

Bente Bolme Aasetre

Implementering av Kvalifiseringsprogrammet på NAV-kontoret.

- En eksempelstudie.

Trondheim, august 2013

Forord

Denne masteroppgaven i statsvitenskap utgjør 45 studiepoeng, og er levert ved institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges tekniske-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til alle NAV-ansatte og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som har latt seg intervjuet. Uten deres velvilje ville ikke denne oppgaven vært mulig. Jeg vil også takke veileder Terje Andreas Eikemo for gjennomlesning og gode, målrettede tilbakemeldinger på oppgaven.

Ikke minst vil jeg takke min samboer for Ola for all støtte.

Bente Bolme Aasetre

Trondheim, august 2013.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	i
1. Innledning.....	1
1.1. Oppgavens oppbygning.....	3
2. Norsk sosialpolitikk i endring: fra passivitet til aktivitet	4
2.1. Ny arbeids- og velferdsforvaltning	5
3. Kvalifiseringsstønad og -program	8
3.1. Målgruppe	8
3.2. Rett til et individuelt tilpasset program	9
3.3. Utbetaling og størrelse av kvalifiseringsstønaden.....	10
4. Erfaringer fra forskning på lignende tiltak	11
4.1. Implikasjoner for KVP.....	14
5. Teoretisk bakteppe: Leseveiledning.....	15
6. Studiens iverksettingsperspektiv.....	16
7. Bakkebyråkratene	18
7.1. Rammebetingelser og føringer for atferd	18
7.2. Organisasjonskultur og yrkesroller	21
7.3. Skjønnsutøvelse	21
7.4. Motsetningsfylt arbeidshverdag.....	23
7.4.1. Avvergingsmekanismer.....	24
7.4.2. Maktressurser og ufrivillige klienter	26
7.4.3. Kontroll av klienter	27
7.5. Oppsummering av den teoretiske tilnærmingen.....	28
8. Metode og datagrunnlag	29
8.1. Forskningsdesign og metode	29
8.2. Data.....	30
8.2.1. Samtaleintervju.....	30
8.2.2. Dokumentanalyse	32
8.3. Vurdering av data og analyse	32
9. Beskrivelse av utvalget.....	36

9.1. NAV-kontorene og de NAV-ansatte	36
9.2. Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet	37
10. Implementering av KVP fra de NAV-ansattes ståsted.....	39
10.1. Arbeidspraksis, organisering og utforming av Kvalifiseringsprogrammet.....	39
10.1.1. Inntak av deltakere	41
10.1.2. Saksbehandlingsverktøy- og oppgaver	45
10.1.3. Skreddersøm av tiltak og tilbud	48
10.1.4. Kvalifiseringsstønad og sanksjoner	51
10.1.5. Kvalifiseringsprogrammets plassering i NAV-kontoret	52
10.1.6. Offentlige servicekontor	54
10.2. Oppsummering av hovedfunn:	56
11. Diskusjon av resultatene.....	57
11.1. Motsetninger i veilederrollen og oppfølging av deltakere	58
11.2. Den gjeldende ressursfordelingen begrenser i praksis handlefrihet	62
11.3. Sentrale styringssignaler fremmer arbeidslinja	64
11.4. Styrings- og kommunikasjonsstrukturer på NAV-kontoret som ressurs	65
12. Konklusjon og avsluttende betraktninger	66
Litteraturliste	68
VEDLEGG:	I

FIGURER:

Figur 6-1: Iverksettingsmodell (Vik-Mo og Nervik 1999).	17
Figur 7-1: Strukturer og aktører (figur basert på Baklien 2000, s.63).....	20
Figur 11-1: Strukturer og aktører (figur basert på Baklien 2000, s.63).....	57

VEDLEGG:

1. Intervjuguide til deltakere i Kvalifiseringsprogrammet
2. Intervjuguide til veiledere i Kvalifiseringsprogrammet
3. Informasjonsskriv til veiledere i Kvalifiseringsprogrammet
4. Informasjonsskriv til deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

1. Innledning

Denne studien omhandler iverksettingen av *Kvalifiseringsprogrammet* (KVP) som forvaltes av det felles statlig-kommunale NAV-kontoret. Dette er et tilbud som rettes mot ”personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Formålet er å bidra til at flere i denne målgruppen kommer i arbeid gjennom lettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra NAV” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Mer spesifikt ser studien på to lokale NAV-kontor i en stor norsk kommune, der KVP ble startet som prosjekt i november 2008. Studien kan derfor karakteriseres som en eksempelstudie med et beskrivende og utforskende formål. Den overordnede problemstillingen er derfor også relativt åpen, og kan formuleres på følgende måte:

Hvordan implementeres Kvalifiseringsprogrammet ute på det lokale NAV-kontoret?

Fokuset i studien lagt på de lokale iverksetterne, det vil se de NAV-ansatte veilederne i programmet og deres arbeid med å iverksette programmet. Slik den overordnede problemstillingen antyder er studien i tillegg avgrenset til en analyse av *prosessen* som karakteriserer selve gjennomføringen av programmet, framfor konkrete effekter av tiltaket. En effektevaluering (se for eksempel Mohr 1995) ville til sammenligning hatt en kvantitativ tilnærming der en med utgangspunkt i programmets hovedmålsetting hadde undersøkt hvorvidt ”programmet oppnår målsetningen om flere brukere i arbeid eller aktivitet”. Dette vil det ikke være rom for her. Den tradisjonelle evalueringsforskningens ensidige fokus på effekt har også fått kritikk i form av at den har behandlet selve implementeringen som en ”svart boks” og antatt at den faktiske gjennomføringen svarer til den planlagte – noe som ofte ikke er tilfellet (Winter 1994, s.118). I denne studien ønsker en derfor i større grad å ”åpne den svarte boksen” og studere forbindelseslinjen mellom tiltak og effekt.

Studien baserer seg på en teoretisk forståelse av at en prosess, som i dette tilfellet vil si implementering og utvikling av Kvalifiseringsprogrammet på det lokale NAV-kontoret, er avhengig av betingelser knyttet til *aktører* og *strukturer* der aktører kan være både organisasjoner og personer. De sentrale aktørene vil i denne studien i hovedsak være de NAV-ansatte veilederne og brukerne som deltar i Kvalifiseringsprogrammet, men også NAV-organisasjonen i seg selv kan oppfattes som en aktør i dette tilfellet. De NAV-ansatte i KVP kan i tråd med Micheal Lipsky (1980) omtales som *bakkebyråkrater*, definert som ”public

service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (Lipsky 1980, s.3). Dette gir en forståelse av at det til syvende og sist er de NAV-ansatte som preger iverksettelsen av KVP gjennom hva de gjør i møte med brukerne i praksis. Denne praksisen bør imidlertid også ses i lys av rammebetingelser som både muliggjør og begrenser handling. Slike strukturer kan omfatte sosiale normer som er mer eller mindre uformelle regler for adferd, samtidig som de også omfatter mer institusjonaliserte, formaliserte handlingsrammer i form av lover og andre politiske bestemmelser (Giddens 1984 i Benjaminsen og Svarstad 2010, s.19; Baklien 2000, s.62). Willy Martinussen (1984;1985) bruker begrepet ”mulighetsstruktur” om de mer økonomiske og organisatoriske strukturene, samtidig som han omtaler et ”motiveringsgrunnlag” der også kulturelle sporer legger føringer og begrensninger på handlingssituasjonen og virker inn på aktørens egenskaper og motivasjon. Kriteriet for hvilke føringer som vinner fram er gjerne avhengig av hvor sterkt de assosieres eller resonerer med hva aktørene oppfatter som passende handlinger på bakgrunn av sine egne institusjonaliserte virkelighetsbilder (March og Olsen 1989 i Klemsdal 2009, s.181f; Martinussen 1985, s.220ff).

I lys av det ovenstående vil problemstillingen, i mer konkret form, undersøke:

i. Hva kjennetegner arbeidspraksisen til de NAV-ansatte i Kvalifiseringsprogrammet?

Her skal det beskrives hvordan de NAV-ansatte har gått fram i oppstarten av KVP. Det vil blant annet si hvordan de har valgt å gjøre typiske oppgaver som inntak og oppfølging av deltakere, samt andre forvaltningsoppgaver som utbetaling av Kvalifiseringsstønad. Videre skal det ses på hvordan de har valgt å organisere seg internt i KVP, og hvordan KVP forholder seg til NAV-kontoret for øvrig. Implisitt i dette ligger beskrivelser av ting som arbeidsdeling, ledelsesstruktur, kommunikasjon og samarbeid – og ikke minst hvilke ressurser de har tilgjengelig i form av kompetanse, saksbehandlingsverktøy og andre virkemidler i utforming av kvalifiseringsprogrammene. Studien skal som sagt ikke se på effekter av KVP, og den skal heller ikke vurdere kvaliteten på tilbudet som gis, men prosessen som leder fram til dette tilbudet. Ved å identifisere hvordan ulike rammebetingelser har virket både muliggjørende og begrensende for atferd kan en kanskje også peke på hva som har vært viktige barrierer og pushfaktorer i utviklingen av tiltaket på det lokale NAV-kontoret.

Selv om studien omfatter de NAV-ansatte kan en ikke fullstendig utelate brukernes perspektiv. Bakkebyråkratiet preges av *samhandlingen* mellom bakkebyråkratene og

brukerne, og brukernes beskrivelser vil derfor kunne nyansere og være utfyllende til de ansattes perspektiv. Studien undersøker derfor i tillegg:

ii. Hvilken opplevelse har brukere av deltakelse i programmet?

Deltakernes beskrivelser kan både gi et annet inntrykk av de NAV-ansattes arbeidspraksis og/eller det kan være med å bygge opp og bekrefte framstillingen gitt av de NAV-ansatte. Da det ikke er kvaliteten på tilbudet som skal vurderes, vil det i presentasjonen av deltakernes opplevelser heller ikke gis utfyllende beskrivelser av de tiltakene de har deltatt i.

1.1. Oppgavens oppbygning

Kapittel 2 i oppgaven gir en historisk beskrivelse av utviklingen i norsk sosialpolitikk, og virker som et bakteppe for kapittel 3 som i store trekk beskriver hva Kvalifiseringsprogrammet går ut på med hensyn til målgruppe og innhold. I kapittel 4 presenteres erfaringer fra tidligere forskningsstudier og evalueringer av tiltak/program som kan ha implikasjoner for KVP. Kapittel 5, 6 og 7 tar for seg studiens teoretiske rammeverk, mens kapittel 8 og 9 presenterer oppgavens metode- og datagrunnlag, samt drøfter fordeler og ulemper ved disse. I kapittel 10 blir studiens resultater presentert ved å vise til arbeidspraksis, organisering og utforming av KVP, sett fra de NAV-ansattes ståsted. Kapittel 11 diskuterer deretter hovedfunnene fra resultatgjennomgangen i lys av det teoretiske rammeverket og erfaringer fra andre, sammenlignbare studier. Det er også her resultatene fra intervjuene med deltakerne i KVP vil benyttes. Disse er ment å nyansere og være utfyllende til de ansattes perspektiv. Til sist vil oppgaven oppsummere og konkludere på analysefunnene. Inkludert her er også noen betraktninger rundt funnenes generaliserbarhet utover denne eksempelstudien.

2. Norsk sosialpolitikk i endring: fra passivitet til aktivitet

Kvalifiseringsprogrammet er en del av en langsiktig endring i sosialpolitikken som tok fart på 1990-tallet. Fra å være en politikk basert på passiv utbetaling¹ av stønader begynte en nå i større grad å vektlegge aktive arbeidsmarkedstiltak. Dette markerte overgangen fra det en kan kalle en *trygdelinje* til en *arbeidslinje* i norsk sosialpolitikk.

Etter 2. verdenskrig hadde politikerne utformet fattigdomspolitikken basert på synet om at fattigdom var et sykdomstegn i samfunnet, og ikke et uttrykk for problemer hos den enkelte. Dette resulterte i Lov om sosial omsorg i 1964. Målet med hjelpetilbudet var å sette den enkelte i stand til å sørge for seg og sine gjennom behovsprøvd og individuelt tilrettelagt, faglig skjønn (Terum 2003, s.54f; Terum 1996). En hadde på dette tidspunktet forventninger om at forbruket av sosialhjelp ville avta og bli liggende på et lavt nivå, men på tross av høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og en storstilt utbygging av de statlige trygdene gikk derimot etterspørselen etter sosialhjelp opp (Terum 2003, s.23). Etter en sterk økning i antall sosialhjelpsmottakere på 1970- og 1980-tallet² ble det derfor viktig for myndighetene å vise handlingsvilje. Det hadde utviklet seg en forståelse av at kommunene hadde en for liberal praktisering av sosialhjelp, og at de selv var medvirkende til at arbeid ikke ble et naturlig førstehjelp for mange mottakere. På denne tiden var sosialhjelpsutbetalingene automatisert ved at penger ble utbetalt regelmessig til mottakere som selv skulle melde fra om endringer i deres økonomiske situasjon. Ungdom i alderen 18-30 stod for den største delen av økningen i antall mottakere, der flertallet av disse var arbeidsføre, men arbeidsløse uten rett på arbeidsledighetstrygd (Terum 2003; Lødemel 1997, s.24; Dahl og Drøpping 2001).

Introduksjonen av begrepet arbeidslinja er vanligvis tilskrevet *Attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39 (1991-92)). Bak dette begrepet ligger resonnementet om at det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd – både for den enkelte og for samfunnet. For enkeltmennesket gir arbeid økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet. Høy sysselsetting betyr i tillegg mye for samfunnets verdiskapning, og grunnlaget for den samlede velferden trygges (Halvorsen 2005:431). *Arbeidslinjen* ble i meldingen presentert som et felles sett av midler som i all hovedsak er rettet mot å øke deltakelse og aktivitet. Den enkeltes rettigheter skulle ikke lenger bare være knyttet til kontantytelser, men også til ”en rett og plikt til å arbeide, delta i

¹ *Passiv* viser her til muligheten for å kunne motta stønader uten krav om gjenytelser i form av aktivitet.

² I 1966 var det i overkant av 30 000 stønadstilfeller, i 1980 var det 60 000, og i 1993 var tallet 177 000 sosialhjelpstilfeller (Terum 2003, s.23).

attføringstiltak eller å gjennomgå utdanning der dette er mulig” (St.meld. nr. 39 (1991-1992):8). Den økte vektleggingen av plikter var også et sentralt tema ved behandlingen av den nye sosialtjenesteloven som trådte i kraft 1. januar 1993. Her ble det blant annet åpnet for at kommunene kunne stille vilkår om arbeid for sosialhjelp (Vik-Mo og Nervik 1999:33, Kjellervold 1995 i Bryn 2008:18).³

Mot slutten av 1990-årene dreide debatten om sosialpolitikk seg over i en debatt om fattigdom. Sentralt her var *Utjamningsmeldinga* (St.meld. nr.50 (1998-1999)) hvor Bondevik I regjeringen signaliserte at de vil satse på en ”mykere arbeidslinje”, og tok til orde for å styrke den lokale innsatsen rettet mot arbeidsledige langtidsmottakere av sosialhjelp. Med *Tiltaksforsøket* ga regjeringen støtte til et utvalg kommuner som i samarbeid med det lokale Aetat fikk i oppgave å styrke det lokale tiltaksarbeidet rettet mot denne gruppen (Lødemel og Johannessen 2005:25). Fattigdom i Norge var også et sentralt tema i valgkampen i 2001. Dette var bakgrunnen for at Bondevik II-regjeringen iverksatte en egen *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld. nr.6 (2002-2003)) (Lødemel og Johannessen 2005:27). Hovedsatsingen var fortsatt målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp, og en av de viktigste sidene ved denne satsingen var samarbeidet mellom sosialetaten i kommunene og Aetat (Ibid., Schafft og Spjelkavik 2006:vi). I denne perioden økte erkjennelsen av at tjenesteapparatet trengte reformering dersom en skulle oppnå organisasjonsmessige forutsetninger for en vellykket gjennomføring av arbeidslinja, noe som ledet opp mot NAV-reformen og de tilhørende endringene i virkemiddelapparatet. Her er Kvalifiseringsprogrammet ment å representere en mer inkluderende arbeidslinje med et bredere og mer fleksibelt spekter av tiltak.

2.1. Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Våren 2005 ble proposisjonen om *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* vedtatt i Stortinget (St.prp. nr.46 (2004-2005)). Dette la grunnlaget for opprettelsen av et stort Arbeids- og Inkluderingsdepartement⁴ og et nytt Arbeids- og velferdsdirektorat, samt etableringen av en

³ Betegnelsen ”arbeidslinjen” ble imidlertid formulert av Torp-komiteen så tidlig som i 1952. I komiteens rapport foreslo de å bevege seg bort fra den tidligere dominerende ”stønadslinja” til fordel for ”arbeidslinjen”. Fokuset på arbeidslinja i 1990-årene var således en gjenopptakelse av ideer (Dahl og Drøpping 2001:270). Allerede i tiden mellom 1. og 2. verdenskrig betegnet svenske sosialdemokratiske økonomer begrepet ”produktiv(verdiskapende) rettferdighet”. Lignende syn ble også uttrykt i Norge like etter 2. Verdenskrig, og ”aktivisering” kan således lenge sies å vært en grunnleggende premisse i den nordiske modellen. Den høye sysselsettingen blant kvinner og eldre er for eksempel et uttrykk for dette (Kolberg og Esping-Andersen 1992 i Dahl og Drøpping 2001:269).

⁴ Nå Arbeidsdepartementet.

førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. I tillegg til å være et instrument for arbeidslinja, var NAV-reformen et forsøk på å svare på opplevelsen av at virkemidlene var spredt på for mange etater til å utnyttes effektivt og gi den enkelte rett hjelp i rett tid. Det nye arbeids- og velferdskontoret (NAV-kontoret) skulle nå være brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret som tidligere ble forvaltet i det statlige Aetat og trygdeetaten, og den kommunale sosialtjenesten. Denne førstelinjetjenesten baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler⁵ (Ibid., Alm Andreassen et al. 2009:152). Målet med reformen slik det ble formulert i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) var å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad; forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov; og få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Som følge av de organisatoriske endringene kom det også et behov for en gjennomgang av virkemiddelapparatet. Det vil si hvilket innhold og tilbud som skulle møte brukerne i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringens svar på dette kom i *Stortingsmelding nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering* (AVI-meldingen). Her fremmes det et utstrakt individperspektiv hvor det understrekes at enhver bruker er unik, at han/hun står i en helt unik situasjon, og derfor også har helt unike bistandsbehov. I følge Hernes (2008:15) bryter denne retorikken med den tradisjonelle tilnærmingen i mange politiske og faglige dokumenter hvor en tidligere har tatt utgangspunkt i målgrupper. Et av hovedgrepene på innholdssiden som presentert i AVI-meldingen var kvalifiseringsstønaden og –programmet. Daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen presenterte programmet som ”regjeringens viktigste nysatsing for å bekjempe fattigdom” (Arbeidsdepartementet 2007⁶).

Kvalifiseringsprogram med standardisert stønad ble først hjemlet i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven (Lov 13. des. Nr 81. 1991 om sosiale tjenester). Loven ble vedtatt høsten 2007 og trådte i kraft 1. november samme år. Endelig lovforankring av kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad kom i Lov 2009-12-18 nr 131: *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, kapittel 4*. De obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret ble her forankret i en felles lov som skulle gjenspeile den nye forvaltningsstrukturen, og

⁵ En rammeavtale mellom staten og kommunesektoren regulerer partnerskapet. Denne avtalen angir kun en minimumsløsning for hva kommunen må legge inn i NAV-kontoret (økonomisk sosialhjelp). Utover det står kommunene fritt til å inkludere flere av sine oppgaver i partnerskapet, gitt at den andre parten er enig (Fimreite og Hagen 2009:160).

⁶ <http://www.kvalifiseringsprogrammet.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressepresenter/pressemeldinger/2007/kvalifiseringsprogram.html?id=487539>

tilrettelegge for koordinering og samordning av tjenestetilbudet. NAV-kontoret skal i følge denne loven som et minimum ivareta tjenestene som rett til opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud og individuell plan, i tillegg til økonomiske stønader og kvalifiseringsprogram (Ot.prp. nr.103 (2008-2009):19). I det følgende kapitlet vil studien mer inngående beskrive de rammer og innhold som gis gjennom Kvalifiseringsprogrammet.

3. Kvalifiseringsstønad og -program

Forvaltningen av Kvalifiseringsprogrammet er lagt til de lokale NAV-kontorene, mens kommunen har et koordineringsansvar. Programmet ble fram til 1.januar 2010 faset inn i takt med etableringen av NAV i kommunene, men fra 1.januar 2010 skulle alle kommuner i følge lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen tilby kvalifiseringsprogram for utsatte grupper uavhengig av etableringstidspunkt for NAV-kontoret (Arbeidsdepartementet 2010⁷). Det nasjonale fag- og forvaltningsansvaret for programmet er lagt til Arbeids- og velferdsdirektoratet – som har hatt ansvar for å gjennomføre tiltak som understøtter iverksettelsen og oppfølgingen av programmet i NAV-kontorene. Videre ble det i hvert fylke etablert et felles prosjekt mellom fylkesmennene og NAV fylke, for å understøtte implementeringen og tilrettelegge for lokal kompetanseutviklingstiltak (Saglie og Lieungh 2008).

3.1. Målgruppe

I følge kapittel 4 i Lov om sosiale tjenester i NAV (2009), gjelder Kvalifiseringsprogrammet ”for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven” (§ 29). Det vil i stor grad si personer som uten et slikt program ville vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.⁸ Formålet med programmet er i følge Odelstingsproposisjon. nr. 70 (2006-2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover* å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra NAV. Det tilføyes imidlertid at alle ikke vil nå målet om å komme i arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedret livskvalitet og bedre funksjonsevne.

Til tross for store individuelle forskjeller innad i gruppen med langtidsmottakere av sosialhjelp, er det likevel noen kjennetegn ved denne målgruppen som bør nevnes i denne sammenheng. Langtidsmottakere av sosialhjelp har i gjennomsnitt lavere utdanning og svakere arbeidsmarkedstilknytning sammenlignet med befolkningen for øvrig. Videre er det noen flere menn enn kvinner, og andelen menn øker om en ser på dem som har vært lengst i

7

<http://www.kvalifiseringsprogrammet.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/fattigdom/kvalifiseringsprogram.html?id=575786>

⁸ Statistisk sentralbyrå sin definisjon av langtidsmottak er at en har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder av gangen.

systemet. Gjennomsnittsalderen for sosialhjelpsmottakerne er 37 år, men alderen stiger også her om en ser på de som har vært mottakere lengst. I tillegg finnes det studier som viser at det er flere langtidsmottakere i de større byene; sosialhjelpsmottakere er klart overrepresentert blant skilte/separerte og ugifte; og 25 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i 2004 var førstegenerasjonsinnvandrere. Videre oppgir sosialhjelpsmottakere relativt sett å ha svak helse, spesielt når det gjelder psykiske plager, og det er flere med rusmiddelproblemer i denne gruppen sammenlignet med normalbefolkningen (Wel et al. 2006, s.23; Ot.prp. nr.70 (2006-2007)).

3.2. Rett til et individuelt tilpasset program

Deltakelse i programmet er utformet som en rettighet, noe som innebærer at kvalifiseringsprogram med stønad skal være et obligatorisk tilbud på NAV-kontoret. Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker i Odelstingsproposisjon 70 ((2006-2007):33) at gjennomføringen vil forutsette motiverte deltakere, og deltakelse foreslås derfor ikke lovfestet som en plikt. Kommunen vil imidlertid ved søknad om økonomisk stønad kunne henwise til Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønden som en mulighet for selvforsørgelse (Ibid.). Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for personer som omfattes av bestemmelsene i §§ 29 og 30 fra det tidspunktet Kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn (Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 4 § 31).

Retten til kvalifiseringsprogram er forutsatt tre forhold; ”søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering”; ”tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommets mulighet for deltakelse i arbeidslivet”; og ”arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program” (Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 4 § 29). Høringsinstansene påpeker med hensyn til dette at Kvalifiseringsprogrammet er en svak rettighet, gitt de skjønsmessige inngangsvilkårene i lovforslaget. Departementets vurdering er imidlertid at et effektivt kvalifiseringsprogram vil kreve skjønn ved behandling av inngangsvilkårene og ved utforming av innholdet i programmet. Det understrekes at det er uten betydning hva som er årsaken til at arbeids- og inntektsevnen er redusert, og det stilles ikke krav om medisinsk diagnose. Kommunens skjønnsutøvelse må ta utgangspunkt i en kartlegging og avklaring av søkers behov, og vurderingen må skje i NAV-kontoret i tett samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten (Ot. prp. nr. 70 (2006-2007), s.27,33f).

Programmet skal være et individuelt tilpasset og arbeidsrettet fulltidsprogram på inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år (§§ 30 og 32), og personer som har avbrutt Kvalifiseringsprogrammet vil kunne prøve på nytt etter ny søknad (Ot. prp. nr. 70 (2006-2007), s.34). I følge kapittel 4 §30 i Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) *skal* Kvalifiseringsprogrammet inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og *kan* inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. ”Med andre tiltak menes opplæringstiltak, mestringstrening og lignende. Det kan i tillegg settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet.

3.3. Utbetaling og størrelse av kvalifiseringsstønaden

Deltakere har rett til kvalifiseringsstønad for den tid personen deltar i kvalifiseringsprogram. Kvalifiseringsstønaden er ment å stimulere og motivere til at målgruppen vil delta i programmet, samtidig som den skal fremme overgangen til aktiv deltakelse i arbeidslivet (Ot.prp. nr.70 (2006-2007):37). Stønaden skal på årsbasis være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad, og forsørgelse av barn gir rett til barnetillegg (Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 4 §35). Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen for statlig bostøtte.

Utbetaling av kvalifiseringsstønad skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte (§39). Programmet kan stanses ”dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder når deltakeren har tilbud om høvelig arbeid”. Stønaden reduseres dessuten ved ”fravær som det ikke er gitt tillatelse til, og som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner” (§36). Ved inntektsgivende arbeid reduseres stønaden inkludert barnetillegg tilsvarende, beregnet i forhold til antall timer i inntektsgivende arbeid. Inntil 50 prosent stilling kan kombineres med fortsatt deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet” (§37). Kvalifiseringsstønaden reduseres også i den grad deltaker har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, eller foreldrepenger. Ved deltakelse i tiltak som utløser stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven, tilfaller stønaden kommunen (§38).

4. Erfaringer fra forskning på lignende tiltak

KVP er en videreutvikling av erfaringer en har gjort med tiltak og satsinger rettet mot denne målgruppen tidligere (Legard et al. 2009). Selv om dette er et nytt program i en ny organisasjon vil det være nyttig å se Kvalifiseringsprogrammet i lys av tidligere satsinger som Tiltaksforsøket (Lødemel og Johannessen 2005), Arbeids- og markedssatsingen for sosialhjelpsmottakere ("tiltakssatsingen") (Schafft og Spjelkavik 2006), og Tettere individuell oppfølging (TIO) (Aspelund et al. 2008). Alle disse handlet i stor grad om samordning av kompetanse og innsats overfor fleretatsbrukere (Legard et al. 2009:24). I det følgende vil det komme en kort oppsummering av evalueringer og studier gjort på disse og andre tiltak, som vil være relevante for studien. Dette er norske studier som blant andre har blitt presentert i Husabø og Nerviks (2006) kunnskapsoversikt over forskning om tiltak for mottakere av sosialhjelp i perioden 1991-2005, Legard et al. (2009) sin underveistrapport om Kvalifiseringsprogrammet, og i HUSK Midt-Norges rapport "Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV" (Aasen, Marthinsen og Vist 2010).

"Prosjekt langtidsmottakere av sosialhjelp" i regi av Bergen kommune i 1997 hadde som langsiktig mål å gjøre langtidsmottakere uavhengig av sosialhjelp, og utvikle bedre metoder for arbeid med denne gruppa. Gjennom organisering og arbeidsmetoder ønsket en å få til mer oppfølging og aktivering av klientene (Skilbrei 2000). En devaluering utført av Nordlandsforskning (Skilbrei 2000) viste blant annet at tiltaket førte til en økt oppfølging fra sosialkontoret. For enkelte deltakere medførte dette en opplevelse av avmakt, men hvor de samtidig så at den økte oppfølgingen hadde positive virkninger på egen situasjon. At bruker opplevde dialog og gjensidighet i forholdet til kontoret ser ut til å ha vært særlig viktig. I tillegg nevnte enkelte at det var viktig å ha kurator som en fast kontaktperson, og at den økte kontakten med sosialkontoret førte til et dypere tillitsforhold. Skilbrei viste også til at prosjektet kunne ha motvirket enkelte klientifiseringsprosesser ved sosialkontoret, ved at noen av deltakerne fikk et større håp om å kunne komme ut av situasjonen som langtidsledig (Husabø og Nervik 2006:39). Senere nasjonale evalueringer på tiltak rettet mot den samme målgruppen nyanserer dette bildet ytterligere. Evalueringen av "Tiltaksforsøket" (Lødemel og Johannessen 2005) og evalueringen av arbeidsmarkedssatsingen lansert i Tiltaksplan mot fattigdom (Schafft og Spjelkavik 2006) kan da trekkes fram spesielt.

"Tiltaksforsøket" var en fireårig nasjonal satsing der i alt 16 kommuner fikk støtte til å prøve nye arbeidsmåter for å hjelpe flere over fra sosialhjelp til å være selvhjulpne gjennom

lønnsarbeid. De viktigste virkemidlene var her en bedre utnyttelse av Aetats tiltaksapparat, samarbeid med næringslivet og utviklingen av nye kommunale tiltak (Lødemel og Johannessen 2005:7). Hovedkonklusjonen i evalueringen av dette tiltaket var at forsøket samlet sett ikke førte mange langtidsmottakere over fra sosialhjelp til arbeid, noe Lødemel og Johannessen mener skyldes en kombinasjon av målgruppe, virkemiddel og resultatmål. Avvik fra målgruppen førte for eksempel til en ”creaming-effekt”, det vil si en ”fløteskumming” av de mest ressurssterke brukerne, enten for å få flest mulig i arbeid, eller fordi brukerne i den egentlige målgruppen ofte hadde problem knyttet til rus eller psykiske vansker som gjorde det vanskelig å plassere de i tiltak. Lødemel og Johannessen skriver videre at en sannsynligvis står ovenfor en enda mer problembelastet gruppe enn tidligere antatt der det har vist seg vanskelig å tilpasse de statlige virkemidlene, og å utvikle kommunens egne tiltak på måter som kunne gjøre det mulig for langtidsmottakere å komme i arbeid. Målgruppa har svakere arbeidsmarkedstilknytning enn andre grupper av ledige og har derfor behov for flere lavterskeltilbud, rehabiliteringstilbud av høy kvalitet og en bevisst bruk av tiltakskjedning (Ibid., Husabø og Nervik 2006:46). Evalueringen sier imidlertid at det økte tverretatlige samarbeidet bidro positivt, og at det førte til en mer felles oppfatning av arbeidsevnen til brukerne. Tiltaksforsøket viste i tillegg hvordan systematisk kartleggingsarbeid er en forutsetning for individuell tilpassing av tiltak, og for å oppnå høy grad av brukermedvirkning (Ibid.).

Evalueringen av ”arbeidsmarkedssatsingen” lansert i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr.6 (2002-2003)) viste i likhet med Tiltaksforsøket det store behovet for lavterskeltilbud som gir både arbeidstrening og omsorg gjennom tett individuell oppfølging av deltakerne (Schafft og Spjelkavik 2006). Samtidig illustrerte satsingen mye av årsaken til at det var nødvendig med en sammenslåing av etatene til NAV. Det var først og fremst i arbeidet med de gruppene som trengte bistand fra flere etater samtidig at samordningsproblemer oppstod. Ved å justere hverandres faglige plattformer viste evalueringen at samordningen mellom Aetats arbeidsfokus og sosialtjenesten individ-/brukerfokus gjorde det mulig å gi tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke hadde fått, eller kunnet nyttiggjøre seg, arbeidsrettede tiltak. Bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og tett individuell oppfølging hadde en positiv effekt i form av økt deltakelse i arbeidslivet for målgruppen (Legard et al. 2009:24f, Schafft og Spjelkavik 2006).

Som direkte resultat av erfaringene fra evalueringen av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schafft og Spjelkavik 2006) og evalueringen av Tiltaksforsøket

(Lødemel og Johannessen 2005) etablerte en et statlig initiert program for sikring av tettere individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere, TIO-programmet. Prosjektet ble plassert under arbeidsmarkedssatsingen i den nasjonale Tiltaksplan mot fattigdom. Evalueringen av TIO-programmet viste at kartlegging og avklaring av deltakere er prosesser som må gjennomføres over tid og i tett dialog med deltakerne. Den viste også at utformingen av et aktivitetstilbud krever tilsvarende skreddersøm og involvering av deltakerne. Selv om evalueringen illustrerte at det er krevende å jobbe med tettere individuell oppfølging, viste den også at slikt arbeid gir resultater. I følge Aspelund et al. (2008:13) ble hele 49 prosent av de utskrevne deltakerne skrevet ut til en eller annen form for arbeidsrelatert aktivitet. Forankring på lokalt og sentralt nivå, og etablering av nødvendige rammebetingelser innen kompetansetilførsel og personalressurser har vært avgjørende for TIO-suksessen (Ibid.:14).

Det er også utført mer generelle studier med hensyn til sosialhjelpsmottakere, som ikke nødvendigvis er rettet mot spesielle prosjekt/programmer. Synnøve Schei så for eksempel i sin studie fra 1999 på samhandlingen mellom kurator og bruker på et sosialkontor. Studien viste at brukerne generelt hadde dårlige erfaringer med sosialkontoret, men at de var fornøyde med satsingen på tiltaksarbeid. Dette avspeiles blant annet i de to ulike forholdene brukerne hadde til tiltakskurator og vedtakskurator, hvor de fleste brukerne hadde et bedre forhold til førstnevnte. Schei framhevet også viktigheten av at det tiltaksrettede arbeidet var basert på en viss grad av frivillighet og samarbeid, framfor negative sanksjoner og tvang da tilliten mellom kurator og bruker var bedre i de tilfellene der brukermedvirkning ble vektlagt. Et annet interessant funn i Schei sin studie gikk på skillet mellom tiltak- og vedtakskuratorer, både med tanke på opplevelse av eget arbeid og kontakten med bruker. De som arbeidet med tiltak utviklet ofte nære samarbeidsrelasjoner med brukerne, mens vedtakskuratorene hadde en mer sporadisk kontakt – selv om også de ønsket å ha nære relasjoner til faste brukere. Videre fant tiltakskuratorene jobben sin mer tilfredsstillende og opplevde å ha mer handlefrihet i jobben enn det vedtakskuratorene gjorde. Vedtakskuratorene nevnte også i større grad at de kategoriserte brukerne og laget rutiner for arbeidet. Schei konkluderer med at tiltaksarbeid gjerne motvirker enkle kategoriseringer, samtidig som det åpner for mer bruk av skjønn (Schei 1999:110f).

Da Schei sin studie og de nevnte evalueringene i stor grad har brukt en kvalitativ metode i sine undersøkelser, er det også interessant å se på studier innenfor temaet som bruker en kvantitativ tilnærming. Dahl (2003) og Lorentzen og Dahl (2005) så på henholdsvis effekten av kommunale arbeidsrettede tiltak og statlige arbeidsmarkedstiltak. Disse to studiene viste at

overgangen til arbeidsmarkedet var god for de mest ressurssterke deltakerne i statlige arbeidsmarkedsprogrammer, mens rene sysselsettingstiltak hadde lavere overgang til jobb. Kommunale arbeidsrettede tiltak hadde svært lite innslag av kvalifisering eller opplæring og viste ingen effekt på arbeid og inntekt til deltakerne (St.meld.nr.9 (2006-2007), s.113). Forskjellen i tiltakseffektene ble forklart med at deltakerne i statlige arbeidsmarkedstiltak hadde mindre problemer enn deltakere i kommunale tiltak. I de statlige tiltakene ble de mest ressurssterke selektert ("positiv seleksjon"), mens en i de kommunale tiltakene var det sosialklientene med minst ressurser (negativ seleksjon) som ble valgt ut. En konkluderte derfor med at en burde ha beskjedne forventninger til effekten av arbeidsrettede tiltak for de svakeste gruppene (Lorentzen og Dahl 2005, s.41f).

4.1. Implikasjoner for KVP

Oppsummert peker de ulike studiene og prosjektene/programmene med tilhørende evalueringer på en rekke viktige momenter for å lykkes med tiltak rettet mot målgruppen langtidsmottakere av sosialhjelp. For det første er det viktig å vektlegge brukermedvirkning, individuell tilpasning og tett oppfølging. For det andre framheves tilstrekkelig kartlegging som en forutsetning for individuell tilpasning av tiltak. Videre vises det til positive effekter av tverretattlig samarbeid der samordning mellom et arbeidsfokus og et individ/brukerfokus gjør det mulig å gi tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke har fått, eller kunnet nyttiggjøre seg, arbeidsrettede tiltak. Flere av studiene og evalueringene viser imidlertid at det er en fare for en såkalt "creaming-effekt", der de mest ressurssterke sosialklientene blir prioritert framfor de mer ressursvake. Dette knyttes spesielt til at målgruppens svake arbeidsmarkedstilknytning sammenlignet med andre grupper av ledige, og at de derfor spesielt har behov for flere lavterskeltilbud og rehabiliteringstilbud av høy kvalitet.

Resultatene fra disse studiene skulle tilsi at Kvalifiseringsprogrammet har forutsetninger for å oppnå positive resultater for langtidsmottakere av sosialhjelp gitt at en her skal benytte seg av metodiske virkemidler som tett individuell oppfølging, organisatorisk befinner seg innenfor et samordnet NAV, og at en kompetansemessig kan nyttiggjøre seg av både sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige ressurser. Dette er selvfølgelig avhengig av hvordan programmet *faktisk* implementeres på det lokale NAV-kontoret. Her er igjen erfaringene med seleksjon ved bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak på denne brukergruppen viktig å merke seg.

5. Teoretisk bakteppe: Leseveiledning

Studiens hovedproblemstilling er hvordan Kvalifiseringsprogrammet implementeres ute på det lokale NAV-kontoret. I seg selv kan en slik spørsmålsstilling besvares rent deskriptivt, det vil si ved å beskrive hvordan de NAV-ansatte på ulike måter har gått fram i oppstarten og gjennomføringen av KVP på det lokale NAV-kontoret. Bak disse beskrivelsene bør det imidlertid ligge et teoretisk rammeverk som gir ”mening” til det beskrivende. En studie av implementeringen av KVP vil i bunn og grunn omhandle prosesser, og studien vil derfor også benytte seg av teori som kan gi en forståelse av dette: Hovedtanken her er at utviklingen av Kvalifiseringsprogrammet er avhengig av betingelser knyttet til aktører, det vil i hovedsak si de NAV-ansatte (men også NAV-organisasjonen og brukerne/målgruppen), og mer strukturelle rammebetingelser som både fremmer og begrenser aktørenes handlingsrom på ulike måter.

I den sammenheng vil studien benytte seg av teori presentert av blant annet Martinussen (1984; 1985). Denne teorien med videre forenklinger av Baklien (2000) er i hovedsak en systematisering av føringer og rammebetingelser for atferd, og vil være et nyttig hjelpemiddel når en senere skal analysere studiens resultater med hensyn til arbeidspraksis og handlingsvalg. Spesielt viktig i den teoretiske presentasjonen er imidlertid forståelsen av de NAV-ansatte som ”bakkebyråkrater” i det nederste iverksettende nivået av velferdsbyråkratiet (Lipsky 1980). I den forbindelse vil teorikapittelet også omhandle ulike sider av dette velferdsbyråkratiet, blant annet en presentasjon av ulike yrkesroller og rom for skjønnsutøvelse. Med hensyn til Kvalifiseringsprogrammet er sosialarbeiderens yrkesrolle særlig sentral. Dette sees opp mot en hovedtanke i Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet, nemlig at kombinasjonen av et stort arbeidspress, begrensede ressurser og uforutsigbarhet i arbeidssituasjonen gjør at bakkebyråkratene utvikler en rekke avvergingsmekanismer for å takle arbeidshverdagen.

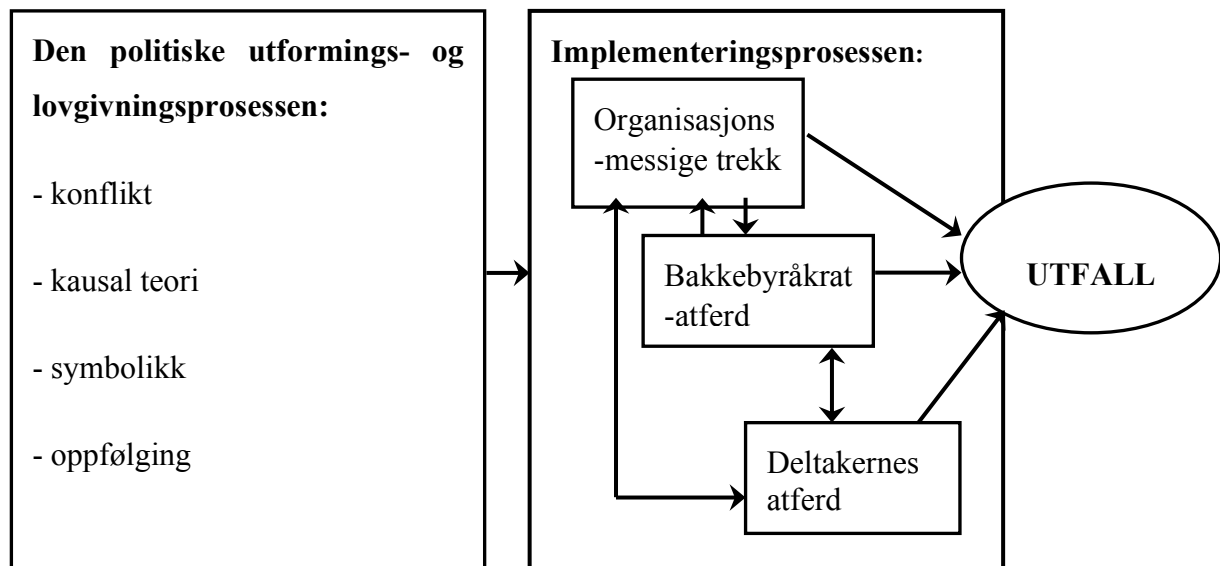
Først er det imidlertid nødvendig å gjøre rede for studiens iverksettingsperspektiv med utgangspunkt i en modell først brukt av Vik-Mo og Nervik (1999). I den sammenheng vil antagelser som legges til grunn for studiens prosessorienterte tilnærming presiseres samtidig som en plasserer hvor i iverksettingsprosessen fokuset for denne studien ligger.

6. Studiens iverksettingsperspektiv

Studien tar sikte på å studere implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet på det lokale NAV-kontoret. Studien kan med dette sies å ha et iverksettingsperspektiv, der selve begrepet *iverksetting* betyr både å gjennomføre og å virkeliggjøre. Som antydning tidligere betyr imidlertid det å gjennomføre en politikk ikke nødvendigvis er en virkeliggjøring av dens målsettinger. Denne problemstillingen har ført til at en gjerne skiller mellom to tilnærminger til begrepet iverksetting; mer spesifikt en *beslutnings-* og en *proessorientert* tilnærming (henholdsvis top-down og bottom-up modeller). En *beslutningsorientert tilnærming* forstås som forløpet mellom et sentralt vedtak og den lokale operasjonaliseringen av det. Det empiriske utgangspunktet er her autoritative vedtak, og den organisatoriske rammen er stabile strukturer og formelle autoritetsrelasjoner. Byråkratietts rolle er dertil nøytrale instrumenter etter den ”weberske” idealmodellen, kjennetegnet av upersonlig regelanvendelse, forutsigbare vedtak, klar arbeidsdeling og spesialisert ekspertise (Østerud 2002:67). Videre definerer dette perspektivet en vellykket iverksetting som et tiltak der operasjonaliseringen samsvarer med de sentralt satte målene. En *proessorientert* tilnærming ser derimot på iverksetting som hele den administrative og politiske prosessen. Det empiriske utgangspunktet er her samhandlingsprosessene mellom de enkelte aktørene eller grupper av aktører i implementeringsprosessen. Den organisatoriske rammen preges av uformelle strukturer og nettverk mellom likeverdige aktører. Her har byråkratiet en rolle som aktive påvirkere av politikken, og suksess vurderes som samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995:162, Vik-Mo og Nervik 1999:43ff).

Kjellberg og Reitan (1995) oppfatter det teoretiske landskapet rundt iverksetting som et kontinuum mellom beslutnings- og proessorienterte tilnærminger, og studier av iverksetting beveger seg derfor ofte i praksis mellom disse to hovedtilnærmingene. Dette er også tilfellet i denne studien. Studien vil ha en *proessorientert* tilnærming i synet på samhandlingsprosessene som tar sted i den nederste delen av velferdsbyråkratiet der Kvalifiseringsprogrammet gjennomføres. Likevel, en ren proessorientert tilnærming ville undervurdert betydningen av både institusjonene og de autoritative vedtakene som ligger til grunn for Kvalifiseringsprogrammet. Studien vil derfor på dette området også trekke veksler fra en beslutningsorientert tilnærming (Vik-Mo og Nervik 1999:47). Det kan i denne sammenheng være nyttig å vise til en modell over iverksettingsprosessen som presenteres i Vik-Mo og Nervik (1999) der de illustrerer fire forskjellige sosiopolitiske prosesser som vil

være avgjørende for utfallet av en iverksetting: *den politiske utformings- og lovgivningsprosessen, organisasjonsmessige trekk, bakkebyråkratenes atferd og målgruppens respons på politikken*. Modellen viser hvordan iverksetting er en rekke samhandlinger og fortolkninger – mellom politikken intensjoner og effekter av organisasjonsmessige forhold, mellom organisasjoner og bakkebyråkratenes atferd, samt mellom byråkratenes og målgruppens atferdsmønstre (Ibid.:51f).



Figur 6-1: Iverksettingsmodell (Vik-Mo og Nervik 1999).

Studien tar for seg implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet på det lokale NAV-kontoret, noe som vil si at fokuset ligger på boksen til høyre i figuren som viser *implementeringsprosessen*. Den politiske utformings- og lovgivningsprosessen vil altså ikke bli analysert, men de rammebetingelsene de politiske vedtakene setter for gjennomføringen av Kvalifiseringsprogrammet er en nødt til å ta hensyn til. Modellens framstilling av implementeringsprosessen viser at det i den videre teoretiske framstillingen vil være relevant å se på teori knyttet til organisasjonsmessige trekk, her først og fremst med tanke på NAV-organisasjonen og de tidligere etatene som her ble samlokalisert. Videre vil det være særlig relevant å benytte Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet og atferd, med spesielt med fokus på de NAV-ansatte i førstelinjetjenesten.

7. Bakkebyråkratene

De NAV-ansatte som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet utgjør en del av det nederste iverksettende nivået i velferdsbyråkratiet. Dette er tjenesteyterne som har direkte kontakt med målgruppen og som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av programmet. Disse aktørene inngår således i den gruppen Lipsky (1980) omtaler som ”bakkebyråkrater” eller ”public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (Ibid., s.3). Bakkebyråkratbegrepet kan omfatte offentlig ansatte fra vidt forskjellige typer av offentlig politikk, der i blant sykepleiere, leger, tollere, politibetjenter, bibliotekarer, lærere, sosialarbeidere med flere. Hovedtanken i Lipskys teori er at det på tvers av disse forskjellige yrkeskategoriene er en rekke fellestrekk i deres daglige arbeidssituasjon, som igjen gir utslag i en rekke felles atferdsmønstre. Et sentralt kjennetegn ved denne gruppen er at de sitter med stor makt i kraft av den betydningen de har for iverksettingen av offentlig politikk. Konteksten bakkebyråkratene befinner seg i fører imidlertid ofte til at de ikke handler i samsvar med vedtatte mål, noe som resulterer i brudd mellom politikkenes intensjoner og praksis (Vik-Mo og Nervik 1999:60). I følge Lipsky (1980) er det bakkebyråkratene som er de *virkelige* politiske beslutningstakerne; med denne tankegang er det altså til syvende og sist de ansatte i førstelinjen som vil prege iverksettelsen av Kvalifiseringsprogrammet gjennom hva de gjør i møte med brukerne i praksis. Når en skal analysere arbeidspraksis og handlingsvalg videre i studien kan det være nyttig å benytte seg av blant annet Martinussens (1984;1985) systematisering av føringer og rammebetingelser for atferd som et hjelpemiddel.

7.1. Rammebetingelser og føringer for atferd

I følge Martinussen er det vanlig å si at en handling er betinget av to sett av hovedfaktorer, hvorav det første kan benevnes som *umiddelbare handlingsbetingelser*. Disse er resultatet av et samspill mellom personlige egenskaper og individuelle preferanser, motiver eller oppfatninger (virkelighetsoppfatninger). Den individuelle effekten springer ofte ut av det som er vanlig å benevne ”den sosiale bakgrunnen” for den enkelte. Et eksempel er utdanningsbakgrunn, som både kan ha betydning for den enkeltes sosiale posisjon, kunnskaper og selvtillit. Personlige egenskaper og preferanser avhenger imidlertid også av ikke-sosiale faktorer (biologiske, økologiske, psykodynamiske m.fl.) (Martinussen 1984, s.150, 1985, s.219f). Om en skal prøve å fortolke dette i sammenheng med implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet, kan en for det første tenke seg at de ansatte på de lokale NAV-

kontorene møter de sentrale rammene i Kvalifiseringsprogrammet med utgangspunkt i sine institusjonaliserte virkelighetsforståelser. I komplekse, nye situasjoner slik Kvalifiseringsprogrammet kan oppfattes å være, vil det imidlertid være et mangfold av måter å handle på. I tråd med den institusjonelle organisasjonsteorien kan en likevel si at i møte med en ny situasjon vil det alltid finnes ”kilder til ledetråder” for hvilken handlingslogikk en skal velge. Kriteriet for hvilke ledetråder som vinner fram er da gjerne avhengig av hvor sterkt de assosieres eller resonerer med hva aktørene oppfatter som passende handlinger og handlemåter på bakgrunn av egen virkelighetsoppfattelse (Klemsdal 2009, s.181f; Christensen et al. 2009). Om en bruker Martinussens (1985;1984) systematisering kan en kanskje si at disse ”ledetrådene” kan finnes i det han benevner som det andre settet av handlingsbetingelser. Dette er rammebetingelser som både former handlingssituasjonen og virker inn på aktørenes/individenes egenskaper og motivasjon. Han deler disse betingelsene i to hovedgrupper: de mer ”håndfaste” materielle/strukturelle (fysiske, tekniske, økonomiske, juridiske, politiske, sosiale) rammebetingelsene, og de ”mykere” kulturelle (verdier, normer, kunnskaper) rammebetingelsene.⁹ De omtales gjerne som henholdsvis føringer og sporer for sosial atferd og samhandling mellom individer. Disse rammebetingelsene har en strukturell og en kulturell effekt. Strukturelle effekter inkluderer føringer på handling og samhandling som ligger i ressursfordeling, arbeidsdeling, autoritetsdeling og kommunikasjonsstruktur. Disse henger vanligvis nært sammen og utgjør det Martinussen omtaler som *mulighetsstrukturen* for atferd eller samhandling. Den kulturelle effekten defineres som ”ulike typer miljøpress som sporer folk i retning av bestemte handlinger”. Disse sporene gir et bestemt *motiveringsgrunnlag* gjennom den symbolutvikling, kunnskapsproduksjon og normdanning som foregår i det sosiale systemet (Martinussen 1984, s.149f og 157; 1985, s.119ff). Virkningene av disse rammebetingelsene for den enkeltes handling og samhandling kan imidlertid være vanskelig å skille fra de individuelle effektene. Personlige egenskaper, preferanser, og individuelle valg og handlinger, kan ofte føres tilbake til forhold som ligger i samfunnsstrukturen og kulturen (Ibid.). Det innebærer at en må være forsiktig med å trekke noen bastante konklusjoner på sammenheng mellom atferd og individuelle effekter og rammebetingelser, når en i analysen forsøker å peke på hvordan ulike faktorer kan ha virket begrensende eller fremmende for utviklingen av Kvalifiseringsprogrammet. Med utgangspunkt i en forenkling av Martinussen (1985;194) har Baklien (2000, s.63) i Figur 7-11

⁹ En kan i denne sammenheng også nevne Christensen et al. 2009 sitt skille mellom et myteperspektiv og et kulturperspektiv, der myteperspektivet betegner en situasjon der tilbakemeldinger og signaler i omgivelsene gir en pekepinn på hva som er riktig å gjøre i en handlingssituasjon, og der kulturperspektivet viser til en situasjon der tidligere handlemåter som er relevante for den nye situasjonen kan utgjøre tydelige ledetråder valg av atferd.

illustrert hvordan betingelser knyttet til aktører og strukturer kan virke inn på utviklingen av et tiltak.



Figur 7-1: Strukturer og aktører (figur basert på Baklien 2000, s.63).

Om en forsøker å tenke seg mulige betingelser for atferd i implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet er det for det første naturlig å peke på kjennetegn som utdanning, tidligere arbeidsbakgrunn og kompetanse hos de ansatte som skal implementere programmet. Ikke minst vil personlige holdninger og innstilling til programmet og målgruppen kunne være avgjørende for gjennomføringen. Av mer strukturelle rammebetingelser vil det videre være naturlig å trekke fram betingelser gitt av lovverk (Lov om sosiale tjenester i NAV, 2009), andre offentlige dokumenter, og signaler fra offentlige myndigheter. I tillegg kan en tenke seg at det vil ligge strukturelle betingelser og føringer i det lokale NAV-kontorets valgte organisering både med hensyn til ledelsesstruktur, arbeidsdeling og kommunikasjonsstruktur. Ikke minst så ligger det handlingsrammer i den eksisterende ressursfordelingen både med tanke på budsjetter, tid og tilgang på tiltak. NAV-kontoret er imidlertid ikke bare preget av disse mer "håndfaste" materielle og strukturelle rammebetingelsene. Slike organisasjoner preges også av mer uformelle normer som gjør at de vil ha en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden til de ansatte. Organisasjonskulturen er noe "som sitter i veggene", og som de ansatte kan lære noe om og sosialiseres til, etter en viss tid i institusjonen. På den andre siden kan de ansattes individuelle demografiske trekk, som alder, tjenestetid, utdanning, kjønn, yrkeserfaring, etnisk og geografisk bakgrunn også påvirke organisasjonskulturen (Christensen et al. 2009).

7.2. Organisasjonskultur og yrkesroller

Den nye NAV-organisasjonens førstelinje er i utgangspunktet en sammenslåing av medarbeidere fra tre ulike, tidligere etater, og med kompetanse fra tre ulike fagfelt. Gitt at de ansatte i Kvalifiseringsprogrammet har bakgrunn fra de tidligere etatene, kan det være en nyttig innfallsvinkel å se nærmere på de ulike yrkesrollene for å bedre forstå de ulike ansattes forutsetninger for å arbeide og ikke minst samarbeide i Kvalifiseringsprogrammet. Det vil være rimelig å anta at også arbeidsmetoder og målsettinger i den lokale utformingen av Kvalifiseringsprogrammet vil være avhengig av hvilken kompetanse som vektlegges i programmet. Helgøy et al. (2010:8) definerer yrkesroller som ”systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt-klient relasjonen”.

I følge Halvorsen oppfyller ingen av de tre tidligere etatene ved NAV-kontoret kriteriene for en *profesjon*, som er ”et begrep som uttrykker en relasjon mellom yrker og en spesiell utdanning, en bestemt type kombinasjon av yrkesmotivasjon og utdanningsmonopol” (Torgersen 1981 i Vik-Mo og Nervik 1999:55). Han betegner likevel den tidligere sosialtjenesten som en semiprofesjon, da de ansatte har typisk bakgrunn fra sosionomstudier. Arbeidet i tidligere trygdeetaten og Aetat kan derimot ikke knyttes til noen form for spesialisert utdanning, og heller derfor ikke som profesjoner (Halvorsen 2005, Vik-Mo og Nervik 1999:56). Det er imidlertid tydelig at de tidligere tre etatene, Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, har vært preget av ulike mandater, ulike definisjoner av mål og ulik autoritetsstruktur. Sosialetaten har tradisjonelt vært klientbehovsorientert, trygdeetaten rettighetsorientert, og arbeidsetatens utførelsesapparat har vært markedsorientert (Halvorsen 2005:175). Ulikhet i disse yrkesrollene er i stor grad knyttet til rommet for å utøve skjønn, som Lipsky (1980) blant annet fremmer som en av de fremste kjennetegnene ved bakkebyråkratiet.

7.3. Skjønnsutøvelse

I følge Terum (2003) kan det grovt sett skilles mellom *positivt* og *negativt* skjønn. Positivt skjønn knyttes til den frihet som den profesjonelle må ha i håndteringen av individuelle tilfeller, til bestemme hvordan gitte mål best lar seg realisere. Forstått på denne måten er det gjerne snakk om *faglig* skjønn eller *klinisk* skjønn. På den ene siden forutsettes det her at yrkesutøveren skal ha situasjonsinnsikt, han/hun ”må være til stede i situasjonen med et totalt engasjement”. På den andre siden forutsetter faglig skjønn også teoretisk skolering og erfaring

fra arbeid med tilsvarende tilfeller. Gjennom utdanning og tett kontakt med kollegaer i yrkesfeltet utvikles det således innen profesjonene en felles forståelse om hva som må gjøres i det enkelte tilfelle (Ibid.:105f). Negativt skjønn knyttes derimot til den rammen – gjerne en lov eller et regelverk – som definerer handlingsrommet i det enkelte tilfelle. Skjønn blir i denne betydningen negativt avgrenset til det som ikke lar seg definere gjennom klare rettsregler (Ibid.). Inndelingen av et positivt og et negativt skjønn ser ut til å være sammenfallende med Adler og Asquith (1981 i Hvinden 1994:113) sin inndeling i et *profesjonelt* og *administrativt* skjønn.

Den grunnleggende yrkesrollen i den tidligere trygdeetaten kan sammenfattes i *saksbehandlerrollen*, og det er i den sammenheng gjerne snakk om et administrativt/negativt skjønn. Sosialtjenestens yrkesrolle kan derimot idealtypisk karakteriseres som en *hjelperolle* orientert mot å løse/avhjelpe sosiale problemer basert på egen mål-middel orientert profesjonskompetanse (Helgøy et al. 2010:8ff). Skjønnen som utøves her er følgelig profesjonelt/positivt, men Halvorsen (2005:155) påpeker at sosionomyrket også har et administrativt skjønn i kraft av saksbehandlerrollen. Sosialarbeiderens brukerpolitikk kjennetegnes av at det utvikles et personlig forhold mellom den som bruker tjenesten og de som yter den, og helhetsperspektivet står sentralt i oppfølgingsmetodikken (Vik-Mo og Nervik 1999:56, Røysum 2009). I følge Terum (2003) vil mer private verdier og normer i større grad prege skjønnsutøvelsen når det er snakk om et profesjonelt skjønn enn ved et administrativt skjønn. Med hensyn til Kvalifiseringsprogrammet er det i stor grad et slikt profesjonelt skjønn det er snakk om.

Arbeidskonsulentene i tidligere Aetat har derimot hatt det Helgøy et al. (2010:10) omtaler som en *rettlederrolle*, som i hovedsak har vært innrettet mot arbeidsorienterte mål med formidling og/eller kvalifisering av brukerne som hovedoppgave. Aetat er også den av de tre etatene som i sterkest grad har vært knyttet til arbeidslinja i sosialpolitikken. I kontrast til sosialarbeiderne så utøves praksis med utgangspunkt i en etatsintern mål-middel kompetanse, og styringen har i stor grad vært knyttet til oppnåelsen av resultater uttrykt i tallfestede mål for etaten (målstyring) (Ibid.:9ff). Det er også i følge Møller (2006:153) vært praktisert ulikt oppfølgingsarbeid i de tre tidligere etatene, der sosialtjenesten følger opp brukerne internt, mens Aetat har hatt tradisjoner for bruk av eksterne tiltaksleverandører i oppfølgingen.

I følge Helgøy et al. (2010:4,12ff) ble det i integreringen av de tre tidligere etatene spesielt fokusert på at de ansatte måtte bevege seg bort fra en tradisjonell saksbehandlerrolle og over

mot det som ble kalt en *veilederrolle*. Dette ble i større grad sett på som forenlig med NAV-reformens mål om arbeidsretting og brukerretting¹⁰ som forutsatte en sterkere vektlegging av individualisering og skreddersøm i tjenesteytingen. Dette innebærer også økt lokal skjønnsutøving, hvor felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse erstatter en regelorientert praksis og er ment å sikre likebehandling med utgangspunkt i resultatlikhet. Dette er et viktig aspekt da endringen mot en slik veilederrolle og medfølgende stort rom for skjønnsutøvelse vil ha stor betydning for relasjonen mellom bakkebyråkratiet og dets brukere. I Kvalifiseringsprogrammet skal rommet for skjønn være spesielt stort, og det kreves skjønn både ved behandling av inngangsvilkårene og ved utforming av innholdet i programmet.

7.4. Motsetningsfylt arbeidshverdag

I følge Hvinden (1994:93,96f) er sosialarbeidernes yrkesrolle spesielt konfliktfylt fordi arbeidet krever at de både skal kontrollere, være ”portvoktere”, og hjelpe på samme tid.¹¹ Terum (2003) beskriver hvordan sosialarbeiderens portvakterrolle krever både evne til deltakelse og distanse: det kommunikative og relasjonelle krever at han/hun må gjøre bruk av seg selv, men som forvalter og myndighetsutøver må han/hun samtidig forsøke å sette sine egne verdier i parentes. Det er imidlertid i praksis vanskelig å skille mellom faglige og mer personlige premisser når skjønnsvedtak treffes, noe som resulterer i at like tilfeller ikke nødvendigvis blir behandlet likt. Denne vanskelige subjektiviteten gjør at sosialarbeidere i følge Terum blir grunnleggende usikre i yrkesrollen. Også Lipsky (1980) beskriver hvordan bakkebyråkratene må bedømme brukernes troverdighet og prestasjoner, og hvordan det kan oppstå konflikter når samme person skal både tjene og dømme. Bakkebyråkratene forventes å være ”advokater” på vegne av sine brukere; de skal bruke sin kunnskap, ferdigheter og posisjon for å sikre klientene best mulig behandling. Utøverne i velferdsbyråkratiet kommer ofte inn i yrket med et ideal som sier at det å hjelpe i seg selv er meningsfullt, men i møte med virkeligheten i bakkebyråkratiet vil det i følge Lipsky oppstå flere barrierer for et slikt ideal. For det første vil advokatrollen være både tidkrevende og vanskelig å kombinere med behovet byråkratiet har for å være dommer og kontrollere brukerne. Det vil i følge Lipsky også være en rolle som er uforenlig med organisasjonens perspektiver; organisasjonen ønsker å spare ressurser, mens ”advokaten” ønsker å bruke disse på brukerne. Til sist vil en advokatrolle være i uforenlig med ansvaret bakkebyråkraten har for å klargjøre brukere for møte med andre

¹⁰ Det grunnleggende prinsippet er arbeidsretting. Brukermedvirkning kan betraktes som et underordnet instrumentelt prinsipp da det først og fremst skal bidra til å oppnå arbeids-/aktivitetsformålet (Helgøy et al. 2010:15).

¹¹ Se også Terum 2003.

kollegaer eller byråkrati. Dette presset er i følge Lipsky en av de fremste kontrollene ("checks") av arbeidere som har med klienter å gjøre (Ibid.:72ff, 142f).

7.4.1. Avvergingsmekanismer

Lipsky (1980) hevder at kombinasjonen av et stort arbeidspress, begrensede ressurser og uforutsigbarhet i arbeidssituasjonen gjør at ansatte i bakebyråkratiet utvikler en rekke avvergingsmekanismer for å takle arbeidshverdagen. En slik avvergingsmekanisme kan være å generelt redusere etterspørselen etter ens egen service eller arbeid – ved for eksempel å gi begrenset informasjon om en tjeneste, la brukerne vente, gjøre det vanskelig å komme til, eller påføre brukerne psykologiske omkostninger ved å møte fram og stille krav. En annen avvergingsmekanisme kan være former for rasjonering eller prioritering, slik at bestemte oppgaver, bestemte former for lovgivning, bestemte aspekter av sakens problemer og bestemte typer av løsninger prioriteres eller nedprioriteres. Ved prioritering av bestemte brukere viser Lipsky til begrepet *triage*¹² og *creaming*. Det er da vanlig å dele brukerne inn i tre grupper: de ressursvake, de ressurssterke og de i gråsonen mellom disse to. I gruppen av sosialhjelpsmottakere vil de "ressurssterke" ha mye ressurser og få problemer: De skårer høyt på utdanning og arbeidspraksis og kommer gjerne fra middelklassen, men som på grunn av ulike problemer har endt opp som sosialhjelpsmottakere. Gruppen i midten er derimot mer sammensatt. Her kan en skille mellom de som har mye ressurser og mange problemer eller lite ressurser og få problemer. Felles for disse er at storparten sliter med psykiske og sosiale problemer av en slik karakter at de har hatt vanskelig for å lykkes i arbeidslivet. Den tredje gruppen er de vanskeligst stilte. Disse har mange problemer og få ressurser, og ofte sliter de med store rus og/eller psykiatriske problemer (Velvin 2005, s.50f som vist til i Bryn 2008, s.90f). Ved "triage" velger bakkebyråkratene da å rette ressursene inn mot de i midten. Ved "creaming" er det imidlertid de mest ressurssterke som prioriteres, til tross for at dette også er de som ville ha klart seg best på egenhånd. Denne tilbøyeligheten kan ytterligere forsterkes hvis det administrative belønnings- og sanksjonssystemet ikke skiller mellom prestasjoner i forhold til ulike brukertyper. Motsatsen til *creaming* er *emergencies*, hvor den svakeste prioriteres (Lipsky 1980:106ff, 136ff, Winter 2001:80, Vik-Mo og Nervik 1999:62).

¹² Begrepet, som stammer fra slagmarken, viser til hvordan medisinsk personell differensierte sårede etter tre kategorier; dødelig såret, med liten sannsynlighet for å overleve; lett såret, trenger ikke akutt medisinsk behandling; og alvorlig skadet, kan sannsynligvis reddes med behandling. Ved å konsentrere seg om den siste kategorien optimaliserte en de medisinske ressursene. Dette er en nyttig analogi for byråkratisk differensiering.

Kategorisering av brukere kan også ta sted fordi noen brukere foretrekkes over andre. Noen brukere kan for eksempel rett og slett vekke sympati eller motvilje. En annen kategorisering kan ta sted der bakkebyråkrater tar avgjørelser på basis av kriterier som moralsk fortjenthets og verdighet (Lipsky 1980:108f). Det er i følge Lipsky imidlertid ikke så enkelt som at ansatte bare foretrekker enkelte brukere ovenfor andre; i tillegg til å være en mekanisme for å fordele begrensede ressurser, er kategoriseringen også en måte for bakkebyråkratene og rettferdiggjøre arbeidet for seg selv. Kategorisering gjør det mulig å opptre fleksibelt og lydhøre med et begrenset segment av brukerne; således kan de yrkesansatte gjøre for *noen* det de ikke er i stand til å gjøre for alle (Ibid.:151f). Opplevelsen av at et gap mellom kapasitet og målsettinger kan også føre til at bakkebyråkraten skaper en enklere forståelse av jobben enn det som gjelder i virkeligheten: dette kan for eksempel føre til en omdefinering av arbeidsoppgaver hvor midler blir til mål i seg selv (Ibid.:144f). Bakkebyråkrater kan også på eget initiativ modifisere rommet for egen autoritet for å bedre takle arbeidssituasjonen. Å fornekte skjønn er i følge Lipsky en vanlig måte å begrense ansvar (Ibid.:149).

Som allerede nevnt er sosialarbeidernes yrkesrolle konfliktfylt, noe som med Lipskys tankegang vil resultere i mulige avvergingsmekanismer. En studie av Marianne Ranger (1986) viser litt av dette bildet. Her klarer enkelte sosialarbeidere å formidle økonomisk og praktisk bistand på en måte som øker klientens selvfølelse og respekt, mens andre derimot opptrer på en distansert og kontrollerende måte. Førstnevnte tilnæringsmåte er eksempel på en *klientorientering*, og knyttes til en helhetlig og systematisk arbeidsprosess, der kommunikasjonen er støttende, og klientens medbestemmelse er reell. Den andre tilnæringsmåten er *forvaltningsorientert*, og innbefatter en rask og rutinemessig kategorisering av klientene. Her forenkles problemene systematisk med fokus på søknadsskjemaer, regnestykker og vedtak. Beslutningsprosessen foregår skjult for klienten og har en diffus og tilfeldig karakter (Terum: 136,143,170ff). Framstillingen Lipsky (1980) gir av bakkebyråkratenes rolle kan imidlertid oppfattes som både kynisk og dysfunksjonell. I følge Winter (1998:82) har andre forskere (for eksempel Elmore 1982, Hull og Hjern 1987) anlagt et langt mer positivt syn på bakkebyråkratenes situasjon som lokale problemløserer, som på tross av ofte håpløse regelsett og administrativ struktur, løser problemer ved hjelp av deres egen sunne fornuft og store kunnskap om målgruppens situasjon og problemer. Winter hevder videre at Lipsky (1980) i sin framstilling av bakkebyråkratiet underspiller variasjonene i bakkebyråkratenes atferd. Som allerede vist er det sannsynlig at de ansattes atferd og handlingsvalg i Kvalifiseringsprogrammet vil variere med hensyn til de rammer og sporer

som finnes i blant annet lovverk og politiske signaler, organisering og ledelsesstilen på NAV-kontoret, i tillegg til organisasjonskultur og individuelle holdninger og bakgrunn hos de ansatte i Kvalifiseringsprogrammet og på NAV-kontoret. Ikke minst vil kjennetegn ved brukergruppen en skal arbeide med føre til variasjoner i atferd hos ulike bakkebyråkrater. For å studere de NAV-ansattes tilnærming til Kvalifiseringsprogrammet må en også ta hensyn til målgruppens atferd og karakterer ved samhandlingen med denne målgruppen.

7.4.2. Maktressurser og ufrivillige klienter

Offentlige virkemidler har som intensjon å endre eller påvirke borgernes handlingsmønster i en eller annen retning. Muligheten for å endre borgernes atferd gjennom offentlig politikk er imidlertid avhengig av både de normer og insitamenter som knyttes til atferden (Mazmanian og Sabatier 1981,1983 i Winter 1999:93f, Vik-Mo og Nervik 1999:66). Kvalifiseringsprogrammet kan i den sammenheng oppfattes som et instrument for å bidra til at personer i målgruppen kommer i arbeid og blir selvforsørgende. Med hensyn til Kvalifiseringsprogrammet er det to måter å tilnærme seg deltakernes rolle. På den ene siden er deltakernes faktiske atferd viktig for hvordan tiltaket utvikler seg. Deltakerne er også politiske individer med egne holdninger og interesser som nødvendigvis ikke bifaller tiltaket eller måten tiltaket gjennomføres på (Winter 1998:89). På den andre siden er det nødvendig å se på teorier knyttet til målgruppen som sier noe om hvordan bakkebyråkratiet ser på brukerne og hvilke virkemidler de har til rådighet – og hvordan dette strukturerer samhandlingen.

Bakkebyråkratenes atferd varierer spesielt med hensyn til målgruppens karakter, og først og fremst denne gruppens *maktressurser*. Faktorer som utdannelsesnivå, kunnskap, evner, status og økonomi, politiske ressurser i kraft av forbindelser til interesseorganisasjoner eller politikere spiller da en viktig rolle (Winter 1998:101). Betydningen av disse maktressursene er med på å forklare hvorfor bakkebyråkratenes rolle er særlig avgjørende ved gjennomføringen av politikk innenfor de sosiale tjenestene, da maktforholdet mellom mottakere av hjelp og den profesjonelle hjelpen her ofte er spesielt skjevt (Halvorsen 2005:345). Kvalifiseringsprogrammets målgruppe er som tidligere beskrevet i all hovedsak langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette er en sammensatt gruppe mennesker med et bredt spekter av livssituasjoner og problematikk, og en kategorisering er derfor også vanskelig. *Funksjonsstudien* av langtidsmottakere av sosialhjelp (Wel et al. 2006) viser imidlertid at denne gruppen skiller seg fra normalbefolkningen på mange områder. Gruppen består av flere unge, betydelig flere med grunnskole som høyeste utdanning, og mange bor alene. For de

fleste er tilknytningen til arbeidslivet relativt svak, og mange har store helseproblemer. Dette er både fysisk og psykisk, men de psykiske helseplagene er særlig markante sammenlignet med tall for den yrkesaktive befolkningen. Videre viser utvalget i denne studien til en svært lav tillit til andre, samt lav deltakelse i organisasjoner og aktiviteter som kan representere brobyggende sosial kapital sammenlignet med folk flest. Videre er det mange med rusproblemer og som har opplevd belastninger i oppveksten. En del av sosialhjelpsmottakerne har også vært involvert i kriminalitet (Ibid.:109).

Et annet moment som preger samhandlingen i bakkebyråkratiet vil i følge Lipsky være at brukerne er ufrivillige. De kommer ikke til byråkratene av egen fri vilje, men fordi de ser seg nødt til det av mangel på andre alternativer. I tillegg opptrer brukerne gjerne isolert fra hverandre, noe som reduserer muligheten for et kollektivt press fra brukernes side. Dette gjør det vanskelig for brukeren å trekke seg ut av forholdet (Ibid.:54ff,117). Det er rimelig å anta at dette momentet også kan ha gyldighet for deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Kvalifiseringsprogrammet defineres som en *rett* for de som oppfyller inngangskriteriene, og det er ingen lovfestet *plikt* til å delta i programmet begrunnet i at gjennomføringen av programmet forutsetter motiverte deltakere. Det presiseres imidlertid at økonomisk stønad er en subsidiær ytelse, og at retten til stønad gjelder for personer som ikke kan forsørge seg selv. For noen vil Kvalifiseringsprogrammet representere en mulighet for selvforsørgelse, og kommunen kan på bakgrunn av dette møte deltakelsesnekt i Kvalifiseringsprogrammet med sanksjoner i form av reduserte ytelser etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven (Ot.prp. nr.70 (2006-2007):33f).

7.4.3. Kontroll av klienter

Byråkratiet bedriver det Lipsky omtaler som en konstruering av ”klienter”, eller brukere, og bakkebyråkratenes arbeidsmønster struktureres slik at kontrollen over brukerne maksimeres. Byråkratene strukturerer innholdet i samhandlingen ved å bestemme ting som tid, sted, frekvens og omstendigheter for brukermøter. Brukeren læres også hvordan de skal oppføre seg i brukerrollen, blant annet ved at bakkebyråkratene deler ut goder og sanksjoner alt ettersom hvorvidt spillereglene følges. Byråkratiet lærer brukeren hva som forventes av dem, men også hva brukeren kan forvente av byråkratiet (Lipsky 1980:62ff,119f, Vik-Mo og Nervik 1999:69). En slik konstruering av brukere/klienter trekker i retning av at hjelpeapparatet kan ha en klientifiserende rolle og at brukerne bindes til byråkratiet over lengre tid (Nervik 1997). Et viktig formål med Kvalifiseringsprogrammet er nettopp å unngå

en slik klientifisering av brukere gjennom blant annet tidsavgrensninger, forutsigbarhet ved å gi stønadsmottakeren mulighet til å planlegge sin økonomi over tid, og ved å få vridd fokus fra det å skaffe penger til livsopphold fra de ulike instansene, og over til arbeidsrettet innsats (Hernes 2008:17f).

Det at klientene i stor grad er ufrivillige er med på å forklare hvorfor de heller ikke utgjør bakkebyråkratenes primære referansegruppe. I en sammenheng hvor brukere har få eller ingen andre alternativ hevder Lipsky at bakkebyråkratene heller ikke har noe å tape på å ikke tilfredsstille en bruker. Dette betyr imidlertid ikke at de er fullstendig hjelpeløse i relasjonen. Klientene kan ta bruk av strategier som for eksempel å oppta mye av bakkebyråkratenes tid og oppmerksomhet, og sånn sett tvinge fram avgjørelser. Klientene kan appellere til gjeldende regler og normer i bakkebyråkratiet, eller appellere til bakkebyråkratenes mer altruistiske verdier ved å vise til sin lave sosiale status og verdighet. Forholdet mellom bakkebyråkrat og klient bør ikke bare beskrives som en maktrelasjon, men også som en *avhengighetsrelasjon*. Byråkratene forsøker å maksimere sin kontroll over klientene, men er samtidig avhengig av klientenes oppførsel og prestasjoner når resultatene av arbeidet skal vurderes (Lipsky 1980:57, Nervik 1997:69).

7.5. Oppsummering av den teoretiske tilnærmingen

Målet med denne teoretiske framstillingen har vært å gi en ramme og et grunnlag for forståelsen av hvordan Kvalifiseringsprogrammet implementeres ute på det lokale NAV-kontoret. Innledningsvis ble studiens iverksettelsesperspektiv presentert med utgangspunkt i en modell først brukt av Vik-Mo og Nervik (1999). Her ble det presisert at studien har en prosessorientert tilnærming i synet på samhandlingsprosessene som tar sted i den nederste delen av velferdsbyråkratiet, men der den i tillegg trekker veksler fra en beslutningsorientert tilnærming med hensyn til betydningen av institusjoner og autoritative vedtak som ligger til grunn for KVP. Det ble også påpekt at studien ser på iverksettelsesprosessen som en rekke samhandlinger og fortolkninger mellom politikkenes intensjoner og effekter av organisasjonsmessige forhold, mellom organisasjoner og bakkebyråkratenes atferd, samt mellom bakkebyråkratene og målgruppens atferdsmønstre. Den teoretiske hovedtanken er at utviklingen av KVP er avhengig av betingelser knyttet til aktører og mer strukturelle rammebetingelser som både fremmer og begrenser aktørenes handlingsrom på ulike måter (Martinussen 1984; 1985; Baklien 2000). Spesielt viktig i den teoretiske presentasjonen var da forståelsen av de NAV-ansatte som "bakkebyråkrater" etter Lipsky (1980).

8. Metode og datagrunnlag

Denne undersøkelsen kan karakteriseres som en eksempelstudie med et beskrivende og utforskende formål. Den analytiske enheten i studien er Kvalifiseringsprogrammet i en stor¹³ norsk kommune. Studien er både beskrivende og utforskende fordi den har som mål å skildre prosesser i implementeringen av KVP, samtidig som den skal se på ulike forklaringer på hvorfor disse prosessene tar sted.

Studiens iverksettelsesperspektiv har allerede blitt gjort rede for. Som tidligere beskrevet legger studien størst vekt på prosessen som karakteriseres selve gjennomføringen av programmet, framfor konkrete effekter av tiltaket. En effektevaluering (se for eksempel Mohr 1995) ville til sammenligning hatt en kvantitativ tilnærming der en med utgangspunkt i programmets hovedmålsetting hadde undersøkt hvorvidt ”programmet oppnår målsetningen om flere brukere i arbeid eller aktivitet”. Dette vil det ikke være rom for her. For å studere iverksettingen av Kvalifiseringsprogrammet hadde det videre vært ønskelig å følge denne over tid fra iverksettingens start. Dette var dessverre ikke mulig da NAV allerede har kommet godt i gang med implementeringen av programmet ved studiens oppstart. Prosessanalysen vil derfor ta preg av det Baklien (2000:59) omtaler som *retrospektiv prosessbeskrivelse*. En slik analyse tar preg av historieskriving, med *dokumentanalyse* og *intervjuer* som viktige datakilder. Metodevalg og datautvalg skal i det følgende begrunnes nærmere.

8.1. Forskningsdesign og metode

Valg av metode er et spørsmål om hensiktsmessighet. Litt stilisert kan en beskrive et kvantitativt design som studier der forskeren har som hensikt å studere en objektiv sosial verden der sosiale fenomener er relativt stabile i tid og rom. En kvantitativ forsker har gjerne avstand til fenomenet som studeres, og forhåndsdefinerte variabler stilles sammen i hypoteser, som testes mot data. Med en slik tilnærming oppnår en først og fremst talldata gjennom statistiske analyseteknikker (Ringdal 2001, s.108). Kvalitative forskere tar i større grad utgangspunkt i at verden er sosialt konstruert, og derfor også ustabil og situasjonsbetinget. Dette peker mot en utforskende tilnærming basert på få eksempler, med nærhet til det fenomenet som studeres. Kvalitative opplegg går ut på å samle informasjon som kan gi innsikt i det fenomenet som studeres. Kvantitative og kvalitative metoder er imidlertid ikke

¹³ >40 000 innbyggere

sett på som motsetninger, men komplementære metoder som åpner for flermetodedesign (Ibid.).

Denne studiens fokus på prosesser, framfor effekt av tiltaket, taler for at det her er mest hensiktsmessig med en kvalitativ tilnærming i form av en eksempelstudie. Implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet er en kompleks prosess der det kreves at en går i dybden for å kunne svare på studiens problemstilling. En kvalitativ studie med få eksempler gir da rom for en større grad av utforskning med mer åpne kategorier. I følge Yin (2003, s.1) er eksempelstudier den foretrukne strategien når spørsmål som ”når”, ”hvordan” og ’hvorfor’ stilles, når forskeren har liten kontroll over hendelsene, og når fokuset er på et samtidsfenomen innenfor en virkelighetsnær (”real-life”) kontekst. Dette må kunne sies å gjelde for denne studien.

Ringdal (2001, s.114) beskriver eksempelstudier som intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter. Disse enhetene kan være individer, familier, bedrifter, organisasjoner eller land, men også hendinger og beslutninger. I dette tilfellet er studieenheten Kvalifiseringsprogrammet på to NAV-kontor innenfor én kommune, der NAV-ansatte og deltakere i KVP utgjør informantene. Studien vil imidlertid ikke ha en komparativ tilnærming til disse to kontorene. Innlemmelsen av to kontor er først og fremst for å øke størrelsen på utvalget. I følge Thagaard (2003; s.56) skal størrelsen på utvalget vurderes i forhold til et ”metningspunkt”. Når studier av flere enheter ikke synes å gi ytterligere forståelse av de fenomenene som studeres, kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort. Antall informanter bør heller ikke være større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser.

8.2. Data

Det empiriske datamaterialet studien baserer seg på er i hovedsak kvalitative samtaleintervju med avdelingsledere og NAV-ansatte som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet, samt personer som er deltakere eller har vært deltakere i KVP. I tillegg er offentlige dokument en viktig datakilde ved at de beskriver sentrale rammer og føringer som finnes for KVP, samtidig som de gjør det mulig å sette programmet inn i en større sosialpolitisk ramme.

8.2.1. Samtaleintervju

I perioden juni-oktober 2010 intervjuet jeg totalt 8 NAV-ansatte og 6 deltakere i Kvalifiseringsprogrammet fordelt på to lokale NAV-kontor i samme kommune. Intervjupersonene fikk i forkant av intervjuet informasjon om formålet med studien gjennom

et informasjonsskriv (se vedlegg) hvor de også ble gjort oppmerksom på at jeg har taushetsplikt og at intervjuene ville bli bearbeidet på en måte som sikrer deres anonymitet.

På kontor 1 ble det utført intervju med 3 veiledere i KVP og deres avdelingsleder (teamleder). kontoret hadde på tidspunktet 4 veiledere som jobbet med dette. Én av de intervjuede veilederne var også KVP-ansvarlig, og hadde som oppgave å implementere KVP i startfasen på dette kontoret. På kontor 2 ble det utført intervju med 2 veiledere i KVP, én person som arbeider med avklaring blant annet inn mot KVP, og deres avdelingsleder. Av disse var også én av de intervjuede KVP-ansvarlig i startfasen av implementeringen på dette kontoret. På dette tidspunktet var det totalt 4 som arbeidet som veiledere i KVP, og 3 som arbeidet som avklarere. Intervjuene med de NAV-ansatte ble utført på NAV-kontoret.

Med hensyn til hvilke deltakere som skulle intervjues var det viktig at det eksisterte en individuell kobling mellom NAV-ansatt og deltaker. Dette gjør at en lettere kan se den samme saken fra begge sider. Kontakten med deltaker ble imidlertid oppnådd indirekte gjennom veilederne, slik at brukerforholdet ikke skulle røpes uten den enkeltes tillatelse. Ønsket på forhånd var at deltakerutvalget skulle ha en viss variasjon med hensyn til tidspunkt for deltakelse i programmet, kjønn og alder. For å forhindre skjevhet i utvalget ved at veiledere for eksempel velger ut deltakere som er spesielt suksessfulle, er en mulig framgangsmåte og på forhånd lage en liste over et antall deltakere som en velger informant fra (men ikke navn eller andre kjennetegn som røper identitet). Var det ikke mulig å få til et intervju med deltakeren som først ble trukket ut, går en videre til nestemann på listen. Dette ble til en viss grad også gjort i dette tilfellet, men antallet deltakere på listene fra de ulike veilederne varierte noe med hensyn til antall og hvorvidt det ble oppgitt alder og starttidspunkt for deltakelse i KVP. Utvalget av deltakere framstår likevel som variert med hensyn til kjønn, alder og etnisitet, men det kan ikke ses bort i fra skjevheter i utvalget knyttet til hvilke deltakere som ble oppgitt på disse listene. En annen kilde til skjevhet i utvalget med hensyn til informanter fra deltakergruppen, er sannsynligheten for at de som er villige til å delta i undersøkelsen også i større grad er de som mestrer sin livssituasjon – og sånn sett har større forutsetninger for å lykkes i programmet. (Thagaard 2003:54). Det var også de NAV-ansatte veilederne som først tok kontakt med deltakerne og fikk et samtykke, før jeg tok kontakt. Dette kan ha ført til at enkelte identifiserte undersøkelsen med NAV, selv om formålet med studien ble presisert før intervjuet. Med unntak av ett intervju ble imidlertid alle intervjuene av deltakerne utført på halvoffentlige steder som kaféer og ”diskusjonsrom” på biblioteket, framfor på NAV-kontoret.

Samtaleintervju er et naturlig valg med tanke på studiens problemstilling. En slik datainnsamling betyr nærhet og personlig kontakt med dem som intervjues, og intervjuene er fleksible og ikke standardiserte (Ringdal 2001). Intervjuene med NAV-ansatte varte i underkant av 1 – 1 ½ time, mens deltakerintervjuene varierte fra 20-40 minutter i lengde. Alle samtale ble spilt inn på en digital opptaker, med unntak av en samtale hvor det ble tatt notater på ark. Det ble benyttet intervjuguider (se vedlegg) med punktvis tema og hierarkisk ordnede spørsmål som rettlede for gjennomføring av intervjuet. Gangen i intervjuene varierte likevel fra informant til informant da det var viktig at informanten fikk fortelle relativt fritt. Intervjuene ble transkribert kort tid etter intervjuet var gjennomført, og lydopptakene ble deretter slettet.

Da dette er sensitive data var det viktig at framgangsmåte og behandling av data ivaretok informantens personvern. I og med at det var NAV-veileder som først etablerte kontakt med KVP-deltaker med forespørselen om å gjøre et samtaleintervju, ble ikke brukerforholdet røpet uten den enkeltes tillatelse. Det var også viktig å gå varsomt fram i gjennomføringen av dybdeintervjuet ved å på forhånd gjøre informanten oppmerksom på at jeg hadde signert en erklæring om taushetsplikt og at vedkommende var sikret anonymitet. Informanten fikk før intervjuet informasjon om formålet med studien gjennom et informasjonsskriv. De ble også forsikret om at alle opptak ville bli slettet umiddelbart etter bruk. Informantens virkelige navn ble heller ikke koblet til de transkriberte dataene i ettertid.

8.2.2. Dokumentanalyse

Studien baserer seg i tillegg til intervjudataene på en rekke offentlige dokumenter og forskningslitteratur om langtidsmottak av sosialhjelp og tiltak som ligner på Kvalifiseringsprogrammet. Dokumentanalysen kom i dette tilfellet i stor grad i forkant av samtaleintervjuene og ga en nødvendig innføring i temaet og kjennskap til det offentlige rammeverket for KVP i form av lovtekst og andre offentlige dokumenter som beskriver formål og bakgrunn for programmet. Kjennskap til programmet og målgruppen på forhånd gjorde det også enklere å forberede samtaleintervjuene og følge opp samtalen underveis i gjennomføringen av intervjuene.

8.3. Vurdering av data og analyse

I kvalitative studier som denne sikrer en validitet først og fremst gjennom å være saklig og pålitelig i sin bruk av metodene for datainnsamling og analyse av dataene (Halvorsen 2008). For å vurdere kvaliteten på dataene og innsamlings- og analysemetodene kan en spørre om en

faktisk har målt er det en ønsket å måle. Halvorsen (2008) omtaler dette som *målevaliditet*. Denne formen for validitet, eller *bekreftbarhet* som Thagaard (2003, s.179) bruker, er knyttet til tolkningen av resultatene i studien. En må altså være bevisst på at det eksisterer et samsvar mellom begrepene og forståelsene en benytter seg av på teoriplanet, og de undersøkelsene en gjør på det empiriske planet. I denne studien ble intervjuguidens tema og spørsmål utformet med utgangspunkt i emner og variabler som også har blitt behandlet i tidligere studier og begrep som belyses i teorien.

En forutsetning for validitet er imidlertid høy *reliabilitet*, eller *troverdighet* som Thagaard (2003, s.178) velger å bruke. I følge Thagaard er troverdighet knyttet til tilnæringsmåte, innsamling, analyse, tolkning og rapportering. Ringdal (2001, s.167,247) skriver at reliabilitet generelt går på tilfeldige målefeil, mens mer systematiske målefeil går direkte ut over datas validitet. I et samtaleintervju er det imidlertid en lav grad av standardisering noe som gjør det vanskeligere å eliminere tilfeldige målefeil og gi pålitelige data. Dette kan til en viss grad motvirkes med en godt utarbeidet intervjuguide (Ringdal 2001, s.124). For denne studien ble det som allerede nevnt benyttet halvstrukturerte intervjuguider for henholdsvis NAV-veilederne og deltakerne, og som også ble fulgt i den grad at alle informantene var innom de samme temaene og spørsmålene selv om gangen i intervjuene varierte. Det var likevel viktig at informant fikk snakke fritt, og at det var rom for å forfølge interessante vendinger i tema som ikke var ”planlagt” på forhånd. Ønsket om en utforskende tilnærming har altså vært viktigere enn en standardisering, noe som således påvirker studiens reliabilitet.

Kontekst kan også være med på å skape feilkilder i intervjusammenheng. Dette kan for eksempel gå på omgivelsene intervjuet foregår i, eller andre personer som er til stede som kan påvirke svarene. I gjennomføringen av deltakerintervjuene er det allerede trukket fram at den første kontakten skjedde indirekte gjennom veileder, og at dette kunne medføre at informanten assosierte studien med NAV. Dette er en mulig feilkilde, da en slik assosiasjon kan tenkes å legge begrensninger på både ønsket om å delta og svarene som blir gitt i samtaleintervjuet. Her ble likevel personvern hensyn veid tyngre. Det var da viktig at omgivelsene samtaleintervjuet med deltakerne ble gjennomført i skulle oppleves som nøytrale. Disse ble derfor i stor grad gjennomført på kafeer og andre ”halvoffentlige” steder, men fortsatt så skjermet at en ikke opplevde å ha andre tilhørere. For de NAV-ansatte opplevde informantene selv det som mest praktisk at intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassen, men i lukkede rom uten andre tilhørere.

Andre mulige feilkilder i et samtaleintervju kan skyldes trekk ved både intervjueren og informanten. Dette kan være ting som personkjemi, følelse av sosial avstand eller nærhet, eller der informanten har problemer med hukommelse, mangel på motivasjon for å svare (Ringdal 2001; Thagaard 2003). Denne typen feilkilder kan være vanskelig å unngå, men inntrykket i ettertid av studiens datainnsamling er at tonen og flyten i de gjennomførte samtaleintervjuene var god. Det er likevel spesielt en fare med denne typen studier at en kan risikere såkalte ”solskinnsvar”, der en forteller en mer sosialt akseptert variant av egne erfaringer. Fordelen ved samtaleintervju er da også at en har større mulighet til å rydde opp i eventuelle problemer underveis i datainnsamlingen. Her har bruk av lydopptak vært til hjelp ved at en i ettertid har kunnet vurdere om det for eksempel var spørsmål som ble stilt på en måte som ledet mot et bestemt svar. Ved å bruke opptak og transkribere intervjuene har det også vært enklere å gjøre et tydelig skille mellom hva som er direkte informasjon fra informantene, og hva som er mine vurderinger ved senere bearbeiding av dataene. Dette er også forsøkt å gjøre tydelig i studiens presentasjon ved å ha et eget kapittel som presenterer resultater fra intervjuene med de NAV-ansatte med bruk av sitater, og et diskusjonskapittel der egne vurderinger og tidligere empiri og teori sees i sammenheng med resultatene fra datainnsamlingen. Resultatene fra intervjuene av deltakerne er også valgt å inkludere som en del av diskusjonskapittelet, for å nyansere og eventuelt understøtte de NAV-ansattes perspektiv. Studien hadde i utgangspunktet en utforskende tilnærming og datamengden ble som resultat av dette svært omfattende. Det ble i løpet av bearbeidelsen av dataene etter hvert tydelig at studien i presentasjonen av resultatene og analysen skulle ha et hovedfokus på implementeringen av KVP fra de NAV-ansattes ståsted. Dette er også bakgrunnen for valget om å presentere resultatene fra henholdsvis NAV-ansatte og deltakere ulikt. Det er på bakgrunn av dette heller ikke alle dataene fra deltakernes intervjuer som blir benyttet i analysen. Dette er imidlertid *kun* data som kommer utenfor studiens problemstilling, for eksempel inngående beskrivelser og vurderinger av konkrete tiltaksplasser og kvaliteten på disse.

En vanlig kritikk rettet mot eksempelstudier er at de har lite grunnlag for å kunne gjøre generaliseringer. Statistisk generalisering krever store utvalg og er følgelig sjeldent aktuelt i kvalitative undersøkelser. Det finnes imidlertid flere måter å argumentere for at funn i en kvalitativ undersøkelse har en mer generell gyldighet (Ringdal 2001:247). Thagaard (2003) bruker begrepet *overførbarhet* framfor generaliserbarhet. I følge henne gir fortolkningen grunnlag for overførbarhet i kvalitative studier, og ikke beskrivelser av mønstre i dataene.

Overførbarhet innebærer en rekontekstualisering, ved at den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng. På den måten kan en enkelt undersøkelse bidra til en mer generell teoretisk forståelse. (Thagaard 2003:184).

Yin (2003) omtaler dette gjennom begrepet *analytisk generalisering*:

In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a 'sample', and in doing a case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytical generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization) (Yin 2003:10).

Dette vil si at en ser etablert teori og tidligere forskning opp i mot de empiriske resultatene en selv får gjennom eksempelstudiet. Dersom generell teori samsvarer med funnene, vil studien styrke teorien og generaliteten i funnene. Dersom generell teori ikke kan brukes til å forklare det som skjer, eller at det empiriske materialet peker i en annen retning enn det teorien skulle tilsi, er det kanskje grunn til å sette spørsmålstejn ved etablert teori og etablerte begreper. En enkelt eksempelstudie vil imidlertid tvilsomt kunne forkaste en allerede etablert teori (Ibid., Repstad 1998 i Schei 1999:40). Selv om Kvalifiseringsprogrammet på undersøkelsestidspunktet var et relativt nytt tiltak, er det gjort flere studier på lignende tiltak som eksempelstudien av KVP kan sees i sammenheng med. Disse er det allerede gjort rede for i kapittel 4. Videre utgjør teorigrunnet for studien av KVP godt etablert teorier og begrep som for eksempel Lipskys (1980) bakkebyråkratteori.

9. Beskrivelse av utvalget

Før resultatene av datainnsamlingen presenteres er det hensiktsmessig å beskrive utvalget litt nærmere. Dette er i stor grad litt bakgrunnsinformasjon om organiseringen av de to NAV-kontorene, og KVP spesielt, samt litt om bakgrunnen til de NAV-ansatte som arbeider med KVP. Informantene blant deltakerne beskrives i noe mindre grad da det ikke er hensiktsmessig å avsløre for mange kjennetegn ved disse.

9.1. NAV-kontorene og de NAV-ansatte

Arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i den kommunen studien har sitt utvalg fra ble satt i gang på de lokale NAV-kontorene i oktober-november 2008. I de første månedene fram til henholdsvis februar og mars 2009 var det kun én ansatt prosjektansvarlig på hvert av de to NAV-kontorene i utvalget. I februar, mars 2009 blir det imidlertid ansatt ytterligere NAV-veiledere i programmet.

De to kontorene har organisert seg noe ulikt med hensyn til hvor KVP er plassert internt på NAV-kontoret. Kontor 1 har i likhet med flertallet av landets NAV-kontor delt seg i tverretattlig sammensatte enheter kalt "Mottak" og "Oppfølging", der KVP er lagt under sistnevnte. Mottaket er NAV-kontorets publikumsmottak og skal ta i mot alle henvendelser, i tillegg til å gi veiledning og hjelp til personer som trenger kortvarig bistand. Avdelingen for oppfølging tar seg derimot av de som trenger bistand over tid. Kontor 2 har til sammenligning valgt å opprette en tredje avdeling; i tillegg til Mottak og Oppfølging har de opprettet en egen Kvalifiseringsavdeling rettet mot de brukerne som står lengst fra arbeid, herunder KVP.

De intervjuede veilederne/avklarer i KVP er alle kommunalt ansatte, noe som også var tilfellet for de andre NAV-medarbeiderne som arbeidet med programmet, men som ikke var med i utvalget som informanter¹⁴. På intervjutidspunktet er det på kontor 1 fire ansatte som arbeider som veiledere i KVP, inkludert (tidligere) prosjektansvarlig. Informanter fra dette kontoret består av prosjektansvarlig og to veiledere, der samtlige på dette tidspunktet kun arbeider med KVP. Prosjektansvarlig arbeider også som veileder, men har noen færre brukere og noen flere administrative oppgaver knyttet til rapporteringer. Veilederne på kontor 1 tar i mot henvisninger og bestillinger, avklarer og kartlegger brukere, gjør arbeidsevnevurderinger, og har oppfølging av brukere som er deltakere i programmet, i tillegg til forvaltningsansvar

¹⁴ Det var imidlertid på intervjutidspunktet bestemt at det skulle komme til en statlig ansatt som avklarer på ett av kontorene

for kvalifiseringsstønad. Det er ingen kompetansefordeling her, og som avdelingsleder omtaler det: ”de må ha den kompetansen de må ha for å gjøre alt”.

På kontor 2 er det på intervjutidspunktet fire veiledere som arbeider med oppfølging av deltakere i KVP. Det er i tillegg to ansatte som arbeider med avklaring, blant annet inn mot KVP. Dette kontoret hadde også det første året ansatte veiledere som arbeidet med både avklaring av brukere og oppfølging av deltakere i KVP slik som kontor 1, men valgte senere å øremerke egne stillinger for henholdsvis avklaring og oppfølging. De som arbeider med avklaring kartlegger sosialhjelpssøkere og henviser disse videre til andre ytelser. De som arbeider som veiledere i KVP arbeider kun med oppfølging av deltakere i programmet, i tillegg til et forvaltningsansvar av kvalifiseringsstønad. Fra kontor 2 består utvalget av informanter av én som arbeider med avklaring, men som også har vært prosjektansvarlig for KVP i tillegg til at vedkommende har veilederansvar for noen få deltakere i programmet. Informantutvalget består videre av to veiledere som på intervjutidspunktet kun arbeidet med oppfølging av personer som er deltakere i programmet.

Fra tidligere av har veilederne i utvalget mange års erfaring fra sosialt tiltaksarbeid i kommunen, og i hovedsak med den samme gruppen mennesker som også er målgruppen i KVP. Én av de prosjektansvarlige for KVP har imidlertid arbeidsbakgrunn fra Aetat, før vedkommende begynte å arbeide med sosialhjelpsmottakere i kommunen i 2008. I tillegg har de et relativt bredt spenn av annen arbeidserfaring fra blant annet arbeid som vernepleier, hjelpepleier, miljøarbeider, ingeniør, journalist, arbeid innen psykiatri, salg og markedsføring i det private næringsliv, med mer. Utdannelsesbakgrunnen er også relativt variert med samfunnsfaglig og pedagogisk universitetsutdanning, verne- og hjelpepleierutdanning, utdanning innen økonomi og markedsføring, og ingeniørutdanning. Flere har imidlertid tatt tilleggsutdanning innen veiledning på høyskolenivå.

9.2. Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

Studien har et utvalg på seks deltakere i KVP som alle er knyttet på individnivå til en NAV-veileder/-avklarer i utvalget. De seks deltakerne hadde ulike oppstartstidspunkt for sine kvalifiseringsprogram som strekker seg fra januar 2009 til november 2009. Utvalget oppleves videre som variert med hensyn til kjønn, alder og etnisitet. Utvalget av deltakere inneholder tre menn og tre kvinner. Aldersmessig er fordelingen slik at det er tre deltakere i aldersgruppen 20-25 år, to i gruppen 30-35 år, og én i gruppen 50-55 år. Utvalget har deltakere med bakgrunn fra utlandet og etnisk norske deltakere. Utdanningsnivået varierer,

der to av deltakerne har høyere utdannelse fra et annet land enn Norge, én har fullført videregående, mens tre av deltakerne har påbegynt, men ikke fullført utdanning fra videregående. Med hensyn til sosialhjelp og andre stønader har deltakerne i utvalget en varierende bakgrunn fra tidligere, og én deltaker i utvalget har ikke mottatt noen form for stønad av NAV tidligere. Noen hadde erfaring fra tidligere kommunale tiltak og program før deltakelse i KVP.

Det er varierende hvorvidt disse kjennetegnene vil være framtreddende i presentasjonen av resultatene, og de vil kun framheves i de tilfellene der det var tydelig at tilbakemeldingene varierte med hensyn til nettopp dette.

10. Implementering av KVP fra de NAV-ansattes ståsted

I dette kapitlet vil resultatene av datainnsamlingen presenteres med hensyn til implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet fra de NAV-ansattes ståsted. Dette innebærer i hovedsak en beskrivelse av hvordan de utførte typiske oppgaver som inntak og oppfølging av deltakere, hvordan de valgte å organisere seg internt i KVP, og hvordan KVP forholder seg til NAV-kontoret for øvrig. Implisitt i dette ligger beskrivelser av ting som arbeidsdeling, ledelsesstruktur, kommunikasjon og samarbeid – og ikke minst hvilke ressurser de har tilgjengelig i form av kompetanse, saksbehandlingsverktøy og andre virkemidler i utformingen av Kvalifiseringsprogrammene.

10.1. Arbeidspraksis, organisering og utforming av Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammets prosjektledere fra de ulike NAV-kontorene i kommunen hadde i programmets oppstartsfasen jevnlig møter der en jobbet sammen i team for å utvikle prosedyrer og ”lage kokebok på hvordan vi skulle gå fram”. Denne formen for teambasert jobbing ble av de prosjektansvarlige framhevet som positivt da det gav rom for å diskutere saker, oppdatere hverandre og dele kompetanse. Det var også møter med representanter fra rådmann og fylkesnivå, men de enkelte NAV-kontorene representert ved prosjektansvarlig har i stor grad selv hatt ansvar for implementeringen av programmet. Prosjektleder på fylkesnivå har til sammenligning mange fag under seg der Kvalifiseringsprogrammet kun utgjør en liten del.

De prosjektansvarlige beskriver arbeidet i oppstarten av Kvalifiseringsprogrammet som utfordrende med få føringer:

”Vi flyr mens vi bygger fly. Sånn var det, fordi det er veldig mye som ikke er på plass samtidig som vi skal sette deg i gang.” (prosjektansvarlig kontor 1)

”Det var jo et helt nytt prosjekt da. Altså det var ikke så mye...du måtte starte helt fra scratch da med at du får noen føringer i forhold til Kvalifiseringsprogrammet. Det var ikke rutiner eller noen ting på plass, og det var ikke kjørt så mange steder i Norge som sådan heller. Man hadde på en måte ikke så mange erfaringer.” (prosjektansvarlig kontor 2)

”Det var veldig lite føringer i begynnelsen. Vi fikk veldig lite backup i fra fylke, fra sentralt hold, i det hele tatt i forhold til hva dette her er.” (prosjektansvarlig kontor 2)

Selv om Kvalifiseringsprogrammet kan sammenlignes med Introduksjonsprogrammet for innvandre og prosjekter som ”Ny sjanse”, oppleves programmet for de som skal implementere dette som et nytt type prosjekt hvor det var få erfaringer å ta lærdom av. Det var ikke bare rutiner med tanke på hvem som skulle inn i programmet som måtte etableres, det var også mye ”nybrottsarbeid” med hensyn til logistikk mellom stat og kommune når det gjaldt saksbehandling og kvalifiseringsstøtten. De prosjektansvarlige på de lokale kontorene opplevde at det var noen, men få føringer til stede og handlefriheten i utformingen av rutiner og metoder var dertil stor.

Det første året innebar også en bratt læringskurve for de nyansatte veilederne. Arbeidsoppgavene en har som veileder(/avklarer) i Kvalifiseringsprogrammet er mange, og kompetansespennt veilederne skal dekke oppleves som stort. Hvis en tar utgangspunkt i et ”kvalifiseringsløp” slik NAV-informantene forteller at en tenker det skal foregå, beskriver veilederne(/avklarer) i grove trekk en prosess der en først har en innledende samtale med NAV-bruker. Her ønsker en å bli kjent, avklare roller og forventninger fra begge side, samt danne seg et bilde av bruker. Dersom brukeren ønsker å søke seg inn i Kvalifiseringsprogrammet, blir det gjennomført en kartleggingssamtale. I kartleggingen fyller bruker ut en egenvurdering som gjennomgås av veileder og bruker i fellesskap og som videre danner utgangspunkt for å lage en arbeids-/funksjonsevnevurdering. Her ønsker veileder(/avklarer) i fellesskap med deltaker å avdekke utfordringer og muligheter, finne ønskede målsettinger, og ikke minst finne virkemidlene for å nå disse målsettingene. Mål og virkemidler formaliseres deretter i aktivitets- og handlingsplaner som veileder og deltaker skal være enige om. Dette danner utgangspunktet for den videre oppfølgingen av deltakers gjennomføring av kvalifiseringsprogram som i stor grad foregår ute i ulike tiltak og arbeidspraksis.

Arbeidsrollen i Kvalifiseringsprogrammet stiller således ikke bare krav til samtalekompetanse og kjennskap til brukergruppen, men også at veileder har den nødvendige oversikt og kunnskap om tilgjengelige virkemidler både i NAV og omgivelsene. Dette innbefatter kunnskap og oversikt over mulige samarbeidspartnere og tilgjengelige tiltak, tilbud og tjenester; kunnskap om arbeidsmarked; evne til å kommunisere både med samarbeidspartnere og omgivelsene; og ikke minst kunnskap om de dataverktøyene som brukes i den tilhørende saksbehandlingen da registrering, dokumentasjon og rapportering i NAV sine datasystemer er en sentral del av veiledernes arbeidsoppgaver.

Den første tiden i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet omtales av veilederne som svært travel der en både måtte utføre og lære disse arbeidsoppgavene å kjenne på samme tid. Prosjektansvarlige og veiledere er klare på at det i denne perioden av implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet var vanskelig å få til så god kvalitet på oppfølgingen som en kunne ønske.

”Resten av de ansatte ble ikke ansatt før i februar 2009. Så da fra november 2008 til februar 2009 så var det bare én ansatt i hver bydel. Og da hadde jo de som har vært i programmet fra da gått en tiden uten noen sånn oppfølging. I tillegg til at vi kom i februar så var det en haug med opplæringsgreier i forhold til NAV-kontoret, bruk av ulike dataverktøy, metode. I tillegg så gikk måltallene opp i 2009 og vi måtte få inn folk. (...) Det var et arbeid som ikke førte noe godt med seg i den forstand at vi ikke fikk noe kvalitet i oppfølgingsarbeidet” (veileder).

Dette har imidlertid endret seg noe over tid, og en opplever på intervjutidspunktet at ”mye har landet”. Skillet mellom *da* og *nå* vil derfor også være synlig i de påfølgende kapitlene hvor studien går nærmere inn på å beskrive de ulike aspektene ved NAV-informantenes arbeidspraksis i Kvalifiseringsprogrammet, og ikke minst deres erfaringer med disse ulike aspektene og implementering av Kvalifiseringsprogrammet på de to NAV-kontorene.

10.1.1. Inntak av deltakere

NAV-kontorene organiserer saker etter en datofordeling. Slik en av avdelingslederne omtaler det, vil det i utgangspunktet si at én veileder på oppfølgings-/kvalifiseringsavdelingen får tildelt brukere ut i fra fødselsdato der ”veileder følger personen fra start til mål, uavhengig av hvor langt løpet er. Det betyr for eksempel at uansett hvor en bruker befinner seg i løpet fra for eksempel sykmeldt i en bedrift til eventuelt klar for uføreperson vil han/hun ha den samme veilederen”. De som arbeider som veiledere i Kvalifiseringsprogrammet organiserer også deltakerne etter en datoportefølje, men da dette har vært regnet som et prosjekt, har veilederne her *kun* arbeidet med brukere inn mot og i Kvalifiseringsprogrammet. Hvis det blir klart at en deltaker i Kvalifiseringsprogrammet skal overføres til en annen ytelse, for eksempel arbeidsavklaringspenger, vil denne brukeren altså få en annen veileder utenfor Kvalifiseringsprogrammet.

Antallet deltakere en veileder har å følge opp er først og fremst avhengig av kontorets måltall. Måltallene settes fra sentralt hold, og antall deltakere skal måles og rapporteres inn hver måned. På kontor 2 hadde veilederne på intervjutidspunktet ansvar for rundt 33-34 deltakere,

mens de på kontor 1 hadde rundt 28-30 deltakere. Antallet deltakere per veileder varierer over tid, og flere av veilederne har hatt en god del flere deltakere på lista tidligere. Én veileder fra kontor 1 hadde på intervju tidspunktet 37 deltakere å følge opp, noe vedkommende opplevde som for mange. Sammenlignet med øvrige NAV-ansatte arbeider likevel disse veilederne med færre brukere, noe som begrunnes i at det i Kvalifiseringsprogrammet skal være større rom for tett oppfølging.

Søkere til Kvalifiseringsprogrammet kommer på intervju tidspunktet i stor grad fra mottaket, men de kan også komme gjennom oppfølgingsavdelingen, samt kommunens helse- og velferds kontor og Introduksjonsprogrammet. De første månedene, med kun prosjektansvarlig arbeidende med Kvalifiseringsprogrammet på NAV-kontoret, ble måltallene imidlertid nådd ved å konvertere deltakere fra andre, allerede eksisterende program i kommunen. Etter ansettelsen av nye veiledere i februar/mars 2009 ble deltakere først og fremst rekruttert fra sosialhjelpsporteføljen hvor veiledere skulle avklare og kartlegge mulige deltakere.

Selv om en i oppstartsfasen opplevde å få lite ”backup” fra sentralt hold framheves styringssignalene fra direktorat og fylke med hensyn til måltallene som tydelige. Informantene gir uttrykk for at de spesielt i oppstartsfasen opplevde et press om å nå måltallene som var satt for de ulike kontorene. Inntaket av deltakere ble derfor i denne perioden også i stor grad styrt av kravet om å nå disse måltallene, og en valgte følgelig å ha en fleksibel og utprøvende tilnærming der grensene for hvem som skulle og ikke skulle tas inn i Kvalifiseringsprogrammet var små. Som resultat av få sorteringer, manglende avklaring og kartlegging av deltakere i denne perioden fikk en etter hvert også utfordringer med mange umotiverte deltakere i programmet.

”De var ikke motiverte og vi hadde store problemer med å få de til å møte, de datt ut og ja...det var veldig, veldig slit å jobbe med de” (prosjektansvarlig kontor 2).

Disse erfaringene gjorde at kontorene etter hvert endret praksis til å bli strengere med hvem som skulle få være med i programmet, i den forstand at en nå skal være *motivert* for å delta i programmet. NAV-kontor 2 gjorde i tillegg en organisatorisk endring i den forstand at de skilte ut en egen avklaringsenhet i begynnelsen av januar 2010. Denne avklaringsenheten går systematisk gjennom listen over de som mottar sosialstønad og de som kommer for å søke om sosialstønad, for så å kalle de inn til samtaler hvor det avklares hvorvidt det er hensiktsmessig med for eksempel kvalifiseringsstønad, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det

understrekes at det på dette kontoret ikke brukes press for å få personer inn i programmet, men at presset går på det at det ikke skal være mulig å gå passivt på sosialhjelp:

”Nei. Vi skal ikke ha inn folk som ikke vil. Det var det vi gjorde første året, da brukte vi mye sånn, men dårlige erfaringer med det. Så nå kjører vi aktivt på sosialhjelpen først. Det er veldig mye at vi stanser pengene, og stanser, stanser, kjører veldig mange runder i forhold til det. Så det er der det ligger press, for du får ikke lov til å gå passivt på sosialhjelp. Så enten må du være med på et behandlingsopplegg eller så må du være med på et tiltak eller en aktivitet. Du får ikke lov til å gå passivt, så der ligger pressmидdelet før.”
(prosjektansvarlig)

Dette gjør at veilederne i Kvalifiseringsprogrammet på NAV-kontor 2 får frigjort tid til kun å ha fokus på oppfølging av deltakere som allerede er med i programmet:

”Når vi startet her nede så hadde vi hver sine sånne halvdager hvor vi skulle sitte med avklaring av folk som kom, som hadde levert sosialhjelpsøknad hvor de måtte inn til en samtale. Så da satt vi nå der da og hadde den samtalen da. Og det var jo klart mye tid som gikk med til å avklare personer som ikke hadde noe med Kvalifiseringsprogrammet å gjøre, men de kunne jo være det, det visste vi ikke. Men da bruker du veldig mye tid på det, og etterpå skal du omstille deg til at enten så er en av de personene som kommer der og så skal du jobbe videre med dem eller du skal tilbake til de som er inne. I den forstand har vi fått frigjort mye tid til å jobbe med de som er inne i programmet nå.” (veileder)

Samme veileder understreker likevel at det er en ulempe ved å gjøre det på denne måten: I tilfeller der deltaker allerede har begynt i et tiltak i det hun/han blir overført fra avklarer til en veileder i Kvalifiseringsprogrammet, kan en ende opp med at veileder mer får rollen som en ”enkel koordinator” i spørsmål som angår NAV. Rommet for å bygge opp et personlig forhold til deltaker blir da mindre fordi den tette oppfølgingen skjer først og fremst ute i tiltak. For de deltakerne som ikke allerede er i tiltak er det til sammenligning mye større rom for en tettere dialog mellom veileder og deltaker gjennom arbeidet med utforming av plan og innsøking.

En annen årsak til at en er mer selektive i inntaket av deltakere på intervju tidspunktet, er at kontorene nå ligger på måltall og sånn sett har et ressursmessig mer begrenset rom for inntak av nye deltakere enn hva en hadde tidligere. En av de prosjektansvarlige trekker fram hvordan dette oppleves som utfordrende med tanke på at kvalifiseringsstøtten er utformet som en rettighet, og at det derfor ikke skal sies nei til personer som ønsker og har krav på deltakelse. I

følge samme prosjektansvarlig, har en ved flere anledninger stilt spørsmål til kommunen om hvor mange de egentlig forventer at hver enkelt veileder skal arbeide med, uten å få noe svar. Begge kontor opererer derfor på intervjuetidspunktet med ventelister inn mot Kvalifiseringsprogrammet.

”Vi har ikke fått noe svar, vi har tatt det opp, holdt på helt siden vi startet med programmet for å få rådhuset til å si hvor mange er det dere forventer at den enkelte skal jobbe med. Kvalifiseringsstøtten er jo rettighetsbasert, den er lovbestemt, så jeg vet ikke... Når vi er fylt opp så kan vi ikke si nei hvis noen søker. Men sånn som det er i dag må vi operere med ventelister da. Ut på høsten, for at vi skal komme i havn i forhold til budsjettet og det vi har fått tildelt. Vi ligger på måltall, men som sagt det er jo rettighetsbasert så jeg føler det er vanskelig å si nei til folk som egentlig burde vært inne i programmet da. Så man strekker det jo noen ganger, at man ligger over i forhold til det antallet.” (prosjektansvarlig)

”Vi har jo egentlig behov for mange flere plasser enn vi bruker. Derfor blir det en krevende seleksjon for de fire som jobber med dette. De må si nei til noen, og holde de varme. Og det kan man gjøre, eller håpe at en slutter nå, for det gjør de jo. Folk slutter jo i tiltak fordi de ikke klarer å gjennomføre ting, de har ikke nettverk eller helse til å gjennomføre det som kreves, og da skriver vi de ut.” (avdelingsleder)

Når det kommer til ordningen med måltall er det noe ulik innstilling blant informantene. Én av veilederne trekker fram at ordningen med måltall gjør at det ”ikke er uoverkommelig i forhold til at jeg føler vi har rom til å følge opp deltakere på den måten de er tenkt fulgt opp”. Andre veiledere er til gjengjeld mer skeptisk til ordningen, og framhever at det er vanskelig å sette ”riktig måltall” da det er stor forskjell på arbeidsmengde og innsats fra sak til sak og med hensyn til hvor deltakeren er i løpet. Det uttrykkes likevel en forståelse for å ha rammer, og viktigheten med ettersyn:

”Ja, nå er jo jeg gammel i kommunen. Det her er jo litt sånn ny måte å tenke på med måltall og det her med fine tall på veggen, men ja... jeg må jo selvfølgelig være opptatt av måltall jeg også. Det er veldig vanskelig å sette opp måltall som er riktig da tenker jeg. For noen saker krever velig mye arbeid, men andre er for så vidt greie å jobbe med uten at det krever sånn veldig mye arbeid. Så det er individuelt tenker jeg. Så jeg synes måltallene kan være litt vanskelige. Lese av der...” (veileder)

Avdelingslederne på de to NAV-kontorene uttrykker begge viktigheten av at kontorene klarer å nå de målene som er satt. Én framhever at han har forståelse for reaksjoner hos de ansatte

med hensyn til måltallene, men at dette ikke er noe han ønsker å problematisere da han har tro på denne metoden og mener at det er nødvendig med rammer for at ting skal fungere.

10.1.2. Saksbehandlingsverktøy- og oppgaver

En spesiell utfordring for de kommunale veilederne i begynnelsen var å få oversikt over virkemiddelspekteret og lære seg det statlige saksbehandlerverktøyet Arena som de ikke kjente til fra tidligere. Dette innebar også å venne seg til registrerings, dokumentasjons- og rapporteringskravene i NAV, som de ikke var vant med fra tidligere arbeid i kommunen. Sitatene under fra en avdelingsleder og en veileder i utvalget er illustrerende:

”De fleste som jobber med KVP i [oppgave-kommunen] har jo den sosialfaglige bakgrunnen, de har jobbet i kommunen før med den samme gruppa. Det som de sleit med til å begynne med var å få oversikt over virkemidlene, fordi noen av de er statlige og veldig ’aetatsk’, og jeg kan tenke meg at de også synes det var krevende med saksbehandlerverktøyet Arena.” (avdelingsleder)

”Det var litt som om å starte på bar bakke. Noen av de største utfordringene for meg var overgangen til et nytt datasystem, et kjempestort statlig datasystem som jeg aldri hadde hørt om eller sett. Og alle de oppgavene som ligger inne og må gjøres på Arena i forhold til dokumentasjon og det å gjøre alle ting rett, det var en kjempeutfordring. Kontra det å jobbe på et kommunalt datasystem. I tillegg måtte vi venne oss til å jobbe på to systemer, ett kommunalt og et statlig” (veileder)

Enkelte av veilederne sier de fortsatt ikke opplever å mestre systemet fullt ut, men at de nå føler seg tryggere og mestrer det grunnleggende for å kunne gjøre oppgavene sine. Én veileder påpeker også at en nå har en mer avslappet holdning til det, og ikke er like redd for å gjøre feil. Selv om en blitt tryggere på bruken av dataverktøyene opplever veilederne likevel fortsatt at de ”sitter veldig mye foran skjermen” med oppgaver knyttet til dokumentasjon:

”(…) for vi har et forferdelig byråkrati...et umenneskelig byråkrati i forhold til det å håndtere Kvalifiseringsprogrammet da. Mye papirer og masse databehandling og sånne ting, og det er noe vi har tatt opp inn i direktoratet da, og da bruker vi fylke i forhold til sånne ting da. Det er ikke noe endring på det da, så det er fremdeles like mye byråkrati.” (Prosjektleder)

”Ja, vi har masse rapporteringer. Rapporteringer en gang i måneden, og vi har rapporteringer både til kommunale og statlige. Vi har to forskjellige datasystemer som vi må forholde oss til, og det er utrolig mye avstemming i forhold til refusjon mellom stat og

kommune. Pengeflyten altså. Vi bruker veldig mye tid på ting som ikke har noe med brukerne å gjøre. Det er litt frustrerende. Og all denne dataregistreringen. Det å få en person inn i Kvalifiseringsprogrammet, da kan vi gjerne bruke en halv dag bare på å registrere inn der. Så vi bruker masse, masse tid på den type ting vi kunne ønske å unngå da.” (Prosjektleder)

”Her i NAV er det dokumentasjon, dokumentasjon, dokumentasjon.” (Veileder)

Det som kanskje oppleves mest frustrerende er å måtte forholde seg til både et kommunalt og statlig datasystem som ikke er samkjørte. Det går for eksempel ikke an å ”klippe og lime” mellom disse datasystemene, og de ansatte må derfor gjøre dobbeltregistreringer ved å fysisk skrive inn den samme teksten to ganger, noe som krever mye tid. I tillegg er det en del papirutgaver av det samme som må sendes til NAV Tiltak og NAV Forvaltning. En veileder trekker også fram et eksempel på hvordan manglende samkjøring mellom statlige og kommunale systemer har medført problemer i overgangen fra en kommunal kvalifiseringsstønad til en statlig ytelse som for eksempel overgangsstønad, hvor en må passe på at ytelsene overkjører hverandre slik at bruker får dobbel utbetaling.

Opplevelsen av å bruke mye tid ”foran datamaskinen” med tellinger, registreringer og rapporteringer kan ses i sammenheng med at flere veiledere sammenligner arbeidsmengden en har nå i Kvalifiseringsprogrammet og NAV med det en hadde erfaring med fra tidligere arbeid i kommunen:

”Ja, det er en stor arbeidsmengde. Og i forhold til når jeg arbeidet i kommunen, så føler jeg at jeg var overbetalt i kommunen og underbetalt nå, selv om lønna er den samme. Så arbeidsmengden er det en himmelforskjell på. Ikke minst i forhold til en del krav og sånt også da.” (veileder)

”Ja, en føler jo hele tiden at en ikke rekker alt. Hele tiden at man ligger etter, og at man må prioritere det man skal gjøre. Og i forhold til [tidligere kommunal tiltaksenhet] så føler jeg veldig på at jeg ikke får nok tid til hver enkelt person. Sånn som før sommerferien her nå så var det veldig stress med å passe på at alle hadde vedtak før sånn at de ikke ble gående uten penger i sommer. Så det synes jeg er litt frustrerende at vi må ha fokus på. Det er litt det at vi har omtrent like mange å følge opp nå som vi hadde i [tidligere kommunal tiltaksenhet], bare at vi i tillegg har alt ansvaret for økonomi og sånn. Så det har blitt mye mer å gjøre. Pluss all den rapporteringen da.” (veileder)

Som sitatene viser går forskjellen for de som tidligere jobbet i kommunen på at en opplever å ha omtrent like mange brukere å følge opp nå som tidligere, men at en nå også har saksbehandlingsoppgaver og et forvaltningsansvar med hensyn til kvalifiseringsstønaden som en slapp tidligere. Selv om veilederne/avklarer er frustrerte på det de ser som unødvendig mye byråkrati og dataarbeid, er de ikke nødvendigvis negativt innstilt til dataverktøyene og mulighetene som ligger i disse metodisk med tanke på arbeidsevnevurderinger, planer og annen dokumentasjon:

“Altså vi har et godt datasystem, men så er det noe med å drive med denne dobbeltregistreringen, fordi du kan ikke kopiere fra det ene systemet til det andre.”
(prosjektansvarlig)

”Det ligger gode redskaper i forhold til å komme fram til enighet med bruker her. Altså vi blir enig om en handlingsplan, og så videre, og det skrives ut en oversikt som deltakeren skal få (...) Og da skal de signere på det her da, ’det her har vi blitt enige om, det her er hjelpemidlene som kan brukes, det her er kravene, og det her er rettighetene og pliktene – signer her’. Og dermed så har du et slags utgangspunkt for å jobbe videre.” (veileder)

Flere av veilederne sier at de har erfart hvordan dokumentasjon er et viktig redskap som kommer NAV-brukerne til gode. God dokumentasjon skaper oversikt for veilederne, men gjør også overgangen mellom ytelser og til andre ansatte i NAV enklere. Bruker slipper å bli avklart flere ganger, en ”flytter bare pengekassa”.

”Du legger merke til personer som har gått gjennom systemet og som kommer til oss i KVP, når du går gjennom historikken og de har vært lenge i systemet så finnes det lite dokumentasjon på de. Hadde den dokumentasjonen...det er mye som kan sies. Du kan ringe ned og så sier de: ”han er egentlig uførekandidat”. Men hvorfor er det da ikke dokumentert tidligere? Du kunne gått tilbake år... Hadde det vært godt dokumentert så kunne det faktisk vært en opplagt sak som hadde gått igjennom. Det at vi klager på at vi bruker så mye tid på det, så kan det i enden være en god løsning.” (veileder)

”Det er dokumentert, du trenger ikke gå to ganger og prøve ut og prøve ut. Det er et irritasjonsmoment vi får høre gode tilbakemeldinger på. Det hadde de ikke tidligere. Nå blir det grundig dokumentert. Min kollega som jobber med AAP trenger ikke å gjøre den samme tiltaksutprøvningsprosessen. Det dokumenterer vi og så bare flytter vi pengekassa.”
(prosjektleder/veileder)

Veilederne sier også at når de må gjøre prioriteringer, er det samtalene og oppfølgingen av deltaker som prioriteres foran dataarbeidet.

”Det kan hende at jeg må forskyve litt dataskrivning, litt journalføring og sånne ting. At jeg må utsette en del sånne oppgaver. Jeg skyver ikke møter med brukere fram i tid, de prioriterer jeg foran det å sitte foran dataen for å si det sånn.” (veileder)

10.1.3. Skreddersøm av tiltak og tilbud

En sentral del av veiledningsarbeidet er å finne egnede tiltak, og søke deltakere inn på disse tiltakene. I Kvalifiseringsprogrammet opererer en med begrepet ”nedsatt arbeidsevne”¹⁵, noe som i utgangspunktet gir svært få begrensninger i utformingen av deltakernes program. En har derfor tilgang til å benytte seg av alle tiltak innenfor NAV-systemet, og de kommunalt ansatte veilederne i Kvalifiseringsprogrammet har full tilgang til det statlige virkemiddelapparatet både med tanke på tiltak og dataredskap, uten å måtte gå omveien om en statlig veileder.

Kvalifiseringsprogrammet skal være et individuelt tilpasset program der mange elementer kan inngå i deltakers program. Dette krever nødvendigvis at handlingsrommet og tilgangen til tiltak og virkemidler er stort. Avdelingsleder (kontor 1) sier det slik: ”der skal man ikke se mye begrensninger (...) mens i NAV for øvrig så er rommet, litt avhengig av fagfelt, mindre”. Dette begrunnes av vedkommende som viktig fordi Kvalifiseringsprogrammet ”er et prosjekt”, og en ”må nødvendigvis ha romslighet når vi prøver ut noe nytt”. Til tross for at enkelte av informantene mener det er et stykke å gå med tanke på ”det optimale”, er det handlingsrommet og muligheten til å tenke helhetlig som trekkes fram som særlig positivt innenfor Kvalifiseringsprogrammet. Alle veilederne/avklarerer sier at de opplever at denne formen for arbeidet passer med egne personlige verdier og holdninger:

”Jeg føler jeg går i tråd med mine verdier. Det er et godt system, det er mye midler, det er skjønnsvurderinger og rammer og alt det der da. Før var det mer at du...det var litt mer...etter at de endret regelverket så er det bruker som står i fokus uavhengig av ytelsene. Før så var det ytelsene som styrte hva du kunne gjøre. Da kunne du sitte med en bruker og så finne ut at ’dette er fornuftig å gjøre’ og så kunne du ikke iverksette... Da går du veldig i konflikt med deg selv, men sånn som nå så er det hel en skjønnsvurdering i forhold til ’har du nedsatt arbeidsevne trenger du bistand’. Og da har du hele tiltaksspekteret å spille på. Sånn var det ikke før.”

¹⁵ Eller ”spesielt tilpasset innsats”

”Her gir du bruker tid og rom for å komme videre i livet, og det har jeg sans for.” (veileder)

Et sentralt poeng i framstillingen samtlige veiledere/avklarer gir av oppfølgingen i Kvalifiseringsprogrammet er at dette er noe som gjøres *sammen* med bruker. Det er også her flere av veilederne trekke inn sin forståelse av brukermedvirkning:

”Brukeren skal bestemme sitt tiltak og være med å lage programmet. Ved å være med å lage programmet så mener vi at brukermedvirkning er der.” (veileder)

Brukers egenvurdering står da sentralt, og omtales av én veileder som brukers ”eiendom” hvor han/hun kan få ”beskrive hvordan han eller hun ønsker å bli hørt, hva vedkommende ønsker å gjøre i livet sitt.” Flere av veilederne trekker imidlertid fram at brukermedvirkning er noe som må ta sted innenfor gitte rammer, og at en i enkelte tilfeller også må gi en realitetsorientering. I andre tilfeller er derimot bruker mer usikker på hva vedkommende vil og ønsker at veileder skal styre mer.

”Brukermedvirkning i forhold til å handle fram til hvor mange timer de har lyst til å jobbe og når de vil gå og alt sånn der, der står de ikke fritt. Men i den forstand at det diskuteres, for en del av jobben går jo ut på veiledning og rettleddning også. (...) Så de skal altså både få gi uttrykk for sin misnøye og sin entusiasme for ting. Og så skal det være åpent for diskusjon der. Brukermedvirkning er at begge skal få medvirke ser jeg for meg.” (veileder)

”Enkelte bare gir alt liksom over til deg, da. Men jeg setter jo ikke i gang med noen tiltak uten at jeg har diskutert det med personen. Men det er mange som er...de vet ikke helt da, og vil på en måte at du skal hjelpe til hele tida med det. Andre har veien litt mer klar selv.” (veileder)

Gjennom fokus på brukermedvirkning ligger det et ønske om at deltakers program skal være en individuell tilpasning. Dette gjelder ikke bare valg av tiltak og elementer i programmet, men også graden av oppfølging i form av hvor ofte og hvor tett en følger deltaker. En veileder poengterer i den sammenheng at en ikke vil ”gjøre noen mer ubehjelpelige enn de egentlig er.”

Ofte er problematikken og elementene tilknyttet en deltaker omfattende, og veiledere i Kvalifiseringsprogrammet er da avhengig av å samarbeide med mange parter, og ofte være bindeleddet mellom de ulike partene. Viktige samarbeidspartnere for veilederne er blant annet de ulike tiltaksarrangørene som i mange tilfeller også har den daglige oppfølgingen av

deltakere, i tillegg til ordinære arbeidsgivere og aktører som politi, fastleger, og annet kommunalt behandlingsapparat. En veileder forteller hvordan hun opplever å måtte

”være en link mellom stat og kommune, og mellom ulike etater i kommunen som heller ikke har noen felles link. Så du blir på en måte litt sånn potet. Det er nettopp fordi det er så massiv problematikk rundt mange av klientene, og du må på en måte være et bindeledd.”

Til tross for at en i utgangspunktet har et særlig stort handlingsrom for å finne tilpassede løsninger i Kvalifiseringsprogrammet, er det imidlertid også begrensninger som møter veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Noe som på intervjuutidspunktet hadde en negativ innvirkning på deltakernes tiltakstilbud var for eksempel NAV sine egne budsjett:

”Nå i høst har det jo vært et sånt problem med NAV fordi vi har hatt et overforbruk på tiltakssida, så det har nesten ikke vært penger. Så det er mange kurs som har blitt stoppa og mange tiltak som vi ikke kan iverksette.”

I tillegg til dette nevner alle de NAV-ansatte mangelen på lavterskeltilbud for deltakerne som et stort savn. Manglende kommunale tilbud og tiltaksstoppen i NAV har vært frustrerende for veiledere og deltakere, og har skapt ”død-tid” i programmet for enkelte deltakere:

”Trasig rett og slett. Vi sitter her med en haug med personer som vi ikke kan bruke...de går altså å bruker opp tida si i Kvalifiseringsprogrammet på å gjøre ingenting i forhold til det de har blitt søkt inn på. Og det har tatt 8 mnd å komme seg inn på en del tiltak de kunne tenkt seg på... Og så har vi hatt, som jeg sa litt tidligere i forhold til ressursene fra den kommunale sida, det finnes ikke mye der, så det blir ofte litt sånn dødtid på en del da i påvente på å komme inn. Og ikke minst så har det vært trasig for oss for vi sitter her og ikke kan tilby noe, og de har masse ønsker, men vi klarer ikke å tilby.” (veileder)

Prosjektleder for ett av kontorene uttrykker i den sammenheng en frustrasjon over en opplevelse av at kommunen har ”betalt seg inn i NAV”, og nå forventer at oppfølgingen skal skje i NAV og staten skal ta seg av finansieringen. Flere sier de skulle ønske at kommunale rådgivere og ledere var litt mer ”på”. Som kommunale veiledere med god tilgang til det statlige virkemiddelspekteret opplever veilederne med dette å være mer ”fjernet fra kommunen”.

”Jeg synes kommunen kanskje kunne stilt litt mer penger til disposisjon i forhold til det å kunne iverksette ting som du ikke kan gjennom det statlige. For du kan ikke bruke

tiltaksmidler på å iverksette trening, du kan ikke bruke tiltaksmidler på å iverksette busskort. Det er en del ting. Det er andre aktiviteter som kunne vært hensiktsmessig å iverksatt også, og jeg synes kommunen...de sitter litt på pengesekken og har forventninger til at staten skal ta finansieringen. Det blir litt feil.” (prosjektleder)

”Den statlige biten, mye av ressursene som finnes i kommunen, de er jo der, men vi har ikke så mye kontakten med de, for vi sitter sammen med de statlige. Og der er det en del ting som har gått tapt mener jeg.” (veileder)

Det poengteres at det kommunale tilbudet er der, men at det er tilgangen som ikke er formalisert enda. Det er tilsynelatende slik at det er på de mest akutte områdene, som i dette tilfellet ofte er knyttet til deltakeres bosituasjon, en har kommet lengst i samarbeidet. En av de prosjektansvarlig sier imidlertid at en formalisering av kontakten med kommunen er noe det skal arbeides videre med, der vedkommende blant annet viser til opplegg som en ser kommuner i andre deler av landet har hatt gode erfaringer med.

10.1.4. Kvalifiseringsstønad og sanksjoner

De veilederne som før ansettelsen i NAV også arbeidet med tiltak i kommunen rettet mot den samme brukergruppen, hadde i denne jobben ikke ansvar for brukers økonomi. Det var da som en veileder uttrykker det enkelt å si at ”nei, det med penger er det ikke jeg som har innflytelse på”. I NAV har de imidlertid fått både ansvar for oppfølging og forvaltning, noe som kanskje spesielt i begynnelsen ble opplevd som en utfordring:

”Det å sitte med både gulrot og pisk det er ikke like bra bestandig nei, synes jeg ikke.”
(veileder)

”Pisk” knyttes her først og fremst til det å skulle gjøre trekk eller stopp i kvalifiseringsstønaden. Samme veileder trekker fram at vedkommende kunne ønske at oppmøte i Kvalifiseringsprogrammet kunne vært knyttet til meldekort, framfor oppmøtelister og trekk om folk har fravær, og at dette ville vært en forenkling. Det er imidlertid viktig å nevne at flere av veilederne understreker at innstillingen deres til virkemidler som trekk i stønad med tiden også har endret seg noe, slik de understående sitatene viser:

”I forhold til det du skulle ønske, det optimale i forhold til hvordan til skal gå, møter en seg selv ofte i døra. Du skulle ønske du ikke hadde behøvd å bruke konsekvenser fordi det er ikke noe du vil bruke, men du ser jo etter hvert at pengene er jo det virkemiddelet for å komme videre. Det har forandret seg litt det også da, før så kunne jeg på mange måter

fraskrive meg ansvaret for økonomien, men nå sitter jeg med begge deler. Jeg trenger ikke å bare være advokaten deres, nå kan jeg være både aktor og advokat. Så du har den kampen selv, du ser det at du skal stoppe noen... Det at pengene ble stoppet før, det var litt sånn at du kunne skyve bort ansvaret. Nå må vi gjøre det selv, og dermed går du noen ganger mot det du trodde. Det var ikke sånn du skulle arbeide liksom, men du ser at det er sånn du må arbeide. Altså det å bruke de virkemidlene der er en viktig del av arbeidet.” (veileder)

”Til å begynne med synes jeg det var veldig vanskelig, kanskje fordi jeg ikke visste så mye om... jeg måtte gjøre meg noen erfaringer før jeg ble sikker på en måte. Men nå synes jeg ikke det er noe vanskelig. Kommer det noen og er misfornøyd og klager så klarer jeg å argumentere og vise fram sånn at de skjønner det.” (veileder)

Erfaringene disse veilederne etter hvert har gjort seg er at ”for å få mange på banen så er det viktig at de får sanksjoner når de ikke følger opp sine plikter.” Det er også derfor en er opptatt av å tidlig klargjøre og forklare at det følger både rettigheter og plikter med deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet. Selv om en er enige om at ”snillisme” ikke fungerer, er det likevel et par av veilederne som trekker fram at de selv mener de har vært for dårlige til å ”være strenge nok” og ”sette ned foten tidlig nok”. Flere av veilederne trekker i tillegg fram at mange brukere setter pris på at det trekkes opp noen grenser, og spesielt er det mange unge brukere som har behov for en voksenkorreksjon. Det er imidlertid avgjørende hvilken måte en velger ”å være streng på”, det å møte brukere med respekt er noe samtlige veiledere/avklarer trekker fram som viktig.

10.1.5. Kvalifiseringsprogrammets plassering i NAV-kontoret

Synlighet og ledelsesstruktur

Kvalifiseringsprogrammets synlighet på NAV-kontoret har i følge de KVP-ansatte blitt bedre med tiden, da det i opprettelsen av NAV ”druknet litt i det andre som kom”. Programmet utgjør fortsatt en relativt liten del av NAV, men det påpekes likevel at ledelsen på NAV-kontorene har blitt mer obs og engasjerer seg mer i programmet noe de to sitatene under viser:

”Lederen min, han har sagt at før så var vi liksom en sånn gjeng som satt der for oss selv og holdt på med ”noe sånn...”, men nå har han blitt veldig interessert i KVP. Han deltar på samlinger og sånn. Så han har plutselig blitt veldig interessert.” (veileder)

”Ledelsen har jo blitt obs på Kvalifiseringsprogrammet. Så det har jo endret seg, at man har like mye fokus på den biten som man har på arbeidsavklaringspenger og andre type ting i

kontoret da. Sånn var det ikke i begynnelsen for da var det knapt noen som visste hva det var.” (prosjektansvarlig)

Veiledere fra de to kontorene sier videre at kommunikasjonen med ledelsen er åpen og god, og at det er stort rom for å komme med innspill selv om de ”ikke er fysisk til stede hele tiden”. Ledelsesstrukturen for arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet omtales som flat. Det påpekes i den sammenheng at rapporteringskravene i NAV gjør at ledelsen heller ikke trenger å detaljstyre, og at ansvaret således ligger hos den enkelte veileder:

”Det er ingen som sitter å dikterer oss. Det opplever jeg ikke i det hele tatt.”
(prosjektansvarlig)

”Vi som veiledere har veldig frie tøylar. Det er opp til oss hvordan vi legger dagen.”
(veileder)

NAV-kontorene i denne kommunen har i tillegg valgt en ledelsesmodell hvor en har én statlig leder som også har ansvar for den kommunale siden, kontra en todelt ledelse. Den valgte ledelsesmodellen framheves også som positiv av de NAV-ansatte informantene da de opplever å være ”veldig implementert i ett kontor” hvor de ansatte ”ikke tenker forskjeller i stat og kommune”.

Samarbeid

Kommunale og statlige ansatte i NAV sitter sammen i åpne landskap, og de kommunalt ansatte veilederne i Kvalifiseringsprogrammet har som allerede nevnt full tilgang til det statlige virkemiddelapparatet:

”Nå ligger vi jo i NAV, og sitter midt plantet med de andre NAV-ansatte. Så vi har veldig stor informasjonsflyt i forhold til det som har med arbeidsavklaringspenger, statlige tiltak, i forhold til uføre, ikke minst i forhold til de dataredskaper som er for å utøve oppfølgingsarbeidet.” (veileder)

Ordningen med en åpen kontorløsning hvor både kommunalt og statlig ansatte sitter framheves som viktig for relasjonen mellom de NAV-ansatte på tvers. Alle veilederne er for øvrig klare på at de opplever å ha et godt samarbeid internt på NAV-kontoret. Selv om det for enkelte har vært en utfordring å venne seg til å arbeide i åpne landskap, er det flere som trekker fram at dette også fremmer relasjoner og samarbeid ”over bordene” både mellom

veiledere i Kvalifiseringsprogrammet og andre NAV-ansatte. Dette bidrar blant annet til å gjøre overføringer av brukere mellom de ulike ytelsene enklere. En veileder fra kontor 1 framhever imidlertid at det fortsatt kan være behov for litt mer rutiner i samarbeidet:

”Det blir sånn fra sak til sak for vi jobber jo med dato alle sammen da. Da tar jeg kontakt med den personen som har AAP og sier at ’her er en kandidat som kan være aktuell for AAP, hvordan ser du for deg at vi gjør det her? Jeg har snakket med dama, jeg har snakket med legen. Legen anbefaler AAP’ - så blir vi enige om hvordan vi gjør det her da. Det tror jeg at vi skal lage oss noen rutiner på etter hvert også da. Ikke bare i forhold til meg eller mine kollegaer, men også for de vi kommer til saken med. Da vil de inn i bildet, sant, synes de at vi bare kommer med en ferdig pakke ’nå er det bare å gi den her personen AAP’? Det er litt viktig å ha respekt for andre sitt arbeidsområde også tenker jeg.” (veileder)

Samme veileder nevner også at kontakten i samarbeidet mellom NAV-ansatte også skiller seg noe på hvilken etasje en befinner seg i:

”Jeg synes det fungerer greit i [X]. etasjen der vi sitter med folk fra både gamle trygd og gamle Aetat. Det er et bra samarbeid der. Da synes jeg NAV mottak og økonomi kanskje kommer litt bort som sitter nede i første her.” (veileder)

Her ble det imidlertid tilføyd at det var planer om å drøfte nettopp dette samarbeidet med de som arbeider med sosialhjelp i mottaket, og utvikle bedre rutiner både i forhold til henvisninger til Kvalifiseringsprogrammet og økonomi. Det bør også nevnes at én veileder fra samme kontor ikke tok opp samarbeidet med disse delene av NAV spesielt, og at en tredje veileder fra dette kontoret ikke opplevde at det var noen deler av kontoret han/hun hadde dårligere eller bedre kontakt med. På kontor 2 hvor de har en egen avklaringsenhet framheves det at kontakt og koordinering med mottaket er god.

Selv om mye av samarbeidet er på et mer uformelt plan, er det er også mer formelle samarbeidsplattformer på NAV-kontoret hvor en kan ta opp og drøfte saker. Det er litt ulike navn på møtene, men eksempler på jevnlig (ukentlig, annenhver uke) møter som framheves er møter både internt i avdelingene og i de ulike teamene hvor en kan ta opp og drøfte saker, kontormøter hvor hele kontoret og ledelse er tilstede, fagforum og markedsmøter.

10.1.6. Offentlige servicekontor

Til tross for at kommunen valgte en minimumsløsning i opprettelsen av NAV-kontorene ved å kun inkludere sosialtjenesten, valgte de samtidig å etablere NAV-kontorene innenfor de

allerede eksisterende offentlige servicekontorene (OSK). OSK består av NAV, kommunens barne- og familietjeneste og kommunens helse og velferds kontor, noe som betyr at en har disse samarbeidspartnerne under samme tak. Samarbeidet med denne delen av kommunen karakteriseres av informantene som godt. Et formelt samarbeidsfora her er ”OSK-møtene” hvor representanter fra både NAV og de kommunale enhetene kan drøfte og utveksle saker. Dette trekkes fram som positivt med hensyn til Kvalifiseringsprogrammet:

”Det som er det geniale med [eksempelkommunen], og som skiller [eksempelkommunen] veldig fra de andre, det er det at vi trente litt på NAV-reformen to år før den kom, da kommunen i 2007 bestemte at de ikke ville ha inn annet enn minimum, det vil si sosialtjenesten i NAV, så hadde vi allerede opprettet allianser med den kommunale helse- og velferdstjenesten og barne- og familietjenesten. Selv om de ikke er i NAV, er de på huset her, og vi har faste fora hvor vi snakker med disse og utveksler saker hver uke. Og så har vi disse samarbeidspartnerne i samme bygget, og derfor har vi veldig god og tett dialog med disse.” (avdelingsleder)

”(…) de tunge sakene tar vi med oss til OSK-team, så drøfter vi der med hele huset. Det synes jeg er en skikkelig bra mulighet. Alle er der slik at vi får mye kompetanse der og da, i tillegg til at den riktige personen tar med saker videre. Det synes jeg er bra.” (veileder)

Samarbeidet er imidlertid først og fremst fra sak til sak, og utover OSK-møtene er det et uformelt samarbeid. En veileder trekker fram at veilederne ikke har noe felles datasystem i forhold til Helse og velferd når det gjelder bostøtte eller i forhold til oppfølgingstjenesten, som det også samarbeides tett med i flere saker, noe som gjør at veilederne må ”drive å springe i mellom for å sjekke opp, undersøke, forhøre og spørre”. Dette er en del av manglene i samarbeidet med kommunen, som tidligere nevnt.

10.2. Oppsummering av hovedfunn:

Hovedfunnet i denne studien er at det ser ut til å være et misforhold mellom kravene som stilles til de NAV-ansatte i KVP og de ressursene de NAV-ansatte har til rådighet. Et utslag av dette ser ut til å være at KVP i dette tilfellet i mindre grad er et tilbud for de sosialhjelpsmottakerne med aller minst ressurser.

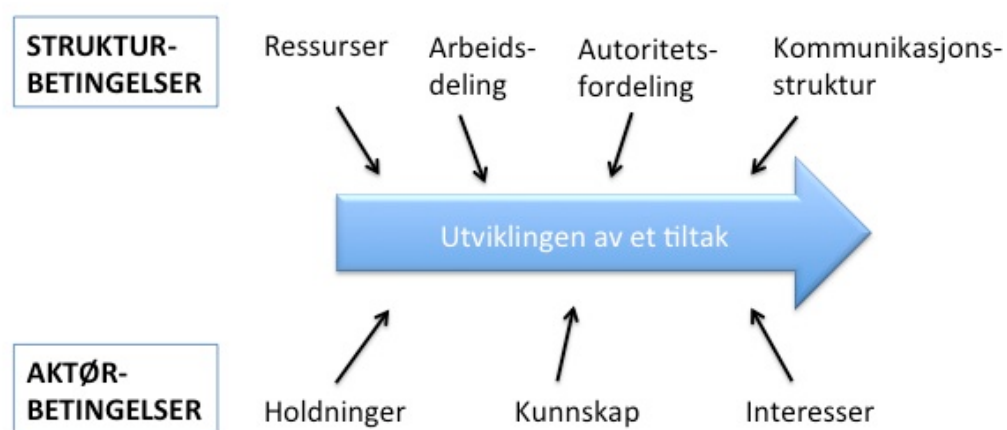
De NAV-ansatte har i implementeringen av KVP måttet forholde seg til krav om måltall, rapporteringer og dokumentasjon, i tillegg til de mer sosialfaglige kompetansekravene som stilles gjennom det daglige oppfølgingsarbeidet av programdeltakere. På ressursiden har en kunnet støtte seg på god sosialfaglig kompetanse hos de ansatte som følge av tidligere arbeid med den samme målgruppen. Samtidig har organisatoriske grep som én statlig ledelse ved NAV-kontoret, full tilgang til statlige data- og virkemiddelredskap for de kommunalt-ansatte som arbeider med KVP, i tillegg til at en sitter i åpne landskap med andre NAV-ansatte, gjort at en ikke har opplevd et skille mellom kommunalt og statlige ansatte innad i NAV. Dette har medført et formelt og uformelt samarbeid ”over bordene” og mer smidige overføringer mellom ytelser.

Selv om de NAV-ansatte i KVP opplever å ha et stort handlingsrom, opplever de også begrensninger i de ressursene de har til rådighet. De NAV-ansatte opplever at det ligger gode redskaper i datasystemene, men på grunn av kravene om mange rapporteringer og ikke minst dårlig samkjøring mellom det kommunale og statlige datasystemet opplever de å måtte bruke unødvendig mye tid på denne typen arbeid.

Krav om måltall har også vært sentralt i implementeringen av KVP og har sammen med ressurstilgjengeligheten virket inn på hvordan en har valgt å gjøre ting. Press på måltall i oppstarten, samtidig som nyansatte skulle gjennomgå en krevende opplæringsperiode, medførte få sorteringer ved inntak av deltakere i den første tiden. Dette resulterte videre i mange umotiverte deltakere i programmet. En valgte derfor å gjøre innstramminger i inntaket av deltakere, der en stilte krav om at kun *motiverte* deltakere skulle inn i programmet. Kontorene lå imidlertid på intervjutidspunktet på nivå med måltallene og hadde således et mer begrenset rom for inntak av nye deltakere enn tidligere. Dette, kombinert med NAVs egne budsjettbegrensninger og det en opplevde som en begrenset tilgang til kommunale lavterskeltilbud, har resultert i ventelister og dødtid for enkelte deltakere og et manglende tilbud til de svakeste i målgruppen på intervjutidspunktet.

11. Diskusjon av resultatene

I det foregående kapittelet ble implementeringen av KVP presentert fra de NAV-ansattes ståsted ved å se på ulike sider av arbeidspraksis. Dette innebar blant annet å beskrive hvordan de hadde valgt å gjøre typiske oppgaver som inntak og oppfølging av deltakere, hvordan de hadde valgt å organisere seg internt i KVP, og hvordan KVP forholder seg til NAV-kontoret for øvrig. Bak disse beskrivelsene ligger et teoretisk rammeverk som baserer seg på en forståelse av at utviklingen av Kvalifiseringsprogrammet har vært avhengig av betingelser knyttet til aktører, det vil si de NAV-ansatte og NAV-organisasjonen, og mer strukturelle rammebetingelser som både har fremmet og begrenset aktørenes handlingsrom på ulike måter. I den sammenheng er det hensiktsmessig å minne om Bakliens (2000, s.63) forenklete illustrasjon:



Figur 11-1: Strukturer og aktører (figur basert på Baklien 2000, s.63).

Som følge av resultatgjennomgangen ser det mest interessante funnet i denne studien ut til å være et misforhold mellom kravene som stilles til de NAV-ansatte i KVP og de ressursene de NAV-ansatte har til rådighet. Et alvorlig utslag av dette ser ut til å være at KVP i dette tilfellet i mindre grad er et tilbud for de sosialhjelpsmottakerne med aller minst ressurser. Et annet interessant funn er at organisatoriske og strukturelle grep ved NAV-kontoret ser ut til å ha vært med på å viske ut skillet mellom kommunalt og statlige ansatte innad i NAV, og bidratt til bedre formelt og uformelt samarbeid "over bordene". Dette, kombinert med god dokumentasjonspraksis, ser ut til å ha medført mer smidige overføringer mellom ytelser. Disse funnene vil i dette kapittelet drøftes videre i lys av det teoretiske rammeverket for

studien, og ikke minst resultater fra tidligere forskning som er relevant i denne sammenhengen. Studien har som tidligere beskrevet også undersøkt enkelte deltakers opplevelse av KVP. Disse erfaringene er imidlertid vanskelig å benytte i alle deler av drøftingen av hovedfunnene som nevnes over. Det oppleves likevel som verdifullt å presentere deler av deltakernes erfaringer for å nyansere de NAV-ansattes perspektiv med hensyn til ulike sider ved veilederrollen og oppfølging.

11.1. Motsetninger i veilederrollen og oppfølging av deltakere

Med opprettelsen av NAV ønsket en å bevege seg bort fra den tradisjonelle saksbehandlerrollen og mot en såkalt veilederrolle. Denne arbeidsrollen og tilhørende oppfølgingsmetodikk der en vektlegger kartlegging, skreddersøm av tiltak, og tett, individuell oppfølging gir de NAV-ansatte i KVP i utgangspunktet et særlig stort rom for skjønnsutøvelse. Gjennom beskrivelsen av utvalget og arbeidspraksis er det klart at de som ble ansatt som NAV-veiledere i KVP hadde med seg en sosialfaglig kompetanse. Dette er synlig både med hensyn til tidligere arbeidserfaring og med tanke på hva de NAV-ansatte informantene selv trekker fram som viktig i sitt arbeid og i møte med bruker.¹⁷ Generelt kan en si at sosialarbeiderens brukerpolitikk kjennetegnes av at det utvikles et personlig forhold mellom den som bruker tjenesten og de som yter den, og der helhetsperspektivet står sentral i oppfølgingsmetodikken (Vik-Mo og Nervik 1999, s.56). Rollen som veileder og prinsippene om tett, individuell oppfølging og tilhørende stort rom for skjønnsutøvelse resonnerer således godt med den kompetansen og kunnskapen de NAV-ansatte i KVP har om tiltakets målgruppe. Selv om arbeidet som NAV-veileder i KVP i utgangspunktet gir stor handlefrihet, følger det også med et stort ansvar og store krav: Det kreves kompetanse i form av oversikt over det totale tiltaksspekteret, og ikke minst i å kunne avdekke presist hva som er den riktige sammensetningen av tiltak for den individuelle brukeren.

I tråd med teorien om bakkebyråkratiet og sosialarbeiderens yrkesrolle er det også mulig å si at de NAV-ansatte er utsatt for en viss konflikt i yrkesrollen som veiledere. Som vist i resultatene opplevde en i oppstarten et press på måltall og følgelig et fokus på kvantitet. At

¹⁷ Det er likevel ikke riktig å her snakke om noen semiprofesjon, slik som Torgersen (1981 i Vik-Mo og Nervik 1999) navngir den tidligere sosialtjenesten på bakgrunn av at en her typisk var sosionomutdannet. I dette tilfellet har de NAV-ansatte en relativt variert utdanningsbakgrunn, der faktisk ingen i utvalget er utdannet sosionomer. Det var heller ikke slik at de NAV-ansatte i KVP først og fremst var rekruttert fra sosial-, trygde-, eller arbeidsetaten, da det som sagt var en overvekt av de med arbeidsbakgrunn fra annet kommunalt tiltaksarbeid. Til tross for det som i teorikapittelet blir beskrevet som en *hjelperrolle* idealtypisk knyttet til den tidligere sosialtjenesten (Halvorsen 2005) oppleves det likevel som legitimt å si at NAV-veilederne i KVP hadde med seg erfaringer fra nettopp en slik rolle.

kvantitet gikk foran kvalitet i oppfølgingen ble for flere av KVP-veilederne opplevd som vanskelig. En var veldig motivert for å benytte sin sosialfaglige kompetanse innad i NAV, men den store arbeidsmengden og de krevende opplæringskravene med hensyn til det statlige tiltaksspekteret og saksbehandlingsverktøyene gjorde at ikke hadde kapasitet til dette. Som redegjort for i resultatkapittelet valgte en også i oppstarten å konvertere deltakere fra andre, allerede eksisterende program i kommunen for å nå måltallene som var satt. Dette gjaldt for én av deltakerne som er intervjuet:

Det var jo nettopp satt i gang det året. Jeg ble jo kastet inn i det (...). Jeg fikk ikke så mye informasjon i starten. (...) Jeg fikk en brosjyre og sånt da, og så fikk jeg beskjed om at jeg skulle være med på et annet tiltak.

Som sitatet over viser så opplevde deltakeren å få ”beskjed” om at vedkommende var flyttet fra det kommunale tiltaket han/hun allerede var med i og over i KVP. Deltakeren forteller videre at alternativet hadde vært å gå på sosialstønad, ”som er halvparten av det å gå i KVP”, og det hadde vedkommende ikke lyst til. Denne deltakeren opplevde derfor ikke deltakelse i KVP som et valg. Samtidig var vedkommende heller ikke negativt innstilt til deltakelse, og hadde lyst til å ”få være med på tiltakene de hadde”. Mange av de andre deltakerne uttrykte også at deltakelse i KVP ikke fullt ut opplevdes som et reelt valg. Dette ble også tatt opp i teorikapittelet som en sannsynlig problemstilling for KVP da brukere i denne delen av velferdsbyråkratiet ofte er ”ufrivillige” i den grad at de ser seg nødt i mangel på andre alternativer.

Lenger ut i implementeringen opplevde NAV-veilederne at kvaliteten i større grad var tilstede i veiledningsarbeidet, selv om en fortsatt ikke opplevde at en hadde nok tid å bruke på alle. Blant deltakerne i studien var 4 av 6 informanter i stor grad fornøyd med oppfølgingen de fikk i KVP av NAV-veileder. Det som flere av informantene i den sammenheng trekker fram som ”nytt” og positivt, sammenlignet med den erfaringen mange hadde fra NAV tidligere, er først og fremst en opplevelse av å få en tilrettelagt oppfølging av én veileder:

Etter at jeg kom inn i KVP har jeg blitt fulgt opp ganske bra sammenlignet med før.

Etter at jeg kom i KVP har ting vært mer tilrettelagt, for før så var det bare for meg å komme å skrive under og så fikk jeg sosialhjelp. Nå er det på en måte noen som følger meg opp.

Nei, [NAV-veileder] er fantastisk. [NAV-veileder] har lyttet til meg, vet hva jeg vil, har skjønt hva jeg har villet. At jeg trenger starthjelp for å komme meg i jobb. Det forstod [NAV-veileder], og det var det ingen andre som hadde forstått på NAV før.

Med hensyn til ”skreddersøm” av kvalifiseringsprogrammene sier samtlige deltakere at de har opplevd å få medvirke og komme med egne ønsker og at de hadde fått mulighet til å bli med i tiltak og opplegg som har passet med egne interesser og evner. Enkelte nevner imidlertid at de noen ganger har måttet ”tilpasse seg realitetene”, da først og fremst med tanke på egne forutsetninger. Noen av deltakerne hadde først og fremst vært utplassert i praksisplass i en ordinær bedrift/arbeidsplass, i enkelte tilfeller kombinert med ulike kvalifiseringskurs, mens andre hadde plass i bedrifter som tilbyr ulike arbeidsmarkedstiltak. Noen fortalte at de hadde vært innom flere typer tiltak og arbeid, og at de i noen tilfeller hadde måttet prøve og feile litt før de fant noe de trivdes med. For flere av deltakerne var det imidlertid snakk om å begynne i ulike lærlingeløp, og en av deltakerne var på vei til å bli skrevet ut av KVP fordi han/hun hadde fått en ordinær jobb. Det var i hovedsak arbeidsrettede tiltak som gikk igjen blant deltakerne i studien.

Om en ser på hva både veilederne og deltakerne forteller er det et skille i oppfølgingen etter hvorvidt deltakeren er plassert i for eksempel en ordinær arbeidsplass eller hos eksterne tiltaksarrangører. De som er plassert hos eksterne tiltaksarrangører får i hovedsak den tette oppfølgingen i tiltaksbedriften, mens NAV-veileder i større grad blir en ”koordinator” i forhold til spørsmål som angår NAV. Deltakerne som er plassert i for eksempel praksisplasser på ordinære arbeidsplasser har derimot en tettere kontakt med NAV-veileder. Det ser også ut til at deltakere som det er knyttet mer omfattende problematikk til følges tettere av NAV-veileder, og der veileder spesielt må fungere som bindeledd mellom mange ulike parter og elementer som må inn i den enkeltes program.

På bakgrunn av intervjuene med deltakerne i studien virker det som om de deltakerne som får den tette oppfølgingen ute hos eksterne tiltaksbedrifter er noe mer negativt eller nøytralt innstilt til sine veiledere i NAV, sammenlignet med de som først og fremst får den tette oppfølgingen av NAV-veileder. I førstnevnte gruppe er imidlertid alle fornøyd med oppfølgingen i tiltaksbedriften og således ikke negativt innstilt til sitt opplegg i KVP. Deltakerne dette gjelder mener heller ikke det er nødvendig med mer kontakt med NAV-veileder enn hva de allerede har. Flere trekker også fram at de ikke ønsker å ha kontakt bare for kontaktens skyld. Da er det kanskje heller enkelte av NAV-veilederne som synes det er en

ulempe at en ikke får samme mulighet til å bygge opp et personlig forhold til disse deltakerne, samtidig som de også ser at det rett og slett ikke er kapasitet til å følge opp alle deltakerne like godt. Dette kan sees som en del av dilemmaet for de med en sosialfaglig kompetanse som opererer innenfor en institusjon, som hvis en ser til tidligere Aetat, har en tradisjon for bruk av eksterne tiltaksarrangører (Møller 2006, s.153).

I oppstarten av programmet var det å få oversikt og bli kjent med både det statlige virkemiddelspekteret og saksbehandlingsverktøyet en utfordring for veilederne, og flere hadde også en viss skepsis det en opplevde som litt ”firkantede” statlige krav til registrering, dokumentasjon og rapportering. I tillegg var det flere som følte en konflikt i det å skulle ha ansvar for både forvaltning av kvalifiseringsstøtten og oppfølging av deltaker, i motsetning til tidligere arbeid i kommunen hvor en ikke hadde ansvar for brukers økonomi. Dette er i tråd med Hvinden (1994, s.93,96f) som hevder at sosialarbeidernes yrkesrolle er spesielt konfliktfylt nettopp fordi arbeidet krever at de både skal være ”portvoktere” og hjelpe på samme tid. Flere av veilederne påpeker imidlertid at de med tiden har forandret noe tankegang med hensyn til dette, og da spesielt med tanke på nytten av dokumentasjonsarbeidet og forvaltningsansvaret for kvalifiseringsstøtten. Dette kan tolkes som at de ansatte i KVP over tid har gjennomgått en form for lærings- eller sosialiseringsprosess der en i større grad har tatt opp i seg det som kan sies å være ”organisasjonskulturen” i NAV, i tillegg til at en har fått mer kunnskap om og trening i å bruke det statlige tiltaksspekteret og datasystemene. De fleste deltakerne svarer også at de opplever at NAV-veileder har god oversikt på det som gjelder tiltak i NAV-systemet, men at de har en dårligere oversikt og kontakt med andre kommunale enheter og det som ligger ”utenfor NAV”. Flere trekker her spesielt fram ordningen med bostøtte, og at det har vært en utfordring å få riktig og forståelig informasjon om dette.

Selv om de NAV-ansatte opplevde å ha bedre grep om ting på intervjuetidspunktet, sammenlignet med i oppstarten av KVP, opplevde en fortsatt et stort arbeidspress og en slet med følelsen av å ikke rekke over alle arbeidsoppgavene. Spesielt følte en på opplevelsen av å måtte bruke mye tid på ”dataarbeid” som ikke nødvendigvis kom brukerne til gode. I følge Lipsky (1980) gjør kombinasjonen av et stort arbeidspress, begrensede ressurser og uforutsigbarhet i arbeidssituasjonen at ansatte i bakkebyråkratiet utvikler en rekke avvergingsmekanismer for å takle arbeidshverdagen. Veilederne hevder likevel i tilfeller der de må gjøre prioriteringer er det ”dataarbeidet”, og ikke samtalene og den direkte oppfølgingen av deltakerne, som prioriteres ned. Flere av deltakerne gir også uttrykk for at de

vet at NAV-veilederne har det travelt, mens et par av informantene sier at de ikke har merket noe til dette i egen oppfølging.

Nei, vet du, [NAV-veileder] tar tida til meg faktisk. Aldri sagt ”nei, det kan jeg ikke”.

Jeg vet at de hele tiden er opptatt på NAV, men hva de gjør vet jeg egentlig ikke. [NAV-veileder] har masse å gjøre, men noen ganger tenker jeg: ”Hvis han er rådgiver i KVP, kan han ikke bruke mest tid på det? Bruke mer tid på deltakerne?” for meg høres det ut som at de ”ordner opp for seg selv”, at de har jobb, de som jobber i KVP. Ikke at de bare tenker på seg selv, men at de har jobb og ting å gjøre.

En deltaker er veldig skeptisk til det vedkommende oppfatter som unødvendig byråkrati i NAV, og mener veilederne heller bør bruke mer tid på deltakerne. Som sitatet også viser opplever deltakeren at NAV-veileder ikke klarer å sette seg fullstendig inn i deltakerens situasjon da han/hun ”har jobb”. Dette er også den deltakeren som er mest skeptisk til sin deltakelse i KVP.

11.2. Den gjeldende ressursfordelingen begrenser i praksis handlefrihet

Graden av handlefrihet hos de NAV-ansatte i KVP kan sees opp mot teorien om bakkebyråkratiet. I følge Elmore (1980 i Husabø 2005, s.22) er det å øke handlingsrommet til bakkebyråkratene den beste måten å løse problem med tildeling av offentlige tjenester, da klart definerte direktiv og veldefinerte uttalelser fra hierarkisk overordnet nivå vil kunne avgrense mulighetene bakkebyråkratene har for å komme fram til praktiske løsninger på egenhånd. I tråd med Lipsky (1980) har dessuten bakkebyråkratene ofte andre prioriteringer i arbeidet enn det ledelsen har. Når profesjonelle opplever at regler og direktiver kolliderer med det som blir sett på som faglige normer, er det sannsynlig at de også vil utvikle motstand mot å anvende disse reglene. I denne studien er det imidlertid tydelig at NAV-veiledernes *reelle* handlingsrom i KVP er avhengig av den gjeldende ressursfordelingen.

Den sosialfaglige kompetansen og kjennskapen til målgruppen for KVP er allerede påpekt som en viktig ressurs i denne sammenhengen. Begrepet *ressurser* i arbeidet med KVP omfatter imidlertid mye mer. Mens Baklien (2000, s.63) omtaler ressursbetingelser først og fremst i sammenhengen økonomiske ressurser, har Martinussen (1985, s.222) en bredere forståelse av ressursfordeling. I følge ham er ressursfordelingen ”de rammer som settes av teknisk og materiell infrastruktur, budsjetter, tilgjengelige byttemidler, medier for sosial utveksling, kompetanse for samhandling og lignende”. I denne studien er det i den

sammenheng flere rammefaktorer en kan peke på: For det første har de sentralt satte måltallene i KVP gitt klare føringer for atferd, og virket på studietidspunktet begrensende med hensyn til inntaket av deltakere. For det andre er tiltaksspekteret, det vil si tilgangen til egnede virkemidler i form av tiltaksplasser og ulike aktivitets- og tjenestetilbud å benytte inn i deltakernes program, også en avgjørende rammefaktor. I prinsippet er dette nærmest ubegrenset; Kvalifiseringsprogrammet skal ”skreddersys” den enkelte deltaker, det vil si at en på bakgrunn av en kartlegging og arbeids- og funksjonsevnevurdering skal velge tiltak som står til den enkeltes behov og forutsetninger og som fremmer overgangen til arbeidslivet. Som vist i resultatkapittelet opplevde en imidlertid i praksis en mangel i kommunale tiltaksmidler og lavterskeltilbud til de svakeste i målgruppen, samtidig som en også opplevde ventelister og tiltaksstopp i det statlige virkemiddelspekteret på studietidspunktet. Flere av de NAV-ansatte satt med inntrykket av at kommunen forventet at oppfølgingen og finansieringen i KVP var noe NAV og staten skulle ta seg av.

Som vist til i tidligere studier, for eksempel Wel et al. (2006), Dahl (2003), Lorentzen og Dahl (2005) er omfanget av problemer blant målgruppen langtidsmottakere av sosialhjelp så omfattende at det er nødvendig med sammensatte tiltak, gjerne over lang tid og med tett oppfølging. Lødemel og Johannessen (2005) viste blant annet i deres evaluering av ”Tiltaksforsøket” at det var vanskelig å tilpasse de statlige virkemidlene, og å utvikle kommunens egne tiltak på måter som gjør det mulig for langtidsmottakere å komme i arbeid. Målgruppa har svakere arbeidsmarkedstilknytning enn andre grupper av ledige og har derfor behov for flere lavterskeltilbud og rehabiliteringstilbud av høy kvalitet. Forskningsbaserte erfaringer har også vist at den statlige arbeidsmarkedsformidlingen har drevet en positiv seleksjon (”creaming”) av de mest ressurssterke deltakerne, mens terskelen for å komme i kommunale tiltak har vært lavere (Lorentzen og Dahl 2005; Husabø og Nervik 2006). På bakgrunn av disse erfaringene er det klart at de gitte rammefaktorene for implementeringen av KVP i denne eksempelstudien gjør det vanskelig å gi individuelt tilpassede program til de svakeste i målgruppen. Da retten til Kvalifiseringsprogram er betinget av en skjønnsmessig vurdering hvorvidt NAV-kontoret *kan* tilby et tilpasset program, er det sannsynlig at dette også bidrar til en seleksjon i inntaket av deltakere da de med minst ressurser og størst problemer ikke har et reelt tilbud i KVP. I dette tilfellet gir det også et klart utslag i at deltakerne skal være ”motiverte”.

11.3. Sentrale styringssignaler fremmer arbeidslinja

Inkludert i Lipsky (1980) sine avvergingsmekanismer er en kategorisering og prioritering av bestemte brukere, blant annet gjennom ”creaming”. Det oppleves likevel ikke som riktig å si at det som ser ut til å være en negativ seleksjon av de minst ressurssterke brukerne i KVP skyldes ”avvergingsmekanismer for å takle arbeidshverdagen” eller vurderinger om ”moralsk fortjenthet eller verdige brukere” hos de NAV-ansatte. Lipsky (1980) sier imidlertid at kategorisering gjør det mulig å opptre fleksibelt og lydhøre med et segment av brukerne og at de yrkesansatte således kan gjøre for noen det de ikke er i stand til å gjøre for alle. Dette kan kanskje til en viss grad være relevant tatt i betraktning at de NAV-ansatte nå selv oppfatter at en har fått mer kvalitet på plass i oppfølgingen av deltakerne, samtidig som flere av deltakerne som intervjues i studien også er veldig fornøyd med oppfølgingen de har fått i KVP.

Likevel er hovedinntrykket at det er strukturelle rammebetingelser i ”omgivelsene” til bakkebyråkratene som gir føringene for en kategorisering og seleksjon av brukere. I den sammenheng kan en se kommunens manglende tilstedeværelse med hensyn til lavterskeltilbud til de svakeste i målgruppen i sammenheng med hvilke sentrale styringssignaler som gis for KVP gjennom lovverket. Det er allerede poengtert at retten til Kvalifiseringsprogram kan oppfattes som en svak rettighet da denne er betinget av en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt NAV *kan* tilby et tilpasset program. Videre garanterer ikke lovverket for andre tiltak enn de som er rent arbeidsrettede da det i kapittel 4 §30 i Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) står at Kvalifiseringsprogrammet *skal* inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, og *kan* inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, mestrings trening og lignende, i tillegg til at det *kan* settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. Signalet som da sendes ut kan tolkes i retning av at det er arbeidslinja som skal være det fremste virkemiddelet i KVP. Dette kan også tenkes å være medvirkende til opplevelsen av et uklart ansvarsforhold mellom stat og kommune. Kommunen har på den ene siden hovedansvaret for KVP og NAV-veilederne som arbeider med KVP er først og fremst kommunalt ansatte, men på den andre siden er de viktigste virkemidlene som benyttes i KVP statlige arbeidsmarkedstiltak som da kommunen ikke har ansvar for.

Med bakgrunn i det overstående kan det stilles spørsmål ved hvor godt mål og midler passer sammen slik programmet i praksis implementeres. Målet er på den ene siden å tilby tilpasset

program til de aller svakeste, samtidig som ordningen har åpenbare begrensninger i seg for å nå dette målet. Det er en alvorlig konsekvens hvis KVP på denne måten bidrar til å øke de sosiale forskjellene blant brukerne.

Til tross for at det finnes rammebetingelser som ser ut til å kunne begrense måloppnåelsen i utviklingen av KVP, er det også mulig å peke på rammebetingelser i implementeringen av KVP som har virket positivt på utviklingen av tiltaket på det lokale NAV-kontoret.

11.4. Styrings- og kommunikasjonsstrukturer på NAV-kontoret som ressurs

Selv om de kommunalt ansatte veilederne i KVP på mange måter følte seg ”fjernet” fra det kommunale, blir det likevel framhevet som positivt at KVP og de kommunalt ansatte i KVP fungerte som en integrert del av NAV-kontoret uten at en tenkte ”forskjeller i stat og kommune”. Ved opprettelsen av KVP på nasjonal basis så en på evnen til å benytte hele NAV-etatens breddekompetanse, det vil si både det kommunalt sosialfaglige og det statlige arbeidsmarkedsfaglige, som en av de fremste utfordringene i implementeringen av tiltaket (Legard et al. 2009). NAV-informantene påpeker flere faktorer som kan forklare hvorfor en ikke opplever et skille på NAV-kontorene i denne eksempelstudien: For det første har kontorene valgt en organisering der en opererer med én statlig ledelse. Dette støttes av erfaringer fra evalueringen av ”Samordningsforsøkene”, som var et forsøk med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat fra 2002-2005, der en konkluderte med at en enhetlig ledelsesstruktur med hensyn til stat og kommune så ut til å ha fungert mest effektivt når det kom til koordineringsutfordringene mellom de ulike etatene (Møller 2006). Videre har de kommunalt ansatte full tilgang til det statlige data- og virkemiddelredskapet, i tillegg til at en sitter i åpne landskap med andre statlige NAV-ansatte. I tråd med Martinussens (1985, s.222) der han blant annet inkluderer ”teknisk og materiell infrastruktur”, ”medier for sosial utveksling” og ”kompetanse for samhandling” i sitt ressursbegrep må både tilgangen til det statlige data- og virkemiddelredskapet og åpne kontorlandskap sees som en viktig ressurs for de NAV-ansatte. Opplevelsen er at disse forholdene har medvirket til et godt formelt og uformelt samarbeid ”over bordene”. Dette, kombinert med at en er gode på dokumentering, hevdes videre å ha gjort overføringer mellom ytelser enklere. Ordningen med offentlige servicekontor der NAV deler hus med kommunens barne- og familietjeneste og kommunens helse- og velferdskontor, utgjør også viktige ressurser da dette er en mulighet for å utveksle saker og kompetanse.

12. Konklusjon og avsluttende betraktninger

Denne studien beskriver gjennom en eksempelstudie hvordan Kvalifiseringsprogrammet implementeres på to lokale NAV-kontor. Hovedformålet med Kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, skal komme i arbeid. Virkemidlene for å få til dette er tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra NAV og utforming av individuelt tilpassede og arbeidsrettede fulltidsprogram (Kapittel 4, Lov om sosiale tjenester i NAV 2009; Ot.prp. nr.70 (2006-2007)). Resultatene fra denne studien tyder imidlertid på at det eksisterer føringer i rammebetingelser for implementeringen av KVP på de lokale NAV-kontorene som faktisk begrenser muligheten for å nå hovedmålet om å hjelpe de aller svakeste. Resultatene tyder derimot på at det er de ressurssterke som klarer seg best, og forskjellene mellom brukerne vil som følge av KVP kunne øke.

Selv om handlingsrommet i Kvalifiseringsprogrammet i prinsippet skal være svært stort, begrenses NAV-veiledernes reelle handlingsrom av den gjeldende ressursfordelingen som preger tiltaket. Dette er avhengig av sentralt satte måltall og ikke minst manglende kommunale tiltaksmidler og lavterskeltilbud. Da retten til KVP i tillegg er betinget av en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt NAV-kontoret *kan* tilby et tilpasset program, er det sannsynlig at det skjer en seleksjon i inntaket av deltakere der de med minst ressurser og størst problemer ikke får et tilbud. I dette tilfellet satte en krav om ”motiverte” deltakere. Det kan også stilles spørsmål om hvor godt de sentrale styringssignalene om mål og midler passer sammen slik de presenteres i lovverket. Signalene kan tolkes i retning av at det er arbeidslinja som skal være det fremste virkemiddelet i KVP. På den andre siden hevder en rekke forskningsstudier at omfanget av problemer blant målgruppen langtidsmottakere av sosialhjelp er så omfattende at det er nødvendig med sammensatte lavterskeltilbud og rehabiliteringstilbud av høy kvalitet, før de kan nyttiggjøre seg av mer arbeidsrettede tiltak.

At retten til Kvalifiseringsprogram kan oppfattes som en svak rettighet basert på skjønnsmessige vurderinger av det lokale NAV-kontoret, og at lovverket ikke gir noen garanti for annet enn arbeidsrettede tiltak, åpner for at KVP kan praktiseres ulikt fra kommune til kommune. Dette gjør at funnene i denne studien ikke automatisk kan sies å være generaliserbare da det er avhengig av kommunens økonomi, kompetanse og holdninger – ikke minst med tanke på evnen til å stille med tiltaksmidler og lavterskeltiltak som kan benyttes i KVP. Denne studien viste også at implementeringen av KVP videre ble påvirket av hvilke

styrings- og organisasjonsmodeller en valgte på det lokale NAV-kontoret. Dette er igjen noe som kan variere geografisk. Likevel er det nærliggende å tro at KVP kan ha tilsvarende resultat andre steder. Dette er spesielt begrunnet i de sterke sentrale føringene som vektlegger arbeidslinja som middel, og forskningsstudiene (Lorentzen og Dahl 2005; Husabø og Nervik 2006) som viser at den statlige arbeidsmarkedsformidlingen har drevet en positiv seleksjon av de mest ressurssterke deltakerne.

Litteraturliste

- Aasen, K., Marthinsen, E. og Vist, G. (2010). *Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV. Et spørsmål om virksomme elementer?* HUSK Midt-Norge, NTNU Samfunnsforskning AS.
- Alm Andreassen, T., Fimreite, A. L. og Hagen, K. (2009). "Introduksjon: Nav i støpeskjeen: Intensjoner og utfordringer". *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 12, nr. 3., ss 152-154.
- Arbeidsdepartementet (2010). *Kvalifiseringsprogrammet*. Hentet 12.05.2010 fra <http://Kvalifiseringsprogrammet.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/fattigdom/kvalifiseringsprogram.html?id=575786>
- Arbeidsdepartementet (2007). *Ruller ut Kvalifiseringsprogrammet mot fattigdom*. Pressemelding, 02.11.2007. Nr.: 132.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). *Handlingsplan mot fattigdom*, i St.prp. nr.1 (2006-2007).
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2002). *Tiltaksplan mot fattigdom 2002-2005*, i St.meld. nr.6 (2002-2003).
- Arbeidssøkerforbundet (2003). *Sosialt perspektiv*. Hentet 27.10.09 fra:
<http://Kvalifiseringsprogrammet.afo.no/index.php?mod=plink&id=6748>
- Aspelund, G., Stavseng, G., Lurfaldet, KVALIFISERINGSPROGRAMMET. og Egge, KVALIFISERINGSPROGRAMMET. (2008). *Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Baklien, B. (2000). "Evalueringforskning for og om forvaltningen", i O. Foss og J. Mønnesland reds. *Evaluering av offentlig virksomhet. NIBRs pluss-serie 4-2000*, ss. 52-73.
- Benjaminsen, Tor A. Og Svarstad, Hanne (2010): *Politisk økologi. Miljø, mennesker og makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryn, M. D. (2008). *Kvalifiseringsprogrammet – rett medisin mot sosialhjelpsavhengighet?* Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, KVALIFISERINGSPROGRAMMET., Lægreid og Roness, P. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, E. (2003). "Does "workfare" work? The norwegian experience". *International Journal of Social Welfare*. 12(4): 274-288.
- Dahl, E. og J. A. Drøpping (2001). "The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform". I N. Gilbert og R. A. van Voorhis (red.), *Activating the Unemployed. A*

Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Dahl, E. og Lorentzen, T. (2005). "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway." *International Journal of Social Welfare*, 2005/14.

Fimreite, A. L. og Hagen, K. (2009). "Partnerskap mellom stat og kommune: Velferdspolitikkenes territoriale dimensjon revisited?". *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 12, nr. 3., ss 155-167.

Halvorsen (2005): *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hamre, J.I. og Bråthen, M. (2006). *Evalueringen av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. Kvartal 2006. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004*. Rapport Statistisk Sentralbyrå, nr. 5 2006.

Helgøy, I., Kildal, N. og Nilssen, E. (2010). *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Notat 1/2010.

Hernes, T. (2008). *NAV – hvorfor og hvordan*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Husabø, G. Og J.A Nervik (2006). *Kampen mot fattigdommen: Forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakarar*. NTNU samfunnsforskning.

Husabø, G. (2005). *Samordning som verkemiddel i arbeidslinja*. Masteroppgave. Trondheim: NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.

Hvinden, B. (1994). *Divided against itself: a study of integration in welfare bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.

Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.

Klemsdal, Lars (2009) "Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3(12).

Legard, S., Schafft, A., og Spjelkavik, Ø. (2009). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Underveisrapport*. Arbeidsforskningsinstituttet, Notat 7/2009.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lov om sosiale tjenester (1991). *Kapittel 5A. Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad*. Hentet 12.11.2009 fra

<http://www.kvalifiseringsprogrammet.lovdato.no/cgi-wif/wiftdrens?/usr/Kvalifiseringsprogrammet/lovdato/all/tl-19911213-081-007.html>

Lødemel, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Faforapport 226.

Lødemel, I. og Johannessen, A. (2005). *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evarlinger av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. HiO rapport 2005 nr.1. Oslo: Høgskolen i Oslo, avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag.

Marthinsen, E. (2007). "Tiltaksarbeid og sosialt arbeid", i E. Marthinsen og N. Skjefstad reds. *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Oslo: Universitetsforlaget, ss. 26-57.

Martinussen, Willy (1985). "Flernivåanalyser". I Martinussen, Willy (red): *Metoder på tvers*. Trondheim: Tapir.

Martinussen, Willy (1984). *Sosiologisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Moe, A. (2000). "Aktiv arbeidsmarkedspolitikk i Norge 1989-95: Effekter av kvalifisering og arbeidstrening", *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 1, 29 s

Mohr, L.B. (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks, California: Sage publications.

Møller, G. (2006). Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport, Telemarksforskning-Bø, Rapport 231.

NAV (2009a). "Generell presentasjon av Kvalifiseringsprogrammet". Hentet 26.10.09 fra:

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Kvalifiseringsprogrammet/Om+Kvalifiseringsprogrammet/805386846.cms>

NAV (2009b). "Presentasjon om sosialtjenesteloven kap.5A". Hentet 26.10.09 fra:

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Kvalifiseringsprogrammet/Om+Kvalifiseringsprogrammet/805386846.cms>

Nervik, J.A. (1997). "Hvordan studere årsakene til klientløpebaner, stønads lengde og overgang til selvforsørging?", i J. Nervik, *Offentlig politikk og klientløpebaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet?* Institutt for statsvitenskap: Universitetet i Oslo. 36 s.

Ot.prp. nr.70 (2006-2007). *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Ot.prp. nr.103 (2008-2009). *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røysum, A. (2009). "Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV?" i *Tidsskrift for velferdsforskning vol. 12, nr. 3.*, ss 192-206.

Saglie, T. og Lieungh, A. (2008). *Kvalifiseringsprogrammet – mål og rammer for gjennomføring i 2009*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 26.10.2009 fra:

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Kvalifiseringsprogrammet/Relaterte+sider/195365.cms>

- Schei, S. (1999). *Kurator og klient – medspiller eller motspillere? En kvalitativ analyse av samhandling mellom klient og kurator på sosialkontor*. Hovedoppgave i sosiologi. Trondheim: NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø (2006). *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. Arbeidsforskningsinstituttet, rapport 2/2006.
- Skilbrei, B. (2000). *Fra mottaker til deltaker – erfaringer og mestring som klient i 'Prosjekt langtidsmottakere av sosialhjelp' i Bergen kommune*. Nordlandsforskning NF-rapport nr.13/2000.
- Skjefstad, N. (2007). "Tiltaksarbeid og selvutvikling", i E. Marthinsen og N. Skjefstad reds. *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Oslo: Universitetsforlaget, ss. 58-79.
- Statistisk Sentralbyrå (2009). "Sosialhjelpsmottakere: Nedgangen flater ut" hentet 11.11.09 fra <http://www.kvalifiseringsprogrammet.ssb.no/soshjelpk/>
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998-1999). *Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 39 (1991-92). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenges og uførepensjon*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Thagaard, T. (2002): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vedung, E. (2009). *Utværdering i politikk och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Vik-Mo, B og J.A. Nervik (1999). "Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp". *ISS-rapport nr. 52*, NTNU. Kap. 3-4 og 6-9. 91 s.
- Wel, K.van der, Dahl, E., Naper, S. O., Løyland, B., Slagsvold, M., og Lødemel, I. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: HiO, GIV og SU.
- Winter, S. (2001). *Implementering og effektivitet*. Viborg: Nørhaven A/S.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø. (2002). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

VEDLEGG:

INTERVJUGUIDE TIL DELTAKERE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET

- *Beskrivelse av masteroppgaven: formålet med oppgaven er å se på hvilken tilnærming veilederne har til sitt arbeid i Kvalifiseringsprogrammet, og hvordan dette oppleves av deltakere. Sentrale spørsmål er da: Hvilke virkelighetsoppfatninger sitter veilederne med? Hvilke erfaringer har deltakere med veiledere og oppfølging i KVP? Hvordan preges veiledernes aktivitet av rammebetingelser og kontekst? Og hvordan samsvarer denne aktiviteten med de sentralt satte målsettingene? For å få informasjon om dette vil jeg intervju enkelte veiledere, KVP-ansvarlige og deltakere i kommunens Kvalifiseringsprogram. Det er på bakgrunn av dette svært viktig med dine erfaringer for å belyse temaet best mulig – og for å få mer kunnskap som kan være med å utvikle et bedre Kvalifiseringsprogram.*
- *Anonymitet: Jeg har taushetsplikt. Masteroppgaven vil skrives på en slik måte at personer ikke kan gjenkjennes. Lydbåndet vil bli slettet etter transkribering (spørres først om tillatelse til å bruke opptak).*
- *Dette skal være en samtale, gjerne bryt inn underveis, utdyp ...*

Bakgrunnsinformasjon

Kan du fortelle litt om deg selv?

- Hva heter du?
- Hvor gammel er du?
- Gift/samboer?
- Har du barn?
- Hvilken nasjonalitet har du?
 - o Hvis, hvor lenge har du bodd i Norge?

Når ble du tatt opp i Kvalifiseringsprogrammet?

Kan du fortelle litt om hva slags utdanning du har fra før du begynte i Kvalifiseringsprogrammet?

- Når og hvor tok du utdannelsen, og når ble den avsluttet?

Kan du fortelle litt om hva slags arbeidserfaring du har fra før du ble med i Kvalifiseringsprogrammet?

- Hva slags jobb var det?
- Hvor lenge hadde du jobben?
- Hvor lenge har du vært uten jobb?
- Hva har du gjort tidligere i perioder uten jobb?

Erfaringer med NAV/sosialtjeneste før KVP

Hadde du da noen tidligere erfaring med NAV/sosialtjenesten fra før av?

- Hvilke?
- Har du mottatt sosialhjelp?
 - o Når kom du i kontakt med sosialkontoret for første gang?
 - Var du da sammenhengende bruker av sosialkontoret fram til KVP-start?
 - Har det vært opphold der du ikke har vært bruker?
 - Hvor lenge varte disse?
 - Hvordan forsørget du deg da?

- Har du deltatt på tidligere tiltak gjennom NAV?
 - o Kan du fortelle litt om disse? Hva het disse? Hva gjorde du?

Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet

Kan du fortelle litt om hvordan og hvorfor du ble deltaker i KVP?

- Hvordan fikk du informasjon om KVP?
 - o Av hvem?
- Hvem tok initiativet til at du skulle bli med i KVP? Du eller andre?
 - o Ble du presset?
 - Hvem følte du presset kom fra?
 - Opplevde du trusler om å få avkortet eller miste sosialhjelpsstøtten?
 - Hva synes du om å bli presset på denne måten?

Hvilke forventinger hadde du til programmet før du begynte?

- Har dette endret seg på noen måte?

Hvor motivert var du før du begynte, og er du mer eller mindre motivert i dag?

- Hva gjør deg motivert?

Hva er de viktigste grunnene for å være med/ikke være med i et slikt program for deg?

- Øke sjansen for å komme i arbeid
- Få arbeidstrening og erfaring
- Lyst til videre utdanning
- Få kompetanse
- Personlig utvikling
- Uavhengighet
- Selvtillit
- Struktur og gode rutiner
- Sosialt
- Meningsfylt dag
 - o Opplever du at KVP har ført til forbedringer på noen av disse områdene?

Tiltak/tilbud/tjenester

Kan du fortelle litt mer om de tiltak/tilbud du nå deltar på gjennom KVP?

- Hva kalles det?
- Når begynte du på dette?
- Hvor lang tid varer tiltaket?
- Hva slags informasjon fikk du om tiltaket på forhånd? Av hvem?
 - o Hvilke forventninger hadde du til hva som skulle skje der?
- Hva slags oppfølging er det underveis i tiltaket – fra NAVs side, arbeidsgivere, kurs-/tiltaksledere, andre?
- Hva synes du hittil om tiltaket/tilbudet? Hva er bra/dårlig?
 - o Opplever du at dette er spesielt tilpasset deg og dine behov?
 - o Er det noen spesielle utfordringer?
 - o Opplever du det meningsfullt/meningsløst?
 - o Hvordan fungerer kurset sosialt?
- Hva tror du dette tiltaket/kurset/tilbudet vil føre til for deg personlig? Hva er målet ditt?

Hvilke tiltak/tilbud har du deltatt på tidligere gjennom KVP?

- Hva heter de?
- Hva er bra/dårlig med disse tiltakene/tilbudene?
 - o Opplever du at dette er spesielt tilpasset deg og dine behov?
 - o Oppstod det noen spesielle utfordringer i noen av tiltakene/tilbudene?
 - o Kan du trekke fram enkelte tiltak/tilbud som opplevdes spesielt meningsfullt/meningsløst?
 - o Hvordan fungerte tiltakene sosialt?

Individuell oppfølging og ”skreddersøm”

Har du hatt den samme veilederen fra NAV hele tiden eller har du hatt flere?

Hvordan kom du og veileder fram til hvilke tiltak og tilbud du skal delta på?

- Når ble dette gjort?
- Fikk du da et eget ukeprogram?
- Hvordan ble dette utarbeidet?
- Opplevde du at dette var tilpasset deg og dine behov?
- I hvor stor grad har du selv fått bestemme innholdet i programmet ditt?
 - o Hvis nei, hva tror du det skyldes?
- Kom du med egne ønsker om bestemte tiltak?
 - o Er veilederen flink til å se og forstå dine behov?
- Opplever du å få god informasjon fra veileder om tilgjengelige tiltak og tilbud?
 - o Informasjon om konsekvenser av deltakelse, og hva du kan få ut av disse tiltakene?
- Opplever du å ha fått nok informasjon om dine plikter og rettigheter i KVP?

Hvor ofte har du kontakt med veilederen din?

- Hva slags kontakt er dette?
 - o Møter på NAV
 - o Over telefon
 - o Ute i tiltak
 - o Annet
- Hvem er det som tar initiativ til denne kontakten?
- Skulle du ønske dere hadde mindre eller mer kontakt, eller at kontakten foregikk på en annen måte?

Hva pleier dere å gjøre/snakke om når dere møtes?

Opplever du at din veileder har mye å gjøre?

- Hvilke følger har dette eventuelt for deg?
- Har du forståelse for dette?

Opplever du at din veileder har god oversikt over tilgjengelige virkemidler?

- Opplever du at veileder i så fall benytter seg av alle de virkemidlene hun/han kan i din sak?
 - o Utdyp.

Forhold til NAV-veileder

Kan du fortelle litt om hvordan forholdet mellom deg og din veileder er?

- Hvordan opplevde du det første møtet?
 - o Førsteinntrykk? Og stemmer dette overens med den oppfatningen du har nå?
 - o Hvem tok initiativ i samtalen?
 - o Hvem var mest aktiv?
 - Har dette endret seg på noen måte?

Opplever du å bli hørt og tatt på alvor i samtalen med veileder?

Har du tillit til din veileder?

- Ser du på veileder som en støttespiller eller motspiller?
 - o Opplever du at veileder bryr seg om deg?
 - o Opplever du å bli kontrollert eller umyndiggjort?
 - Hvordan?
- Har du noen gang blitt fortvilet eller sint overfor din veileder?
 - o Hvorfor?
 - o Hvordan oppførte du deg da?
 - o Hvordan reagerte veileder?
 - o Tror du at det hjelper å bli sint for å få gjort noe, eller er det de som er mer beskjedne som kommer lengst?
- Hvem tror du NAV-veilederen din tar mest hensyn til?
 - o Overordnede
 - o Arbeidskollegaene
 - o Brukerne
 - o Seg selv

Samarbeid mellom NAV og tiltak

Hvor mye veiledning får du ute i tiltak sammenlignet med hvor mye du får av NAV-veileder?

- Hva synes du om dette? Hva er bra/dårlig?

Kan du fortelle litt om hvordan du opplever samarbeidet og kommunikasjonen mellom NAV (veileder) og de tiltak/kurs/praksis plass som du er ute i?

- Hva gjøres? Felles møter ("trekantmøter")?
- Hva går bra?
- Hva går mindre bra?
- Hva gjør veileder hvis det for eksempel er problemer på tiltak?
 - o Synes du det er lett å ta kontakt med NAV-veileder om det er problemer i tiltaket?

Kvalifiseringsstønad

Kan du fortelle litt om den økonomiske situasjonen din nå sammenlignet med tidligere?

- Hva er ditt syn på bruken av kvalifiseringsstønad?
- Var denne viktig for at du skulle delta i KVP?

- Er denne tilstrekkelig?
- Mottar du supplerende sosialstøtte?
- Opplevs det annerledes sammenlignet med å motta kun sosialstøtte?
- Har du opplevd å få kutt i stønaden?
 - o I så fall hvorfor, og hva synes du om dette?

Avslutning

Til slutt, kan du sammenfatte med noen få ord hvordan du opplever Kvalifiseringsprogrammet i sin helhet?

- Hvordan ser du selv på dine sjanser for å komme i jobb (eller utdanning) nå?
 - o Hva slags jobb har du lyst på?

Er det noe annet vi ikke har snakket om som du har lyst til å fortelle om eller noe du har lyst til å utdype?

INTERVJUGUIDE TIL ANSATTE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET: VEILEDER

- *Beskrivelse av masteroppgaven: formålet med oppgaven er å se på hvilken tilnærming veilederne har til sitt arbeid i Kvalifiseringsprogrammet, og hvordan dette oppleves av deltakere. Sentrale spørsmål er da: Hvilke virkelighetsoppfatninger sitter veiledere med? Hvilke erfaringer har deltakere med veiledning og oppfølging i KVP? Hvordan preges veiledernes aktivitet av rammebetingelser og kontekst? Og hvordan samsvarer denne aktiviteten med de sentralt satte målsettingene? For å få informasjon om dette vil jeg intervju enkelte veiledere, KVP-ansvarlige og deltakere i kommunens Kvalifiseringsprogram. Det er på bakgrunn av dette svært viktig med dine erfaringer for å belyse temaet best mulig – og for å få mer kunnskap som kan være med å utvikle et bedre Kvalifiseringsprogram.*
- *Anonymitet: Jeg har taushetsplikt. Eventuelle identifikasjoner vil bli fjernet slik at det ikke vil være mulig å identifisere personer ved å lese oppgaven. Lydbåndet vil bli slettet etter transkribering (spørres først om tillatelse til å bruke opptak).*
- *Dette skal være en samtale, gjerne bryt inn underveis, utdyp ...*

Bakgrunnsinformasjon

Kan du starte med å fortelle litt om deg selv?

Utdannelse

- Hva slags utdanning har du?
- Hvorfor valgte du å ta denne utdannelsen?

Yrkeshistorie

- Hvilken stilling har du ved NAV-kontoret? (alle)
 - o Kan du kort fortelle om dine hovedoppgaver?
- Hvor lenge har du arbeidet i NAV (Aetat/Trygdetjenesten/Sosialtjenesten)?
- Hva har du jobbet med tidligere /hva er din faglige/ etatsbakgrunn?

Forventninger til KVP

Kan du innledningsvis fortelle litt om dine tanker rundt KVP?

- Hva ser du for eksempel på som de fremste målene i KVP?
- Hvilke forventninger har du til programmet i sin helhet?
 - o Har du andre forventninger nå enn du hadde i starten?

Implementeringen

Kan du fortelle litt om KVP i oppstartsfasen: hvordan ble KVP iverksatt på dette NAV-kontoret?

- Hvordan ble iverksettingen håndtert av ledelsen på NAV-kontoret?
- Opplevde du/dere å få tilstrekkelig informasjon?
- Hvilke krav til kompetanse og opplæring ble stilt?
- Opplevde du/dere å få medvirke i implementeringen?
- Er det noe du vil påpeke som ble gjort spesielt bra/dårlig eller spesielle utfordringer/hindringer som dukket opp i denne oppstartsfasen?

Organisering

Hvordan har dere organisert arbeidet med KVP på dette kontoret?

- Hvor mange NAV-ansatte jobber med KVP?
- Ulike team? I så fall, hvilke former for team?
 - o Hva er forskjellen på disse teamene? Hvilke arbeidsoppgaver har de ulike?

Har dere gjort tilpasninger i organiseringen etter hvert?

- Hvorfor og hvordan?

Hvilke erfaringer har du med nåværende organisasjon?

- Er det noe som fungerer spesielt bra?
- Er det noe som fungerer dårlig?

Hvordan synes du organiseringen fungerer i forhold til resten av NAV-kontoret og avdelingen?

Hvilken bakgrunn har veilederne som arbeider med KVP (faglig, tidligere etat)?

- Opplever du at de med ulik etatsbakgrunn også møter ulike utfordringer i arbeidet med KVP?
 - o Hvilke? Hva kan dette eventuelt skyldes?

Opplever du at det er interesse- og/eller holdningsmotsetninger mellom de ulike faglige/etatsbakgrunnene i arbeidet med KVP?

- På hvilke områder er dette gjeldende?
 - o Mål?
 - o Virkemidler?
- Hva tror du disse interesse/motsetningene kan skyldes?
 - o Ulik kultur, utdanning, profesjon?
- Hva har dette å si for samarbeidet?

Opplever du at det er interesse- og/eller holdningsmotsetninger mellom ledernivå og veiledere i arbeidet med KVP?

- I så fall, om hva (mål, virkemidler)?
- Hva tror du disse interesse/motsetningene kan skyldes (ulik bakgrunn, utdanning, profesjon)?
- Hva har dette å si for samarbeidet?

Ressurser

Kan du fortelle litt hvordan du opplever ressursituasjonen i KVP?

- Penger
- Tid
- Bemanning
 - o Hva er bra/dårlig?

Hvordan virker dette inn på ditt arbeid?

Opplever du at KVP prioriteres på dette området? Hvordan er dette sammenlignet med andre områder i NAV?

Kompetanse

Kan du fortelle litt om hva slags kompetanse du ser som spesielt viktig i arbeidet med KVP?

- Hva ser du på som dine sterke og svake sider på dette området?
- I hvilken grad har du hatt nytte for kompetanse du har hatt med deg fra tidligere, og i hvilken grad har du måttet skaffe deg ny kunnskap og kompetanse?
- Er det kompetanse du selv føler du mangler som du gjerne skulle hatt?

Har du fått spesiell opplæring eller deltatt på kompetansehevede kurs med tanke på arbeidet i KVP?

- Har dette vært nyttig? Hvorfor/hvorfor ikke?

Rekruttering, seleksjon og rutiner

Kan du fortelle litt om hvordan dere finner deltakere til programmet?

- Hvilke rutiner og praksis er gjeldende?
 - o I hvilken grad og hvordan bruker dere:
 - motivasjon
 - informasjon
 - press (trussel om reduserte sosialhjelpsytelser)?
- Hvem er involvert i rekrutteringen (hvilke deler av NAV, andre aktører)?

Hvem er det som velges ut til å delta i programmet?

- Er det bestemte grupper dere bevisst holder utenfor programmet?
 - o Alder, kjønn, utdanning, arbeidserfaring, rusproblemer, helseproblemer eller annet
- I hvor stor grad er det personer som for avslag i søknaden om deltakelse fordi det ikke kan tilbys et tilpasset program?

Hvordan har kravet om måltall virket inn på rekrutteringen?

- Har det for eksempel ført til at også for svake/sterke grupper har blitt inkludert i programmet?
- Hvordan stiller du deg til dette?

Hvordan kartlegges deltakernes arbeidsevne og bistandsbehov?

- Metode?
 - o Når skjer dette?
 - o Av hvem?
- Hvilke kriterier legges til grunn?

Hvor mange deltakere jobber du med selv?

- Hvordan ble dette antallet bestemt?
- Hvordan ble det bestemt at du skal jobbe med akkurat disse?

”Skreddersøm” og individuell oppfølging

Kan du fortelle litt om hvordan du jobber med oppfølgingen av den enkelte deltaker?

Hvordan går dere fram for å gi den enkelte deltaker en individuell plan og et ”skreddersydd” ukeprogram ved oppstart?

- Hva innebærer dette?
- Hva legger du i brukermedvirkning, og hvordan praktiseres denne?

Hvilken valgfrihet har deltakerne når det gjelder eget program?

- Er det vanlig at deltakere kommer med egne ønsker om tiltak og aktiviteter?
- Er det tilfeller hvor du ikke følger opp deltakernes egne ønsker om innhold?
 - o Hvordan reagerer deltakere på dette?

Hvor ofte har du kontakt med deltakere?

- Hva slags kontakt er dette?
 - o Møter på NAV
 - o Telefon
 - o Ute i tiltak

Kan du gi eksempler på hva som ”skjer” og gjøres på slike møter?

Hvem tar som oftest initiativ til kontakt? Du, deltaker, tiltaks-/kursleder, arbeidsleder, andre?

Er det deltakere du har mer kontakt med enn andre?

- Hvis dette er et bevisst valg, på hvilket grunnlag avgjøres dette?

Har dere ulike oppfølgingsstrategier på ulike deltakere?

- På hvilket grunnlag gjøres dette?
- Hvilke deltakere får hva slags oppfølging?

Er det mange som dropper ut av KVP?

- Hva kan årsakene til dette være?
- Hva skjer med disse?

Tjenester/tiltak/tilbud

Kan du fortelle litt om hvilke typer tjenester/tiltak/tilbud dere bruker i KVP?

- Kommunale/statlige/frivillige
 - o Aktivisering og forberedelse til arbeidsliv vs. praksisplasser og tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter?
- Er det enkelte dere bruker mer enn andre? Hva er de ”vanligste”?
- Har det blitt opprettet mange nye tiltak som et ledd i KVP, eller bruker dere i stor grad allerede eksisterende tiltak?

Hva er din erfaring med de ulike tiltakene?

- Hva er bra/mindre bra?
- Hva er hovedhensikten med de ulike tilbudene (gi noen eksempler)?

Hvilke krav stilles til tiltaks-/kursledere/arbeidsgivere?

Hvilke typer deltakere er med på de ulike tiltakene/tilbud/tjenestene?

Opplever du selv å ha god oversikt over hva som finnes av tilgjengelige tilbud?

Hvordan virker ressurs hensyn inn på valg av tiltak?

Er det noen spesielle områder hvor du føler det mangler et tilbud?

Kvalifiseringsstønad

Kan du fortelle litt om din erfaring med bruk av kvalifiseringsstønad?

- Hvordan virker stønaden som insentiv for å rekruttere deltakere til programmet?
 - o Har du erfaringer med at den også har virket negativt?
- Skulle du ønske den var høyere/lavere?
- Gis det i noen tilfeller supplerende sosialhjelp?
 - o Hvis ikke, synes du dette burde vært tilfelle?

Samarbeid

Som veileder, hvem er dine viktigste samarbeidspartnere?

- Andre veiledere?
- Ledere (KVP-ansvarlig, NAV-ledere)?
- Andre deler av NAV?
- Kommunens Barne og familietjeneste (BFT)
- Kommunens Helse og velferdstjeneste
- Tiltaksarrangører/tjenestetilbydere?
- Arbeidsgivere?
- Helsevesen
- Andre

Kan du fortelle litt om samarbeidet og kommunikasjonen med eksterne tjenesteleverandører/ tiltaksarrangører?

- Hvilke samarbeidsformer eksisterer (formelle og uformelle)?
- Hva er bra? Utfordringer
- Er det en klar arbeidsdeling mellom deg som veileder og tiltaksarrangører?

Hvordan fungerer samarbeidet og kommunikasjonen med arbeidsgivere/næringsliv?

- Hva er bra? Utfordringer?
 - o Er det vanskelig å få arbeidsgivere til å ta i mot deltakere?

I hvor stor grad gjøres den individuelle oppfølgingen av tiltaks-/kursarrangør/arbeidsleder?

- Hva er i så fall årsaken til dette?
- Synes du dette er en god løsning?

Kan du fortelle litt om samarbeidet mellom KVP-veiledere og andre deler av NAV?

- Hvilke deler av NAV?
- Hvilke samarbeidsformer eksisterer (formelle og uformelle)?
- Hva er bra/mindre bra?

Samhandling og "tonen" med deltakere

I det følgende vil jeg stille noen spørsmål om møte mellom NAV-veileder og deltaker generelt, men også i noen tilfeller be deg fortelle om bestemte brukere.

Generelt:

Hvilke forventninger har du til veiledersamtalene mellom deg og deltaker?

- Hva tror du deltakerne forventer?
- Hva gjør du hvis det ikke er samsvar mellom dine og deltakernes forventninger?

Hvem føler du bestemmer mest i samhandlingssituasjonen?

- Er det du eller deltaker som tar initiativ, er aktiv?
- Kan du tenke deg at samhandlingen ville vært annerledes om dere var mer likeverdige?

Er det forskjell i samhandlingen i de tilfellene hvor en deltaker er mer ressurssterk sammenlignet med en som stiller med færre ressurser?

- Hvordan arter dette seg?

Hvordan opplever du forholdet mellom det å hjelpe, men også kontrollere deltakerne?

- Ser du noe motstridende i dette?
- Føler du noen ganger at du umyndiggjør deltakere?

Er det deltakere som er ubehagelige? Hvordan forholder du deg i så fall til disse?

- Hvordan forholder du deg til deltakere som er voldsomme?

Er det slik at en som maser og er mer pågående får mer bistand enn en som er mer tilbakeholden?

Hender det at du engasjerer deg personlig eller følelsesmessig i deltakerne dine?

- Hva er positivt/negativt ved dette?

Spesifikt om bestemte brukere:

Når kom denne deltakeren først inn i KVP?

Kan du fortelle litt om deltakerens bakgrunn før deltakelse i KVP?

- Har han/hun hatt kontakt med sosialtjeneste? Gått i lengre tid på sosialstøtte? (Hvor lenge?)
- Vært med i andre tiltak/kurs/tilbud i regi av NAV?

Hvordan har det seg at hun/han kom inn i KVP?

- Var dette noe hun/han tok initiativ til selv?
- Videreformidlet fra andre?

Oppfattet du at deltaker var motivert for å begynne i KVP?

- Har dette endret seg på noen måte?
- Hvilke virkemidler ble eventuelt brukt for å få brukeren til å delta?
 - o Motivasjon
 - o Informasjon
 - o Press

Hvilken betydning tror du det har for deltaker å være med i KVP?

- Hva er denne deltakerens målsettinger i KVP?
- Er deltakeren motivert for å komme ut i jobb?
 - o Vet du hva slags jobb hun/han ønsker?
 - o Tror du hun/han vil klare det? Hvorfor/hvorfor ikke?

Kan du fortelle litt om hva slags behov for oppfølging denne deltakeren har?

Hvor ofte har du kontakt med denne deltakeren?

- Hva slags kontakt er dette?
- Hvor ofte er dette i forhold til andre deltakere? (lite, ofte, gjennomsnittlig?)

Kan du fortelle litt om de tiltakene/kursene/tilbudene denne deltakeren har deltatt og deltar på?

- Hva kalles de?
- Når begynte deltakeren på tiltaket?
- Hvor lenge var deltaker her/hvor lenge skal deltakeren være her?
- Hva var hovedhensikten med tiltaket for ham/henne?

Hva slags oppfølging er innebygd i tiltakene – fra NAV-veileders side, arbeidsgivere, tiltaks-/kursledere, eller andre?

Hvordan fungerer samarbeidet ditt med tiltaksplass/kurs/arbeidsgiver?

- Hvordan skjer dette? ("trekantsamtaler")
- Hvor ofte?
- Hva er bra/dårlig?

Hvem tok initiativ til at deltaker skulle delta på dette tiltaket? Du, han/henne?

Hvilke tilbakemeldinger har du fått fra deltaker på de ulike tiltakene/kursene/tilbudene?

- Hva er bra/dårlig?
- utfordringer?

Har du fått noen spesielle tilbakemeldinger på kvalifiseringsstønadene?

Hvordan føler du kontakten med deltaker er?

- Tror du deltaker betrakter deg som en støttespiller eller en motpart?
 - o Hvorfor tror du at det er slik?
- Hva er bra/mindre bra?
- Har deltaker vært sint eller frustrert?
 - o Hvorfor?

Er det noe annet du har lyst til å nevne i forhold til denne spesifikke deltakeren som vi ikke har vært inne på?

Opplevelse av egen arbeidssituasjon

Her vil jeg stille noen spørsmål som går på hvordan du opplever arbeidshverdag og situasjon.

Kan du fortelle litt om hvordan du opplever arbeidshverdagen din i forhold til arbeidsmengde og press?

- Hvilke av arbeidsoppgavene tar mest av tiden din?
- Er det oppgaver du helst skulle sett at du slapp å gjøre?
- I hvilken grad prioriterer du enkelte arbeidsoppgaver framfor andre?
 - o I så fall, hvilke prioriteres og hvilke er det som prioriteres bort?
 - Hvilke prioriteres bort hvis det for eksempel er tidspress?
 - o Hva er bakgrunnen for disse prioriteringene?
 - Knappe ressurser (penger, tid, bemanning)?
 - Uønskede oppgaver?
 - o Hva synes du om dette? Kunne du tenkt deg å prioritere annerledes enn det du gjør nå?

Hvilke deltakere prioriterer du hvis det er tidspress?

Opplever du å ha oversikt og at du mestrer oppgavene dine?

I hvilken grad opplever du å ha handlefrihet, innflytelse på egen arbeidssituasjon, ansvar?

- Ønsker du mer av dette? Mindre?
- Benytter du deg av den?

Hvordan opplever du rommet for skjønn i arbeidet med KVP?

Opplever du at det stilles motstridende krav til deg fra deltakere og overordnede?

- Hva føler du deltakere forventer av deg?
- Hva føler du overordnede forventer av deg?
- Hvordan takler du dette?
- Hvem føler du selv mest lojalitet til?

Hvordan opplever du rutiner og arbeidsmåte i KVP i forhold til dine egne personlige verdier og holdninger? Og hvordan passer disse rutinene og arbeidsmetodene med det du har lært i din utdanning?

Jobbmotivasjon

Føler du at du gjennom din jobb som veileder gjør en faktisk forskjell for folk med KVP? Hvordan er dette i forhold til det du har jobbet med tidligere?

Avslutning

Til slutt, er det noe mer du mener er viktig å nevne, eller noe du ønsker å utdype?

STUDIE AV KVALIFISERINGSPROGRAMMET

Informasjon til NAV-ansatte

Jeg holder for tiden på med å skrive en masteroppgave om arbeids- og velferdsforvaltningens Kvalifiseringsprogram. Formålet med studien er å undersøke hvordan programmet fungerer og oppleves både av NAV-ansatte som jobber med programmet og brukere som deltar i programmet. For å få informasjon om dette vil jeg intervjuere deltakere, veiledere og ledelse ved 2 NAV-kontor.

Din deltakelse vil bestå i at du lar deg intervjuere, og at jeg får intervjuere én deltaker du veileder om hans/huns opplevelse av deltakelse og veiledning i programmet. Det er frivillig å delta i denne studien, og du har rett til å trekke deg underveis, uten begrunnelse, og be om å få slettet opplysningene om deg selv. Det er imidlertid veldig viktig for studien å få høre om dine erfaringer for å få et utfyllende bilde. På den måten kan vi få kunnskap som kan bidra til å utvikle et bedre kvalifiseringsprogram.

Jeg har taushetsplikt, så ingenting av det som blir sagt vil bli formidlet videre. Lydbåndene vil bli slettet når de er skrevet ut, og navnelister vil bli slettet senest i november 2010. Masteroppgaven som skal skrives på bakgrunn av intervjuene vil bli skrevet på en slik måte at personer ikke kan gjenkjennes.

Med hilsen

Bente Bolme Aasetre

Mastergradstudent i statsvitenskap

ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU Trondheim

(+47 99 55 40 16)



Fakultet for samfunnsvitenskap
og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

STUDIE AV KVALIFISERINGSPROGRAMMET

Informasjon til deltakere

Jeg holder for tiden på med å skrive en masteroppgave om arbeids- og velferdsforvaltningens Kvalifiseringsprogram. Formålet med studien er å undersøke hvordan programmet fungerer og oppleves både av NAV-ansatte som jobber med programmet og brukere som deltar i programmet. For å få informasjon om dette vil jeg intervjuere deltakere, veiledere og ledelse ved 2 NAV-kontor.

Din deltakelse vil bestå i at du lar deg intervjuere, og at jeg får intervjuere din veileder i NAV om din deltakelse i programmet. Det er frivillig å delta i denne studien, og du har rett til å trekke deg underveis, uten begrunnelse, og be om å få slettet opplysningene om deg selv. Det er imidlertid veldig viktig for studien å få høre om dine erfaringer for å få et utfyllende bilde. På den måten kan vi få kunnskap som kan bidra til å utvikle et bedre kvalifiseringsprogram.

Jeg har taushetsplikt, så ingenting av det som blir sagt vil bli formidlet videre. Lydbåndene vil bli slettet når de er skrevet ut, og navnelister vil bli slettet senest i november 2010. Masteroppgaven som skal skrives på bakgrunn av intervjuene vil bli skrevet på en slik måte at personer ikke kan gjenkjennes.

Med hilsen

Bente Bolme Aasetre

Mastergradstudent i statsvitenskap

ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU Trondheim

E-post: aasetre@stud.ntnu.no

Mob.nr.: +47 99 55 40 16