

Den tvetydige aktiveringen

En studie av veiledere ved lokale Nav-kontor¹

Lars Inge Terum og Jorunn T. Jessen

Ambiguous activation.

A study of supervisors at local NAV offices

The main motivation behind the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) reform is to further the objectives of the “work approach” by aiding the transition of recipients from welfare to work, while at the same time being flexible and securing user involvement. In this article we examine how supervisors at local NAV offices balance the potentially contradictory objectives of, on the one hand, control and paternalistic pressure and, on the other, flexibility and user influence. Furthermore, we investigate to what extent the balance between the dual aims is influenced by the different characteristics of user groups and by the supervisors’ educational/professional background.

The article is based on a nationwide survey of supervisors at 115 local NAV offices, undertaken in 2011.

Lars Inge Terum

Professor

Senter for profesjonsstudier,

Høgskolen i Oslo og Akershus

E-post: larsinge.terum@hioa.no

Jorunn T. Jessen

Forsker II

Senter for profesjonsstudier,

Høgskolen i Oslo og Akershus

E-post: jorunn.jessen@nova.hioa.no

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad veiledernes praksis ved lokale Nav-kontor er arbeids- og styringsrettet og/eller bruker- og forhandlingsrettet, og om praksis har sammenheng med arbeidsoppgavene veilederne står overfor og/eller av deres utdanning.

Artikkelen er basert på en landsdekkende spørreundersøkelse blant 1700 veiledere ved 115 lokale Nav-kontor i hele Norge, foretatt i 2011. Resultatet viser at veilederne i overveiende grad karakteriserer sin oppfølging av brukere som arbeids- og styringsrettet, og i den grad aktiveringen er bruker- og forhandlingsrettet opptrer dette som et aspekt ved arbeids- og styringsrettingen. Veiledere som er utdannet sosialarbeidere har en praksis som er mer bruker- og forhandlingsrettet enn andre.

Innledning

I Europa ble begrepet «activation» introdusert på 1990-tallet. I Norge har det vært mer snakk om «arbeidslinja», som de siste tjue årene har vært nært knyttet til mantraet: «flere i arbeid og færre på trygd» (Terum og Hatland 2014). Selv om begrepet «aktivering» ikke har vært mye brukt i offentlige dokumenter i Norge, er mål og virkemidler i hovedsak de samme. Aktivering legger vekt på et sett av *virkemidler* som viser til «en allmän förskjutning från passiva till aktiva innsatser» (Johansson og Møller 2009:17). Blikket og innsatsen skal vris fra funksjonstap, rettigheter og inntektssikring til ressurser, aktivitet og arbeid (Hernes, Heum og Haavorsen 2010). Men minst like viktig, målgruppen utvides til å omfatte i prinsippet alle i yrkesaktiv alder som lever på offentlig stønad. Aktivering skal ikke bare omfatte arbeidsledige, men også de som mottar

¹Tidsskrift for velferdsforskning, vol. 18, nr. 2, 2015, side 96–109.
© 2015 Fagbokforlaget

familie- og helserelaterte stønader. Samordningen av arbeid, trygd og sosiale tjenester i Nav fra 2006 er et sentralt virkemiddel i å fremme aktivering. Nav-reformen skal bidra til en mer arbeidsrettet, brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004–2005)).

Det er førstelinjen i velferdsstaten som skal konkretisere og iverksette disse overordnede politiske ambisjonene. Med Nav-reformen har førstelinjen fått både nye oppgaver og nye organisatoriske rammer for utførelsen av oppgavene. Rollene til både veilederne og brukerne er blitt utvidet, men de er også vage og uklare (Hansen, Lundberg og Syltevik 2013:178). Det kan argumenteres for at aktivering fostrer et ambivalent forhold mellom veiledere og brukere, dels fordi de institusjonelle målene knyttet til aktivering er flertydige og konkurrerende (Fletcher 2011), dels fordi yrkesrollen er preget av en spenning mellom det profesjonelle og det administrative (Van Berkel og Van der Aa 2012) og dels fordi arbeid er et tvetydig gode (Øverbye 2013:112). Aktivering preges også av ulike virkemidler, som dels legger vekt på støttende tiltak og dels på restriktive tiltak (Eichhorst, Kaufman og Konle-Seidl 2010). Det er også uenighet om *når* brukerne bør tilføres ressurser og trenes, om det bør komme før utplassering i ordinært arbeid (train–place), eller best skjer med arbeidsplassen som utgangspunkt (place–train) (Bond, Drake og Becker 2008; Frøyland og Spjelkavik 2014).

Poenget er at de som arbeider i førstelinjen stilles overfor mange og ulike forventninger, der de må balansere og avveie ulike hensyn (Hagelund 2010). Ikke bare er de politiske signalene flertydige, de må også selv bestemme hvor mye de skal styre, presse, lytte og forhandle med brukerne. Deres rolle er innvevd i sosiale strukturer der ulike normative forventninger legger føringer på hvordan de bør handle. Denne tvetydigheten og ambivalensen som preger førstelinjas arbeid er det interessant og viktig å undersøke empirisk.

I denne artikkelen skal vi undersøke veiledernes praksis ved lokale Nav-kontor, nærmere bestemt hvordan de balanserer mellom å styre

og legge press på brukerne og å være fleksibel og gi brukerne rom og innflytelse. På den ene siden forventes det at veilederne lojalt skal slutte opp om ambisjonen om å få flere i arbeid, men på den annen side kommer det også til uttrykk forventninger om at brukernes stemme og ønsker skal bli hørt. I kommunikasjonen med brukerne må veilederne således balansere mellom ulike hensyn. I hvilken grad legger veilederne press på brukerne med sikte på å få dem i arbeid og i hvilken grad er de fleksible, forhandler og gir etter for brukernes ønsker? Vi studerer hvordan veilederne omtaler sin praksis og i hvilken grad praksis har sammenheng med trekk ved arbeidsoppgavene/målgruppen til veilederne og/eller med deres utdanning; om de er sosialarbeidere eller ikke.

Aktivering i førstelinja

Både i Norge og internasjonalt har det vært en debatt om hva som karakteriserer aktivering (Andreassen og Fossetøl 2011; Hasenfeld 1999; Hernes mfl. 2010; Sainsbury 2008). Aktivering kan ikke forstås løsrevet fra historiske trekk ved det enkelte land og i hvilken grad tyngdepunktet i velferdspolitikken tradisjonelt har vært lagt på *støttende* eller *restriktive* tiltak (Eichhorst mfl. 2008). Støttende tiltak prøver direkte å påvirke menneskers adferd gjennom trening, informasjon, kvalifisering, behandling og så videre, mens restriktive tiltak søker å påvirke menneskers atferd på en mer indirekte måte, blant annet gjennom å snevre inn rettigheter, korte ned på stønadperioder og knytte vilkår til mottak av stønad og så videre. Land som USA og Storbritannia har tradisjonelt lagt betydelig vekt på restriktive tiltak, mens skandinaviske land har lagt mer vekt på kvalifisering og arbeidstrening, og har vært preget av en «human kapital»-tilnærming (Dingeldey 2007).

Sammenliknet med mange andre vestlige land har den nordiske aktiveringspolitikken lagt mer vekt på sosial investering og mindre vekt på sanksjoner (Aurich 2011). Kommunikasjon med brukerne blir da sentralt, og den skal stimulere egenmotivasjonen til den enkelte. Men denne

kommunikasjonen er ikke fri da det også forventes at den skal lede til et bestemt utfall, samtidig som den skal være preget av forhandlinger og samhandling.

Flere hensyn

Ut fra intensjonene bak Nav-reformen skal praksis i møte med bruker være *både* arbeidsrettet og brukerrettet og dette har også vært definert som to av hovedområdene i tildelingsbrevene til Nav (Breivik 2010). Arbeids- og brukerretting i Nav knyttes til en aktiviserings- og myndiggjøringsdiskurs (Hansen, Lundberg og Syltevik 2013:41–44). Arbeidsretting peker mot et bestemt utfall, mens brukerretting peker mot både samhandlingen og utformingen av tjenestetilbudet.

Arbeidsretting er knyttet til arbeidslinja og bygger på en norm om at arbeid både er en plikt og et gode. Arbeidsretting hviler på en normativ forestilling om at arbeid er å foretrekke framfor mottak av offentlig stønad, og en empirisk antakelse om at mange av dem som mottar stønad er i stand til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Dette innebærer at «virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld. nr. 35 (1994–1995):89). Hensikten er å redusere antallet passive stønadsmottakere.

Brukerretting er knyttet til at forvaltningen skal «sette brukernes behov i sentrum» (St.prp. nr. 46 (2004–2005):55) gjennom å lytte til brukernes erfaring og la brukernes perspektiver, interesser og ønsker prege utformingen av hjelpen (NOU 2004:13:131):

En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning dreier seg både om hvordan man møter brukeren, og hvilket tjenestetilbud man har å gi brukeren.

Det handler altså både om samhandling og utforming av tjenestetilbudet; brukeren skal trekkes aktivt inn i planleggingen og beslutningsprosessen og tjenestene skal være individuelt tilpasset.

Samtidig handler aktivering ikke bare om tjenester, men også om penger (St.prp. nr. 46 (2004–2005):55):

Arbeids- og velferdsforvaltningen er ikke bare tjenesteleverandør og veileder overfor brukerne, men har også rollen som myndighetsutøver og «portvakt» til rettighetsordninger.

Og ikke bare det, aktivering kjennetegnes også ved at penger og tjenester skal knyttes sammen, blant annet gjennom bruk av vilkår.

Her er det med andre ord flere hensyn som skal vektlegges, der praksis i frontlinja både skal bidra til å få flest mulig i arbeid og å lytte til brukerens preferanser. Samtidig skal brukerens rettigheter til offentlig stønad balanseres mot tiltak som kan bidra til selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Dette åpner i utgangspunktet for at veileder må tolke og avveie flere og ulike hensyn og aktiveringspolitikken formidler forventninger som kan oppleves som tvetydige.

Ambivalens og tvetydighet

«Sosiologisk ambivalens», til forskjell fra psykologisk ambivalens, knyttes til sosiale strukturer og roller, snarere enn til personlighet og individer (Merton og Barber 1976). I streng forstand refererer sosiologisk ambivalens til roller som har i seg uforenlige normative forventninger til hvordan en bør handle. I hvilken grad aktørene oppfatter forventningene som uforenlige eller mer spenningsfylte, vil imidlertid være et empirisk spørsmål. Å studere hvordan de håndterer forventningene knyttet til rollen er derfor av interesse, noe som også vil fortelle i hvilken grad dette kommer til uttrykk som forskjellige handlingsorienteringer.

De som arbeider i velferdsstatens førstelinje kan oppleve ambivalens mellom lojalitet med administrasjonen og identifisering med brukerne (Hvinden 1994). De innehar flere roller som det stilles ulike forventninger til; det forventes at de skal lytte til brukerne, men også styre mot be-

stemte utfall, de skal tilpasse tjenestene til den enkelte, men med tid som en knapp ressurs kan det være raskere å standardisere hjelpetilbudet. I forarbeidene til Nav-reformen blir forholdet mellom arbeids- og brukerretting forstått som internt relatert (Helgøy, Kildal og Nilssen 2013:141):

Brugerretting kan betraktes som et underordnet instrumentelt prinsipp som først og fremst skal bidra til å oppnå arbeids-/aktivitetsformålet.

Samtidig er det mulig å forstå brukerretting ikke bare som et *middel*, men også et *mål* i seg selv. Å involvere og lytte til og å sette brukernes behov i sentrum kan oppfattes som et mål. Likeså kan myndiggjøring av brukere utgjøre et selvstendig formål (FO 2010:7). I lys av dette kan brukermedvirkning handle om *både* å overtale brukerne til på andre oppfatning, men også om å gi etter, selv om en mener tiltaket eller løsningen ikke er optimalt (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007:127).

Samhandlingen mellom veileder og bruker har blitt knyttet til uttrykkene «kommunikativ paternalisme» og «kommunikativ handling» (Øverbye 2013:111). «Kommunikativ handling» viser til at veileder og bruker gjensidig forsøker å overbevise hverandre om hva som er best, gitt brukerens situasjon. Det innebærer i prinsippet at begge må være åpne for den andres argument. «Kommunikativ paternalisme», derimot, innebærer at veilederen *styrer* samtalen i retning av et bestemt utfall, men kan gjerne ta noen «omveier» dit (ibid.):

Av og til må man la det gå litt tid, slik at brukeren selv erfarer hva som er realistisk og hva som ikke er det.

Det siste omtales som en strategisk form for kommunikasjon; om å «overtale» brukeren, som innebærer å styre kommunikasjonen ut fra et bestemt siktemål. Med andre ord; veilederne forsø-

ker å overtale brukere til å endre oppfatninger og planer. En slik praksis vil innsnevre og redusere åpningen for medvirkning fra brukerne.

Ut fra dette analytiske skillet kan vi anta at veilederne i aktiveringsarbeidet kan være mer eller mindre «arbeids- og styringsorientert» eller «bruker og forhandlingsorientert». Rolleforventningene har preg av ambivalens og tvetydighet. Arbeid oppfattes ikke alltid som et «gode», og et liv på trygd er ikke bare et dårlig liv. Å lytte til brukernes ønsker og argumenter er viktig, men disse kan ikke alltid være bestemmende. Rollen som veileder handler således i betydelig grad om å håndtere og balansere tvetydige hensyn. Et interessant spørsmål i forlengelsen er i hvilken grad arbeids- og styringsorientering og bruker- og forhandlingsorientering empirisk kommer til uttrykk som to distinkt forskjellige orienteringer, eller om veilederne på samme tid omtaler aktivisering som både styrende og overtalende i retning av å få folk i arbeid og i mer åpen, fleksibel og forhandlende i retning.

Veilederrollen i Nav

Nav bærer i seg tre ulike etatskulturer med ulike yrkesroller (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010). De kommunale sosialtjenestene var rettet mot sosiale problemer og økonomiske behov, der sosialarbeideren selv oppfattet seg som hjelper. Trygde-etaten var rettet mot å vurdere om kriteriene for stønad var oppfylt, der trygdefunksjonæren selv oppfattet seg som saksbehandler. Arbeidsetaten var rettet mot å hjelpe folk i arbeid, der yrkesrollen ble oppfattet som veileder. Sosialarbeideren hadde høgskoleutdanning, trygdefunksjonæren hadde i betydelig grad opplæring fra etaten selv, mens veilederne i Aetat oftest hadde en eller annen form for samfunnsvitenskapelig utdanning, som var supplert med etatsintern opplæring (Bay og Hellevik 2002).

Et sentralt spørsmål har vært i hvilken grad Nav, siden sin spede begynnelse i 2006, har utviklet en ny felles yrkesrolle, og i tilfelle, hva kjennetegner denne? I starten ble det lagt vekt på å utvikle en generalistrolle, der i prinsippet

alle skulle kunne gjøre alt (Andreassen og Fosseth 2011). Den møtte raskt motstand, både fordi den var lite effektiv, men også fordi den utfordret tidligere roller og kompetanseområder. Sosialarbeiderne, som hadde treårig høyskoleutdanning, opplevde at deres kompetanse ikke i tilstrekkelig grad ble sett og verdsatt (Helgøy mfl. 2013; Røysum 2012). De opplevde at sosialfaglig arbeid ble nedvurdert og mente at ikke alle kunne utføre deres arbeid. Videre ble det lagt vekt på å utvikle en «veilederrolle», noe de som hadde erfaring fra trykdeetaten opplevde impliserte en nedvurdering av «sakbehandlerrollen».

En studie av «velferdsstatens skreddere» sonderer mellom regel- og omsorgsbyråkrater, der regelbyråkraten er formalistisk og tilbøyelig til å overprøve brukerne om deres syn ikke er i tråd med politiske signaler, lover og regler. Omsorgsbyråkraten, derimot, «... kjennetegnes av at hun har en fleksibel forståelse av retningslinjene i programmet og en forhandlende relasjon til brukerne» (Djuve og Kavli 2006:214). Skillet har fellestrekk med skillet vi opererer med mellom «arbeids- og styringsorientert» vs. «bruker og forhandlingsorientert».

En nyere studie av medarbeiderne i Nav legger vekt på at en ny veilederrolle er i ferd med å tre fram ved lokalkontorene (Helgøy mfl. 2013). Den tidligere generalistmodellen er mer eller mindre forlatt og veilederrollen har blitt tydeligere. I tillegg har arbeidsretting fått økt betydning som koordinerende mål. Forskerne ser konturene av en veilederrolle som ligger i skjæringspunktet mellom sosialarbeiderrollen og den gamle arbeids-/aktivitetsorienterte veilederrollen i tidligere Aetat (ibid.):

Det er et klart inntrykk fra intervjuene at også sosialarbeiderne har blitt mer «arbeidsrettet» i sin praksis.

Vi skal undersøke i hvilken grad veilederne i 2011 beskriver sin praksis på en enhetlig måte eller om graden av vekt på «arbeids- og styringsretting» og på «bruker og forhandlingsretting»

varierer, og i hvilken grad praksis kan knyttes til trekk ved veilederne og/eller trekk ved arbeidsoppgavene.

Arbeidsoppgavene

Selv om oppfølging av brukere står sentralt ved lokale Nav-kontor, varierer også veilederens arbeidsoppgaver med hvilken målgruppe de i hovedsak arbeider med. Spørsmålet som opptar oss er om arbeidsoppgaven/målgruppen påvirker praksis, og dermed graden av «arbeids- og styringsretting» og «bruker- og forhandlingsretting»?

En måte å identifisere arbeidsoppgavene på, kan være å sondre mellom hvilken økonomisk ytelse veilederne i hovedsak arbeider med. Resonnementet hviler på at det er en sammenheng mellom type inntektssikring, målgruppe og oppfølging. Vi skiller da mellom veiledere som i hovedsak arbeider med: a) arbeidsrelaterte ytelser (dagpenger), b) helserelaterte ytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger), c) familieytelser (overgangsstønad), d) kvalifiseringsstønad, og e) økonomisk sosialhjelp.

Vi forventer at de som i hovedsak har brukere som mottar familieytelser og kvalifiseringsstønad har en praksis som vektlegger bruker- og forhandlingsretting, mens de som har brukere som mottar arbeids- og helserettede ytelser har en praksis som vektlegger arbeids- og styringsretting.

Kompetansen

Praksis i førstelinja handler ikke bare om normer og forventninger knyttet til arbeidsorganisasjonen, men kan også handle om normer utviklet gjennom tidligere utdanning. Spørsmålet er om veilederens utdanning påvirker praksis og dermed graden av «arbeids- og styringsretting» og «bruker- og forhandlingsretting»? Sosialarbeiderens forhold til aktivisering kan beskrives som tvetydig.

På den ene siden viser en tidligere studie at sosialarbeiderne slutter forholdsvis sterkt opp om arbeidslinjas visjoner, selv om oppslutningen

ikke var like sterk som blant de andre Nav-veilederne (Terum, Tuft og Jessen 2012). Samtidig viser surveystudier også at oppslutningen om arbeidslinjas mål er langt svakere blant de som utdanner sosialarbeidere. Det ser likevel ut som sosialarbeiderne ved lokalkontorene i Nav er mer like sine kollegaer i synet på arbeidslinjas mål enn sine tidligere lærere (Terum 2014). Dette kan dra i retning av at sosialarbeidere ser det som viktig å bidra til å motivere for arbeid, men i hvilken grad er det snakk om en praksis som har trekk av «kommunikativ paternalisme»?

På den annen side legger yrkesetikken i sosialt arbeid sterk vekt på myndiggjøring og det å se personen i situasjonen (Levin 2004). Grunnlagsdokumentet til norske sosialarbeidere sier at (FO 2010:7):

Myndiggjøring kan innebære at faglig innflytelse og kontroll blir svekket til fordel for brukers/klients egen makt, ansvar og kontroll.

Dette viser til en norm om brukeres medvirkning og deltakelse i løsningen av egne problemer (IFSW 2004). Normen om brukerens selvbestemmelse står generelt sterkt. Kommunikasjon blir derfor viktig, men i hvilken grad er det snakk om en praksis som har trekk av «kommunikativ handling»?

Data og metode

Surveydata

Analysene er basert på data fra en survey til ansatte ved lokale Nav-kontor våren 2011.

Antallet respondenter er 1758, som utgjør 59,4 prosent av bruttoutvalget (Jessen 2011). Surveyen ble distribuert on-line til Nav-ansatte ved 115 ulike kontor i 110 kommuner via e-post. Utvalget er tilfeldig trukket fra kommuneregistret og er i hovedsak likt det utvalget som ble benyttet i en tilsvarende undersøkelse gjennomført i 2004 (Jessen 2005). Analysene i denne artikkelen er avgrenset til ansatte som i sitt daglige

arbeid har kontakt med brukere (ikke administrasjon/økonomi eller regnskapsmedarbeidere).

Avhengige variabler

En tidligere studie av brukermedvirkning løfter fram tvetydigheten i aktiveringsarbeidet ved å gjøre bruk av tre påstander til å karakterisere relasjonen mellom veileder og bruker (Kavli mfl. 2007:128). Påstandene handler om både å overtale for å endre oppfatninger hos brukeren og om å vise fleksibilitet og gi brukeren et visst handlingsrom. De samme tre påstandene inngår i denne studien.² I tillegg inngår tre påstander som kan bidra til å utdype en mulig tvetydighet mellom arbeids- og styringsretting på den ene siden og bruker- og forhandlingsretting på den andre. Påstandene sier noe om hvordan veilederne selv *karakteriserer* kontakten med brukere, og de svarer på hvor ofte de handler på bestemte måter ut fra en fem-delt skala som går fra «meget sjelden eller aldri» (1) til «meget ofte eller alltid» (5).

Tabell 1 viser at de fleste ofte forsøker å motivere brukerne til deltakelse i aktiverings- og kvalifiseringstiltak. Nesten 4 av 10 sier det skjer «meget ofte eller alltid», mens 5 av 10 sier det skjer «nokså ofte». Videre sier nesten halvparten av de spurte (48 prosent) at de *ofte* forsøker å overtale brukere til å endre oppfatninger og mål dersom disse virker lite realistiske, mens nesten 4 av 10 sier det skjer «av og til». Mange (57 prosent) sier de «nokså ofte» er konsekvente i sin saksbehandling ved å stille krav om at avtaler skal holdes, mens en fjerdedel sier det skjer «meget ofte eller alltid». Nesten 2 av 10 sier det skjer «av og til» eller sjelden.

Tabell 1. *Praksis i møte med brukere (avhengige variabler: prosent og gjennomsnitt)*

DERSOM DU HAR KONTAKT MED BRUKERE, HVOR OFTE LEGGER DU VEKT PÅ FØLGENDE FORHOLD?	ALDRI	NOKSÅ SJELDEN	AV OG TIL	NOKSÅ OFTE	ALLTID	GJ.SN	SUM (N)
«Jeg forsøker å motivere brukere til å delta i arbeidsrettede tiltak og kvalifisering»	2	1	9	51	38	4,22	100 (1575)
«Jeg forsøker å overtale brukere til å endre oppfatninger, planer og fremtidsmål dersom disse virker lite realistiske»	5	9	39	36	11	4,41	100 (1569)
«Jeg er konsekvent i saksbehandling og oppfølging av brukere og krever at avtaler skal holdes»	2	2	15	57	25	4,00	100 (1582)
«Jeg velger en fleksibel tolkning av regelverket i noen type saker for å imøtekomme stønadsmottakernes ønsker/behov (fleksibel)»	12	22	48	15	2	1,83	100 (1572)
«Jeg inngår i forhandlinger med brukere»	16	25	40	16	3	2,65	100 (1613)
«Jeg lar av og til brukeren få gjennomslag for ønske om kvalifisering eller arbeidstrening selv om det ikke er arbeidsrettet»	17	33	44	5	1	2,39	100 (1576)

Videre er det mindre enn en femdel (17 prosent) som gir uttrykk for at de ofte velger en fleksibel tolkning av regelverket for å imøtekomme brukers ønsker/behov, mens omtrent like mange (19 prosent) sier at de ofte inngår i forhandlinger med brukere. Svært få sier de ofte lar brukeren få gjennomslag for ønsker om kvalifisering/ arbeidstrening selv om de ikke har noe tro på at tiltaket vil styrke deres muligheter i arbeidslivet. Halvparten sier det skjer aldri/sjelden, mens vel fire av ti sier nettopp at det skjer «av og til».

For å undersøke mulige mønstre i korrelasjonene mellom de seks variablene foretar vi en eksplorerende faktoranalyse (se vedlegg, tabell A). Faktoranalysen identifiserer to komponenter eller dimensjoner, der tre av påstandene knyttes til den ene og tre til den andre. Påstandene innen hver av dimensjonene er innbyrdes relativt høyt

korrelert. Faktorladningene er forholdsvis jevne og høye, noe som indikerer at den konvergerende validiteten er tilfredsstillende. Ut fra disse to dimensjonene knytter vi tre av påstandene til «arbeids- og styringsrettet samhandling» og tre til «bruker- og forhandlingsrettet samhandling».

Uavhengige variabler

Arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene til veilederne blir knyttet til hvilken økonomisk ytelse brukerne mottar. Vi skiller mellom fem ytelser, der 31 prosent i hovedsak arbeider med brukere som mottar arbeidsrelaterte ytelser (i hovedsak dagpenger), 56 prosent med helserelaterte ytelser (sykepenger, AAP, uførepensjon), 20 prosent med familieytelser (i hovedsak overgangsstonad), 28 prosent med kvalifiseringsstonad, og 48 prosent med økonomisk sosialhjelp. Som det framgår var

disse ikke gjensidig utelukkende, noe som impliserer at en del veiledere arbeidet med brukere som mottok ulike ytelser. Disse inngår i analysen (tabell 3) som dummyvariabler med verdiene 1 (ja) og 0 (nei).

Utdanning. Variabelen «utdanning» skiller mellom veiledere som har sosialarbeiderutdanning og de med annen utdanningsbakgrunn. Dette fordi tidligere analyser har vist forskjeller i synet på arbeidslinja mellom de med utdanning som sosialarbeider og andre Nav-ansatte (Terum mfl. 2012). Om lag en tredel (32 prosent) har *sosialarbeiderutdanning* (sosionom eller barnevernspedagog). Blant de med annen type utdanning har 29 prosent mer generell samfunnsfaglig utdanning, mens en femtedel har utdanning innen økonomi og administrasjon. I analysen er

sosialarbeidere tildelt verdi 1 og de andre utdanningsgruppene verdien 0.

Forhold som påvirker praksis

Neste trinn er å undersøke i hvilken grad praksis bestemmes av arbeidsoppgavens karakter og/eller av veiledernes utdanning.

Med grunnlag i de to dimensjonene som framkommer i faktoranalysen konstruerer vi to additive indekser, en for «arbeids- og styringsrettet praksis» og en for «bruker- og forhandlingsrettet praksis». Dette bidrar til færre systematiske målefeil enn bruk av enkeltvariabler.³ De to indeksene benyttes som avhengige variabler i den neste analysen (lineær regresjon), regresjonskoeffisientene viser variasjonen på de to avhengige variablene som i utgangspunktet har noe ulik fordeling.

Tabell 2. Lineær regresjonsanalyse av arbeids- og styringsrettet og bruker- og forhandlingsrettet praksis, (koeffisient B, st. feil og signifikans)

	Arbeids- og styringsrettet			Bruker- og forhandlingsrettet		
	B	St.feil	Sig.	B	St.feil	Sig.
ARBEIDSOPPGAVE						
Helseytelser (Sykep, AAP)	,420	,103	,000	,087	,109	,424
Familieytelser (Overg.st)	-,203	,138	,141	-,294	,146	,044
Dagpenger	,137	,120	,254	-,105	,127	,405
Økonomisk sosialhjelp	-,175	,122	,150	,210	,129	,105
Kvalifiseringsstønad (KVP)	-,038	,122	,758	,427	,129	,001
UTDANNING						
Sosialt arbeid	,202	,136	,137	,591	,144	,000
KONTROLLVARIABLER						
Alder	-,002	,005	,687	,002	,005	,740
Kjønn (kvinne = 1)	,161	,122	,188	,123	,128	,339
Nav-erfaring (0–6 år)	-,052	,035	,141	-,008	,037	,835
Etatserfaring (blandet)	,528	,336	,116	-,153	,352	,664
Erfaring fra sosialkontor	-,089	,152	,560	,179	,162	,268
Erfaring fra trygdekontor	,548	,157	,000	,073	,165	,660
Erfaring fra Arbeidskontor	,640	,154	,000	,476	,163	,003
Konstant	12,036	,320	,000	7,133	,276	,000
Antall (N)	1535			1513		
Justert R2	0,40			0,45		

Indeksen «arbeids- og styringsrettet praksis» framviser mindre variasjon enn den som viser «bruker- og forhandlingsrettet praksis». Variasjonen på de tre opprinnelige variablene som inngår i indeksen arbeids- og styringsretting er liten, og forskjellene framkommer først og fremst i skillet mellom verdiene «nokså ofte» og «meget ofte/alltid». Tabell 2 viser hvilken betydning disse forholdene har for om de ansatte karakteriserer sin praksis som arbeids- og styringsrettet og/eller bruker- og forhandlingsrettet. Kjønn, alder, etatserfaring, samt tid i Nav er kontrollvariabler i analysen.

Tabell 2 viser at *arbeidsoppgave* har effekt på i hvilken grad veilederne framstiller sin praksis som arbeids- og styringsrettet og/eller som bruker- og forhandlingsrettet. De som i hovedsak har ansvar for brukere som mottar helserelaterte ytelser (sykepenger, AAP) omtaler praksis, oftere enn andre, som arbeids- og styringsrettet. Tilsvarende karakteriserer veiledere i kvalifiseringsprogrammet sin oppfølging av brukere oftere enn andre som bruker/forhandlingsrettet. Det samme gjelder de som i hovedsak arbeider med eneforsørgere som mottar overgangsstønad.

Videre har som forventet *utdanning* betydning, og da slik at de med sosialarbeiderutdanning i større grad enn andre betegner praksis som bruker-/forhandlingsrettet. Derimot er det *ikke* slik, at de med sosialarbeiderutdanning i *mindre grad* enn andre, karakteriserer sin aktivering som arbeids- og styringsrettet. Av kontrollvariablene er det bare *etatserfaring* som har betydning. Veile-

ledere med erfaring fra trygdeetaten og Aetat karakteriserer oftere enn andre sin aktivering som arbeids- og styringsrettet. I tillegg er det verdt å merke seg at veiledere med erfaring fra Aetat, i større grad enn andre, også beskriver sin praksis som bruker- og forhandlingsrettet.

Flere veilederroller?

Så langt har vi behandlet to separate trekk ved veilederrollen, men i hvilken grad omtaler så veilederne sin praksis som *både* «arbeids- og styringsrettet» og «bruker- og forhandlingsrettet»?

Prosentfordelingen i tabell 1 viser at de fleste karakteriserer sin praksis som arbeids- og styringsrettet (enten i stor eller veldig stor grad), ved at mønsteret i svarfordelingene på de tre første påstandene er forholdsvis like. Svarene på påstandene som knyttes til bruker- og forhandlingsretting viser noe større variasjonsbredde, samtidig som det gjennomgående er mindre vanlig å betegne sin praksis som bruker- og forhandlingsorientert. For eksempel sier fire av ti at de «aldri eller nokså sjelden» inngår i forhandlinger og en tredel sier de «aldri eller nokså sjelden» velger en fleksibel tolkning av regelverket for å imøtekomme brukernes ønsker/behov.

Det viser seg videre at de to dimensjonene ikke er gjensidig utelukkende; en del respondenter er både arbeids- og styringsrettet og bruker- og forhandlingsrettet. Samtidig er korrelasjonen mellom de to praksisformene forholdsvis svak ($r = .156$).

Tabell 3. *Kombinasjoner av praksis, fordelt etter om Nav-veilederne vektlegger arbeids- og styringsrettet og/eller bruker- og forhandlingsrettet aktivering*

PRAKSIS I KOMBINASJONER	ANTALL (N)	PROSENT
Hverken- eller	49	3,3
Kun bruker- og forhandlingsrettet	10	,7
Kun arbeids- og styringsrettet	861	57,4
Både-øg	580	38,7
Totalt	1500	100

Delingspunktet på de additive indeksene «arbeidsrettet praksis» og «brukerrettet praksis» er for begge satt til <3 (missing: 14,7 prosent).

Det viser seg at de som betegner sin praksis som arbeids- og styringsorientert, ikke nødvendigvis også betegner den som bruker- og forhandlingsorientert.

Tabell 3 viser at 57 prosent av veilederne (ifølge vår operasjonalisering)⁴ betegner sin praksis kun som arbeids- og styringsrettet. I tillegg er det 39 prosent som betegner sin praksis *også* som bruker- og forhandlingsrettet. Samlet betyr dette at 96 prosent av veilederne omtaler sin praksis som arbeids- og styringsorientert. Praktisk talt ingen karakteriserer sin praksis utelukkende som bruker- og forhandlingsorientert. Bildet av at arbeids- og styringsretting er sentralt blant veilederne forsterkes av andre analyser vi har gjennomført. Mer enn 8 av 10 veiledere mener at bruken av vilkår og aktivitetskrav bør opprettholdes.⁵ Samlet kan dette tolkes som at aktivering preget av arbeids- og styringsretting, med vekt på plikter og bruk av vilkår har bred oppslutning blant veilederne i Nav.

At nesten fire av ti sier at deres praksis *også* er bruker-/forhandlingsrettet kan tolkes som at de ikke ser noen motsetning mellom å overtale og styre i visse situasjoner, og i andre situasjoner være mer bruker- og forhandlingsorientert. Dette er i samsvar med funn i tidligere studier (Kavli mfl. 2007:127). Det er snarere en veilederrolle med noe ulike profiler som framstår, enn flere veilederroller.

Den tvetydige relasjonen

Arbeid kan som sagt oppfattes som et tvetydig gode, blant annet fordi det også kan oppleves som et slit og som noe som «stjeler» fritid. For de som arbeider i førstelinjen kan arbeid for enkelte brukere framstå som et mer eller mindre uoppnåelig gode. Tvetydigheten kan således referere til både synet på arbeid, men også til synet på brukerne og hvilke faglige perspektiver som bør prioriteres. Om vi skal bedømme ut fra hvordan veilederne omtaler sin praksis overfor brukerne framstår imidlertid relasjonen til arbeid i liten grad som tvetydig. Den er i all hovedsak arbeids- og styringsrettet. Dette stadfester funn fra kvalitative studier som understreker at veilederne

gjennomgående er arbeidsrettet i sin praksis (Helgøy mfl. 2013). Tvetydigheten er mer knyttet til om dette er forenlig med å være fleksibel og lyttende til brukerne.

Arbeids- og brukerrettet

Fire av ti omtaler aktiveringen som *både* arbeids- og styringsrettet og bruker- og forhandlingsrettet. De både bestemmer og overtaler og prøver å få brukerne i arbeid, samtidig som de også er fleksible, lytter og forhandler. Dette gjelder i særlig grad veiledere med ansvar for brukere på kvalifiseringsprogrammet (KVP), men også eneforsørgere med overgangsstonad. Stonadene skal stimulere og motivere målgruppene til deltakelse i kvalifiserende tiltak og kompetansebyggende opplæring for å øke deres sjanser på arbeidsmarkedet. Det forutsetter tett oppfølging av brukerne.

At praksisen til veilederne som i hovedsak arbeider med mottakere av økonomisk sosialhjelp ikke er bruker- og forhandlingsrettet er noe overraskende. Dette er en gruppe med sammensatte problemer der vi hadde forventet at det ble lagt vekt på medvirkning og involvering av brukerne. Vi hadde forventet at lydhørhet overfor sosialhjelpsmottakere stod sentralt, blant annet fordi mange her er avhengige av trening, behandling og rehabilitering. Er det mangel på tid som kan forklare dette, og/eller kan det være at denne arbeidsmetodikken har blitt «overført» til kvalifiseringsprogrammet? Spørsmålet er om vi ville ha funnet det samme for den økonomisk sosialhjelpen *før* etableringen av kvalifiseringsprogrammet, eller om dette nye tilbudet kan ha påvirket praksis for de som hovedsakelig arbeider med sosialhjelpsmottakere? Er forskjellen i praksis i tilfelle et resultat av at de som mottar sosialhjelp har vesentlig andre behov enn de som er på kvalifiseringsprogrammet?

At de som er *utdannet sosialarbeidere* oftere omtaler sin praksis som både arbeids- og styringsrettet og bruker- og forhandlingsrettet er som forventet. Dette kan ha sammenheng med deres faglige ideologi og verdigrunnlag, som vektlegger involvering, myndiggjøring og dialog

i klientrelasjoner, men også en faglig forståelse om at dette er viktig for effektiv arbeidsretting.

Det er videre grunn til å merke seg at også veiledere med erfaring fra Aetat i større grad enn andre omtaler sin aktivering som bruker- og forhandlingsrettet, i tillegg til arbeids- og styringsrettet. Dette kan indikere at den gamle veilederrollen i Aetat ikke bare var arbeidsrettet, men også fleksibel og forhandlingsorientert.

Det er samtidig grunn til å merke seg at nesten seks av ti omtaler aktiveringen *utelukkende* som arbeids- og styringsrettet. Det gjelder særlig veiledere som arbeider med brukere som mottar helserelaterte ytelser (sykepengar, AAP). Forklaringen kan være at bruker- og forhandlingsretting i studien er operasjonalisert på en måte som trolig i mindre grad er relevant i arbeidet med sykmeldte. Oppfølging av sykmeldte er et viktig virkemiddel i IA-avtalen (NOU 2000:27) og et hovedsatsningsområde i Nav, der det stilles en rekke krav til stønadsmottakeren om aktiv medvirkning og samarbeid med saksbehandler og behandlende lege. Denne type aktiviteter fanges neppe opp av operasjonaliseringen av bruker- og forhandlingsorientert aktivering i denne studien.

Analysene viser videre at sosialarbeidere, i samme grad som andre Nav-veiledere, betegner praksis som arbeids- og styringsrettet. Vi kunne kanskje ha forventet at sosialarbeiderne i *mindre grad* enn andre skulle karakterisere aktiveringen utelukkende som arbeids- og styringsrettet. Særlig i lys av den tidligere studien som viste at sosialarbeiderne i Nav, og særlig de med arbeidserfaring fra sosialkontor, var signifikant mindre entusiastiske til arbeidslinja enn andre veiledere (Terum mfl. 2012). Når det *ikke* er slik, kan det bety at selv om sosialarbeiderne i Nav er noe mindre entusiastiske til arbeidslinja, så gir de ikke i mindre grad enn andre uttrykk for en aktiviseringspraksis som er arbeids- og styringsrettet.

Det at arbeids- og styringsrettet aktivering oppfattes som legitim praksis også blant sosialarbeidere kan knyttes til institusjonell sosialisering. Som tidligere nevnt rapporterer en fersk kvalitativ studie av veilederne i Nav at sosialarbeiderne over tid har blitt mer «arbeidsrettet» i

sin praksis (Helgøy mfl. 2013). Forklaringene kan også være at den norske arbeidslinja/aktiveringen har lagt stor vekt på kvalifisering i tillegg til arbeidstrening, og er preget av en «human kapital» tilnærming (Dingeldey 2007).

Lite bruker- og forhandlingsretting?

Samtidig er det grunn til å problematisere hvorfor bruker- og forhandlingsretting ikke i enda større grad kommer til uttrykk i veilederne aktivering. Dette kan som sagt ha en metodisk forklaring. Det kan ha sammenheng med operasjonaliseringen av brukerretting i denne studien; at den mer vektlegger samhandlingen (det prosessuelle), enn individualisering av tjenestetilbudet og det substansielle. Om bildet hadde blitt et noe annet om operasjonaliseringen i sterkere grad også hadde vektlagt at tjenestene ble tilpasset den enkelte, vet vi ikke.

Det er i tillegg grunn til å spørre om brukerretting mer er uttrykk for gode intensjoner enn praksis ved lokalkontorene i Nav? Er det grunn til ettertanke for Nav, som har «aktive brukere» som et overordnet prinsipp (Nav kompetansestrategi 2013–2020), at bruker- og forhandlingsretting ikke er enda mer framtreddende i praksis ved lokalkontorene? Flere har uttrykt bekymring og formidlet at det er gode grunner til å drøfte brukerens plass og rolle i Nav (Jenssen og Tronvoll 2012; Hansen mfl. 2013). I hvilken grad er dette i tilfelle uttrykk for begrensinger knyttet til organisatoriske forhold og/eller til kompetanse?

Tidligere studier tyder på at tid, tilgjengelighet og fleksibilitet må til dersom valgmulighet og selvbestemmelse skal utvikles for brukere (Helgøy, Ravneberg og Solvang 2003; Skilbrei 2000). I en presset arbeidssituasjon kan monolog gå på bekostning av dialog, og standardisering på bekostning av individualisering. Manglende bruker- og forhandlingsretting kan også være uttrykk for en måte å redusere kompleksitet og tvetydighet på. Ved å ta færre hensyn og kompliserte avgjørelser kan veilederne slippe å få kritikk for vilkårlige vurderinger og skjønnsutøvelse i aktiveringssaker (Thorén 2009). Det bør diskuteres om lokalkontorene i tilstrekkelig grad

har organisatoriske betingelser som stimulerer til bruker- og forhandlingsrettet aktivering.

I den forbindelse bør det også diskuteres om svak bruker- og forhandlingsretting kan tolkes som uttrykk for mangel på *kunnskap og ferdigheter*. Vi finner at veiledere som er utdannet sosialarbeidere oftere beskriver sin praksis som fleksibel og forhandlingsorientert. Er dette fordi sosialarbeiderne i Nav har andre brukere og andre arbeidsbetingelser, eller er det primært uttrykk for at sosialarbeidere har en kompetanse andre ikke har?

Det at regresjonsanalysen viser at sosialarbeiderutdanning har betydning, også når vi kontrollerer for arbeidsoppgaver, kan tyde på at utdanning og kompetanse har betydning for praksis. I så fall handler dette om *rekrutteringspolitikk* og hva slags kompetanse veiledere ved lokalkontorene i Nav bør ha. Men det handler også om *kompetansepolitikk*, om hvordan Nav kan sikre opplæring av de som alt arbeider ved lokalkontorene. Ut fra de politiske målene er bruker- og forhandlingsrettet praksis i Nav sentralt, og bare en tredel av dem som arbeider ved lokalkontorene er utdannet sosialarbeidere. Utfordringen for Nav blir da hvordan de kan styrke kompetansen til medarbeiderne, slik at flere i større grad har faglige forutsetninger for å arbeide bruker- og forhandlingsrettet. I tillegg til opplæring handler dette også om ressurser og institusjonell støtte.

Konklusjon

Denne studien gir støtte til en tidligere studie basert på kvalitative data om at det ved lokale Nav-kontor er utviklet en arbeidsrettet veilederrolle (Helgøy mfl. 2013). I tillegg viser den at veilederrollen også i noen grad er brukerretta. Arbeids- og styringsretting og bruker- og forhandlingsretting er to dimensjoner ved aktivering, og i veilederrollen opptrer disse i noen grad sammen, men ikke alltid. Veilederne gir derimot uttrykk for at samhandlingen praktisk talt *aldri* er bare fleksibel, bruker- og forhandlingsrettet. Ut fra dette framstår bruker- og forhandlingsretting som et aspekt ved arbeidsretting, eller som et *middel* som gjør arbeids- og styringsrettingen

mer effektiv (Helgøy mfl. 2013). Resultatet er også i tråd med en tidligere studie av flyktningetjenesten der veilederne først og fremst betraktet brukervedvirkning som en metode for å øke effektivitet gjennom ansvarliggjøring og egenaktivitet. De var samtidig tilbøyelige til å gi avkall på medvirkningsprinsippet når brukerne viste liten interesse eller evne til å medvirke i prosessen (Djuve og Kavli 2006).

Veiledernes praksis kan best karakteriseres som «kommunikativ paternalisme»; de forsøker å styre brukerne mot et bestemt utfall, men en del lytter også, og ikke minst prøver å overtale brukeren til å adoptere deres mål. Slik sett er det mer snakk om ulike måter å styre på, enn om «styring» vs. «ikke-styring». Å åpne for dialog og forhandlinger kan også være en styringsstrategi, og hvorfor denne strategien ikke har en enda mer sentral plass i veilederrollen ved lokalkontorene i Nav er noe uklart og må undersøkes nærmere.

Noter

- 1 Takk for kritiske og konstruktive kommentarer til en tidligere versjon fra: Tone Alm Andreassen, Asbjørn Johannessen, Ivar Lødemel, Per Arne Tufte, Steinar Stjernø, Einar Øverbye, samt to anonyme sakkyndige.
- 2 Påstandene er: «Jeg forsøker å overtale brukere til å endre oppfatninger, planer og fremtidsmål dersom disse virker lite realistiske», «Jeg inngår i forhandlinger med brukere», «Jeg lar av og til brukeren få gjennomslag for ønske om kvalifisering eller arbeidstrening selv om det ikke er arbeidsrettet». Se ellers tabell 1, der dette er påstandene to, fem og seks.
- 3 Fordi konstruksjonen av indeks er basert på kun tre variabler (færre enn ti) vil det i de fleste tilfeller gi relativ lav Cronbach alpha I denne analysen er alpha .634 for indeksen «arbeidsrettet» og .546 for indeksen «brukerrettet». Pallant (2007) anbefaler i slike tilfeller (inter-item) korrelasjonskoeffisienter fra .2 til .4 (optimal variasjon) som tilstrekkelig forutsetning for indekiskonstruksjon. En betingelse som er oppfylt i denne studien.

- 4 Delingspunktet er satt til <3.00, på begge indek-sene, som tilsvarer skillet mellom verdiene «veldig sjelden/aldri + nokså sjelden» og verdiene «av og til+ nokså ofte + meget ofte/alltid» på skalaen som varierer fra 1–5. Missing: 14,7 prosent.
- 5 Påstanden veilederne tok stilling til var: «Muligheten for å stille skjønnsmessige vilkår og aktivitetskrav bør innskrenkes». 26 % «svært uenige», 58 % «uenige», 6 % «enige», 1 % «svært enige», mens 9 % «vet ikke».

Referanser

- Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (red.) (2011) *Nav ved et veiskille*, Oslo: Gyldendal.
- Aurich, P. (2011) Activating the unemployed-directions and divisions in Europe, *European Journal of Social Security* 13(3).
- Bay, A.H. og T. Hellevik (2002) Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmar-kedsetaten, NOVA-rapport 11/02, Oslo: NOVA.
- Bond, G.R., R.E. Drake og D.R. Becker (2008) An up-date on randomized controlled trials of evidence-based supported employment, *Psychiatric Rehabilitation Journal* 31(4):280–290.
- Brevik, B. (2010) *Mål- og resultatstyring av Nav – Instrument, kultur eller myte?* Masteroppgave, Ber-gen: Universitetet i Bergen.
- Dingeldey, I. (2007) Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, *European Journal of Political Research* 46(6):823–851.
- Djuve, A. og C. Kavli (2006) Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenes-ten, *Tidsskrift for Velferdsforskning* 9(4):210–222.
- Eichhorst, W., O. Kaufman og R. Konle-Seidl (red.) (2008) *Bringing the Jobless into Work?* Experiences with activation schemes in europe and the us, Ber-lin: Springer.
- Fletcher, D.R. (2011) Welfare reform, jobcentre plus and street-level bureaucracy: Towards Incon-sistent and discriminatory welfare for severely disadvantaged groups? *Social policy and Society* 10(4):445–458.
- FO (2010) Yrkesetisk grunnlagsdokument for barne-vernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og vel-ferdsarbeidere, Oslo: FO.
- Frøyland, K. og Ø. Spjelkavik (2014) *Inkluderingskom-petanse. Ordinært arbeid som mål og middel*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hagelund, A. (2010) Dealing with the dilemmas: inte-gration at the street-level in Norway, *International Migration* 48(2):80–102.
- Hansen, H.T., K.G. Lundberg, L.J. Syltevik (red.) 2013 *Nav – med brukeren i sentrum*. Oslo: Universitets-forlaget.
- Hasenfeld, Y. (1999) Sosial services and the welfare to work: prospects for the social work profession, *Ad-ministration in Social Work* 23(3):185–99.
- Helgøy, I., B. Ravneberg og P. Solvang (2003) Service provision for an independent life, *Disability & So-ciety* 18(4):471–487.
- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1-2010, Bergen: Uni Rok-kansenteret.
- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2013) Utviklingen av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav, *Tidsskrift for velferdsforskning* 16(3):141–156
- Hernes, T., I. Heum og P. Haavorsen (red.) (2010) *Ar-beidsinkludering*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hvinden, B. (1994) *Divided against itself. A study of inte-gration in welfare bureaucracy*, Oslo: Scandinavian University Press.
- IFSW (2004) «The Ethics of Social Work Principles and Standards», International Federation of Social Workers <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>
- Jenssen, A.G. og I.M. Tronvoll (2012) *Brukermedvirk-ning. Likeverd og anerkjennelse*, Oslo: Universitets-forlaget.
- Jessen, J.T. (2005) Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester, NOVA. Rapport 15/05, Oslo: NOVA.
- Jessen, J.T. (2011) Dokumentasjon; Survey av ansatte ved lokale Nav kontor våren 2011, SPS-notat.
- Johansson, H. og I. H. Møller (red.) (2009) *Aktivering – arbeidsmarknadspolitik og socialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.

- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007) Med rett til å lære og plikt til å delta, *FAFO-rapport 2007:34*, Oslo: FAFO.
- Lewin, I. (2004) *Hva er sosialt arbeid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Merton, R.K. og E. Barber (1976) Sociological ambivalence, i R.K. Merton, *Sociological ambivalence and other essays*, New York: The Free Press, Macmillan Publishing.
- NOU (2004:13) En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver, Oslo: Sosialdepartementet.
- NOU (2000:27) Sykefravær og uførepensjonering, et inkluderende arbeidsliv, Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Pallant, J. (2007) *SPSS survival manual: A step by step guide to data analysis using SPSS for Windows*, 3. utg., Milton Keynes: Open University Press.
- Røysum, A. (2012) Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeideres erfaringer med Nav-reformen, Phd-avhandling, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sainsbury, R. (2008) Administrative justice, discretion and the «welfare to work» project, *Journal of Social Welfare and Family Law* 30(4):323–38.
- Skilbrei, B. (2000) Fra mottaker til deltaker. Erfaringer og mestring som klient i «Prosjekt langtidsdeltakere av sosialhjelp» i Bergen, rapport nr. 13, Bodø: Nordlandsforskning.
- St.meld. nr. 35 (1994–1995) *Velferdsmeldingen*, Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenestens*, Oslo: Sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Terum, L.I. (2014) *Nav, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene*, Småskrift 2014 nr. 6, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Terum, L.I. og A. Hatland (2014) Sysselsetting og trygd under arbeidslinja, *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1–2):3–22.
- Terum, L.I., P.A. Tuft, J.T. Jessen (2012) Arbeidslinja og sosialarbeiderne, i S. Stjernø og E. Øverbye (red.) *Arbeidslinja*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorén, K.H. (2009) Sosialt arbete och aktiveringspraktik, i H. Johansson og I.H. Møller (red.), *Aktivering – arbeidsmarknadspolitik og sosialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.
- Van Berkel, R. og P. Van der Aa (2012) Activation work: policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy* 31(3):493–510.
- Øverbye, E. (2013) Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten: en studie av ambivalente relasjoner, i A. Molander og J.-C. Smeby, *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.

Tabell A. Førstelinjens praksis, faktoranalyse (varimax rotert)

FØRSTELINJENS PRAKSIS	KOMPONENTER	
	ARBEIDS- OG STYRINGSRETTET	BRUKER- OG FORHANDLINGSRETTET
Inngår i forhandlinger med brukere	,104	,679
Legger vekt på brukers ønsker/valg	–,052	,787
Er i blant fleksibel for å møte ønsker/behov	,103	,693
Motiverer brukere til å delta i arbeidsrettete tiltak	,748	,220
Overtaler brukere til å endre «urealistiske» planer	,749	,006
Er konsekvent og krever at avtaler overholdes	,783	–,018
Egenverdi	1,95	1,42
Forklart andel av total varians	32,5 %	23,6 %

Den eksplorative analysen er basert på «principal komponent analyse» (PCA) ved hjelp av rotasjonsmetoden «Varimax with Kaiser Normalization».