoppgavene trukket ut fra de lokale NAV-kontorene til spesialenheter for forvaltning. Det ble med dette dratt et grensesnitt mellom skjønnsutøvelse og oppfølging i de lokale NAV-kontorene og økonomisk forvaltning i egne spesialenheter. Oppgavene til forvaltningsenhetene er å ta seg av forvaltningsoppgaver som ikke krever nærhet til bruker (NAV samtalepakke 2007).

Ifølge Alm Andreassen (2008) utkrystalliserer det seg to ytterpunkt i forhold til organiseringsvalg som etablerte NAV - kontor har gjort;

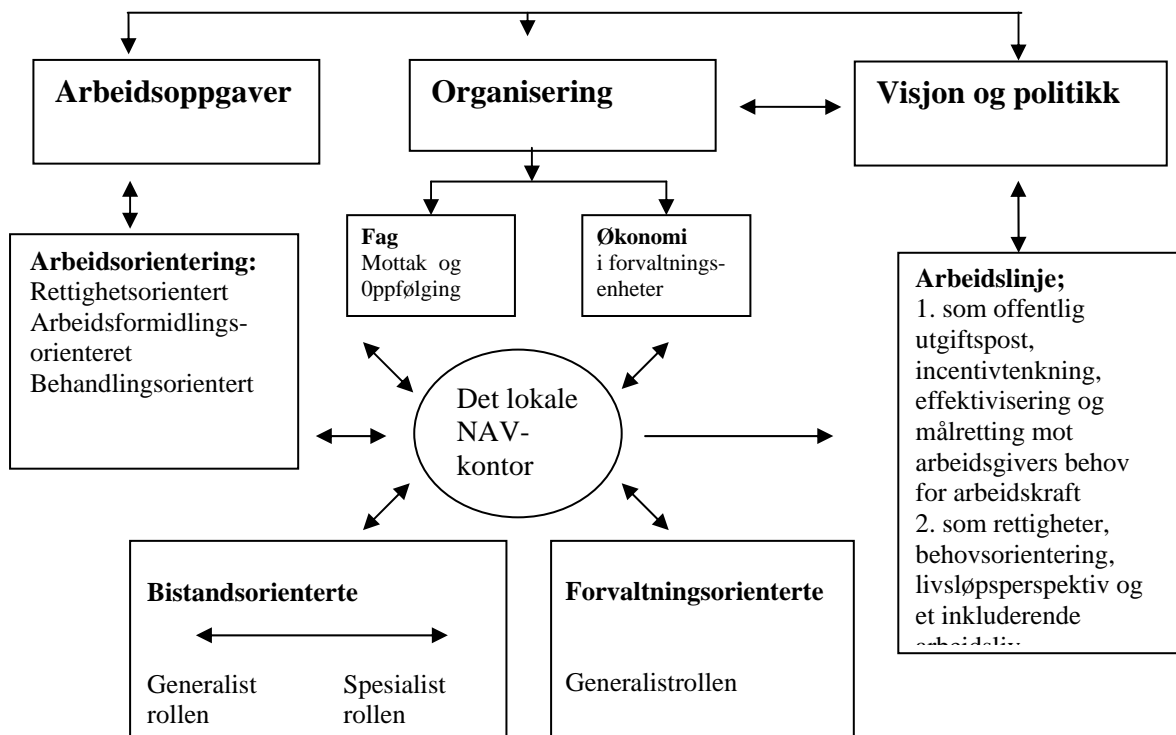
- et bistandsorientert NAV-kontor
- et forvatningsorientert NAV-kontor.

I det bistandsorienterte NAV- kontoret er mottak en avklaringsenhet. En mer omfattende oppfølging skjer i egne oppfølgingsavdelinger. Disse avdelingene bruker en omfattende oppfølgingsmetodikk som vil kunne bli den nye fagligheten i NAV. Arbeidsdeling og anvendelse av medarbeidernes ulike former for fagkompetanse kan plasseres på en linje med en tverrfaglig samarbeidsmodell og en radikal generalistmodell som ytterpunkter. I den tverrfaglige samarbeidsmodellen vektlegges spesialistkompetansen, det vil si at fagene er opprettholdt og at det er større mulighet for å integrere flere fag- og løsningsforståelser i oppgaveløsningen. I den radikale generalistmodellen skal alle kunne jobbe med alle typer saker og alle typer brukere fra alle de tre tidligere etatene. Dersom et NAV- kontor skal ivareta et bredt spekter av oppgaver, for eksempel at en velger å ta inn hele den kommunale sosialtjenesten, kan en forvente at en tverrfaglig samarbeidsmodell er hensiktsmessig (Alm Andreassen 2008). Modellene som Alm Andreassen (2008) kaller den radikale generalistmodell og den tverrfaglige samarbeidsmodell samsvarer med generalist og spesialistrollen som er mye diskutert i velferdssektoren. Høy status er ofte koblet til spesialistrollen. NAV- reformens ønske om oppgaveomfordeling på tvers av etatsgrenser kan få betydning for i hvilket omfang en velger generalist- eller spesialistrollen for sine ansatte.

I det forvaltningsorienterte NAV-kontoret skal avklaringer gjøres, mens omfattende oppfølging flyttes ut. Medarbeidere i det forvaltningsorienterte NAV- kontoret blir generalister som er veiledere, veivisere og forvaltere. De vil med andre ord få et sterkt innslag av kontrollfunksjoner. I tillegg til å avklare, skal de utvikle og følge opphandlingsplaner. Brukere med langsiktige behov blir henvist videre til andre (Alm Andreassen, 2008).

Vi har laget følgende analysemodell for å kunne se nærmere på de prosessene som påvirker det lokale NAV kontoret i sin utforming og innhold:

Modell: Det lokale NAV kontor – innhold og organisering.



I kapittel fire plasserer vi informantene i forhold til de ulike verdibaserte arbeidsorienteringene. I kapittel fem diskuterer vi mulige sammenhenger mellom organisatoriske valg og arbeidsorienteringer i det lokale kontoret.

3. METODE OG DATAGRUNNLAG

Vi har gått inn i et felt som er nytt, og under stadig endring. Dette har ført til en problemstilling av eksplorativ karakter, der vi fant det hensiktsmessig å gjøre en kvalitativ studie. En slik metodisk tilnærming søker å forstå sammenhenger mellom fenomener snarere enn å forklare dem. Vi har i hovedsak samlet inn data gjennom semistrukturerte dybdeintervju. I tillegg har vi deltatt på møter i etatene, samt hentet materiale fra offentlige dokumenter og media.

3.1 Datainnsamlingen

Finnmark, som er det geografiske utgangspunktet for vår forskning, er landets største fylke i utstrekning, men har det laveste innbyggertallet². Vårt empiriske utgangspunkt er Alta kommune som vi etablerte første kontakt med høsten 2005. I kraft av å være fylkets mest folkerike kommune, med rundt 18 000 innbyggere, representerer Alta variasjon og mangfold med tanke på ansatte, problemstillinger og erfaringer. Å velge Alta gjorde i tillegg prosjektet mer praktisk gjennomførbart for oss.

Høsten 2006 skrev vi brev til respektive ledere for NAV Alta arbeid, NAV Alta trygd og Alta kommune, samt til fylkesmannen og fylkesdirektøren for NAV Finnmark med forespørsel om tillatelse til å drive forskningsarbeidet. I januar 2007 søkte vi og fikk godkjenning fra NSD³ til innhenting og oppbevaring av data, og våren 2007 gjennomførte Innjord datainnsamlingen.

I februar 2007 ble det avviklet informasjonsmøter med alle ansatte i NAV Alta arbeid, i NAV Alta trygd og i Alta kommune, sosialtjenesten. Til møtet var det utarbeidet en kort skriftlig informasjon. I perioden februar til april deltok Innjord på 8 møter. Dette var møter med NAV Finnmark, med NAV sentralt sitt verneombud, og interne møter mellom ansatte og ledelsen i NAV Alta arbeid, NAV Alta trygd og i sosialtjenesten. Notater fra disse møtene ble loggført.

I april og mai 2007 ble dybdeintervjuene gjennomført. Utgangspunktet vårt var å få dekket de ulike virksomhetsområdene innenfor etatene. På grunn av det strategiske utvalget, brukte vi ledelsen i etatene for å få tak i relevante informanter med et spesielt ansvar for, eller erfaring fra, sentrale arbeidsområder. Selv om ikke alle aktuelle arbeidsområder er representert, har vi

² 72.399 pr. 1. januar 2008 (Finnmarksstatistikken: www.fifo.no/finnstat/befolkning/befolkningsendring.htm).

³ Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste

gjennom intervjuene med 9 ansatte dekket sentrale områder i de ulike etatene. I sosialtjenesten intervjuet vi tre ansatte som hadde arbeidsoppgaver knyttet til mottak, generell saksbehandling av økonomisk sosialhjelp og oppfølgingsarbeid i henhold til sosialtjenesteloven. I NAV Alta trygd intervjuet vi to personer som hadde arbeidsoppgaver knyttet til yrkesavdelingen og familieavdelingen. I NAV Alta arbeid intervjuet vi fire ansatte som hadde arbeidsoppgaver knyttet til inntektssikring, Jobbsenter og yrkesrettet attføring. I tillegg til å intervju ansatte hadde vi planlagt å gjennomføre intervju med lederne lokalt og på fylkesnivå, men fikk av tidsmessige årsaker bare gjennomført intervju med sosialleder. Gjennom møtevirksomhet var det flere uformelle kontakter med ansatte og ledere i NAV-etaten og i sosialtjenesten.

I rapporten har vi valgt å bygge på intervjuene med de 9 ansatte i NAV Alta-arbeid, NAV Alta trygd og sosialtjenesten i Alta. Disse fikk tilsendt et utfyllende brev om prosjektet, med forespørsel om å stille til intervju (vedlegg). Alle de forspurte svarte positivt på dette, og skrev under skriftlig samtykkeerklæring.

Vi informerte i brevet om at intervjuet ville fokusere på oppgavene i den virksomheten de var ansatt i, deres forventninger til NAV, deres syn på egen virksomhet sin kompetanse og framtidig kompetansebehov i NAV, og hvordan egen virksomhet deltar i prosessen mot et NAV-kontor i Alta. Vi utarbeidet en intervjuguide som bygde på de samme områdene som nevnt i informasjonsbrevet. Denne ble ikke sendt ut til informantene. I intervjusituasjonen ble det lagt vekt på at informantene fikk snakke så fritt som mulig med bakgrunn i de føringene som var lagt. Dette førte til noe ulik vektlegging av temaene, men alle har snakket med utgangspunkt i egne arbeidsoppgaver og erfaringer.

Det var satt av to timer til hvert intervju, men enkelte intervju strakk seg utover dette med ½ - 1 time. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd, og ble i ettertid skrevet ut. Disse danner hovedbasisen for dataanalysen. Ved ferdigstilt rapport slettes lydfilene i henhold til de krav NSD stiller til personvern.

Dataanalysen og presentasjon av funn

Intervjuene ble vår og sommer 2007 transkribert så nøyaktig som mulig av samme person som gjennomførte intervjuene. Gjennom denne prosessen var det enkelte begreper og tematikker som framsto som sentrale, og samtidig som veldig sammensatte. Et av begrepene var grensesnitt. Dette begrepet hadde vi lagt merke til allerede under datainnsamlingen fordi det ble vist til i ulike sammenhenger, både formelt og uformelt. Kanskje la vi også merke til det fordi det representerte en kontrast til feltet for sosialt arbeid som vi selv var fortrolige med. Her var vi vant til å snakke om de vanskelige gråsonene snarere enn om klare grensesnitt.

Våren 2008 ble datamaterialet gjennomgått på nytt. Det har vært en jevnlig dialog mellom oss som forskere om fortolkningen av datamaterialet og om rapportens innhold og presentasjonsform. Informantenes beskrivelser av arbeidsoppgavene var til dels detaljerte, nyanserte og innholdsrike. Vi ble etter hvert opptatt av sammenhengen mellom den organisatoriske arbeidsdelingen som ble gjort i NAV og de arbeidsoppgavene som informantene beskrev. Samtidig oppdaget vi at måten informantene snakket om arbeidsoppgavene, hadde sammenheng med det samfunnsmandatet de arbeidet innenfor. Fossetøl og Klemsdal (2006) sine kategoriseringer av arbeidsorienteringer ble et middel til å systematisere de funnene vi hadde.

I juni 2008 var vi invitert til et møte med ansatte i NAV Alta arbeid, NAV Alta trygd og sosialtjenesten. Der la vi fram noen resultater så langt i prosessen. Av hensyn til personvernet har vi i den ferdige teksten valgt å bruke normert bokmål i gjengivelsen av informantutsagn. Av samme grunn har vi heller ikke tatt med opplysninger om kjønn, utdanningsbakgrunn og liknende. Informantgrunnlaget er for lite og sårbart med hensyn til gjenkjennerbarhet. Vi har likevel valgt å plassere informantene med etatstilhørighet. I forkant av publisering har hver enkelt informant godkjent sine utsagn til bruk i rapporten.

Flere opplysninger om informantene, for eksempel om utdanningsbakgrunn, kjønn og alder, kunne gitt et mer nyansert bilde av hvordan de ulike arbeidsorienteringene påvirkes og vektas i organisasjonen. I denne rapporten er det imidlertid samfunnsmandatet som ligger til grunn for arbeidet i de ulike etatene som er gitt betydning. Informantene har gitt fylldige beskrivelser av arbeidsoppgavene sine. De har vist oss hvor sammensatte oppgavene er, og pekt på dilemmaer og paradokser i yrkesutøvelsen. Dette har gitt grunnlag for diskusjonen i kapittel 5

om hvordan nye måter å organisere det samlede samfunnsmandatet i NAV, kan påvirke arbeidsorienteringene i den nye etaten. I kapittel 4 dokumenterer vi informantenes fortellinger som grunnlag for å plassere dem innenfor de ulike arbeidsorienteringene.

Gjennom redegjørelsen for metodisk framgangsmåte har vi vist hvordan vi har ivaretatt etiske aspekter i forskningsprosessen. Dette gjelder sentrale spørsmål som informert samtykke og ivaretagelse av konfidensialitet i prosessen og presentasjonen (Kvale,1997: 65). Det er viktig å understreke at det vi presenterer i rapporten selvsagt også er preget av de teoretiske perspektivene vi har valgt, og av egen erfaring innenfor sosialt arbeid og tilhørigheten i en profesjonsutdanning.

4. HVILKE ARBEIDSORIENTERINGER BRINGER DE ANSATTE MED SEG INN I DET LOKALE NAV-KONTORET?

Alta kommune har valgt å ta med hele sosialtjenesten, inkludert flyktningetjenesten og tiltak for rusmisbrukere, inn i det lokale NAV-kontoret. Fra juli 2006 ble NAV Alta arbeid og NAV Alta trygd organisatorisk slått sammen, men ikke samlokalisert. I løpet av 2007/2008 er de ansatte innplassert i sine roller i NAV-kontoret og foreløpig lokalisert ulike steder, i henholdsvis mottak - og oppfølgingsenheter. I tillegg har Alta en av fylkets forvaltningsenheter, hvor noen av de ansatte er innplassert. Enkelte ansatte er dessuten innplassert i andre spesialenheter i fylket. Dette betyr at kompetanse er flyttet ut av det lokale kontoret. Første halvår 2009 blir den statlige etaten samordnet med den kommunale sosialtjenesten, og den nye etaten samlokaliseres i Alta sentrum.

Det er ansatte med mye ulik kompetanse og erfaringer som kommer inn i det nye NAV-kontoret. Informantene ga i store trekk uttrykk for forventning om bedre samarbeid og samordning av tjenestene. Gjennom å bryte ned etatsgrensene vil de kunne stå sterkere i forhold til å gi mennesker muligheter. Samtidig viste det seg at den kulturelle kategorien ” Vi gir mennesker muligheter”, hadde mange ulike betydninger. Dette kan blant annet henge sammen med at informantene forvalter ulike kollektive identiteter som kjønn, alder, etnisitet og utdanningsbakgrunn. For eksempel hadde de aller fleste i sosialtjenesten sosialfaglig høgskoleutdanning. I NAV Alta arbeid hadde mange høyere utdanning innenfor fagområder som administrasjon- og økonomi og pedagogikk, mens det i NAV Alta trygd var ansatte både med etatsopplæring og med høyere utdanning, deriblant sosialarbeiderutdanning. I denne undersøkelsen har vi valgt å ta utgangspunkt i etatstilhørigheten, og se på hvordan verdibaserte arbeidsorienteringer symbolsk kommer til uttrykk gjennom informantenes beskrivelser og refleksjoner over arbeidsoppgavene sine.

Vi har fått et bilde av sammensatte og komplekse oppgaver som skal løses innenfor de organisatoriske rammene i NAV. I dette kapitlet plasserer vi informantene i arbeidsorienteringene i henhold til Fossestøl og Klemsdal (2006) sine kategoriseringer; rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorientering, slik vi har redegjort for disse i 1.1. Vi valgte å etablere sammensatte kategorier for å fange kompleksiteten i arbeidsoppgavene.

Både behandlingsorientering og rettighetsorientering var til stede i sosialtjenesten, men denne doble arbeidsorienteringen var også i ulik grad til stede i NAV Alta trygd. Relasjonen og vektningen mellom orienteringene varierte i forhold til oppgavene. Blant dem som arbeidet med oppgaver etter folketrygdloven, var rettighetsorienteringen sterkt vektlagt, men også behandlingsorienteringen var i ulik grad til stede. I sosialtjenesten var behandlingsorienteringen sterkest. I NAV Alta arbeid fant vi at arbeidsorienteringene var enda mer sammensatt. Noen arbeidet på felt som var preget av en trippel orientering, de var både rettighets- arbeidsformidlings- og behandlingsorientert. Samtidig fant vi to mer rendyrkede orienteringer, nemlig en rettighetsorientering og en arbeidsformidlingsorientering.

Under har vi kategorisert og skjematisk framstilt de ulike arbeidsorienteringene med utgangspunkt i informantenes etatstilknytning.

Informanters etatstilknytning	Arbeidsorientering
Sosialtjenesten A	Behandlings- og rettighetsorientert
Sosialtjenesten B	Behandlings- og rettighetsorientert
Sosialtjenesten C	Behandlings- og rettighetsorientert
NAV Alta trygd D	Rettighets- og behandlingsorientert
NAV Alta trygd E	Rettighets- og behandlingsorientert
NAV Alta arbeid F	Rettighetsorientert
NAV Alta arbeid G	Arbeidsformidlingsorientert
NAV Alta arbeid H	Arbeidsformidlingsorientert
NAV Alta arbeid I	Rettighets-, arbeidsformidlings- og behandlingsorientert

4.1. Behandlings- og rettighetsorientering

Innenfor denne orienteringen finner vi de som arbeider i sosialtjenesten. Sosialtjenestens sitt samfunnsmandat kan leses i sosialtjenesteloven § 1.1:

”Formålet med denne loven er

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.
- b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”.

En stor andel av sosialtjenestens brukere befinner seg ofte i vanskelige livssituasjoner med komplekse og sammensatte problemer, herunder rusmiddelproblematikk, psykiske og somatiske lidelser og sosiale mistilpasninger. Det varierer hvilke ansvarsområder som inngår i det som benevnes sosialtjenesten. Dette har sammenheng både med den differensierte kommunestrukturen, og med sosialkontorenes komplekse arbeidsoppgaver (Fylkesmannen i Nordland). I tillegg til brukerbegrepet ble klient brukt om de som tjenestene er rettet mot.

Informant A har jobbet på flere fagområder i sosialtjenesten, både med saksbehandling og oppfølgingsarbeid. Informanten mener det er viktig at en har noe å tilby klientene i forhold til tiltak, og at en kan bidra til å gi dem et verdig liv.

”...Og det er jo på en måte kjernen i arbeidet vårt. Det å ha noe å tilby, ikke sant. Vi kan ikke bare sitte å preike og preike” (Informant A).

Det å ha noe å tilby forutsetter at brukeren oppfyller vilkår som utløser virkemidler.

Informanten er opptatt av at en kan bli flinkere til å oppfylle målsettingen om å få flere i arbeid, men det er ikke aktuelt for alle brukere å gå ut i arbeid. Da er det å kunne skape et verdig liv for klienten viktig.

”..For jeg tenker jo at vi kan bli flinkere til å få flere ut i arbeid og sånn – Og det er mange som ikke er så alvorlig syke – og som man lettere kan få ut i arbeid – og det er mange der – og. Men så tenker jeg at denne siste gruppa som blir igjen her.. Jeg tror jo at det vil frigjøre både tid og midler til å jobbe mer med dem da. I forhold til å skape et verdig liv” (Informant A).

Informanten forteller om møter om hvor vanskelig det kan være å fremme eget samfunnsmandat i møte med ansatte fra andre etater. Det kan være vanskelig å få forståelse for at en ifølge sosialtjenesten sitt mandat ikke har lov til å la være å gi hjelp, uansett grunnen til at behovet oppstår. Det er med andre ord ikke lov til å stille krav til atferd før en får hjelp.

”Da jeg jobba som saksbehandler- da hadde vi flere ganger sånne runder der de skulle – der det var folk det var problemer å få ut i arbeid – og der jeg da ikke bare kunne skyve dem ut i kulda, ikke sant - og de sa - nei, nå skal ikke han ha noe mer sosialhjelp, nå skal han ikke ha noe når han ikke har gjort det vi har sagt. Og – der jeg satt på møter - Men vet du, det kan jeg faktisk ikke gjøre. Og så prøvde jeg å forklare det her med sosialtjenesteloven, at vi har ikke lov å ha folk til å sulte. Vi har prøvd saker hos fylkesmannen flere ganger på akkurat det, og fått klar beskjed fra fylkesmannen at det skal være minimum til alle uansett – om dem skyller pengan ned i do – så har de krav på et minimum. Og prøvde å forklare det til dem - hvordan vårt ståsted er. Og hvor på man på neste møte satt akkurat likedan på en måte. Så – og jeg vet ikke hvorfor vi ikke når fram. Og det tror jeg nok – jeg tror nok - vi har en del diskusjoner på jobb også – frustrasjoner – vi føler at...ja- det der tror jeg er en av de store utfordringene her lokalt i alle fall. Ja, det tror jeg” (Informant A).

Det er også klart at et NAV- kontor som velger å inkludere hele sosialtjenesten får en sammensatt brukergruppe de skal etablere tjenester for.

”Hvis du tenker på at flere skal ut i arbeid – og en sånn god rehabiliteringsprosess som den krever for å få den her vanskeligste gruppa ut – da tenker jeg at da må jo den koordineringsrolla bli utrolig viktig. Kanskje enda viktigere når man skal jobbe enda mer mot – kanskje vil man ikke bare få rus, men psykiatri, fordi det er snakk om arbeid og aktivitet og flere ut og – En stor gruppe der ute som – som – kanskje ikke har fått tilpassa hjelp – og derfor ikke er ute i noe eller..” (Informant A).

Informanten illustrerer hvordan de sammensatte oppgavene i sosialtjenesten fordrer ulike Informanten viser her både en behandlings- og rettighetsorientering.

”Innimellom så er det jo nesten sånn at jeg sitter der og er nesten sånn terapeut, ikke sant, når samtalen blir viktig og man snakker om motivering og risikoplaner for.. Mens andre ganger så er jeg jo der og snakker med Aetat og Trygd og det er økonomi og vi må få orden på den her trygda nå eller – altså få – de tingene der, ikke sant...Jo jeg tenker – da går jeg veldig inn på helse sine områder, på en måte. Men samtidig så er du vel litt den der advokaten, ikke sant, i forhold til å hjelpe å nå fram i systemet”(Informant A).

Informant B som jobbet med saksbehandling var opptatt av det er en nær kobling mellom fag og økonomi, og gjennom denne koblingen tydeliggjør informanten sin behandlings- og rettighetsorientering.

”Jeg jobber jo veiledning, med utbetalinger ... jeg fatter jo vedtak i forhold til sosialhjelp – sosialytelser – og jeg driver sosialfaglig arbeid. Hjelper dem hvis de har en eller anna - det trenger ikke å være økonomisk problematikk. Veldig ofte så erfarer man jo at økonomi er en stor del av problematikken – at hvis det er sosial mistilpassning så er det ofte - økonomien er en stor del av det. Men som saksbehandlere er det tungt det der med at du er hjelper og kontrollør. Det man lærer på skolen. Og her får du virkelig erfare kor – tøft det er – å sitte i den dobbeltrolla” (Informant B).

Informant B kjenner godt til problematikken rundt langtidssosialhjelpsmottakere og sier at det er viktig at det sosiale sikkerhetsnettet fanger opp denne gruppen. Denne gruppen trenger et annet alternativ til det å komme ut i arbeid. Det å ha mulighet til å utøve skjønnsvurdering i forhold til behovsprøving er et viktig arbeidsverktøy for denne informanten.

”Man må stikke fingeren i jorda og se: det er ikke alle som kommer seg i arbeid. Det er ikke alle som klarer. Men det er jo det der å få – ofte er det jo en jungel å finne ut av – hvor skal dem da – få dem uføretrygda. Mennesket har gått kanskje 20-30 år på sosialhjelp. Det er en grunn til det. Og når alt har vært prøvd. Og dem ikke kommer i gang på noe som helst. Og du får dem ikke en gang til lege for å finne ut om det er noe – så er det jo noe!..Et friskt, oppegående menneske går jo ikke på sosialhjelp i 30 år. Hvis det er - og da er det jo noen andre – da er det jo eventuelt trygd som må inn. Så det er jo mye sånn. Og det gleder jeg til med NAV. At vi skal få et nærmere samarbeid”(Informant B).

En mer effektiv velferdsforvaltning er en av målsettingene for NAV reformen og da tenkes det både i forhold til et mer helhetlig tjenestetilbud til brukerne, og som et virkemiddel for å spare på velferdsutgifter. Informant B var opptatt av hvordan effektivitet kan måles og at det er klare forskjeller mellom etatene i forhold til språk som brukes og måter å måle effektivitet på.

” Jeg hadde en knekk her før jul i forhold til at jeg følte at jeg ikke fikk gjort noe. Og så var jeg inne hos leder og snakka. Og så sier ho til meg: Sånn og sånn, det og det har du saksbehandla siste tid, du er sånn og sånn i løypa i forhold til de andre. Du saksbehandler – ja, og så mange klager har du og. Det viste seg jo at vi blir også målt og veid. Og jeg visste ikke at de satt med program på sånn og så hva vi gjorde faktisk. .. hvor mange saker har vi inne, hva vi gjør av arbeid, hva er utfallet, hvor mange penger bruker vi pr. – hvor mye penger bruker jeg i forhold til H....Det føres statistikk på alt sånn der. Men det er jo aldri fokus på det her. Men på A-etat så er det veldig fokus på det. Og vi ligger faktisk veldig bra an statistikkmessig. Men det er ikke fokus på det – og jeg tenker at det er like bra at det ikke er det. Så skal vi enda begynne å bekymre oss om det. Men det vil det mest sannsynlig bli. Vi skal jo måles i NAV. Men det er det – hvor mye fokus velger en leder å ha på det?”
(Informant B).

Informanten hadde for eksempel problemer med å forholde seg til begrepet omløpshastighet, og mente at sosialtjenesten ikke har like sterkt fokus på dette som de to andre etatene.

Informant B kopler først og fremst omløpshastighet til det å få folk i arbeid.

”Og så er det ikke det samme fokuset på det. Hos oss blir det brukt til at vi skal se at vi er flinke. Mens kanskje på A-etat så sier de at: nå henger dere etter.. nå har dere for dårlig omløpshastighet. Nå må du, hvis ikke du skal miste pengene dine til neste år på de og de tiltakene, så må du få folk i tiltak. Og så, det blir ringvirkning på oss sånn som det er nå. For da ringer [en fra Aetat]): Har dere ingen folk som skal i tiltak? Nei, vi har ikke. Nei, dere må gå gjennom alle for å se. [Den ansatte fra Aetat] må ha flere inn. Så da er vi allerede inni det.

Og vi hiver oss rundt. Men det er jeg slutta med. Hvis jeg ikke har, så har jeg ikke. Jeg er jo kanskje litt som trenerer den arbeidslinja, kanskje” (Informant B).

Informant C er opptatt av hvordan man organiserer mottaket for best mulig å møte brukernes behov. Dersom en skal oppnå å redusere de akutte behov som brukerne kommer med, må en få det sosialfaglige ut i front. Det sosialfaglige er i mange sammenhenger nært forbundet med behandlingsorientering og dermed oppfølgingsarbeid. Informant C er opptatt av at det sosialfaglige må være i mottak både i forhold til å kunne informere om rettigheter, men også når det gjelder å kunne få til bedre oppfølging. Dersom en plasserer det sosialfaglige i front vil en ifølge informanten få mindre arbeid med akutte situasjoner og mer planlagt jobbing. Gevinsten er at en oppnår kortere saksbehandlingstid og en bedre oppfølging. Dermed er både behandlings- og rettighetsorienteringen i fokus også hos denne informanten.

”Men det er klart at – skal man tenke organiseringa, skal man få en gevinst på at det er et bedre mottak, så må man kanskje tenke at det faglige, det sosialfaglige selvfølgelig - sånn som vi er nå - det er viktig. ... Den gevinsten det skulle få, ville være mindre akutt-trykk på kontoret. Kortere saksbehandlingstid, bedre oppfølging. Ikke sant, som et resultat av de andre to tingene. Mindre akutt jobbing. Mer planlagt jobbing” (Informant C).

Informanten har tro på visjonen ”Vi gir mennesker muligheter,” men samtidig problematiseres visjonen i forhold til dem som faller utenfor arbeidsmarkedet. Informanten kommer også med innspill i forhold til arbeidsdeling i det nye NAV kontoret.

”..jeg tror på visjonen! Og at det skal bli enklere for folk! Det er på en måte det jeg har – inni meg. Det er utgangspunktet. Jeg tror på at det skal bli enklere for folk som møter alle de her. Det tror jeg. Men jeg tror ikke hvis det for eksempel bare er dagpenger du søker, eller bare er arbeidsledig, jeg tror ikke det blir kjempeforskjell. Det tror jeg ikke. Fordi at det er en såpass enkel sak i dag allerede. Altså det å være arbeidssøker i dag, det er ikke vanskelig. Det er ikke mye å gjøre og forholde seg til. ... Eller ganske enkelt de som ikke passer inn i en bås! Dem som ikke passer inn i noen av boksene som finnes. Da må vi lage nye bokser. Og utfordringen for staten blir å unngå å lage for mange bokser” (Informant C).

Informanten mener det er for mange ytelser som er rigide og som faktisk begrenser klientenes muligheter snarere enn å gi dem muligheter og at det er nødvendig med færre og mer fleksible ytelser. Her argumenterer informanten for betydningen av å bruke skjønnsutøvelse i forhold til behovsprøving ut ifra et mer åpent og fleksibelt ”ytelsesrom.”

”Det er altfor mange ytelser. Vi hadde en som nå var innom. Han var på midlertidig uføretrygd. Det vil jo si på en måte at han er bare midlertidig ufør – jeg skjønner ikke egentlig det begrepet, men det er nå der. Og han – han hadde da fått et jobbintervju [sørpå]). Og selvfølgelig, han hadde vært til flere intervju, men nå, nå begynte pengeboka å bli skikkelig skranten så ... Så han hadde ringt til trygdekontoret og hørt om han kunne få dekt pengene til intervjuet. Men han var jo midlertidig ufør- de hadde ingen virkemidler til han! Ikke sant. Og det er jo ikke trygdekontor mer, NAV trygd som det heter.. Så sa jeg A-etat da. Ja! De kunne ha hjulpet meg hvis jeg hadde søkt på å gå over på yrkesretta attføring eller rehab – da kunne de kanskje innvilga den reisa, men det var bare at det var nesten fire ukers behandlingstid for å få svar på – ja, for å få den ytelsen, sant. Og før han hadde den ytelsen, kunne han ikke reise på intervju. Så, skjønner du: Det passer helt enkelt ikke ...Men har du tenkt å gjøre det, har du tenkt å søke på den ytelsen? Nei – da kom det inn masse skatteregler og masse – om han hadde noe bidrag som han betalte eller noe sånt – sånn at han trudde egentlig ikke det – for han ville ikke få noe mer ytelse hos dem enn han hadde, ikke sant - de kunne nesten ikke svare han nå - før han hadde levert inn en søknad og sånn. Så, nei – han trudde ikke han turte det! Så sånn helt enkel sak - egentlig. Altså – for han var den ikke enkel...Når vi skal gi folk muligheter, så må vi kunne bruke de virkemidlene vi har. Om dem passer akkurat inn i boksen eller ikke. Det gjør vi ikke i dag. Det gjør ikke NAV i dag” (Informant C).

Ansatte i sosialtjenesten har fokus på forvaltning av ytelser som innebærer behovsprøvd skjønnsvurdering. Et viktig mandat er hjelp til selvhjelp. Det er likevel lite av arbeidsformidlingsorienteringen, snarere er det slik at noen informanter tydeliggjør det problematiske i at det forventes at alle skal ut i arbeid. De vil i større grad bidra til at folk får et verdig liv, enten det er ut i arbeid eller andre alternativ.

4.2 Rettighets - og behandlingsorientering

Innenfor denne orienteringen fant vi de som arbeider på Nav Alta trygd, med arbeidsoppgaver etter folketrygdlovens mandat. De ansatte fra NAV Alta trygd benytter betegnelsen medlemmer. I formålsparagrafen til folketrygdloven § 1-1 står følgende:

“Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.

Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig”.

Ansvarsområdene til NAV Alta trygd er bredt sammensatt. Forvaltningen av ytelser er i stor grad regelstyrt, og arbeidet kjennetegnes av at saksbehandler innhenter nødvendige opplysninger for å vurdere den enkeltes rett opp mot en omfattende rundskrivsmengde med

detaljerte retningslinjer (NOU 2004:13). I hovedsak var arbeidet før sammenslåing av Trygd og Aetat konsentrert om områdene arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester. NAV Alta trygd var organisert i to avdelinger, familieavdelingen og yrkesavdelingen.

Informant D jobber i yrkesavdelingen, også kalt sykelinja i trygd, med fokus på oppfølging av sykemeldte, rehabilitering og attføring. Informanten er først og fremst rettighetsorientert, men også behandlingsorientert. Dette samsvarer også godt med trygdlovens mandat om inntektssikring.

”Ja – vi er jo veldig god på det her med vilkår. For å få – så må du – ikke sant. Det ligger i ryggmargen på oss alle. Før vi kan begynne å snakke med folk - så må vi undersøke her. Er vilkårene oppfylt. Altså - vi må høre hvor de står i livet - Det er veldig stor sammenheng med hvor de står og hvilken ytelse de har krav på” (Informant D).

Informant D viser til at motivering er vanskelig når en ikke har virkemidler.

”Ja, med den tankegangen at jo bedre de har det rent generelt – jo større sannsynlighet for at de kan gå tilbake i vanlig arbeid når den her perioden er over. Og da skal vi ikke fokusere på sykdom eller.. Vi er jo vant til å tenke sykdom – vi er jo veldig veldig sånn inne på gå tur og trening, ha det sosialt – ikke sant, ta vare på helsa. Vi klarer ikke helt det der med å gå inn i familierelasjoner- det gjør vi ikke” (Informant D).

Informanten mener at det er vanskelig å skille fag og økonomi og at det ganske raskt vil oppstå usikkerhet omkring hva man kan informere brukerne om, når du ikke også fatter vedtak. For denne informanten er en viktig del av jobben å sikre brukeren trygghet gjennom å gi informasjon om rettigheter.

”Jeg tenker at det der blir jo helt håpløst. Jeg tenkte først at det med NAV- det blir kjempeartig! Og så nå når vi begynner å skjønne denne spesialiseringa – så tenkte jeg – det går jo bare ett år så er jeg usikker på om jeg kan de vilkårene godt nok – at jeg tør å si i samtalen – Tør jeg å trygge dem hvis jeg ser at vilkårene er oppfylt – eller må jeg vente til forvaltningsenheten har fatta vedtak? Må jeg si til folk at- ja – du må jo søke- så får vi se - Eller kan jeg si at- så lenge du går til behandling og er arbeidsufør, så vil du ha rett til penger, men vi vil vurdere det sånn og sånn.. kan jeg si. For i dag fletter jeg det jo inn i samtalen – men det er jo for at jeg vet hva vilkårene er, for det er jo jeg selv som sitter og behandler den etterpå. Og hvis jeg da har – hvis jeg sitter og behandler og ser at han ikke fyller vilkårene – så får jeg svelge mine egne ord – selv. Men når det skal bort. Hvor lenge tør jeg sitte og si sånn? Det er ikke sikkert at det blir noe problem” (Informant D).

Informant D er også inne på at rollen i NAV trygd allerede har endret seg mot det sosialfaglige. Det nye NAV kontoret kan gå mer mot sosialarbeiderrollen fordi fokuset skal bort fra økonomi. Informanten reflekterer over endringen med å skille fag og økonomi og tror at en vil gå mer mot den behandlingsorienterte arbeidsorienteringen.

”Og det er jo blitt sånn mer og mer i trygden - at vi skal jobbe mer sosialfaglig. Så alt det som vi har som påfyll, intern kursing, på oppfølging – sånn intern kursing – det går på det her med å jobbe sosialfaglig. Bruke skjønn og veiledning – den gode samtalen – sånne ting.. du kan jobbe som sosialarbeider selv om du har en annen bakgrunn. Og alle i NAV arbeid og NAV trygd og sosialtjenesten – har jo erfaring i å jobbe sånn. Vi jobber jo mye med de samme folka” (Informant D).

Videre svarte informant D på spørsmålet om den nye rollen i NAV blir mer lik sosialarbeiderrollen.

”Ja, det tror jeg. Vi skal jo veilede og rådgi dem videre i livet uten å ha så fokus på pengene – fordi det skal være lagt bort. Så det blir mer fokus på hvor du er og hvor skal du?” (Informant D).

”Vi opplevde det som veldig merkelig at vi den ene dagen skulle si: Nå er du varig ufør – nå skal vi jobbe for hvordan du skal komme tilbake i arbeid. Vi hadde jo - si - jobba fem år i forkant for å holde de i arbeid. Og så har det endt med at - nei de, du kan ikke og – du fyller vilkårene. Og så skulle vi etter tre måneder: nå skal vi snakke om hvordan du skal komme deg tilbake i arbeid. Vi følte det var kjempevanskelig!” (Informant D).

Informant D mener at en kan stå i fare for å skape ulike belastninger på arbeidstakere i forhold til hvordan arbeidsdelingsprinsippet mellom forvaltningsenhet og lokalkontor gjennomføres. Konsekvensen av en arbeidsdeling med for klare grensesnitt kan bli at en står i fare for å få utbrenthet i Lokalkontor og musearm i Forvaltning.

”Ja, jeg tenker – dem i forvaltningen kommer til å få ondt i skuldrene og nakken – og musearm. Og dem som jobber i oppfølging – dem blir utbrent...Bare tenke på det...Bare snakke med folk hele dagen – timeavtale på timeavtale på timeavtale. Og det her er snakk om motiveringsarbeid! Motivere og motivere – folk som i utgangspunktet ikke har motivasjon i seg – enten på grunn av erfaring eller sykdom – eller uansett – så skal du vekke til live noe som ikke er der” (Informant D).

Informant E jobber i NAV Alta trygd med saksbehandling i familieavdelinga, også kalt familielinja, og har oppgaver innen barnebidrag og kontantstøtte, enslige forsørgere, barnetrygd og veiledning innen familieområdet. Denne informanten uttrykker både en rettighetsorientering og en behandlingsorientering. I sin fortolkning av NAV sin visjon: ”Vi gir mennesker muligheter” tolker informanten den i sammenheng med at en skulle få folk tilbake i arbeid.

”Den henger nok veldig sammen med den ”Tilbake til arbeid”. Tror den henger veldig sammen med den. Når jeg tenker - gi mennesker muligheter - tenker jeg - Ok, nå skal vi hjelpe folk å komme i arbeid. De skal klare seg sjøl. Sånn begynner jeg å tenke når jeg hører de to begrepene i lag. Jeg mener de henger sammen. For det – hvis vi ikke får folk tilbake til arbeid – så har de lite muligheter. Men så er det jo - folk kan være syke, det kan være ting som gjør at folk er der de er. Da har vi likevel gitt dem muligheter i de sammenhengene vi kan gi dem den hjelpen de trenger. Det er der det liksom ligger, tror jeg. Vi gir dem mulighetene til eventuelt å komme tilbake til jobb senere, når de blir litt bedre. Vi hjelper dem til å bygge opp økonomiske forhold kanskje, i mange tilfeller vil jeg tro det. Der ligger mulighetene. Vi hjelper dem fram mot et produktivt liv, kanskje – eller – i hvert fall et bedre liv” (Informant E).

Ved nærmere refleksjon nyanserer informanten sin oppfatning av visjonen og knytter den til det å få ”et bedre liv”. Samtidig knytter informanten det ”å gi folk muligheter” til det å ha tilstrekkelig økonomi, altså til inntektssikring Selv om både rettighets- og behandlingsorienteringen er tilstede hos E, er det kanskje først og fremst rettighetsorienteringen som er mest framtreddende.

”Men så har vi jo enslige forsørgere som kan få forlenga ytelse på grunn av sykdom. Kan få forlenga to år på grunn av sykdom. Da smell dem inn på denne oppfølgingsbiten. Da må jeg ha legeerklæring, kanskje hver fjerde måned. Har ikke rettigheter på sykepengen. Da har de krav på full overgangsstønad. Det er slike ting og tang man må vurdere. Kanskje har de krav på rehabiliteringspenger” (Informant E).

I det følgende sitatet forklarer informant E om saksbehandlingsprosessen. Informanten har jobbet med saksbehandling fra a til å, inkludert det å fatte vedtak, og har problem med å se for seg hvordan en kan skille behandling av søknad og vedtak.

”Ja, veiledning, behandling av søknaden, gjøre vedtak, gjøre utbetalinger alt. Aner ikke hvordan dette blir i NAV. Snakker om en egen utbetalingsavdeling. Vet ikke, klarer ikke helt å forestille meg denne biten, at det skal stoppe ved vedtakene.. Egen økonomisk avdeling. Klarer ikke helt å forestille meg det, det gjør jeg ikke.. Ser liksom ikke for meg at jeg skal stoppe på bokstav P, for eksempel... Så skal jeg ikke gjøre mer i den saken. Jeg har gjort vurderinger. Andre skal gjøre vedtak og betale ut penger. Jeg bruker kanskje 5 -10 minutter ekstra på det. Det kan bli på en helt annen måte enn jeg tror” (Informant E).

4.3 En sammensatt arbeidsorientering

Innenfor denne orienteringen fant vi dem som arbeidet på NAV Alta - arbeid. Mandatet for arbeidet er gitt både i folketrygdloven (se 4.2) og i arbeidsmarkedsloven, der formålet fremgår av lovens § 1-1:

”Lovens formål er å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet.”

NAV-arbeid opererer i et arbeidsmarked der etaten formidler mellom arbeidsgivere og ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Aetats ytelser og tjenester er, med enkelte unntak, midlertidige, med klart avgrenset varighet, og med aktivitetsplikt knyttet til mottak av ytelser. Dagpenger og attføringspenger er rettighetsbestemte ytelser. Aetat utøver også varierende grad av skjønn, der innvilgelse av attføring og inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak innebærer stor grad av skjønn, mens innvilgelse av dagpenger innebærer mindre grad av skjønn. Aetat er en stor kjøper av tjenester fra andre aktører til kvalifisering og avklaring av arbeidssøkerne (NOU 2004:13).

I det NAV Alta arbeid var de ansatte delt inn i tre avdelinger; Jobbsenter, Attføringsmetode og Inntektssikring. I Jobbsenteret arbeidet de med mottak og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, herunder langtidsledige. Innenfor Attføringsmetode arbeidet de med innholdet i yrkesrettet attføring. I avdeling for inntektssikring arbeidet de med behandling av krav om dagpenger og attføringsytelser, refusjoner og budsjettoppfølging. Ansatte som arbeidet med attføringsmetode og med inntektssikring arbeidet med ytelser etter folketrygdloven. Ansatte i Jobbsenter arbeidet i hovedsak med ordinære arbeidssøkere ut fra mandatet gitt i arbeidsmarkedsloven. Ansatte i NAV Alta arbeid benyttet både betegnelsen kunder og bruker om dem som mottar tjenester og ytelser fra dem.

Informant F arbeider med inntektssikring. Om arbeidsoppgavene sier informanten:

”Arbeidsoppgavene grovt sett – det er å behandle krav om ytelser fra i hovedsak de brukerne som er på yrkesretta attføring – de som er på attføringstiltak. Og da er det i første rekke å sikre at de brukerne som har krav på attføringspenger får det fra den dato de skal ha, at de får rett dagsats. Og når brukerne er på tiltak så har de kanskje rett på en del ytelser. Hvis de for eksempel går på høyskolen skal de ha til bøker og undervisningsmaterieell etter standardsatser hvis de bor borte...”(Informant F).

Informanten plasserer seg her innenfor en rettighetsorientering. Dette understrekes ytterligere når informanten skal formulere NAV sin visjon med egne ord.

“Hvis jeg skal formulere med egne ord så går det vel på – at NAV skal hurtigere enn før finne ut om en bruker trenger aktive løsninger eller trenger uførepensjon uten å bli plaga med aktive løsninger. For et av de – en av de tingene vi har gjort de siste årene overfor de brukerne som helt klart ikke har arbeidsevne - er at vi har pressa dem på ulike tiltak selv om vi har visst at det hadde vi ikke trengt. Også i forhold til at vi er en velferdsetat er det - altså i forhold til menneskesynet har vi mye å hente der” (Informant F).

En dør inn, effektivitet og helhetlige tjenester er en sentral del av NAV sin visjon.

Informanten reflekterer over disse begrepene, og knytter det til utskilling av oppgaver i egne spesialenheter.

”Ja, i festtaler utad om NAV-reformen – om den ene døra inn – da er det snakk om helhet og effektivitet. Men da er det snakk om at det er nok ressurser til å ivareta brukernes behov. Og at helhetstenkingen ligger der fra starten og at man klarer å finne effektive løsninger sammen med brukeren. Der er helhets- og effektivitetstanken. Men – det snakkes jo innad – og også utad – i samfunnet – at når vi organiserer oss sånn – og skiller ut en del oppgaver – spesialenhetene – blir [...] så effektive at det blir ressurser der det trengs. Men den effektiviteten har kanskje sin pris også. Det tror jeg nok. For – sånn som jeg har det i dag – så slites jeg i flere retninger i forhold til dette effektivitetskravet – at de måltallene skal holdes - at de kravene som er kommet inn skal behandles i løpet av så og så mange dager” (Informant F).

Informanten peker her på at effektiviteten kan ha sin pris for de ansatte. Kombinasjonen av økt press på måloppnåelse og et mer statisk arbeid, kan føre til slitasje.

”Jeg frykter kanskje – det her mer ensidige konsentreringa om den ene hatten – å få bort bunkene så fort som mulig og så effektivt som mulig... Da tenkte jeg for oss enkeltpersoner som skal jobbe med brukerfjerne oppgaver. At man kanskje lettere går lei, lettere får slitasje i skuldre, musesyke... Altså – sånn som det fungerer i dag - det er mye punsjarbeid for å behandle et krav – alt blir behandlet i Arena. Det er mye punsjing. Når vi skal bli veldige effektive i en forvaltningsenhet – så krever det at vi punsjer enda raskere og enda mer enn i dag. At vi får lite variasjon i arbeidet” (Informant F).

Informant F tror likevel ikke at grensesnittet mellom fag og økonomi ville ha noen negative konsekvenser for brukerne. Tvert imot tror informanten at det vil være en gevinst både i forhold til mer enhetlig praksis ved behandling av kravene, og med tanke på å få mer tid til oppfølging.

”... samtidig - opplever vi jo at -- når vi behandler krav om ytelser – så – på forskjellig måte – på forskjellige kontor – så gjør det også at antall klagesaker øker masse. Og behandling av en klage tar kanskje 10 – 20 ganger mer tid enn en vanlig sak. Så det å gjøre ting rett fra starten av gjør kanskje at antall klagesaker går ned. Så der er det kanskje en gevinst. Og skille ut de oppgavene i færre enheter – og gjøre de oppgavene mer enhetlige. Som jo er en av tankene med å skille ut... Også fordi at – det blir frigjort mer årsverk til NAV- kontoret for å

finne helhetlige og effektive løsninger. Jeg har ikke noen problemer med å forstå og kjøpe den visjonen. Det har jeg ikke (Informant F).

Når informanten reflekterer videre over skillet mellom fag og økonomi, blir konsekvensene for kompetansen i det lokale kontoret tematisert. Allerede i dag har de spesialisert seg internt i kontoret, og de som arbeider med inntektssikring har kontakt med kolleger, informerer og veileder. De har også direkte kontakt med brukerne med hensyn til informasjon og veiledning.

”For essensen – eller en av essensene i NAV - prosessen som berører oss internt – er at en del oppgaver blir skilt ut fra NAV-kontoret – det her med behandling av krav – de såkalte brukerfjerne oppgavene. Men – allikevel så skal kompetansen på området være igjen på NAV-kontoret. Fordi de ansatte – de eller vi ansatte – skal jo sjekke kravene de tar imot, de skal informere og de skal veilede- sant - hvis det er ting brukerne lurer på... dag er det jo veldig enkelt – vi e vegg-i-vegg. Er det noe vi lurer på tar vi kontakt – begge veier” (Informant F)

Informanten gir noen eksempler på denne informasjonsflyten.

.. Det er informasjon om hvilken type tiltak som er tenkt, når det skal starte, når det skal slutte. Informasjon om at – når det og det tiltaket er gjennomført er det planlagt et nytt – eller at det tiltaket var nok for å bli ansett som ferdig utført. Informasjon om at denne brukeren har behov for – ja – for eksempel drosje for å komme til og fra tiltaket. Informasjon om at det er kommet permitteringer. Permitteringene er blitt forlenget. At – ja – sånne ting. At denne personen - eller brukeren – har gitt samtykke til at deres stønader kan utbetales til andre enn de sjøl – i forbindelse med hjemreise – for eksempel.

... Både Front og Bakland – og spesielt de som jobbe med innholdet i yrkesmessig utføring – må jo vite om hvilke muligheter og begrensninger det er.... De jobber i Baklandet. Blant annet dette med å si ja til at en bruker får lov til å gå på Folkehøgskole som del av innholdet i yrkesmessig utføring for eksempel. Som del av det å bli sosialisert, så er jo det greit nok, men så er det på mitt område – på inntektssikring – så heter det at den som går på Folkehøgskole får dekt litt til bøker, litt til hva linjefaget koster – men sitter kanskje igjen med ansvaret for å betale 40 000 til Folkehøgskolen pr. år. Og hvis kollegene i Baklandet ikke vet det, så er det dumt å si ja – selvfølgelig skal du gå på Folkehøgskole – uten å vite konsekvensene av det” (Informant F).

Informanten viser til at arbeidsoppgavene fordrer gjensidig informasjonsflyt, og peker på at det også er knyttet skjønn til arbeidet i forvaltningsenheten. Begrunnelsen for å skille ut økonomi i egen forvaltningsenhet er imidlertid at dette skjønnnet ikke krever brukerkontakt. Med dette understrekes behovet for informasjon også fra NAV-kontoret til forvaltningsenheten.

”Jo, skjønnselementene er der – i form av de fleste personretta ytelsene. Mest regelverk, men i de fleste tilfeller er det også skjønn. Det er det. Det er ikke sånn at når vi behandler krav så sitter vi bare og trykker på knapper. Det er elementer av skjønn På dagpenger for eksempel, der må vi vurdere – det der med – yrkesmessig og geografisk mobilitet -- og på

attføringsstønader så er det mye skjønn på om man skal få stønad til bøker – og undervisningsmateriell etter standard sats eller etter faktiske utgifter – om man skal få stønad til ekstra boutgifter når man bor borte – det e litt skjønn..Ja. Men hovedbegrunnelsen for å skille ut de ytelsene, er ikke at det er så lite skjønn, men at skjønnelementet ikke krever noe særlig brukerkontakt. Det er derfor de blir skilt” (Informant F).

I det framtidige NAV skal det satses informasjon via nettbaserte Arena. Her skal det legges ut informasjon om regelendringer o.l. Informanten peker på at det blir mer skriving og mindre prating, og at det kan være vanskelig å oppdatere seg for alle. Det er derfor en utfordring å ivareta den brede kompetansen som skal være i NAV-kontoret.

” Og så har vi databasen vår – Arena. Der er det meningen at vi skal gjøre notater etter hvert treffpunkt med bruker, kontakt med samarbeidspartnere. I den framtidige NAV er kontakten mellom spesialenhet og NAV tenkt ivaretatt gjennom databasen – info om bruker som kollega i NAV har gjort. Det blir lite prat og mye skriving, for å si det sånn - innad i organisasjonen. ...Ja, men den direkte kontakten blir borte – Og så vet vi også - at mange ikke makter å oppdatere seg bare på denne måten. Den beste oppdateringen får vi fra hverandre, ved å jobbe i team. Derfor – jeg ser det som en kjempeutfordring – det her med å ivareta også den breie kompetansen på NAV-kontoret” (Informant F).

Informanten kopler også kompetansen i NAV- kontoret til rettigheter og muligheter for brukerne. Her peker informanten på sammenheng mellom organisering og tilgjengelighet til velferdsstatens ytelser.

” Og da blir jo utfordringa – hvis jeg og mine kolleger som jobber med behandling av krav om ytelse – fær ut av NAV-kontoret - så ligger utfordringen i å sikre at også kompetansen på de som jobber brukernært - i det første møte med brukeren – også kan informere på det økonomiske området. Altså det her med rettigheter og muligheter for brukerne (Informant F).

Informant G arbeider på Jobbsenteret. Det er mye informasjons - og oppfølgingsarbeid.

Oppfølgingsarbeidet består av de virkemidlene som er tilgjengelig, for eksempel praksisplasser og lønnstilskudd, men også oppfølgingssamtalene er viktig. Arbeidsformidlings - orienteringen synes å være sterk i forhold til oppgavene i Jobbsenteret. Fokuset på arbeid og arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft understrekes av informanten.

”Og de oppfølgingssamtalene er jo ment å ha et jobbfokus. Hva skal til for at du kommer deg i arbeid? Det er det vi fokuserer på. Og er det noe vi kan bidra med, vi kan hjelpe til med – det kan være tiltak, spesielt hvis du blir gående en stund... Vi må jo også være litt kjent i markedet. Hva det er behov for og hva det ikke er behov for. Det er det vi jobber med i dag. Vi har egne folk som jobber spesielt med stillinger, der arbeidsgiver tar kontakt ved behov. Og da er det gjerne vi som har vært i kontakt med kundene, som vet hvilken person som passer best til den stillinga” (Informant G).

Samtalen er et viktig virkemiddel i oppfølgingen. Det handler om å avklare den personen det gjelder. Informanten forteller om hva dette innebærer.

”Det varierer. Mye går på telefon. De ringer, eller vi tar kontakt fordi vi ikke har hørt noe på en stund. Er situasjonen den samme – og vi trenger å få avklart den personen. Så vi trenger å avklare folk i forhold til stillingene. At vi vet at den personen kan ta den type jobb. Hvordan kan personen arbeide og så videre. Prøver å følge opp hver tredje måned. Det kan være gruppeinformasjon, samtale, det kan også være at man tar på telefon” (Informant G).

”Å avklare en person” er en kategori som har ulik betydning, alt etter hvilken sammenheng det står i.

”Ja, det begrepet brukes jo litt forskjellig. Når det gjelder attføring brukes avklaring i forhold til om du fortsatt kan jobbe, være i arbeidslivet, lage en handlingsplan. Men vi som jobber med ordinære arbeidstakere, når vi snakker om avklaring handler det om hvilke jobber de kan ta. En kan være registret som sjåfør. Når du har han inne på samtale kan det vise seg at han kan jobbe med helt andre ting. Når du har matching på han, så vil det ikke komme opp noe annet enn sjåfør. Sånn er systemet lagt opp. Men så kan du se at han har anna type praksis som gjør at du kan se at han kanskje kan prøve butikk, og da skjer det noe” (Informant G).

Koplingen mellom arbeidstakerens kompetanse og ønsker og arbeidsgiver sitt behov, betegnes som matching. De som er elektroniske brukere, blir matchet via datasystemet. Gjennom eksemplet over berører informanten forholdet mellom individuell behovsprøving og standardisering. Informanten forteller at kravene de kan stille til kundene, er avhengig av hvilke ytelser brukerne har. Dagpenger er en aktiv ytelse, og det kan stilles krav om aktivitet og krav til at det søkes en del jobber.

”Når du har dagpenger kan du stille mer krav. Da har vi lov til å stille en del krav om aktivitet. Krav om at du søker en del jobber. Det er på en måte ikke greit å gå på dagpenger og ikke søke jobb i det hele tatt” (Informant G).

Informant G forteller at det blant de ordinære arbeidssøkerne er folk med helseplager som ikke har rettigheter etter folketrygdloven. I slike tilfeller tas det individuelle hensyn.

”Ja, dette er ordinære arbeidssøkere, men det kan også være arbeidssøkere med helsebelastninger. Men de er ordinær i den forstand at de ikke har søkt attføring. De har ikke rettigheter i folketrygdloven – har ikke fått innvilget attføring i alle fall. Det skiller litt. Det er litt flere virkemidler hvis du har fått innvilget attføring. Blant annet skole, alternativt arbeid.. Er det helsemessige forhold – tas det hensyn, selyfølgelig gjør det det... Du kan for eksempel ikke jobbe natt. Du har en syk unge, du har en mann som pendler. Sånne ting. Det tas hensyn til” (Informant G).

Selv om arbeidsformidlingsorienteringen er klar, utfordrer brukergruppen til en mer sammensatt orientering. Informanten forteller for eksempel om *Prosjekt tiltaksplan*, rettet mot langtidsledige som del av Regjeringens fattigdomssatsing. Denne var organisert under NAV Arbeid, men samarbeider tett med sosialtjenesten. Når de blir et sammenslått NAV-kontor fra 2009 vil kontoret forvalte Kvalifiseringsprogrammet som er tatt inn i sosialtjenestelovens § 5. Informanten beskrev hvordan ulike brukergrupper de kommer i kontakt med utfordret selve arbeidsformidlingsorienteringen.

”.. for meg personlig, for å være i denne jobben er det en utfordring at ting av og til føles meningsløst. I forhold til at du innkaller folk, de møter ikke. Og det skjer ofte at du innkaller og de ikke møter. Det er ikke sånn at de er på jobb, eller at de ikke gidder å komme.. det kan være en utfordring. Hvis du mange ganger har tunge brukere, for eksempel langtidsbrukere... Hvis du jobber med folk under attføring, da har du en diagnose. Jobber du med langtidsledige, så har de ikke nødvendigvis en diagnose. Et eller annet udefinerbart som gjør at de ikke får jobb, som vi kanskje ikke kommer videre med” (Informant G).

Informant G understreker egen arbeidsorientering ved å sette denne opp mot en mer problem- og sykdomsfokusert tilnærming. Informanten er også redd for at arbeidsmarkedskunnskapen svekkes ved sammenslåingen i NAV, og at fokuset vil dreie seg mer mot helse.

”Vi skal i alle fall gjøre en arbeids - og funksjonsvurdering. Ikke alltid vi gjør den på det ordinære fordi det ikke er nødvendig. Men da er det viktig at den arbeids - og funksjonsvurderinga ser på hva du kan gjøre. Hvordan du kan fungere, om du kan øke din deltakelse i arbeidslivet. Det er der egentlig målet er...Målsettinga for NAV- som du hørte ... [Fylkesdirektøren] – det er arbeid og aktivitet, arbeid og aktivitet. Det er det vi skal vise fram. Men redd for at det kanskje ikke blir - lett for at du – når du arbeider med mennesker som har helseplager og lidelser, kanskje blir problemfokusert. Vet ikke, men vi som jobber arbeid vi tenker ofte ikke på helsebegrensninger så mye. Det er ikke fokuset. Men fokuset er mer - hvilken jobb kan du tenke deg? Hva kan du gjøre? Hva har du lyst til?

.....Men jobber du attføring – dette er mine vurderinger, og det er ikke firkanta – litt mer fokus på helseproblemet. Og at du må ha en treårig utdanning for å komme deg ut av det. Og på trygd har du kanskje enda mer fokus på - da er du sykemeldt. Målet er arbeid og aktivitet. Det er det som hele tida flagges. Men det er det jeg kanskje kan se på som en liten utfordring - og som jeg kanskje er litt redd for – at denne her statlig etaten i stedet for – selv om målet er arbeid og aktivitet – så at vi kanskje - at fokuset kanskje heller dreier seg mer mot helse

... For det heter seg korteste vei til arbeid. Og hele samfunnet er tjent med at du er i arbeid. Enn at du tar en ny treårig utdanning. Hvis du er sykepleier og ikke kan jobb med det lenger, kan du kanskje jobbe med noe annet.. Ja korteste vei til arbeid, da må vi kjenne bedriftene, arbeidsmarkedet. Ellers er det ikke noen kort vei til arbeid. Da er det en lenger vei. Da må vi kanskje kjøpe tjenester til avklaring, for å få dem ut i arbeid. Når jeg ser kontakten med bedriftene blir mindre og mindre prioritert i forhold til sykemeldingsoppfølging - da tror jeg at veien kan bli lenger – hvis ikke vi kjenner arbeidsmarkedet” (Informant G).

Informant H arbeider i Jobbsenteret. Det er mye informasjons- og oppfølgingsarbeid her.

Informanten understreket behovet for å ha bred kompetanse i møte med brukerne.

”Du må ha veldig brei kompetanse. Du må vite om dagpenger, vite om tiltak, vite om attføring. Du må vite om hvordan de forholder seg når de søker om de forskjellige - attføring, dagpenger og tiltak, som lønnstilskudd og det – og du må også – det har jo en del med penger å gjøre – hvor finner du om det er betalt ut penger, om det er noen som har krav på mer. Du har både regelverket – og skal være ganske – ganske brei kompetanse for å...Men det er klart at dess lenger du jobber og dess mer du jobber der ute – du får innblikk i det – for du må spørre – og det er ikke noe galt i å spørre andre...Men du kan ikke spørre før du møter problemet. Når du møter problemet kan du spørre; Hvordan gjør vi det? Hvor finner vi det?” (Informasjon H).

Informanten beskriver her den basiskompetansen som ligger i NAV, en kompetanse som inneholder grunnleggende kunnskap om rettigheter, tiltak og saksbehandlingsrutiner.

Informanten understreket at det er viktig å ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi folk begrunnelser for avgjørelser.

”For mange ganger opplever du det at bare du gir dem et svar – er det negativt – bare du kan gi dem en begrunnelse – så godtar de det. Det er ikke bestandig det at de skal ha ja. Du har daglig det at – hvorfor har det skjedd og hvorfor har det blitt slik? Selv om regelverket vårt er hull i hodet mange ganger- synes nå jeg – men det er nå sånn. Det er satt retningslinjer. Det er jo sånn at du har rett på dagpenger når du har tjent så og så mye. Har du tjent en krone mindre, så har du ikke krav på det. Og det kan jo være.. det er trasig å si det at hvis kravet er 94 338 og du har tjent 92 337 så får du ikke dagpenger.

Videre kopler informanten informasjonsbehovet til det å fatte vedtak.

...Ja, jeg håper på det at, at man kan få fullmakt til å gi svar og vedtak – i alle fall at man skal kunne si, hva har du rett til. Og at vi da gjerne kan jobbe i team der det er problemer, der vi føler at vi ikke mestrer det fullt ut. ... kan ta kontakt med en på trygdekontoret – hvordan kan vi løse det best mulig det her” (Informant H).

Informant H forteller om hvordan nye brukergrupper utfordrer arbeidsmarkedsorienteringen, og informanten gir uttrykk for at det er vanskelig å tenke seg hvordan for eksempel rusmisbrukere skal inn i NAV.

”Ja, altså - det er - vi er veldig usikre på – barnevern – det kommer ikke inn i NAV. Så det er grupper som kommer til å være delt fra NAV. Men du kan si – unge sosialhjelpsmottakere – de er jo lett å ha. Men når vi kommer inn på rus – så e det jo straks verre. Og i alle fall dersom de ikke har det andre helt på... For du har jo de som ikke har fast bopel, ikke har økonomi på noen måte og i tillegg har store rusproblemer. Og de tror jeg – jeg tror at det

kommer til å bli vanskelig dersom ikke det er på stell for dem - for å få dem formidla ut i arbeid” (Informant H).

I utgangspunktet synes informant H det er spennende å skulle arbeide sammen, og bekrefter at de har mange felles brukere. Samtidig tydeliggjør informanten at de har ulike oppgaver. Gjennom å reflektere over utfordringene tydeliggjør informanten hvordan ulike arbeidsorienteringer vil utfordre hverandre i det praktiske arbeidet. Informanten problematiserer med dette tjenestetilbudet i det lokale NAV – kontoret, og gir dermed innspill til utfordringer med tanke på hvilken modell som skal velges for den lokale organiseringen.

”.. Mange som bare får støtte og hjelp på sosialkontoret i en vanskelig periode. Og vi kommer jo ikke til å få de vanskelige – fra sosialkontoret - de kommer ikke til oss... Det tror jeg nok at – i hvert fall til dem er klar til å komme ut i arbeid, tiltak - så er det sosialkontoret som kommer til å arbeide mer aktivt med dem.

....Ja, sosialkontoret skal inn, men det tror jeg kommer til å være en avdeling som ikke er inne hos oss. Jeg tenker jo mest på rusmisbrukere og sånne – den kategorien. Det tror jeg ikke kommer til å – det trur æ kommer til å være utafor oss ” (Informant H).

Informanten plasserer seg i en arbeidsformidlingsorientering, men uttrykker samtidig hvordan nye brukergrupper som skal avklares for arbeid, representerer utfordringer i organiseringen av det lokale NAV kontoret.

Informant I arbeider med innholdet i yrkesmessig attføring, med utgangspunkt i folketrygdlovens ytelser. Det som kjennetegner dette fagområdet er oppfølging og veiledning av arbeidssøkere/arbeidsgivere, formidling, arbeidsmarkedstiltak og avklaring av arbeidssøkere med redusert arbeidsevne. Om arbeidsoppgavene sier informanten:

”Våre arbeidsoppgaver er jo å bistå mennesker som har ramla ut av arbeidslivet av helsemessige årsaker. Målet er jo at det er avklart at de er medisinsk avklart at de ikke kan gå tilbake til sin gamle jobb – så kommer de til oss. De har krav og vi skal behandle de kravene. Og for å få innvilga yrkesmessig attføring så heter det at du skal ha tapt minst 50 % av din arbeids- og inntektsevne. Og da står vi der på en måte med dem på et brett. Og det vi da skal gjøre – det er jo å få dem videre ut – tilbake til jobb. Og så er det liksom trappa å gå: Hvordan får vi dem tilbake til ordinær jobb? Det er via arbeidspraksis – vi skal finne arbeidsplasser vi skal ha dem – vi skal kartlegge dem – og vi skal jobbe mot å motivere for å få en ordinær jobb. I mange tilfeller må det til en kompetanseheving oppi det her. Og alt det her – prosessene – skal vi følge. Og evaluere underveis” (Informant I).

Informanten forteller videre hvordan både brukergruppen og ytelser har endret seg, og hvordan dette utfordrer den ansatte på attføringsfeltet. Det innebærer også samarbeid med andre instanser, for eksempel deltakelse i såkalte basisgruppemøter. På attføringsfeltet er det

mye samarbeid med NAV-trygd, sosialkontoret og helsevesenet. Spesielt fastlegene, men også voksenpsykiatrien.

”Ja – det er jo psykisk syke som har økt. Sammensatte. Ettervirkning av rusen begynner jo å komme, kombinasjon rus psykiatri er jo kommet. Og hvis jeg går [en del år] tilbake... så hadde ikke vi sånne saker. Da var det ondt i ryggen, skada en fot og ... Nå synes jeg det er større, det er mer komplekse saker, du har mer grupper rundt disse personene – tar veldig mye tid.

... Og det vi ser – og som du sikkert så i media i forrige uke – så er sikkert 30 % av de sakene vi har – det er psykiatri. Og det er – jeg synes jo at det er – hvis vi går 10 år tilbake i tid – det er klart vi hadde personer som hadde en psykiatrisk diagnose. Men i dag har de tunge diagnoser. Og det handler jo om at kravet for å få innvilget en pensjon er mye strengere... så det er ganske mange mennesker som skal gjennom dette systemet – la oss kalle det gjennom systemet - for å få en kartlegging for å se om – skal du virkelig ha denne pensjonen”
(Informant I).

Informant I forteller om hvordan kravet til effektivitet og rapporteringer virker inn i hverdagen. Hver saksbehandler sitter med ca 110-120-130 saker, og informanten viser til utfordringen i forhold til brukere som trenger tid i oppfølgingen.

”Nei, fordi som jeg nevnte for deg så er jo vi veldig målt på hvor mange saker vi produserer, hvor mange personer vi klargjør for å være klar for tiltak i løpet av måneden, og så var det jo inne en som hadde erfaring med dette – (navn – representant for brukerorganisasjon) – det han kritiserte det offentlige systemet for – det er den påpushinga – at ikke folk kan bruke tid. For vi, på en måte har jo ledelsen som puster oss i ryggen og sier: Bli ferdig, bli ferdig, fort, fort! Han sier: Bruk tid!... Han hadde jo egen erfaring på området. Så han satt og sa: Ikke press oss! La oss bruke tida!” (Informant I).

Informanten snakker også om skillet mellom fag og økonomi, og reflekterer over fordeler og ulemper.

”...og det NAV la opp til for flere år siden – da man begynte å nærme seg NAV – det var at alle skulle ha sin egen saksbehandler som skulle følge de fra A til Å. Nå har vi jo i Alta delt økonomi og fag - for flere år tilbake. Tidligere satt vi jo både med fag og økonomi. Men det ble jo delt for noen år siden...

*....Æ tror at fordelene er jo at det ikke er den faglige personen - som styrer med den atføringsfaglige metodebiten å finne fram til hensiktsmessige og høvelige tiltak – den personen kan få konsentrere seg om det – og ikke bry seg med den økonomiske biten – men det her går veldig inn i hverandre. Samtidig så får du jo noen på økonomi som bare sitter og gjør den økonomijobben. Nå har jeg jo forstått at de ikke skal ha kontakt med folk...
...Og det tror jeg er ganske tragisk. Fordi at da vil det jo bli Jobbsenteret og det vil bli oss. For folk stiller spørsmålene der de føler at de har lyst. Og så kan du avvise dem og så kan du ikke avvise dem. Jeg tror ikke det er noen god løsning å bare sitte – for jeg tror at alle har behov for – det blir veldig statisk jobb for dem – jeg trur ikke det er så bra* (Informant I).

Her reflekterer informanten over hvilke konsekvenser det klare skillet mellom fag og økonomi kan få, både i ut fra brukerens perspektiv, men også i forhold til betydningen for den ansatte sin arbeidssituasjon. Informant I gir et eksempel på betydningen av den gjensidige informasjonen mellom atføringsenheten og dem som arbeider med økonomiforvaltning. I dag sitter de i samme hus, men det blir det endring på ved innføring av forvaltningsenheter.

”Jeg kan springe på sokkan bort og gi dem informasjon hvis det er ting de ikke forstår. Men sånn som jeg har forstått det, så vil jo de bli i et eget bygg. Og da innbiller jeg meg at vi kommer i alle fall i starten til å bruke ganske mange ressurser på å finne gode rutiner på å melde fra ka folk skal ha og ikke ha.

...Sånne søknadsskjema er det jo som folk fyller ut og leverer inn. Og det er klart, alle er ikke like kompetente til å fylle ut. Og sånn er det – og så mangler det noen ting – Og da tenker ikke jeg at dem ikke har skrevet under eller noe sånt, men skal dem ha boutgifter... Og nå har jo vi et datasystem som sier at alt skal stå inne der. Men la oss nå si at jeg har godkjent med deg at du skal starte på den lærerutdanninga i august, og så reiser jeg på ferie og så er jeg i Syden i fem uker og så begynner du på skolen og så sender du inn den her[viser til skjema] og så har ikke jeg godkjent alt det her på dataen før jeg reiste på ferien – så vil du få et avslag... Så det er jo litt sårbart i henhold til disse her overføringene av informasjon” (Informant I).

Gjennom beskrivelsene av arbeidsoppgavene plasserer informanten seg på mange måter i en trippel arbeidsorientering, preget både av en rettighets-, arbeidsformidlings - og behandlingsorientering.

5. OPPSUMMERING OG DISKUSJON

NAV sin visjon ”Vi gir mennesker muligheter” er en kulturell kategori som gis betydning i den sammenhengen den brukes (Gullestad 1989). I kapittel 4 har vi vist hvordan informantene gjennom beskrivelser fra praksis, symbolsk uttrykker ulike betydninger av visjonen (Vike 2007). I denne undersøkelsen har vi fokusert på at etatstilhørighet og arbeidsoppgaver påvirker fortolkning av det å gi mennesker muligheter. I sosialtjenesten var det ”å ha et verdig liv” grunnleggende. Dette var koplet til å gi mennesker muligheter gjennom økonomisk sosialhjelp, tiltak og tjenester, der arbeid kunne inngå som en del av dette. Det å gi individuelt tilpasset hjelp var sentralt, og tid var en viktig dimensjon i arbeidet. I NAV Alta trygd ble visjonen koplet til det ”å gi folk trygghet gjennom inntektssikring”. Vilårsprøving lå til grunn for kontakt og oppfølging. I NAV Alta arbeid ble visjonen gitt mer sammensatte betydninger. I tillegg til ”å gi folk trygghet gjennom inntektssikring”, var også det ”å få folk i arbeid” en sentral betydning av visjonen.

Med bakgrunn i informantenes fortellinger, plasserte vi dem i ulike arbeidsorienteringer. Vi benyttet de analytiske kategoriene rettighets-, behandlings og arbeidsformidlingsorienteringer (Fossestøl og Klemsdal 2006). For å fange det sammensatte og komplekse i arbeidet, konstruerte vi både doble og triple kategorier. I sosialtjenesten og i NAV Alta trygd fant vi at både rettighetsorienteringen og behandlingsorienteringen var til stede. Vektingen mellom orienteringene samsvarer i stor grad med samfunnsmandatet til etatene. I sosialtjenesten plasserte vi de ansatte i en dobbel orientering, betegnet som en behandlings- og rettighetsorientering. De ansatte i NAV Alta trygd plasserte vi i en rettighets- og behandlingsorientering. De ansatte i NAV Alta arbeid har den mest sammensatte arbeidsorienteringen, noe vi mener henger sammen med at samfunnsmandatet etaten arbeider ut fra, er definert både i henhold til folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Her fant vi alle tre orienteringene hos de ansatte. På den ene siden fant vi rettighetsorienteringen og arbeidsformidlingsorienteringen i mer rendyrket form. Samtidig fant vi en trippelorientering som innebærer at arbeidsformidlingsorienteringen er kombinert med en rettighets- og behandlingsorientering.

Når de tre etatene slås sammen, vil i utgangspunktet alle orienteringene være til stede. Målet om å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på passive ytelser skal konkretiseres og realiseres innenfor rammen av det samlede samfunnsmandatet til den nye etaten. I praksis vil dette være

et spørsmål om forhandlinger i feltet om arbeidsdelingen, og dermed hvordan de ulike arbeidsorienteringene vektes i det nye NAV kontoret. Under diskuterer vi hvordan organisatoriske grep i NAV kan påvirke denne vektingen, og hvordan slike grep må ses i en større sosialpolitisk sammenheng.

Med organisatoriske grep tenker vi særlig på statens grensedragning mellom fag og økonomi, og på de valgene det lokale kontoret gjør med tanke på valg av generalist- eller spesialistroller (Jfr. modell s.15).

5.1 Grensesnittet mellom fag og økonomi – en rendyrket rettighetsorientering

Etablering av spesialenheter for forvaltning er ”hovedgrepet for å få på plass ”det nye” innholdet i NAV-kontorene” (PP NAV 2008:18). Staten drar med dette organisatoriske grepet et klart skille mellom produksjon i forvaltningsenhetene og arbeidsrettede prosesser i det lokale kontoret. Grensesnittet mellom fag og økonomi skal bidra til en klar rolle – og ansvarsdeling i organisasjonen, og frigjøre kapasitet lokalt til økt bistand og oppfølging med sikte på å få folk i arbeid. Grensesnittet skal også sikre likebehandling og økt kvalitet i saksbehandlingen i forvaltningsenhetene (NAV samtalepakke 2007:2).

NAV- kontoret skal foreta alle vurderinger når det gjelder brukernes muligheter og helsetilstand som har relevans for retten til statlige ytelser. NAV betegner det lokale kontoret som ”den myndige førstelinjen” (PP NAV 2008: 17). Dette betyr at arbeidet i det lokale kontoret skal legge premissene for formelle vedtak i forvaltningsenheten når det gjelder ytelser som har aktivitetskrav, for eksempel stønad til enslige forsørgere, dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringsytelser og uføreytelser. Gjennom grensesnittet som er etablert skal forvaltningsenhetene på sin side ha ”kontroll på produksjonen” (op.cit.: 27). I Finnmark er det opprettet tre forvaltningsenheter, lokalisert i Alta, Vadsø og Vardø.

Våre informanter var i stor grad enig i logikken som lå til grunn for et organisatorisk skille mellom fag og økonomi. Når de fortalte og reflekterte over arbeidsoppgavene, pekte de likevel på en rekke paradokser og dilemmaer knyttet til dette skillet. Tilstrekkelig kunnskap og tid til informasjonsflyten gjennom grensesnittet, ble tematisert. Dette ble også koplet mot brukernes rettigheter.

Som utgangspunkt for å problematisere grensesnittet bruker vi et eksempel NAV selv gir på oppgavefordelingen mellom det lokale NAV- kontoret og forvaltningsenheten (NAV samtalepakke 2007).

Et eksempel:

Liv Andersen har vært sykemeldt og fremmer krav om attføring for å komme i arbeid

Forvaltningsenheten har følgende oppgaver i forhold til Liv Andersen:

- Motta krav og kvalitetssikre dokumentasjon
- Ved behov innhente ytterligere dokumentasjon
- Vurdere vilkår og fatte vedtak
- Iverksette:
 - utsending av vedtak til Liv
 - utbetaling av ytelse
- Vurderer løpende utbetalingsvilkår, f. eks. om bruker har blitt påført en utgift (skolepenger og daglige reiser)
- Ajourfører vedtak og utbetaling i henhold til den handlingsplanen som NAV lokal avtaler sammen med Liv
- Ved behov svare på henvendelser fra Liv om f. eks. nærmere om status i sak/utbetaling eller innsyn i sak
- Samhandle med NAV lokal
- Vurdere konsekvenser for Livs krav eller ytelse, etter mottatt informasjon fra Liv eller NAV lokal

Det lokale NAV – kontoret har følgende oppgaver i forhold til Liv Andersen:

- Vurdere ulike virkemidler sammen med Liv for om mulig å komme tilbake i jobb
- Samhandle med lege og arbeidsgiver om mulige løsninger
- Vurdere sammen med Liv om attføring kan være aktuelt virkemiddel for annet arbeid
- Ansvar for å vurdere om medisinske vilkår for attføring er oppfylt (sykdom, skade, lyte)
- Vurdere arbeidsmarkedssituasjon og ha ansvar for å beslutte og iverksette tiltak som er nødvendig og hensiktsmessig for at Liv skal komme i høvelig arbeid, herunder utdanning og/eller arbeidstrening, praksisplass og lignende
- Utarbeide handlingsplan sammen med Liv
- Starte aktiviteter avtalt i handlingsplan sammen med Liv

I det lokale kontoret skal det tilrettelegges for at de ansatte i stor grad skal være til stede og veilede Liv Andersen til å finne helhetlige løsninger med sikte på å komme i arbeid. Dette skal skje gjennom avklaring av behov, planer og iverksetting av virkemidler og tiltak.

Et uttalt mål i NAV er at det skal være en tydelig arbeidslinje i front, et ”målrettet løp fra passivitet til aktivitet” (PP NAV 2008:13).

I forvaltningsenheten skal de ansatte i liten grad ha kontakt med Liv Andersen. Deres oppgave er å prøve vilkårene og effektivisere økonomiske ytelser til henne på grunnlag av nødvendig dokumentasjon og skjønnsmessige beslutninger som er gjort i NAV- kontoret.

Forvaltningsenheten setter på denne måten tydelige grenser for de materielle ytelsene til Liv. Dermed setter de også grenser for mulighetene hennes til å kunne gjennomføre tiltak etter handlingsplanen som er laget i samarbeid med ansatte i NAV- kontoret. For Liv Andersen er arbeidsoppgavene som hører til fag og økonomi uløselig knyttet sammen og får konsekvenser for hverdagslivet hennes. Informant E har problem med å se for seg hvordan en skal skille behandling av søknad og vedtak (Informant E s. 29).

Både informant F fra NAV Alta arbeid og informant D fra NAV Alta trygd understreker denne sammenhengen mellom inntektssikring og oppfølging. Informant D legger vekt på å trygge brukeren på at vilkårene er oppfylt er viktig. Gjennom å fatte vedtak, har informanten kunnskapen som er nødvendig for å trygge brukeren på at vilkårene er oppfylt. Dersom de ansatte ikke lenger skal fatte vedtak lokalt, står de også i fare for å miste kunnskapen. Dette kan føre til usikkerhet hos de ansatte og utrygghet for brukeren (Informant D s. 27). Også informant H fra NAV Alta arbeid legger vekt på betydningen av å kunne gi svar og fatte vedtak (Informant H s. 36).

Spørsmålet om en myndig førstelinje, er dermed også et spørsmål om informasjonsflyten gjennom grensesnittet med sikte på å sikre Liv Andersen rett til ytelser. I evalueringa av Saupstad prosjektet i Trondheim, ble det lagt vekt på at beslutningsmyndighet skal ligge så nær brukerne som mulig. Det er flere argumenter for dette:

- ”- De som faktisk møter søkerne, kan få best og mest innsikt i en sak, i motsetning til dem som kun forholder seg til skriftlige søknader.
- Det kan gis svar raskt, fordi den du møter har beslutningsmyndighet.
- De som søker vet at de snakker med en person som har beslutningsmyndighet.
- Innholdet i samtalen blir preget av at det er en samtale som skal konkludere” (Hasseløe 2007:48-49).

For at Liv skal få oppfylt rettighetene hun har etter loven i den nye NAV organiseringen, må forvaltningsenheten få den informasjonen fra NAV-kontoret som er nødvendig og tilstrekkelig for å fatte riktige vedtak. Samtidig må det lokale NAV- kontoret ha tilstrekkelig med kunnskap til å informere og veilede Liv, innhente de opplysningene som er relevante, og

formidle dette til forvaltningsenheten. Dette skal skje gjennom kompetanseoverføring mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene (NAV samtalepakke 2007). Ved praktiske eksempler viser informantene F og I fra NAV Alta arbeid hvordan kompetanse om fag og økonomi henger sammen (Informant F s. 32, informant I s.39). Informant F understreker utfordringen i å sikre kompetansen hos dem som jobber brukernært - i det første møtet med brukeren. At disse kan informere på det økonomiske området, har betydning for rettighetene og mulighetene for brukerne (Informant F s. 33).

Spørsmålet om informasjonsflyt er altså også et spørsmål om rettigheter for brukerne, og om hvordan prinsippet om likebehandling i forvaltningen skal sikres. Terum (2003) skiller mellom likhet som fordelingsprinsipp og likebehandling som rettssikkerhetsnorm. I forvaltningsenheten er fokuset på likhet som fordelingsprinsipp. Dette innebærer at like tilfeller skal behandles likt når vilkår prøves. I det lokale kontoret er det fokus på likebehandling som rettssikkerhetsnorm i saksbehandlingen. Dette innebærer også å ta hensyn til ulikhetene mellom brukerne. For å sikre brukernes rettigheter skal relevant informasjon og dokumentasjon framlegges. I praksis kan dette innebære tidkrevende arbeidsprosesser lokalt, særlig i forhold til brukere med omfattende og sammensatte behov. Informant I viser til en økning de senere årene av brukere med til dels store psykiske problemer. Kontaktetablering og avklaring av behov vil derfor variere alt etter hvem brukeren er (Informant I s. 38). Informant B problematiserer arbeidslinja ved å vise til at brukerne er en sammensatt gruppe der det er mange årsaker til at de over lang tid har behov for sosialhjelp (Informant B s.24).

Spørsmålet om likebehandling i forvaltningen er derfor dels også et spørsmål om tid i det lokale kontoret. Det er arbeidet her som skal "legge premissene for formelle vedtak i forvaltningsenheten" (NAV 2008:27). Vi vil hevde at kravet om likebehandling i saksbehandlingen ikke bare ligger i forvaltningsenheten, men også i det lokale NAV-kontoret.

Med det organisatoriske grensesnittet mellom fag og økonomi har staten rendyrket rettighetsorienteringen i forvaltningsenhetene. Hvilke arbeidsorienteringer som vil være til stede i det lokale kontoret, og vektingen mellom disse, er et empirisk spørsmål. Valget mellom generalist- eller spesialistroller er av betydning her.

5.2 Generalist eller spesialist - konsekvenser for arbeidsorienteringer i det lokale kontoret

De lokale NAV- kontorene opplever at deres handlefrihet i forhold til myndighet og organisatoriske valg er begrenset, men samtidig ser det ut til å være lokale handlingsrom (Alm Andreassen 2008). Det er en pågående diskusjon i NAV-kontorene om generalistorganisering eller spesialistorganisering. En generalistorganisering innebærer at en ansatt sitter på alle virkemidler og unngår at brukere blir sendt mellom medarbeidere med ulik kompetanse. En spesialistorganisering sitter på dybdekompetanse (op.cit.).

Informant H fra NAV Alta arbeid er opptatt av breddekunnskap i mottak. Dette innebærer på mange måter en generalistrolle og en trippel arbeidsorientering (Informant H s.36). Dette var kanskje den rollen som NAV i utgangspunktet så for seg i det samlokaliserte kontoret. Erfaringene viser at denne rollen utfordres av tjenesteinnholdet i det enkelte kontoret. Omfanget av sosiale tjenester, og eventuelt andre kommunale tjenester, som blir organisert inn i NAV kontoret, vil være avgjørende for valg av organiseringsmodell. Dess bredere spekter av oppgaver i et kontor, desto mer hensiktsmessig er det å organisere etter en bistandsorientering med en tverrfaglig samarbeidsmodell, der de ulike fagene er opprettholdt (Alm Andreassen 2008).

Alta kommune har gjennom samarbeidsavtalen mellom staten og kommunen valgt å legge hele sosialtjenesten og flyktnings-tjenesten inn i det lokale NAV- kontoret. Dette innebærer at det i utgangspunktet etableres et bistandsorganisert kontor, der dybdekompetansen ivaretas gjennom former for spesialistorganiseringer. Rehabilitering innenfor rus og psykiatri er et faglig område som krever spesialisering. Informantene G og H fra NAV Alta arbeid bekrefter at møte med brukere som har omfattende og sammensatte behov, er vanskelig å gi hjelp ut fra mer standardiserte tiltak i oppfølgingen. (Informant G s.35 og Informant H s.36)

Samtidig er de sammensatte arbeidsorienteringene som vi fant i de ulike etatene, uttrykk for en både-og organisering med tanke på spesialist - og generalistroller. Informant A fra sosialtjenesten uttrykker en kompleks rolleforståelse, der både dybde og breddekunnskap er viktig i oppfølgingen av brukere med sammensatte behov. Informanten forteller at en noen ganger både skal være terapeut, kunne motivere, samtidig som en skal ha fokus på inntektssikring. Arbeidet innebærer også koordinering av tverretatlige tjenester, og det å fremme klientens interesser i systemet (Informant A s.23).

Denne både – og organisering kommer også fram når Informant C fra sosialtjenesten peker på betydningen av behovsprøving i skjønnsutøvelsen med tanke på et mer åpent og fleksibelt ytelsesrom (Informant C s.25-26). Informanten er opptatt av det handlingsrommet en får dersom en jobber som generalist og har autonomi til å fatte vedtak om ytelse. Samtidig mener denne informanten at det sosialfaglige er viktig og det er en nødvendig kompetanse å ha i mottak. Dette innebærer en dobbel arbeidsorientering, der både behandlings- og rettighetsorienteringen er tilstede.

De etablerte kontorene, som i utgangspunktet valgte å organisere seg etter en radikal generalist rolle, beveger seg nå mot mer spesialisering. Motsatt beveger de kontorene som i utgangspunktet valgte spesialisering, mot en generalistmodell. Dette betyr at begge går mot sammensatte roller. En vil med andre ord, om denne tendensen fortsetter, ha både generalist- og spesialistrollen i NAV kontoret.

Spørsmålet er om en gjennom grepet med å etablere en rendyrket rettighetsorientering i forvaltningsenhetene, har redusert muligheten for trippelorienteringen? Vil dette føre til en styrking av en arbeidsformidlings- og behandlingsorientering? Denne orienteringen har vi ikke har funnet hos våre informanter, men er kanskje uttrykk for den nye fagligheten i det lokale NAV-kontoret? Hvordan de to orienteringene vil bli vektet innad i kontoret, kan henge sammen med i hvor stor grad NAV- kontoret skiller ut oppfølgingsoppgaver og særorganiserer dem innad på kontoret eller overlater disse til tjenesteleverandører utenfor NAV-kontoret. Ulike former for spesialisering kan fremme en behandlingsorientering og en arbeidsformidlingsorientering, alt etter hvilke tjenester som legges ut.

I det lokale kontoret vil arbeidsorienteringene være avhengige av de valg som foretas i forhold til ulike organisasjonsmodeller og roller. Under skisserer vi noen modeller og peker på mulige konsekvenser disse kan få for arbeidsorienteringene lokalt.

- 1) En spesialisering av rettighetsorienteringen vil i utgangspunktet svekke rettighetsorienteringen i det lokale kontoret.
- 2) En forvaltningsmodell med generalistroller vil kunne styrke rettighetsorienteringen. Her vil dybdekompetansen mangle, og dette vil styrke behovet for å organisering av oppfølgings tjenester utenfor NAV kontoret

- 3) Spesialisering i tverrfaglige team i en bistandsmodell i det lokale NAV- kontor vil styrke behandlingsorienteringen.
- 4) Organisering av spesialiserte oppfølgingstjenester utenfor NAV vil føre til svekking av behandlingsorienteringen i det lokale, og åpne for en mer rendyrket arbeidsformidlingsorientering. For å ivareta behovet for helhetlig oppfølging vil dette grensesnittet øke behovet for tverretattlig koordinering,
- 5) En generalistrolle i mottak vil kunne kombineres med 3) og 4), og styrke rettighetsorienteringen.

De arbeidsorienteringer som er i NAV representerer grunnleggende verdier i velferdsstaten; ”å ha et verdig liv”, ”å gi folk trygghet gjennom inntektssikring” og ”å få folk i arbeid”.

Vi har over diskutert hvordan måten man organiserer arbeidet med det samlede samfunnsmandatet vil gi ulike type grensesnitt lokalt, og få betydning for vektingen mellom arbeidsorienteringene.

5.3 Verdier på spill

Det doble effektivitetskravet i NAV sin målsetting er å redusere utgiftene i velferdsstaten gjennom å få flere i arbeid, samtidig som brukerne får mer helhetlige og brukerrettede tjenester. Dette er både en kostnadseffektiv og formålseffektiv velferdstjeneste. Gjennom NAV skal større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder mobiliseres til å gå ut i arbeid for å kunne redusere presset på fremtidige offentlige velferdsutgifter. Utgiftene i velferdsstaten må ned og alle skal bidra til dette. De ansatte i forvaltningen må sette grenser for velferdsytelser gjennom å stille krav til at folk bidrar til fellesskapet gjennom arbeid. Brukere av statens velferdstjenester, som er i yrkesaktiv alder, må være motivert, eller motiveres til å komme seg ut i arbeid. Samtidig skal brukernes behov sikres gjennom en helhetlig og sammenhengende velferdstjeneste (Vike 2002).

Ved innføringen av NAV- reformen velger staten å endre godt etablerte vertikale og horisontale organisasjonsrammer. Vi tenker her på forholdet mellom stat og kommune, og mellom tostatlige etater. Denne måten å organisere på er i følge Christensen, Fimreite og Læg Reid (2007) ikke bare et symptom på en foreldet måte å tenke på. Svært ofte er det slik at denne måten å organisere på er begrunnet i grunnleggende verdier i vårt politiske system. Disse verdiene dreier seg om fordeling av makt, forutsigbarhet, upartiskhet, rettigheter, taushetsplikt og beskyttelse av det private. Å bryte disse grensene fører til nye politisk og

administrative utfordringer og kan kanskje også forandre måten det demokratiske systemet opererer på (op.cit.).

I april 2008 overtok Arbeids og velferdsdirektoratet ansvaret for fattigdomstiltak og andre sosiale tjenester fra Sosial- og helsedirektoratet. Begrepet sosial ble fjernet som tittel på direktorat og departement. Det er arbeid, inkludering og velferd som er de synlige begrepene nå. Sosialpolitikk er med andre ord blitt en del av arbeidslinjepolitikken. I prosessen fram mot en etablert NAV reform i 2010 står også kampen om sosialpolitikken innhold: om det er retten til et verdig liv eller arbeidsplikten som slår sterkest gjennom. Blant annet hevder Ebba Wergeland (2008) at gjeninnføringen av arbeidslinja i NAV-reformen innebærer et brudd med hele etterkrigstidas sosialpolitikk. Hun understreker at det fram til slutten av 1970-årene var tverrpolitisk enighet om at full sysselsetting var et offentlig ansvar og at arbeidsledighet ble forklart med utstøting fra arbeidsmarkedet. Dagens arbeidslinje framstiller i større grad arbeidsløshet og stønadsbehov som den enkeltes ”valg”, sier Wergeland.

Det er førstelinjen i velferdsstatens, der flest kvinner jobber, som skal transformere politiske målsettinger til handling. Tolkning av samfunnsmandat har en nær sammenheng med sosialpolitikken. Uten tvil representerer NAV med sine nye grensesnitt noe nytt. Gamle oppgaver skal gjøres på nye måter, men vil det også skape nye grenser med konsekvenser for borgernes rettigheter.

Litteratur

Alm Andreassen, Tone. *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV- kontor.* AFI-notat 10/2028.

Bakken, Runar, Brinchmann, Arne, Hauklien, Heide, Kroken, Randi og Vike, Halvard. (2002, 1.utg.). *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten, Makt- og demokratiutredningen, 1998-2003.* Gyldendal Akademisk. Oslo.

Bastøe, Per Øyvind, Dahl, Kjell og Larsen, Eirik (2002). *Organisasjoner i utvikling og endring. Oppgaveløsninger i en ny tid.* Gyldendal Akademisk. Oslo.

Bourdieu, Pierre (1994). *Symbolsk makt.* Pax Forlag. Oslo.

Bjørnhaug, Inger (2002). Pierre Bourdieu – alle stridigheters sosiolog i *Nordisk sosialt arbeid* nr. 3, Tidsskrift for sosialarbeidere i Norden, s. 161 - 168

Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise og Lægreid, Per (2007). *Reform of Employment and Welfare Administration . the challenge of coordinating diverge public organisations.* International Review of Administrative Science, 73 (3) (September). 389-408.

Fimreite, Anne Lise and Lægreid, Per (2008a). *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability.* Paper presentert på workshop «The shadow line of accountability, performance and control across public private». Venezia 17 – 18. April 2008.

Fossestøl, Knut og Klemsdal, Lars (2006): Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret? I *Velferd* nr. 4. 2006 s. 28 - 31

Gullestad, Marianne (1989). *Kultur og hverdagsliv.* Universitetsforlaget, Oslo

Hasselø, Alf Rune (2007). Anstendig og godt organisert. I Marthinsen, Edgar og Skjefstad, Nina (Red.) *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget. Oslo.

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. 1997. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse.* Fagbokforlaget.

Kjæmpenes, Wenche M. (1992): *Vitskap og profesjonskunnskap.* Obligatorisk doktorgradsinnlegg på Universitetet i Bergen 300992

Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju.* Ad Notam Gyldedal AS. Oslo.

Stamsø, Mary Ann (red.) (2005) *Velferdsstaten i endring. Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre.* Gyldendal Akademisk. Oslo.

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i Velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten.* Kommuneforlaget. Oslo

Vike, Halvard (2007): Formelt organiserte verdener i Marianne Rugkåsa og Kari Trædal Thorsen (red.): *Nære steder, nye rom. Utfordringer i antropologiske studier i Norge*, Gyldendal Akademisk. Oslo

Offentlige dokumenter:

Håndbok for etablering av NAV– kontor Versjon 3.1 19. mai 2008: 30.

NAV, KS og Sosial og helsedirektoratet. Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer. Versjon 2.0. Datert 20.12.2007. Revidert etter drøftinger med Arbeids- og velferdsforvaltningens hovedorganisasjoner.

NOU 2004:13. En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Sosialdepartementet.

Lover:

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.06. 2006, nr.20.

Lov om arbeidsmarkedstjenester av 10.12.2004, nr.76

Lov om folketrygd av 28.2. 1997, nr.19.

Lov om sosiale tjenester av 13.12.1991 nr.81,

Publisert på nett:

Finnmarks sterkeste fagmiljø på bidrag formes. Publisert: 4.12.07.
(<http://www.nav.no/805368818.cms>).

Fylkesmannen i Nordland. Oppgavebeskrivelser og kompetansebehov.(www.fylkesmannen.no/Oppgavebeskrivelser_og_kompetansebehov-_sosialtjenesten_fCJsd.pdf).

NAV samtalepakke 2007:2. Ny organisering av Arbeids- og velferdsetaten.
(kommune.nav.no/binary?id=805369838&download=true).

PP NAV (2008): Norsk helse – og sosiallederlag – studiedager i Bergen 020608 v/ Trond Ingebretsen. (www.nhsl.org/referater/1NAV.PPT).

PP NAV (2007) Organisering av Arbeids- og velferdsetaten og lokalisering av forvaltnings- og pensjonsheter. (www.kommune.nav.no/binary?id=805371728&download=true).

Wergeland, Ebba (2008). *Kritisk til arbeidslinja*. Aktuell. Tjenestemannsbladet
Publisert 20.06.2008.
(<http://www.frifagbevegelse.no/aktuell/tjenestemannsbladet/article3616109.ece>).

Vedlegg 1.

Informasjonsbrev til intervjupersoner

Dato:

Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet ” Nasjonal velferdsreform i en nordnorsk kontekst – et nytt lokalt handlingsrom for forvaltning av offentlig velferd?”

Vi er to høgskolelektorer ved studieområdet for sosialarbeiderutdanninger ved Høgskolen i Finnmark (HiF) som ønsker å få økt kunnskap om den nasjonale velferdsreformen NAV. Reformen er sentralt styrt, med klare målsettinger. Samtidig skal den tilpasses lokale forhold og finne sin lokale utforming. Det betyr at NAV sine målsettinger må fortolkes og iverksettes i lokale sammenhenger. Prosjektet er et forprosjekt der siktemålet er å identifisere temaer og problemstillinger knyttet til prosessen mot etablering av lokale NAV-kontor. Målsettingen er at forprosjektet skal gi grunnlag for videre forskning og utvikling av kunnskap om den lokale tilpasningen av NAV-reformen.

Vi har valgt å fokusere på prosessene i Alta. Det innebærer at vi ønsker å intervju ansatte og ledere i NAV Alta trygd, NAV Alta arbeid og Alta kommune, sosialtjenesten. I tillegg ønsker vi å intervju ledelsen ved NAV Finnmark og representanter for det politiske og administrative nivået innen for helse- og sosialsektoren i Alta kommune. I datainnsamlingen benytter vi oss av ustrukturerte intervju med utgangspunkt i noen sentrale temaer. Vi vil benytte lydbåndopptak under samtalen.

Innenfor gruppen av ansatte har vi i utgangspunktet begrenset oss til å intervju 3-4 ansatte i hver av de tre virksomhetene. Vi har i utvelgelsen av intervjupersoner søkt å ivareta variasjon med hensyn til arbeidsoppgaver/områder.

Det er helt frivillig å delta i prosjektet, og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg uten å måtte begrunne dette nærmere. Deltakelsen i prosjektet innebærer en samtale med oss der vi i hovedsak fokuserer på arbeidsoppgavene dine, forventningene dine til NAV, ditt syn på egen kompetanse og kompetansebehov, og hvordan du deltar i prosessen mot et nytt NAV-kontor i Alta. Vi beregner inntil 2 timer på hvert av intervjuene. Intervjuene vil i hovedsak foregå i mars og april i 2007.

Det er ingen andre enn oss to forskere som vil få tilgang til personidentifiserbare opplysninger. Disse opplysningene er underlagt taushetsplikt og vil bli behandlet strengt konfidensielt. Resultatene vil bli publisert uten at den enkelte kan gjenkjennes. Opplysningene du gir vil imidlertid kunne koples til den etaten du arbeider i. Vi beregner å avslutte prosjektet innen 1. september 2007, og lydbåndopptak vil bli slettet innen denne dato. Materialet for øvrig blir oppbevart i 10 år med tanke på oppfølgingsundersøkelse(r). I så fall vil du motta ny informasjon og ny forespørsel om å delta. Hvis ikke vil personopplysninger slettes og datamaterialet anonymiseres i 2017.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Dersom du ønsker å delta i prosjektet er det fint om du signerer den vedlagte samtykkeerklæringen og returnerer den i vedlagte frankerte konvolutt til:

Aud Kirsten Innjord
Avdeling for Nærings- og sosialfag
Høgskolen i Finnmark
Follums vei 31
9510 Alta

Har du spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen, kan du ta kontakt med en av oss, gjerne på e-post eller telefon.

Med vennlig hilsen

Aud Kirsten Innjord
Høgskolelektor
Avd. for Nærings- og sosialfag
Høgskolen i Finnmark
tlf.: 78 45 03 82
e- post: audki@hifm.no

Wenche M. Kjæmpenes
Høgskolelektor
Avd. for Nærings- og sosialfag
Høgskolen i Finnmark
tlf.: 78 45 04 76
e-post: wenche@hifm.no

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt informasjon om forskningsprosjektet ” *Nasjonal velferdsreform i en nordnorsk kontekst – et nytt lokalt handlingsrom for forvaltning av offentlig velferd?* ”.
Jeg ønsker å delta i prosjektet ved å stille til intervju.

Sted:

Dato...../..... 2007:

Signatur:

Telefonnummer:.....

E-post:.....