

# Fremmed i NAV

*Arbeidslinja i praksis*

## The institutional construction of unemployment

*Examining the Norwegian work line*

**Emil Øversveen**

Stipendiat

NTNU

[emil.oversveen@ntnu.no](mailto:emil.oversveen@ntnu.no)

**Ulla Forseth**

Professor

NTNU

[ulla.forseth@ntnu.no](mailto:ulla.forseth@ntnu.no)

### SAMMENDRAG

I denne artikkelen presenterer vi en institusjonell etnografi av NAVs oppfølging av arbeidsledige. Basert på en dokumentanalyse og dybdeintervjuer med arbeidsledig ungdom og NAV-ansatte, utforsker vi hvordan målingen av arbeidsevne er organisert i praksis, og hvilke konsekvenser denne organiseringen får for de arbeidslediges hverdag. Analysen viser hvordan prinsippet om at de som står lengst unna arbeidslivet skal få mest gjør at de svakeste brukergruppene blir underlagt mest måling og kontroll, og at formelle krav til dokumentasjon ofte kan komme i veien for oppfølgingen. Ved å vise spenningene mellom arbeidslinjas idealer og menneskers erfaring av hvordan disse realiseres i praksis, gir artikkelen en ny forståelse av NAV og den institusjonelle konstruksjonen av arbeidsledighet.

**Nøkkelord:**

arbeidsledighet, NAV, arbeidslinja, institusjonell etnografi

## ABSTRACT

In this article we present an institutional ethnography of NAV, the Norwegian Labour and Welfare Administration. Using document analysis and data from qualitative interviews, we examine the following research questions: How is the measurement of the unemployed persons' work capacity organised in practice, and how does this organisation impact their everyday lives? The analysis shows how the Norwegian work line is implemented based on the principle that users who appear to have the least chance of being employed get the most attention and resources. However, these users are also subjected to more intense testing and control than others. By showing the tensions between the ideals informing the Norwegian work line and their actual implementation, we offer a new understanding of NAV and the institutional construction of unemployment.

## Keywords:

Unemployment, NAV, workfare, institutional ethnography

## INNLEDNING

De siste tiårene har det skjedd en dreining mot en mer individrettet arbeidsledighetspolitikk i de europeiske velferdsstatene (Ferrera & Rhodes, 2000), i Norge representert ved arbeidslinja (Stjernø & Øverbye, 2012). Arbeidslinja ble innført av Brundtland-regjeringen på starten av 90-tallet, og satte målet om å få så mange som mulig ut i arbeid i sentrum for utformingen av velferdstjenestene (Bungum, Forseth og Kvande, 2015). I arbeidsledighetspolitikken har arbeidslinja blant annet medført økt bruk av aktiviserende virkemidler som skal tilbys den enkelte på bakgrunn av individuelle behovsvurderinger (Heum, 2010a, 2010b). Arbeidslinja har vært gjenstand for politisk og akademisk debatt, og har blant annet blitt kritisert for å virke disiplinerende og for å tilsløre de strukturelle årsakene til arbeidsledighet (Wahl, 2009; Wergeland, 2008; Lødemel, 1997).

Som et ledd i iverksettelsen av arbeidslinja ble den tidligere Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten slått sammen i en felles Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) i 2006 (Andreassen og Aars, 2015). NAV forvalter i dag en tredjedel av statsbudsjettet til pensjoner, sykepengar og ulike velferdstjenester, og bidrar med økonomisk støtte og arbeidslivskvalifisering til arbeidsledige. Antallet registrerte arbeidsledige i NAV har steget svakt de siste fem årene, og besto i 2016 av 136 289 personer (NAV, 2017a). Et viktig prinsipp i NAV er at oppfølgingen skal tilpasses arbeidsevnen til hver enkelt, her definert som evnen og potensialet til å kunne møte de krav og forventninger som blir stilt i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2007).

Siden arbeidsevne blant annet bestemmer hvilke tiltak NAV skal tilby den enkelte og hvilke krav som skal stilles, har ulike typer arbeidsevnevurderinger en sentral plass i oppfølgingen av de arbeidsledige. Her er det mulig å skille mellom to typer arbeidsevnevurderinger: En generell og mindre formalisert behovsvurdering som blir gitt til alle brukere i systemet, og en formell og mer omfattende arbeidsevnevurdering som gis til dem som

antas å ha varig nedsatt arbeidsevne (ibid.).<sup>1</sup> To evalueringer av den formelle arbeidsevnevurderingen konkluderte med at den fungerer som en måte å gjøre oppfølgingen mer individuelt tilpasset, men at det finnes betydelige svakheter i prosessen med å involvere brukerne (Proba, 2011, 2012). Gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen er ofte preget av konflikt mellom prinsipper om likebehandling og individretting og kan oppleves som problematisk å gjennomføre i praksis (Gjersøe, 2016; Volckmar-Eeg, 2015; Galaasen & Lima, 2014). I sin masteroppgave «Makt til medvirkning? Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen» analyserte Aasback (2011) hvordan ni NAV-brukere hadde opplevd arbeidsevnevurderingen i sin egen sak. Aasback fant betydelige sprik i opplevelsen av arbeidsevnevurderingen hvor enkelte oppfattet registreringen som et kontrollverktøy. Hun konkluderte med at kontrollaspektet ved veiledernes rolle står sterkt i NAV, noe etatens egen vektlegging av brukermedvirkning kan bidra til å tilsløre.

I denne artikkelen bidrar vi til forskningen på arbeidsevnevurderingen med en institusjonell etnografi av et NAV-kontor og et avklaringstiltak i Trondheim. Artikkelen belyser hvordan NAV iverksetter arbeidslinjas prinsipper gjennom et system som skiller mellom tre kategorier av arbeidsledige, og analyserer konsekvensene av denne organiseringen med utgangspunkt i erfaringene til unge arbeidsledige. Slik bidrar artikkelen til en dypere forståelse av arbeidsevnevurderinger og de praktiske konsekvensene av arbeidslinjas politiske prinsipper.

Artikkelen blir innledet med en kort redegjørelse for hvordan en institusjonell etnografisk tilnærming kan belyse hvordan arbeidsledighet blir institusjonelt organisert. I resultatdelen presenterer vi intervjuer med tre arbeidsledige brukere som alle på ulike måter fortalte om en følelse av fremmedhet i systemet. Deretter viser vi hvordan vurderingen av arbeidsevne er organisert i praksis, og hvilke konsekvenser denne organiseringen får for de arbeidslediges og NAV-veiledernes erfaringer. Avslutningsvis drøfter vi hvilke implikasjoner resultatene har for hvordan arbeidslinja kan forstås, og kommer med forslag til videre forskning.

## ARBEIDSLEDIGHET: ET INSTITUSJONELLT ETNOGRAFISK BLIKK

Arbeidsledighet er regnet som et sosialt problem og omtales som regel i negative ordelag. Fra politisk hold blir det vektlagt at arbeidsledighet reduserer økonomisk vekst, truer velferdsstatens bærekraft og fører til økonomiske og sosiale plager for dem det gjelder (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Store deler av arbeidsledighetsforskningen gjenspeiler også dette problemperspektivet. Mye har blitt skrevet om koblingen mellom arbeidsledighet og ulike sosiale problemer, for eksempel helseplager (Paul & Moser, 2009), ulykkelighet (Murphy & Athanasou, 1999), stigma (Wadel, 2011 [1973]) og sosial ulikhet (Darity, 1999). På denne måten blir arbeidsledighet behandlet som et problem som skal forklares og forebygges, men hvor de arbeidslediges egne stemmer og perspektiver sjelden kommer fram (for noen unntak, se Kaul & Kvande, 1986; Wadel, 2011 [1973]).

1. Siden begge vurderingene befatter seg med det samme, altså den enkeltes arbeidsevne, har vi valgt å bruke «arbeidsevnevurdering» som en fellesbetegnelse for både behovs- og arbeidsevnevurderingen.

I denne artikkelen benytter vi en institusjonell etnografisk tilnærming for å studere den institusjonelle organiseringen av arbeidsledighet i NAV. Institusjonell etnografi er et forskningsprogram utviklet av Dorothy Smith for å studere sosiale institusjoner med utgangspunkt i menneskers dagligdagse erfaringer (Smith, 2005). I Norge har tilnærmingen blant annet blitt brukt for å studere velferdsordninger (Widerberg, 2015), helse (Breimo, 2015), fengsel (Rua, 2012) og familie (Magnussen, 2015). I en institusjonell etnografi av NAV-brukeres erfaringer fant Lundberg (2012) at relasjonene mellom NAV-ansatte og brukere var ustabile og uforutsigbare, og at det fantes et betydelig sprik mellom NAVs idealer og brukernes opplevelser av systemet. I denne artikkelen utdypes vi funnene fra Lundbergs (2012) studie ved å analysere organiseringen av arbeidsevnevurderingen som en mulig kilde til dette spriket.

Et sentralt poeng for en institusjonell etnografi av NAV er at studien må ta utgangspunkt i de arbeidslediges erfaringer, aktiviteter og arbeid. I institusjonell etnografi er arbeid bredt definert som alt mennesker gjør som krever innsats, som de mener å gjøre, og som involverer en form for kompetanse (Smith, 1987: 165). Målet med en bred arbeidsdefinisjon er å synliggjøre arbeid som sjelden blir anerkjent, for eksempel det klienter utfører som mottagere av velferdstjenester (Wadel, 1977: 404). I artikkelen analyseres derfor arbeidsledighet som et institusjonelt fenomen produsert av arbeidet til arbeidsledige og NAV-veilederne, med et særlig fokus på rollen til behovs- og arbeidsevnevurderinger i dette arbeidet.

Et annet nøkkelbegrep i institusjonell etnografi er koordinering (Smith, 2005: 59). Et eksempel på koordinering er når en veileder gir beskjed til en arbeidsledig at hun skal møte opp på et jobbkurs, og den arbeidsledige deretter drar på dette kurset. Gjennom koordineringen oppstår det en sosial relasjon, og sosiale institusjoner, i vårt tilfelle NAV, kan analyseres som komplekser av denne typen koordinerende relasjoner (Smith, 1987: 160). Ifølge Smith kjennetegnes moderne institusjoner av at de i stor grad er tekstlig organiserte (Smith, 2001). Mye av de arbeidslediges og NAV-veiledernes arbeid består i å lese, skrive eller sende tekst i form av søknadsskjemaer, egnevurderinger, regelverk, jobbsøknader, målplaner, CV-er, vedtaksbrev, informasjonsskriv, eposter og lignende. Disse tekstene er ikke nøytrale, men er skrevet i en institusjonell diskurs med bestemte forståelser, kategorier og begreper som også fungerer koordinerende (Smith, 2001: 164). For eksempel fungerer begreper som arbeidsevne og bistandsbehov i NAV som prismen veilederne «leser» brukernes situasjon gjennom, og som standardiserte mål som skal sikre at avgjørelsene som blir tatt kan samkjøres med og etterprøves av andre. I institusjonell etnografi brukes koordinering av tekstlig arbeid derfor som en inngang for å studere institusjonell organisering i praksis, med særlig fokus på samspeillet mellom institusjonell diskurs og praktisk aktivitet.

Selv om forskningen tar utgangspunkt i informantenes erfaringer, vil bare visse deler av institusjonen være synlige fra en bestemt posisjon. Den arbeidsledige kan kjenne til arbeidsevnevurderingen fordi hun har fylt inn en egnevurdering sammen med veilederen, men kjenner ikke nødvendigvis til hvordan denne egnevurderingen behandles videre i systemet. Forskerens oppgave blir dermed å sette sammen kunnskap fra ulike posisjoner for å få et så utfyllende bilde av institusjonen som mulig. På denne måten tar forskningen utgangspunkt i de arbeidslediges kunnskap, samtidig som denne kunnskapen utvides ved at de institusjonelle relasjonene og prosessene som ligger utenfor de arbeidslediges erfaring også beskrives.

## METODE

Datamaterialet ble innhentet i 2014 og 2015 og er basert på intervjuer med et utvalg arbeidsledige og NAV-ansatte i Trondheim (se vedlegg #1). I tråd med ideen om å ta utgangspunkt i de arbeidslediges ståsted, startet vi med å intervjuer arbeidsledig ungdom om deres erfaringer med NAV. Valget om å intervjuer ungdom ble gjort av flere årsaker. Arbeidsledig ungdom representerer en særlig sosialt og økonomisk marginalisert gruppe og blir ofte omtalt i negative og mistenkeligjørende ordelag (se f. eks. Reginiussen, 2014; Sæther, 2014). I offentlige dokumenter er det vanlig å trekke fram ungdomsledighet som en spesielt problematisk form for arbeidsledighet, og et viktig mål i arbeidslinja var å rette inn mer innsats mot denne gruppen. Det er derfor grunn til å tro at arbeidsledig ungdom sitter på en unik kunnskap om hvordan arbeidslinja fungerer i praksis.

I et institusjonelt etnografisk design skal institusjonelle relasjoner studeres fra standpunktet til de menneskene som berøres av dem (Smith, 2005). I tråd med dette gjennomførte vi datainnsamlingen i to steg. For å få et generelt innblikk i tilværelsen som arbeidsledig, begynte vi datainnsamlingen med et intervju av en arbeidsledig kvinne. Arbeidsledige informanter ble deretter rekruttert gjennom Jobbhuset, et avklaringsstiltak for ungdom på sosialhjelp i Trondheim. Utvalget besto her av «Even», «Helene» og «Snorre», som alle var under 25 år og aktive på Jobbhuset på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. På bakgrunn av disse intervjuene formulerte vi forskningsspørsmål for andre steg av datainnsamlingen. Her intervjuet vi fire NAV-ansatte hvorav «Elin», «Sara» og «Gro» jobbet som veiledere, mens «Anette» jobbet som veileder og beslutter. De fire NAV-ansatte jobbet alle med ulike grupper arbeidsledige, og varierte fra relativt nyansatte til «veteraner» fra før NAV-reformen i 2005 (se vedlegg #1). Tanken bak utvalget var å intervjuer ansatte som jobbet med ulike brukergrupper for å belyse hvordan generelle institusjonelle relasjoner kommer til syne i ulike posisjoner i organisasjonen.

I begge datainnsamlingsrundene valgte vi å bruke semi-strukturerte intervjuer (Gill et al., 2008). I tråd med det etnografiske fokuset på arbeidsprosesser, startet vi intervjuene med å be informantene beskrive hva de gjorde i løpet av en vanlig dag. Resten av intervjuet gikk med på å få så rike og detaljerte beskrivelser av disse aktivitetene som mulig, med et særlig fokus på arbeid med tekst og hvordan arbeidet var koordinert med andre. Intervjuene ble supplert med en dokumentanalyse av tekster som kunne belyse den diskursive organiseringen av arbeidsledighet. Her så vi blant annet på stortingsmeldingene og -proposisjonene som i sin tid ble lagt til grunn for innføringen av arbeidslinja og den senere opprettelsen av NAV, relevante paragrafer i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2006), offentlig statistikk, NOU-er og kunnskapsrapporter, i tillegg til søknadsskjemaer, regelverk, internettsider, aktivitetsplaner og andre tekster de arbeidsledige og veilederne jobbet med i hverdagen.

Analysen av datamaterialet foregikk i to faser. I første fase ble det gjennomført en enkel innholdsanalyse for å identifisere ulike arbeidsprosesser og den institusjonelle koordineringen av disse. Analysemetoden kan her sammenlignes med et montasjearbeid, hvor vi satte sammen arbeidsprosessene slik informantene hadde fortalt om dem til kart av institusjonelle prosesser. Her hadde vi et særlig fokus på rollen ulike tekster spilte i disse prosessene, og supplerte intervjudataene med analyse av dokumenter som ble nevnt i intervjuene.

Målet for analysen var å utdype beskrivelsene som kom fram i intervjuene, men også å finne punkter hvor intervjudataene og de tekstlige dokumentene brøt med hverandre. Eksempler på dokumenter som ble analysert på denne måten, var NAVs digitale registreringsskjema, aktivitetsplanen, arbeidsevnevurderingsdokumenter og regelverk av ulike slag. På bakgrunn av denne analyseprosessen produserte vi to visuelle kart av personer, arbeidsoppgaver, relasjoner og dokumenter, hvorav ett er gjengitt under. I tråd med problemstillingen fokuserte vi på arbeidet som hadde med målingen av arbeidsevne å gjøre, og inkluderte bare andre arbeidsprosesser i den grad de kunne kaste lys over denne målingen. I NAVs oppfølging av de arbeidsledige griper ulike målsettinger, aktiviteter og prosesser ofte over i hverandre, for eksempel i hvordan institusjonen både skal arbeide for å trygge de arbeidslediges livsopphold og forsøke å få dem ut i arbeid (Gjersøe, 2016). Å isolere ulike institusjonelle prosesser er imidlertid en god framgangsmåte for i størst mulig detalj å forstå hvordan disse er organisert, på en måte som også kan kaste lys over institusjonen som helhet.

I andre fase av analysen forsøkte vi å identifisere institusjonelle mekanismer som kunne forklare erfaringene til de arbeidsledige, og hva disse kunne si om hvordan idealene som ligger til grunn for arbeidslinja blir implementert i praksis. Søkelyset ble her rettet mot brudd mellom forståelser i ulike deler av organisasjonen, uintenderte konsekvenser av veiledernes arbeid, og i hvilken grad veiledernes beskrivelser av sitt eget arbeid stemte overens med den offentlige diskursen om arbeidsledighet, slik den blant annet kommer fram i stortingsmeldinger om arbeidslinja.

I institusjonell etnografi er målet å kartlegge konkrete arbeidsprosesser og relasjoner mellom disse. Framgangsmåten hviler dermed på en antagelse om at mennesker har kunnskap om det de gjør i hverdagen, og at de er i stand til å formidle denne kunnskapen på en nøyaktig måte (Smith, 2005: 151). Hva de kan fortelle om de institusjonelle relasjonene de forholder seg til i hverdagen er det sentrale, og ikke informantenes personlige holdninger og karaktertrekk. På denne måten unngår forskeren mange av objektivitets-/subjektivitetsproblemer som gjerne kjennetegner kvalitativ forskning (Widerberg, 2015: 23). Kartleggingen av en bruker vil riktignok alltid være en konkret erfaring gjort av ett enkelt menneske under visse omstendigheter og dermed formet av en rekke ulike faktorer. Veilederens erfaring vil imidlertid også gjenspeile generelle institusjonelle relasjoner, for eksempel visse formelle krav som er felles for alle NAV-ansatte i lignende situasjoner. Forskerens jobb blir derfor å identifisere denne generelle organiseringen.

Samtidig vil intervjubaserte studier alltid bli formet av hvilke erfaringer informantene velger å snakke om, og på hvilken måte de velger å snakke om disse erfaringene. Det er mulig at de arbeidsledige informantene hadde spesielle erfaringer de ønsket å trekke fram, at de ønsket å kritisere NAV, eller å framstille seg selv på bestemte måter. Også ansatte i en organisasjon kan ha motiver for å ikke dele alt de vet, for eksempel at de vil stille arbeidsplassen sin i et godt lys eller verne om innsideinformasjon (Alvesson, 2011; Campbell & Gregor, 2008). Rekrutteringen av NAV-veiledere skjedde gjennom avdelingsledere som på denne måten fikk mulighet til å påvirke hvilke informanter vi fikk tilgang til. Generelt opplevde vi imidlertid at både arbeidsledige og veiledere var villige til å dele både positive og negative erfaringer ved sitt eget arbeid i NAV og organisasjonen som helhet. En fordel ved å intervju folk om deres arbeid i det daglige, er at temaet kan oppleves som mindre sensitivt enn for eksempel personlige følelser og intime forhold. Siden artikkelen i hovedsak beskri-

ver byråkratisk arbeid basert på felles regelverk og sentraliserte prosedyrer, vil det være mulig å gi et bilde av disse, selv med et forholdsvis begrenset utvalg. Det er likevel viktig å presisere at kartleggingen i denne artikkelen ikke vil representere en endelig sannhet om arbeidsevnevurderingen som helhet, men snarere et forsøk på å nøste opp i noen av de mangfoldige arbeidsprosessene og relasjonene som inngår i denne vurderingen. Et større utvalg ville trolig gitt et rikere innblikk i de arbeidslediges og NAV-veiledernes arbeidshverdag.

## RESULTATER

Tre historier fra livet som arbeidsledig

I første runde av datainnsamlingen intervjuet vi tre unge arbeidsledige som alle var aktivisert gjennom kartleggingstiltaket Jobbhuset. Den første vi snakket med var Even, en familiefar i midten av tyveårene med lang fartstid i NAV. Even hadde i årevis vekslet mellom fast arbeid, arbeidsledighet og sykmelding, og framsto som en kompetent bruker med god oversikt over ulike tiltak, stønader, rettigheter og plikter. Even mislikte det tekstlige arbeidet med å søke jobber. Han fikk ikke til å skrive CV-er og søknader, og hadde ikke skrevet en jobbsøknad i hele sitt liv: «Jeg er typen som liker å prate,» sa han. For å rette opp i dette, hadde NAV sendt ham på flere kurs for å lære å skrive CV og søknader. Selv om Even syntes kursene var lite hjelpsomme, hadde han allerede vært på fire slike kurs da vi intervjuet ham.

Under intervjuet understreket Even at han ikke dro på kursene av fri vilje, men for å beholde dagpengene: «Hvis du er meldt på, må du møte. De rapporterer til saksbehandlerne og fyller ut skjema på hvem som har møtt og ikke møtt. Møter du ikke, kan de trekke deg i penger.» Ifølge Even krevde NAV at han gjorde «noe aktivt» for å beholde dagpengene sine. Det interessante her er hva «gjøre noe aktivt» peker tilbake på. Da intervjuet ble gjennomført, jobbet han som frivillig på et kontaktsenter for vanskeligstilt ungdom og prøvde å få dette godkjent som arbeidspraksis, slik at han kunne jobbe der uten å miste dagpengene. Ifølge Even ville ikke NAV godkjenne arbeidet hans:

«Det kan du ikke gjøre», sa de [...] Jobben din, det du skal gjøre om dagen, er å skrive CV og jobbsøknader. Okei, men det jeg gjør på fritiden min, det er vel opp til meg selv, sier jeg. Og da sier hun at nei, det er det ikke. Ikke når du er gjennom NAV.

Selv om Even mente arbeidet hans på kafeen burde telle som arbeidspraksis, var det altså NAVs vurdering som telte og som ble gjeldende for hva han skulle gjøre i det daglige. En lignende erfaring hadde Helene, den andre arbeidsledige vi intervjuet. Hun var aktivt arbeidssøkende og hadde nylig flyttet til Trondheim fra Østlandet fordi hun hadde vansker med å få seg jobb i hjembyen. I møtet med NAV fikk hun følelsen av å bli mistenkeliggjort: «[Veilederen] dro sine egne konklusjoner om hvordan ting var. Og hun så på meg, liksom: 'Du er her uten grunn'. Derfor følte jeg at hun ikke tok meg seriøst.» En årsak til at veilederen mente hun var der «uten grunn» kan være at Helene hadde høy formell kompetanse. Hun hadde fullført videregående, hadde relevant arbeidserfaring og gode attester. I intervjuet

fortalte Helene at hun opprinnelig ønsket å jobbe som veterinær, men at NAV forsøkte å få henne over i andre bransjer: «Det ser ut som om de heller vil slenge meg over på barn og ungdom enn å la meg få lov til det jeg vil,» sa hun. Ordet hun brukte for å beskrive situasjonen er interessant: Å bli «slenget» innebærer å være viljeløs, som en kropp NAV kan plassere hvor de vil. Selv om Helene hadde arbeidserfaring innenfor begge feltene, opplevde hun at NAVs vurdering overstyrte det hun selv ønsket å gjøre. Den fra NAVs side rimelige forventningen om at Helene burde gå inn i bransjen hvor det var mest arbeid å få, ble for Helene en kilde til fremmedhet, med det resultat at hun ønsket å «rive seg løs fra NAV» så fort som mulig.

Den siste som vi snakket med var Snorre. I likhet med Even hadde Snorre lang erfaring med NAV som startet da han sto uten jobb etter videregående en fem års tid før vi intervjuet ham. Siden da hadde Snorre vært inne i systemet, med unntak av førstegangstjenesten og en avbrutt bachelorgrad som «gikk på trynet, av flere grunner». I intervjuet beskrev han seg selv som heldig. NAV hadde skaffet ham praksisplasser hos flere ulike bedrifter, jobber han også hadde trivdes godt i. Snorres problemer startet når praksisen var ferdig:

Hver gang jeg sto uten jobb kom jeg alltid gående tilbake. Og det ... Jeg har tenkt på det før, og det kom forbløffende fort. For du vet jo før du er ferdig at du er ferdig den dagen. Men så er det nesten sånn at det raser sammen umiddelbart.

Ifølge Snorre tok ikke NAV tak i de underliggende problemene hans. Etter praksisperiodene var over sa veilederen at han måtte begynne å søke arbeid, en tanke som for ham var helt fremmed. Kommunikasjonen mellom ham og veileder foregikk stort sett over telefon, og han strevde med å formidle situasjonen sin og hva han trengte. NAV framstilte arbeid som svaret på alle spørsmål: «Jeg følte at jeg bare måtte ut i jobb. Det var det eneste som var akseptert.» Problemene med å bli hørt, hans manglende evne til å finne seg jobb på egen hånd og problemer i praksisstillingene, gikk på mestringsfølelsen løs: «Det går jo utover selvfølelse og selvbilde. Hvorfor i helvete er jeg så ubrukkelig, liksom?»

Da vi intervjuet Snorre, var han aktivisert gjennom et tiltak hvor han hjalp til med å organisere kurs på et avklaringstiltak i Trondheim. Selv anså Snorre dette som en vanlig jobb: «Jeg jobber for NAV, til syvende og sist,» sa han. Da vi senere snakket med en av veilederne på Jobbhuset, var hun imidlertid av en annen oppfatning: «Assistentjobben er ikke en erstatning for å gå ut i jobb [...] Det er ikke sånn at vi tar dem inn hit fordi vi trenger dem, så kunne de egentlig gått ut i jobb. Det er en grunn til at de er her.» Veilederen var altså tydelig på at innsatsen til den arbeidsledige på Jobbhuset ikke skulle regnes som profesjonelt arbeid, selv om han gjorde mye av det samme som de andre ansatte. Målet om å få Snorre ut i en «vanlig» jobb var fortsatt det viktigste, og Snorre ble ennå primært ansett som en bruker i systemet.

En fellesnevner for de tre arbeidsledige vi snakket med, var at de opplevde å være uenige med NAV om hva de ønsket og trengte i oppfølgingen, og at det til syvende og sist var NAVs vurdering som telte. Even og Snorre var også uenige med NAV om hva som skulle regnes som «gyldig» arbeid eller ikke: Even ved at han ikke fikk godkjent frivillighetsarbeidet sitt, Snorre ved at han ikke ble ansett som en fullverdig ansatt ved avklaringstiltaket han jobbet på. Til tross for at det i NAV er lovbestemt at oppfølgingen skal tilpasses den enkeltes behov



(Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, 2006), viser intervjuene våre at det ikke er uproblematisk hvordan behovet blir vurdert eller hvordan tilpasningen skal skje. For å forklare erfaringene til de arbeidsledige, valgte vi å se nærmere på hvordan arbeidsevnevurderingen i NAV foregår i praksis. Dette er tema for neste del av gjennomgangen.

«Standard» arbeidsledige og de som trenger mer

Ifølge paragraf 14a i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2006) skal alle som henvender seg til NAV få vurdert sine muligheter for å komme i jobb. I likhet med mange andre offentlige institusjoner, foregår behovsvurderingen i praksis ved at man deler inn brukere i ulike grupper. Dette systemet skal både gjøre arbeidet til den enkelte veileder mer strømlinjeformet og sikre at brukere får en forutsigbar og rettferdig behandling uansett hvilken veileder eller hvilket NAV-kontor de henvender seg til. Som resultat av vurderingen blir de arbeidsledige derfor delt inn i tre kategorier som hver er tilknyttet et innsatsnivå som regulerer hva slags oppfølging de har rett på. Sara, som jobbet med fremmedkulturelle arbeidssøkere, forklarte kategoriene slik: «Hvis du er 'standard', er du ordinær arbeidssøker og kan gå rett ut i jobb i morgen. Hvis du er 'situasjonsbestemt', står du kanskje litt lenger unna jobb. I 'spesielt tilpasset' står du enda lenger unna».<sup>2</sup>

Et interessant trekk ved Saras beskrivelse er at de standard-arbeidsledige blir omtalt som «ordinære». Dette kan sies å uttrykke en idé om at de som er i stand til å skaffe seg arbeid på egen hånd er normalen, noe som også blir gjenspeilet av kategoriens navn. Standard-arbeidsledige medførte lite arbeid for veilederne: Brukere kunne plasseres i kategorien på bakgrunn av en ren skjønnsvurdering, vurderingen trengte ikke å dokumenteres eller begrunnes i tekst, og brukeren skulle heller ikke følges opp i noen særlig grad etter at vedtaket var fattet. Veilederens jobb ble dermed å sortere de «vanlige» arbeidssøkerne fra de «uvanlige», avklare sistnevntes behov og rette innsatsen mot dem som trengte det mest.

Den andre kategorien arbeidsledige NAV opererte med, var de på situasjonsbestemt innsats. Disse hadde rett på oppfølging og tidsbegrensede tiltak, og det ble derfor stilt flere formelle krav til veilederens vurdering. Ifølge Gro, som jobbet med arbeidsledige på standard og situasjonsbestemt innsats, var veilederne pliktige til å kontakte de arbeidsledige før de plasserte dem i denne kategorien. Denne kontakten skjedde som regel over telefon. Om Gro mente at en arbeidsledig burde bli plassert på situasjonsbestemt innsats og aktivisert gjennom et tiltak, var neste steg å skrive et vedtaksbrev hvor denne beslutningen ble begrunnet. For veilederens del medførte arbeidsledige på situasjonsbestemt innsats dermed mer jobb enn standard-arbeidsledige: Veilederen måtte kontakte den arbeidsledige, avgjøre hvilke tiltak som skulle tilbys, skriftliggjøre denne avgjørelsen i et vedtak, og deretter følge opp vedtaket gjennom en aktivitetsplan.

Enda mer arbeid var det med brukere på *spesielt tilpasset innsats*. De som blir plassert her skal være vurdert til å ha «nedsatt arbeidsevne» og er den gruppen i NAV som har rett på flest ressurser (Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, 2010: 17). Sara forklarte: «Hvis du har spesielt tilpasset innsats, er det ingen begrensninger. Da er det bare å kjøre på. For

2. En fjerde kategori, 'varig tilpasset innsats', fører i de fleste tilfeller til at brukeren blir satt på uførepensjon og er derfor ikke inkludert i analysen.

de er en prioritert gruppe, og de skal ut i jobb.» Ifølge Gro hadde arbeidsledige på spesielt tilpasset innsats behov for langvarig oppfølging før de kunne begynne å søke jobber:

«Da er det ikke snakk om to eller tre måneder i praksis. Kanskje er det behandling som skal skje før en konkret jobb er aktuell. Da skal situasjonen dokumenteres tydeligere, og det skal skje i samarbeid med arbeidssøkeren.»

For at en arbeidsledig skal plasseres i spesielt tilpasset-kategorien, måtte en rekke formaliteter være på plass. Arbeidsevnevurderingen skulle formaliseres og skriftliggjøres i et arbeidsevnevurderings-dokument (heretter referert til som AEV-dokument) som deretter skulle kvalitetssikres av eksterne besluttere. Kanskje på grunn av denne ekstra arbeidsmengden, var det bare noen av veilederne vi snakket med som jobbet med denne kategorien brukere. Gro fulgte ikke opp arbeidsledige på spesielt tilpasset innsats, og om hun mente noen burde plasseres i denne kategorien, henviste hun den arbeidsledige til en ny veileder som deretter skrev AEV-dokumentet.

En av dem Gro kunne henvise til var Anette, som jobbet med brukere som har nedsatt arbeidsevne av helsemessige årsaker. Når Anette mottok nye arbeidsledige, fulgte det med en rekke tekster, deriblant en egenvurdering som den arbeidsledige skulle skrive selv, legeerklæringer, notater, og så videre. Etter at Anette hadde lest de relevante dokumentene, tok hun kontakt med den arbeidsledige og satte opp et møte for å «kartlegge». I kartleggingen kunne nesten hva som helst være av interesse, men Anette presiserte at informasjonen måtte være relevant for sjansene til å få seg jobb: «Det er det samme om han har en hytte på stranda», som hun sa. AEV-dokumentet ble deretter skrevet på bakgrunn av kartleggings-samtalen og tilgjengelige dokumenter, og besto av en liste hvor den arbeidslediges ressurser og hindringer ble delt inn i ulike kategorier og listet opp hver for seg. Til sist skulle veilederen gi en vurdering av hva slags jobb den arbeidsledige kunne passe til, og hva som måtte til for at hun skulle få denne jobben.

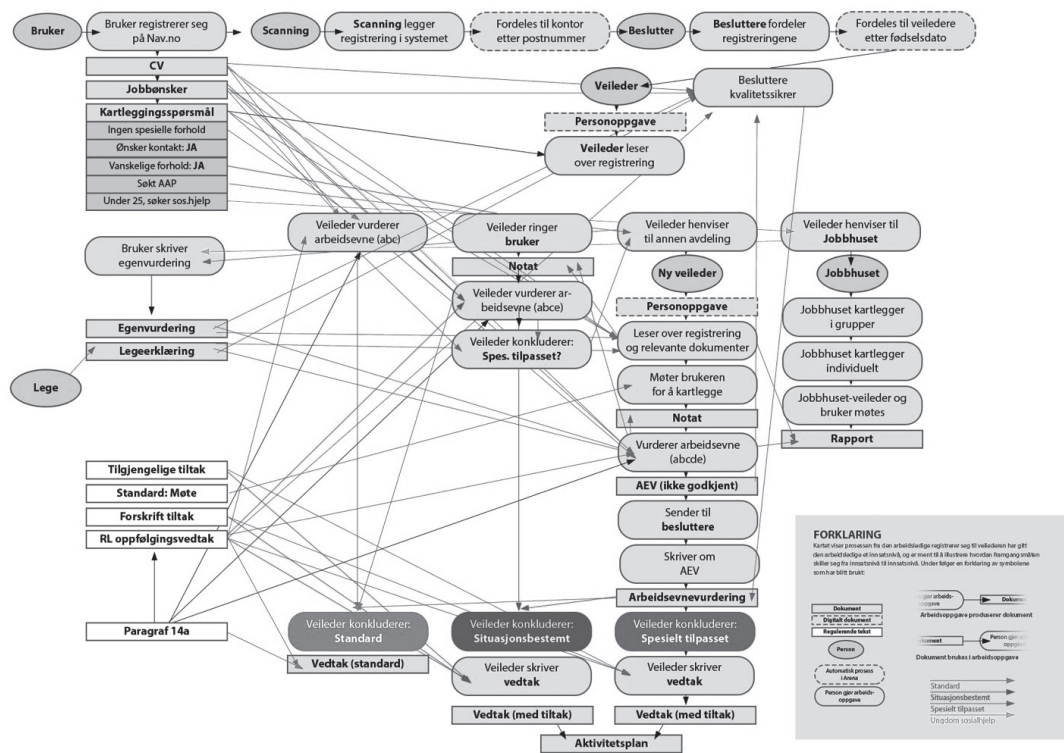
Sara jobbet også med å skrive AEV-dokumenter. Hun var opptatt av at arbeidsevnevurderingen skulle bygge på den arbeidslediges utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring: «Egentlig skulle vi hatt CV-en her og arbeidsevnevurderingen her,» sa hun, og viste to dokumenter som lå side om side. Sara jobbet med fremmedkulturelle arbeidssøkere som ofte manglet CV og andre dokumenter, i tillegg til at de ikke behersket språket godt nok til å skrive egenvurderinger. Sara gjennomførte derfor fellesmøter med brukerne sine for å kartlegge. Møtene fungerte på følgende måte:

Vi gjør det veldig enkelt. Vi tegner en strekmann på tavla, for som sagt, de ville ikke skjønt bæret av dette her. Så sier vi at dette er deg når du skal søke jobb. Du har noe utdanning, altså formell kompetanse, du har noe jobbing, uformell, og så har du noe som sier hvem du er. Personlige egenskaper. Det er det vi kartlegger. Og da er vi ute etter hva de gjør i hjemlandet, både utdanning og arbeidserfaring, hva de har gjort siden de kom hit, hvilke kurs de har vært på.

Denne framgangsmåten er en innovativ løsning på det som ofte kan være et problem med arbeidsledige i spesielt tilpasset-kategorien: Hvordan synliggjøre arbeidsevnen til dem som mangler formelle, altså tekstlig dokumenterte, kvalifikasjoner? I fravær av slike kvalifika-

sjoner må veilederne ta hensyn til langt mer når arbeidsevnen skal måles, slik som helse, fritidsinteresser, sosialt nettverk, og så videre. Disse egenskapene må videre oversettes og formuleres i et språk som kan leses og gjenkjennes av andre, for eksempel en annen NAV-veileder, en tiltaksleder eller en arbeidsgiver.

Dette, i tillegg til de formelle kravene NAV stiller for vurderingen, gjorde at det var langt mer arbeid med spesielt tilpasset-arbeidsledige enn med brukere i de to andre kategoriene. Dette er illustrert i figur 1, hvor vi har kartlagt hvordan vurderingen av arbeidsevne foregår fra den arbeidsledige registrerer seg til innsatsnivået er satt. Der arbeidsledige kan plasseres i standard-kategorien etter en enkel skjønnsvurdering, må arbeidsevnevurderingen begrunnes, skriftliggjøres og godkjennes av flere ansatte før noen kan settes på det høyeste innsatsnivået. Slik fører prinsippet om at flest midler skal gå til dem som trenger det mest, og ønsket om å forsikre seg om at disse midlene går til brukere som virkelig har behov for dem, i praksis til at det tekstlige arbeidet øker jo lavere arbeidsevne som måles. Hvordan dette tekstlige arbeidet blir gjort er tema for neste del.



Figur 1: Kart over arbeidsevne-vurderingen for de ulike brukerkategoriene.

Idealet om det levende dokumentet

I NAV blir oppfølgingen av de arbeidsledige kvalitetssikret på flere måter. Et viktig mål ved kvalitetssikringen er å sikre at oppfølgingen skjer i henhold til «standard», som var navnet NAV-veilederne vi snakket med brukte for *Skjema for arbeidsrettet brukeroppløping*. Standarden inneholder detaljerte retningslinjer for hvordan oppfølgingen skal foregå, og

skal sikre at alle får den samme behandlingen uansett hvilket NAV-kontor de henvender seg til. Slik fungerer standarden som en måte å realisere målet om en rettferdig, universell og forutsigbar velferdspolitik i praksis.

Et annet ledd i kvalitetssikringen av veiledernes oppfølging er beslutterne. Av informantene våre jobbet Anette som beslutter, og ifølge henne var kvalitetssikringen nødvendig for at folk ble prioritert riktig og at man beholdt fokuset på å få folk ut i jobb. Som beslutter må Anette godkjenne AEV-dokumentet før noen kan bli satt på spesielt tilpasset innsats. Ifølge Anette måtte dokumentet være «levende» og ikke bare skrevet for å tilfredsstille kravene:

Når brukeren har vært i systemet har det skjedd mye, eller det bør ha skjedd mye, i den prosessen. De endringene må komme med i dokumentet, så ikke dokumentet ligger der som det var i utgangspunktet [...] Det er ikke dermed sagt at bare fordi du var syk da du kom inn i systemet, at du er syk to år etterpå.

Under intervjuene fant vi at arbeidsevnevurderingen ble opplevd forskjellig av veiledere og brukere. Veilederen Anette var klar på at dokumentet skulle være til støtte for den arbeidsledige: «Det handler om at brukeren skal føle at det er en progresjon.» For Snorre, en av de arbeidsledige som vi snakket med, var imidlertid vurderingen en kilde til usikkerhet og lavt selvbilde: Å «krysse av på listen over jobber man ikke er velegnet til», som han sa. Som Wadel (1977) påpeker inneholder den folkelige forståelsen av arbeid en moralsk komponent, hvor den enkeltes status på arbeidsmarkedet blir knyttet opp til individets verdi og bidrag til samfunnet. Som et «objektivt» mål på denne statusen kan arbeidsevnevurderingen ha stor innvirkning på den enkeltes selvbilde. Denne makten ble også anerkjent av veilederne selv. Anette sa at hun valgte sine ord med omhu når hun jobbet med dokumenter som de arbeidsledige skulle lese, mens Elin sa at det ikke alltid var hensiktsmessig at de arbeidsledige fikk lese vurderingen dersom resultatet ble dårlig. Det virker dermed rimelig å tro at arbeidsevnevurderingen kan innebære en påkjenning for dem som blir vurdert, og at denne påkjenningen kan øke jo lavere arbeidsevne som måles.

I tillegg til å kunne påvirke den arbeidslediges selvbilde, har vurderingen også en mer direkte makt. Selv om tiltakene til den arbeidsledige ofte ble omtalt som et tilbud, var det ikke frivillig å takke ja til dette tilbudet. Etter at arbeidsevnen er vurdert og bistandsbehovet er satt skal det skrives en *aktivitetsplan*, et dokument som i NAVs retningslinjer for oppfølgingsvedtak (2010: 23) blir beskrevet som en «gjensidig avtale som forplikter begge parter» til de virkemidlene «som anses som hensynsmessige og nødvendige for å komme fra nåsituasjonen til målet». Rent konkret består aktivitetsplanen av et digitalt skjema med tekstfelter og rullemenyer hvor man kan fylle inn egen tekst eller velge mellom gitte alternativer. Veilederne omtalte denne aktivitetsplanen som en skriftlig avtale mellom brukeren og NAV, og som Even fortalte i forrige del, kan NAV stoppe dagpengene dersom den arbeidsledige ikke lever opp til sin del av avtalen.

Aktivitetsplanen kan virke oppklarende på den ovennevnte konflikten mellom gyldig og ugyldig arbeid, hvor for eksempel Even ikke fikk frivillighetsarbeidet sitt godkjent som en aktivitet av NAV. Siden det bare er det arbeidet som synliggjøres i aktivitetsplanen som teller, og det bare er veilederen som kan skrive i og forandre aktivitetsplandokumentet,

får veilederen i praksis makt til å avgjøre hva den arbeidsledige skal gjøre i det daglige og hvordan dette skal bli representert. Videre skal aktivitetsplanen skrives på bakgrunn av en vurdering av den enkeltes arbeidsevne, en vurdering veilederen i praksis har enerett på å foreta. Prinsippet om at flest midler skal gå til den som trenger det mest, blir på denne måten realisert gjennom en sammenkobling av arbeidsevne, bistandsbehov og aktivisering, hvor en praktisk konsekvens av systemet blir at de arbeidsledige med lavest arbeidsevne også møter mer omfattende aktivitetskrav enn andre.

«Er det ikke det som er jobben min?»

I den siste delen av resultatene skal vi gå dypere inn på hvordan kvalitetssikringen i NAV foregår, og hvordan denne kvalitetssikringen preger arbeidshverdagen til veilederne. Generelt skjer kvalitetssikringen i NAV i stor grad gjennom lesing, skriving og produksjon av tekst. Gode tekstlige rutiner skal sikre kontinuitet i oppfølgingen av de arbeidsledige, f. eks. ved å besørge at notater blir skrevet på en slik måte at de leses på samme måte av alle som er involvert i prosessen. Ifølge Sara skulle notatene være mest mulig objektive i den forstand at veilederens personlige vurderinger og opplevelser blir holdt utenfor: «Det skal ikke være mine personlige meninger eller min tolkning av en situasjon. Du kan være fly forbannet i møte med meg, men vi skal ikke skrive det i notatet [...] Det skal handle om sak, ikke person». Regelen er altså at veilederen skal være mest mulig usynlig i notatene, selv i konfliktsaker som åpenbart vil påvirke forholdet mellom veileder og bruker. Dette kan sies å gjenspeile et byråkratisk ideal hvor veilederen skal forholde seg til den arbeidsledige utelukkende som en representant for institusjonen, slik at behandlingen i prinsippet ville vært identisk om den arbeidsledige hadde blitt tildelt en annen veileder i stedet.

Som nevnt foregår mye av den tekstlige kvalitetssikringen i NAV gjennom skjemaet for arbeidsrettet brukeroppfølging, av veilederne omtalt som «standarden». I intervjuene så vi at veilederne ikke forholdt seg til standarden som et regelverk de sjekket hver gang en avgjørelse skulle tas, men som et sett med vaner og normer de hadde internalisert gjennom flere års erfaring. Sara brukte sjelden standarden i arbeidshverdagen, men følte seg likevel trygg på at det tekstlige arbeidet hennes tilfredsstilte kravene institusjonen stilte til henne: «Jeg tror egentlig at planene mine er greie og at arbeidsevnevurderingene er gode. Jeg er ganske trygg på at jeg gjør en faglig god jobb». Samtidig mente hun at det ikke er praktisk mulig å arbeide nøyaktig slik standarden tilsier: «Hvis du skal følge alt til punkt og prikke, har du ikke tid til å møte dem du egentlig skal jobbe med».

Saras erfaring med at regelverket iblant kunne komme i veien for oppfølgingen ble delt av Elin, som uttrykte frustrasjon over det hun oppfattet som en byråkratisk stivhet i systemet. Elin forklarte at tilgangen på midler nylig var blitt strammet inn, slik at brukere i situasjonsbestemt-kategorien fikk tilgang på færre ressurser og i større grad måtte klare seg selv. Ifølge Elin gjorde dette at hun måtte sette flere på spesielt tilpasset innsats for at de skulle få den oppfølgingen de trengte, noe som medførte mer arbeid med hver bruker. Hun presiserte at hun ikke ville sette noen på spesielt tilpasset innsats dersom hun mente at de ikke trengte tiltakene, men at hun tidligere kunne sette noen på situasjonsbestemt innsats for å gjøre jobben enklere. «Du sparer masse tid. Vi setter ikke folk på spesielt tilpasset innsats uten at de fyller kriteriene for at de trenger tett oppfølging. Det gjør vi ikke. Men vi kan

velge å la være å sette dem der fordi det er enklere.» Ifølge Sara hendte det ofte at hun måtte velge mellom å ta hensyn til de arbeidsledige og å tilfredsstille de formelle kravene som NAV stilte.

Det er liksom sånne småting hele tiden. Sånn at du for eksempel ikke kan gå inn med lønnstilskudd over så og så mye, fordi han ikke har spesielt tilpasset innsats. Så tenker jeg: «Herregud, han skal ut i jobb, er det ikke det som er det viktigste? Er det ikke det som er jobben min?» Nei, da må jeg sette meg ned og skrive en arbeidsevnevurdering, så må jeg lage en aktivitetsplan, så må jeg lage en tilretteleggingsgaranti, så må jeg sende alt til skanning, så må jeg sende inn skjemaet til arbeidsgiveren. [...] Så må du legge det i en konvolutt og sende til brukeren, så skal alt det her legges i riktig hylle i forhold til hvor det skal skannes. Så får jeg skjema fra arbeidsgiver, så registrerer du det, så sender du oppgaven til NAV tiltak som da skal skrive et tilsagnsbrev om at det her er godkjent. Så fra du registrerer den, kan det ta to uker før man kan starte opp. Så det er en helvetes prosess i forkant bare det å starte en arbeidspraksis, hvor alt skal gjøres riktig.

I sitatet over etablerer Sara et tydelig skille mellom arbeidet som fikk folk ut i jobb og det arbeidet som ikke gjorde det. Med unntak av beslutteren Anette, vektla alle de NAV-ansatte i undersøkelsen et lignende skille mellom byråkratisk og brukerrettet arbeid. Gro sa at hun gjerne skulle hatt mer tid til å kommunisere direkte med de arbeidsledige, og at det var denne kontakten og ikke det tekstlige arbeidet som var av betydning. Elin sa at hun først og fremst følte at hun gjorde en god jobb om hun fikk de arbeidsledige ut i jobb. Veilederne markerte altså oppslutning rundt det sentrale målet i arbeidslinja, nemlig at velferdstjenestene skal utformes for å få folk ut i jobb så raskt som mulig, samtidig som at det var trekk ved måten NAV var organisert på som kunne gjøre dette målet vanskelig å oppnå i praksis. I diskusjonsdelen løfter vi fram mulige årsaker til at dette er tilfellet, og drøfter arbeidsevnevurderingen opp mot bredere linjer i den norske velferdspolitikken.

## DISKUSJON

I sitt arbeid med å iverksette arbeidslinja skal veilederne realisere to tilsynelatende motstridende målsettinger: Oppfølgingen skal tilpasses den enkelte, samtidig som alle skal få lik behandling uansett hvor de henvender seg. For å realisere dette målet har NAV innført et tottrinnsystem. Alle som registrerer seg skal først få sitt behov vurdert på generelt grunnlag, mens rettigheter på spesifikke virkemidler skal springe ut fra denne vurderingen (Heum, 2010a, 2010b). Arbeidsevnevurderingen fungerer her som koblingspunktet mellom de to målsettingene: Om alle får arbeidsevnen sin vurdert på samme måte, uansett hvor de henvender seg, vil også oppfølgingen bli rettferdig så lenge den baserer seg på denne vurderingen og ingenting annet. For at systemet skal være rettferdig må arbeidsevnevurderingen også forandre seg underveis i oppfølgingen, ettersom den arbeidsledige nærmer eller fjerner seg fra målet om å komme ut i jobb. På denne måten gjennomsyrrer arbeidsevnekonseptet oppfølgingen av arbeidsledige, som noe som kontinuerlig skal kartlegges, måles og forbedres.

Som vi har vist, øker det tekstlige arbeidet med arbeidsevnevurderingen jo høyere inn-

satsnivå som fastsettes. Hva som skal inngå i denne vurderingen varierer også etter innsatsnivå: Der arbeidsledige i standard-kategorien kan bli vurdert ut fra CV-en og en kort egenmelding, skal arbeidsledige på de to andre nivåene kartlegges gjennom avklaringer, samtaler, arbeidspraksiser og lignende. Her vil ikke bare utdanning og tidligere arbeidserfaring være relevant, men også helsetilstand, økonomiske forutsetninger, boforhold, og så videre. At målingen blir tilpasset situasjonen til den enkelte, gir konseptet om arbeidsevne en elastisk karakter: Jo lavere arbeidsevne den arbeidsledige har, desto mer omfattende blir vurderingen, og desto flere aspekter blir ansett som relevante for å vurdere situasjonen til den arbeidsledige.

I praksis fører dette systemet til en opptrapping av tekstlig arbeid jo lavere arbeidsevne som blir målt. Noe av denne opptrappingen skyldes nok trekk ved de arbeidsledige selv: De som har store vansker med å komme ut i arbeidslivet har gjerne lite formell kompetanse i form av tidligere arbeidserfaring eller utdanning, og veilederne må dermed identifisere en kompetanse som kan bli «synliggjort» på en CV eller i en jobbsøknad. Denne kompetansen må skapes der den ikke allerede eksisterer, for eksempel ved bruk av arbeidspraksiser, videreutdanning og lignende. Mange i denne gruppen kan også ha kompliserte og sammensatte problemer som må kartlegges og avklares over tid.

Opptrappingen av tekstlig arbeid kan imidlertid også forklares ut fra en institusjonell logikk. I NAV har de med lavest arbeidsevne krav på flest ressurser i form av oppfølging og tiltak. Det er verdt å understreke at dette ikke nødvendigvis må være tilfellet. Et alternativ til dette systemet er en såkalt «creaming-logikk» hvor staten gir mest til dem som har størst mulighet til å skaffe seg arbeid og slik «betale tilbake» det de har fått (Nybom, 2011: 48). Et slikt system har vi ikke i Norge. I 2016 gikk bare 20 % av mottakerne av arbeidsavklaringspenger ut i arbeidslivet som ordinære arbeidstakere seks måneder etter avgang, mens 44,8 % ble helt eller delvis uføre (NAV, 2017b). Systemet gjenspeiler derfor et universalistisk velferdsideal om at hjelpen skal gå til dem som trenger den mest, selv om dette ikke nødvendigvis er lønnsomt fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv.

Ordningen fører imidlertid også til at de svakeste gruppene i systemet bli utsatt for et mer omfattende målings- og kontrollregime enn andre. I en arbeidsevnevurdering møtes to parter som kan ha ulike mål. Søkeren kan ønske inntektssikring eller å få komme rett på tiltak, mens NAV-veilederen skal jobbe for å få søkeren raskest mulig ut i arbeidsmarkedet (Gjersøe, 2016). Jo flere ressurser NAV gir til hver enkelt arbeidsledig, desto viktigere er det å sikre at disse ressursene blir brukt på riktig måte. Dette blir gjort ved å sørge for at arbeidsevnen er vurdert mest mulig «riktig», at tiltakene er begrunnet ut fra arbeidsevnevurderingen, og at tiltakene fungerer i tråd med målsettingen. Dette nødvendiggjør en kontinuerlig overvåking av både de arbeidsledige og av institusjonen. Samtidig har vi sett at arbeidsevnevurderingen i seg selv kan virke belastende, i kraft av å være et objektivt mål på den enkeltes (manglende) evne til å klare seg i arbeidsmarkedet og i samfunnet ellers. En uintendert konsekvens kan dermed være at ressursvake arbeidsledige blir utsatt for et større press enn andre.

De arbeidsledige som ble intervjuet, hadde alle på ulike måter opplevelsen av å ikke bli hørt i systemet. Fra et institusjonelt etnografisk perspektiv vil det være et nøkkelpoeng at arbeidsevnevurderingen ikke er et nøytralt mål på den arbeidslediges situasjon, men en tekstlig realitet som er formet av en institusjonell diskurs som avgjør hva som anses

som relevant og på hvilken måte (Smith, 1990: 70). Konseptet om arbeidsevne skal kun ta hensyn til de faktorene som kan føre til bedre eller dårligere sjanser på arbeidsmarkedet, og ekskludere alle ambisjoner, ressurser og hindringer som anses som uvesentlige for disse sjansene. En stor del av veiledernes arbeid blir dermed å skille ut det som teller fra det som ikke gjør det, og et viktig spørsmål blir hva som ligger til grunn for denne vurderingen.

I intervjuene skilte flere av veilederne mellom det arbeidet de gjorde for å hjelpe de arbeidsledige og det arbeidet de gjorde for å tilfredsstille institusjonens formelle krav. Ifølge Sara var det ikke arbeidsevnevurderingen i seg selv som hjalp de arbeidsledige ut i jobb, men tiltakene som AEV-dokumentet ga tilgang til. På denne måten blir AEV-dokumentet et verktøy veilederne bruker for å gi tilgang på de riktige virkemidlene. Målet med arbeidsevnevurderingen blir ikke bare å måle den arbeidslediges situasjon slik den «egentlig» er, men å skrive det som er nødvendig for å låse opp bestemte ressurser. Arbeidsevnevurderingen blir her en sjanger som veilederne forholder seg til på en selvbevisst og kompetent måte. Denne tekstlige kompetansen har konsekvens for maktforholdet mellom veilederen og den arbeidsledige. Selv om den arbeidsledige kan være uenig i veilederens vurdering, er det veilederen som sitter med makten til å skrive den tekstlige realiteten som vil få konsekvens for den videre oppfølgingen i systemet. Veilederens makt er imidlertid også begrenset av en institusjonalisert diskurs som legger føringer for hvordan teksten skal skrives.

En mulig konsekvens av et slikt system er at arbeidsevnevurderingen blir gjort mer for å tilfredsstille kravene i NAV enn for menneskene teksten skal representere. I teorien skal behandlingen av de arbeidsledige være basert på en tydelig rekkefølge: Først en vurdering som skal munne ut i et vedtak, og deretter utarbeidelse av en plan for den videre oppfølgingen basert på dette vedtaket. I praksis kan nok prosessen være mindre lineær enn som så, for eksempel ved at veilederen ser for seg et vedtak hun vil at den arbeidsledige skal bli plassert på, og deretter skriver vurderingen ut fra dette målet. Et eksempel på dette er når Sara beskriver hvordan hun ønsker å sette noen på lønnstilskudd, og deretter går inn og skriver alle vurderingene og planene som må være på plass for at lønnstilskudd kan tilbys. I tillegg til å sikre at oppfølgingen blir mest mulig skreddersydd for den enkelte, kan arbeidsevnevurderingen også virke standardiserende ved at den arbeidslediges situasjon blir skrevet for å passe inn i allerede eksisterende kategorier. På denne måten blir arbeidsevnevurderingen preget av en spenning mellom solidariske, disiplinerte, individualiserende og standardiserende elementer, hvor den arbeidsledige havner i midten av en kontinuerlig avveining mellom ulike og ofte motstridende mål.

## KONKLUSJON

Ulike typer arbeidsevnevurderinger spiller en sentral rolle i den institusjonelle organiseringen av arbeidsledighet i Nav ved å fungere som en måte å skille mellom ulike grupper brukere. Prinsippet om at oppfølgingen skal tilpasses den enkeltes behov blir implementert gjennom et system med tre forskjellige kategorier arbeidsledige, hvor hver kategori er tilknyttet ulike rettigheter, aktivitetskrav og byråkratiske prosedyrer for vurdering og oppfølging. Siden kravene til aktivitet og vurdering øker jo lavere arbeidsevne som måles, blir de mest ressursvake arbeidsledige utsatt for et mer omfattende målings- og kontrollregime



enn andre. Samtidig er ikke arbeidsevnevurderingen bare et mål på den enkeltes situasjon, men også et verktøy veilederne bruker for å «låse opp» bestemte tiltak og midler i systemet. Slik preges arbeidsevnevurderingen av en spenning mellom individualisering og standardisering, noe som kan bidra til å forklare den mye omtalte konflikten mellom brukertilpassning og byråkrati i NAV (Fjellberg, 2016; Eggesvik, 2012; Lundberg, 2012; Pedersen et al., 2011).

Ifølge Dorothy Smith (2005: 219) er institusjonell etnografi et kollektivt prosjekt hvor forskere jobber sammen om å kartlegge den sosiale virkeligheten. Vår framstilling av arbeidsevnevurderingen kan nok inneholde visse unøyaktigheter, og vil i alle tilfeller gi et ufullstendig bilde av hvordan NAV er organisert. Det er likevel vårt håp at kartleggingen er gjort på en slik måte at den kan bli integrert i videre forskning. Konkret vil vi foreslå å se på hvordan tiltakene NAV bruker for å forbedre arbeidsevnen fungerer i praksis, hva som ligger bak klassifiseringen av noen arbeidsledige som «ordinære» arbeidssøkere, og hvordan vurderingen av arbeidsevnen er knyttet sammen med utbetalingen av økonomiske stønader. Bruk av andre etnografiske teknikker, for eksempel deltagende observasjon eller å fotfølge ansatte (shadowing), kunne her bidratt til et mer utfyllende bilde av arbeidspraksiser og institusjonell organisering i NAV.

Mer generelt kan studien ha noen implikasjoner for den teoretiske forståelsen av arbeidsledighet i sosiologien. Til tross for at mye har blitt skrevet om arbeidsbegrepets status i sosiologisk teoretisering (se Heen, 2008; Smith, 1987; Wadel, 1977), har interessen for å problematisere arbeidsledighet vært langt mindre. I praksis er arbeidsledighetsforskningen som regel basert på offentlige definisjoner og behandler arbeidsledighet som en homogen gruppe med statiske og universelle trekk (for et unntak, se Baxandell, 2004). Arbeidsledighet blir ofte definert som fravær av inntektsgivende arbeid, til tross for at ikke alle som står utenfor arbeidslivet er å regne som arbeidsledige. Den utstrakte bruken av lønnstilskudd og arbeidspraksiser gjør også grensen mellom betalt og ubetalt arbeid vanskelig å få øye på i praksis. En slik definisjon tilslører dessuten det faktum at arbeidsledige ikke bare er ekskludert fra arbeidsmarkedet, men også inkludert i en bestemt institusjon, i vårt tilfelle NAV. Som vi har vist opererer NAV med flere forskjellige kategorier arbeidsledige, og hvilken kategori brukeren blir plassert i har stor innflytelse for hvordan oppfølgingen vil arte seg. Dette åpner for at det kan eksistere flere forskjellige typer arbeidsledighet, og at institusjonell organisering har en avgjørende rolle i å konstruere disse arbeidsledighetstypene og arbeidsledighetens vesen mer generelt. En fruktbar tilnærming for videre sosiologisk arbeidsledighetsforskning kan derfor være å behandle arbeidsledighet som et sosialt konstruert fenomen hvor arbeidsledig ikke er noe man er, men noe man *blir*, i en bestemt institusjonell og sosial kontekst.

## REFERANSER

- Alvesson, M. (2011). *Interpreting Interviews*. London: SAGE Publications.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2007). *Arbeid, velferd og inkludering* (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Den norske arbeidsmarknaden. Hentet 19. april 2017 fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/det-norske-arbeidsmarkedet/id86893/>
- Baxandell, P. (2004). *Constructing Unemployment. The Politics of Joblessness*. Aldershot: Ashgate.
- Breimo, J. P. (2015). Rehabilitering. Samordningsproblematikk sett fra et ståsted. I K. Widerberg (red.), *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 79–100). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (red.) (2015). *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Campbell, M. & Gregor, F. (2008). *Social Relations. A Primer in Doing Institutional Ethnography*. Toronto: Higher Education University of Toronto Press.
- Darity, W. J. (1999). Who loses from unemployment? *Journal of Economic Issues*, 33(2), 491–496. doi: <https://doi.org/10.1080/00213624.1999.11506182>
- Eggesvik, O. (2012). – Et eksempel på at NAV er altfor byråkratisk, rigid og regelstyrt. *Aftenposten*. Hentet 19. april 2017 fra [http://www.aftenposten.no/norge/-Et-eksempel-pa-at-NAV-er-altfor-byrakisert\\_-rigid-og-regelstyrt-138467b.html](http://www.aftenposten.no/norge/-Et-eksempel-pa-at-NAV-er-altfor-byrakisert_-rigid-og-regelstyrt-138467b.html)
- Ferrera, M. & Rhodes, M. (2000). Recasting European welfare states: An introduction. *West European Politics*, 23(2), 1–10. doi: <https://doi.org/10.1080/01402380008425364>
- Fjellberg, A. (2016). – NAV er firkanta og byråkratisk. *Dagbladet*. Hentet 19. april 2017 fra <http://www.dagbladet.no/magasinet/NAV-er-firkanta-og-byrakisert/60396766>
- Galaasen, A. M. & Lima, I. A. Å. (2014). Arbeidsevnevurderinger i NAV. Kunnskapsstatus og veien videre. *Arbeid og velferd*, 3, 49–63.
- Gill, P., Stewart, K., Treasure, E. & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British Dental Journal*, 204(6), 291–295. doi: <https://doi.org/10.4135/9781849209793.n3>
- Gjersøe, H. M. (2016). Vurdering av arbeidsevne i NAV. Et spørsmål om kunnskap? *Sosiologi i dag*, 46(1), 9–31.
- Heen, H. (2008). Om bruken av begrepet arbeid. *Sosiologi i dag*, 38(4), 29–50.
- Heum, I. (2010a). Fordeling av velferdstjenester. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (red.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 148–193). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, I. (2010b). Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (red.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 194–229). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kaul, H. & Kvande, E. (1986). *Mestring av arbeidsledighet. En intervjuundersøkelse blant arbeidsledige* (STF82 A86004). Trondheim: Institutt for industriell miljøforskning.
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven], 14 a. C.F.R. (2006).

- Lundberg, K. (2012). Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv. Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lødemel, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksettning av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226. Oslo: Fafo.
- Magnussen, M.-L. (2015). Familieforsørgelse. Å utforske menns forsørgerarbeid. I K. Widerberg (red.), *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 52–78). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Murphy, G. C. & Athanasou, J. A. (1999). The effect of unemployment on mental health. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72, 83–99. doi: <https://doi.org/10.1348/096317999166518>
- NAV (2017a). Historisk statistikk om arbeidsmarkedet. Hentet 19. april 2017 fra <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Helt+ledige>
- NAV (2017b). Mottakere av arbeidsavklaringspenger. Status 6 mnd etter avgang. 3. kvartal 2011–2016. Antall og andel. Hentet 19. april 2017 fra <https://www.NAV.no/462100/mottakere-av-arbeidsavklaringspenger.status-6-mnd-etter-avgang.3.kvartal.2011-2016>.
- Nybom, J. (2011). Activation and 'coercion' among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? *International Journal of Social Welfare*, 22, 45–57. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00858.x>
- Paul, K. I. & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior*, 74, 264–282. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>
- Pedersen, H., Alseth, A. K., Aasback, A. W., Nyland, J. O. & Marthinsen, E. (2011). *Arbeidsevnevurdering i Nav. Brukerorientert prosess eller ren prosedyre*. Rapport 2011. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Proba (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Proba-rapport nr. 2011-06. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i Nav. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Proba-rapport nr. 2012-10. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Reginiussen, A. (2014). Her blir Ruben (28) skjelt ut på TV for «NAVing». *Altaposten*. Hentet 19. april 2017 fra <http://www.altaposten.no/lokalt/Nett-tv/article10158594.ece>
- Retningslinjer for oppfølgingsvedtak (2010). Vurderinger av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a.
- Rua, M. (2012). *Hva gjør fengselsleger? En institusjonell etnografi om isolasjon og helse*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettsosiologi/Akademika forlag.
- Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology*. Oxford: Open University Press.
- Smith, D. E. (1990). *The Conceptual Practices of Power*. Boston: Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (2001). Texts and the ontology of organizations and institutions. *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 7, 159–198. doi: <http://doi.org/10.1080/10245280108523557>
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography. A Sociology for the People*. Lanham: AltaMira Press.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.) (2012). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sæther, A. S. (2014). NAV-direktør vil ha slutt på «NAVing». VG. Hentet 19. april 2017 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/NAV/NAV-direktoer-vil-ha-slutt-paa-NAVing/a/10129467/>

- Volckmar-Eeg, M. G. (2015). Situasjoner, skjønnsutøvelse og strategier. Om arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger i NAV. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Wadel, C. (1977). Hva er arbeid? Noen refleksjoner om arbeid som aktivitet og begrep. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 18, 387–411.
- Wadel, C. (2011 [1973]). «Og kven si skuld er det?» Ein arbeidslaus mann sin kamp for sjølvrespekt og eit verdig liv. I C. Wadel, O. L. Fuglestad & C. C. Wadel (red.), *Og kven si skuld er det? Feltarbeid som prosess* (s. 29–173). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Wahl, A. (2009). *Velferdsstatens vekst – og fall?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wergeland, E. (2008). Arbeidslinjas menneskeforakt. *Klassekampen*. Hentet 19. april 2017 fra <http://xn-rdt-0na.no/forside/arkiv/arkiv-2011/studier/pensjon/pensjonsranet-og-afp/arbeidslinjas-menneskeforakt/>
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. I K. Widerberg (red.), *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 13–31). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Aasback, A. W. (2011) Makt til medvirkning. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Masteroppgave. Trondheim: NTNU.

### VEDLEGG: Oversikt over utvalg

|                      |                       |                                  |
|----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| <b>Arbeidsledige</b> |                       |                                  |
|                      | Luisa (pilotintervju) | Søkte arbeid                     |
|                      | Even                  | Søkte arbeid og jobbet frivillig |
|                      | Helene                | Arbeidssøkende                   |
|                      | Snorre                | På tiltak                        |
| <b>NAV-ansatte</b>   |                       |                                  |
|                      | Gro                   | Veileder                         |
|                      | Sara                  | Veileder                         |
|                      | Elin                  | Veileder                         |
|                      | Anette                | Veileder og beslutter            |