

føringsverdi til andre annerledesheter, så som mennesker som forelsker seg på uvanlige måter, opplever sine kjønn på uvanlige vis, søker seksuell tilfredstillelse gjennom ritualer andre ikke kan forstå. På samme måte kan vi spørre om overføringsverdien når det gjelder de som er fattige i verden.

Er det tenkelig at den vestlige, økonomiske «normaliteten» trekker seg unna verdens fattigdom og elendighet, fordi vi merker, om enn ikke erkjenner, vår egen sårbarhet i den vestlige kulturs mulige økonomiske fallitt?

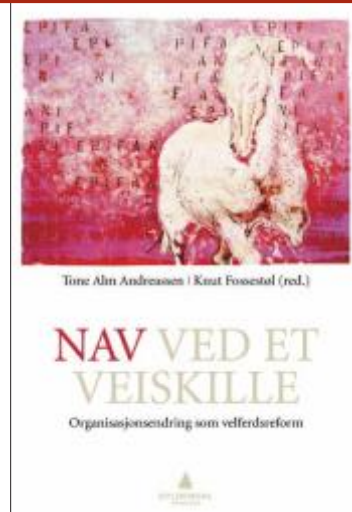
Er det tenkelig at for eksempel kirkens avstandstaken fra lesbiske og homoseksuelle er basert på at de kjenner muligheten for at de kan bli slik selv? Denne siste gruppen av seksuelle og erotiske annerledesheter har en liten tilstedeværelse i denne boka. De av oss som måtte hente boka fram fra reolene for å finne nye refleksjoner om den typen annerledeshet vi representerer, vil bli skuffet, eller kanskje ikke?

En mulig tilsiktet, mulig utiliktet, effekt av denne boka, er at man også kan inspireres til å reflektere over nettopp det som ikke eksplisitt står der.

Dette siste holdt meg gående lenge etter at boka var lest.

Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl: Nav ved et veiskille.
Organisasjonsendring som velferdsreform Gyldendal 2011

Av **Anita Røysum**
Førstelektor,
Høgskolen i Oslo
anita.roysum@sam.hio.no



Balansert om Nav

Denne boka går til kjernen av Nav-reformen, og gir beskrivelser og analyser av hvordan den lokale arbeids- og velferdsforvaltningen er blitt bygget opp. Intensjonen er å vise både vellykkede og problematiske sider ved hvordan Nav-kontorene fungerer.

Boka tar grunnlag i et omfattende og flerfoldig datagrunnlag; forløpsstudier, spørreskjemaundersøkelser, casestudier, kvalitative intervjuer og dybdeintervjuer. Den er basert på den offentlige evalueringen, her representert ved miljøet rundt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Forskerne/forfatterne har fulgt de første tre og et halvt årene av reformen, fra den nye eta-

tens opprettelse i 2006. Boka stiller spørsmål ved om 2011 representerer et veiskille for Nav-reformen: Om ikke brukerne snart skal komme i fokus, eller om målene om helhet og samordning kun skal forbli politisk ønsketenkning?

BOKAS REDAKTØRER, Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl, gir en introduksjon til Nav-reformens bakgrunn og intensjoner. Det dreier seg om samordnet bistand for å få flere i arbeid, arbeidslinja og samordningsprobleme mellom etatene forut for reformen. De peker på at politikken bak reformen er preget av mangfoldige ambisjoner og målformuleringer i ulike retninger; 1) dilemmaene mellom oppfølging mot arbeid og selv-

forsørgelse, samtidig som en skal legge til rette for deltakelse og fullverdig liv, 2) målet om arbeid, men også inntektssikring, 3) helhetlig bistand ved at tre etater kobles sammen, samtidig som Nav-kontorenes innsats skal kobles med tjenester/tiltak utenfor Nav.

I kapittel 2 drøfter Andreassen de innarbeidede tenke- og arbeidsmåter de ulike NAV-ansatte har med seg fra de tidligere etatene, og hvordan de påvirker den nye tjenesteytingen. Hun diskuterer om reformen kan representere en utvikling av nye arbeidsformer, med tanke på å nå målene om en helhetlig og brukerrettet forvaltning.

DERETTER MØTER vi ulike eksempler fra Navs praksis.

Ingebjørg Skarpaas viser at Nav-kontorene mangler kompetanse om hvilke behov mennesker med funksjonsnedsettelse har for tilrettelegging i arbeidssituasjonen. I påfølgende kapitler leser vi om hvordan Nav-kontorene organiserer sitt arbeid overfor arbeidsgiverne og om unge sosialhjelpsmottakere og ungdom som faller ut av skole og arbeidsliv.

Angelika Schafft og Spjelkavik ser på sosialhjelpsmottakeres muligheter for arbeidskvalifisering gjennom Kvalifiseringsprogrammet.

Nav-kontorenes samarbeid med utdanningssystemet blir beskrevet i kapittel 7.

DE TRE NESTE kapitlene tar for seg interne forhold i Nav. Hvordan mestrer Nav og dets ansatte sine nye roller som tjenesteytere?

Støtter den overordnede styringen opp under endringsledelsesoppgaven? Hvordan håndterer lederne reformmålene? Og hvordan utformer de sin rolle som utviklingsledere?

Trine Løvold Syvertsen drøfter deretter hvilke utfordringer som ligger i partnerskapsmodellen. Hvordan fungerer det todelte eierskapet for Nav-kontorene?

FORFATTERNE PRESENTERER et overordnet blikk på Nav-reformen så langt i lys av sentrale perspektiver på reformen. Boka tar grunnlag i empiri, og mange av analysene er basert på relativt omfattende datamateriale. Noen av kapitlene går mer i dybden, som for eksempel i Skarpaas' kapittel, med historiene til fire Nav-brukere med fysiske funksjonsnedsettelse, og Reichborn-Kjenneruds kapittel om fire unge sosialhjelpsmottakere. Bruken av ulike typer datamateriale og innfallsvinkler skaper god variasjon.

BOKA TAR PULSEN på Nav-reformen, og funnene de presenterer er gjenkjennelige for meg som Nav-forsker, og helt sikkert for Nav-ansatte, brukere og samarbeidspartnere. Samtidig er forskningen basert på den offentlige Nav-evalueringen. Slik er det offentlige mål som i stor grad måles, uten at det blir uinteressant av den grunn. Boka blir likevel litt for «rapportaktig» i formen. Jeg savner en fortellerstemme, at kapitlene henger mer sammen i fortellerstil og opp-

bygging. Det blir litt oppstykket.

Den kan også enkelte steder bli litt overfladisk. Det savnes litt mer kjøtt på beinet, i form av teoretiske perspektiver, eller mer utdyping og diskusjon av den teorien som noen få steder blir anvendt. Men selv om boka kan virke enkel og «overfladisk», setter den i gang mange refleksjoner.

Boka gir gode beskrivelser. Den er derfor også av interesse for dem som sitter utenfor Nav-kontorene og lur på hva som skjer innenfor, det vil si for ansatte fra samarbeidspartnere i tjenester utenfor Nav.

VI FÅR EN GOD innføring i Nav-reformens bakgrunn, og noen «dykk» inn i hva som skjer innenfor Nav. Boka er nøktern i sine beskrivelser. Dermed er den også egnet som pensumbok for sosialarbeiderstudenter.

Enkeltkapitlene kan bli pensumstoff, blant annet kapitlene om funksjonshemmede og om unge sosialhjelpsmottakere, og kapittel 5 om Kvalifiseringsprogrammet. Forfatterne gir her beskrivelser av hvilke utfordringer sosialarbeidere møter ved Nav-kontorene. Også kapittel 4, om arbeidet mot arbeidsgivere er svært relevant, ut fra kritikken om at særlig sosionomutdanningen mangler slik kompetanse. Skarpaas' kapittel om funksjonshemmede viser også hvor viktig kompetansen til vernepleieren er i NAV, med tanke på deres helsefagskompetanse og kunnskap om rehabiliteringsarbeid. Kapitlet kan gi viktig motivasjon i så måte.

Ellers tror jeg de som utdanner velferdsarbeidere endelig har fått en bok som står godt på pensumlis-tene.

JEG SAVNER likevel noen steder større forståelse for kompleksiteten i sosialt arbeid. Et eksempel: Schafft og Spjeltkaviks kapittel «Kvalifiseringsprogrammet – sosialklientenes vei til arbeidslivet?», har en interessant drøfting av utformingen av Kvalifiseringsprogrammet i lys av internasjonal forskning om arbeidsrettede tilbud for mennesker med redusert arbeidsevne og liten arbeidserfaring. De diskuterer hvilke tilnærminger eller metoder som egner seg best for arbeidsinkludering av personer som står utenfor arbeidslivet; den skjerpede tilnærmingen, «sheltered workshops», opprustningstilnærmingen, «train – place» eller den integrerte tilnærmingen, «place then train».

Schafft og Spjeltkavik diskuterer om den individuelle oppfølgingen av Kvalifiseringsprogrammets deltakerne skal gjøres av Navs og programmets egne veiledere, eller av eksterne aktører. Det er en viktig diskusjon med tanke på sosialt arbeids framtid ved Nav-kontorene. De argumenterer for i langt større grad å ta i bruk den vanlige arbeidsplassen som kvalifiseringsarena, og slik flytte logikken i den sosialfaglige plattformen fra skjermede til ordinære arenaer. Forfatterne mener at det vil kunne kombinere sosialfaglig og arbeidsmarkedsfaglig kompetanse. Den integrerte tilnærmingen som de anbefaler legger vekt på

å komme raskt ut på arbeidsplass, og å utnytte samarbeidet med og muligheter i ordinære virksomheter for å utvikle arbeidsevne og arbeidsfastholdelse.

ET ASPEKT Å DISKUTERE i så måte er: Hvem er Kvalifiseringsprogrammet til for, og hvorfor? I følge loven skal Kvalifiseringsprogrammet inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, og det kan også inneholde andre tiltak som kan støtte opp under og forberede overgang til arbeid.

De skriver også: «Siden det var kommunen som hadde fått ansvar for at Nav-kontorer kunne tilby KVP, ble programmet organisert slik at det først og fremst ble de kommunalt ansatte i Nav, altså de som jobbet ved sosialtjenesten, som fikk oppfølgings- og veiledningsansvar for KVP-deltakerne. KVP fikk dermed et tydelig sosialfaglig perspektiv, med et sterkt fokus på «aktivitet», «livskvalitet» og brukers behov for struktur i hverdagen». (s. 143).

For det første har jeg vært naiv nok til å tro at det var faglige begrunnelser for hvorfor dette arbeidet fikk et sosialfaglig perspektiv, og ikke kun organisatoriske, ved at sosialt arbeid som fag hadde noe å tilby disse brukerne og Kvalifiseringsprogrammet.

For det andre, aktivitet, livskvalitet og struktur i hverdagen er et nærliggende mål for mange brukere, og kan også betegnes som arbeidsrettede tiltak. Ofte må en begynne der, en kan ikke alltid star-

te dette arbeidet på en arbeidsplass. Kvalifiseringsprogrammet skal også være til for dem som trenger aktivitet og livskvalitet, for på sikt å få en mer strukturert hverdag som også kan romme arbeid. Likevel er kapitlet balansert ved å vise til hvilke utfordringer mange brukere sliter med, samt viser til at ressursmangel fører til mangel på oppfølging i Kvalifiseringsprogrammet.

SCHAFFT OG SPJELTKAVIK skriver samtidig at «mange sosialfaglig kompetente medarbeidere i Nav» (s. 147) - (hvorfor ikke betegne dem som sosialarbeidere?) stritter i mot inkluderingsprinsippet, som handler om «at også de med sterkt nedsatt arbeidsevne skal få adekvat bistand til å komme raskt ut på en arbeidsplass, og at det er der hovedtyngden av den individuelle oppfølgingen skal settes inn, i praksis på akkurat samme måte som for all annen form for tilrettelegging på arbeidsplass.» (s. 147). Her tror jeg mange sosialarbeidere som arbeider med målgruppen vil synes forenklingen går for langt. Forfatterne beskriver også «den sosialfaglige plattformen» som kjennetegnet av et individfokus. Samfunnspektivet, og dermed det sosiale, i sosialarbeideres fokus blir usynliggjort. Forfatterne kan se ut til å mangle forståelse for at sosialt arbeid også handler om å arbeide med «personen i situasjonen», ikke kun å fokusere på individuell arbeidstilrettelegging. Det er samtidig en viktig diskusjon hvordan og hvor det sosiale arbeidet bør foregå,

og om det er mulig i større grad enn i dag å tenke mer ordinære arenaer som del av det «sosiale» i Navs oppfølgingsarbeid.

I AVSLUTNINGSKAPITLET trekker Andreassen og Fossestøl trådene fra de andre kapitlene, og drøfter om reformen har klart å skape samordnet bistand til brukerne, og fått flere i arbeid. Forfatterne mener at Nav-kontorene er kommet kort i dette arbeidet. De argumenterer for at Navs oppmerksomhet må flyttes fra den interne organiseringen og over mot oppgavene. De mener fokuset må rettes mot hva som kan gjøre førstelinjen bedre egnet til å jobbe helhetlig med brukerne.

Forfatterne peker på at sosialt arbeids helhetlige tilnærming og koordinerende rolle på mange måter representerer veien framover for Nav-kontorene, i tillegg til at arbeidsmarkedskompetansen må inn. De mener arbeidsevnevurderingen kan åpne for en helhetlig vurdering av den enkeltes situasjon, og bidra til at brukernes egne vurderinger skal få prege valg av løsninger.

ANDREASSEN OG FOSSESTØL framhever at aktiv oppfølging bør stå sentralt, som å følge brukerne ut i arbeidslivet, samt oppsøke og bidra til koordinert innsats fra andre. De peker også på at Nav-kontorenes inkluderingsoppgave krever en tjenesteyting basert på skjønnsbaserte vurderinger, samt samarbeid og koordinering på tvers av stat og kommune, ulike etater og samarbeidspartnere.

Kapitlet drøfter også spenningen mellom sentralt og lokalt nivå som kommer til uttrykk i partnerskapet mellom stat og kommune, og om kommunene kan oppfattes som hemske for statlig måloppnåelse. De minner om at utfordringene knyttet til helhetlig tjenesteyting ikke vil forsvinne, selv om en fjerner partnerskapsmodellen. Bør kommunenes bidrag til Nav-kontorene kun være den kommunale inntektssikringen, eller bør flere kommunale tjenester flyttes inn på Nav-kontorene, som for eksempel praktisk bistand fra kommunenes hjemmebaserte tjenester?

Andreassen og Fossestøl viser til viktige utfordringer ved utviklingen av en ny Nav-medarbeiderrolle.

DET ER IKKE en tradisjonell behandleroppgave, ei heller en saksbehandlerrolle. Det handler mer om en veileder- og koordinatorrolle. De trekker trådene fra kapittel 2, om et skifte av fokus fra inntektssikring og ytelse over til behov og bistand. Her viser Andreassen til at det ved mange Nav-kontor finnes en institusjonalisert oppgaveforståelse, hvor praksisforståelsen er knyttet til regelverk, ytelser og ordninger. Arbeidsområdene er knyttet til de tidligere etatenes regelverksområder, og de nye regelverksområdene som er kommet til etter Nav-reformen, som arbeidsavklaringspenger eller Kvalifiseringsprogram. Oppgaveforståelsen er nært relatert til kunnskap om regelverket, og ikke nødvendigvis til kunnskap om ulike livsfaser eller

brukernes livs- eller problemsituasjoner. De peker på at det er mange krefter som driver Nav-kontoret i retning av å tenke saksbehandling på ytelser, altså den institusjonaliserte oppgaveforståelsen.

DET ER LITEN tvil om at *Nav ved et veiskille* kan bidra til viktige diskusjoner. Endelig kan vi si at tiden er kommet for å diskutere innholdet i Nav.