



Sentral utforming og lokal tilpasning av ideen om arbeidsevnevurdering i NAV

Arbeidsevnevurdering som idé og praksis

STV -6900

Lis Østerbø

Mastergradsoppgave i erfaringsbasert master i ledelse

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Universitetet i Tromsø

Våren 2013

Forord

Med denne oppgaven fullfører jeg mitt masterstudium i ledelse. Studiet har vært en stor glede og det har vært meget lærerikt. Jeg vil derfor takke Universitetet i Tromsø og spesielt min dyktige veileder Hanne C. Gabrielsen.

Jeg vil også takke mine informanter i case-kontoret – dere har vært viktige og inspirerende!

Takk også til min arbeidsgiver for at jeg har fått anledning til å gjennomføre dette studiet.

Til sist, men ikke minst, takk til mine gode kollegaer for støtte og oppmuntring.

Tromsø 31. mai 2013

Lis Østerbø

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Introduksjon.....	4
1.1 Tema og problemstilling	4
1.2 Oppgavens oppbygning	5
Kapittel 2. Konteksten og konseptet.....	6
2.1 Konteksten - NAV	6
2.1.1 Organisering;	6
2.1.2 Målsettinger;.....	8
2.2 Konseptet - arbeidsevnevurderinger i NAV	10
2.2.1 Bakgrunn;	10
2.2. 2 Innhold i metodikken;.....	12
Kapittel 3. Teoretisk grunnlag.....	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Det rasjonelle perspektivet	16
3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet	17
3.4 Oversettelsesteori	19
Kapittel 4. Metode.....	25
4.1 Innledning.....	25
4.2 Datagrunnlaget	26
4.3 Utvalget	27
4.4 Datainnsamlingen.....	28
4.5 Pålitelighet og gyldighet.....	29
Kapittel 5. Presentasjon av empiri og analyse.....	31
5.1 Innledning.....	31
5.2 Fase 1 – intensjonsfasen	31
5. 3 Fase 2 - innføringen.....	38
5. 4 Fase 3 – praksis og måloppnåelse	48
Kapittel 6 – Avslutning	50
Referanser.....	52

Vedlegg; intervjuguide

Kapittel 1. Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne oppgaven er *innføringen av arbeidsevnevurdering* som et nytt arbeidsredskap i NAV. Jeg ble selv i 2008, i regi av å være leder i NAV, introdusert for en idé om arbeidsevnevurderinger. Jeg ble da fortalt at formålet med arbeidsevnevurderinger var at dette var et verktøy og virkemiddel for at NAV som ny etat skulle nå sine nye mål, spesielt knyttet til etatens økte fokus på arbeid fremfor mottak av ytelser.

Arbeidsevnevurderinger kan beskrives som en rutine eller en prosess for å kartlegge en brukers arbeidsevne. Arbeidsevne er i denne sammenheng definert som «*et resultat av relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på en andre siden*». ¹ Intensjonen er at metodikken skal brukes på alle brukere som har behov for en «*mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov*». ²

Et sentralt trekk ved arbeidsevnevurderinger slik de ble introdusert i NAV var at dette var en metodikk som skulle baseres på en helhetlig skjønnsvurdering hvor hele mennesket og dets ulike ressurser skulle kartlegges. Det overordnede målet med kartleggingen var å iverksette individuelle tiltak med det resultat at bruker skulle komme i arbeid eller aktivitet. Dette skilte seg fra det som har preget store deler av den tidligere velferdsforvaltningen. Her har fokus vært på juridiske vurderinger av inngangsvilkår opp mot lovverk, for å sikre livsoppholdsyttelser. Slik sett kan arbeidsevnevurdering betraktes som en ny idé som ble introdusert i NAV (Røvik 1998/2007).

Våren 2012 ble jeg av en rekke ansatte konfrontert med mange ulike oppfatninger omkring arbeidsevnevurderinger som metodikk. Oppfatningene knyttet seg til håndteringen av metodikken og til effekter av bruken. Det gjorde meg nysgjerrig på hvorfor og hvordan ideen ble forsøkt innført i NAV, og hvorfor den ble oppfattet så vidt ulikt blant ansatte.

Kunne det skyldes at forestillingen om arbeidsevnevurdering var for diffust definert fra den politisk-administrative ledelsen i NAV? Kunne det skyldes en form for refortolkning eller feilfortolkning av ideen når den krysset ulike forvaltningsnivåer eller enheter på tur ut mot de saksbehandlerne som skulle ta metodikken i bruk? Og, ikke minst, hva slags konsekvenser ville en slik uensartet fortolkning kunne få for brukerne av NAV sitt tjenestetilbud, spesielt

¹ Sluttrapport om arbeidsevnevurderinger i NAV – utarbeidet av Sosial- og helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. november 2007

² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 16 § 14 a

tatt i betraktninga av at nettopp likebehandling, og forutsigbarhet framstår som et av de viktigste rettssikkerhetsprinsippene i forvaltningen av velferdsgoder?

Ut i fra spørsmålene som er nevnt ovenfor er problemstillingen for denne oppgaven formulert på følgende måte;

Hvilke intensjoner og motiver lå til grunn for innføringen av arbeidsevnevurderinger i NAV, hvordan ble arbeidsevnevurderinger innført i NAV, i hvilken grad er arbeidsevnevurderinger tatt i bruk og til sist - bidrar denne ideen til måloppnåelse i NAV ?

Jeg ønsker dermed for det første å undersøke hvilke intensjoner og motiver som lå til grunn for innføringen av arbeidsevnevurderinger som metodikk i NAV. For det andre vil jeg se på hvilke tiltak som ble satt i verk fra de ulike nivåene i NAV i forbindelse med innføringen. For det tredje er det interessant å se på i hvilken grad ideen har blitt til praksis i NAV. Herunder vil det være interessant å se på om ideen har nedfelt seg i de ansattes språk, i rutiner og i struktur. I forlengelsen av dette vil jeg se på om bruk av denne ideen kan bidra til måloppnåelse i NAV.

For å belyse problemstillingen har jeg metodisk valgt å bruke kvalitativt casestudie av et mellomstort NAV kontor i Troms fylke. For å få et analytisk redskap for å forstå hvordan arbeidsevnevurdering ble innført og hvilke konsekvenser denne ideen vil få for NAV, vil jeg ta utgangspunkt i to ulike teoritradisjoner, rasjonell og ny-institusjonell teori, herunder også oversettelsesteori.

1.2 Oppgavens oppbygning

Jeg har i første del introdusert mitt tema og min problemstilling. I andre del vil jeg beskrive konteksten for ideen som er NAV og videre vil jeg beskrive selve ideen arbeidsevnevurderinger. I del tre vil jeg presentere teori og forventninger om funn med utgangspunkt i to perspektiv – det rasjonelle og det ny-institusjonelle. I del fire vil jeg presenterer min metodiske tilnærming. Del fem vil bestå av en presentasjon av empiri og analyse. Avslutningsvis vil jeg trekke noen slutninger rundt problemstillingen, samt komme med forslag til videre forskning. Helt til slutt vil jeg kort si noe om hvorvidt mine funn kan være generaliserbare.

Kapittel 2. Konteksten og konseptet

Jeg vil i denne delen av oppgaven si noe NAV som organisasjon. Det er denne organisasjonen som er den konteksten som arbeidsevnevurderingene skal fungere i. Jeg vil videre beskrive arbeidsevnevurderinger som metodikk og idé.

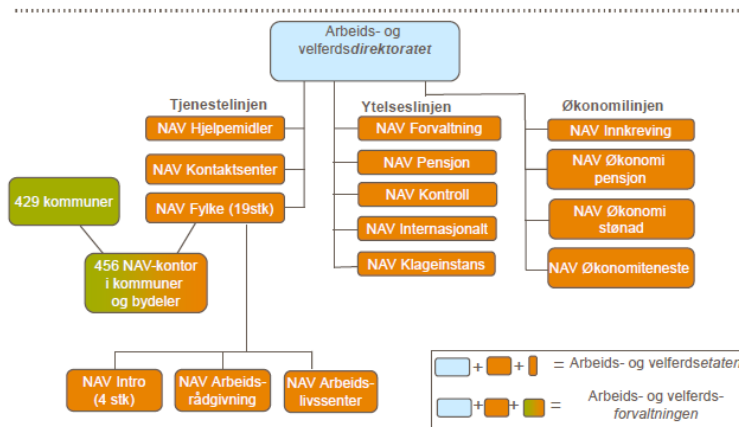
2.1 Konteksten - NAV

2.1.1 Organisering;

NAV er en stor, offentlig etat som forvalter trygde- og velferdsordningene i Norge. Etaten er en fusjon mellom den tidligere trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten og ble etablert 1. juli 2006. NAV er en av de største offentlige etatene i Norge og administrerer et budsjett på nesten 400 milliarder i 2013. Det er cirka 19 000 ansatte i NAV. Om lag 5000 av disse er kommunalt ansatte og 14 000 er statlig ansatte.

I NAV er det valgt en organisatorisk løsning som er byråkratisk og hierarkisk (Weber 1924/1947). Dette innebærer at styring og ledelse skjer fra sentralt hold, videre til fylkene og til de lokale NAV-kontorene i kommunene. Organiseringen fremgår av organisasjonskart slik det er fra og med januar 2013:

Organisasjonskart for NAV fra 1.1.2013



Den organisatoriske løsningen består i at stat og kommune er samlet i en felles førstelinje som er de lokale NAV-kontorene som finnes i alle kommuner i Norge. Denne løsningen er en nyskaping som man ikke kan se noe lignende til i andre land.³ Fra politisk hold ble det understreket at dette skulle være et samarbeid mellom to likeverdige parter.

³ Stortingsproposisjon nr. 46 2004-2005 «Ny arbeids og velferdsforvaltning » side 39 flg.

Løsningen innebærer at ingen av de to skal ha forrang, men de skal ha et partnerskap gjennom en lovpålagt avtale. Avtalen kalles partnerskapsavtale og innebærer at stat og kommune skal ta et felles ansvar og sammen stå til rette for resultatene. Minimumskravet som stilles til kommunene er at de sosiale tjenestene skal inngå i NAV- kontoret. Øvrige tjenester kan variere ut i fra de enkelte avtaler som er inngått⁴.

I alt er det 456 NAV kontor i Norge.⁵ Kontorene ble etablert i puljer fra høsten 2006, og frem til det siste kontoret ble etablert i mars 2011. De fleste av disse har nå en felles ledelse, noe som innebærer at en leder er ansvarlig for både den statlige og den kommunale delen av kontoret⁶. Dette betyr at lederne må rapportere i to styringslinjer – en statlig til fylkesdirektørene som er ledere for NAV i fylket - og en kommunal til rådmannen.⁷

NAV-kontorene ledes av NAV fylkeskontor som det finnes ett av i hvert fylke.

Fylkeskontorene har ansvar for drift og etablering av de lokale NAV-kontor i partnerskap med kommunene. Forvaltningsenhetene og andre spesialiserte enheter er underlagt en nasjonal ledelse. I tillegg til NAV-kontorene i alle kommunene består NAV av cirka 100 forvaltningsenheter og andre spesialiserte enheter. Disse jobber primært med saksbehandling og utbetaling av ytelser. De spesialiserte enhetene ble hovedsakelig etablert i 2007/2008.

Det foreligger med andre ord en vertikal spesialisering i etaten. I tillegg er det en horisontal spesialisering basert på flere ulike prinsipper, som blant annet formål, geografi, klient og prosess (Gulick). Når de nye kontorene ble etablert med ansatte fra de tidligere etatene og fra kommunene, så innebar det endring ved at NAV som etat skulle være fysisk tilstede i form av kontorer i alle landets kommuner⁸. Det innebar også en endring i innholdet i arbeidsoppgavene ved at alle tjenestene fra kommunenes sosialtjeneste, aetat⁹ og trygdeetat skulle tilbys i de nye kontorene. Etableringen av spesialenheter som kundesenter, forvaltningsenheter og pensjonsenheter hadde alle som formål å flytte oppgaver ut av NAV-kontoret, slik at de skulle få frigjort tid til å arbeide med oppfølging av brukere mot arbeid og aktivitet.

⁴ Lov om Arbeids- og velferdsetaten §§ 13 og 14

⁵ Det er flere NAV-kontor enn kommuner pga. det finnes bydelskontor i de større kommunene

⁶ I den første fasen etter etableringen i 2006 hadde mange kontor to-delt ledelse; dvs. en statlig og en kommunal leder

⁷ I kommuner som har parlamentarisme vil rådmannen være byttet ut med en fagbyråd

⁸ Aetat var organisert slik at de hadde distriktskontor, noe som innebar at det ikke var kontor i alle kommunene, mens trygdeetaten hadde trygdekontor i alle kommunene

⁹ Arbeidsmarkedsetaten skiftet navn til Aetat i 2000

Etableringen av NAV kan ses i lys av en utvikling som kalles «join-up» eller «whole-up government» (Christensen og Lægred 2006). Kort sagt er det samarbeid både horisontalt og vertikalt for å løse felles mål og utfordringer. Join-up government (JUG) ble først introdusert av Tony Blairs regjering i 1997 og målet var «*get a better grip on the «wicked» issues straddeling the boundaries of public sector organizations, administrative levels, and policy levels*» (Christensen og Lægred 2006:8). I England fant man JUG på det lokale nivå i offentlig sektor blant annet i form av ulike typer partnerskap, slik man også ser i NAV.

I følge Christensen og Lægred er det ikke noe klart skille mellom JUG og det de kaller for whole-up government (WOG). En definisjon på WOG er denne; «*Whole-up government enotes public services agencies across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on policy development, program management, and service delivery.*»

Man kan se på det som en ny merkelapp på det som handler om koordinering og samordning i offentlig sektor. I henhold til Christensen og Lægred har konseptet «. . . a big basket of prescriptions for best practice.» (Christensen og Lægred 2006:9). Det å innføre oppskrifter eller ideer som arbeidsevnevurderinger kan dermed sies å være et kjent fenomen fra «whole-up government» .

2.1.2 Målsettinger;

Når NAV ble lansert som ny etat var intensjonen at den nye organisasjonen skulle gi et helhetlig og samordnet tjenestetilbud som skulle bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.¹⁰ Denne intensjonen finner vi igjen i NAV sin visjon som er «*vi gir mennesker muligheter*» og som blir tydeliggjort i målene som er;

1. Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
2. Et velfungerende arbeidsmarked
3. Rett tjeneste og stønad til rett tid
4. God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
5. En helhetlig og effektiv arbeids og velferdsforvaltning

Intensjonen med NAV reformen var at de lokale NAV kontorene skulle gi flere brukere bedre og mer tilpasset oppfølging, man ønsket mer fokus på (arbeids) markedskunnskap og arbeidslivskontakt, mer fokus på å utarbeide planer og skille aktivitet fra ytelser. Daværende

¹⁰ Lov om arbeids og velferdsforvaltningen av 16. juni 20016 nr. 16 § 1

statsråd Rigmor Åserud uttale i Aftenposten 31. desember 2010 at «*Vi trengte ingen ny organisasjon for å betale ytelser. Vi trengte den for på helt nye måter å følge opp det enkelte individ. Regjeringens klare ambisjon er at den nye organisasjonen med sine moderniserte virkemidler skal bidra til å få flest mulig i arbeid*».

De politiske ambisjonene til NAV er derfor i stor grad knyttet til NAV-kontorene og den jobben de skal gjøre med oppfølging av brukere som kan komme i arbeid.

NAV som etat er skapt som en følge av en felles politisk beslutning om et organisatorisk svar på velferdsutfordringene i Norge. Utfordringene er at det de siste 20 årene har vært en sterk vekst i antallet som lever av livsoppholdsytelser fra det offentlige. Dette skjer samtidig med at helsetilstanden i befolkningen har blitt bedre. Utgiftene til ytelser som NAV forvalter utgjør nå omtrent en tredjedel av statsbudsjettet.¹¹ Utgiftene finansieres gjennom statlige tilskudd og avgifter¹². I 2012 var det omlag 580 000 personer som mottok helserelaterte ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon i Norge.¹³ Det er hovedsakelig for disse brukergruppene at arbeidsevnevurderinger kan være aktuelle.

I tillegg var det er ca. 185 000 personer som mottok familierelaterte ytelser som foreldrepenger, kontantstøtte og stønad som enslig forsørger. NAV behandler også bidragssaker hvor det fastsettes bidrag til om lag 116 000 barn og utbetaler alderspensjon til ca. 760 000 personer. Totalt har NAV 2,8 millioner brukere.

Ved å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning var målsettingen å snu trenden med at en større andel av befolkninger lever av ytelser fra det offentlige. Etableringen av NAV ses dermed på som et viktig tidsskille i forvaltningen og regjeringen uttalte at «*den nye forvaltningen vil i seg selv bidra til et mer helhetlig og samordnet tilbud til de som av ulike grunner ikke finner sin plass i arbeidsmarkedet*». (Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007:15). Det innebærer at de mener at etableringen i seg selv vil bidra til en bedre måloppnåelse slik at de som er ufrivillige trygdemottakere kan sikres arbeid.

NAV som organisasjon kan dermed sies å være satt til å løse det man i følge Lægreid kan kalle for våre «wicked problems» (DN 31. oktober 2012). Det er med andre ord de store samfunnsproblemene som arbeidsledighet, fattigdom og sosial utstøting som skal løses av

¹¹ Forslag til budsjett for 2013 fra regjeringen er på 369 335, 8 mill.

¹² Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 kap. 23

¹³ nav.no: NAV i tall og fakta 2012

denne organisasjonen. Dette er de store og komplekse oppgavene som samfunnet i dag står ovenfor og som det ikke finnes enkle løsninger på.

Ut i fra dette kan etableringen av NAV sies å være den største velferdsreform som er gjennomført i nyere tid. En organisasjon som NAV er dermed særdeles interessant som case ut i fra størrelse, kompleksitet i oppgaver og forvaltning av økonomiske og menneskelige ressurser. I tillegg kommer det faktum at det er stor offentlig oppmerksomhet knyttet til resultatene av arbeidet.

2.2 Konseptet - arbeidsevnevurderinger i NAV

2.2.1 Bakgrunn;

Navnet og metodikken arbeidsevnevurderinger er kjent fra rehabiliteringsfeltet¹⁴ og fra Aetat. I den kommunale sosialtjenesten fantes en lignende metodikk som het kartlegging i sosialtjenesten (KIS) og i trygdeetaten finnes forløperen til dagens arbeidsevnevurderinger i form av funksjonsvurdering på sykemeldingsattest og i arbeidsgivers IA-funksjonsvurdering.¹⁵ Det er også en metodikk som brukes i andre land som for eksempel Danmark og England hvor metodikken heter henholdsvis *arbejdsevne metode* og *work capability assessment* (Gjersøe og Davidsson 2012).

Da regjeringen Stoltenberg II la frem Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) om «arbeid, velferd og inkludering» dro de veksler på blant annet disse erfaringene og presenterte et forslag om en felles metodikk kalt arbeidsevnevurderinger som skulle brukes i NAV. Denne meldingen, som også blir kalt AVI-meldingen, omhandlet både arbeidsmåter, virkemidler og tiltak som den nye etaten skulle benytte.

Arbeidsevnevurderinger ble foreslått lovfestet i NAV-lovens § 14 a. Denne bestemmelsen ble vedtatt 18. desember 2008, men trådte først i kraft 1. mars 2010.¹⁶ Bestemmelsen innebærer at alle brukere som henvender seg til kontoret og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, først skal få en innledende, enkel behovsvurdering. Her vil det skje en første vurdering og utvelgelse av de som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov. Det er disse brukerne som har rett til en arbeidsevnevurdering.

¹⁴ Blant annet gjennom bruk av ICF – international classification of functioning, disability and health utarbeidet av WHO

¹⁵ Rapport om arbeidsevnevurderinger i NAV – 26. november 2007

¹⁶ Odelstingsproposisjon nr. 4 (2008-2009)

I AVI-meldingen introduserte Regjeringen Stoltenberg II også en ny stønad og et nytt program kalt kvalifiseringsstønad og kvalifiseringsprogrammet.¹⁷ Den ble implementert i NAV-kontorene fra og med 1. november 2007 og deretter i de nye kontorene parallelt med at de etablerte seg som NAV-kontor.¹⁸ Stønaden og programmet var innrettet for å fange opp personer som ikke hadde rett til andre ytelser etter folketrygdloven, typisk langtidsmottakere av sosialhjelp. Ved å delta på et slikt program fikk de tilbud om stønad og et program som skulle kvalifisere de for arbeid. I tilknytning til denne stønaden ble det satt som et lovfestet krav at det skulle foreligge en arbeidsevnevurdering.

Regjeringen foreslo også en utvidelse av målgruppen for arbeidsmarkedstiltak slik at de skulle gjøres tilgjengelig for nye brukergrupper. Den overordnede tenkningen er her at tildeling av tiltak skal skje med bakgrunn i den enkelte brukers behov.

Til sist foreslo regjeringen i AVI-meldingen at det skulle innføres en ny stønad skulle hete arbeidsavklaringspenger. Den ble også kalt «NAV-stønad». Den skulle erstatte de tidligere ytelsene tidsbegrenset uførestønad og rehabiliterings- og attføringspenger og ble innført 1. mars 2010.¹⁹ Det ble satt som et administrativt krav at det skulle foreligge en arbeidsevnevurdering i disse sakene.

I januar 2012 kom det et nytt administrativt krav til at det skulle foreligge arbeidsevnevurderinger i en bestemt sakstype. Da ble det satt som et krav at det skulle foreligge en kvalitetssikret arbeidsevnevurdering i alle saker hvor det er aktuelt å vurdere uførepensjon. Bakgrunnen for dette kravet var at man endret rutinene for saksbehandling av saker hvor en bruker søker om uførepensjon. Endringen besto i at de fylkesvise forvaltningsenhetene nå skulle vurdere om vilkårene for uførepensjon var oppfylt. Tidligere var det NAV-kontoret som hadde hatt ansvar for å gjøre den første delen av vilkårsvurderingen, og forvaltningsenhetene hadde ansvar for resten av vilkårsvurderingen. I stedet for at NAV kontorene skulle gjøre deler av vilkårsvurderingen, så skulle de nå gjøre arbeidsevnevurdering i disse sakene. Arbeidsevnevurderingen skulle deretter inngå som en del av saksgrunnlaget i disse sakene.

¹⁷ Stønaden og programmet er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i NAV § 26 flg.

¹⁸ Odelstingsproposisjon nr. 70 (2006-2007)

¹⁹ Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 kap. 11 og endringslov av 19. desember 2008

Arbeids- og velferdsdirektorat bestemte også at disse arbeidsevnevurderingene skulle kvalitetssikres av såkalte «besluttere»²⁰ og det ble lagd en sjekklister²¹ som beslutterne skulle benytte i kvalitetssikringen. Besluttere er ansatte på NAV-kontorene som har fått tildelt en rolle som kvalitetssikrere av arbeidsevnevurderinger. Det er ulike ordninger i de ulike fylkene for hvordan de er rekruttert og organisert. Noen fylker lyste ut stillingene, mens andre pekte ut ansatte som skulle ha funksjonen. I noen fylker er det besluttere i alle kontor og i andre fylker er det færre besluttere. Det er også ulikt hvorvidt beslutterne kvalitetssikrer saker fra andre kontor enn det hvor de selv jobber. Sjekklisten ble lagt ut på intranettet med orientering om at den kunne benyttes også av veiledere i NAV-kontoret. Sjekklisten består av seks hovedpunkter og 41 underpunkter og omhandlet blant annet arbeidsliv, dagligliv, utdanning og helse.

Arbeidsevnevurderinger har dermed vært i bruk i NAV siden 2008 da innføringen av kvalifiseringsprogrammet startet parallelt med at de nye kontorene ble etablert. Målgruppen for dette programmet var ved oppstart cirka 50 000 brukere og antallet arbeidsevnevurderinger var da på cirka 36 000 per år.²²

I 2010 ble arbeidsevnevurderinger lovfestet i NAV-loven og direkte knyttet til stønaden arbeidsavklaringspenger. Antallet arbeidsevnevurderinger var i 2010 økt til cirka 200 000 per år.²³ Til sist er også kvalitetssikrede arbeidsevnevurderinger fra og med 2012 pålagt i alle saker hvor det er aktuelt å vurdere uførepensjon. Kvalifiseringsprogrammet, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger er alle resultat av forslag fremmet av Regjeringen Stoltenberg II i AVI-meldingen. Det er kun for kvalifiseringsprogrammet at det foreligger et lovhjemlet krav til arbeidsevnevurderinger som en del av vilkårene for å få stønaden innvilget. Når det gjelder arbeidsavklaringspenger og uførepensjon er pålegget om å utføre arbeidsevnevurderinger bestemt administrativt i NAV.

2.2. 2 Innhold i metodikken;

Arbeidsevnevurderinger i NAV er en arbeidsmetodikk, men samtidig er det en rettighet for brukerne. Rettighetspreget kommer til uttrykk ved at metodikken er lovfestet i NAV-lovens § 14 a. Bestemmelsen inneholder regler om behovsvurderinger og om arbeidsevnevurderinger. Bestemmelsens første ledd lyder som følger;

²⁰ Besluttere er et navn på en rolle som kvalitetssikrer som er hentet fra Arena som er IKT system som ble utviklet i aetat og som fortsatt benyttes i NAV

²¹ Sjekklisten er et speil av arbeidsprosessene som må gjennomgås i IKT systemet Arena for at stønad kan innvilges

²² Evaluering av kvalifiseringsprogrammet – sluttrapport fra AFI – rapport 4/2011

²³ Arbeidsevnevurdering i NAV – evalueringsrapport. Rapport 2011-06. Proba Samfunnsanalyse

«Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) Sine muligheter for å komme i arbeid*
- b) Hva slags arbeid som skal være målet*
- c) Behovet for bistand for å komme i arbeid*
- d) Om, eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt*
- e) Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren»*

Bestemmelsens første ledd andre punktum regulerer retten til arbeidsevnevurderinger. Her fremgår det at brukere som har behov for en *«mer omfattende vurdering har rett til en arbeidsevnevurdering»*.

Vurderingen av behov etter NAV-lovens § 14 a kan resultere i fire ulike typer vedtak som sier noe om innsatstype som bruker har rett til.²⁴ De fire innsatstypene er standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats. Målene for bruker vil være relatert til det å beholde arbeid, skaffe arbeid eller øke deltakelsen (i arbeid). For å gjøre et vedtak om standard eller situasjonsbestemt innsats, vil det som regel være tilstrekkelig å gjøre en behovsvurdering.

Dersom standard eller situasjonsbestemt innsats ikke er tilstrekkelig for at vedkommende kan komme i jobb, skal det alltid gjøres en arbeidsevnevurdering. Denne kan da resultere i vedtak om spesielt eller varig tilpasset innsats. Spesielt tilpasset innsats tilbys de brukerne som har fått fastslått at de har nedsatt arbeidsevne, men hvor man antar at bruker vil kunne skaffe seg arbeid ved egeninnsats og ved hjelp fra NAV. Varig tilpasset innsats tilbys de som har fått fastslått at de har varig nedsatt arbeidsevne, og hvor det ikke antas at bruker kan skaffe seg eller beholde arbeid. Uførepensjon er vanligvis den aktuelle ytelsen for disse brukerne. Det primære formålet med arbeidsevnevurderinger i NAV er etter dette å få fastslått om brukeren har nedsatt arbeidsevne eller ikke.

²⁴ Dette følger av: Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010

Arbeidsevnevurderingen er et element i NAV sin oppfølgingsstrategi,²⁵ den består av en egenvurdering, en ressursprofil og selve arbeidsevnevurderingen (konklusjonen) og den skal være grunnlaget for å utarbeide en aktivitetsplan.

Egenvurderingen er obligatorisk for alle brukere som skal ha en arbeidsevnevurdering. Hensikten med den er å sikre egendeltakelse og engasjement hos brukeren. Det er lagd et eget skjema som brukes og intensjonen er at veileder og bruker skal ha en dialog om hensikten med det og hvilke spørsmål som er relevante. Skjema inneholder seks punkter om arbeidserfaring, utdanning, interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og til sist helseforhold.

Ressursprofilen er en systematisk fremstilling av brukerens ressurser og hindringer. Den består av de seks individforholdene som inngår i egenvurderingen og av to omgivelsesforhold som er arbeidslivs- og dagliglivsforhold. Fremstillingen skal utarbeides av veileder i NAV som skal vurdere hvilke av disse individ og omgivelsesforholdene som er relevante.

Konklusjonen i vurderingen består av en helhetsvurdering og en sammenfatning av ressursprofilen hvor brukers samlede ressurser og hindringer skal ses i relasjon til krav, forventninger og muligheter i omgivelsene. Med bakgrunn i arbeidsevnevurderingen utarbeides det en aktivitetsplan. Den består av en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å nå målet. Arbeidsevnevurderingen blir gjennomført ved hjelp av IKT-verktøyet Arena²⁶ og vurderingen skal sendes ut til bruker.

Man kan etter dette si at arbeidsevnevurdering har som sitt primære formål å avklare om brukeren har nedsatt arbeidsevne eller ikke. Vurderingen skal være individuell²⁷ og den skal kartlegge brukerens behov. Ut fra dette er det en målsetting av vurderingene skal bidra til at oppfølgingen skal bli mer treffsikker. Videre at en slik innledende kartlegging sikrer at etatens ressurser brukes målrettet på de som har behov for en mer omfattende bistand. Ut fra konklusjonen på denne vurderingen kan ulike tiltak være aktuelle. Det kan være ulike arbeidsmarkedstiltak eller det kan være ulike trygdeytelser. I tillegg skal arbeidsevnevurderingene bidra til at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres.²⁸

Metodikken har mange formål og vil være av stor betydning for den enkelte bruker. Den skal fungere i en kompleks og stor organisasjon som NAV. Det gjør at det vil være desto mer

²⁵ Strategi for oppfølging av brukere i NAV. Utarbeidet av arbeid og velferdsdirektoratet og Sosial og helsedirektoratet 15. mars 2007

²⁶ IKT-verktøy fra Aetat utviklet ca. 2000, som brukes i oppfølgingen av brukere i NAV

²⁷ Dette er et uttalt hovedprinsipp i AVI-meldingen: 16-17

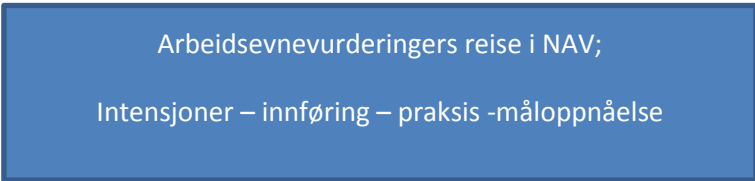
²⁸ Dette fremkommer av forarbeidene til NAV-lovens § 14 a, som vil bli omtalt nærmere senere

interessant og viktig å se nærmere på intensjonene som til grunn for å innføre en slik metodikk, hva som ble gjort i innføringsfasen og til sist mulige resultat av innføringen av metodikken. Jeg vil i det neste kapitlet redegjøre for det teoretiske grunnlaget jeg vil benytte for å belyse dette.

Kapittel 3. Teoretisk grunnlag

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket for oppgaven presenteres. Jeg skal drøfte begreper og teoretiske tilnærminger som vil bidra til å belyse min problemstilling knyttet til arbeidsmetodikken *arbeidsevnevurderinger*. De ulike fasene for arbeidsevnevurderinger i NAV slik jeg har definert de innledningsvis i min problemstilling kan knyttes til stikkordene intensjoner, innføring, praksis og måloppnåelse og de kan illustreres med følgende modell;



Arbeidsevnevurderingers reise i NAV;
Intensjoner – innføring – praksis -måloppnåelse

Jeg ser på denne metodikken som en idé eller en oppskrift som forsøkes innført i en organisasjon. I henhold til Røvik (1998:13) kan organisasjonsoppskrifter ses på som «..... oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon.».

Det vil si oppskrifter på hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes. Oppskriftene eller ideene kan klassifiseres i ulike kategorier ut i fra hva hvilke komponenter i organisasjonen de tar sikte på å utforme (Røvik 2007:121). En oppskrift eller idé som arbeidsevnevurderinger kan ut fra dette klassifiseres som en oppskrift for virksomhetsstyring ettersom den er en prosedyrebeskrivelse for en spesifikk arbeidsprosess i en organisasjon.

For å belyse problemstillingen har jeg valgt å benytte meg av det rasjonelle og det ny-institusjonelle perspektivet, herunder oversettelsesteorien. Perspektivene vil gi meg ulike innfallsvinkler til det som skal studeres og vil derfor bidra til å fange opp ulike kjennetrek ved ideen arbeidsevnevurderinger. Ut fra de ulike perspektivene vil jeg utarbeide forventninger til funn jamfør min problemstilling.

3.2 Det rasjonelle perspektivet

Sentrale skoleretninger innenfor det rasjonelle perspektivet er Scientific Management (Fredric Taylor) og Webers byråkratimodell (Max Weber 1924/1947, samt klassisk administrasjonsteori (Fayol 1916/50) og det som kalles den konstruktive statsvitenskap (Egeberg 1984). Perspektivet har en historie som kan føres tilbake til den tidlige fasen av organisasjonsteorien og har hatt en stor innflytelse på hvordan man betrakter organisasjoner.

I dette perspektivet er den underliggende ideen at organisasjoner er redskap for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester. Organisasjonens legitimitet er tuftet på dets evne til å være effektiv (Røvik 1998:32). Det viktigste redskapet for å bli en effektiv organisasjon antas å være en planmessig organisasjonsutforming. Ut fra dette både kan og må organisasjonen designes og re-designes ut i fra de til enhver tid gjeldende mål. Medlemmene i organisasjonen er rasjonelle og aktive, og vil kunne avdekke en tilstand i organisasjonen som de vil oppfatte som et problem. Problemet kan defineres som en oppfattet avstand mellom en ønsket og en virkelig tilstand. Problemløsningen vil innebære handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden. Det vil si formålsrasjonelle handlinger.

Organisasjonsstrukturen er i dette perspektivet det viktigste redskapet, og en ide eller oppskrift vil dermed fremstå som et egnet verktøy for å løse problemet (Christensen et. al. 2009).

I en rendyrket variant av dette perspektivet er en organisasjons mål klare og entydige, og man har full oversikt over alle løsningsalternativer og deres konsekvenser. Ut i fra en fullstendig formålsrasjonalitet velger man den løsning som gir størst grad av måloppnåelse (Christensen et. al. 2009). I praksis er virkeligheten i organisasjonene og spesielt i de store offentlige organisasjonene mer kompleks. Her vil målene ofte være uklare, inkonsistente og ustabile. For en organisasjon som NAV vil målene ofte være tuftet på politiske visjoner, som kan være vanskelig å operasjonalisere, det vil si at de er abstrakte og lite konkrete (Christensen et.al. 2009). Dette innebærer at man ikke vil ha full oversikt over alle målsettingene og handlingsalternativene som foreligger. Totalt sett gjør dette at det oppstår det som kalles begrenset rasjonalitet. Det betyr at på grunn av begrenset kapasitet må organisasjonen velge et alternativ som gir god nok måloppnåelse. Det vil si en løsning som er mer preget av satisfiering enn av maksimering, og løsninger som er tilfredstillende, men ikke optimale velges (Christensen et. al. 2009:36).

Lederskapet antas i dette perspektivet å ha en sentral rolle og være den som styrer prosessene i organisasjonen (Røvik 1998). Ut i fra logikken om begrenset rasjonalitet vil imidlertid ikke

ledelsen ha kapasitet til å styre alle deler av en slik prosess. Ledelsen kan derfor velge hvor og når de deltar og basere seg på å hevde sine interesser via andre i de fora hvor de ikke deltar. I følge Christensen et al. 2009:48 er dette spesielt vanlig i offentlige organisasjoner.

Innføringsprosessen antas uansett å være preget av klare og korte tidsfrister, som trolig vil komme til uttrykk i en milepælsplan. Man vil legge til grunn enhetlige planer som er styrt fra ledelsen og det vil være en forutsetning av man følger de anvisninger for implementering som oppskriften angir og sørge for å få på plass gode etterprøvings og rapporteringssystemer (Røvik 1998/2013).

Basert på det rasjonelle perspektivet vil rask tilkopling være resultatet når en oppskrift forsøkes innført. Rask tilkopling vil si at man ser på oppskriften som et ferdig utviklet verktøy som «.... ikke trenger til særlig intern bearbeiding eller tilpasning før det raskt kan koples til, nedfelle seg som en rutine og få styrende virkning på aktiviteter i organisasjonen (Røvik 1998: 146). Dette innebærer at oppskriften relativt uproblematisk tas i bruk og at man etter kort tid vil se (positive) resultater dersom oppskriften er tatt i bruk på riktig måte (Wollebæk 1989).

Forventninger til funn ut i fra det rasjonelle perspektivet vil være at NAV identifiserer et problem internt og at ledelsen i NAV som en respons på dette velger å innføre en idé som arbeidsevnevurderinger. Valget av konseptet blir gjort som et resultat av en prosess hvor NAV vurderer flere ulike handlingsalternativer for å løse problemet. De velger den løsning som fremstår som tilfredsstillende ut fra den kunnskap som de da har. Ledelsen i NAV planlegger innføringen og den blir gjennomført i henhold til en, felles plan for hele etaten. Ledelsen deltar i prosessen på ulike måter både personlig og via andre aktører. Det blir etablert systemer for styring, kontroll og evaluering. Det kan antas at arbeidsevnevurderinger blir raskt innført og kommer til uttrykk i de ansattes språk, i rutiner og i formelle strukturer.

3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet

Sentrale teoretikere innenfor dette perspektivet er Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983, 1991), Brunsson (1989) og Scott og Meyer (1994). Christensen et.al. (2009) betegner dette perspektivet som myte-perspektivet.

I dette perspektivet står forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser sentralt. Det antas at organisasjoner vil befinne seg i omgivelser som er institusjonalisert, det vil si at det foreligger sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen et. al. 2009). Institusjonaliseringen skjer gjennom prosesser hvor normene etter hvert fremstår som

regellignende faktum, eller noe som tas for gitt som en effektiv og riktig måte å være organisert på (Røvik 1998). Organisasjonens legitimitet knyttes til hvorvidt den er i stand til å reflektere og bygge inn de til enhver tid gjeldende regler for organisering (Parsons 1956; Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1991). De institusjonelle omgivelsene er ikke stabile og det gjør at organisasjonene vil ha et press på seg til å endre seg ved å ta inn de oppskrifter som til enhver tid fremstår som riktige. Oppskrifter som arbeidsevnevurderinger fremstår i dette perspektivet som meningsbærende symboler eller myter. Det vil si at de har en betydning som går utover det å være et verktøy for effektiv drift. De symboliserer likevel ikke hva som helst. De symboliserer det som fremstår som effektivt og fornuftig og det er slik de har fått sin legitimitet (Røvik 1998). Når oppskriftene vekker begeistring og oppmerksomhet og får en forbilledlig status for flere organisasjoner kalles de derfor for rasjonaliserte myter. (Christensen et. al. 2009, Meyer og Rowan).

I dette perspektivet mener man at oppskriftene, i tillegg til løsningen, også presenterer tidstypiske *problemdefinisjoner* (Røvik 1998:124). Det vil si at mange ulike organisasjoner mener å ha samme type problemer og også velge samme løsning, det vil si samme oppskrift. De vil da, i alle fall på overflaten, fremstå som mer like. Årsaken til at organisasjonene velger de samme oppskriftene, kan være at de assosieres med autorative instanser som en moderne, anerkjent bedrift, eller at de kan ses på som noe som tilhører fremtiden (Sevon 1996).

En organisasjon kan motiveres til å adoptere slike oppskrifter som et ledd i å utvikle eller bevare sin identitet. I følge Albert og Whetten (1985) kan man si at organisatorisk identitet handler om sentrale, distinkte og varige egenskapet ved en virksomhet. Det å adoptere tidsriktige oppskrifter kan dermed være en måte å signalisere en ønsket identitet. Dette kan skje som et ledd i en strategisk eller en mer spontan identitetsutviklingsprosess (Kvåle og Wæraas 2006). Arbeidsevnevurderinger kan etter dette ses på som et ledd i merkebygging av NAV ved at man gjennom å bruke metodikken, assosieres med de nye verdiene og visjonene som ligger til grunn for etableringen av NAV (Bjerke og Ind 2007).

Organisasjonens begrunnelse for å ta i bruk oppskrifter er etter dette basert på utadrettede hensyn som legitimitet, profil og identitet, snarere enn interne ektefølte problem.

En oppskrift antas i dette perspektivet å bli tatt i bruk uten at den nødvendigvis fanger inn utfordringene som ligger i kjernen av organisasjonen og det oppstår det som kalles frikopling. Frikopling vil si at organisasjonen adopterer moderne oppskrifter, men på en slik måte at de « *i liten grad får styrende virkninger på aktiviteter som er av stor betydning , for*

organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte» (Røvik 1998:149). Det vil si at man snakker om at man har adoptert en idé eller et konsept, men den daglige aktiviteten i organisasjonen fortsetter som før og forblir upåvirket av ideen. Hele prosessen fremstår mer som «window dressing» (Abrahamson 1996, Røvik 1998) eller som organisatorisk hykleri, det vil si at det ikke er harmoni mellom det som sies, det som besluttes og det som gjøres i en organisasjon (Brunsson 1989).

Årsaken til at dette skjer kan være at organisasjonen utsettes for motstridende forventninger, som effektiv drift på den ene siden, og det å fremstå som en moderne og tidsriktig organisasjon på den andre siden. Hensynet til effektiv drift tilsier at man heller benytter sine vel utprøvde oppskrifter og rutiner, enn å ta i bruk noen nye (Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1983, 1991). Basert på Goffmans metarfor fra teateret kan det sies at det som skjer «frontstage» ikke samsvarer med det som skjer «backstage» (Goffman 1959).

I dette perspektivet kan leders rolle forstås som en som passivt forholder seg til de til enhver tid gjeldende symboler eller myter. En annen fortolkning er at leder kan være en som bevisst forsøker å holde ideer og praksis adskilt. Leder kan på denne måten inspirere innad ved å understreke visjoner med symbolske midler og samtidig gi en retning og en profil utad (Christensen et.al. 2009, Brunsson 1989).

Forventninger til funn basert på det ny-institusjonelle perspektivet vil være at innføringen av arbeidsevnevurderinger blir iverksatt som en følge av press fra omgivelsene. Innføringen er basert seg på et ønske om å markere det som er nytt og annerledes ved den nye etaten og således vil dette markere organisasjonens nye identitet slik at den får legitimitet i sine omgivelser. Lederskapet i NAV inntar en symbolsk rolle i innføringen og gjennomfører den etter de planer som foreligger, men er ingen aktiv pådriver for implementeringen. Rutiner og evalueringer gjennomføres, men uten at kjernevirksomheten og etablerte rutiner endres. Innføringen fører ikke til endring i praksis, men til mye prat, og intensjonen med ordningen nås ikke.

3.4 Oversettelsesteori

Innenfor den ny-institusjonelle perspektivet har det utviklet seg en retning som kalles den neo-institusjonelle skandinaviske tradisjon. Sentrale navn her er Johan P. Olsen, Søren Christensen og Nils Brunsson. Her finner man blant annet den translasjonsteoretiske tilnærmingen som også kalles oversettelsesteorien. Sentrale teoretikere her er Bruno Latour (1986), Czarniawska og Joerges (1996) og Røvik (1998/2007).

Denne teorien legger til grunn at oppskrifter er ideer som både kan og må konkretiseres og redigeres fordi de er nettopp ideer og ikke gjenstander (Røvik 1998, Sahlin-Andersson 1996). De har altså ikke en gitt, uforanderlig og de vil derfor bli oversatt og omformet når de spres og innføres i ulike organisasjoner. En idé som arbeidsevnevurderinger har mange og ulike formål innebygd i seg og den består av flere elementer, den kan ut i fra dette kalles en hybrid. Ut fra oversettingsteorien kan det sies at den fremstår som halvfabrikata (Christensen et.al.2009) og at den derfor må tolkes og tydeliggjøres før den kan tas i bruk. Det innebærer at i en hierarkisk organisasjon som for eksempel NAV vil det kunne åpnes opp for lokale fortolkninger på de ulike nivåene

Årsaken til at ideer oversettes kan i følge Røvik (2007) være intenderte rasjonelle eller symbolske grunner eller den kan være ubevisst eller uintentert. Gjennomgående er at de fleste organisasjoner har en intensjon og et ønske om at ideer som tas inn også skal tas i bruk. Ved å bruke oversettelse har de en mulighet til å tilpasse ideen til sin lokale kontekst slik at muligheten for at ideen får virkning på praksisen i organisasjonen øker.

Ut fra denne teorien kan det å adoptere en ide som arbeidsevnevurderinger betraktes som en form for identitetsutvikling (Kvåle og Wæraas 2006). Ideen arbeidsevnevurderinger kan ut fra dette ses på som en identitetsmarkør og som et meningsbærende symbol både internt i organisasjonen NAV og eksternt ut til omgivelsene (Røvik 1998).

Innenfor oversettelsesteorien er sentrale begrep dekontekstualisering og kontekstualisering. Det vil si henholdsvis å beskrive når en praksis oversettes til idé og når en idé oversettes til praksis (Røvik 2007). Med bakgrunn i at problemstillingen i oppgaven retter seg mot *innføringen* av ideen arbeidsevnevurderinger i NAV som organisasjon, er teorien rundt kontekstualisering mest relevant.

Med kontekstualisering menes at «*ideer, som varierende grad er representasjoner fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst*» (Røvik 2007:293).

Det vil si at ideen møter en kontekst som består av formell og fysisk struktur og kultur. Spørsmålet er i hvilken grad ideen vil prege denne konteksten og om ideen selv vil bli preget av konteksten. Sentrale faktorer i den forbindelse er aktører og arenaer.

Når en idé som arbeidsevnevurderinger skal innføres i en organisasjon som NAV vil den bli tilført ny energi fra alle som er aktører i det som kan kalles spredningskjeden. Ideen blir som en følge av dette bearbeidet og omformet (Røvik 1998). Aktørene er aktive og ikke passive mottakere. Med andre ord er oversettelsesteorien tuftet på en idé om at aktørene bearbeider

konseptet slik at det blir tilpasset deres behov og det blir således tatt i bruk «stykkevis og delt», snarere enn «fullt og helt» (Røvik 1998:152).

Aktørene som oversetter er ikke bare lederne, men det kan også være ulike ansatte i organisasjonen og ansatte utenfor organisasjonen. Det blir da også sentralt å se på hvor oversettelsene foregår. Med andre ord hvilke arenaer benyttes. I følge Røvik (2007) er såkalte utviklingsarenaer sentralt. Dette kan være konferanser, kurs, studier og interne og eksterne nettverk. Dette er arenaer hvor ikke nødvendigvis den formelle beslutningsmakten i organisasjoner er representert. Flere organisasjoner og flere i organisasjonene har nå tilgang til slike arenaer. Dagens organisasjoner har mer teoretisk arbeid enn tidligere, og de ansatte har også fått mer analytisk kompetanse, som de kan benytte på slike arenaer. Disse endringene får også konsekvenser for den kontrollen som ledelsen tidligere kunne ha med de ansatte. Denne nye «idéverdenen» er lite egnet for kontroll, og leder mister oversikt over hva de ansatte deltar på og hva de liker og hva de prøver ut. Dette innebærer at arenaene og aktørene er flere, de er ikke bare interne og de er ikke nødvendigvis fra toppen av organisasjonen. Ideer kan dermed bli oversatt og tolket både fra siden, nedenfra og fra yttersiden av organisasjonen (Røvik 2007).

Lederskapet rolle blir ut fra denne teorien å være gode oversettere. Det vil for det første innebære at de må være bevisst at ideer må oversettes til konkrete, lokale versjoner dersom de skal kunne bli tatt i bruk. Videre innebærer det at lederne må benytte de «riktige» oversettelsesreglene (Røvik i : Arbo, Bull, Danielsen (red.) 2013). I følge Røvik er det ulike egenskaper som kjennetegner den gode oversetteren. Den ene er å ha *kunnskap* både om ideen og om konteksten den skal inn i. Den andre er å ha *mot* til å legge til eller trekke fra ut fra hva oversetter selv vet vil fungere i konteksten. Det tredje er å ha *tålmodighet*, fordi ideer erfaringsmessig trenger en relativt lang modningstid før de finner veien til praktisk handling i organisasjonen. Det fjerde er å ha *styrke*, fordi man kan møte motstand og konflikter når nye ideer utfordrer etablerte praksiser (Røvik 2007).

I tillegg til arenaer og aktører er det sentralt å se på *hvordan* selve oversettelsen skjer, og om det kan ses noe mønster eller regler for oversettelsen. Røvik (2007) skiller mellom generelle innskrivningsregler som omhandler det å gi ideer ytre markører i forhold til å plassere de i tid og rom (Røvik 2007). Det vil si at ideen gis en lokal identitet og en lokal tidsmarkering.

I tillegg har man de spesifikke oversettelsesreglene som representerer ulike grader av bearbeidelse av konseptet. Disse reglene sier noe om hva som skjer med *innholdet* i ideene når de oversettes. Oversettelsesreglene omhandler de frihetsgrader som oversetterne har, og

hvor mange frihetsgrader de faktisk tar. Mulighetene når det gjelder varianter av oversettelser av organisasjonsoppskrifter er nærmest ubegrensede, men for analytiske formål har Røvik (1998) klassifisert hovedtyper av oversettelsesregler. I nyere teori fra samme forfatter (Røvik 2007) er disse hovedtypene kalt kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Denne sistnevnte terminologien vil benyttes her når hovedtypene skal utdypes;

a) Kopiering

Det å kopiere en idé vil si at en praksis hentes ut fra en kontekst for å få en idémessig representasjon og settes inn i en ny organisatorisk kontekst på en slik måte at *praksisen gjenskapes med små eller ingen endringer* (Røvik 2007). Kopiering kan også kalles reproduksjon eller duplisering.

Det er to hovedgrupper av faktorer som er avgjørende for om kopiering vil finne sted. Den ene gruppen av faktorer er trekk ved selve ideen. Det vil si om ideen kan sies å være oversettbar ved at den er eksplisitt og lite kompleks, og om den er omformbar. Det vil igjen si at en enkel, lett oversettbar idé som i liten grad kan omformes, kan bli gjenstand for kopiering. Den andre gruppen av faktorer som også vil påvirke ideens mulighet for å bli kopiert, er forhold ved de kontekstene det oversettes fra og til. Det vil si om de er like og har like oppgaver. Erfaring har her vist at overføring mellom ulike kulturer som for eksempel Japan og vesten, kan være problematisk. Resultatene av en slik oversetting kan bli forskjellig, selv om man tilsynelatende kopierer ideen (Lillrank 1995). Ut i fra dette kan man tenke seg at arbeidsevnevurderinger kan kopieres mellom ulike NAV-kontor, om man legger til grunn at det finnes én NAV-kultur, og at konseptet er enkelt og lite omformbar.

b) Addering

Når en ide utsettes for addering blir den gjort mer eksplisitt. Når man gjør en idé mer eksplisitt, så innebærer det at man *legger til noen elementer* ved oversetting fra en kontekst til en annen. Med andre ord, man kan kombinere ulike elementer fra flere forskjellige ideer. Man ønsker da å få frem noe som er utydelig i originalversjonen slik at den ikke forblir fremmed, men derimot hjemligjøres (Nida 1964, 1998).

Eksempelvis kan NAV ved innføring av arbeidsevnevurderinger lage egne rutiner for hvordan vurderingene skal utføres eller de kan ha blandet inn elementer fra andre ideer som for eksempel en sjekkliste fra et IKT-verktøy.

c) Fratrekking

En idé kan ved hjelp av fratrekking gjøres mer implisitt, det vil si at man *demper ned noe eller utelater noe helt* ved oversettelse fra en kontekst til en annen (Røvik 2007). Det betyr at noe som er tydelig uttrykt ved ideen dempes ned i den oversatte versjonen av ideen. Årsaken kan for eksempel være at man ønsker å unngå for mange detaljer. Fratrekking anses også som en måte å hjemliggjøre ideen på. Ett eksempel kan være at man demper ned fokuset på enkelte av de faktorene som skal vektlegges i arbeidsevnevurderingene.

Utelatelse er en radikal variant av fratrekking ettersom man i den oversatte varianten helt utelater noe som sto i den versjonen man oversetter fra.

d) Omvandling

En idé kan også gjennomgå det vi kaller omvandling, som er den mest omfattende form for oversetting. Omvandling innebærer at det *gjøres endringer både i form og i innhold* slik at det utvikles en helt ny lokal variant av ideen når den oversettes. En mildere form for omvandling er adaptasjon, som betyr tilpasning. Her tas det mer hensyn til originalen og omvandlingen fremstår som mindre radikal (Vinay og Darbelnet 1958/1959).

Omvandling er aktuelt hvor aktørene bevisst bruker ideen som en av flere inspirasjonskilder, det vil si at de ikke ønsker å kopiere, men selv kombinere og blande ideer. Organisasjonen kan velge å opptre som en «rational shopper» og eventuelt blande flere ideer (Røvik 2007, Westney 1987).

I tillegg vil de faktorene som er nevnt vedrørende betingelser for kopiering, komme til anvendelse, men her med motsatt fortegn. Det vil si at betingelsene for omvandling er tilstede dersom man har en idé som lite oversettbar, men desto mer omformbar. Eksempelvis kan det tenkes at arbeidsevnevurderinger er en så kompleks idé at den ikke lar seg oversette, men må omformes for å kunne tas i bruk lokalt.

Resultatet av å innføre en ide basert på denne teorien er altså at ideen ikke enten tilkoples *eller* frikoples, men at den blir gjenstand for oversettelse. Ovennevnte regler viser at resultatene ved oversettelse kan være alt fra ideen blir kopiert, til at den blir omvandlet til ulike varianter. Det viser også at organisasjoner kan ta inn deler av en idé, ettersom ideer mange ganger består av mange ulike elementer (Røvik 2007).

Forventninger til funn basert på oversettelsesteorien vil være at arbeidsevnevurderinger blir oversatt slik at de tilpasses lokale forhold og konseptet blir gjenstand for ulike grader av omforming. Årsaken til oversettelsen kan være et behov for å markere den nye etatens identitet. Ved å ta i bruk konseptet markerer man dette. Samtidig er konseptet helt nytt og inneholder en del ukjente elementer, slik at oversettingen kan ta ulike former i ulike deler av en og samme organisasjon. Ved å oversette tar man i bruk i alle fall deler av konseptet, men i enkelte fylker blir konseptet kopiert slik at det kan gjenkjennes så å si uendret i de lokale NAV-kontorene, mens det andre steder blir det foretatt addering og fratrekking. Det vil si at det kan bli lagd detaljerte rutinebeskrivelser, eller den kan bli forenklet ved at det kun kreves en vurdering av helse eller av utdanning, og ikke en helhetsvurdering av brukeren. Eventuelt kan konseptet blir helt omvandlet, ved at man pålegger bruk ut kun ut fra et målgruppefokus og uten brukermedvirkning. Det vil kunne være flere oversettere både i og utenfor organisasjonen og ulike arenaer benyttes til oversettingen.

I tabellen nedenfor har jeg sammenstilt forventninger basert på den teori jeg benytter.

Perspektiv / Fase	Rasjonelt	Ny-institusjonelt	Oversettelse
Fase 1 – intensjonsfasen	Basert på en intern problemforståelse vil en idé som arbeidsevnevurderinger blir innført. Valget av denne ideen er et resultat av en prosess hvor flere alternativer er vurdert	Press fra omgivelsene motiverer den politisk/administrative ledelsen til å innføre ideen	Ut fra et behov for å utvikle og forvalte sin nye identitet velger NAV å innføre ideen arbeidsevnevurderinger
Fase 2 – innføringsfasen	Arbeids- evnevurderinger innføres raskt og uproblematisk	Arbeidsevnevurderinger innføres, men praksis forblir uendret	Arbeids- evnevurderinger blir oversatt og tilpasset lokale forhold
	Leder styrer og leder innføringen, eventuelt gjennom andre	Leder deltar mer som et symbol enn som en pådriver for innføringen og ut i fra behov for å skaffe seg legitimitet i de sentrale delene av	Leder er bevisst betydningen av oversettelse og at det kan være flere oversetter i og utenfor organisasjonen. Leder

		omgivelsene	vurderer hvilke oversettelsesregler som bør benyttes
Fase 3 – praksis og måloppnåelse	-det er opprettet roller og ansvar som er fordelt i henhold til intensjonen -rutiner er etablert og følges for å måle og følge opp intensjonen.	-roller og ansvar er fordelt, men fungerer ikke etter intensjonen -rutiner er etablert og følges tilsynelatende, men påvirker i liten grad den daglige driften	-roller og ansvar er fordelt, men tilpasset ut i fra hva som anses hensiktsmessig lokalt -rutiner er etablert, men tilpasset lokale forhold

Kapittel 4. Metode

4.1 Innledning

Metode kan defineres som en fremgangsmåte for å kunne gi vitenskapelige svar på forskningsspørsmål (Ringdal 2007). Problemstillingen vil derfor ha en avgjørende betydning for hvilken metodisk fremgangsmåte eller design som velges (Thagaard 2003). Formålet med min oppgave er å se på hva som skjedde da arbeidsevnevurderinger ble forsøkt innført i NAV. Jeg vil se på hvilke intensjoner og motiver som lå til grunn for innføring og videre hvordan innføringsprosessen forløp. Til sist vil jeg se på om og eventuelt i hvilken grad, ideen har nedfelt seg som praksis i etaten, og om arbeidsevnevurderinger bidrar til måloppnåelse i NAV.

Problemstillingen kan sies å være delvis beskrivende og delvis eksplorerende. Det vil si at den dels legger opp til en beskrivelse av noe som har skjedd, og dels til å oppdage noe om spørsmål som i liten grad er undersøkt før (Ringdal 2007). Problemstillingen fordrer dermed både en dybde og en breddeforståelse av fenomenet arbeidsevnevurderingers «reise» inn i NAV. Et fenomen som arbeidsevnevurderinger kan betraktes som et sosialt fenomen, og som sådant er det ikke stabilt, men snarere i kontinuerlig endring (Ringdal 2007). Dette tilsier at en kvalitativ metode vil være mest egnet, ettersom fenomener ikke er målbare, og måling vil derfor ikke belyse fenomenet. For å få en større forståelse av et slikt fenomen vil det derfor være nyttig å snakke med ansatte som har ulike roller i forhold til innføring, og bruk av metodikken. Jeg vil da kunne få svar som vil gi meg rik og dyp informasjon om fenomenet.

4.2 Datagrunnlaget

Datainnnsamling i kvalitativ metode skjer hovedsakelig ved intervju, observasjon og tekstanalyse (Ringdal 2007). Datagrunnlaget i denne studien består hovedsakelig av informasjon fra individuelle intervjuer. Intervju har som sin fremste fordel at det er fleksibelt, og på den motsatte siden at det er vanskelig å sammenligne og generalisere (Ringdal 2007). I tillegg til intervju benyttes dokumenter som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og interne dokumenter fra NAV. Eksempler på det siste er opplæringsmoduler, veiledninger og interne retningslinjer.²⁹ Det er hovedsakelig dokumenter som vil danne grunnlaget for min empiri rundt fase en og intensjonene bak innføringen. Av hensyn til oppgavens omfang og tidsbruk, har jeg ikke kunnet foreta intervju eller andre undersøkelser rundt denne fasen. Det er også foretatt noen observasjoner. Observasjon kan være ustrukturert eller strukturert, og i likhet med intervjuer er observasjoner vanskelige å kvantifisere og bearbeide. På den annen side kan observasjoner bidra til å skape et mer fullstendig «bilde» av organisasjonen (Ringdal 2007).

Jeg valgte individuelle semi-strukturelle intervju som datainnsamlingsmetode. Denne intervjuformen er lite standardisert og den er fleksibel. Den anses derfor som en egnet metode for å samle inn informasjon når man har relativt få undersøkelsesobjekter, og man ønsker å få svar på hvordan den enkelte tolker og forstår et fenomen (Jacobsen 2005, Ringdal 2007). Materialet som fremkommer kalles tekstdata og kan være ord, setninger og fortellinger.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide, som skulle være hjelpemiddel til bruk under gjennomføringen av intervjuene. Jeg valgte å benytte den samme intervjuguiden for alle informantene, selv om de har noe ulike roller i organisasjonen. Guiden ble utformet så vidt generelt at den kunne benyttes på denne måten. Spørsmålene ble strukturert rundt min problemstilling, og jeg tok høyde for både planlagte og improviserte oppfølgingsspørsmål. Jeg la samtidig vekt på å fremstå som nøytral, og ikke ledende i samtalen med de menneskene jeg intervjuet (Ringdal 2007).

Innledningsvis sørget jeg for å informere om formålet med undersøkelsen, og om at de var sikret konfidensialitet og anonymitet. Dette er viktig av to grunner. Det ene er å ivareta de forskningsetiske hensyn. Det andre er å berolige informantene slik at intervjuet forløp på en god måte (Ringdal 2007). Jeg hadde også noen spørsmål som rettet seg mot informantens

²⁹ For mer utfyllende informasjon – se litteraturlisten

bakgrunn, og noen som gikk på informantens syn på NAV som organisasjon og eventuelle utfordringer knyttet til organisering. Intervjuguiden følger som et vedlegg til oppgaven.

4.3 Utvalget

I kvalitativt forskningsdesign er casestudie i form av intervjuer med ansatte i en bestemt organisasjon meget vanlig (Ringdal 2007). Case kan i denne sammenheng defineres som «*en eller flere analyseenheter som er gjenstand for en intensiv undersøkelse*» (Ringdal 2007:149). Casestudier vil gi mye informasjon om den unike analyseenheten, og sammen med bruk av intervju vil det bidra til at man får dyp og nyansert informasjon om fenomenet, slik det er tolket og forstått i denne enheten. Jeg har derfor valgt å bruke case studie som fremgangsmåte i denne studien.

Caset er i dette tilfellet ett NAV- kontor i Troms fylke. NAV-kontorene er de enhetene i NAV som har som arbeidsoppgave å utføre arbeidsevnevurdering. Det aktuelle kontoret er strategisk valgt med bakgrunn i at det har en oppgavefordeling som er i tråd med det som er anbefalt for NAV-kontorene.³⁰ Det er blant annet anbefalt at kontorene bør ha mottaks- og oppfølgingsavdeling, noe case kontoret har. Dette gjør at den formelle strukturen i kontoret ligger til rette for å jobbe med arbeidsevnevurderinger etter intensjonen om individuell vurdering. Case-kontoret har totalt cirka 20 ansatte og er lokalisert i en mellomstor kommune i Troms fylke.

Informantene i case-kontoret ble valgt ut i fra at de alle har god kjennskap til arbeidsevnevurderinger som metodikk. Totalt intervjuet jeg ni ansatte ved kontoret. Av informantene var det sju som var veiledere med arbeidsevnevurderinger som en av sine daglige arbeidsoppgaver. Jeg valgte å intervju flere veiledere fordi det ville bidra til variasjon og pålitelighet i informasjonen. I tillegg til veilederne intervjuet jeg leder og avdelingsleder på kontoret. Det var ytterligere to veiledere på dette kontoret som hadde arbeidsevnevurderinger som sin arbeidsoppgave, men de var fraværende de dagene jeg foretok intervjuene. Totalt sett mener jeg likevel å ha et tilstrekkelig antall intervjuer.

Veilederne hadde bakgrunn fra trygdeetaten, aetat og fra NAV. To av veilederne hadde oppgave som kvalitetssikrere³¹ av arbeidsevnevurderinger fra andre NAV kontor i saker hvor en bruker har søkt om uførepensjon. Det var sju kvinner og en mann i utvalget, noe som gir en kjønnsfordeling som litt skjevare enn i etaten generelt hvor det er 70 % kvinner og 30 %

³⁰ Arbeids- og velferdsdirektorat utarbeidet i januar 2011 en veileder for NAV-kontoret – organisering og utvikling

³¹ De hadde rolle som «beslutter» jamfør del 2 i oppgaven

menn. To av informantene hadde mindre enn fem års erfaring, fem hadde rundt tolv års erfaring og to hadde mer enn tjue års erfaring fra etatene. Seks av informantene hadde utdanning på bachelornivå og tre hadde utdanning på videregående skoles nivå, noe som gir et utdanningsnivå som er noe over gjennomsnittet i etaten.³²

I tillegg til informanter fra case-kontoret har jeg intervjuet to ansatte som hadde ansvaret for opplæring i fylkeskontoret når arbeidsevnevurderinger ble innført i 2010. De hadde da hovedansvaret for innføringen, og har kunnskap om hvilke aktiviteter de ulike nivåene i fylket hadde ansvar for i forbindelse med implementeringen. Hensikten med å snakke med disse var å få utfyllende informasjon om hvilke opplæringsaktiviteter og andre aktiviteter som ble gjennomført i fylket.

4.4 Datainnsamlingen

Før jeg gikk i gang med denne studien henvendte jeg meg til fylkesdirektøren for å spørre om jeg kunne benytte det aktuelle kontoret som case. Fylkesdirektøren er den øverste lederen i fylket. Vedkommende var positiv til undersøkelsen og ba meg henvende meg direkte til leder for kontoret med forespørsel om å kunne benytte kontoret som case. Leder var også positiv til undersøkelsen. Ut fra dette hadde jeg fått tillatelse til å benytte kontoret som case, og følgelig også fått anledning til å bruke de ansattes arbeidstid til undersøkelsen.

Jeg formidlet tema og problemstilling for oppgaven til leder i case-kontoret. Leder informerte deretter de ansatte om at jeg skulle komme og hva som var tema for oppgaven. Jeg avtalte med leder at vedkommende skulle plukke ut aktuelle informanter, og vi avtalte også antallet informanter. Leder avtalte tidspunkt for intervju med den enkelte informant og sendte denne oversikten til meg. Leder fungerte således som en port-åpner for meg, slik at jeg fikk tilgang til kontoret og informantene.

Informantene fikk ikke tilsendt intervjuguiden på forhånd. Årsaken til det var at jeg ønsket en mest mulig åpen dialog hvor også tema som ikke sto direkte omtalt i guiden, kunne bli gjenstand for en samtale. Intervjuene ble gjennomført på den enkeltes arbeidsplass på NAV kontoret. De ansatte hadde alle egne kontor. Det var satt av tid til intervjuene slik at de ikke ble forstyrret av telefoner eller andre oppgaver. Jeg spurte alle informantene om de godkjente bruk av diktafon før jeg startet intervjuene. Samtlige informanter godkjente dette, og jeg fikk

³² Cirka 55 % av de ansatte i NAV har utdanning på bachelornivå – nav.no; NAV i tall og fakta 2012

da anledning til å konsentrere meg om svarene til informantene. Jeg opplevde at dette fungerte, og at informantene var samarbeidsvillige. Jeg fulgte hovedpunktene i guiden for alle informantene. Det var noe ulikt hvor mye den enkelte sa på hvert punkt, og hvor mange oppfølgingsspørsmål jeg stilte. Jeg opplevde likevel at alle informantene ga meg nyttig informasjon. Intervjuene tok ca. en time, og ble gjennomført i løpet av tre dager i januar 2013.

Jeg skrev ut alle intervjuene i tekstdata noen dager etter at intervjuene var ferdige, og opptakene ble deretter slettet. Intervjuene er anonymisert og kan ikke knyttes til noen informant. I etterkant av hvert intervju skrev jeg ned en kort refleksjon i en notatbok. Dette gjorde jeg også etter hver dag. På denne måten sørget jeg for å notere ned observasjoner og refleksjoner som ikke nødvendigvis kommer direkte frem av intervjuene. Disse notatene har en mer analytisk form og er starten på min analyse.

I tillegg til intervjuene med informantene fikk jeg anledning til å delta på et møte hvor flere NAV-ledere i regionen deltok. Jeg var med under den delen av møtet hvor de diskuterte praksis i fylket rundt arbeidsevnevurderinger. Dette var mer å betrakte som en observasjon (Ringdal 2007). Møtet ga meg informasjon om hvordan arbeidsevnevurderinger som metodikk var oppfattet og forstått på ledernivå i kontorene i denne regionen.

4.5 Pålitelighet og gyldighet

Pålitelighet og grundighet er to grunnleggende krav som stilles for empirien for en undersøkelse. Nedenfor vil jeg gi en redegjørelse for hvordan jeg har sikret med at disse kravene blir oppfylt i denne studien.

Pålitelighet;

Pålitelighet omhandler datamaterialets pålitelighet og om det er innhentet tilstrekkelig materiale. Dette viktig for å sikre tillit til datamaterialet og analysene (Grønmo 2004). Pålitelighet knytter seg i så måte til hvordan undersøkelsen er gjennomført. I denne studien er alle intervju tatt opp ved bruk av lydopptak. Disse hadde en høy kvalitet og de ble alle sikkerhetskopiert underveis for å unngå at noen ble slettet eller ødelagt. Alle intervjuene ble skrevet ut kort tid etterpå i detaljert referatsform. Den tekniske delen av undersøkelsen må således sies å være pålitelig.

Informantene kan imidlertid bli preget av intervjusituasjonen og man kan risikere at de svarer slik de tror det forventes at de skal svare (Thagaard 2003). For å unngå dette informerte jeg informantene om at de ville være anonyme, og at informasjonen kun ville bli brukt i denne oppgaven. Jeg mener at dette bidro til at informantene følte seg trygg i intervjusituasjonen.

Oppgavens tema og problemstilling er valgt ut i fra at jeg selv har en ledende stilling i NAV, og har erfaring med tema og etaten. Jeg vurderte hvorvidt min bakgrunn og stilling som leder av en enhet i fylket kunne påvirke intervjusituasjonen. Jeg har ingen formell overordnet stilling overfor kontoret og følgelig heller ikke overfor de ansatte i dette kontoret. Under intervjuene fokuserte jeg lite på min stilling. Jeg tror at dette bidro til at informantene følte seg fri til å snakket åpent om temaet.

Jeg vurderte også om det faktum at jeg har relativt god kunnskap om temaet og prosessen rundt innføringen av arbeidsevnevurderinger, kunne påvirke meg slik at jeg hadde subjektive forventninger til funn. Jeg var bevisst på dette under utarbeidelsen av intervjuguiden, og mener at spørsmålene ikke bærer preg av bevisste forventninger til funn. Jeg har heller ikke hatt noen aktiv rolle i forbindelse med innføringen, og har heller ikke på annen måte gitt til kjenne noe bestemt syn på metodikken overfor informantene. Samlet sett mener jeg at min bakgrunn og min kunnskap om metodikken ikke har påvirket undersøkelsen negativt, og at undersøkelsen er pålitelig.

Min erfaring fra etaten og min kunnskap om konseptet mener jeg er mer en styrke enn en ulempe. Jeg mener at dette bidro til at jeg på en bedre måte kunne stille relevante spørsmål rundt problemstillingen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at min bakgrunn har påvirket informantene, intervjusituasjonen, forståelsen av funnene og min fremstilling for øvrig.

Gyldighet;

En undersøkelse anses som gyldig når undersøkelsen har bidratt til å gi oss svar på problemstillingen. Det vil si om materialet sier noe om det vi vil undersøke (Jacobsen 2005).

Intern gyldighet;

Intern gyldighet retter seg mot hvorvidt resultatene i undersøkelsen er gyldige for det utvalget og det fenomenet, som jeg skal undersøke (Ringdal 2007). For å vurdere det er intervjuguiden sentral. I denne undersøkelsen ble den utarbeidet med bakgrunn i problemstillingen.

Intervjuformen er semi-strukturell, det vil si at spørsmålene er relativt åpne. Dette har forhåpentligvis bidratt til at informantene kunne snakke fritt og utvunget om spørsmålene, samtidig som de ga informasjon om det jeg skulle undersøke. Videre må det vurderes om de informantene som er valgt bidrar til å sikre en undersøkelse gyldighet. Utvalget av informanter utgjør cirka 75 % av de som utfører arbeidsevnevurderinger i kontoret. De har også vært med på innføringen av metodikken. Noen av informantene har også erfaring som kvalitetssikrere, og har ut fra dette også fått innsikt i hvordan arbeidsevnevurderinger gjøres

på andre kontorer. Gjennom kvalitetssikringen antas det også at de har tilegnet seg ekstra kunnskap om fenomenet. Noen av informantene er også ledere, noe som bidrar til at de kan gi informasjon om utfordringer og oppfatninger knyttet til metodikken fra lederhold. Totalt sett mener jeg derfor at informantene bidrar til å sikre at undersøkelsen har en høy gyldighet.

Ekstern gyldighet;

Ekstern gyldighet retter seg mot hvorvidt resultatene i denne undersøkelsen kan overføres til andre utvalg og situasjoner (Ringdal 2007). I denne undersøkelsen har jeg valgt ut ett av totalt 456 NAV- kontor i Norge. Kontoret kan neppe sies å være representativt for alle kontorene i NAV. Det er ulikheter både i organisering og demografi, som kan medføre at funnene hadde blitt annerledes i et annet kontor. Mitt mål har derfor ikke vært å trekke noen mer allmenngyldige konklusjoner ut i fra denne undersøkelsen, men heller å gå i dybden av et case for å få en dypere kunnskap om fenomenet. Denne studien kan imidlertid gi mulighet for analytisk generalisering. Analytisk generalisering innebærer at generaliseringen knyttes til teorier og deres gyldighetsområde, og ikke til statistisk generalisering (Yin 2003). Det betyr at funn og konklusjoner fra denne casestudien kan bidra til å svekke eller styrke eksisterende teories forklaringskraft, og dels være et skritt i retning av å utvikle ny teori og teoretisk viten. I oppgavens siste del vil jeg se på om denne studien kan gi noen slike bidrag når det gjelder de teorier som benyttes, og om dette kan ha noen implikasjoner når det gjelder videreutvikling av teoriene. Forventningene knyttet til dette og spesielt til det med videreutvikling av teori, vil måtte tilpasses omfanget på studien og oppgaven.

Kapittel 5. Presentasjon av empiri og analyse

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg presentere mitt datamateriell og foreta analyse i tråd med problemstillingen. Jeg har valgt å strukturere fremstillingen ut i fra de fire fasene som problemstillingen i oppgaven knytter seg til. Fasene har jeg kalt for intensjoner, innføring, praksis og måloppnåelse.

5.2 Fase 1 – intensjonsfasen

Et eget verktøy for å kartlegge arbeidsevne ble omtalt allerede i stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005)³³ om «Ny arbeids og velferdsforvaltning» fra regjeringen Bondevik II³⁴.

³³ Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005 godkjent i statsråd samme dag

Regjeringen sa her at en av hovedutfordring for den nye etaten var «å utvikle felles verktøy og prosedyrer for kartlegging av arbeidsevne som kan fungere i en felles førstelinjetjeneste». (st.pr. 46 (2004-2005) : 49). Det ble henvist til verktøy som blant annet KIS (kartlegging i sosialtjenesten) og Aetats arbeidsevnevurderinger, som grunnlag for å kunne videreutvikle en ny felles metodikk. Utviklingen av felles metodikk ble sett på som et *samordningsgrep*, og som et viktig *sammenbindende* element for etaten. Det ble fremhevet at implementeringen av dette verktøyet skulle være basert på stor lokal frihetsgrad.

I oktober 2005 overtok regjeringen Stoltenberg II makten³⁵. De la i november 2006 frem stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) om «Arbeid, velferd og inkludering», også kalt AVI-meldingen. Her fulgte de opp regjeringen Bondeviks melding fra 2005. AVI-meldingen omhandlet både arbeidsmåter, virkemidler og tiltak hovedsakelig for den nye etaten. De hadde alle som overordnet mål at flere skulle komme i arbeid. Forslagene i meldingen skulle sammen med etableringen av NAV utgjøre en «*omfattende reform av politikken på velferdsområdet*» (st.mld. nr. 9 (2006-2007):16). Det var et gjennomgående tema at tilnærmingen til den enkelte bruker måtte snus fra begrensinger til muligheter, og at ressursbruken måtte vris fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.

Når det gjaldt arbeidsmåter sa regjeringen videre at etableringen av den nye etaten ville innebære nye måter å jobbe på, og en rekke felles tiltak for alle de lokale NAV-kontorene. Herunder en mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering. Det ble uttalt at ideen om arbeidsevnevurdering skulle bli et sentralt grunnlag for arbeidet i NAV. Regjeringen uttalte videre at det måtte være klare og etterprøvbare kriterier for arbeidsevnevurderingene. Skjønnsutøvelsen, arbeidsmåter, prosedyrer og metodikk skulle være profesjonelt forsvarlig og ivareta hensynet til rettsikkerhet og likebehandling.

Regjeringen foreslo også endringer i arbeidsmarkedstiltakene, en ny felles stønad og et kvalifiseringsprogram for sosialhjelpsmottakere. Til alle disse nye tiltakene og stønadene var det satt som krav at det skulle foreligge en arbeidsevnevurdering av brukeren. Totalt sett ble det knyttet store politiske ambisjoner til at nye arbeidsmåter, nye stønader og ny organisering skulle medvirke til en omfattende reform av velferdspolitikken i Norge.

³⁴ Regjeringen Bondevik II var en mindretallsregjering som utgikk fra Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre

³⁵ Regjeringen Stoltenberg II er en koalisjons- og flertallsregjering som utgår fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet

I begge disse to dokumentene argumenteres det for at det er nødvendig at etableringen av NAV følges opp med felles metodikk for kartlegging av arbeidsevne, dersom en omfattende politisk reform av velferdspolitikken skal nås. Behovet for en omfattende reform ved hjelp av blant annet arbeidsevnevurderinger underbygges med at det brukes ord som «snu» og «vri», om henholdsvis tilnærmingen til bruker og ressursbruken i etaten. Totalt sett etableres det en problemforståelse og behov for en løsning som denne på høyt politisk og administrativt nivå. Intern problemforståelse er sammenfallende med det rasjonelle perspektivs syn på hvorfor organisasjoner tar i bruk oppskrifter som arbeidsevnevurderinger. Det kan diskuteres om den problemforståelse her er uttrykk for en *etatsintern* forståelse. Meldingene er fra to ulike regjeringer og i arbeidsgruppen er det kun deltakere fra direktoratene. Til dette kan det anføres at NAV som organisasjon er politisk styrt, og at det således er naturlig at det politiske nivået sier noe om dette.

I forlengelsen av det underliggende behovet for en reform sies det at arbeidsevnevurderinger skal være et sentralt redskap, som skal bidra til at man får til reformen. Design og redesign av organisasjonsstruktur er sentrale redskap for å løse et problem ut fra det rasjonelle perspektivet. Etableringen av NAV og innføringen av arbeidsevnevurderinger som metodikk, finner dermed støtte i dette perspektivet. I tråd med perspektivet ser man på endring av formell struktur som det viktigste redskapet for å realisere mål.

I prp. 46 fra regjeringen Bondevik understrekes det at innføringen av en slik metodikk vil være et viktig *sammenbindende* element for den nye etaten. I AVI-meldingen fremgår også behovet for *nye* arbeidsmåter og *en rekke* tiltak for de *nye* kontorene og at dette må komme i tillegg til etableringen av organisasjonen. Det å knytte metodikken til *ny* stønad understreker dette. Metodikken er satt sammen av elementer som kan gjenkjennes fra de tidligere etatene. Det vil si en helse- og vilkårsdel som kjennes fra trygdeetaten, en arbeidsdel som er karakteristisk for Aetat og en helhetlig, individuell del som preger sosialtjenestens tilnærming. Når dette blir den nye, felles metodikken for den nye etaten, så kan sies å ha en symbolsk betydning i seg selv.

Det ny-institusjonelle perspektivet kan dermed også forklare behovet for å innføre en metodikk som arbeidsevnevurderinger. Det kan være en måte for NAV til å vise frem og understreke sin nye identitet, som skal være noe genuint annet enn det de tidligere etatene som sto for. Arbeidsevnevurderinger kan være et konkret symbol eller en markør i så henseende. Metodikken kan ses på som et slags organisatorisk «lim» og betraktes som en del av NAV sin «corporate branding», eller det som Bjerke og Ind kaller en organisasjonsdrevet

merkebygging. Sentrale stikkord her er nettopp *en sammenkoplet organisasjon og deltagende ansatte* (Bjerke og Ind 2007).

Det å adoptere en oppskrift som arbeidsevnevurdering og slik utvikle sin identitet kan også ses i lys av oversettingsteorien. I følge Røvik kan en organisasjon bli spesielt motivert til å adoptere oppskrifter når organisasjonens identitet utfordres (Røvik 1998). Etableringen av NAV vil være en slik utfordrende fase, spesielt tatt i betraktning at det dreier seg om en fusjon og ikke en fullstendig nyetablering. Gjennom å ta i bruk en oppskrift som arbeidsevnevurdering kan NAV si noe om hvem de vil være.

AVI-meldingen satte altså relativt detaljerte krav til arbeidsmåtene i den nye etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet nedsatte deretter en arbeidsgruppe for å forberede innføringen av metodikken. Denne arbeidsgruppen besto av ansatte fra de to direktoratene. De hadde arbeidsmøter og de avholdt workshops for andre fagpersoner fra direktoratene. De hadde også en workshop hvor det deltok ansatte som jobbet i de lokale NAV-kontorene.³⁶ Rapporten som arbeidsgruppen utarbeidet ble sendt på høring i direktoratene og den ble sluttført 26. november 2007.

I rapporten ble betydningen av et felles verktøy som skulle brukes på tvers av kommunale og statlige tjenester understreket, og det ble sagt at metodikken skulle være et *«kjerneområde i NAV's oppfølging av brukerne»*. Arbeidsgruppen støttet for øvrig i stor grad de samme argumentene som fremgikk av de to ovennevnte stortingsdokumentene. Dette er forventet ut i fra at de har disse dokumentene som utgangspunkt for sitt arbeid

I rapporten fra arbeidsgruppen ble det i tillegg henvist til foreløpige evalueringer av NAV-reformen som viste et *entydig* behov for arbeidsevnevurderinger, noe som reflekterte behov hos et *stort utvalg* ledere og ansatte i NAV. Man kan anta at dette er ment å styrke argumentasjonen for at dette er løsningen som reflekterer et reelt behov hos etatens ansatte. Dette svekkes likevel noe ved at det ikke henvist spesifikt til hvilke evalueringer de viser til. Det ble også vist til at man har vurdert ulike løsninger før man velger arbeidsevnevurderinger, jamfør gjennomgangen av lignende metoder i andre land. Dette kan ses på som en argumentasjon for at det valg man har gjort når det gjelder metodikk, er et resultat av en prosess hvor man har vurdert tilgjengelig metodikk og endt opp med den som er best sett ut i fra målene for NAV. Med andre ord en logikk og prosess som man kan forvente ut i fra det rasjonelle perspektivet. Metodikken er imidlertid ikke tidligere testet ut ettersom den bygger

³⁶ Kontorene het henholdsvis NAV trygd, NAV arbeid og sosialtjenesten på dette tidspunkt fordi de enda ikke var formelt etablert som NAV-kontor

på elementer fra både tidligere Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. Det kan tyde på at begrenset kapasitet og komplekse målsettinger gjør at man velger denne løsningen, fordi man antar at den vil gi en god nok måloppnåelse. Det kan sies være prosess som er preget av satisfiering i stedet for maksimering (Christensen et.al. 2009).

Arbeidsgruppen mente også at innføringen av en mer enhetlig metodikk som arbeidsevnevurderinger kunne vise seg å bli en «viktig organisatorisk samlende brekkstang» . Dette viser at også arbeidsgruppen er opptatt av den interne effekten.

I desember 2008 fremmet Regjeringen Stoltenberg II ved Arbeidsdepartementet forslag om en ny paragraf 14 a i NAV-loven. Bestemmelsen inneholdt regler om behovs- og arbeidsevnevurderinger. I lovproposisjonen³⁷ fremgikk blant annet følgende;

”Departementet mener at en systematisk vurdering av brukerens ressurser og bistandsbehov vil være et nyttig redskap for å sikre riktige avgjørelser mht. hvilke tiltak og tjenester den enkelte bør få fra arbeids og velferdsforvaltningen, og mht. hvilken livsoppholdsytelse vedkommende har rett til. Departementet mener videre at det å lovfeste at personer som henvender seg til NAV kontoret skal ha rett til en systematisk kartlegging av sitt behov for bistand, vil innebære en styrking av brukerens rettigheter.”

Det fremgår av sitatet at man så på arbeidsevnevurderinger som et redskap og et verktøy både for å sikre inngangsvilkår for ytelser og tiltak, og som et grunnlag for vurdering av aktuelle tjenester fra NAV. Departementet uttalte også at arbeidsevnevurderinger burde legges opp bredt og at etaten skulle innhente nødvendig kompetanse utenfra. Det nærmere innholdet i vurderingen skulle fastlegges gjennom den metodikken som arbeids og velferdsetaten hadde lagt opp til.

I høringsnotatet til loven fremgikk det at Arbeids- og velferdsdirektorat mente at brukers plikt til å medvirke til å utarbeide arbeidsevnevurderinger, burde knyttes til det å motta tjenester og ytelser fra NAV. Dette ble støttet av departementet som understreket at plikt til å medvirke således ikke skal være en plikt i seg selv. Denne sammenkoblingen mellom ytelser, tiltak og arbeidsevnevurdering var nettopp det man ville bort fra i AVI-meldingen. Regjeringen argumenterte her for at slike koblinger har ført svekkelser og forsinkelser av arbeidet med å få brukerne til å bli i stand til å forsørge seg selv (st. meld. nr. 9 (2005-2007):17).

Det at arbeidsevnevurderinger lovfestes kan antas å være en måte å synliggjøre betydningen av metodikken og det innebærer også at det blir et pålegg om bruk av metodikken for etaten, ettersom den blir en rettighet for brukerne. Lovfestingen kan således ses på som et

³⁷ Odelstingsproposisjon nr. 4 (2008-2009)

virkemiddel ut fra det rasjonelle perspektiv. Lovfestingen av metodikken kan i seg selv også ses på som symbolsk. Ved å lovfeste kan det antas at man vil løfte betydningen av metodikken og slikt sett fremme legitimitet rundt ordningen.

Loven ble vedtatt 18. desember 2008 og trådte i kraft 1. mars 2010. Årsaken til at den trådte i kraft så pass lang tid etter loven var vedtatt var at ledelsen i etaten foretok en risikovurdering og ut i fra det konkluderte med at den nye stønaden arbeidsavklaringspenger ikke burde innføres i 2009, slik det først var planlagt. Situasjonen i etaten var på dette tidspunktet 2008/2009 ganske kritisk med store mengde ubehandlede saker, og stor offentlig oppmerksomhet rundt dette. Etersom denne stønaden var knyttet opp til et (administrativt) krav om arbeidsevnevurderinger, så ble iverksettelsen av denne bestemmelsen også holdt tilbake.

Internt i NAV ble innføringen av NAV lovens § 14 a og arbeidsevnevurderinger lansert som en milepæl i oppfølgingsarbeidet i NAV. Dette fremkommer blant annet av direktoratets retningslinjer til NAV lovens § 14 a hvor det står følgende; «*Dels markerer den at NAVs brukere skal ha de samme grunnleggende rettigheter til oppfølging, uavhengig av livsoppholdsytelse, nasjonalitet, alder eller andre forhold som tidligere har definert ulike målgrupper. Dels markerer den at NAV skal ha en felles tilnærming uavhengig av de tre tidligere etatenes arbeidsmåter og ansvarsområder*». ³⁸. Sitatet understreker det individuelle preget som disse vurderingene er ment å ha og det understreker også de interne forventninger man har om en felles metodikk. Poenget med at vurderingene skulle benyttes til å sikre inngangsvilkår for ytelser, er også kommet med i disse retningslinjene.

Mangfoldet som man ønsker at metodikken skal ivareta kommer også til uttrykk i en formulering i håndbok for etablering av NAV-kontor som direktorat har utarbeidet. Her sies det at arbeidsevnevurderinger skal være «*det ene sentrale redskapet som skal ivareta en rekke fundamentale funksjoner i NAV- kontorene*» ³⁹. Ideen om arbeidsevnevurderinger fremstår dermed nærmest som et universalverktøy som skal passe til alt.

Fremstillingen viser at både rasjonelle og symbolske motiver har vært til stede som et grunnlag for å innføre metodikken i NAV. Dette gjelder både i regjering, departement og direktoratet. Det kan da være av interesse å se på hva informantene fra case-kontoret sa om

³⁸ Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV – utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektorat 2010

³⁹ Introduksjon til leksjon 1 om reformens hovedmål i håndbok for etablering av NAV-kontor

bakgrunn og formål med metodikken. Det er de som skal benytte den i sitt daglige arbeid. Alle informantene fra det kontoret jeg valgte som case mente at metodikken arbeidsevnevurderinger var noe de var forpliktet til å gjøre. Noen viste til at det var lovhjemlet i NAV-loven og at det var en rettighet for brukerne. Andre sa at det var administrativt besluttet at de måtte gjennomføre arbeidsevnevurderinger i saker hvor det var aktuelt med arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Av dette kan det utledes at plikten til å bruke metodikken kan sies å være basert på normative forventninger, det vil si at de ikke har noe valg om å ikke ta den i bruk (DiMaggio og Powell).

Når det gjelder formålene med arbeidsevnevurderinger kan flere av informantenes oppfatninger uttrykkes med følgende sitat « ... målet er jo selvfølgelig å få folk ut i arbeid, hvilke ressurser og hindringer i forhold til å klare å være i arbeid ... egentlig et fantastisk godt verktøy for å kartlegge bruker». Sitatet illustrerer at informantene har fokus på arbeid og på ressurser og hindringer hos bruker. En annen informant sier at formålet er «... å få klarlagt alle deler av livet til bruker ... se muligheter og hva du kan gjøre til tross for at du er syk ... systematisert og med godt språk ... det er brukers prosjekt hvor han selv er prosjektleder».

Ett av målene med å innføre arbeidsevnevurderinger er å øke brukermedvirkning blant annet ved å innhente egenvurderinger fra bruker. Alle informantene i mitt utvalg innhenter egenvurderinger fra bruker. Alle informantene oppgir at de har samtaler med bruker om egenvurderingen. Her skiller informantene seg fra funn som er gjort i Proba Samfunnsanalyse i deres evalueringsrapport om arbeidsevnevurderinger. Her fremgår det at 20 % av brukerne ikke får slik muntlig informasjon fra veileder.⁴⁰ Egenvurderingene er imidlertid svært variable i kvalitet. Informantene oppga at de bruker egenvurderingene og notat fra samtaler med brukerne direkte inn i selve arbeidsevnevurderingen. Som en av informantene sa « *det skal jo på en måte være et produkt som de også har bidratt til*» (sitat fra informant). Dette indikerer at man ser på dette som bruker skal ha et forhold til.

Informantene sender arbeidsevnevurderinger til bruker, men opplever å få liten respons på det. En av informantene sa at « *jeg tror ikke bruker forstår arbeidsevnevurderingen og jeg tror ikke de leser dokumentet..... noen få ganger har jeg fått en trist reaksjon fra bruker, det er så omfattende ... hele historien på over fem sider...*». Dette belyser at vurderingene kan bli omfangsrike ut i fra de rutinene som det er lagt opp til i dag. Informantene sa også at flere

⁴⁰ Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport. Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet, rapport 2011-06:67

brukere reagerer på det vedtaket som de får om innsatstype. Brukerne forstår ofte ikke betydningen av dette vedtaket opp mot det som de har søkt om av ytelser. Dette kan tyde på at det å lovfeste en slik metodikk også for brukerne fremstår mer som et symbol enn en realitet. De fleste har behov for en ytelse for å sikre sitt livsopphold og et vedtak som gir informasjon om hvilken *innsatstype* du har krav på, kan fremstå som lite konkret for bruker og de kjenner neppe betydningen av begrepet innsatstype. En av informantene forklarte det slik «*brukerne er selvsagt opptatt av penger og ytelser dette må på plass før vi kan snakke om arbeid og aktivitet*».

Informantenes formuleringer rundt formål og intensjoner reflekterer i stor grad det som har vært intensjonene bak ordningen fra sentralt hold. Samtidig ser de kanskje en del av de mer praktiske implikasjonene og konsekvensene av ordningen.

5.3 Fase 2 - innføringen

Andre del av min problemstilling retter seg mot hvordan metodikken ble innført, herunder hvilke aktiviteter som ble gjennomført for å innføre metodikken. Opplæringsaktiviteter står her sentralt ettersom dette var en ny metodikk for de fleste. Jeg vil se på hva direktorat, fylket og case-kontoret gjorde av innførings-aktiviteter.

Opplæringen;

Direktoratet har hatt ansvaret for utviklingen av metodikken, herunder støttedokumenter som stikkordsveileder, retningslinjer og opplæringsmateriell. De har også hatt ansvaret for å tilrettelegge for endringer i IKT-systemene. I forbindelse med etableringen av NAV-kontorene lanserte de i august 2008 blant annet et arbeidshefte for veileder i arbeidsevneметодикк. Heftet var ment å være et støttedokument til lokal gjennomføring av opplæring i fylkene. Hvert fylke skulle ha en kompetansekordinator som var kontaktperson mot direktoratet. Disse koordinatorene hadde ansvar for at det ble gjennomført opplæring i fylkene i arbeidsevnevurderinger i forbindelse med etablering av NAV-kontorene.

Fylkene hadde imidlertid lokalt handlingsrom til å beslutte hvilke deler av opplæringen de ville bruke i sitt fylke. Dette innebar at direktoratet ikke hadde detaljregulert opplæringen i arbeidsevnevurderinger i NAV. Dermed åpnes det opp for lokale varianter og ulik forståelse av ideen slik regjeringen Bondevik hadde som intensjon i st.prp. nr. 46 (2004-2005).

Når arbeidsavklaringspenger og NAV-lovens § 14 a ble innført i 2010 ble det også gjennomført en sentral opplæring, som så skulle videreføres i fylkene, fortsatt med mulighet

for lokale tilpasninger. I forbindelse med at denne stønaden ble innført, besluttet direktoratet samtidig at det skulle settes som et administrativt krav at det skulle utarbeides arbeidsevnevurderinger i denne typen saker.

I etterkant av innføringen i 2010 har direktoratet bedt Proba samfunnanalyse om å evaluere ordningen. De har foretatt evaluering over en periode på halvannet år og avga sin sluttrapport i oktober 2011.⁴¹ De har sett på om arbeidsevnevurderinger bidrar til at man når målene som er satt for ordningen.

Fylket gjennomførte opplæring i arbeidsevnevurderinger i forbindelse med at kontorene ble etablert i fylket. I utgangspunkter var målgruppen for opplæringen alle kontorene i fylket, men deltakerne begrenset seg til å gjelde de ansatte fra den kommunale sosialtjenesten. Forklaringen på dette er trolig at kvalifiseringsprogrammet var lovhjemlet i sosialtjenesteloven. I etterkant av dette tiltaket ble det også gjennomført såkalte «arbeidsevneverksteder» i fylket. Dette var samlinger hvor man vurderte konkrete saker og forsøkte å finne frem til felles forståelse for hvordan arbeidsevnevurderingene skulle utformes.

I forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspenger og behovs- og arbeidsevnevurderinger ble det i 2009 gjennomført opplæring i fylket som var rettet mot alle kontorene i fylket. I følge mine informanter fra fylkesnivået rettet denne opplæringen seg mest mot det nye regelverket for arbeidsavklaringspenger, og i noen grad rettet den seg mot behovsvurderinger etter NAV-lovens § 14 a. Arbeidsevnevurderinger ble det ikke fokusert så mye på. Dette til tross for at det som en av informantene sa « *egentlige var en revolusjon, fordi innsatstype nå skulle styre arbeidet og ikke ytelse*». Det vedkommende forteller er at i de tidligere etatene har praksis vært knyttet til å følge opp brukere ut i fra hvilken trygdeytelse de mottok.

Informantene fra mitt utvalg oppga noe ulike tidspunkt for når de først ble kjent med metodikken arbeidsevnevurderinger. Noen hadde kjent til det i mange år og før NAV som organisasjon ble etablert. Dette gjaldt spesielt de av informantene som hadde jobbet i Aetat tidligere. En sa at arbeidsevnevurderinger «*har alltid har vært i aetat ... det er en grei bakgrunn å ha med seg nå, men tidligere var vurderingene mye enklere*» (sitat fra informant). Noen av de ansatte har altså vært kjent med metodikken fra før, men da en enklere utgave.

⁴¹ Evalueringsrapport – Arbeidsevnevurdering i NAV, Proba samfunnsanalyse, Rapport 2011-06

Flere av informantene fortalte at de ble kjent med begrepet arbeidsevnevurdering da kontoret ble etablert som NAV-kontor i 2006/2007. De sier at de i den forbindelse fikk en del opplæring, men at den ikke hadde så stort fokus på *metodikken* arbeidsevnevurderinger. Fokus var mest på det å etablere nye kontor, og på opplæring i nye IKT systemer. Dette bekrefter således det samme som informantene fra fylkesnivået uttalte om opplæringen.

Informantene sa at de på nytt fikk høre om metodikken høsten 2009 og tidlig i 2010 forut for ikrafttreddelsen av NAV-lovens § 14 a, og innføringen av den nye stønaden arbeidsavklaringspenger. Det ble da gjennomført opplæring for alle kontorene i fylket. Fokus var både på IKT og metodikk, men da hovedsakelig på behovsvurderinger. En av informantene sa at de ble fortalt at man i arbeidsevnevurderinger skulle ha fokus på «... *helse var viktig, i tillegg utdanning og arbeidsforhold, de andre forholdene var nedtonet*». Dette illustrerer nok at arbeidsevnevurderingene ikke var så omfattende på dette tidspunktet. De sa videre at det var en svakhet at det IKT verktøyet som de skulle benytte, ikke var klart til å ta i bruk når de gjennomførte opplæringen. Informantene sa også at instruktørene var personer som ikke selv gjorde arbeidsevnevurderinger. De opplevde at instruktørene var internt uenige og en av informantene sa at «.. *ved spørsmål så ble det problem på grunn av at de var uenige ... skulle man tenke lokalt arbeidsmarked eller videre ?*». Sitatet synliggjør at metodikken også for instruktørene kunne fremstå som kompleks.

En opplæring som dette kan ses på en oversetting hvor oversettingsarenaen har vært et kurs. Det kan tyde på at aktørene som har oversatt har manglet en av de egenskapene som Røvik har identifisert hos gode oversettere. Det er å ha kunnskap om selve ideen, noe som kan få konsekvenser for effekten av opplæringen.

Alle informantene sa at de ble kjent med metodikken for fullt i 2012 i forbindelse med at rutiner for behandling av søknader om uførepensjon ble endret. Informantene fortalte at de i januar 2012 fikk opplæring i metodikken på ett en dags seminar med instruktører fra et annet fylke. Denne opplæringen oppfattet de som mer eksplisitt og nyttig, enn den de hadde fått tidligere. Opplæringen kom i stand etter initiativ fra lokal leder og var ikke noen felles for hele fylket. Flere av informantene sa at innføringen av metodikken har ført til en del utfordringer både faglig og organisatorisk. Leder tok tak i slike utfordringer, og la til rette for denne opplæringen spesielt for deres kontor og nabo-kontor i regionen. Som en av informantene uttrykte det «*vår leder har faglig innsikt og vet hva vi snakker om og det er et*

pluss». Vedkommende utdypet det med å si at de har hatt mange ledere som ikke har hatt samme innsikt.

De fleste var fornøyd med opplæringen, men mente at det var en svakhet at instruktørene kom fra et annet fylke fordi de da i liten grad kunne bidra til å avklare de rutine som skulle følges fremover. Ut i fra at dette er en arena hvor det foregår oversettelsen av en ide, så kan dette også ses på som en svakhet ved oversettelsen, men her i den forstand at den manglende kunnskapen knytter seg til den konteksten som ideen skulle inn i. For å følge opp denne siste opplæring tok lokal leder initiativ til en samling i eget kontor hvor informantene fikk gå igjennom eksempler og fikk diskutert arbeidsevnevurderinger. Informantene (utenom leder i kontoret) sa at leder har vært opptatt av arbeidsevnevurderinger og hatt stort fokus på temaet.

Tiltakene illustrerer en leder som er en pådriver for innføringen, noe som kan forventes ut fra det rasjonelle perspektivet. Ut fra oversettingsteorien kan det sies å være en leder som en som er seg bevisst at oversetting skjer og som iverksetter et tiltak som er nyttig. Vedkommende kan også sies å ha mot, noe som kanskje kan forventes ut i fra den formelle posisjonen. Det å ha mot er noe som er viktig for å lykkes med oversetting (Røvik 2007/2012). Informantene i case-kontoret sa slike tiltak som læring gjennom en kombinasjon av kurs og praktisk arbeid, var det de synes fungerte best. Dette samsvarer med funn fra Proba samfunnsanalyse sin evalueringsrapport om arbeidsevnevurderinger. Her fremkommer det at det å utveksle erfaringer med andre og delta på kurs, ses på som mest nyttig hos rundt 83 % av deres informanter.⁴²

Innføringen av arbeidsevnevurdering i form av opplæringsaktiviteter ble fra direktoratets sin side i den tidlige perioden gjort ved hjelp av rasjonelle virkemidler. De utarbeidet felles materiell som var tenkt brukt i hele etaten, de utarbeidet stikkordsveiledere og de gjorde endringer og tilrettelegging i IKT systemet slik at vurderingen skulle utføres etter en felles mal. Ut fra dette fremstår innføringsprosessen som styrt og målrettet.

Opplæringen i fylket er i tråd med det man kan forvente ut i fra det rasjonelle perspektiv sett ut fra den hierarkiske organiseringen som er i NAV. De som har vært instruktører har vært ansatte ved fylkeskontoret. Dette kan for så vidt også passe inn i dette perspektivets logikk hvor ledelsen kan benytte andre aktører og lede prosesser via disse. Det å delegere slike oppgaver til ansatte på denne måten er vanlig i NAV.

⁴² Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport. Rapport 2011-06:44

Det at sentralt initiert opplæring følges opp lokalt, er også i tråd med forventningen til en innføringsprosess basert på det rasjonelle perspektivet. Opplysningene fra informantene kan imidlertid tyde på at opplæringen ikke ble oppfattet å være målrettet i forhold til metodikken arbeidsevnevurderinger. Årsaken til det kan trolig ligge i at begrenset kapasitet i organisasjonen på grunn av at etableringsaktiviteter og innføring av en ny stønad krevde stort fokus. I den siste fasen i 2012 synes opplæringen å være mer overlatt til det lokale nivået, fordi det ikke er gjennomført noen fylkesovergripende opplæring. Det åpnes dermed mer opp for at det kan utvikles lokale utgaver av ideen.

Det at direktoratet også har bedt om en evaluering av ordningen, er også et tiltak som man kan forvente at iverksettes ut i fra det rasjonelle perspektiv. Eventuelt kan det også ses på som kun symbolsk ut fra det ny-institusjonelle perspektiv. Her kan det forventes at man gjennomfører evalueringer, men uten at det nødvendigvis får noen etterfølgende betydning for intern praksis.

Bruk av metodikken i bestemte sakstyper

Samtidig med at den nye stønaden arbeidsavklaringspenger ble innført, bestemte det sentrale nivået i etaten at det skulle foreligge arbeidsevnevurderinger i disse sakene. Det kan ses på som et virkemiddel for å understreke at metodikken skulle brukes. Innføringen av slike rutiner kan finne støtte i de rasjonelle perspektiv, såfremt de kan anses for å være målrettede i forhold til intensjonen med ideen. Intensjonen med ideen er i stor grad knyttet til det å foreta individuelle vurderinger av brukere og nettopp ikke vurdere brukerne ut fra hvilken trygdeytelse de har søkt (St.meld. nr. 9 (2006-2007):16 og 17). Samtidig er det også et mål at arbeidsevnevurderingene skal kunne benyttes til å sikre inngangsvilkår for ytelser som blant annet arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Ut fra dette målet kan man begrunne det å innføre et slikt tiltak. Det å innføre slike rutiner kan imidlertid fremstå som interessant paradoks om man fastholder at et grunnleggende trekk ved ideen skulle være *individuelle* vurderinger av brukere for å få de i arbeid.

Direktoratet kan imidlertid også ha sett et behov for å få opp bruken av metodikken, og derfor besluttet de å instruere de de ansatte om å bruke den i konkrete sakstyper. Det kan tyde på at man antok at ideen var fri-koplet fra praksis. Ut fra oversettingsteorien kan man si at det ble gjort en addering ved at det ble lagt noe til ved at en bestemt ytelse nå skulle utløse bruk av ideen. Dette kan ses på som en hjemliggjøring fordi det å styre innsatsen etter hvilke ytelser bruker mottar, er noe som er kjent for de ansatte fra tidligere.

Kvalitetssikring av arbeidsevnevurdering

I januar 2012 innførte direktoratet det de kalte «ny saksflyt» på uføreområdet jамfør kapittel 2 i oppgaven. I en melding hvor saksflyten ble presentert uttalte direktoratet at NAV-kontorene ved denne endringen ville få en «*rendyrking av kontorenes kjerneoppgaver; oppfølging av brukere etter prinsippet om arbeid først*»⁴³. De mente blant annet at dette ville føre til riktigere fokus, raskere avklaringer og økt gjennomstrømning i NAV-kontorene. Formålet med denne interne rutineendringen kan ses i lys av den logikken som er brukt rundt organisering etter prosess som er beskrevet i innledningen om konteksten NAV. Det kan ses på som rasjonelt ut i fra arbeidsdelingen i etaten, og som et tiltak som kan medvirke til at NAV bedre når sine mål.

Direktoratet besluttet at disse arbeidsevnevurderingene skulle gjennomgå en *kvalitetssikring* og det ble utarbeidet sjekklister til bruk for kvalitetssikringen. Fylkene ble pålagt å etablere en kvalitetssikringsordning, men de fikk lokalt handlingsrom når det gjaldt hvordan dette skulle være organisert. Direktoratet ga heller ikke noen detaljerte anvisninger på hvordan sjekklisten skulle benyttes, utover at de opplyste at den var utarbeidet med det formål å foreta en etterfølgende kontroll. Alle disse kontrollrutinene knyttet til ny saksflyt er initiert av direktoratet og administrativt besluttet. De kom dermed som en såkalt «top-down» beslutning fra direktoratet. Med andre ord en forventet styring ut fra den hierarkiske organiseringen i NAV.

Iverksettelse av tiltak som bruk av sjekklister og kvalitetssikringsordninger er generelt noe man kan forvente ut fra det rasjonelle perspektiv. Her vil man nettopp basere seg på etterfølgende kontroll for å sikre måloppnåelse. En sjekklister kan bidra til å sikre en grundig gjennomgang av saken før det innvilges en varig ytelse som uførepensjon. Vurdering av inngangsvilkår er en del av de ulike formålene som arbeidsevnevurderinger skal ivareta. Ut fra dette vil det å innføre slike kontrollordninger kunne forventes ut fra det rasjonelle perspektivet. På den annen side kan en sjekklister innebære at det individuelle preget ved ordningen forsvinner og erstattes av en prosedyre som neppe kan passe i alle saker.

Spørsmålet blir uansett om det å innføre kvalitetssikring av nettopp denne sakstypen er målrettet ut fra den overordnede intensjonen med arbeidsevnevurderinger som metode. Grunnen til at dette spørsmålet må stilles er at en stor andel av de som nå er aktuelle for å søke om uførepensjon er brukere som har vært ute av arbeidslivet i relativt mange år. Årsaken

⁴³ Melding fra direktoratet lagt ut på intranettet 2. januar 2012

til det må søkes i at det i 2004 ble innført en ordning som het tidsbegrenset uførestønad. Denne stønaden kunne brukerne motta i inntil fire år og for de som var mottakere av stønaden i 2010, så ble stønaden da konvertert til arbeidsavklaringspenger. Dette er også en stønad som kan gis i inntil fire år. Disse brukerne har da i 2012 vært ute av arbeidslivet i opp mot åtte år. Flere av disse brukerne kan derfor neppe anses for å være aktuelle for arbeid eller arbeidsrettede tiltak. Ut i fra ordlyden i NAV-lovens § 14 a fremstår det med å *komme i arbeid* som det sentrale poenget med bestemmelsen og således med metodikken. Det blir da et spørsmål om det ut fra dette formålet, fremstår som rasjonelt å kvalitetssikre akkurat disse sakene.

Ut fra oversettingsteorien kan det å innføre denne typen tiltak betraktes som et ledd i en adderingsrekke fra direktoratets side. Grunnen til dette er at de forut for dette har pålagt de ansatte å utføre arbeidsevnevurderinger i alle saker hvor brukere søker arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Denne siste adderingen kan trolig forklares ut i fra den gir som resultat en arbeidsdeling som ligner på den som var tidligere i etaten, da behandlingen av disse sakene var spredt mellom ulike enheter.

Ordnings med kvalitetssikring ble innført også i Troms fylke, noe om er forventet ut i fra organiseringen i NAV. Fylket sto imidlertid fritt når det gjaldt den videre organiseringen.

NAV Troms bestemte for det første at beslutterne skulle komme fra ulike kontor i fylket og de utpekte totalt ti personer til å være besluttere. De skulle ikke kvalitetssikre arbeidsevnevurderinger fra eget, lokalt kontor og de fikk tildelt sakene tilfeldig etter et kø-system som ble styr fra fylkeskontoret. Kontorene fikk ikke noen ressursmessig kompensasjon for å ha besluttere.

Fylkeskontoret bestemte videre at sjekklister skulle brukes ved utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger i *alle* saker hvor det var søkt om uførepensjon.⁴⁴

Kvalitetssikringen slik den innføres i Troms kan dermed ses på som oversettelse og ytterligere addering ved å innføre en detaljert og omfattende vurdering av alle disse sakene. Spørsmålet her blir om det er rasjonelt intendert. Troms fylke har en større andel av befolkningen som mottar uførepensjon enn resten av landet. Ut fra dette kan det kalkuleres med at et slikt tiltak vil få relativt stor betydning for ressursbruken i fylket.⁴⁵ I tillegg kommer den organiseringen

⁴⁴ Dette ble formidlet til lederne i fylket på ledermøte 23. og 24. november 2011.

⁴⁵ Nav.no: NAV i tall og fakta 2012 - gjennomsnittet i landet var i 2012 på 9,7 % i landet og på 12,2 % i Troms

som er valgt med at det er ti besluttere som skal kontrollere alle sakene i fylket. Dette innebærer en relativt stor arbeidsbelastning for disse personene og de kontorene som de jobber i. En av informantene fra case-kontoret, som også er beslutter, uttalte at « *det er veldig tidkrevende og jeg har måttet jobbe ekstra for ta unna*». Det illustrerer at oppgaven tar mye tid. Det at case-kontoret har ansatte som er kvalitetssikrere, kan imidlertid også tenkes å være rasjonelt valgt. Kontoret vil kunne ha nytte av at de sannsynligvis får en dypere kunnskap om metodikken.

Bruk av sjekklister i *alle* slike saker kan ses på som rent symbolsk fordi det kan gi et inntrykk utad av en grundig prosess før det innvilges en *varig* trygd som uførepensjon. Innad kan det imidlertid fremstå mer symbolsk, dersom det ikke bidrar til at praksisen i kontorene blir lik og riktig. Dette kan til dels bekreftes ut fra det informantene opplyste om ordningen. En av informantene fra case-kontoret sa følgende; « *.... jeg sendte en likelydende arbeidsevnevurdering til to ulike besluttere .. og fikk den ene godkjent, mens en andre ble returnert fordi jeg glemt et punkt i sjekklista*». Dette illustrerer at det dersom det er ulik forståelse og oppfatning hos de som kvalitetssikre, så vil effekten av en slik ordning svekkes.

Det ble avholdt totalt flere samlinger for de som skulle være besluttere i fylket i 2012. I disse samlingene gikk man igjennom sjekklisten som var utarbeidet av direktoratet. Det ble ikke avholdt felles samlinger for veilederne i kontorene i forbindelse med innføringen av denne ordningen. Flere av informantene fra case-kontoret mente dette var en svakhet. De mente at dette kunne være en grunn til at det har vært en del ulike oppfatninger om metodikken i Troms. De fortalte at det hadde vært mye «frustrasjonsprat» om arbeidsevnevurderinger etter at kvalitetssikringsordningen ble innført. En av informantene fra ledersamlingen i regionen uttalte at « *det er ingen ting som har skapt så mye rabalder i etaten ... som beslutterordningen og sjekklista...*». Det kan være en indikasjon på et det var mange uklarheter rundt praktiseringen av metodikken.

Informantene fra case-kontoret sa imidlertid at hos det hadde det «*gått seg til*» i deres kontor. Dette mente de skyldtes at de hadde fått sagt hva de mente, og fått hjelp av de i kontoret som har vært besluttere. De mente likevel at felles samlinger ville forenklet prosessen i 2012. En av informantene som også er beslutter og derfor har innsyn i saker fra flere kontor, uttrykte det slik; « *.... fokus på opplæring er helt fraværende og ikke til stedefør i den gamle etaten var det mye opplæring ... den nye etaten veldig skuffende .. særlig tatt i betraktning at nivået i etaten er elendig.. det er sånn at jeg skjemmes ...noen har ikke gjort jobben i forhold*

til opplæring...». Sitatet uttrykker en viss frustrasjon over det som oppfattes som manglende fokus på opplæring, spesielt fra nivået over kontoret som er fylket. Det at det ikke har vært samlinger med fokus på opplæring og på bakgrunn for ordningen, kan ses på som en svakhet ved planleggingen. Proba samfunnanalyse publiserte sin første rapport allerede i oktober 2011. Her peker man på opplæring og samlinger som viktige faktorer for å få en god implementering av metodikken. Denne erfaringen kunne således vært brukt i planleggingen i fylket. Videre kan det ut fra denne uttalelsen utledes at den forventede effekten i forhold til å bygge den nye NAV-identiteten ikke er oppnådd. Det er snarere det motsatte som kommer til uttrykk fra denne informanten, som sier at hun «*skjemmes*» over nivået i etaten.

Hele prosessen rundt innføringen av kvalitetssikringsordningen fremstår dermed som noe dårlig planlagt og preget av fravær av ledelse. Det kan se ut som at det har skjedd en frikopling mellom denne ordningen og praksisen. Ledelsen i fylket innførte ordningen som symbolsk virkemiddel. Man kan kanskje påstå at det oppsto organisatorisk hykleri fordi det ikke er samsvar mellom det som besluttes og det som gjøres i organisasjonen.

Det var mange arbeidsevnevurderinger i fylket som ikke ble godkjent av beslutterne.⁴⁶ Dette førte til opphopning av saker hvor brukere hadde søkt om uførepensjon og lang saksbehandlingstid på slutten av 2012. Fylket ga i januar 2013 en melding til beslutterne om at de ikke var nødt til å følge alle punktene i sjekklista, men at de måtte vurdere hvilke deler som var mest aktuelle. De innførte også en ordning med en koordinatorfunksjon for beslutterne. Det ble gjort for å forsøke å få mer lik praksis mellom beslutterne. Fylket har også innført en telling og rapportering av antall ikke-godkjente arbeidsevnevurderinger. Rapportene sendes til den er leder for vedkommende veileder.

Disse tiltakene kan alle betraktes som en type etterfølgende kontroll. Dette er kjente virkemidler fra det rasjonelle perspektivet. Dette understrekes ytterligere ved at det gjøres på ledernivå. Alternativt kan det ses på som oversettelse i form av addering ved at det legges til et element som ikke egentlig er en del av ideen arbeidsevnevurderinger, og heller ikke en del av ideen rundt kvalitetssikringen. Det innføres et ytterligere kontrollnivå over beslutterne, noe som kan sies å være et slags meta-byråkrati. Samtidig kan det at fylket har uttalt at veilederne i kontorene ikke er nødt til å følge alle punktene i sjekklista, ses på som en oversettelse i form av fratrekking. Tiltakene er mange og til dels motstridende.

⁴⁶ Oversikt fra fylkeskontoret som viser at i første kvartal 2012 ble ca. 45 % av vurderingene returnert, presentert på møte for beslutterne 17. januar 2013

Når det gjelder ordningen med en egen koordinator for beslutterne, så var flere av informantene skeptisk til dette og mente at det kun medførte økt tids og ressursbruk og mer byråkrati. Som en som selv er beslutter sier « *nå har vi en koordinator som blir en beslutter over de andre beslutterne ... det er helt tragisk og tar mye tid*». Vedkommende mente her at et slikt tiltak ikke er målrettet i forhold til (grunn)problemet som består i at de som er besluttere ikke er samkjørt og derfor har ulik praksis.

I case-kontoret vil prosedyren med sjekkliste ut fra den hierarkiske strukturen i NAV kunne forventes å bli tatt i bruk. Det ble opplyst fra leder at de ansatte i kontoret hadde fått beskjed om å ta i bruk sjekklista i alle saker hvor bruker har søkt uførepensjon. Dette bekreftes også av informantene som har en entydig oppfatning av at de skal bruke lista.

Når det gjelder det å bruke sjekkliste i de sakene hvor bruker har søkt uførepensjon, sa en informant sier at den bidrar til at «... *arbeidsevnevurderingen blir som en roman...*». Vedkommende sa imidlertid at det har gått seg til og at det har fungert bedre etter hvert. En av informantene som var leder for et annet kontor i denne regionen uttalte at « *arbeidsevnevurderingene har gått fra å være et blått punktum i Arena (ikt-systemet som benyttes) til å bli en fortelling som kan sammenlignes med en dårlig drøftingsoppgave fra videregående skole*». Sitatet illustrerer at den praksis som de nå blitt pålagt å følge er endret fra den praksis de hadde tidligere.

Et mindretall av informantene mente at sjekklista var et godt hjelpemiddel. Noen av disse er også selv besluttere og en av de sa at « *sjekklista er veldig bra og ikke for omfattende i forhold til det som skal belyses. ... men, kan sikkert bli bedre språklig tidligere så jeg mest på helsedelen, nå ser jeg også på ressurser hos bruker.*» Ytterligere en beslutter sa at sjekklista har ført til at hun har « *...endret konklusjon underveis mens jeg jobbet med saken .. i begge retninger, men mest i retning av at bruker likevel har en arbeidsevne som kan brukes i arbeid*». Begge disse informantene er besluttere og foretar dermed kontroll av andres arbeidsevnevurderinger. Dette kan bidra til at de har et noe annet syn på sjekklista enn de øvrige informantene.

Totalt sett kan det sies at innføringsprosessen ikke har vært bare «rasjonell», men også preget av symbolske elementer og ulike former for oversettelse på ulike nivå i organisasjonen.

5. 4 Fase 3 – praksis og måloppnåelse

I følge Røvik er implementeringsfasen en et viktig tema. Når man skal løfte ideen inn i organisasjonen er det avgjørende å få den implementert på en best mulig måte slik at de overordnede målene nås (Røvik i Arbo, Bull og Danielsen (red.) 2013). Jeg har i forrige del av oppgaven gått igjennom innføringsaktivitetene som ble utført i forbindelse med arbeidsevnevurderinger i NAV. I denne siste del av oppgaven ser jeg på om man etter å ha gjennomført disse aktivitetene kan se noen endring av praksis i NAV. Deretter ser jeg på om denne endringen er i tråd med intensjonene bak ordningen. Til slutt vil jeg forsøke å trekke noen slutninger i forhold til om endring av praksis har bidratt til måloppnåelse for NAV. Disse spørsmålene henger sammen og det kan derfor tenkes at fremstillingen blir noe preget av det. Jeg vil hovedsakelig bruke empiri fra case-kontoret for å belyse dette.

Som nevnt tidligere så endret direktoratet rutinen for behandlingen av uføresaker slik at NAV-kontorene skulle gjøre en arbeidsevnevurdering, som så skulle kvalitetssikres. Flere av informantene formidlet en forståelse av at dette var ment å skulle frigjøre tid i NAV-kontorene. De mente den frigjorte tiden skulle benyttes til mer aktiv oppfølging av brukere, slik at flere kommer i arbeid. Det kan til dels forstås ut i fra uttalelsen fra direktoratet hvor de sa at den bidra til *raskere avklaring og økt gjennomstrømming* i NAV-kontorene.⁴⁷ Det kan også forstås ut i fra at dette har vært en gjennomgående tenkning knyttet til organiseringen av NAV. Forventningen om en slik effekt synes ikke å ha blitt innfridd. En av informantene sa at *«det var jo en skivebom ... det ble mer arbeid vi ble pålagt å gjøre et omfattende arbeid ... for at saken skal være belyst»*. Hun sier dermed at det motsatte har skjedd – de er pålagt mer arbeid med disse sakene enn det de hadde tidligere.

Informantene sa alle at de bruker mye tid på arbeidsevnevurderinger. De bruker spesielt mye tid på arbeidsevnevurderinger hvor brukere har søkt uførepensjon, og hvor vurderingen må kvalitetssikres. I disse sakene sa informantene at de vanligvis brukte en til to arbeidsdager på å utarbeide vurderingen. I undersøkelsen fra Proba samfunnsanalyse fremkom funn i samme retning. Her fant man, ut i fra en spørreundersøkelse, at veilederne i 2012 i NAV brukte 4 timer på en arbeidsevnevurdering, mens tallet for 2011 var 2,5 timer. En informant uttrykte det slik *«jeg bruker uhyggelig mye tid på uføresaker... og da mister jeg for eksempel en bruker med Aspeberger på noen og tyve år som jeg egentlig skulle ha kontakt med ressursfordelinga er fullstendig bakvendt ...er vi inne på det mest effektive sporet ? det blir*

⁴⁷ Melding på intranettet 2. januar 2012

akkurat like mange uføre, tidligere brukte jeg mye kortere tid – hva er gevinsten ?». Sitatet illustrerer at vedkommende mener at innføringen har ført til at andre brukere må nedprioriteres.

Flere av informantene sa at de ønsket å bruke mer tid på unge brukene og på det å ha kontakt med arbeidslivet. En informant sa det sånn « *...jeg mangler kunnskap om hva som kreves i de ulike yrkene ... har aldri fått noe kurs i det, men klarer meg på grunn av erfaring.*» Sitatet viser at de mener at slik kunnskap er avgjørende om man skal veilede brukere mot arbeid fremfor mot trygdeytelser. De mener at en konsekvens av de endrede rutinene er at de nå mest blir sittende på kontoret. En sa det slik; «*tidsbruken er skjev ... vi sitter for mye foran skjermen og vi er ikke ute i arbeidslivet det gjør at jeg skriver om noe som jeg vet mindre og mindre om*». Sitatet illustrerer at tiden blir bundet opp til skriftlig arbeid inne på kontoret fremfor blant annet kontakt med arbeidslivet.

Totalt sett kan det sies at innføringen av metodikken har ført til endret praksis i NAV. Spørsmålet er om denne praksisen er i tråd med intensjonene bak ordningen. Målsettingen var i stor grad knyttet til det å vurdere brukere mot arbeid. Dette er også i dag et uttalt mål i NAV og uttrykket «arbeid først» er brukt gjennomgående i NAV sin virksomhetsstrategi for 2012 til 2020. Det tydeliggjøres av arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad i en kronikk i Dagens Næringsliv 17. april 2013. Her er tittelen i overensstemmelse med det formulert slik: «*Jobben er målet–og middelet*».

Under innføringen av denne ideen har det skjedd ulike former for oversettelser av ideen. Dette har ført til det resultat at veilederne bruker store deler av sin tid på arbeidsevnevurderinger i saker hvor det er søkt om uførepensjon. Dette medfører at de bruker mindre tid på arbeidsevnevurderinger i andre saker. Informantene sa at de ut fra dette ikke trodde at metodikken vil føre til at flere av NAV sine brukere vil komme i arbeid. Flere av informantene sa også at IKT-system, intern organisering og oppgaveportefølje også er hindringer for å kunne nå målet om å få flere i arbeid. Dette er faktorene som binder opp mye av deres tid. Denne tiden ønsket de å bruke på å følge opp brukere og da spesielt unge brukere.

Informantene fra case-kontoret mente at for å kunne nå intensjonen om å få flere i arbeid, så burde arbeidsevnevurderinger gjøres på et tidlig stadium av en sak. De mente også at vurderingene burde gjøres uavhengig av hvilken ytelse det var søkt. En informant fortalte om en sak hvor hun foretok arbeidsevnevurdering av en bruker mens vedkommende var

sykemeldt og mente at han ikke kunne gå tilbake til arbeid. Her viste imidlertid arbeidsevnevurderingen klart at han kunne gå tilbake til arbeid.

Informanten mente likevel at i de fleste sakene, så gjøres arbeidsevnevurderinger for sent. De vet da hva utfallet blir og følgende uttalelse kan illustrere dette «*vi kommer litt halsende etter... vi ser jo før vi begynner på en arbeidsevnevurdering at det er jo varig, han har varig nedsatt arbeidsevne og det går mot en uførepensjon og arbeidsevnevurderingen blir deretter ... saken er jo avklart, det er bare å oppsummere hva som er gjort og sagt*» (sitat fra informant). Dette synspunktet ble støttet av flere av informantene og tyder på at de kanskje ikke ser hensikten med metodikken slik fokus har blitt. En annen uttrykker det slik «*.. det er ingen god følelse ... jeg bruker tid på å tilfredstille systemet .. før jeg begynner med vurderingen har jeg resultatet i hodet*». Sitatet viser at vurderingen som gjøres fremstår som en øvelse som ikke påvirker resultatet i saken.

Konklusjonen blir at det kan sies at innføringen av ideen arbeidsevnevurdering har ført til endret praksis i NAV. Praksis slik den synes å være i dag, kan ikke sies å være i tråd med alle intensjonene som lå til grunn for ordningen.

Kapittel 6 – Avslutning

Jeg har fulgt ideen arbeidsevnevurderingers reise i NAV. Herunder har jeg sett på intensjonsfasen, innføringsfasen og på resultat og måloppnåelse. Det jeg fant var at innføringen synes å være motivert både ut i fra rasjonelle og symbolske årsaker. Identitetsutvikling fremstår som et poeng i relasjon til de symbolske årsakene.

Ideen som innføres basert på disse motivene skal ivareta mange ulike formål. Ett av formålene er å fungere som et organisatorisk «lim». Formålene i forhold til brukerne går langs to akser hvor både bistand og kontroll er stikkord. Ideen trenger på denne bakgrunn konkretisering og tydeliggjør dersom den skal tas i bruk. I innføringsfasen brukes en del virkemidler som kan betegnes som rasjonelle og symbolske. Det mest interessante slik jeg ser det er likevel de oversettelser som foretas. Konsekvensene av oversettingen synes å ha ført til en prioritering av de brukerne som har søkt om uførepensjon. Her vil arbeidsevnevurderingen ha en funksjon i forhold til å sikre inngangsvilkårene for en varig trygdeytelse. Dette er en del av formålene bak ordningen. Konsekvensen av dette blir at brukere som kan være aktuelle for arbeid ikke prioriteres i samme grad. Dette medfører at det andre hovedformålet med ideen ikke nås i

samme grad. Det illustrerer igjen at selve ideen arbeidsevnevurdering er kompleks og den er ambisiøs. Det er dermed et spørsmål om ideen i seg selv er et nok treffsikkert tiltak for å nå målene med å få flere i arbeid. Det andre er om de tiltakene som er iverksatt *rundt* metodikken, det vil si selve implementering, har vært treffsikre. Kan det være slik at man har endt opp med en ordning som øker utstrømningen av eksisterende mottakere heller enn å redusere innstrømningen av potensielle mottakere (Gjersøe og Davidsson 2012). Det vil i så fall være i direkte motstrid med de visjoner som lå til grunn for ordningen fra regjeringen Bondevik II og Regjeringen Stoltenberg II.

Studien viser for øvrig at før man innfører denne typen ideer, så bør man vektlegge planlegging, kunnskap om praksisfeltet og kalkyler når det gjelder konsekvenser for ressursbruk. Røviks resonnementer om oversetting, fremstår i den sammenheng som både nyttig og nødvendig kunnskap for ledere på flere nivå.

Dersom jeg skulle foreslå noe videre studier, så kan det være å se nærmere empirisk på hva som skjer når store organisasjoner innfører ulike oppskrifter. Hvilke konsekvenser får innføringen, spesielt sett hen til ressursbruk. Som jeg har antydnet i denne studien kan dette antas å være interessant på et mer aggregert nivå. Dette vil i særlig grad gjelder store *offentlige* organisasjoner som for eksempel NAV. Slike organisasjoner har betydning både for den enkelte bruker og for den enkelte borger, som jo er oppdragsgiver.

Denne studien tar ikke sikte på å være representativ slik at det kan trekkes generelle slutninger basert på den utover mine funn. Jeg hadde likevel et håp om kunne trekke noen slutninger som kan bidra til (analytisk) generalisering. Det vil si at funnene kan bidra til å svekke eller styrke eksisterende teories forklaringskraft. I så måte mener jeg at denne studien viser at det som Røvik kaller «den besværlige implementeringen», den *er* meget viktig (Røvik i Arbo, Bull og Danielsen (red.) 2013:82). Jeg vil for egen del tilføye at den også har vært meget interessant å studere. Og, ja, jeg har fått en dypere forståelse for hvorfor det ble så mye prat om arbeidsevnevurderinger i etaten i 2012.

Referanser

Litteratur

- Albert S. og D. Whetten (1985). «Organizational identity» . *Research in organizational behaviour*, 7 263-295
- Arbo, P., Bull, T. og Danielsen, Å. (red.) 2013. *Utdanningssamfunnet og livslang læring*. Festskrift til Gunnar Grepperud. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bjerke, R. og N. Ind (2007). *Organisasjonsdrevet merkebygging*. Oslo. Cappelen Akademisk forlag.
- Brunsson, N. (1989). *Organization and Hypocrisy: Talk, Decision and Action in organizations*. Abstrakt forlag/Liber/Copenhagen Business School Press.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P.G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Oslo.
- Czarniawska, B. og Sevon, G. (1996). *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- DiMaggio, P. J og Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of self in Everyday Life*.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Fayol, H. (1916/1950). *General and Industrial Management*. London: Pitman (Fransk originalutgave 1916)
- Gulick, L. (1937. «Notes om the Theory of Organization», i L. Gulick og L. F. Urwick (red.), *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of Public Administration. (Opptrykt; New York: Garland Pub., 1987)
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelse? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. 2. utg. Kristiansand: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Kvåle, G. og Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Lillrank, P. (1995). The Transfer og Management Innovations from Japan. *Organizations studies* 16(6):20
- March, J. G. og Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.

- Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal structure and Myth and ceremony*. The American Journal of Sociology. Volum 83, nr. 2, side 340-363.
- Nida, E. (1998). Bible Translation, 22-28, i Baker, M. og Malmkjær K. (red.). *Routledge Encyclopedia of Translations studies*. London: Routledge.
- Nida, E. (1964). *Towards a science of translating: with special reference to principles and procedures involved in Bible translating*. Leiden: Brill.
- Parsons, T. (1956). "Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations», *Administrative Science Quarterly*, 1, 63-85
- Ringdal, K., (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. R. Og Meyer, J. W. (1994). «The Rise og Training Programs in Firms and Agencies: An Institutional Perspective», i W.R Scott og J.W. Meyer (red) *Institutional Environment and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, 228-254. London: Sage.
- Scott, W.R. og G. F. Davies (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. Upper Saddle River, NJ: Pearsons Prentice-Hall
- Taylor, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper.
- Thaagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vinay, J. P. og Darbelnet, J. (1958/1995). *Comparative stylistics of french and English: A methodology for Translation*. Amsterdam: John Benjamins.
- Wadel, C., (1991). *Feltarbeid i egen kultur*, Flekkefjord: Seek AS.
- Weber, M. (1924/1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. London: Oxford University Press. (Tysk originalutgave 1924)
- Westney, D. E. (1987). *Imitation and innovation: The transfer of Western Organizational patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Mass,: Harvard University Press.
- Wollebæk, K. (1989). *Medarbeidersamtaler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks, Calif: Sage.

Aviser

Dagens Næringsliv 17. april 2013

Dagens Næringsliv 31. oktober 2012.

Aftenposten 31. desember 2010.

Paper

Christensen, T. og Læg Reid, P. (2006). *The Whole- of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public -Sector Reform*. Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS.

Offentlige dokumenter

Statsbudsjettet 2013.

<http://www.regjeringen.no/nb/dok/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2013.html?id=697810>

(Avlest 27. mai 2013).

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Odelstingsproposisjon nr. 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner).

Arbeids, velferds og inkluderingsmeldingen, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007).

Andre dokumenter

«Arbeidsevnevurderinger i Storbritannia og Norge – regulering av tilstrømning eller utstrømning fra stønadssystemet? Abstract: trygdeforskningsseminar 26. november 2012, Norges forskningsråd. Heidi M. Gjersøe og Jacqueline Davidson.

Arbeidsevnevurderinger i NAV – evalueringsrapport. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2011-06.

Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2012-10.

Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport av Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik. AFI-rapport 4/2011.

http://www.afi.no/modules/module_123/proxy.asp?C=1&I=5388&D=2

(Avlest 27. mai 2013).

NAV i tall og fakta 2012.

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV>

(Avlest 27. mai 2013)

Interne dokumenter fra NAV;

Sluttrapport om arbeidsevnevurderinger i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial-og helsedirektoratet. 26. november 2007.

Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14 a. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010 –rev. Mars 2012.

Strategi for oppfølging av brukere i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial og helsedirektoratet. 15. mars 2007.

Lovdata

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids og velferdsforvaltningsloven) (NAV – loven)

<http://www.lovdata.no/all/hl-20060616-020.html>

(Avlest 27. mai 2013)

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

<http://www.lovdata.no/all/nl-20091218-131.html>

(Avlest 27. mai 2013).

Lov om folketrygd. Folketrygdloven.

<http://www.lovdata.no/all/nl-19970228-019.html>

(Avlest 27. mai 2013).