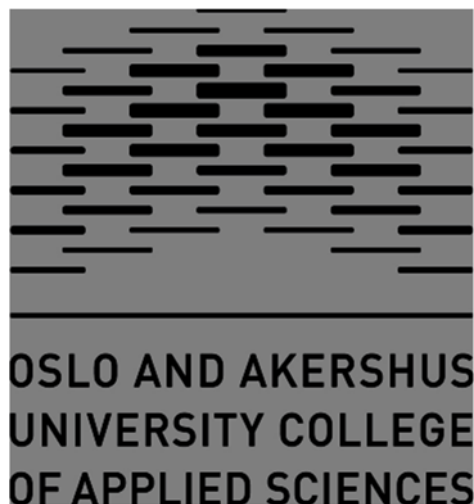


Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram

- en studie av veilederfelleskapet i
kvalifiseringsprogrammet

Elisabeth Brodtkorb



Avhandling ph.d
Senter for Profesjonsstudier
Høgskolen i Oslo og Akershus

Høst 2017

CC-BY-SA Høgskolen i Oslo og Akershus

Avhandling 2017 nr 8

ISSN 1893-0476

ISBN 978-82-8364-059-5

HiOA,
Læringssenter og bibliotek,
Skriftserien
St. Olavs plass 4,
0130 Oslo,
Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:
Postboks 4, St. Olavs plass
0130 Oslo

Adresse hjemmeside: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Nettbokhandel>

For elektronisk bestilling klikk Bestille bøker

Opplag trykkes etter behov, aldri utsolgt

Trykket hos Allkopi
Trykket på Multilaser 80 g hvit

Forord

Individualisering av tjenester er et aktuelt og viktig tema for dem som er interessert i utvikling av velferdsstaten. Målet om at tjenester skal være individualiserte har konsekvenser på person- og systemnivå. Det handler blant annet om forutsetninger for utvikling og tilpasning av konkrete ordninger og tjenester og oppfølging av dem over tid. Identifisering og forståelse av mål og av den enkeltes behov og forutsetninger for å nå målet er sentralt for at tjenester kan bli individuelt utformet. Tilgang på ressurser og tilrettelegging av en struktur for arbeidet er også avgjørende elementer. I arbeidet med avhandlingen har jeg erfart manges vilje og evne til å bidra til at min situasjon har blitt utformet og tilrettelagt individuelt for meg. Jeg har vært heldig og er dypt takknemlig for dette.

Avhandlingen bygger på et feltarbeid ved et NAV-kontor i en kommune. Ledelsen ved feltkontoret, veilederne og deltakerne jeg møtte der har hatt avgjørende betydning for avhandlingsarbeidet. Jeg ble tatt veldig godt imot. Tusen takk for tillit og tilgang, for samtaler og diskusjoner, for imøtekommenhet, inkludering og åpenhet.

Professor Lars Inge Terum ved Senter for profesjonsstudier (SPS) ved Høgskolen i Oslo og Akershus og professor Dag Album ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo har vært engasjerte veiledere. Takk for grundig lesning, interessante samtaler og for oppmuntring gjennom arbeidet med avhandlingen. Ved SPS har forskeropplæringen vært relevant, lærerik og interessant. Jeg har vært heldig som fikk være tilknyttet TREff-prosjektet i første del av avhandlingsarbeidet mitt, takk til forskerne i prosjektet. Takk også til administrasjonen ved SPS for hyggelig oppfølging.

I store deler av prosjektperioden har jeg hatt en stipendiatstilling ved VID vitenskapelige høgskole (tidligere Diakonhjemmet høgskole). Forskningssjef Sidsel Sverdrup og senterleder Randi Skår var mine nærmeste ledere i stipendiattiden. Takk til dere for gode råd, faglig støtte og raust lederskap. Ved Forskningscenteret og Senter for diakoni og profesjonell praksis har jeg hatt gode stipendiatkolleger. Særlig takk til Hilde Lausund for godt følge over tid i samme båt! Ved Fakultet for sosialfag har ledelse og kolleger lagt til rette for og støttet opp om avhandlingsprosjektet. Takk til dekan Torhild Bjerkreim og fakultetets øvrige stab for å ha vært støttende, forståelsesfulle og vist viktig hensyn i prosjektets slutfase. Det har vært og er et privilegium å få være del av en så hyggelig og omsorgsfull stab! Oppmerksomhet, støtte og faglig og personlig oppfølging fra Inger Oterholm, kollega både før, under og etter avhandlingsarbeidet, har betydd svært mye for meg. Ellen Luckman, Lene Østby, Tor Slettebø og Olav Helge Angell har også vært særlig viktige, de har gitt individuell oppfølging hver på sin fine måte. Biblioteket og andre støttefunksjoner har vært gode støttespillere. Tusen takk alle på VID!

Takk til familie og venner for interesse, tålmodighet og oppmuntring!

Oslo, september 2017.

Elisabeth Brodtkorb

Sammendrag

Moderne velferdstjenester skal være individuelt utformet, slik at den enkelte får tjenester tilpasset sin unike situasjon. Avhandlingen er en studie av hvordan veiledere i et aktiveringsprogram drøftet og utformet individualiserte tjenester til programmets deltakere. Aktivering skal øke arbeidslediges deltakelse på arbeidsmarkedet. Det finnes ikke en bestemt aktiveringsprofesjon og aktiveringsarbeid bygger heller ikke på et etablert enhetlig kunnskapsgrunnlag.

Det empiriske grunnlaget for avhandlingen er et toårig feltarbeid med deltakende observasjon av veilederne i kvalifiseringsprogrammet i et NAV-kontor. Veilederfellesskapets drøftinger av konkrete saker og regelverk er en sentral del av datamaterialet.

Kvalifiseringsprogrammet er egnet som utgangspunkt for å studere individualisering av tjenester av flere årsaker. Målgruppen skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og sammensatte problemer av et omfang som krever koordinering av hjelpetilbudet. Programmet skal bidra til overgang fra stønadsmottak til selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid. Avklaring for andre former for inntektssikring, økt deltakelse i samfunnet, bedret livskvalitet og bekjempelse av fattigdom er også mål for programmet. Deltakerne i programmet skal ha sitt eget individuelt utformede, skreddersydde, program. Deltakeren skal medvirke i utformingen av sitt eget programmer, men det er uklart hva medvirkningen omfatter og hvilken innflytelse den kan gi. Virkemidlene i programmet innebærer både støtteelementer som for eksempel sosiale tjenester, og kravelementer som aktivitetskrav med tilhørende sanksjoner. Programmet er ressursintensivt med få deltakere pr. veileder og stor tiltaksportefølje tilgjengelig. Handlingsrommet for utforming av tjenester i kvalifiseringsprogrammet er stort. Mulighetene for individualisering av tjenester er store.

Problemstillingen som utforskes er:

Hvordan individualiseres tjenester i et aktiveringsprogram når problemene er sammensatte, kunnskapsbasen uavklart og kompetansereglene uklare?

Teori om prosesser for utforming og gjennomføring av politikk, herunder teori om førstelinjebyråkratiet, velferdsorganisasjoner, skjønnsutøvelse og resonneringsformer benyttes som rammeverk for analysen. I tillegg er teori og etablert kunnskap om individualisering, brukermedvirkning og vilkår og sanksjoner sentrale i avhandlingen.

Avhandlingen har studert individualisering av tjenester gjennom å rette oppmerksomheten mot det politiske og formaliserte grunnlaget for KVP, rekruttering av deltakere til programmet, individuell utforming av programmer, og veilederens håndtering av programmets sanksjonsregime.

De politiske målene og ambisjonene og det formaliserte grunnlaget for KVP, gav programmet flere og flertydige mål og til dels motsetningsfylte virkemidler og metoder.

Vurderingen av hvem som skal tas inn i et aktiveringsprogram er en del av individualiseringen av tjenester, programdeltakelsen skal passe til den potensielle deltakerens behov. Avhandlingen viser at målstyring, slik det ble praktisert i KVP, hadde betydning for hvem som ble rekruttert inn som deltakere i programmet. Det ble styrt for å oppnå et gitt antall deltakere i programmet, måltallet. Manglende måltallsoppnåelse førte til en praksis med «tråling» etter deltakere. Måltallsorienteringen gjorde at individuell faglig vurdering av individuelle kjennetegn og behov hos målgruppen ble underordnet kvantitative mål for inntak.

Veilederne hadde stort handlingsrom for utforming av individuelle programmer til de deltakerne som ble tatt inn i programmet. Skreddersømmen av programmer til deltakerne bar preg av sosialt arbeids kunnskapsgrunnlag og metoder, der individets livssituasjon og muligheter sees i sammenheng med forhold ved omgivelsene. I arbeidet med utforming av deltakernes individuelle programmer brukte veilederne «vidvinkel» når de vurderte hvilke forhold i deltakernes livssituasjon som var relevante å sette inn tiltak for å bedre i regi av kvalifiseringsprogrammet.

Veilederne og gav deltakerne ulike forutsetninger og muligheter for medvirkning. Uklare kompetanseregler i KVP i kombinasjon med det store handlingsrommet i programmet, gav veilederne stor frihet til konkretisering av hvordan og på hvilke områder forutsetningen om brukermedvirkning skulle realiseres i praksis.

Veilederne var tilbakeholdne med å sanksjonere når deltakerne ikke overholdt aktivitetskravene. Veilederne vurderte at forutsetningene for håndheving av et regelorientert sanksjonsregime overfor deltakerne i mange tilfeller ikke var tilstede. Når de skulle ta stilling til sanksjon i situasjoner med brudd på aktivitetskrav, etablerte de et bredt vurderingsgrunnlag som innebar langt flere forhold enn deltakerens brudd på kravet. De var mer opptatt av å forstå

årsakene til brudd på aktivitetskrav, enn å reagere med sanksjon. De var mer opptatt av hvilke konsekvenser en eventuell sanksjon ville ha for deltakeren, enn av å iverksette sanksjonen.

Avhandlingen viser at individualisering av aktiveringstjenester for arbeidsledige som befinner seg lang unna arbeidslivet, er kompleks virksomhet. Når mål som skal nås er flere og flertydige, virkemidler og metoder som skal benyttes er usikre og delvis motsetningsfylte, målgruppen det skal rettes mot utydelig definert og kompetansereglene uklare, oppstår et uklart og vagt felt for individualisering av tjenester. I et slikt felt har veiledernes og veilederfellesskapets verdier og kunnskapsgrunnlag stor betydning for individualiseringen. Samtidig må individualisering av tjenester sees som påvirket av og del av mer omfattende prosesser og flere nivåer i velferdsstaten.

Summary

To ensure that the unique needs of each recipient may be met, modern welfare services should be tailor-made for each individual. This thesis explores how supervisors in an activation program assessed, discussed and designed individualized services for program participants. The objective of this activation is to increase the labor market participation of the unemployed. There is no established activation profession, nor a recognized base of knowledge for activation workers to turn to.

The empirical basis for the thesis consists of material gathered over the course of two years of field work primarily based on participant observation of supervisors in the Qualification Program (QP) in a municipal welfare office (NAV-office). The supervisors' collegial discussions of how to deal with their participants' situations and program regulations form a substantial part of the data material.

The qualification program is suitable as a starting point for studying the individualization of services. One goal of the program is to contribute to its participants' transition from benefit dependency to independence through paid work. Other goals include: clarifying participants' eligibility for other sorts of income support, increased participation in society, better quality of life, and combating poverty. To be eligible for the Qualification Program, participants' working capacity and earning ability should be significantly reduced, and the applicant should require close follow-up and coordinated services. Participants in the program have their own personalized, individually tailored, program. They are to participate in designing their own program, though it is unclear which areas and to what degree this influence extends. The QP involves both enabling elements including social services and demanding elements with activity requirements and the associated sanctions. The program is resource intensive with few participants per supervisor and a large portfolio of possible measures available. There are many options available for tailoring services in the qualification program, and possibilities for individualization are extensive.

The research question is:

How are services in an activation program individualized when problems are manifold, the knowledge base unclarified and the jurisdiction unclear?

Theories about policy implementation, street level bureaucracies, human service organizations, discretion and ways of reasoning are used as a frame for the analysis. In addition, the analysis benefits from theories and established knowledge about individualization, user participation and conditionality.

The thesis has studied the individualization of services by focusing on the political point of departure and formalized basis for KVP, client selection processes, the tailoring of individual programs and the use of sanctions. It demonstrates how the individualization of services is a process that runs over time and includes several levels of the welfare state administration.

The political ambitions and goals and the formalizing of the QP gave the program multiple and ambiguous goals and at times contradictory and indeterminate technologies.

Participation in the QP should be based on participants' needs. Assessments of eligibility are therefore part of the individualization of services. The thesis demonstrates that management by objectives, as practiced in the QP, was of significant importance for the client selection process. According to the key performance indicator, there should be a certain number of participants in the program. As the population of eligible unemployed was limited, the supervisors had trouble meeting their quota, and as a result, a practice of "trawling" for participants developed. Fulfilling quantitative measures was prioritized over professional assessments of the individual characteristics and needs of the target group as the criteria for intake of participants.

The supervisors had great freedom of choice in designing individual programs for the participants in the program. The tailoring of programs was characterized by the knowledge base and methods of social work, understanding each individual's life situation and opportunities in close connection with the conditions in the surrounding environment. The supervisors assessed participants' needs through a wide-angled perspective and the personalized programs were characterized by the inclusion of services to cope with a broad range of life challenges.

Unclear rules of jurisdiction in combination with the practice of leaving much of the decision-making in the program design to the supervisor's own discretion gave the supervisors freedom and responsibility to decide how and in what areas the precondition of user participation should be realized in practice. They positioned themselves in different ways, as the abdicated, facilitator and guardian, and gave participants different conditions and opportunities for participation and influence in tailoring their own programs.

The supervisors were reluctant to impose sanctions. When assessing situations where participants had not met the activity requirement, they established a wide basis for evaluating the situation. More than focusing on whether participants had met the conditions stated in the QP, they sought to identify reasons for why the participants failed to meet the conditions. They were more concerned with what the consequences of sanctions would be for the participant than imposing the sanction itself.

When objectives are several and ambiguous, technologies contradictory and indeterminate, the target group unclearly defined but experiencing problems on several areas of life, in combination with the availability of substantial program resources and unclear jurisdiction, the result is an unclear and vague base for the individualization of services. In such a situation, the supervisors' values and knowledge base are of great significance. At the same time, the individualization of services is also influenced by and is part of more comprehensive processes and several levels of the welfare state configuration.

Innhold

Kapittel 1 Introduksjon	3
1.1 Individualisering av tjenester	3
1.2 Aktiveringsarbeid og arbeidsledige med sammensatte problemer	3
1.3 Problemstilling og avgrensning	5
1.4 Valg av empirisk kontekst: kvalifiseringsprogrammet	6
1.5 Hvorfor studere veilederfellesskapet i KVP?	7
1.6 Bakgrunn og interesse for feltet	9
1.7 Den videre gangen i avhandlingen	10
Kapittel 2 Forskningsfeltet, konteksten og tidligere forskning	13
2.1 Introduksjon	13
2.2 Forskningsfeltet: Aktiveringspolitikk på individuelt nivå	13
2.3 Konteksten: Aktivering av sosialhjelpsmottakere i Norge	24
2.4 Tidligere forskning	27
2.5 Et felt i endring	39
Kapittel 3 Teoretisk og analytisk utgangspunkt	41
3.1 Introduksjon	41
3.2 Fra vedtatt til utformet politikk	41
3.3 Velferdsorganisasjoner	48
3.4 Aktiveringsarbeidets kjerneelementer	56
3.5 Avhandlingens teoretiske og analytiske utgangspunkt	62
Kapittel 4 Metode	64
4.1 Valg av metode	64
4.2 Deltakende observatør	70
4.3 Data	76
4.4 Analysen	79
4.5 Etikk	84
4.6 Kvaliteten på undersøkelsen	85
Kapittel 5 Kvalifiseringsprogrammet	88
5.1 Introduksjon	88
5.2 Ambisjonene	88
5.3 Formaliseringen	97
5.4 Sammenfatning og drøfting	105
5.5 Komplekst utgangspunkt for individualisering av tjenester	110
Kapittel 6 Utvelgelse av deltakere	111

6.1 Introduksjon.....	111
6.2 Sammensatt grunnlag for inntak av deltakere	112
6.3 Måltallsorienterte initiativer.....	118
6.4 Formålsorientering	125
6.5 Sammenfattende analyse og drøfting	126
6.6 Mellom måltall og målgruppe	131
Kapittel 7 Individuell utforming	133
7.1 Introduksjon.....	133
7.2 Utforming av individuelle programmer	133
7.3 Brukermedvirkning i individualiseringen.....	146
7.4 Sammenfattende analyse og drøfting	151
7.5 Individuelt utformet program og mulighet for medvirkning	158
Kapittel 8 Håndtering av sanksjonsregimet.....	160
8.1 Introduksjon.....	160
8.2 Informasjons- og advarselssystemene.....	160
8.3 Sanksjonssystemet	163
8.4 Sammenfattende analyse og drøfting	179
8.5 Individuell vurdering av sanksjon	183
Kapittel 9 Rammer for individualisering av tjenester	184
9.1 Introduksjon.....	184
9.2 Førstelinjearbeidet	185
9.3 Velferdsorganisasjonen	190
9.4 Arbeidsmarkedet	196
9.5 Avslutning	198
Referanser	201

Kapittel 1 Introduksjon

1.1 Individualisering av tjenester

Det er enkeltmennesker som trenger hjelp, og vi må kunne tilby skreddersøm. Individuelle problemer krever individuelle løsninger (sosialminister Ingjerd Schou høsten 2002 (Norges forskningsråd, 2005)).

Individualisering har vokst fram som et stadig sterkere ideal for sosialpolitiske tiltak de siste tiårene. Ministerens vektlegging av individualiserte tjenester bunnet i en kritikk av velferdsstatens bruk av standardiserte tjenester og tiltak som ble tilbudt innbyggerne på bakgrunn av gruppetilhørighet, for eksempel rusmisbruker eller arbeidsledig, og vurdert som lite effektive. Individualiserte tjenester skal på sin side tilbys på bakgrunn av individuelle behov, og brukerne skal ha innflytelse på utformingen av tjenestene. Individualisering skal gjøre tjenestene mer treffsikre og effektive enn standardiserte løsninger. Den skal utløse brukerens motivasjon for endring og styrke brukernes ansvarstagen for egen situasjon (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 7, 11,12).

Programmer og ordninger angir mål, men kan ikke angi eksakt innhold for individualiserte tjenester (Lipsky, 2010). Førstelinjen har en avgjørende funksjon i utforming av individualiserte tjenester. For å studere hva individualiserte tjenester er og hvilke konsekvenser de kan få, må oppmerksomheten rettes mot selve prosessen med tjenesteyting (van Berkel, 2007, s. 263). Det er det denne avhandlingen gjør. Den utforsker individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram i en kommune.

1.2 Aktiveringsarbeid og arbeidsledige med sammensatte problemer

Aktiveringspolitikk råder grunnen som premiss for utvikling av velferdstjenester og stønader over hele verden. I Norge er «arbeidslinja» satt som overskrift for denne utviklingen. Arbeidslinja skal gjøres gjeldende for alle, også for dem som har andre, mer kompliserte og sammensatte problemer i tillegg til mangel på lønnsarbeid. NAV skal fremme arbeidslinja, og «Arbeid først» er NAVs slagord i virksomhetsstrategien for 2011–2020. «Arbeidslinja består av en serie virkemidler for å styrke eller vedlikeholde arbeidsmotivasjonen» (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 18). Virkemidlene kjennetegnes av økonomiske incentiver og forutsetninger om atferd som skal lede til økt arbeidsdeltakelse (Gubrium, Harsløf, & Lødemel, 2014, s. 39).

Slike virkemidler settes sammen i aktiveringspolitiske programmer og tjenester (van Berkel, De Graaf, & Sirovátka, 2011a, s. 1) .

Kvalifiseringsprogrammet i NAV er et aktiveringspolitisk program av dette slaget. Målgruppen er arbeidsledige som i tillegg til arbeidsledigheten har andre problemer som krever bistand fra hjelpeapparatet, og som er, eller står i fare for å bli, langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Da programmet ble vedtatt i Stortinget, ble det understreket at kvaliteten i kvalifiseringsprogrammet skulle være på et nivå i samsvar med «samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt sosialfaglig arbeid» (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), pkt. 6.6.2). Programmet er ressursintensivt med få deltakere per veileder, og veilederne har stort handlingsrom til individuell utforming av deltakernes program.

Målgruppen er kjennetegnet ved å ha kombinasjoner av problemer, som for eksempel lavt utdanningsnivå, fysiske helseproblemer som hindrer arbeid, dårlig psykisk helse, lese- og skrivevansker, rusproblemer, kortvarig arbeidserfaring og domfellelse/påtaleunnlatelse (Van der Wel et al., 2006). Vanskelig boligsituasjon og gjeld er også blant problemene (Slettebø, Brodtkorb, Dietrichson, & Øien, 2011).

Overfor brukere med sammensatte problemer kan aktiveringspolitiske programmer omfatte mål og tiltak rettet mot både det rent arbeidsrelaterede og også mot et bredere felt av sosiale problemer i den enkelte arbeidslediges liv (Heidenreich & Aurich-Beerheide, 2014; Minas, 2009; Terum & Jessen, 2015). Denne gruppen vurderes å ha særlig stort behov for fleksible og individualiserte aktiveringstjenester (van Berkel, 2007, s. 247, 248).

Målene for aktiveringsprogrammer kan være sammensatte og formulert generelt og flertydig og gi rom for flere forståelser av hva som skal oppnås med deltakelsen (Hagelund & Kavli, 2009). De innebærer spenninger og dilemmaer for dem som skal iverksette programmene (Djuve & Kavli, 2015; Hagelund, 2010; Hagelund & Kavli, 2009; Hjørne, Juhila, & Van Nijnatten, 2010; Terum & Jessen, 2015).

Aktiveringsarbeid er arbeid rettet mot å styrke arbeidslediges posisjon på arbeidsmarkedet. Det kan innebære mål og tiltak rettet mot et bredere felt av problemer enn arbeidsledighet, når disse ansees å ha konsekvenser for muligheten til å få og beholde arbeid. Aktiveringspolitiske programmer er nye i Norge, og det er ingen bestemt profesjon som har jurisdiksjon over aktiveringsfeltet (Øverbye, 2013).

Det påpekes fra flere hold at det i Europa har vært lite forskning på hvordan aktiveringspolitikk er blitt gjennomført i praksisfeltet (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; van Berkel & Van der Aa, 2012). Slik forskning er viktig av flere grunner (van Berkel & Van der Aa, 2012, s. 494). Førstelinjen er ikke bare iverksettere av vedtatt politikk på et område, den utformer politikken i møte med brukere med unike livssituasjoner (Lipsky, 2010). Måten førstelinjen arbeider på når de skal bidra til at folk kommer ut i lønnet arbeid, kan være strukturert av ulike rasjonaler og derfor lede til ulike utfall for dem. Aktiveringspolitikken skal endre folks livssituasjon, holdninger og oppførsel. Dens fokus på individuelle opplegg, «skreddersøm», gir muligheter til svært ulik behandling av arbeidsledige. At de er individuelt tilpasset og ikke standardiserte, forutsetter at de utvikles gjennom en prosess i praksis. Prosessen er ikke synlig gjennom formalisert politikk.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Individualisering av tiltak og tjenester i aktiveringsprogrammer skal sikre at tjenestene er tilpasset den enkelte arbeidslediges individuelle forutsetninger og behov (Eichhorst, Kaufmann, Konle-Seidl, & Reinhard, 2010; van Berkel & Valkenburg, 2007). Betegnelsen «skreddersøm» brukes for å understreke at tilpasningen skal være unik for hver enkelt. Skreddersømmetaforen gir intuitivt mening, men i praksis er det mer komplisert. Når målgruppen for programmet skal kjennetegnes av sammensatte problemer og tjenestene skal skreddersys, oppstår for det en situasjon der skredderne, førstelinjen, må vurdere og velge hvilke problemer som skal arbeides med, og på hvilke måter. Et annet element er at aktiveringsarbeid ikke bygger på en etablert kunnskapsbase som legger føringer for forståelsen av problemet og løsningen. Førstelinjens kompetanse står derfor i et uavklart forhold til mandatet programmet skal fylle. Et tredje kompliserende element er at brukerne selv skal ha innflytelse på utformingen av programmet, samtidig som det ikke er klart om de kan bestemme over innholdet. Kompetansereglene er uklare når det ikke er tydelig hvem som har myndighet til å avgjøre innhold, og under hvilke betingelser det skal skje (Molven, 2015, s. 41).

Problemstillingen for avhandlingen er:

Hvordan individualiseres tjenester i et aktiveringsprogram når problemene er sammensatte, kunnskapsbasen uavklart og kompetansereglene uklare?

Individualisering av tjenester forstås i avhandlingen både som hvordan innholdet i de individuelle programmene blir satt sammen for deltakerne, og hvordan deltakerne og

programmene deres blir fulgt opp individuelt, for eksempel ved brudd på aktivitetskrav. Også rammebetingelsenes betydning vil bli studert, og da særlig hvordan styringsmidler og måltall legger føringer for både innretning og utforming av individualiserte tjenester.

Det empiriske grunnlaget i avhandlingen er en kvalitativ studie med feltarbeid og deltakende observasjon av veiledernes arbeid med konkretisering og iverksetting av kvalifiseringsprogrammet (KVP) i en kommune.

Det er veilederfelleskapets samtaler om individualisering av tjenester som utgjør størsteparten av datamaterialet avhandlingen bygger på. Det som studeres, er hvordan veilederne ved individualisering av tjenester prøver å skape sammenheng mellom sin forståelse av de politiske føringene, programmets virkemidler og målgruppens situasjon. Det er ikke primært en studie av veilederfelleskapets funksjon, men av veiledernes drøftinger. I tillegg beskrives og analyseres et eksempel på en prosess der en veileder utformet en deltakers individuelle program. Studien viser og drøfter også rammer for veiledernes individualisering av tjenester.

1.4 Valg av empirisk kontekst: kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet egner seg godt som case for studiet av problemstillingen. Målgruppen for programmet er kjennetegnet av å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og sammensatte problemer i et omfang som tilsier behov for koordinerte tjenester (Sosialtjenesteloven, 2009, §29). Dette er problemer av en art og et omfang som gjør at de det gjelder, har behov for hjelp og støtte til mer enn det arbeidsmarkedsrelaterte. Veilederne skal bidra til at det blir utformet individuelle programmer på bakgrunn av disse tjenestene.

Kvalifiseringsprogrammet består av et tiltaksprogram (Sosialtjenesteloven, 2009, §30) og en stønad, kvalifiseringsstønad (Sosialtjenesteloven, 2009, §35). KVP innvilges etter søknad vanligvis for ett år om gangen og kan normalt vare i to år, maksimalt og etter spesiell vurdering i to og et halvt år (Sosialtjenesteloven, 2009, §32).

De som deltar i programmet, kalles deltakere, og de som arbeider med å følge dem opp, kalles veiledere. Veilederne har ansvar for at det blir utviklet et individuelt tilpasset program for deltakerne og å drive tett individuell oppfølging av deltakerne gjennom programperioden.

Hver deltakers individuelt utformede program skal bestå av arbeidsrettede tiltak og kan inneholde andre tiltak som er med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid (Sosialtjenesteloven, 2009, §30). Slike tiltak kan være opplæringstiltak, motivasjonstrening,

fysisk trening, mestringstrening og liknende. Det er et ressursintensivt program, og veilederne i programmet har stort handlingsrom.

Deltakelsen i programmet innebærer aktivitetskrav med tilhørende sanksjoner som skal iverksettes hvis aktivitetskravene ikke blir oppfylt.

KVP skal være helårig og på full tid, det vil si 37,5 timer per uke (Sosialtjenesteloven, 2009, §30). Selv om programmet skal være på full tid, gis det frihet til å utforme et individuelt opplegg med innlagte pauser ut fra den enkelte deltakers forutsetninger og funksjonsnivå. Hvile eller trening kan altså være aktiviteter det settes av tid til i programmet.

I kapittel 5 blir kvalifiseringsprogrammet mer inngående presentert og drøftet.

1.5 Hvorfor studere veilederfellesskapet i KVP?

Veilederfellesskapet er en rik arena for studium av individualisering av tjenester. I veilederfellesskapet drøftes «saker», konkrete deltakers situasjoner og hvordan programmet kan imøtekomme individuelle behov og forutsetninger. Veilederne drøfter også inntakskriterier, ledelsens føringer, situasjoner som vanskelige å håndtere osv. Studiet av veilederfellesskapet gir også kunnskap om mer overordnede temaer som presenteres i dette delkapittelet.

1.5.1 Koblingen mellom politiske føringer og målgruppens situasjon

I kvalifiseringsprogrammet skal aktiveringspolitikk iverksettes overfor en målgruppe med særlige utfordringer. I formelle og uformelle samtaler mellom veilederne blir de generelle politiske føringene forhandlet og fortolket mot deltakernes unike situasjoner. Forskning om gjennomføring av vedtatt politikk gjennom førstelinjebyråkratiets tjenesteytingsprosess er sentral for å forstå velferdsordninger i praksis (Riccucci, 2002). En slik studie gir derfor kunnskap om hvorvidt aktiveringspolitikkenes kjerneelementer fungerer overfor en målgruppe som er kjennetegnet av sammensatte problemer ut over arbeidsledighet.

1.5.2 Kunnskap om aktiveringsarbeid i en ny kontekst

Å drive aktiveringsarbeid overfor brukere med vesentlig nedsatt inntekts- og arbeidsevne er ikke nytt i norsk sammenheng, men konteksten det gjøres i, er ny. Kvalifiseringsprogrammet med sin målgruppe og sammensetning av virkemidler er plassert i grenselandet mellom

aktiveringsarbeid og sosiale tjenester. Med NAV-reformen ble den økonomiske sosialhjelpen lagt inn i NAV-kontoret. Den forble et kommunalt ansvarsområde og ble koblet til det nye kvalifiseringsprogrammet, som også ble definert som et kommunalt område i partnerskapet i NAV (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Mange ansatte med sosialfaglig kompetanse flyttet fra den kommunale sosialtjenesten over til kvalifiseringsprogrammet under NAV-reformen. Kvalifiseringsprogrammet ble ved lanseringen kalt for et sted man kunne drive «godt gammeldags sosialfaglig arbeid» (daværende NAV-direktør Tor Saglie sitert på hjemmesiden til de kommunale tjenestene i NAV-kontoret¹). Gjennom bemanningen med erfaring fra sosialtjenesten og føringer fra NAV sentralt fikk KVP med dette en sosialfaglig profil (Schafft & Spjelkavik, 2012).

Kvalifiseringsprogrammet er hjemlet i sosialtjenesteloven (2009) og representerer en forsterkning av sosialtjenestens ansvar for arbeidstilknytningen til mennesker med en marginal posisjon på arbeidsmarkedet. Aktivering har gått fra å være et tiltak i sosialtjenesten til at sosiale tjenester blir til tiltak for å fremme aktivering. Det er i tråd med internasjonal utvikling at sosialpolitikken inkluderes i arbeidsmarkedspolitikken (Caswell & Innjord, 2011, s. 39). Sosialtjenesten utgjør det sosiale sikkerhetsnettet i velferdsstaten, og med denne utviklingen får sosialtjenesten som sikkerhetsnett en ny oppgave (Minas, 2009, s. 17).

Når grensene mellom tjenesteområder trekkes opp på nytt, slik de ble da aktivering ble en integrert del av de sosiale tjenestene gjennom innføringen av kvalifiseringsprogrammet, medfører det at noen brukere får en ny posisjon i systemet. Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet befinner seg langt unna arbeidsmarkedet. Mange av dem er sosialhjelpsmottakere, en gruppe som tidligere i liten grad har vært underlagt aktiveringskrav eller andre vilkår knyttet til å komme i arbeid, for å motta sosialhjelp (Kjørstad, 2008, s. 56,57). De kan ha samme utfordringer som tidligere, men skiftet medfører en ny ramme for definisjon av situasjonen deres, for eksempel fra sosialhjelpsmottaker til arbeidsledig deltaker i kvalifiseringsprogrammet. De får en ny identitet i systemet. Skiftet medfører at behov som var legitime å få dekket i lys av den opprinnelige identiteten, ikke nødvendigvis er tilgodesett i de tiltakene som er tilgjengelige for den nye, og omvendt. Tidligere forskning har studert ansattes aktivering av mottakere av sosialhjelp i kommunal sosialtjeneste (se f. eks Carstens, 1998; Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008). Å studere veiledernes resonnementer om utforming av individuelle tjenester i kvalifiseringsprogrammet er en anledning til å utforske

¹ Nettsiden er lagt om og referansen er dessverre ikke tilgjengelig i dag.

hvordan endringer i grensdragningen mellom tjenester kan gjøre seg gjeldende overfor dem som berøres av endringen.

1.5.3 Politikkutforming med få konkrete holdepunkter

En studie av veilederne i kvalifiseringsprogrammet kan gi kunnskap som belyser prosessen mellom vedtatt politikk og uformet politikk når mange sentrale størrelser er uavklarte. Ved oppstarten av KVP var den vedtatte politikken formalisert sentralt, men ikke gitt detaljert utforming. Det ble overlatt til lokalt nivå i NAV-kontoret, og NAV-kontoret var på den tiden en helt ny organisatorisk kontekst. Det var ikke knyttet formelle krav til kunnskapsgrunnlaget hos veilederne som skulle iverksette kvalifiseringsprogrammet. Den uavklarte situasjonen kan bidra til å tydeliggjøre om og hvordan ulike deler av programmet ble gitt innhold og betydning i utformingen av kvalifiseringsprogrammets profil i kommunen.

1.5.4 Se det store i det små – kunnskap om velferdsstatsutvikling

Analysen av veilederne i kvalifiseringsprogrammet kan også være et utgangspunkt for å forstå mer om aktiveringspolitikk generelt (Brodkin, 2013a). Sosiallovgivningen speiler på mange måter de rådende holdninger til relasjonen mellom arbeid og velferd, og mellom statens og den enkelte innbyggers rettigheter og plikter til forsørgelse (Brodkin & Larsen, 2013; Handler, 2004; Lødemel, 2001a). Innføringen av kvalifiseringsprogrammet gjennom bestemmelsene i Lov om sosiale tjenester i NAV representerer et nytt grunnlag for å lese av disse holdningene.

1.6 Bakgrunn og interesse for feltet

Jeg er utdannet sosionom og sosiolog og har yrkeserfaring fra sosialtjenesten, barneverntjenesten, rusfeltet og utdanning av sosialarbeidere. Sammenhengen mellom sosialpolitikk og utøvelsen av praktisk sosialt arbeid er et tema jeg fikk interesse for som sosionomstudent da jeg ble introdusert for Michael Lipskys studie *Street level bureaucracy* (Lipsky, 2010). Denne interessen har hatt innflytelse på mine studie- og arbeidsrelaterte valg siden den gangen.

Mitt første møte med aktiveringspolitikk var på begynnelsen av 1990-årene, da jeg arbeidet i sosialtjenesten, og vi skulle stille vilkår knyttet til mottak av sosialhjelp. Det gjaldt i første omgang vilkår om aktiv arbeidssøking. For å få utbetalt sosialhjelp, skulle klientene, som de het den gangen, godtgjøre at de var aktivt arbeidssøkende gjennom å levere bevis på at de hadde

søkt jobber. En dag da jeg hadde forklart dette vilkåret for en relativt nyankommet ufaglært kosovo-albaner som hadde svært begrensede norskkunnskaper, dro han av gårde og kom tilbake to timer senere med kvittering på at han hadde søkt en jordmorstilling ved et sykehus i Oslo. Han fortalte meg at han hadde oppfylt vilkåret, og nå måtte jeg oppfylle min del av avtalen og skrive ut sjekken hans. Situasjonen førte til en diskusjon på sosialsenteret om hvordan vi skulle forholde oss til ordninger vi skulle iverksette, og om hvilken rolle vi som sosialarbeidere skulle spille i å drive med arbeidsformidling og stille vilkår om arbeidssøking som forutsetning for utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Jeg syntes det var vanskelige og interessante problemstillinger. Dette er 27 år siden, og problemstillingene er fortsatt både vanskelige og interessante til tross for NAV-reformens vekt på aktivering og nedbygging av terskler mellom sosiale tjenester og arbeidsmarkedsarbeid.

Aktiveringspolitiske programmer og virkemidler preger arbeidshverdagen til mange som konkretiserer og iverksetter sosialpolitikk i den kommunale sosialtjenesten og ellers i NAV-kontoret, enten de er sosionomer eller har annen yrkesbakgrunn. Min forståelse er at de som skal iverksette politikken, trenger kunnskaper og bevissthet om hvordan politikken de skal iverksette, er blitt til, hvilke premisser de gjør arbeidet sitt under, og hvilke konsekvenser praksisen deres kan få. Avhandlingen er ment som et bidrag til dette.

1.7 Den videre gangen i avhandlingen

Gjennomføring av aktiveringspolitikk utgjør forskningsfeltet for avhandlingen og presenteres i kapittel 2. Kapitlet presenterer den politiske bakgrunnen for og kjerneelementene i denne politikken. Denne delen har et overordnet, generelt og internasjonalt perspektiv på aktiveringspolitikk. Deretter følger en kort presentasjon av den norske konteksten med den tidligere sosialtjenestens aktivering av sosialhjelpsmottakere og av prinsipper for NAV-kontorenes arbeid med aktivering. I kapitlets tredje del presenteres et utvalg av nordisk, sentral, tidligere forskning på aktiveringsarbeid i kommunal regi overfor arbeidsledige med sammensatte problemer. Til sist i kapittel 2 redegjøres for avhandlingens bidrag til forskningsfeltet.

Det teoretiske og analytiske utgangspunktet som er valgt for avhandlingen, presenteres i kapittel 3. Som nevnt ovenfor her i introduksjonskapitlet, har veilederne en viktig rolle i iverksettingen av politikk. Teorien om førstelinjebyråkratiet (Lipsky, 2010) er sentral for avhandlingen og presenteres i teorikapitlet. Teorien om førstelinjebyråkratiet er imidlertid i

liten grad orientert mot de prosessene som skjer med politikktutformingen fra det politiske vedtaket og frem til førstelinjebyråkratenes posisjon som ytterste ledd i gjennomføringskjeden. I teorikapittelet presenteres teori som gir innsikt i flere elementer av prosessen fra vedtatt til utøvet politikk og som er viktige for det som blir den faktiske politikken i møte med brukerne.

Handlingsrom og skjønnsvurderinger er helt sentrale forutsetninger for individualisering av tjenester (Grimen & Molander, 2008). Det presenteres derfor også teori om disse forutsetningene.

Aktiveringspolitikk iverksettes gjennom velferdsorganisasjoner (human service organizations) (Hasenfeld, 2010b), og i kapittelet presenteres det særegne ved slike organisasjoner. Arbeidet førstelinjebyråkraterne gjør i velferdsorganisasjonene består av både forvaltning og behandling og baseres i stor grad på et bestemt kunnskapsgrunnlag. Samtidig er disse organisasjonene del av et større «iverksettingsmaskineri» som skal fremme bestemte mål for sin oppdragsgiver. Mellom oppfyllelse av overordnet oppdrag om iverksetting av politikk, og krav om individuell tilpasning basert på anvendelse av profesjonelt kunnskapsgrunnlag kan det oppstå spenninger i førstelinjen. I teorikapittelet gis et rammeverk for forståelse av denne spenningen.

Kapittel 3 avsluttes med omtale av teori om innhold og gjennomføringsutfordringer for to aktiveringspolitiske kjerneelementer, nemlig individualisering og bruk av vilkår og sanksjoner.

Feltarbeid med deltakende observasjon utgjør det metodiske grunnlaget for studien. I kapittel 4 redegjør jeg for hvordan jeg gikk frem i datainnsamling og analyse, og for mine metodiske valg, samt konsekvenser av valgene.

Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret i en kommune er valgt for å studere individualisering av tjenester, og KVP er temaet for kapittel 5. Formålet med kapittelet er å gi leseren en inngående forståelse av kvalifiseringsprogrammet som aktiveringsprogram og ramme for individualisering av tjenester. Gjennom en beskrivelse av forhistorien og forarbeidene til grunn for programmet, tydeliggjøres de politiske ambisjonene programmet skulle oppfylle. Videre redegjøres det for hvordan programmet ble utmyntet gjennom formaliseringen i lovverket med mål, formål og virkemidler, og gjennom styringsstrukturen det ble underlagt. Kapittelet avsluttes med en kort drøfting av hvilke utgangspunkter føringene for programmet, både de politiske ambisjonene og formaliseringen, gir for utforming av individualiserte tjenester i praksis.

Kapittel 6, 7 og 8 tar for seg tre kjerneområder i aktiveringspolitikk: rekruttering av deltakere, individuell utforming og brukermedvirkning, og sanksjonsregimet (van Berkel, 2017).

I kapittel 6 undersøkes prosessen med rekruttering av deltakere. Kapitlet tematiserer hvordan spenninger oppstod mellom styringsform og faglige vurderinger – mellom å oppfylle måltall og å vektlegge individuell vurdering av søkerens situasjon. Ledelse og veiledere la vekt på ulike deler av de politiske ambisjonene for innføringen av kvalifiseringsprogrammet når de vurderte hva som skulle være grunnlag for inntak til programmet.

Kapittel 7 og 8 handler om hvordan deltakernes sammensatte problemer gis plass i utforming og oppfølging av deres individuelle programmer. I kapittel 7 er det veiledernes drøfting av og praksis med selve sammensetningen av tiltak til individuelle program som er temaet. Den første halvdel av kapitlet retter søkelyset primært mot veiledernes identifisering av hvilke deler av deltakerens liv som skal være relevante for tiltak gjennom kvalifiseringsprogrammet. I kapitlets andre er det måten veilederne la til rette for brukernes medvirkning i programutformingen på, som er tema.

De individuelt utformede kvalifiseringsprogrammene skal inneholde aktivitetskrav, avtalte gjøremål deltakerne skal utføre som del av sitt program. Brudd på aktivitetskrav skal medføre sanksjon (Sosialtjenesteloven, 2009, §§34, 36). I kapittel 8 tematiseres veiledernes iverksetting av kvalifiseringsprogrammets bestemmelser om sanksjoner. Oppmerksomheten rettes mot hvordan veiledernes forståelse av målgruppens problemsituasjon skapte utfordringer for veilederne ved vurderinger om sanksjonering.

Avslutningskapitlet, kapittel 9, drøfter rammer for individualisering av tjenester.

Kapittel 2 Forskningsfeltet, konteksten og tidligere forskning

2.1 Introduksjon

Avhandlingen handler om individualisering av tjenester i et aktiveringspolitisk program. Gjennomføring av aktiveringspolitikk på individuelt nivå utgjør avhandlingens overordnede forskningsfelt. Aktiveringspolitikk presenteres derfor først med et bredt perspektiv på formål og begrunnelse og virkemidler. Videre gjennom kapittelet innsnevres perspektivet til kjennetegn ved aktiveringsarbeid, aktivering av sosialhjelpsmottakere, og presentasjon av tidligere forskning på feltet. Kapittelet avsluttes med en redegjørelse for avhandlingens bidrag til forskningsfeltet.

2.2 Forskningsfeltet: Aktiveringspolitikk på individuelt nivå

Aktiveringspolitikk defineres som «programmer og tjenester rettet mot å øke arbeidslediges ansettbarhet og deltakelse i arbeidsmarkedet» (van Berkel et al., 2011a, s. 1, min oversettelse). Det er et aktiveringspolitisk prosjekt å gjøre flest mulig stønadsmottakere av alle slag til arbeidstakere, og forhindre at folk blir avhengige av passive, eller betingelsesløse, ytelser fra velferdsstaten (Eichhorst et al., 2010, s. 3). Det er en internasjonal tendens til over tid å knytte stadig flere offentlige overføringer til aktiveringstiltak og til å innpasse stadig flere målgrupper i aktiveringspolitiske programmer (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; Eichenhofer, 2015; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008; Øverbye & Stjernø, 2012).

Aktiveringspolitikk har et dobbelt siktemål (Eichhorst et al., 2010, s. 3). På det individuelle nivået gjelder det å få arbeidsledige selvforsørget ved lønnsinntekt og integrert i samfunnet. I hovedsak skal dette målet oppnås gjennom å jevnføre de arbeidslediges jobbambisjoner med realistiske muligheter i arbeidsmarkedet og å øke deres ansettbarhet/ansettelsesmuligheter. På samfunnsnivået handler det om å øke sysselsettingstallene for å sikre velferdsstatens økonomiske fundament, og for mennesker i arbeidsdyktig alder betyr dette at adgangen til betingelsesløse ytelser i overveiende grad lukkes (Eichhorst et al., 2010, s. 3).

2.2.1 Begrunnelse og formål

Kritikk av velferdsstaten

Aktiveringspolitikk vokste frem i 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene som en kritikk av sosialpolitikken innhold og måten den ble utformet og fungerte på, særlig knyttet til arbeidsmarkedsdeltakelse og bekjempelse av fattigdom. I kritikken ble det vektlagt at sosialpolitikken måtte reformeres på grunn av økonomiske, kulturelle, demografiske og sosiale utviklingstrekk (van Berkel, 2007, s. 245), blant annet velferdsstatenes manglende handlekraft i den nye økonomiske situasjonen preget av økt inflasjon, redusert vekst og økt arbeidsledighet (Handler, 2004, kap. 3). Velferdsstatenes svar på arbeidsledighet hadde vært sikring av livsopphold gjennom trygde- og stønadsordninger. Økt trykk på velferdsstatlige ordninger gjorde at oppmerksomheten ble rettet mot måten velferdsstaten ble drevet på. Den ble vurdert som dyr og ineffektiv. Kritikken utfordret statens rolle i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken. Den etterspurte mindre statlig ansvarstagen og heller mer tilrettelegging fra statlig side for individuelt ansvar for deltakelse i arbeidsmarkedet (Gilbert, 2004, s. 4). Universelle og standardiserte ordninger og vilkårsløse ytelser ble vurdert som kontraproduktive idet de i liten grad utfordret og gav individet mulighet, ansvar for og incitament til selvforsørgelse. Behovet for fornyelse ble opplevd som stort, og alternative organisatoriske styringsformer basert på en blanding av offentlige og private løsninger vokste frem (Eriksen & Loftager, 1996; Handler, 2004). Innbyggerne fikk i økende grad status som kunder som skulle ha anledning til å velge blant ulike tjenester og ikke være overlatt et statlig standardisert virkemiddelapparat. Når staten får mindre ansvar for enkeltindividers situasjon og i økende grad en rolle som tilrettelegger, speiler det innbyggere som vurderes som aktivt handlende som tar valg og som også tar konsekvensene av valgene sine. Politikken understreker individets eget ansvar for å sørge for sitt livsopphold (Bothfeld & Betzelt, 2011, s. 3).

Ikke alle land var preget av økonomisk tilbakegang under overgangen til mer aktiveringspolitiske prinsipper for sosial- og arbeidsmarkedspolitikk. For noen land, for eksempel Norge, kan innstramningen av tilgang til betingelsesløse offentlige ytelser sees mer som utslag av ideologiske enn økonomiske forhold (Lødemel, 2001b, s. 134).

Mulighetsskapende og disiplinierende

Aktiveringspolitikk og aktiveringstjenester ligger i skjæringspunktet mellom to diskurser (Borghi & van Berkel, 2007, s. 413-414). Den ene diskursen legger vekt på å frigjøre og styrke innbyggerne i relasjonen til et ineffektivt og lite lydhørt byråkrati og overfor paternalistiske profesjonsutøvere gjennom å bidra til økonomisk selvstendighet. Gjennom å styrke

innbyggernes valgfrihet og mulighet til å uttrykke ønsker og kunne velge aktivt, vil systemet i tråd med denne diskursens logikk bli tvunget til å bli mer brukervennlig og til å skreddersy tiltak og tjenester til den enkeltes ønsker og behov. I den andre diskursen er grunnlaget at innbyggere skal gjøres ansvarlige for sine egne liv, for selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid, og at tiltak og tjenester ytes under forutsetning av vilkår basert på rettigheter og plikter. Denne siste diskursen er i større grad enn den første preget av kontroll, tvang og paternalisme (Borghi & van Berkel, 2007). Diskursene er til dels motstridende og skaper spenninger i utformingen av aktiveringsarbeid i praksis (Keskitalo, 2007). Aktiveringspolitikk er beskrevet som grunnleggende ambivalent (Øverbye, 2013).

Normative forhold som arbeidsetikk og styrking av sosial ansvarlighet ligger bak den sterke vektleggingen av aktivering (Valkenburg, 2007, s. 25). Aktiveringspolitikk skal ikke bare få folk i jobb, den skal også føre til avklaringer knyttet til viljen til å ta seg arbeid, og med det en vurdering av hvem som er verdig til å motta stønader og tiltak fra fellesskapet, og hvem som ikke er det (Carstens, 1998; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008, s. 18; Molander & Torsvik, 2015)

Individualisering

I aktiveringspolitikken forutsettes det at individet er et ansvarlig og autonomt subjekt, og individualisering av er en forutsetning. Dette er både en ideologisk forutsetning og en forutsetning for utforming, mottak og ytelse av tjenester og stønader. Den er ideologisk ved at aktiveringspolitikk er kjennetegnet av at den skal bidra til økt vekt på det ansvaret innbyggere i et land har for å sørge for seg selv (Bothfeld & Betzelt, 2011, s. 3). Som prinsipp for tjenester og stønader medfører individualisering «at tjenester, for å være treffsikre, burde være tilpasset (brukerens) individuelle forhold» (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 3, min oversettelse). Tjenestene skal være skreddersydde.

Argumentene for at individualisering er et bærende prinsipp i utvikling av aktiveringsprogrammer, er flere (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 11,12). For det første må aktiveringstiltak være individualiserte for effektivt å kunne håndtere en heterogen befolkning med stor bredde i behov og livssituasjoner. For det andre tenker man seg at motivasjonen til de arbeidsledige vil øke når de får tilbud om tiltak som er tilpasset deres egen situasjon. Et tredje argument hviler på at individuelt tilpassede tjenester vil styrke individets ansvarstagen for egen situasjon. De to aktiveringsdiskursene, muliggjørende eller disiplinerende, kan også sees som to forskjellige motivasjoner for individualisering.

Resiprositet

Aktiveringspolitikk innebærer vektlegging av innbyggernes rettigheter og plikter knyttet til selvforsørgelse (Eichhorst et al., 2010; Handler, 2004; Kildal & Nilssen, 2011; van Berkel & Valkenburg, 2007). Rettigheter til stønader og tjenester er betinget av i hovedsak to forhold: først at man tilhører personkretsen stønaden er rettet mot, og dernest at man utfører bestemte handlinger, vilkåret eller plikten som utløser rett til stønaden eller tjenesten (Knotz & Nelson, 2013, s. 3). I prinsippet skal vilkåret bringe mottakeren nærmere arbeidslivet og kan innebære behandling, opplæring og rehabilitering, og det skal kobles til en sanksjon som skal inntreffe ved eventuelt brudd på vilkåret (Hagelund, Øverbye, Hatland, & Terum, 2016, s. 25) Sanksjonen i aktiveringsprogrammer har som regel form av reduksjon eller bortfall av stønad og/eller tiltak og tjenester.

Pliktene innebærer å yte noe som gjengjeld for mottak av stønad. De gjelder særlig personer med en marginal posisjon på arbeidsmarkedet som er avhengige av å motta økonomisk sosialhjelp til livsopphold (Hagelund et al., 2016, s. 25).

Vektleggingen av plikter svekker sosiale rettigheter til livsopphold i kraft av å være innbygger, borger, i et land (Handler, 2004; Kildal, 2012). Relasjonen mellom innbygger og stat får et kontraktpreg, der resiprositet, å yte noe for å få noe, er et bærende prinsipp (Kildal & Nilssen, 2011). Kontraktpregede ordninger kan sees både som demokratiske redskaper for å øke klientenes makt, og som teknologi for kontroll av klienters oppførsel/handlinger (Kildal & Nilssen, 2011, s. 221) .

Resiprositeten som preger aktiveringspolitikken, er i hovedsak koblet til deltakelse i det betalte arbeidslivet, og i mindre grad til deltakelse og utveksling i en bredere sosial kontekst. Kritikere hevder at denne innretningen har bidratt til et hardere samfunn med større risiko for å falle utenfor og bli ekskludert i samfunnet (Bothfeld & Betzelt, 2011, s. 9).

2.2.2 Virkemidler

Aktiveringspolitikk fremmes gjennom strukturelle organisatoriske virkemidler og virkemidler som er knyttet til innhold og utforming av politikken i praksis.

Struktur

Parallelt med økende oppslutning om og tilslutning til aktiveringspolitikk verden over har det utviklet seg måter å organisere gjennomføring av aktiveringspolitiske programmer og ordninger på (van Berkel, De Graaf, & Sirovátka, 2011b). Individualiserte tjenester på aktiveringsfeltet

utvikles i samspill mellom sosialpolitikk og styringsreformer (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 5). Aktiveringspolitikk er nær forbundet med strukturen politikken skal fremmes gjennom. Nye former for styringsstruktur, «new governance» og New Public Management, har særlig satt sitt preg på aktiveringspolitikken (Eichhorst et al., 2010, s. 13; van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 9, 11; Øverbye, 2013, s. 114 - 118).

Noen prinsipper fremstår som gjennomgående for styringsstrukturen landene utvikler, for eksempel: desentralisering, interorganisatorisk samarbeid, og mål-, resultat- og incentivstyring (Eichhorst et al., 2010; van Berkel et al., 2011a; Øverbye, 2013).

Desentralisering

Prinsippene om individuell tilpasning og oppfølging forutsetter et lokalt nivå i politikkgjennomføringen. De krever organisasjonsformer der arbeidsledige og deres saksbehandlere kan møtes for at tilpasset tiltak kan velges, vilkår følges opp og sanksjoner iverksettes. Utvikling av egnede tiltak krever i mange tilfeller kjennskap til lokale forhold.

I internasjonal sammenheng kan vi si at individuell aktiveringspolitikk overfor arbeidsledige uten rettigheter til dagpenger eller andre arbeidsledighetsstønader i all vesentlighet vedtas på nasjonalt statlig nivå, og utøvelsen er desentralisert til lokalt (Larsen 2011; Eichhorst og Konle-Seidl, 2008). I land med sterk lokal selvbestemmelsesrett, som i Norge, har det lokale leddet stor innflytelse på hva som kan vedtas som nasjonal aktiveringspolitikk og hvordan det som vedtas, utformes i praksis (Gubrium et al., 2014; Terum, 1996).

Desentraliseringen skal sikre lokal og individuell tilpasning av politikken (van Berkel, 2009). Samtidig kan desentralisering føre til at det kan være vanskelig å få oversikt over de reelle ansvars- og beslutningslinjene i aktiveringspolitikken (van Berkel et al., 2011b).

Kobling mellom aktiveringsprogrammer og inntektssikring

For å realisere resiprositetsprinsippet i aktiveringspolitikken er det sentralt å benytte betingede stønader, «conditionality». Interorganisatorisk samarbeid skal bidra til å hindre institusjonell fragmentering mellom institusjoner som administrerte ytelser på den ene siden, og de som leverer aktiveringstiltak på den andre (Eichhorst et al., 2010, s. 14). For å administrere dette er samspillet mellom disse funksjonene, ytelser og tiltak helt avgjørende. I de fleste land innebærer de administrative reformene en organisering som kobler administrasjonen av inntektssikring og aktiveringstiltak (van Berkel et al., 2011a), ofte i form av en såkalt «one stop shop», slik NAV-kontoret er et eksempel på.

Hvorvidt det opereres med en integrert modell i «one stop shops» der samme person både følger opp klientens aktiveringsprogram på tiltakssiden og utbetalinger og skjønsmessige avgjørelser knyttet til størrelsen av og varigheten på stønadene aktiveringsprogrammet utløser, varierer mellom ulike land (Eichhorst et al., 2010; van Berkel, De Graaf, & Sirovátka, 2011c) og også lokalt innenfor samme land (f.eks Caswell & Høybye-Mortensen, 2015).

Styringsformer

Mål- og resultatstyring av de utførende ledd i aktiveringspolitikken går igjen som styringsprinsipper verden over (Eichhorst og Konle-Seidl, 2008).

Aktiveringspolitikk er preget av incentivstyring (Øverbye, 2013). Incentivstyring overfor brukere har form av pisk og gulrot for å stimulere bestemt atferd, og overfor velferdsprofesjonene har incentivstyringen form av mål- og resultatstyring. Staten setter mål og bestemmer resultatindikatorer, mens ledd lenger ned i organisasjonen definerer virkemidler og tiltak for å nå målene og rapportere på indikatorene. Velferdsorganisasjoner og -profesjoner tilpasser sin virksomhet og rapportering til incentivstyringens krav gjennom strategisk handling (Øverbye, 2013, s. 117). Målstyring av aktiveringsprogrammer har for eksempel ført til «creaming»-prosesser og utestengt de mest problembelastede og vanskeligst ansettbare arbeidsledige fra deltakelse (Brodkin, 1997; van Berkel, 2007, s. 261).

Innhold: støtte og krav

De aktiveringspolitiske innholdsvirkemidlene skal føre arbeidsledige over i lønnet arbeid. De kan grovsorteres i to typer: disiplinerende og mulighetsskapende virkemidler. Den første typen er basert på en logikk der kontroll og disiplinering av den arbeidsledige skal redusere avhengighet av offentlige stønader ved å tvinge henne ut i lønnsarbeid så fort som mulig. Den andre bygger på en logikk der man søker å utvikle den arbeidsløses kompetanse for på den måten å bidra til å øke hennes muligheter på jobbmarkedet, ofte med klare normative føringer og i mindre grad ved bruk av tvang (Dean, 2003a, s. 442; Johansson & Møller, 2009, s. 17, 18; van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 9). Varianter av disse to gruppene virkemidler beskrives på litt ulike måter av aktiveringsforskere, for eksempel «work first» og «human capital» (Dean, 2003a), jobbaktivering og ressursaktivering (Nybom, 2012), kravelementer og støtteelementer (Eichhorst et al., 2010). For avhandlingens formål utgjør Eichhorst et al. (2010) og deres utmynting av disse to typene et fruktbart utgangspunkt.

Aktiveringsarbeidets mulighetsskapende og disiplinerende funksjon gjenspeiles av at aktiveringsarbeid overfor enkeltpersoner bygger på to ulike typer elementer, støtte og krav (Eichhorst et al., 2010, s. 5,6).

Kravelementene skal gjøre det så lite attraktivt som mulig å ikke arbeide. De bygger på en logikk der det primært er manglende vilje eller lav motivasjon til å ta seg arbeid som gjør at en person er arbeidsledig. Elementene er innrettet slik at det skal være ubehagelig og lite ønskelig å være arbeidsledig, og de skal skyve den arbeidsledige mot arbeidslivet og ut av stønadsmottak. Tett oppfølging med kontroll og sanksjoner og lave stønadssatser og korte stønadperioder skal bidra til å senke terskelen for å komme fort over i betalt arbeid.

Støtteelementene skal tilføre den arbeidsledige ressurser slik at hun kan komme i jobb. Her er det den arbeidslediges manglende kompetanse, begrensede muligheter på arbeidsmarkedet og forhold ved livssituasjonen for øvrig som sees som årsak til arbeidsledigheten. Tilførsel av kompetanse, både formell og uformell, og utvikling av personlige egenskaper er sentrale virkemidler blant de støttende elementene. Det er også ulike støtteordninger som skal trekke den arbeidsledige over i betalt arbeid. Sosiale tjenester skal kunne bidra til å avhjelpe arbeidsledighet som skyldes problemer med å forene arbeids- og familieliv, dårlig boligsituasjon, psykiske helseproblemer og/eller gjeld (Heidenreich & Aurich-Bertheide, 2014, s. 7).

Tabell 2.1 Aktiveringselementer (Eichhorst et al., 2010, s. 6, min oversettelse)

Kravelementer:	Støtteelementer:
<p>Lengde og nivå på stønader</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redusere ytelser basert på opptjening, forsikring eller behovsprøving • Redusere tiden man kan gå på ytelsene 	<p>Klassiske arbeidsmarkedstiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådgeving og assistanse til jobbsøking • Jobb-relaterte kurs • Oppstartstilskudd • Subsidiert yrkesdeltakelse, lønnstilskudd til arbeidsgivere • Mobilitetstilskudd
<p>Strengere kriterier for tilgang til tiltak og sterkere sanksjonsmuligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strengere krav om å ta mulige/tilgjengelige jobber uavhengig av betingelser • Straffende sanksjoner når en bruker ikke gjør som foreskrevet 	<p>Økonomiske insentiver/det skal lønne seg å arbeide</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inntekter uten tilsvarende reduksjon i stønad • Lønnstilskudd for å ta lavtlønte jobber (arbeidsbetingede stønader)
<p>Individualiserte aktiveringskrav</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontrakter • Overvåking og kontroll av jobbsøkingssinnsats • Obligatorisk deltakelse i arbeidsmarkedstiltak/aktivisering 	<p>Sosiale tjenester</p> <ul style="list-style-type: none"> • Case management, individuell veiledning og oppfølging • Psykologisk støtte og sosial bistand • Barnepass osv.

Aktiveringsprogrammer kombinerer støtteelementer med kravelementer preget av virkemidler som kontroll av atferd og sanksjoner. Det er et karakteristisk trekk ved aktiveringsprogrammer at også støttende elementer gjøres obligatoriske (Molander & Torsvik, 2015). Når de gjøres obligatoriske, gjøres disse elementene samtidig til vilkår som kan gjøres til gjenstand for kontroll og sanksjoner. Det blir en form for tvetydighet bakt inn i denne konstruksjonen når det å ha støttende elementer i programmet sitt, herunder sosiale tjenester, råd og veiledning, utdanning og kompetansehevingstiltak, brukes til atferdsregulering og gjøres til gjenstand for sanksjonsmuligheter (Eichhorst et al., 2010).

Den aktiveringspolitiske vektleggingen av rettigheter og plikter, og individuelt tilpassede tjenester, følges opp av økte muligheter til å stille vilkår og gjøre bruk av sanksjoner i aktiveringspolitiske programmer (Eichhorst et al., 2010; Hagelund et al., 2016).

Vilkår og sanksjoner

Bruk av vilkår og sanksjoner er sentrale virkemidler i individualisering i aktiveringsprogrammer. Det foreligger ikke enhetlig kunnskap om hvordan sanksjoner brukes og under hvilke omstendigheter de virker som aktiveringsmetode i den forstand at det bringer arbeidsledige ut av stønadmottak og over i arbeid (Giertz, 2009; Griggs & Evans, 2010; Hagelund et al., 2016; Salonen, 2009), eller hvordan sanksjoner anvendes som aktiveringsteknologi på individuelt nivå (Hagelund et al., 2016), eller om hvordan de som vedtar og utfører sanksjoner, resonnerer om bruken av dette virkemidlet (Griggs & Evans, 2010; Hagelund et al., 2016). Det er komplisert å finne effekter av sanksjoner på kort og lang sikt, hva enten det gjelder sanksjoner som programinnhold og dermed som avskrekking fra å delta i utgangspunktet, som trussel eller som faktisk iverksatt sanksjon (Griggs & Evans, 2010).

Det er svakt belegg, men nyere internasjonale oversiktsstudier viser at sanksjoner i form av kutt i stønad til arbeidsledige som er mottakere av arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp og ikke oppfyller vilkår, i noen tilfeller kan ha en viss effekt i form av sysselsetting (lønnsarbeid) i et kortsiktig perspektiv (Boockmann, Thomsen, & Walter, 2014; Eichhorst et al., 2010; Griggs & Evans, 2010; Persson & Vikman, 2014). Dette gjelder arbeidsledige som primært er arbeidsledige og ikke har mange tilleggsproblemer. Problemkomplekset til arbeidsledige kan føre til at sanksjoner kan gi ulike konsekvenser for endring av atferd. En studie fra England viser at jo flere og større problemer de arbeidsledige har, desto mindre effekt har trekk i stønad som sanksjon for manglende oppmøte (Fletcher, 2011, s. 455). Langtidsmottakere av sosialhjelp, som hadde færre ressurser og/eller flere problemer, synes ha bedre effekt av

frivillige og mer støtteorienterte tiltak (Fletcher, 2011; Malmberg-Heimonen & Vuori, 2005; Pedersen, 2007; Salonen, 2006).

Sanksjoner kan forsterke allerede problematiske situasjoner hos de mest utsatte og komplisere overgang til en situasjon med selvforsørgelse ved lønnsinntekt (Fletcher, 2011; Fording, Schram, & Soss, 2013; Griggs & Evans, 2010; Hasenfeld, Ghose, & Larson, 2004). Jo flere barrierer en bruker har mot lønnsarbeid (som for eksempel forsørgeransvar og/eller skrantende helse), desto større sannsynlighet er det for at vedkommende har vanskeligheter med å oppfylle aktivitetskrav, og dermed økt sannsynlighet for å oppleve sanksjoner (Hasenfeld et al., 2004; Nybom, 2012; Persson & Vikman, 2014; Tabin & Perriard, 2016).

2.2.3 Aktiveringsarbeid

Aktiveringspolitikken skal realiseres gjennom aktiveringsarbeid. Det er arbeid rettet mot å styrke arbeidslediges posisjon på arbeidsmarkedet.

Kunnskaps- og kompetansegrunnlag

Aktiveringsarbeid karakteriseres blant annet ved at det er en relativt ny virksomhet med få tradisjoner og lite institusjonalisert praksis for skjønnsutøvelse, og at den individuelle tilpasningen gjør virksomheten åpen i sin natur (van Berkel, van der Aa, & van Gestel, 2010, s. 452). Det har ikke en etablert kunnskapsbase, er ikke et yrke det er knyttet et bestemt kunnskapsgrunnlag til (van Berkel & Van der Aa, 2012; van Berkel et al., 2010; Øverbye, 2013), og «...ingen profesjon peker seg ut med spesiell aktiveringskompetanse» (Øverbye, 2013, s. 109).

I innføringen av aktiveringspolitikk i forskjellige land har man bygget på den nasjonale strukturen med de yrkesgrupper og den etablerte arbeidsfordelingen mellom dem som allerede eksisterte i arbeid knyttet til relasjonen mellom innbyggere og arbeidsmarked (Millar & Austin, 2006; van Berkel & Van der Aa, 2012). Dette har ledet til at aktiveringsarbeid i forskjellige sammenhenger ofte utføres av sosialarbeidere eller andre ansatte med forskjellige former for saksbehandlerkompetanse (se f.eks Brodtkin, 1997; McDonald & Marston, 2008; Millar & Austin, 2006; Thorén, 2008; van Berkel & Van der Aa, 2012; van Berkel et al., 2010).

Profesjonelt arbeid med aktivering krever en evne til å håndtere flere sammenkoblede typer praksis og rasjonaliteter samtidig (Kjørstad, 2005, s. 395). Forståelsen av hva arbeidsledighet er for slags problem og hva som skal til for å løse det, er også med på å prege hva som vurderes som behov for kompetanse i aktiveringsarbeid (Caswell, Marston, & Larsen, 2010; Larsen,

2011). Innholdet i aktiveringsordninger og -programmer varierer, og bidrar også til at etterspurt kompetanse hos dem som utfører det, varierer (Sainsbury, 2008; van Berkel & Van der Aa, 2012).

Til tross for at det per i dag ikke finnes en bestemt aktiveringsprofesjon, har sosialarbeidere en spesiell posisjon i nordisk aktiveringsarbeid overfor arbeidsledige med sammensatte problemer (Møller, 2009; Nybom, 2012; Thorén, 2008). Kommunalt selvstyre av sosialtjenesten har tradisjonelt påvirket innretningen på aktiveringsarbeidet overfor denne gruppen arbeidsledige (Gubrium et al., 2014; Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008).

Det profesjonelle kunnskapsgrunnlaget i sosialt arbeid er preget av at menneskets livssituasjon sees og forstås i sammenheng med dets omgivelser (Levin, 2004). Sosialt arbeid får dermed et nedslagsfelt som omfatter mer enn personen alene. Profesjonsutøverne i sosialt arbeid forventes å ha et helhetssyn på mennesker (Fellesorganisasjonen, 2015, s. 6). Helhetlig oppfølging i sosialt arbeid er rettet mot transaksjonene mellom de ulike delene av menneskers liv i den hensikt å påvirke og få til endring (Shulman, 2008). Endringsarbeid kan derfor omfatte mer enn tiltak overfor den enkelte bruker; det kan involvere personens nære omgivelser og livssammenheng og være knyttet til grupper, lokalsamfunn og storsamfunn.

I sosialfaglig kunnskapsgrunnlag og virksomhet står et etisk/praktisk engasjement for den andre på dennes premisser, sentralt (Fossestøl, 2012, s. 321).

Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen (IFSW) har i sin definisjon av sosialt arbeid lagt vekt på at sosialt arbeid skal fremme myndiggjøring og frigjøring av mennesker (IFSW, 2014).

En del av det profesjonelle verdigrunnlaget i sosialt arbeid er knyttet til brukeres rett til selvbestemmelse. I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet til Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere er dette formulert slik:

Respekten for enkeltindividets verdier og ønske om kontroll over eget liv er grunnleggende i helse- og sosialfaglig arbeid. Gjennom dialog og tilrettelegging for medvirkning skal yrkesutøveren bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger (Fellesorganisasjonen, 2015, s. 6).

Både forståelsen av individets gjensidige relasjon til omgivelsene, myndiggjøring og frigjøring og betydningen av individets frihet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger, er altså del av kunnskaps- og verdigrunnlaget i sosialt arbeid.

Den aktiveringspolitiske diskursen som bygger på individuell tilpasning og brukermedvirkning for frigjøring og styrking av innbyggerne, samsvarer i stor grad med grunnlagstenkning i sosialt arbeid. Slik sett synes sosialt arbeid og sosialarbeidere å passe godt til å drive aktiveringsarbeid. Den andre aktiveringspolitiske diskursen, preget av ansvarliggjøring, disiplinering og kontroll, kan være mer krevende å forene med det sosialfaglige kunnskaps- og verdigrunnlaget. Det er med andre ord også innebygget en spenning i forbindelsen mellom sosialt arbeid og aktiveringsarbeid. Det er rimelig å anta at denne spenningen forsterkes i takt med at de arbeidslediges problembelastning øker.

I tilknytning til fremveksten av metoder for arbeidsinkludering, for eksempel Supported Employment (SE) det utviklet en stillingskategori som benevnes jobbspesialist (Spjelkavik, 2014, s. 41-43). Jobbspesialister arbeider med oppfølging av mennesker med bistandsbehov i det ordinære arbeidslivet. Det er ennå ikke etablert et formelt kunnskapsgrunnlag for stillingen, det er ikke blitt en aktiveringsprofesjon.

Arbeidsmåter og handlingsrom

Aktiveringsarbeid kan innebære administrative arbeidsformer og mer profesjonsbaserte arbeidsformer. Med administrative arbeidsmåter menes at førstelinjen stort sett følger standardiserte rutiner og klare regler når de driver aktiveringsarbeid. Den mer profesjonsbaserte arbeidsmåten gir mer rom for utøvelse av skjønn og individuelle vurderinger av den enkelte klients særegne situasjon. Den internasjonale forskningslitteraturen gir et mangefasettert bilde av velferdsstatsorganisering og aktiveringstjenester når det gjelder balansen mellom administrative og mer profesjonsbaserte arbeidsmåter (f.eks Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008; Jewell, 2007; Lødemel & Trickey, 2001). Aktiveringspolitikkenes grunnleggende individorientering og dens krav til skreddersøm av tiltak kan være vanskelig forenlig med administrative standardiserte og manualbaserte arbeidsmåter.

Hvis tjenester skal skreddersys til brukerne, og brukernes situasjon varierer, må handlingsrommet for aktiveringsarbeid prinsipielt være stort. Hvorvidt det faktisk er stort, må undersøkes empirisk for de kontekstene arbeidet foregår i.

Muligheten til å utvikle individualiserte aktiveringstjenester avhenger av institusjonell kapasitet i kraft av kvalifisert personale med relevante ferdigheter, institusjonell infrastruktur, ressurstilgang og mulighet til samarbeid med omgivelsene, (Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge, & Hansen, 2016; Malmberg-Heimonen & Tøge, 2016; van Berkel, 2007, s. 258).

Individualiserte tjenester fordrer tjenesteytere som befinner seg tett på mottakerne. Posisjonen tett på øker tjenesteyternes mulighet til å påvirke tilgang til tjenester, og til utvalg, tilpasning og relevans av tiltak overfor den enkelte bruker (Jewell & Glaser, 2006). Individualiserte tjenesters forutsetning om tett oppfølging har slik sett et potensial både for utvikling av kvalitet og treffsikkerhet i velferdstjenester på den ene siden, og for restriktiv kontroll av tilgang til de samme velferdstjenestene på den andre.

2.3 Konteksten: Aktivering av sosialhjelpsmottakere i Norge

Aktiveringspolitiske trekk har preget oppbygging og utvikling av sosialtjenesten i Norge i hele etterkrigstiden. I dette delkapittelet presenteres kort rasjonalet for aktivering av sosialhjelpsmottakere i regi av den kommunale sosialtjenesten og i NAV-kontoret etter NAV-reformen.

2.3.1 Aktiveringsarbeid i kommunal sosialtjeneste

Under oppbyggingen av den norske velferdsstaten i etterkrigstiden stod økonomisk sikring av innbyggerne sentralt, i form av utvikling av inntektssikringssystemene. Det hersket en optimisme med tanke på at det skulle være mulig å utvikle et differensiert hjelpesystem som var så tett og omfattende at økonomisk sosialhjelp ville bli overflødig (Lødemel 1997, Terum 1996). Lønnsarbeid og folks rett til arbeid var betraktet som grunnlaget for velferdsstatsutviklingen. Selvforsørgede innbyggere og omfordeling via skatteinntekter og universelle trygdeordninger skulle trygge befolkningen.

Lov om sosial omsorg (1964) hadde innslag av aktiveringspolitiske virkemidler. Målet med loven var «å sette den enkelte i stand til å sørge for seg og sine» (Terum 1996:66). Samtidig vektla den omsorg som et sentralt moment, og utgjorde også innbyggernes økonomiske sikkerhetsnett. Den norske sosialtjenesten fikk et preg av «cash and care». Veiledning og sosial behandling skulle være hovedverktøyet i sosialarbeidernes verktøykasse, og penger skulle tilmåles etter en skjønnsmessig vurdering av hver enkelt søker og dennes sosiale og økonomiske situasjon. Målet var at hjelpen, både omsorgen og den økonomiske, skulle føre til at mottakeren ble selvhjulpent sosialt og økonomisk. Loven gav mulighet for å stille vilkår for økonomisk sosialhjelp, men vilkåret var ikke spesifikt knyttet til bestemte handlinger.

Med den norske arbeidslinja slik den utviklet seg fra begynnelsen av nittitallet, ble de aktiveringspolitiske virkemidlene forsterket, for eksempel gjennom aktive vilkår og kobling av borgernes rettigheter og plikter i velferdspolitikken (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Den reviderte Lov om sosiale tjenester (LOST), som trådte i kraft i 1993, bygget videre på prinsippet om hjelp til selvhjelp. Loven gav hjemmel for å kreve arbeid som gjenytelse for å motta sosialhjelp. Lødemel (2001) beskriver innføringen av denne bestemmelsen som markering av overgangen til «workfare» i norsk sosialpolitikk, en prinsipiell endring i synet på forholdet mellom rettigheter og plikter for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Muligheten til å stille vilkår om arbeid for sosialhjelp medførte en endring i et underliggende premiss i velferdsstatens ideologi, «nemlig at ingen borger skal nektes grunnleggende goder som er nødvendige for å leve et anstendig liv» (Kildal, 2012, s. 182). LOST og hjemlingen av arbeid for sosialhjelp markerte den prinsipielle innføringen av en striktere resiprositetslinje i den norske sosialpolitikken (Kildal, 2012, s. 181,182).

Aktivering av sosialhjelpsklienter har vært et tema for omfattende utprøving og forskning. I og gjennom sosialtjenesten har det vært gjennomført og evaluert forsøk på forsøk med mål om å utvikle modeller og kunnskap som skulle bidra til å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid (Johannessen & Lødemel, 2005; Møller, 2007; Schafft & Spjelkavik, 2006). Kartlegginger viste at sosialhjelpsmottakerne hadde store utfordringer på mange livsområder som førte til at de hadde en helt marginal plassering i arbeidsmarkedet (Van der Wel et al., 2006), og at tiltakene bare i liten grad gav ønskede resultater i form av overgang til arbeid (Dahl & Lorentzen, 2005; Lorentzen, 2007).

Mot slutten av 1990-årene og utover på 2000-tallet vokste det frem en politisk forståelse av et behov for nye virkemidler og ny organisering av velferdstjenestene (se kapittel 5), der NAV ble en del av løsningen på organisatoriske utfordringer knyttet til aktiveringsarbeid.

2.3.2 NAV-reformen: arbeids- og brukerrettet

Politiske ambisjoner om samling av virkemidler på arbeidsmarkedsområdet og muligheten for nye måter å organisere arbeids og velferdstjenester på var grunnlaget for at NAV vokste frem som konkret størrelse fra begynnelsen på 2000-tallet (NOU 2004:13; St. meld. nr. 14 (2002-2003)). Regjeringen Bondevik la frem forslag til Ny arbeids- og velferdsforvaltning i 2005 (Prop. nr. 46 (2004-2005)). Den nye etaten skulle blant annet bidra til å styrke kampen mot

fattigdom (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt. 1.3). Forslaget fremmet tre mål med den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Den skulle «være et avgjørende bidrag for å

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt. 1)

I NAV-kontoret ble kompetanse og kapasitet innenfor områdene stønadsforvaltning, arbeidsmarkedstiltak og sosiale tjenester samlet.

Den nye etaten skulle sette brukeren i sentrum og bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov, og det ble understreket at dette ville kreve medvirkning fra brukerne. Individualiseringen skulle følges opp blant annet ved at brukermedvirkning skulle bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og det skulle bety både krav til aktiv medvirkning og mulighet til innflytelse på egen sak (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt. 1.4). Det var også en forutsetning at etaten skulle ha hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov i fokus. Arbeidet skulle være både arbeidsrettet og brukerrettet. Arbeidsrettingen skulle skje gjennom at virkemidler og velferdsordninger skulle støtte opp under målet om arbeid til alle; brukerrettingen gjennom «å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis» (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt. 3.4). Brukerrettet arbeid

«gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt 6.3)

Det ble understreket at langtidsmottakere av sosialhjelp med sammensatte hjelpebehov krevde et sammenhengende og bredt spekter av tiltak.

Et NAV-kontor ble etablert i alle landets kommuner mellom 2007 og 2010. Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret var rettet spesielt mot aktivering av brukere med sammensatt problematikk og rett til økonomisk sosialhjelp.

Gjennom etableringen av NAV-kontoret ble arbeidsmarkedstjenester og sosiale tjenester tettere knyttet sammen i den norske velferdsstaten. Sosialt arbeids metoder skulle bli mer standardiserte, og prioriteringene mer standardiserte og tydelige som et middel til å styrke innsatsen for at brukerne kom i arbeid og ikke ble gående på passive økonomiske ytelser (Stjernø, Jessen, & Johannessen, 2014, s. 247). I sosialkomiteens innstilling til proposisjonen om etableringen av NAV ble det spesielt nevnt at førstelinjen skulle være opptatt av arbeid og

ha kompetanse om arbeidsmarked og næringsliv. Komiteen understreket samtidig betydningen av at den sosialfaglige kompetansen var godt ivaretatt i førstelinjen (Innst. S. nr. 198 (2004-2005), pkt 2.2).

En stor andel av dem som arbeider med kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret har sosialfaglig utdanning, men andelen kan se ut til å være synkende. Landsdekkende surveys fra 2011 og 2015 viser at av dem som i hovedsak arbeider med brukere som mottar kvalifiseringsstønad, var 54 prosent sosialarbeidere (sosionom eller barnevernspedagog) i 2011, mens det var 44 prosent i 2015 (Terum et. al. upublisert materiale).

Avhandlingen handler om førstelinjens individualisering av tjenester overfor arbeidsledige med sammensatte problemer. I det neste delkapittelet presenteres tidligere forskning på aktiveringsarbeid overfor denne gruppen.

2.4 Tidligere forskning

2.4.1 Rasjonale for utvalg av tidligere forskning

Internasjonalt finnes mye forskning om aktiveringspolitikkenes struktur, organisering, innretning, målgruppe og effekter på makroplan (f.eks Barbier, 2007; Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; Handler, 2004; Lødemel & Trickey, 2001; Moreira, 2008). Det etterlyses forskning på aktiveringsarbeid, på hva som faktisk gjøres innenfor de ulike programmene og ordningene i førstelinjen (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; Goerne, 2010; van Berkel & Van der Aa, 2012). Avhandlingen er et bidrag til denne typen forskning.

Det er særlig i USA at det har vært forsket på iverksetting av kombinasjonen av aktiveringstiltak og økonomisk sosialhjelp, ofte betegnet som «workfare» i den internasjonale litteraturen (se for eksempel Brodtkin, 1997; Handler, 2004; Hasenfeld, 2000, 2010c; Hasenfeld et al., 2004). Forskning fra Storbritannia på aktiveringspraksis overfor arbeidsledige sosialhjelpsmottakere (Dean, 2003a, 2007; Fletcher, 2011; Sainsbury, 2008; Wright, 2012) og fra Nederland (van Berkel, 2013, 2014a, 2014b; van Berkel & Valkenburg, 2007; van Berkel & Van der Aa, 2012; van Berkel et al., 2010) er også relevant. Selv om tematikken for disse studiene til dels er sammenfallende med avhandlingens, er den velferdsstatlige konteksten så annerledes enn den norske at de har begrenset relevans for utforskningen av problemstillingen (Millar & Austin, 2006). Aktiveringen er ikke koblet direkte til utmåling av økonomisk sosialhjelp, og det er i

varierende grad ansett som et sosialfaglig område å administrere aktivering av arbeidsledige sosialhjelpsmottakere (Jewell, 2007; van Berkel et al., 2010).

De nordiske landene deler mange trekk som gjør det naturlig å bruke nordisk forskning som grunnlag for en presentasjon av forskning på feltet i denne avhandlingens sammenheng. Velferdsstatens omfang og rolle i samfunnet er relativt lik, for eksempel vektlegging av individet som selvstendig velferdssubjekt (i motsetning til primært som del av en familie). Alle de nordiske landene er preget av høy velferdsambisiøsitet. «Velferdsambisiøse stater med bredt utbygde tjenester, kan på flere områder og i sterkere grad eksponere borgerne for normalisering fra statlig hold enn det som er tilfelle i mindre velferdsambisiøse og velferdsliberale stater» (Rugkåsa, 2011, s. 246). Dette omfatter også måten staten søker å påvirke sosiale og økonomiske forhold på, for eksempel forholdet til arbeidslivet (Bradshaw & Terum, 1997). De nordiske landene har også hatt parallelle prosesser med det Jacob Torfing kaller «det stille sporskiftet fra forsørgelse til aktivering» som grunnkonsept for velferdsstaten (Torfing, 2004, s. 7). De nordiske landene har også variasjoner av arbeidslinja til felles, svensk «arbetslinjen» eller dansk «aktivlinjen», som grunnlag for sosial- og arbeidsmarkedspolitik.

Nordisk forskning på førstelinjens aktiveringsarbeid med arbeidsledige med sammensatte problemer har i all hovedsak utgangspunkt i den kommunale sosialtjenesten med sosialarbeidere i rollen som aktiveringsarbeidere. Jeg har valgt fire avhandlinger som sentrale bidrag i forskningen på aktiveringspraksis i sosialtjenesten: en norsk (Kjørstad, 2008), to svenske (Nybom, 2012; Thorén, 2008) og en dansk (Carstens, 1998). De fire avhandlingene har ulike innganger til studiet av aktivering i sosialtjenesten, og representerer både tematisk, teoretisk og metodisk variasjon.

Med strukturendringer i konteksten for aktiveringsarbeid suppleres nå sosialtjenesteforskningen løpende med studier med utgangspunkt i de nye organisatoriske strukturene, for eksempel NAV-kontoret, som har fått ansvar for aktivering av målgruppen. Bidrag fra denne forskningen er inkludert i fremstillingen nedenfor. Det gjelder bidrag fra nyere forskning som tematiserer aktiveringsarbeid i førstelinjekonteksten fra NAV-kontoret generelt (Terum & Jessen, 2015; Terum, Tufte, & Jessen, 2012) og mer spesielt, for eksempel kvalifiseringsprogrammet (Skjefstad, 2015), arbeid med arbeidsavklaringspenger (Gjersøe, 2016) og introduksjonsprogrammet (Hagelund & Kavli, 2009), presenteres også i kapitlet.

Forskningen på aktiveringsarbeid i førstelinjen bygger på et spekter av datainnsamlingsmetoder. Den bygger i stor grad på intervjuer med saksbehandlere (Carstens,

1998; Gjersøe, 2016; Hagelund & Kavli, 2009; Kjørstad, 2008; Skjefstad, 2015; Thorén, 2008), men har også innslag av intervjuer med arbeidsledige (Carstens, 1998; Thorén, 2008) og ledere (Kjørstad, 2008; Thorén, 2008), observasjon av samtaler mellom sosialarbeider og arbeidsledig (Carstens, 1998; Juhila, Abrams, & Solberg, 2011; Kjørstad, 2008; Solberg, 2011), surveyundersøkelse (Terum & Jessen, 2015; Terum et al., 2012) og register- og journaldata (Nybom, 2012). Kjørstad inkluderte i sin studie også tilstedeværelse ved saksbehandlers kausdrøftinger og dialogkonferanser med drøftinger av materialet underveis (Kjørstad, 2008).

2.4.2 Kjennetegn ved aktiveringspraksis

Studier av individuell utforming av aktiveringspolitikk i førstelinjen overfor brukere med sammensatt problematikk viser noen gjennomgående felles funn. De mest fremtredende felles funnene er: at aktiveringsarbeidet var og er preget av stor variasjon, at førstelinjen gjør skjønnsvurderinger innenfor et stort handlingsrom, at arbeidsretting i mange tilfeller har stått sterkt, at det har hatt sterke normative innslag, og at vilkår og sanksjoner ble benyttet sporadisk og med varierende mål i aktiveringsarbeidet.

Variasjon

Flere studier understreker at det har vært stor variasjon i alle forhold omkring aktivering i sosialkontorene (Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008). Måten man administrerte aktivering av sosialhjelpsmottakere på, varierte mellom kommuner, innholdet i aktiveringstilbudet varierte, og grupper som deltok i aktiveringstiltak, varierte.

Variasjonen forklares i noen grad med at lokale og individuelle forhold legger føringer for variasjon (Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008, 2009). Eskelinen og Caswell (2003) fant i en undersøkelse av danske sosialarbeideres aktiveringspraksis at variasjonen også skyldtes at sosialarbeiderne hadde forskjellig nivå på sin kunnskap om arbeidsmarkedsarbeid og muligheter og tiltak i feltet. De fant også at variasjonen skyldtes at sosialarbeiderne benyttet ulike strategier i sakene; grovt delte de dem i organisatorisk basert strategi og sosialfaglig strategi. Den organisatoriske la vekt på regler, tiltak og arbeidsretting, den sosialfaglige på den arbeidslediges individuelle situasjon, og denne var mer orientert om vedkommendes ønsker og ressurser i aktiveringsarbeidet (Eskelinen & Caswell, 2003). I sin avhandling om handlemuligheter i sosialt arbeid (Caswell, 2005) fant Dorte Caswell at sosialarbeiderne benyttet seg av fire praksislogikker i sitt arbeid med de arbeidsledige: patologiserende,

byråkratisk, sanksjonerende og inklusjonsorientert. I tråd med Caswells forskning vil anvendelsen av ulike praksislogikker bidra til å forklare variasjon i aktiveringspraksis.

Variasjonen har også politiske og organisatoriske kilder (Thorén, 2008). Dette utdypes lenger nede i teksten under overskriften «Rammer og forutsetninger».

Skjønnsvurderinger og handlingsrom

I sin avhandling med mål om å beskrive og analysere sosialarbeideres arbeid med å gi adekvat hjelp og støtte til mottakere av sosialhjelp, fant Monica Kjørstad at variasjonen i aktiveringspraksis også kan forklares med bruken av skjønn (Kjørstad, 2008). En viss grad av variasjon er naturlig over geografiske forskjeller og andre variabler som for eksempel organisering av sosialtjenesten, og kan også sees som riktig og nødvendig for skjønnsutøvelse hvis tiltak skal være individuelt tilpasset (Hasenfeld, 2010b).

I de nordiske landene har aktiveringsarbeid overfor arbeidsledige med sammensatte problemer i sosialtjenestens regi vært basert på vurderinger av deres individuelle situasjon både arbeidsrelatert, sosialt og økonomisk (Carstens, 1998; Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008). Tiltak, ytelser og tjenester har vært tildelt ut fra skjønnsvurderinger av aktuell situasjon innenfor de rammer sosialtjenesten har hatt tilgjengelig. Handlingsrommet har i så måte vært begrenset til tiltaksressurser som organisatorisk var tillagt den kommunale sosialtjenestens virkeområde, og i liten grad omfattet virkemiddelapparatet som tradisjonelt har vært knyttet til den statlige arbeidsmarkedsetaten. Hvilke typer kvalifiseringstiltak som har vært tilbudt gjennom hhv. kommune og stat, varierer mellom de nordiske landene. Likevel er det blant forskerne overbevisende samstemthet om at sosialarbeidere har hatt stort handlingsrom for skjønnsutøvelse i iverksettingen av aktiveringspolitikk i sosialtjenesten. (Caswell, 2005; Eskelinen & Caswell, 2003; Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008).

Studiene tematiserer muligheter for skreddersøm av tiltak for folk med sammensatte problemer. Kjørstad viser til at hennes informanter etterspurte muligheten for fleksible opplegg for folk med store tilleggsproblemer til arbeidsledighet (Kjørstad, 2008). Thorén (2008) og Nybom (2012) viser til at intensjoner og retorikk om individuell tilpasning og brukerorientering forble retorikk og bare i liten grad noe sosialarbeiderne inkluderte som del av sin praksis.

Kjørstad etterspør i sin forskning en situasjon der sosialarbeiderne må få frihet til å utvikle god praktisk dømmekraft til å finne nyanserte og skreddersydde tiltak overfor den enkelte bruker. På samme måte må brukerne få frihet til fatte gjennomtenkte og gode valg for sine liv (Kjørstad, 2005, s. 396).

Fra NAV-kontorkonteksten viser forskning på veiledere at de i likhet med sosialarbeiderne i sosialtjenesten hadde stort handlingsrom og kunne legge vekt på både sosialfaglige og mer arbeidsmarkedsrelaterte tiltak og tjenester i oppfølgingen av brukerne (Djuve, Nielsen, & Strand, 2012, s. 9; Skjefstad, 2015; Terum & Jessen, 2015; Terum et al., 2012).

Arbeidsretting og brukerretting

Aktivering av arbeidsledige med sammensatte problemer kan være rettet mot både arbeidsrelaterte forhold og andre forhold i livet som kan ha betydning for muligheten til å ha en betalt jobb. Flere studier viser at praksisutformingen var preget av arbeidslivsrelatert tematikk i brukernes livssammenheng. Å få dem ut av sosialhjelpssystemet så fort som mulig var sentralt (Carstens, 1998, s. 261; Kjørstad, 2008, s. 53).

Nybom (2012) fant i sin studie av aktivering av sosialhjelpsmottakere at sosialarbeiderne brukte enten det hun kaller jobbaktivering, eller det hun kalte ressursaktivering overfor klientene, ikke kombinasjoner. Jobbaktivering var orientert om rene arbeidstreningstiltak og likner det som i internasjonal litteratur kalles Labour Market Attachment (LMA) og er orientert om brukers tilknytning til arbeidsmarkedet og primært om å få den arbeidsledige ut i lønnet arbeid fort. Ressursaktivering likner det som i annen litteratur kalles Human Resource Development (HRD) og består av kompetansehevingstiltak, som for eksempel utdanning og sosiale tjenester som skal kvalifisere den arbeidsledige til å gå inn i arbeidslivet (Nybom, 2012).

Med innføringen av NAV-reformen skulle det Nybom kaller jobbaktivering, prioriteres overfor arbeidsledige. Arbeidsorienteringen har fått mer oppmerksomhet, men forskning viser at aktivering ved lokale NAV-kontorer kan sees som tvetydig (Terum & Jessen, 2015) idet den omfatter både arbeids- og styringsrettede og bruker- og forhandlingsrettede tiltak. Arbeids- og styringsrettet praksis næres primært av arbeidslinjas utgangspunkt om at selvforsørgelse ved lønnsarbeid er det primære målet. Deltakernes programmer styres dermed i retning av en direkte kobling til arbeidskvalifisering. Bruker- og forhandlingsrettet praksis bygger på en forståelse av at brukers behov og erfaringer og ønsker skal være utgangspunktet for praksis. Innholdet i brukernes programmer utvikles på denne bakgrunn mer i dialog med hva brukeren selv har for mål og planer med programdeltakelsen. De to retningene viser til ulik orientering, men altså også til ulik vektlegging av brukers ønsker og mål. Forskerne fant at veiledere som arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, var mer orientert mot en bruker- og forhandlingsrettet praksis enn deres kolleger som hadde ansvar for brukere som mottok mer helserelaterte ytelser (Terum & Jessen, 2015, s. 104), og også sammenliknet med veiledere som i hovedsak arbeidet med mottakere av økonomisk sosialhjelp (Terum & Jessen, 2015, s. 105). Veiledere med

sosialarbeiderbakgrunn gav uttrykk for å legge mer vekt på bruker- og forhandlingsrettet aktivisering enn veiledere med annen bakgrunn (Terum & Jessen, 2015).

Ansattes holdninger til arbeidslinja

Sosialarbeidere som arbeider med aktivisering av sosialhjelpsmottakere, identifiserer seg med arbeidslinjas aktiveringsfokus og politiske signaler i tråd med den (Carstens, 1998; Eskelinen & Caswell, 2003; Kjørstad, 2008; Møller, 2009; Thorén, 2008). Dette forklares blant annet med at aktiviseringens vektlegging av lønnsarbeid som integrerende fellesskap i kombinasjon med metoder og prosesser rettet mot individuell tilpasning og oppfølging, i stor grad tilsvarer sosialt arbeids individorientering. Sosialarbeiderne aksepterte de aktiveringspolitiske virkemidlene som ledd i arbeidet med å gjøre folk selvforsørget gjennom en forståelse av at aktiveringskrav og sanksjoner var veien til uavhengighet av sosialhjelp (Thorén, 2008, s. 149).

Gjennom en surveyundersøkelse av NAV-ansatte fant Terum, Tufte og Jessen (2012) at sosialarbeiderne hadde en noe mindre positiv holdning til arbeidslinja enn de andre yrkesgruppene i NAV-kontoret. Forskerne mener at mulige forklaringer på dette er sosialarbeidernes utdanningsbakgrunn med stort innslag av strukturelle forklaringer på sosiale problemer, faget sosialt arbeid med særlig orientering mot helhetlig tilnærming, prosess og behovsorientering, og erfaring med arbeid med brukere med flere og mer sammensatte problemer enn arbeidsledighet. Forskerne antar at sosialarbeidernes bakgrunn gjør at de opplever arbeidslinja som for smal for de brukerne som står lengst fra arbeidsmarkedet (Terum et al., 2012).

Normative vurderinger

Praksis i aktiveringsarbeidet har vært preget av at saksbehandlerne har gjort normative vurderinger av ulike sider ved de arbeidslediges liv og livsførsel (Carstens, 1998; Nybom, 2013; Thorén, 2008). Å identifisere klientenes vilje til arbeid har vært sentralt for utforming av innsatsen overfor dem. Anette Carstens studie fra 1998 hadde som mål å utvikle begreper som i et sosialpolitisk perspektiv kunne belyse og beskrive hva som foregikk i aktiveringspraksis og håndheving av aktivlinjen (Carstens, 1998, s. 162). Hun fant blant annet at aktiveringsarbeidet ble preget av både holdningsendrende og «beskjeftigelsesfræmmende» mål, og det holdningsendrende målet var det som ble prioritert (Carstens, 1998, s. 263).

Thorén (2008) fant at normative antakelser om målgruppen for aktiveringspolitikken strukturerte og preget tjenesteproduksjonen. Hun fant at føringer koblet til arbeidslinja gir normsystemer med vanemessig mistenksomhet overfor folk som ikke arbeider (Thorén, 2008, s. 149).

Nybom studerte sosialarbeideres klassifisering av det de opplevde som forsørgeshindre, altså forhold som vanskeliggjorde det å inneha lønnsarbeid slik at man var selvforsørget (Nybom, 2008). Hun kategoriserte, slik Midré har utviklet en teoretisk modell for (Midré, 2001), hindrene i tre kategorier, hhv. ressurs, moral og marked, og la til en fjerde der hun plasserte hindre som var vanskelige å bestemme som enten ressursmessige eller av moralsk karakter (Nybom, 2008). Hun fant at blant sosialarbeiderne var forståelsen at det var ressursforhold og kombinasjonen ressursforhold–moralske forhold som ble vurdert som de største barrierene mot selvforsørging. Forhold ved (arbeids)markedet var ikke relevante i nevneverdig grad i saksbehandlernes vurderinger. Nybom mener dette fokuset bidro til en individualisering av årsaker til arbeidsledighet og sosialhjelpsmottak blant klientene (Nybom, 2008).

Utforskning av brukernes evne og vilje med tanke på fremtidig arbeid ble i likhet med funnene fra sosialtjenesten i Danmark i 1990-årene (Carstens, 1998), et sentralt funn når samtaler mellom fire brukere og deres veiledere ble utforsket i en NAV-kontekst (Brubakken & Syltevik, 2013).

Bruken av vilkår og sanksjoner

Forskningen fra aktivering i sosialtjenesten tematiserer i liten grad «conditionality», sammenhengen mellom å stille vilkår og så følge opp vilkårene gjennom sanksjoner. Kjørstad fant at det ikke var automatikk i å stille vilkår selv om det i utgangspunktet var et obligatorisk krav (Kjørstad, 2005). I studien fant Kjørstad at sosialarbeiderne argumenterte sosialfaglig mot krav om å stille vilkår om arbeid overfor klienter de mente det var urealistisk å stille krav til (Kjørstad, 2008, s. 56). Sosialarbeiderne opplevde det som et dilemma at tilbudet til de mest vanskeligstilte klientene var utilstrekkelig. Arbeidsledighet ble sjelden ansett som det største problemet til disse klientene, og det ble sett som åpenbart umulig og meningsløst å stille vilkår om arbeid for sosialhjelp til dem (Kjørstad, 2008, s. 57). Sanksjoner for brudd på vilkår ble dermed ikke vurdert som aktuelt. Forskeren mente de opptrådte påfallende selvstendig når det gjaldt vurderinger om å stille vilkår, og forklarte det med deres kompetanse og også deres personlige holdninger til arbeidslinja (Kjørstad, 2008, s. 51).

Sosialarbeiderens nærhet og kjennskap til brukeren kan være sentralt for sanksjoneringspraksis. En dansk undersøkelse viste at sanksjonering for brudd på vilkår i aktiviseringsprogrammer forekom oftere når vurdering av sanksjon ikke ble gjort av brukerens saksbehandler, men av en annen del av organisasjonen uten nær kjennskap til brukerens situasjon (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015).

I Thoréns studie kommer det frem at aktiveringskrav ble brukt for å teste klientens motivasjon og hvorvidt vedkommende hadde rett til sosialhjelp. Thorén problematiserte at aktiveringen var sterkt koblet til skjønsmessige vurderinger om økonomisk sosialhjelp på grunn av sosialhjelpens sikkerhetsnettsfunksjon (Thorén, 2008, s. 147), og dette gjorde sanksjoner komplisert. Normative forestillinger om verdige og uverdige trengende ble del av vurderingsgrunnlaget (Thorén, 2008, s. 143). Undersøkelsen viste at det rutinemessig ble brukt sanksjoner og trusler om sanksjoner på uformelle og underliggende måter (Thorén, 2008, s. 133).

Nyboms avhandling viste at sanksjoner ble benyttet i forbindelse med både ressursaktivering og jobbaktivering (Nybom, 2012).

2.4.3. Betydning av rammer og forutsetninger

Forskningen på aktiveringsarbeid med arbeidsledige med sammensatte problemer har vist at eksterne rammer og forutsetninger har betydning for arbeidet som gjøres.

Politiske og organisatoriske rammer

I avhandlingen «Activation policy in action. A street level study of social assistance in the Swedish welfare state» utforsker Katarina H. Thorén (Thorén, 2008) sosialarbeideres aktiveringspraksis med særlig blikk på at den utvikles innenfor organisatoriske og politisk skapte kontekster. Thorén analyserte empirien sin ut fra en modell der politisk-institusjonell kontekst, organisatorisk kontekst og sosialarbeidernes egne normative antakelser påvirket utformingen av aktiveringspraksis og kunne skape uformelle praksisstrategier (Thorén, 2008, s. 37). Hun fant at sosialarbeiderne fulgte kommunal policy selv om de vurderte den som mindre hensiktsmessig ut fra profesjonsfaglige hensyn (Thorén, 2009). På den annen side var den aktiveringspolitiske formelle retorikken fra den politiske overordnede konteksten med individuell tilpasning, brukerorientering og kompetansehevingsorientering som sentrale bestanddeler, i liten grad aktive elementer i utvikling av aktiveringspraksis (Thorén, 2008, s. 143). Den politiske formelle retorikkens manglende oppfølging i praksis støttes av Tapio Salonens forskning på arbeid med arbeidsløse i Sverige (Salonen, 2006, 2009).

I Norge har en studie av arbeidet til veilederne i AAP vist at de skal sørge for aktivering mot arbeidslivet, men at organiseringen gjør de har liten innflytelse på exitmulighetene etter AAP, nemlig arbeidslivet og varig trygd (Gjersøe, 2016). Veilederne konsentrerte seg derfor mer om å sikre det økonomiske grunnlaget til mottakerne mens de var i ordningen, forhindre runddanser

i NAV-kontoret (av hensyn til både brukerne og kollegene på NAV sosial) og god flyt i saksbehandlingen mellom NAV-kontoret og NAV forvaltning. Gjersøe (2016) fant at NAV som one-stop-shop der det skal finnes helhetlige løsninger for alle brukere, preges av manglende exitmuligheter og blir et «mission impossible» for veilederne.

Styring og ledelse

Gjennom sin studie fant Kjørstad (2008) at det var variasjon mellom kontorene i hvordan arbeidslinjen ble iverksatt til tross for felles overordnede retningslinjer for kommunen som helhet. Det var også variasjon mellom kontorer innenfor samme bydel (Kjørstad, 2008, s. 48). Kjørstad fant at sosialsjefene hadde stor innflytelse som premissleverandører av hvilke tolknings- og handlingsmuligheter som ble gjort tilgjengelige. Hun konkluderte med at deres holdning var avgjørende for hvorledes arbeidslinjen ble praktisert (Kjørstad, 2008, s. 48).

NAV-kontorene er preget av styringslogikker med blant annet vekt på mål- og resultatstyring (ref. 5.3.4 og kapittel 6). Nina Skjefstad studerte sosialarbeideres arbeid som veiledere i KVP (Skjefstad, 2013). Hun brukte Caswells (2005) fire praksislogikker, se pkt. 2.2.6, når hun analyserte hvordan sosialarbeidere i kvalifiseringsprogrammet arbeidet med deltakerne. Hun fant spor av alle logikkene, men at en byråkratisk logikk var mest fremtredende. Den byråkratiske logikken er kjennetegnet av at det legges vekt på regler og administrativ logikk. Skjefstad forklarer dette med organisatoriske forhold rundt NAV; blant annet at større opptatthet av saksbehandling, måltall og effektivitetspress og mer vekt på kontrolloppgaver presser veiledere i NAV i en byråkratisk retning med mindre tid til brukerne og mindre handlingsrom for sosialarbeiderne (Skjefstad, 2013).

Flertydige målsettinger i aktiveringsarbeid

Det formulerte målet med et aktiveringsprogram inngår også i de rammer og forutsetninger aktiveringsarbeidet kan utøves innenfor. Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere er et aktiveringsorientert program som kom forut for, og som har mange likhetstrekk med, kvalifiseringsprogrammet. Aktivering er en del av målet, og deltakerne i programmet må sies å ha sammensatte problemer, selv om problemkompleksene kan være annerledes satt sammen enn hva som er tilfellet for sosialhjelpsmottakere. I en artikkel om veiledernes gjennomføring av introduksjonsprogrammet, fant Hagelund og Kavli at målene med programmet er flertydige (Hagelund & Kavli, 2009). Deltakelse skal både føre til arbeid (selvforsørgelse) og til inkludering i det norske samfunnet. Gjennom intervjuer med veiledere i programmet fant forskerne to tilnærminger som svarte til disse: arbeidstilnærming og det de kaller en borgertilnærming (citizen approach). Den siste var bredere orientert enn den første og

åpnet i større grad for å inkludere tiltak knyttet til andre livsområder enn arbeidslivet i programmet. Det brede inntaket til programmet, og at deltakerne hadde sammensatte problemer og utfordringer, gjorde arbeidsorienteringen komplisert og utilstrekkelig som tilnærming til deltakerne (Hagelund & Kavli, 2009). Med forankring i det flertydige målet kunne veilederne i slike tilfeller konsentrere tiltak og individuell utforming av introduksjonsprogram for den enkelte om målet sosial inkludering. Målformuleringen skapte handlingsrom for veilederne.

2.4.4 Arbeidssituasjonen i førstelinjen

Arbeidssituasjonen til de som skal sørge for aktivering av arbeidsledige med sammensatte problemer, er kompleks. Forskingen som er presentert ovenfor, viser eksempler på at både vurderinger og praksis er påvirket av forhold ved brukerne, omgivelsene og veilederens egen kompetanse. I det følgende avsnittet tematiseres flere sider ved arbeidssituasjonen og hvordan den ble håndtert.

Kompleks

Thoréns studie (Thorén, 2008) viser at arbeidssituasjonen til aktiveringsarbeiderne, både sosialarbeidere og ansatte med annen kompetanse var preget av flertydig lovgivning, organisatoriske krav, begrensede ressurser og ubegrenset etterspørsel etter tjenester, og liten mulighet til kontroll av hva som ble gjort i regi av ordningen, «program accountability». For å møte denne komplekse arbeidssituasjonen benyttet de mestringsstrategier som reduserte klientenes krav om sosialhjelp og bistand til aktivering, og også deres tilgang til økonomisk sosialhjelp og aktiveringstiltak, de praktiserte forenklede saksbehandlings- og vurderingsrutiner som sorterte klientene i grove kategorier, og prioriterte de klientene de anså som lettest å hjelpe, såkalt «creaming» (Thorén, 2008, s. 142).

Krysspress er et begrep som ofte brukes for å karakterisere sider ved arbeidssituasjonen med aktivering av arbeidsledige med sammensatte problemer. I det følgende presenteres eksempler på former for krysspress som er identifisert i tidligere forskning på feltet.

Krysspress 1 – fellesskapets behov vs individets autonomi

Carstens (1998) fant at sosialarbeiderne stod i en krysspress-situasjon der de måtte velge mellom motstridende aktiveringspolitiske krav med utgangspunkt i hhv. fellesskapets behov for selvforsørgede innbyggere og individets autonomi til å velge sitt livsinnhold. Som sosialarbeider var det altså ikke bare slik at man hadde mulighet til å velge om aktiveringspolitiske krav skulle prege ens arbeid, man *måtte* velge og velge bort. Slik sett førte

krysspreset til en dilemmasituasjon der begge prinsipper ikke kunne imøtekommes samtidig. Carstens fant variasjon, sosialarbeidere valgte forskjellig (Carstens, 1998, s. 264).

Kjørstad fant at sosialarbeiderne var opptatt av å få klientene ut i arbeid så raskt som mulig, og at de i sin praksis balanserte mellom å ta allmenne hensyn med vekt på fellesskapets interesser og individuelle hensyn som innebærer rett til selvbestemmelse, når de skulle iverksette arbeidslinjen (Kjørstad, 2005).

Analyser av samtaler mellom fire brukere og deres veiledere i NAV-kontoret viste spenninger mellom veiledernes demonstrasjon av respekt for autonomi og selvstendige valg på den ene siden og arbeidsorienteringen i NAV på den andre (Brubakken & Syltevik, 2013, s. 149).

En studie at veiledere med oppgaver innen AAP i NAV-kontoret fant at veilederne opplevde utfordringer når det gjaldt å kombinere hensyn til brukernes ønsker med forvaltning av regelverket for ordningen. Veilederne vurderte makt, definert som å fatte beslutninger som de mente var mot brukernes ønsker, som et lite hensiktsmessig virkemiddel, men brukte den der de opplevde å ikke ha andre handlingsalternativer (Tesdal, 2015).

Krysspres 2 – politiske og organisatoriske føringer vs. profesjonsetiske vurderinger

Det er tidligere beskrevet at sosialarbeiderne hadde stort rom for skjønnsutøvelse og handlingsfrihet i aktiveringsarbeidet. I Kjørstads studie av sosialarbeidere som arbeidet med aktivering i sosialtjenesten i Oslo, var et de av sentrale funnene at de stod i et krysspres preget av forholdet mellom forpliktelser overfor regler og politiske føringer på den ene siden og profesjonsetiske vurderinger på den andre:

They are expected to be able to fulfil their obligations as public servants by being loyal to the rules and regulations of the administrative and political system. At the same time, they are expected to be loyal to their own professional code of ethics, which underscores the individual client's right to self-determination (Kjørstad, 2005, s. 391).

I dette krysspreset ble deres profesjonsetiske vurderinger viktige for skjønnsutøvelsen. I avhandlingen argumenterte Kjørstad for at eksplisitt tøyning av grenser ut fra bevissthet om profesjonsetisk forpliktelse og handlefrihet, er å benytte seg av lovens adgang til skjønnsutøvelse (Kjørstad, 2008, s. 56).

Krysspres 3 – knappe ressurser og faglig forsvarlighet

I en kvalitativ intervjuundersøkelse om saksbehandlingspraksis i kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger i NAV-kontorer fant Kane (2015) at saksbehandlerne beskrev

«opplevelser av å stå i et krysspess mellom forsvarlighet i forhold til bruker på den ene side, og etatens interne rammer på den andre siden, nemlig ressurser i form av tid, økonomi og interne prioriteringer» (Kane, 2015, s. 28).

Veiledere som følger opp sykmeldte og personer som mottar AAP i NAV, har arbeidsoppgaver som i noen grad likner dem veilederne i KVP har, og flere studier viser at de opplever utfordringer som oppstår mellom faglig forsvarlighet og knappe ressurser. Andre studier av NAV-veilederes beskrivelser av praksis, underbygger at ressursknapphet oppleves å bidra til en komplisert arbeidssituasjon (Tesdal, 2015). Tid er en sentral ressurs, og veilederne uttrykte et dilemma mellom tid til hhv. oppfølging og forvaltning, et dilemma mellom å bruke tid på byråkratiets mål og egne idealer (målforskyvning) og et dilemma mellom tidsbruk på de brukerne som *vil* ha hjelp, og dem veilederne mener *trenger* hjelp. Veilederne som ble intervjuet, hadde forskjellig antall brukere de fulgte opp, men dette spilte ikke nevneverdig inn på deres vurderinger av tid som knapp ressurs.

2.4.5 Oppsummert om tidligere forskning på aktiveringsarbeid i førstelinjen
Aktiveringsarbeid, herunder individualisering av tjenester, overfor brukere med sammensatte problemer har vært drevet i kommunal sosialtjeneste, og førstelinjen har hatt handlingsrom for skjønnsutøvelse innenfor sosialtjenestens institusjonelle rammer, slik som lovgrunnlag, ressurser og organisering (Kjørstad, 2008; Røysum, 2012; Thorén, 2008). Førstelinjens kompetanse er også del av premissene for skjønnsutøvelsen (Eskelinen & Caswell, 2003).

Aktivering i kommunal sosialtjenesteregi har i stor grad vært preget av at aktiveringstiltak har vært mulige tiltak blant flere alternativer i individuell utforming av sosiale tjenester til brukerne (Kjørstad, 2008; Nybom, 2012; Thorén, 2008). Førstelinjen har skjønsmessig kunnet vurdere i hvilken grad aktiveringstiltak skulle settes inn overfor den enkelte.

Tjenesteytingsprosessene preges av spenninger mellom sosialfaglig orientering og arbeidslinjeorientering i aktiveringsarbeid, både i tidligere kommunal sosialtjeneste og, etter NAV-reformen, i NAV-kontorer (Djuve et al., 2012, s. 9; Kjørstad, 2008; Røysum, 2012; Terum & Jessen, 2015; Terum et al., 2012; Thorén, 2008). Det er også spenninger mellom orientering om politiske og organisatoriske krav og faglige vurderinger (Kane, 2015; Kjørstad, 2005, 2008; Skjefstad, 2013; Tesdal, 2015; Thorén, 2008), og det kan oppstå spenninger mellom hensyn til brukernes autonomi og ordningenes innretning og muligheter (Brubakken & Syltevik, 2013; Carstens, 1998; Kjørstad, 2008; Tesdal, 2015).

Den tidligere forskningen er med noen unntak basert på innhenting av data om de ansattes beskrivelser og vurderinger av aktiveringsarbeid og individuell utforming. Det er brukt kvalitative intervjuer og surveys.

2.5 Et felt i endring

Forskningen om aktiveringsarbeidet i kommunal sosialtjeneste gir verdifull kunnskap som grunnlag for å studere individualisering av aktiveringstjenester i de nye organisatoriske strukturene som for eksempel kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret. Flere sentrale premisser er parallelle; både ansatte og brukere utgjøres i stor grad av samme grupperinger, arbeidet har hatt en individuell innretning og målet med virksomheten både var og er i all hovedsak lik: hjelp til selvhjelp, til selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid.

Til tross for paralleller har aktiveringspolitikken etter NAV-reformen endret både struktur og innhold i førstelinjens aktiveringsarbeid. Vektleggingen av aktiveringspolitiske premisser er langt sterkere i de nye aktiveringsprogrammene og den gjeldende sosialtjenesteloven (Sosialtjenesteloven, 2009) enn i den tidligere gjeldende lov (Lov om sosiale tjenester, 1991). Individualisering, resiprositet gjennom obligatorisk bruk av vilkår og sanksjoner, og sammenkobling av ytelser og tjenester er inkorporert som obligatoriske bestanddeler i arbeidet. Elementene gir nye premisser for tjenesteytingen i førstelinjens aktiveringsarbeid.

Skjønnsvurderingene handler ikke lenger om hvorvidt en bruker skal ha aktiveringstiltak eller ikke; aktivering er en obligatorisk del av tjenestene. Handlingsrommet for skjønn er utvidet gjennom blant annet at alle aktiveringstiltak er tilgjengelige for brukere av NAV-kontoret uavhengig av hvilken inntektssikringsordning de er innrullert i. I kvalifiseringsprogrammet, som er denne avhandlingens empiriske case, er ressurstilgangen for individualisering av aktiveringstjenester vesentlig bedret sammenliknet med det den var i den kommunale sosialtjenesten og er i de andre delene av NAV-kontorets ordninger (se kap. 5).

Aktiveringen av sosialhjelpsmottakere ble før NAV-reformen utført av saksbehandlere med sosialfaglig kompetanse i den kommunale sosialtjenesten. I den nye konteksten er kravene til kompetanse hos dem som skal utforme aktiveringstjenester overfor arbeidsledige med sammensatte problemer, mindre spesifikke.

Forutsetningene om brukernes medvirkning i utforming av tiltak har fått støtte betydning gjennom NAV-reformen.

Fremveksten av aktiveringspolitikk har gjennom NAV-reformen konstituert et nytt felt mellom sosiale tjenester og aktiveringspolitikk for tjenester til de innbyggerne som tidligere var sosialtjenestens brukere. I dette nye feltet er individualisering, skreddersøm, av tjenester helt sentralt. Hva som kjennetegner tjenesteytingsprosessen i utformingen av individualiserte tjenester i skjæringspunktet mellom sosiale tjenester og aktiveringspolitikk i det nye aktiveringspolitiske feltet, er det lite forskning om. Med utgangspunkt i en forståelse av at politikk vedtas politisk, dvs. utmyntes og operasjonaliseres sentralt, men iverksettes lokalt, bidrar avhandlingen med kunnskap om hvordan tjenester individualiseres og om rammer for individualisering på dette nye feltet.

Den tidligere forskningen er, med noen unntak, basert på intervjuer, kvalitative eller i form av surveys. Datamaterialet er på den måten preget av saksbehandlernes rapportering om hvordan de tenker om aktivering, og hvordan de oppfatter at de arbeider med aktivering og utfordringer knyttet til praksisutformingen. Avhandlingen utfyller den tidligere forskningen med data basert på observasjon av veilederfellesskapet. Deltakende observasjon i veilederfellesskap har gitt tilgang til fellesskapets resonnementer, holdninger og diskusjoner knyttet til enkeltsaker og konsekvenser av organisatorisk styring av praksis. Veilederfellesskapets drøftinger gir en unik inngang til å studere hvilke utfordringer og dilemmaer det nye feltet representerer for dem som skal iverksette politikken. Det gir også kunnskap om hvordan rasjonalet for individualiseringen ble formet i det kollegiale fellesskapet. I tillegg til veilederfellesskapets drøftinger, gir avhandlingen også et eksempel på hvordan individuell utforming av et aktiveringsprogram ble gjort i en konkret sak.

I det neste kapitlet presenteres det teoretiske og analytiske utgangspunktet for avhandlingen.

Kapittel 3 Teoretisk og analytisk utgangspunkt

3.1 Introduksjon

Avhandlingen utforsker hvordan tjenester individualiseres når problemene er sammensatte og kunnskaps- og kompetansereglene uklare. Individualiseringen foregår når enkeltpersoner får individuelt utformede tiltak og tjenester, basert på generelt formulert politikk.

Selve individualiseringen gjøres av førstelinjebyråkrater, som utgjør det ytterste leddet i prosessen med iverksetting av politikk (Lipsky, 2010). Teori om gjennomføringsprosesser gir et grunnlag for å forstå hvordan politiske og administrative forutsetninger legger føringer for arbeidet i førstelinjen. Teori om skjønnsvurderinger, handlingsrom og kunnskapsgrunnlag gir utgangspunkt for analyse av forutsetninger for hvordan generelt formulert politikk utformes overfor enkeltpersoner med unike situasjoner (3.2). Individualisering av tjenester skjer i en bestemt type organisasjoner, velferdsorganisasjoner (Hasenfeld, 2010b). Kapittelet redegjør for teori om hvordan kjennetegn ved denne typen organisasjoner kan prege arbeidet med utforming av individuelle tjenester (3.3).

Avhandlingen studerer individualisering av tjenester gjennom å utforske veilederfelleskapets drøftinger og praksis i kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret. Kapittelet inkluderer derfor også teori og etablert kunnskap som er særlig relevant for aktiveringsprogrammer, om bruk av vilkår og sanksjoner og individualisering og brukervedvirkning (3.4).

Kapittelet avsluttes med en kort sammenfatning av det teoretiske og analytiske utgangspunktet for avhandlingen (3.5).

3.2 Fra vedtatt til utformet politikk

Politikk vedtas sentralt og gjennomføres lokalt. I dette delkapittelet presenteres teori om de prosessene og forutsetningene som ligger mellom det politiske vedtaket og politikken slik den møter innbyggeren lokalt gjennom førstelinjebyråkratens praksis.

3.2.1 Gjennomføringsprosess

Fremforhandlet og flertydig

Politisk vedtatte mål er ofte vage og flertydige fordi flertydige mål i mange sammenhenger utgjør en forutsetning for oppslutning om politiske vedtak (Matland, 1995). Det ligger ulike historier bak vedtak om politikk, og vedtakene kan ha mange funksjoner og årsaker (Baier, March, & Saetren, 1986). Målene er ofte et resultat av politisk hestehandel og kompromisser, og de som har stemt dem frem, kan ha ønsker om å oppnå forskjellige resultater gjennom de samme målene (Baier et al., 1986). Begrepsbruken i målformuleringene må være tvetydig nok til at det nødvendige flertall kan slutte seg til målet. Når politikk med flertydige mål gjennomføres iverksettes på lokalt nivå, avgjøres hvilke forståelser og operasjonaliseringer som skal gjøres gjeldende i praksis.

Begreper eller symboler kan bidra til å skjule motsetninger gjennom manglende presisjon. Begrepene kan bidra til at ulike parter kan håndtere ambivalens og motsetninger i sitt samarbeid. Nils Christie (Christie, 1960, s. 99) kalte slike begreper for løsaktige. Løsaktige begreper gjør det mulig å innta posisjoner som strukturerer oppfatninger av hendelser eller fenomener på forskjellige måter. Løsheten i begrepene gjør at de kan ligge til grunn for kombinasjoner av mål som en logisk analysator ville tro var umulige, men som likevel er en forutsetning for løsningen (Christie, 1960, s. 99). Målet om «arbeid» kan fungere som et løsaktig begrep. Det er et begrep som kan romme mange betydninger (Kildal, 1998). For eksempel kan målet om arbeid bety at målet er lønnsarbeid som fører til selvforsørgelse, men også for eksempel meningsfull aktivitet som strukturerer dagen og skaper tilhørighet gjennom deltakelse i et fellesskap uavhengig av inntekt.

Flertydige og vage mål og løsaktige begreper og symboler gjør det også enklere for organisasjoner å fremstille resultatet som «rimelig bra» og «rimelig bra i forhold til forutsetningene» enn klare presise mål gjør (Repstad, 2014, s. 138). Flertydige og vage mål og løsaktige begreper øker også handlingsrommet for organisasjonens representanter (Brodkin, 2007; Riccucci, 2002). Når målene er internt konkurrerende, gir det mulighet for at ansatte, som førstelinjebyråkater, kan tolke og utforme sin egen rolle (Fletcher, 2011).

Flertydighet ikke å regne som en feil eller svakhet i formulering av politikk og politiske programmer (policy). Flertydighet er et kjennetegn ved politikk, det har ikke i utgangspunktet noen normativ valør (Matland, 1995). I praktisk arbeid kan det imidlertid være problematisk å få til samarbeid og basere konkrete handlinger på slike begreper, diffusheten kan føre til handlingslammende og energikrevende konflikter (Øyen, 1974, s. 251).

Flerleddet gjennomføringsprosess

Vedtatt politikk settes ikke direkte ut i livet. Arbeidet med å konkretisere politiske ambisjoner flertydige mål og løsaktige begreper overlates til organisasjoner og ansatte som skal gjennomføre politikken i praksis, men det overlates ikke direkte. Mellom dem som vedtar og dem som skal iverksette politikk, ligger administrative ledd som skal oversette de politiske målene til konkrete, planlagte virkemidler og aktiviteter, til policy. Det skjer en tilpasning og oversettelsesprosess av politikken gjennom dem som arbeider i det administrative leddet, «policy designers» (Matland, 1995). Politikken oversettes til ordninger og programmer som skal fremme politiske ambisjoner. Det administrative leddet legger sine fortolkninger, verdier og forutsetninger inn i utformingen av ordningene. Det påvirker programmet gjennom måten det struktureres, ledes og evalueres på. Det administrative leddets fortolkning og formalisering utgjør viktige deler av rammebetingelsene for hva som kan iverksettes og hvordan.

Det administrative leddet på sentralt nivå representerer en gruppe interessenter på samme måte som politikerne som vedtok målene (Matland, 1995). Deres arbeid med å oversette og legge føringer for politikken kan, når utgangspunktet er flertydige mål, løsaktige begreper og en administrativ logikk for gjennomføring, trekke politikken i en eller flere retninger. Samtidig legges den ikke nødvendigvis fast og rigid, også i dette leddet kan begreper og formuleringer være åpne for fortolkning, uten «skarpe grenser» (Hatland & Terum, 2010, s. 172). Oversettelsesprosessen på sentralt administrativt nivå kan altså bidra til å skape spenninger mellom de politiske målene og premissene for utøvelse lokalt.

Når programmene når de lokale organisasjonene for iverksetting, kan den samme prosessen gjenta seg på lokalt nivå. På det lokale nivået skal politiske ambisjoner og føringer fra sentralt administrativt hold og fra lokal organisasjon forenes til iverksatt politikk. Kommunenes lokale politiske selvstyre gir dem omfattende mulighet til å påvirke organisering og prioriteringer både politisk og administrativt. Sentrale myndigheter kan ikke kontrollere prosessen med å tilpasse politikken fordi variasjon i lokale forhold gjør det nødvendig å tilpasse utformingen av programmer og tiltak for å nå målene. Hvis det lokale leddet ikke gis frihet til tilpasning, vil programmet trolig ikke kunne iverksettes etter målet, og mislykkes. Dette gjør at det kan bli store variasjoner lokalt med utgangspunkt i samme nasjonale program (Matland, 1995).

Alle ledd i gjennomføringskjeden har ulike oppgaver og rasjonaler for sin del av gjennomføringen, og påvirker forholdet mellom politikk og praksis med konsekvenser for hva som blir iverksatt til slutt (Baier et al., 1986). Likevel er det på lokalt nivå, i relasjonen mellom innbyggere og representanter for myndighetene, at politikken iverksettes i praksis.

Førstelinjebyråkratene

Førstelinjebyråkratene representerer statsmakten og fellesskapet overfor innbyggerne (Lipsky, 2010). I den posisjonen er de portvakter som regulerer tilgang til fellesskapets ressurser (Terum, 2003). Førstelinjebyråkratens oppgaver er å fordele goder og byrder på vegne av fellesskapet gjennom å anvende generelle regler og ordninger på spesielle saker og situasjoner. Førstelinjebyråkratens fordeling av goder og byrder i enkeltsaker blir til politikk i praksis (Lipsky, 2010, s. 13). Innenfor rammen av en generell ordning skal de vurdere situasjon, behov, rettigheter og muligheter i enkelttilfeller, og avgjøre utfall av vurderingene og ofte også levere tjenester i tråd med vurderingene. I noen tilfeller skal de også pålegge sanksjoner som resultat av vurderingene.

Oppgavene karakteriseres av skjønnsvurderinger, regelanvendelse, behovsvurdering, behandling og kontroll av brukere. Når førstelinjebyråkratene utfører sine oppgaver, må de ta stilling til betydning av flertydigheter i mål og operasjonalisere løsaktige begreper i konkrete saker. Arbeidet skjer i en situasjon som er kjennetegnet av knappe ressurser og stor arbeidsmengde. For å håndtere arbeidshverdagen utvikler de strategier som bidrar til å redusere arbeidsmengde og forenkle arbeidsprosesser (Lipsky, 2010).

Førstelinjebyråkratene har innflytelse på forhold som påvirker brukernes liv, og på hvordan institusjonene de arbeider innenfor, utvikles (Brodkin, 2013b; Hjørne et al., 2010). Deres praksisutforming preger hva som blir kjennetegn på ordningen de forvalter og institusjonen de representerer. Når ordningene og institusjonene preges, påvirker det over tid utviklingen av velferdsstaten (Brodkin, 2013b).

3.2.2 Politikk iverksettes gjennom skjønnsutøvelse

Den generelt utformede politikken skal anvendes overfor enkeltpersoner med deres unike situasjoner (Lipsky, 2010; Matland, 1995). Det skjer gjennom skjønnsvurderinger. Skjønnsutøvelse er nødvendig, men innebærer problematiske sider som kan føre til bl.a. vilkårlighet, ansvarsfraskrivelse og manglende forutsigbarhet (Terum, 2003, s. 108, 109). I aktiveringspolitikk er det særlig understreket at individualiserte, skreddersydde, tjenester er en forutsetning (ref. kapittel 2), men det er uklart hva det innebærer konkret i praksis (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 3). Uavhengig av hva som er rasjonalet for den individuelle tilpasningen, krever det et visst handlingsrom å utforme noe individuelt.

Handlingsrom og skjønnsutøvelse

Handlingsrommet for individualisering tas i bruk på bakgrunn av skjønnsutøvelse, «(...) i den grad det er ønskelig med individuell behandling må det finnes et rom for skjønn» (Molander, 2013, s. 44).

Skjønn, forstått som resonnering om hva som bør gjøres i enkelttilfeller (Grimen & Molander, 2008, s. 188), er en forutsetning for at oppdraget til førstelinjebyråkratene kan løses, siden generelle regler ikke kan bestemme utvetydig hva som bør gjøres i enkelttilfeller. Det ligger et element av ubestemthet mellom den generelle regelen og den individuelle situasjonen regelen skal anvendes på, eller sagt på en annen måte, handlingen skal velges ut fra. Ubestemtheten skaper et rom for egne vurderinger og handlinger.

«Rom for» viser til de handlingsalternativer som står åpne for en aktør, mens «vurderinger og beslutninger» viser til den kognitive aktiviteten som utføres av en aktør som foretar vurderinger og fatter beslutninger, det vil si resonnerer (Molander, 2013, s. 44).

Grimen og Molander har utviklet et resonnement om skjønnsstrukturelle og epistemiske kategorier (Grimen & Molander, 2008). Rommet for skjønn representerer skjønn som strukturell kategori. Det beskriver hvilke områder det kan fattes beslutninger på, og hvilke rammer som gjelder for beslutningene. Skjønn som strukturell kategori kan økes eller begrenses. Hvis det er et ønske å begrense skjønn, kan løsningen være å minske rommet for skjønn gjennom for eksempel innføring av standarder for behandling og rettighetsfesting av stønader. Hvis tjenesten skal bidra til å realisere en bestemt tilstand hos en brukergruppe, og hvis tjenestene skal være individuelt tilpasset, må rommet for skjønn være stort.

Som epistemisk kategori er skjønn «en bedømmende virksomhet under betingelser av ubestemthet» (Grimen & Molander, 2008, s. 182). Vurderinger og beslutningene om hva som er riktig, godt eller vakkert, hører til den epistemiske kategorien (Grimen & Molander, 2008, s. 181). Det er som regel vanskelig å ha full oversikt over alle variablene som kan være relevante for vurderingene og beslutningene, og det samme gjelder for mulig utfall av de vurderinger og beslutninger som gjøres. Skjønnsutøvelse er praktisk resonnering med svake holdepunkter, det vil si at det er et uavklart forhold mellom premiss og konklusjon (Grimen & Molander, 2008). Som epistemisk kategori kan skjønn forstås både som overordnede vurderinger i form av diagnostisering og valg av tiltak til hver bruker. Det består også av de løpende og mindre omfattende vurderingene som førstelinjebyråkratene gjør som del av oppfølgingen av brukerne.

Roy Sainsbury bruker begrepet oppgaveskjønn («task discretion») for det skjønnet som utvises gjennom valgene som blir gjort ved alle trinn i en beslutningsprosess og som har konsekvenser for sluttresultatet, alt fra å velge ut hvilken informasjon som skal samles inn om situasjonen, til å kontrollere opplysninger, avgjøre hvordan man skal håndtere ufullstendig, inkonsistent eller motstridende informasjon – hele prosessen frem til anvendelsen av beslutningskriterier på den informasjonen som foreligger (Sainsbury, 2008, s. 327). I prosessorienterte oppgaver over tid for å nå et mål er graden av og funksjonen av oppgaveskjønn omfattende. Hver sak er spesiell, og målet kan av flere årsaker være relativt diffust formulert (ref. 3.2.1). Tilgangen på relevant informasjon og mulige konsekvenser kan være begrenset og bidra til at skjønnsutøvelsen får preg av å være en krevende og kreativ virksomhet der ulike hensyn og interesser skal avveies og avstemmes kontinuerlig. I tillegg legger organisatoriske forhold som for eksempel ressurser, administrative systemer, materiell struktur, ansatte, og grunnleggende etos seg som en ramme av forutsetninger, både synlig og mindre synlig, for regelanvendelsen (Jewell & Glaser, 2006; Sainsbury, 2008).

I iverksetting av politikk er handlingsrom og skjønnsutøvelse lokalt nødvendig for å overkomme motsigelser og flertydigheter skapt gjennom de politiske forhandlingene som ligger til grunn for den vedtatte politikken (Brodkin, 2013a, s. 144).

Skjønnsutøvelse og kunnskapsgrunnlag

Skjønnsutøveren søker å komme frem til en handling gjennom å vurdere en situasjon med utgangspunkt i en norm eller standard. Prosessen preges av kunnskapsgrunnlaget skjønnsutøveren har (Abbott, 1988). Profesjonssosiologen Andrew Abbotts tenkning om profesjonsutøvers skjønnsutøvelse bidrar til å forstå førstelinjens arbeid med gjennomføring av politikk i praksis. Profesjoner er «... bestemte yrkesgrupper som anvender abstrakt kunnskap på enkeltsaker» basert på et bestemt kunnskapsgrunnlag (Abbott, 1988, s. 8, egen oversettelse). Profesjonsutøvers arbeid innebærer å diagnostisere, vurdere og beslutte behandling, og utføre selve behandlingen på et bestemt område og overfor personer i bestemte situasjoner (Abbott, 1988, s. 40). Profesjonsutøvere arbeider med utgangspunkt i et kunnskapsgrunnlag som i tillegg til fagspesifikk vitenskapelig kunnskap inneholder en profesjonsetikk som integrerer dette i praktisk kunnskap.

Gjennom profesjonsutøvelsen iverksettes både ordninger og kunnskap i og til praksis. Profesjonsutøvers kunnskapsgrunnlag ligger til grunn for forståelsen av brukeren og situasjonen og for valg av tiltak. Det er derfor av betydning hvilken profesjonstilhørighet

førstelinjebyråkraten har, eller i hvert fall hvilken profesjons kunnskapsgrunnlag og - etikk som gis innflytelse over arbeidet.

Når vurderingene av unike situasjoner, behov og muligheter preges av førstelinjebyråkratenes kunnskapsgrunnlag (Abbott, 1988), og rommet for skjønn er stort slik det må være når tjenester skal tilpasses individuelt (Grimen & Molander, 2008), eller hvis målene for arbeidet er formulert med vage begreper (Sainsbury, 2008, s. 328), er det å forvente at det er stor variasjon i hva som tilbys brukere. Det vil også være en utfordring å styre virksomheten.

Styring av skjønnsutøvelse

Det er vanskelig å styre og evaluere skjønnsmessige vurderinger (Vinzant & Crothers, 1998, s. 47) og skjønnsmessige vurderinger er ikke per definisjon gode eller dårlige (Vinzant & Crothers, 1998, s. 9). Det er komplisert å få oversikt over de mange variablene som påvirker beslutningene som tas. Det er vanskelig å kontrollere og styre virksomhet som er bygget på skjønnsutøvelse i komplekse saker og der aktiviteten i stor grad skjer i ansikt-til-ansikt-situasjoner.

I teori om førstelinjebyråkratiet er ledelsen og førstelinjebyråkratene atskilte kategorier med ulike interesser for arbeidet i førstelinjebyråkratiet (Lipsky, 2010). Ledelsen er ute etter å fremme organisasjonens mål med synlige resultater med utgangspunkt i bestemte prestasjonskriterier (ref. 3.3.3). For å oppnå dette forsøker den å begrense førstelinjebyråkratenes skjønn og heller legge bestemte føringer for arbeidet som utøves (Lipsky, 2010, s. 19). Ledelsens styring, forstått som intensjonal påvirkning (Svensson & Karlsson, 2008, s. 262), av skjønnsutøvelse kan for eksempel skje gjennom innføring av rutiner, regler, prosedyrer, standardisering og manualisering.

Slik Lipsky (2010) ser det, vil førstelinjebyråkratene i utgangspunktet fremme de målene de selv ser som viktige, og eventuelt de av organisasjonens mål som er spesielt prioritert og underbygget med betydelige sanksjoner. Førstelinjebyråkratene svarer derfor på ledelsens forsøk på å kneble skjønn gjennom en praksis som søker å beholde og øke mulighetene de har for utøvelse av skjønn (Lipsky, 2010, s. 19). Lipsky beskriver regler som motsetningsfylte og gjerne uklare og vage, at det ofte er uklart hvilke regler som skal komme til anvendelse, og at det er en skjønnsmessig vurdering hvilken regel som skal brukes i ulike situasjoner. Regler og regelmangfold i seg selv begrenser ikke dermed nødvendigvis skjønn, men kan sees som å bidra til å skape rom for skjønnsvurderinger for førstelinjebyråkratene (Evans & Harris, 2004). I en nyere publikasjon har Evans formulert poenget slik: «Moderne velferdssystemer er

regeldynkede kontekster som likevel forutsetter skjønnsbasert praksis» (Evans, 2013, s. 473, egen oversettelse)).

Innføring av ulike former for målstyring, incentivstyring og kommunikativ styring skal styre profesjonsutøvere ved å skyve deres vurderinger og praksis i en bestemt retning (Øverbye, 2013, s. 114-118).

3.3 Velferdsorganisasjoner

Organisasjonene førstelinjebyråkratene arbeider i når de konkretiserer og iverksetter politikk, kalles i internasjonal forskning for «human service organizations» (Hasenfeld, 2010b). I det følgende brukes den norske oversettelsen velferdsorganisasjoner på disse. Velferdsorganisasjonene er det apparatet som skal sørge for at vedtatt politikk blir iverksatt i møte med målgruppene. NAV er en velferdsorganisasjon. Tenkningen om velferdsorganisasjoner utvider og utdyper den organisatoriske konteksten for førstelinjebyråkratenes arbeid (Brodin, 2013b). For å forstå førstelinjebyråkratenes virksomhet i en organisatorisk kontekst er teori om velferdsorganisasjoner nyttig.

3.3.1 Menneskeforandrende organisasjoner

Organisasjoner er systemer som bruker energi på en bestemt og villet måte for å forandre råmaterialets tilstand til et ønsket resultat (Perrow, 1965, s. 913). I velferdsorganisasjoner er det mennesker som er «råmaterialet» (Hasenfeld, 2010a; Perrow, 1965), og organisasjonene skal bidra til å forandre mennesker (Sandfort, 2010). Mennesker skal gjennomgå prosesser fra syk til frisk, fra analfabet til lesende, fra arbeidsledig til arbeidstaker osv. De skal bli noe de ikke er. I kraft av å være «råmateriale» som skal bearbeides, underlegges de en form for vurdering der de bli sortert, kategorisert og klassifisert for ulike typer behandlingsprosesser, og det varierer hvilke av egenskapene deres som ansees relevante for behandlingsprosessen og hvordan de kan bli forandret (Hasenfeld, 2010a, s. 11).

Å bruke metaforen «råmateriale» kan fungere intuitivt for å beskrive at noen skal forandres eller foredles til noe annet enn det det er. For andre formål er det ikke særlig heldig som metafor for mennesker. Det gir assosiasjoner til at mennesket noe tinglig, uforedlet og viljeløst. Bruken av metaforen der mennesket er råmateriale i velferdsorganisasjoner, blitt også kritisert for å uttrykke et maskinelt syn på sosialt arbeid (Caswell, 2005; Skjefstad, 2015). I det videre bruker

jeg derfor for det meste andre betegnelser enn råmateriale når jeg viser til og bruker teori om velferdsorganisasjoner. Poenget med at velferdsorganisasjoner er menneskeforandrende, er gyldig uavhengig av bruken av metafor.

Mennesket er ikke viljeløst

Mennesker er ikke passive emner som underkaster seg prosessering (Hasenfeld, 2010a, s. 11, 12). De er aktivt handlende, og i behandlingsprosessen samspiller de med organisasjonens representanter. De har med seg forventninger, kunnskaper og erfaringer inn i relasjonen. De ytrer seg og handler overfor førstelinjebyråkraten som ytrer seg og handler på vegne av og innenfor rammene av velferdsorganisasjonen. Forutsetningen om brukermedvirkning innebærer at mennesker skal medvirke til sin egen prosess. Når mennesket forutsettes å delta i formuleringen av målet med forandringen av seg selv, og forandringen skal skje innenfor en ramme satt av organisasjonen, kan det oppstå spenninger som må håndteres i hver sak (Tabin & Perriard, 2016; Valkenburg, 2007, s. 37 ff).

Moralsk arbeid

Arbeidet med menneskeforandring kan dypest sett sees som moralsk arbeid, fordi moralske verdier er utgangspunkt for og preger forandringsarbeidet (Hasenfeld, 2010a, s. 12). Moralske verdier definerer velferdsorganisasjonens oppdrag, hvilke av brukernes kjennetegn som skal og kan arbeides med, hvordan og mot hvilket mål. Førstelinjebyråkratenes handlinger overfor brukerne uttrykker moralske vurderinger av deres liv og situasjon, og formidler samtidig hva som er ønskelige og anstendige moralske posisjoner brukerne skal forandres i retning av. De moralske verdiene som formidles, er innvevd i velferdsorganisasjonenes rutiner, arbeidsmåter og virkemidler, de er ikke tydelige og sjelden eksplisitte (Hasenfeld, 2010a). Førstelinjebyråkraten formidler fellesskapets forventninger om moralsk atferd i ulike situasjoner og er ikke nøytrale i dette arbeidet selv om de arbeider på oppdrag fra organisasjonen (Hasenfeld, 2010a). Deres kunnskapsgrunnlag preger forståelsen av hva som er brukerens situasjon, diagnosen, og hva som bør gjøres for å oppnå ønsket forandring (Abbott, 1988). Deres personlige holdninger og fortolkning av oppdraget fra organisasjonen, preger også de verdiene de søker å fremme gjennom sin praksis (Hasenfeld, 2010a).

Relasjon er sentralt

I velferdsorganisasjoner utgjør relasjonen mellom førstelinjebyråkraten og brukeren både selve kjernen og det viktigste verktøyet førstelinjebyråkraten har til å utføre oppdraget sitt (Hasenfeld, 2010a, s. 21). Førstelinjebyråkraten skal representere organisasjonen, men det er gjennom å bruke seg selv som redskap de etablerer en arbeidsrelasjon til brukeren. Dette krever

både distanse og formalitet og en viss grad av følelsesmessig engasjement og nærhet (Svensson, 2008, s. 132). Tenkningen er at brukerens atferd kan forandres i ønsket retning, og at førstelinjebyråkratene skal bruke sin relasjonelle kompetanse til å motivere og påvirke brukerne til å tilegne seg ønsket atferd.

Relasjonen mellom førstelinjebyråkrater og dem de skal bistå i kraft av jobben sin, er sammensatt og kan inneholde spenninger. Ofte er det ikke brukernes ønske å ha kontakt med en førstelinjebyråkrat, de er snarere kommet i en vanskelig livssituasjon som tvinger dem til kontakten (Lipsky, 2010, s. 54). Utgangspunktet for relasjonen kan derfor ha preg av tvang for en av partene, og førstelinjebyråkraten er med det en del av problemene de mest hjelpetrengende brukerne må forholde seg til (Lipsky, 2010, s. 6). Relasjonen er asymmetrisk; førstelinjebyråkratene har tilgang på og skal forvalte ressurser brukerne trenger og ikke har i utgangspunktet.

Relasjonen mellom førstelinjebyråkrat og bruker etableres innenfor rammen av en organisasjon med bestemte føringer for hvordan det skal (be)arbeides.

Mål, teknologier og antakelser om råmaterialets natur

Organisasjoner er fundert på grunnlag av noen kulturelle variabler, trossystemer eller antakelser om sammenhenger, som påvirker hva som skal være organisasjonens mål (Perrow, 1965, s. 914). Teknologier er i organisasjonslitteraturen en samlebetegnelse på alle de teknikker og arbeidsmetoder en organisasjon bruker for å nå målet den sikter mot (Repstad, 2014, s. 144). De utgjør «(t)he process used to transform input to output» (Sandfort, 2010, s. 269). Teknologiene er måten organisasjonen prøver å påvirke, forandre, hjelpe eller støtte de menneskene den skal bistå på. De er mekanismene en organisasjon bruker for å bidra til å nå samfunnsmessig ønskede mål med menneskene som skal forandres (Perrow, 1965).

I den norske organisasjonslitteraturen brukes altså ordet «teknologier» for begrepet «technologies». Jeg mener teknologier ikke er velegnet på norsk til å beskrive «teknikker og arbeidsmetoder» i en velferdsorganisatorisk sammenheng. Det gir assosiasjoner til teknisk prosessering og kunnskap om tekniske forhold. Begrepene arbeidsmåter, metoder og virkemidler gir, slik jeg ser det, mer mening i den konteksten velferdsorganisasjonene representerer. For tekstlig variasjon og presisjon bruker jeg vekselvis begrepene arbeidsmåter, metoder og virkemidler som erstatning for «teknologier».

Valg av arbeidsmetoder og virkemidler henger sammen med målet til organisasjonen, men også med det Perrow (1965) kaller kulturelle definisjoner av menneskers behov og forutsetninger,

«cultural definitions regarding the nature of the basic material» (Perrow, 1965, s. 914). En ting er å vite hva som er målet, men for å sette inn virkningsfulle tiltak for å nå det må det ligge en forståelse av menneskets behov og forutsetninger til grunn. Man kan altså si at de arbeidsmåtene og metodene som gjøres tilgjengelige, speiler både mål for virksomheten og antakelser om menneskene som skal forandres.

Arbeidsmåter og virkemidler kan gjøres tilgjengelige av organisasjonen, men de må aktivt tas i bruk av noen. Det kreves en vurdering for velge ut egnet arbeidsmåte og virkemidler til hver enkelt person, som har sin helt spesielle situasjon. I velferdsorganisasjoner er disse vurderingene i stor grad skjønnsvurderinger.

Arbeidsmåter og virkemidler er tilgjengelige som identifiserbare metoder og ordninger, men også på basis av holdninger og kunnskaper (Stjernø, 1982). Holdninger, kunnskaper og ferdigheter utgjør det mulighetsrommet førstelinjens kompetanse gir for utformingen av individualiserte tjenester. De kan ikke benytte seg av noe de ikke vet om eller setter i sammenheng med brukerens situasjon og uttrykte behov. De kan heller ikke bruke seg selv med noe de ikke kan. Perrow (1965, s. 915) beskriver dette med en parallell til håndverkere. I denne avhandlingens kontekst med individuell utforming og skreddersøm er det naturlig å trekke parallellen til skreddere. Kompetansen til håndverkere påvirker hvordan de ser på råmaterialet, for eksempel om de ser det som unikt og med unike behov eller som noe som skal bearbeides etter standardiserte metoder. Kompetansen til håndverkeren handler blant annet om evnen både til å se det unike i råmaterialet og til å velge ut og bruke metoder som får det best mulige ut av premisene for bearbeidingen. I velferdsorganisasjoner er det førstelinjebyråkratene som i stor grad står for vurdering og utvelgelse av arbeidsmåter og metoder innenfor det strukturelle rommet for skjønn det aktuelle programmet eller arbeidsområdet gir (Grimen & Molander, 2008).

Velferdsorganisasjoner benytter seg av arbeidsmåter og virkemidler som er ubestemmelige, flertydige og komplekse i felt som er tilsvarende uforutsigbare (Hasenfeld, 2010a, s. 17). De betegnes som svake. De kalles svake fordi virkningen deres påvirkes av konteksten de legges inn i, og effekten og virkningsgraden av dem er dermed uforutsigbare. Dette er tilfellet når mennesker, som jo er unike med unike livssammenhenger, skal forandres. Jo mer standardisert, enkel, entydig, forutsigbar, etterprøvable og bevist effektiv en arbeidsmåte eller metode er, desto sterkere er den. Jo mer uoversiktlig, variert og uforutsigbart et felt og reguleringene av det, desto vanskeligere er det å utvikle og anvende sterke metoder på det.

Fordi velferdsorganisasjoner benytter fellesskapets ressurser og er avhengige av ekstern legitimitet, er det avgjørende for disse organisasjonene at de benytter metoder og virkemidler som er anerkjent og sosialt og kulturelt legitime (Hasenfeld, 2010a, s. 16). De må ta hensyn til hvilke metoder som foretrekkes og prioriteres av ulike premissleverandører for virksomheten, for eksempel politikere, departementer og direktorater, forskningsmiljøer og profesjonsorganisasjoner. Føringerne fra disse premissleverandørene drives av ulike krefter og trenger ikke trekke i samme retning. Førstelinjebyråkratene styres, som utførende ledd i organisasjonen, i retning av å bruke metoder med stor legitimitet. Det kan oppstå spenninger hvis vurderingen av hva som er samfunnsmessig legitime arbeidsmåter og virkemidler, ikke stemmer overens med det førstelinjebyråkratene vil velge ut fra sitt kunnskapsgrunnlag og erfaringsbakgrunn. Innføring av nye måter å arbeide på i førstelinjebyråkratier vil gjerne være omstridt, og konsekvensene de får for det arbeidet som utføres i organisasjonen, vil være vanskelige å forutsi (Hupe & Hill, 2007).

Valg av arbeidsmåter og virkemidler avhenger også av ressursituasjonen arbeidet foregår innenfor. Et kjennetegn ved førstelinjebyråkratiet er at det sjelden eller aldri finnes tilstrekkelige ressurser for å utføre oppgavene organisasjonen har ansvaret for (Lipsky, 2010, s. 125 ff). Forvaltning og prioriteringer av knappe ressurser skaper utfordringer og spenninger knyttet til førstelinjebyråkratens oppgaver og målgruppe for innsats og deres muligheter til å utføre oppgavene de er satt til.

3.3.2 Forvaltning og behandling

I arbeidet til førstelinjebyråkratene i velferdsorganisasjoner skal det tas hensyn både til fellesskapet og til enkeltpersonen som søker bistand. Arbeidet preges av at oppgavene som skal løses, er knyttet til både forvaltning av regelverk og behandling av innbyggernes problemer. De har en «kombifunksjon» (Christiansen, 1990, s. 13). Kombifunksjonen fordrer at førstelinjebyråkratene har sammensatt kompetanse, både saksbehandling og menneskebehandling (Christiansen, 1977, 1990; Mashaw, 1983; Sainsbury, 2008). Yrkesutøverne skal, som representanter for fellesskapet og rettsstaten, handle ut fra prinsippet om at alle er like for loven. Samtidig forventes de å møte mennesker i ulike situasjoner med engasjement og tilstedeværelse og å handle ut fra prinsipper om «den gode handling» overfor dem (Fossestøl, 2012, s. 11). Prinsippene fremmer på hver sin side ulike måter å resonnerer på med ulike rasjonaler for fortolkning og anvendelse av regler i enkeltsituasjoner.

Resonneringsformer

Varianter av de to resonneringsformene som er beskrevet i avsnittet ovenfor, er presentert og navngitt på flere måter; for eksempel regelorientering og mål–middel-orientering i forvaltningen (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960) forvaltning og behandling i sosialt arbeid (Christiansen, 1977), som basert på byråkratisk rasjonalitet og profesjonell behandling (Mashaw, 1983; Sainsbury, 2008), normrasjonalitet og formålsrasjonalitet (Andenæs, 1986), og som forvaltningskoden og sosialfagskoden (Fossestøl, 2012).

De to måtene å resonnerer på er idealtyper, og i virkeligheten vil mange typer beslutninger bli tatt et med et utgangspunkt et sted mellom dem. Fossestøl ser dem som etiske prinsipper som står mot hverandre og må avveies i forhold til hverandre (Fossestøl, 2012, s. 20). Mashaw (1983, s. 23), skriver om byråkratisk rasjonalitet og profesjonell behandling, som er hans betegnelser på dem, at det er konkurrerende modeller. Ikke slik at det ene utelukker det andre, men i den forstand at det er spenninger mellom dem og at når det ene styrkes, går det på bekostning av det andre. Forholdet mellom dem kan speile styrken på ulike parter som har interesser av å fremme det ene på bekostning av det andre (Adler, 2013, s. 238).

Nedenfor gis en kort redegjørelse for resonneringsformene. Den er i hovedsak basert på Eckhoff og Dahl Jacobsens (1960) presentasjon av hhv. regelorientert og mål–middel-orientert resonnering.

Regelorientert resonnering

I regelorientert resonnering er det primære kvalitetskriteriet for en god beslutning, en legitim handling, at det er foretatt en prosessuelt korrekt og presis anvendelse av regelen i henhold til juridiske standarder (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960, s. 9). Det som teller, er normrasjonalitet; om regelen var aktuell for situasjonen, og om den ble anvendt på korrekt måte der og da. En handling er riktig eller gal i henhold til en regel. Utfallet av beslutningen skal bygge på den konkrete hendelsen eller saken som er til vurdering, uavhengig av omstendighetene omkring. Konsekvensene av beslutningen er ikke relevante for resonneringen, det er her og nå og det som er skjedd, som er i søkelyset. Ansvar til den som fatter en beslutning, er avgrenset til at beslutningen er fattet på korrekt vis (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960, s. 10).

Mål–middel-orientert resonnering

I mål–middel-orientert resonnering er det målet som er viktig. Den er formålsrasjonell (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960, s. 9). Mål/middelrasjonalitet er kjennetegnet ved at beslutningstakeren skaffer seg oversikt over alternative responser, vurderer konsekvensene av dem og så velger det alternativet som i størst grad fremmer målet med virksomheten. Utfallet er altså ikke

forutbestemt av et sett regler, men heller av en profesjonell vurdering av ulike muligheter for hva som vil være best for den sak eller person beslutningen gjelder (Sainsbury, 2008, s. 325). Kompetansen til den som gjør vurderingen er sentral. Legitimiteten til beslutningen hviler på oppfatningen av at den bygger på profesjonelt funderte vurderinger av unike saker, om hva som vil føre til riktig konsekvens i saken. Det er ikke her og nå som er primært fokus, det er konsekvensen av handlingen, og med det fremtiden, som gjelder (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960, s. 10). I mål–middel-orienterte handlingstyper kan førstelinjebyråkraten eller organisasjonen hun representerer, stilles til ansvar for de konsekvensene handlingene og beslutningene har for menneskene den gjelder (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960, s. 10).

I en regelstyrt virksomhet som skal fremme bestemte tilstander hos brukerne, kan det oppstå spenninger og dilemmaer mellom disse to måtene å resonnerer på.

Ansvar og handlingsrom

Førstelinjebyråkratene i velferdsorganisasjoner har stor handlefrihet og har ansvar for utførelse av oppgaver på vegne av organisasjonen, i kraft av å være både forvaltere og behandlere. Den som er ansvarlig for en oppgave, må kunne stå til ansvar overfor noen, ansvarlighet er ikke abstrakt (Lipsky, 2010, s. 160). Jo større handlingsrom man har i et yrke, desto større ansvar følger med (Svensson, 2011, s. 307). Ansvarsbegrepet kan knyttes både til et begrep om å handle ansvarlig under gitte betingelser («responsible») og et begrep om å kunne redegjøre korrekt og tilregnelig for sine handlinger i en sak («accountable»). Som iverksettere av politikk, og med stort handlingsrom overfor enkeltpersoner og på vegne av en organisasjon og også av fellesskapet, står førstelinjebyråkratene i sin praksis til ansvar overfor flere parter. Som ansatt i en offentlig arbeidsorganisasjon har de ansvar overfor tilsynsmyndighet, arbeidsgiver, brukere og fellesskapet (Svensson, 2011, s. 309). De er stilt overfor et bredspektret krav om ansvarlighet («multiple accountability») og må kontinuerlig avveie hvordan de skal handle i forbindelse med interesser og krav som iblant er motsigelsesfulle (Hupe & Hill, 2007, s. 296). Å ta ansvar overfor ulike parters interesser kan være spennings- og også motsetningsfylt, blant annet fordi interessene kan bunne i konkurrerende mål eller logikker for virksomheten (Lipsky, 2010, s. 162). For å understreke kompleksiteten er det også slik at førstelinjebyråkratenes ulike oppgaver utløser krav om ulike former for ansvarlighet (Hupe & Hill, 2007, s. 295), ref. avsnitt 3.3.3 i dette kapittelet. Måten de løser oppgavene og ansvarlighetsutfordringene på i enkeltsaker, blir del av politikken de skal gjennomføre (Brodkin, 2013b), og på aggregert nivå gjenstand for politiske vurderinger (Hupe & Hill, 2007, s. 296).

3.3.3 Arbeidsorganisasjon og profesjonsutøvere

Velferdsorganisasjoner er arbeidsorganisasjoner. De kjennetegnes ved at yrkesutøverne har en bestemt utdanning og utfører tjenester for brukerne i henhold til mer eller mindre tydelige samfunnsoppdrag (Svensson, 2008, s. 130). Det profesjonelle arbeidet i arbeidsorganisasjonene er styrt av organisatoriske ressurser knyttet til byråkratiske regler, hierarkisk autoritet og kontroll. Det er også styrt av profesjonelle ressurser og regler i form av kunnskapsgrunnlag, kollegialitet og yrkesetikk. Grenseoppgangen mellom organisatoriske og profesjonelle ressurser kan være uoversiktlig (Svensson, 2008, s. 131).

Velferdsorganisasjonen har en byråkratisk legitimitet som hviler på forutsetningen om at politisk besluttede, enhetlige og presise lover anvendes av upartiske og nøytrale tjenestemenn som kan ansvarliggjøres innenfor et hierarki (Svensson, 2011, s. 306). Organisasjoners ulike ledd etablerer styringsformer som ansees egnet til å styre og kontrollere det som skjer i virksomheten for å nå de politisk gitte målene (Baier et al., 1986). Spesifikke regler, forskrifter, rutiner og mål- og resultatstyring er eksempler på slike styringsformer. Resonneringsformen i organisasjonen er preget av regelorientering. I dette perspektivet er godt arbeid i velferdsorganisasjonen det samme som overholdelse av bestemte administrative rutiner og systemer, for eksempel frister, budsjetter, måltall og andre prestasjonsmål, som muliggjør kontroll og oversikt i prosessen mot å nå målene. Den organisatoriske logikken representerer en «discourse of control» (Evetts, 2010, s. 130) med regelbasert virksomhet, hierarkiske autoritetsstrukturer, standardiserte prosedyrer, og ulike former for mål- og resultatstyring.

Fra et profesjons- eller yrkesfaglig ståsted, og med unike enkeltsaker som utgangspunkt for individualisering av tjenester, er ikke perfekt oppfyllelse av administrative rutiner og vedtatte måltall nødvendigvis sammenfallende med kriterier for kvalitativt godt arbeid. Den profesjonelle legitimiteten er basert på profesjonell kunnskap, kompetanse som igjen bygger på vitenskap og erfaringer skapt gjennom et kollegialt samvirke over tid (Svensson, 2011, s. 306). Den profesjonelle virksomhetens legitimitet er basert på hvordan tjenestemottakernes behov møtes gjennom den profesjonelles utøvelse av faglig skjønn utviklet i en kollegial kontekst der ulike former for kunnskap bidrar. Den er preget av mål–middel-orientert resonneringsform. I dette perspektivet kan godt arbeid for eksempel være kjennetegnet ved arbeidsmåter og virkemidler som av organisasjonen ikke ansees som mest ønskelige, eller ved bruk av ressurser som ikke svarer til eller bidrar til de resultatmål organisasjonen har gitt, eller ha som konsekvens at det er andre typer fremgangsmåter, målforståelser og resultater som fremmes av virksomheten. Den profesjonsorienterte logikken er preget av faglige vurderinger og

beslutninger slik de fremkommer som resultat av en kollegial drøftingsprosess, og ikke av organisatorisk kontroll (Evetts, 2011).

Tjenestene som ytes gjennom velferdsorganisasjonen, utformes i et friksjonsfelt mellom førstelinjebyråkratenes verdier og kunnskapsgrunnlag og de politiske ambisjonene slik de blir operasjonalisert og kommer til uttrykk gjennom den lokale organisatoriske konteksten (Brodkin, 2013b; Marston, 2013).

Velferdsorganisasjoner utgjør en kompleks arena for gjennomføring av politikk. Prosessen fra vedtatt til utøvet politikk gir flertydige mål for det som skal gjennomføres iverksettes og måten det skal gjøres på. Både mål, virkemidler og arbeidsmåter og situasjonen til menneskene som skal forandres gjennom politikken, er forbundet med ubestemthet, usikkerhet og variasjon. Oppgavene skal løses mellom konkurrerende prinsipper for resonnering, og valget mellom dem har etiske, substansielle og ansvarsrelaterte konsekvenser. Arbeidsorganisasjonen og profesjonsorganisasjonen vil i mange tilfeller legge trykk på ulike deler av det virksomheten skal oppnå.

Teorien om velferdsorganisasjoner og prosessen fra vedtatt til utformet politikk er utgangspunktet for avhandlingens utforskning av utforming av tjenester i velferdsstatens førstelinje. Individualisering av aktiveringstjenester er i fokus i avhandlingens problemstilling, og i aktiveringstjenester er individualisering og resiprositet gjennom vilkår og sanksjoner særlig sentralt. Teori og etablert kunnskap knyttet til disse kjerneelementer i aktiveringsarbeidet, er viktig grunnlag for analysen av individualisering av tjenester.

3.4 Aktiveringsarbeidets kjerneelementer

I den praktiske utformingen av aktiveringspolitikk skal forutsetningene om individualisering og brukermedvirkning og bruk av vilkår og sanksjoner (ref. 2.2.1), virkeliggjøres overfor enkeltpersoner i unike situasjoner.

3.4.1 Individualisering og brukermedvirkning

Individualisering som flertydig utgangspunkt

Som beskrevet i kapittel 2, representerer individualisering en ideologisk og samtidig flertydig forutsetning for aktiveringspolitikk. Individualisering kan sees som rasjonalet for understrekning av det individuelle personlige ansvaret og forpliktelsen borgerne har for sin egen

livssituasjon (Borghi & van Berkel, 2007) og være et middel for disiplin og tvang (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 13). På den andre siden skal individualisering bidra til individuell selvrealisering basert på frigjøring og empowerment, valgfrihet og brukermedvirkning i tjenesteutvikling (Borghi & van Berkel, 2007).

Individualisering er motsatsen til standardisering av tjenester. For å øke effekten av sosiale tjenester, i dette tilfellet aktiveringstiltak, skal de være tilpasset den enkelte tjenestemottakers individuelle forhold (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 3). Men denne definisjonen sier ingenting om hvem som definerer at noe er individuelt tilpasset brukerens behov. Den sier også lite om hvordan slike tiltak og tjenester ser ut, om prosessene som fører frem til mål og substans ved dem, om profesjonelle og brukers rolle i prosessene eller om maktforhold mellom dem (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 3). Individualisering har med differensiering å gjøre, men det er uklart på hvilke premisser den skal finne sted. Begrepet er løsaktig, det kan romme mange betydninger.

I situasjoner med stort rom for skjønn og der en tjeneste eller ordning skal være individuelt tilpasset, er det vanskelig å vite når den er tilstrekkelig individuelt tilpasset. I praksis kan man drive individuell tilpasning så langt man vil, hvis det ikke er konkretisert en standard for hva det betyr. I slike situasjoner oppstår en vedvarende mulighet for det Grimen og Molander kaller «perfeksjonistisk svik» (Grimen & Molander, 2008, s. 190). Måloppnåelse i slike situasjoner er umulig; det kan ikke bli ferdig nok eller oppfylt nok uansett hvordan det vurderes og handles.

Brukermedvirkning

Brukermedvirkning som del av tenkning om utvikling av programmer og tjenester bygger i likhet med aktivering og individualisering på ulike diskurser. Det kan skilles mellom en diskurs knyttet til modernisering av offentlige tjenester og en demokratiseringsdiskurs (Andreassen, 2004; Rønning & Solheim, 1998). I begge diskursene er det et mål at brukerne skal ha valgmuligheter og innflytelse. Moderniseringsdiskursen bygger i noen grad på en markedslogikk, og brukermedvirkning skal brukes for å fremme effektivisering. Brukerne gis en kundestatus der de i økende grad kan velge mellom ulike tilbyders valg av tjenester og slik prege utbudet av tjenester slik at det er mest mulig tilpasset brukernes ønsker. I demokratiseringsdiskursen er brukermedvirkning koblet til innbyggernes muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen og til empowerment (Julkunen & Heikkilä, 2007). I tråd med denne tenkningen skal brukerne gis faktisk mulighet og rom for å utvikle og realisere egne livsprosjekter.

Med brukermedvirkning menes at de som er berørt av en beslutning, eller er brukere av tjenester, skal få innflytelse på beslutningsprosessen og utforming av tjenestetilbudet (St. meld. nr. 34 (1996-97)). Brukermedvirkning kan foregå på individuelt nivå der enkeltbrukere medvirker i sin egen sak, og på strukturelt nivå der brukerne bidrar til utvikling av tjenestetilbudet mer generelt (Slettebø, 2008).

Brukermedvirkning kan differensieres i grader av medvirkning, og Arnsteins stigemetafor (1969) gir et grunnlag til å analysere ulike grader av medvirkning på. Stigen har åtte trinn med stigende grad av innflytelse. Trinnene betegnes slik nedenfra og opp: manipulasjon, terapi, informasjon, konsultasjon, rådgivning, partnerskap, delegert makt og borgerstyring (de engelske begrepene oversatt av Seim og Slettebø (2007, s. 31)). De åtte trinnene på stigen viser hvordan begrepet brukermedvirkning kan gis svært ulik betydning i praksis. Ifølge Arnstein er det bare de tre øverste nivåene som medfører reell medvirkning. De tre midterste betegnes å representere grader av skinninnflytelse, mens de nederste trinnene ikke representerer noen form for medvirkning og deltakelse i beslutningsprosessen. I følge Arnstein er brukermedvirkning uten omfordeling av makt en tom og frustrerende prosess for de berørte (Arnstein, 1969, s. 216) Stigen gir et vokabular for å begrepsfeste ulik medvirkningsgrad og innflytelse. Med unntak av manipulasjon og terapi, som ikke kan regnes som medvirkning, vil hva som er «riktig» trinn i en konkret sak avhenge av saksområde og kompetanse hos bruker så vel som profesjonsutøver og andre representanter for offentlige myndigheter (Arnstein, 1969).

Prinsippet om at tiltak og tjenester skal utformes individuelt sammen med og på bakgrunn av brukerens forutsetninger og behov er komplisert og i mange tilfeller umulig å oppfylle. Uklare kompetanseregler er et kompliserende forhold som står sentralt i utformingen av avhandlingens problemstilling.

Retten til medvirkning er uttrykt gjennom lov og forarbeider, men målet for programmet kan være gitt i utgangspunktet (Valkenburg, 2007, s. 37). For de av brukerne som er enige i målene, kan det være uproblematisk. For dem som ikke er enige, er det problematisk. De blir ansvarlige for å skulle velge tiltak for å nå det noen andre har bestemt, og de kan bli utsatt for sanksjoner hvis de ikke lystrer. Brukerne kan ha mål eller ønsker om tiltak førstelinjebyråkraten mener er u hensiktsmessige eller utenfor mulighetsrommet. Det kan også være situasjoner der de ikke har uttalte ønsker eller bestemte ønsker for sin prosess (Djuve & Kavli, 2015). I en sammenheng der forståelse av årsak til problemet og både mål og midler til problemløsning er gitt, er spørsmålet om hvem som tar styring, retorisk. Det gir førstelinjebyråkraterne en paradoksal dobbeltrolle der de skal støtte brukeren i hans eller hennes selvhjelp og på den andre siden er

ansvarlige for at brukeren styrer seg selv på riktige måter (Solvang, Engebretsen, & Heggen, 2012).

Å gjennomføre brukermedvirkning i et program er komplisert også fordi det å la noen få ta styring fordrer at de har oversikt over tilgjengelige ressurser og begrensninger (Arnstein, 1969; Valkenburg, 2007, s. 37). For å realisere medvirkning som prinsipp for tildeling av tjenester forutsettes at brukeren gis anledning til aktivt å ta stilling til utforming av tiltak og tjenester². Dette forutsetter igjen at hun kan ta valg (handle), men like mye at hun har forståelse av hva valgene (handlingene) kan medføre (Dean, 2003b, s. 702). Den som står for gjennomføring av tiltak og tjenester, må anerkjenne autonomien og være villig til å handle i tråd med det brukeren ytrer (Djuve & Kavli, 2015, s. 237). «It takes two to tango», og samtidig: Det kan ikke være flere som bestemmer.

En måte førstelinjebyråkrater kan komme rundt disse komplikasjonene på, er å sørge for at brukerne ønsker det som er mulig, mottakeren må ville det riktige. Det kan oppnås gjennom bruk av det Einar Øverby kaller kommunikativ paternalisme: Den ene samtalepartneren styrer samtalen i retning av spesielle, avgrensede utfall på en slik måte at mottakeren ikke oppfatter styringen som styring, men noe som vedkommende selv har kommet frem til (Øverbye, 2013, s. 111).

Ressursbegrensinger er også en kompliserende faktor for gjennomføring av brukermedvirkning (Valkenburg, 2007, s. 38). Muligheten for skreddersøm og brukermedvirkning avhenger både av tilgjengelige tiltak og av kvaliteter ved relasjonen mellom bruker og saksbehandler (Jewell, 2007, s. 188).

Det er trolig ikke mulig å imøtekomme alle brukeres ønsker, og det vil da være nødvendig å foreta prioriteringer mellom hvilke brukere som skal få oppfylt sine ønsker, og noen må faktisk foreta de prioriteringene.

3.4.2 Vilkår og sanksjoner

Betingede stønader

Muligheten for å koble sanksjoner til mottak av betingede stønader og tjenester, «conditionality», er et kjerneelement i utforming av aktiveringspolitikk. Måten sanksjoner og

² Denne forutsetningen kan problematiseres i situasjoner der brukerens autonomi er utfordret, for eksempel ved kognitiv svikt, men det tas ikke opp til diskusjon her i denne konteksten.

vilkår er koblet sammen på, er avgjørende for hvilken profil et aktiveringsprogram får i praksis (Adler, 2013; Hagelund et al., 2016; Knotz & Nelson, 2013; van Berkel & Van der Aa, 2012). Når aktivering gjøres tvungen gjennom bruk av atferdsbetingede stønader og tjenester, er det fordi det antas at det finnes personer som enten er uvillige til å delta i tiltak eller til å anstrenge seg tilstrekkelig for å finne ordinært arbeid (Carstens, 1998, s. 103; Molander & Torsvik, 2015). Man antar at det er noen som kan, men ikke vil arbeide.

At en stønad skal være atferdsbetinget forutsetter to komponenter: vilkår og sanksjonsmuligheter. Vilkår og sanksjoner kan ha ulike grader av spesifisering og operasjonalisering (Knotz & Nelson, 2013, s. 5). Når vilkåret er uklart formulert, blir det krevende å administrere sanksjoner. Atferdsbetingede stønader gir mening bare hvis det eksisterer en mulighet til sanksjon hvis den betingede atferden ikke utføres, altså hvis vilkårene ikke overholdes (Knotz & Nelson, 2013, s. 5,6). Den konkrete formuleringen og utformingen av vilkårene er derfor av sentral betydning når det skal vurderes hvorvidt det er grunnlag for å sanksjonere eller ikke (Knotz & Nelson, 2013, s. 1). Det vil for eksempel være uklart hvis en stønad gis på vilkår av at mottakeren er «aktivt arbeidssøkende» hvis «aktivt arbeidssøkende» ikke er operasjonalisert. Det samme er tilfellet med krav til at den arbeidsledige tar «høvelig arbeid» (Knotz & Nelson, 2013, s. 1). Bruken av slike uklare begreper i regelverket gir samtidig førstelinjebyråkratene betydelig rom for skjønnsvurderinger (Sainsbury, 2008, s. 328).

Formulering og utforming av vilkår er ikke entydig i kvalifiseringsprogrammet, ref. 5.3.3 og 5.3.6. Når vilkåret er uklart formulert, blir det krevende å administrere sanksjonsregimet (Knotz & Nelson, 2013, s. 5). Målgruppen sanksjonsregimet skal iverksettes overfor, skal i KVP ha sammensatte problemer av et omfang som kan tilsi problemer med å oppfylle vilkår om aktivitetskrav. Premissene om individuell tilpasning og brukermedvirkning skal overholdes.

Hvordan vilkår og sanksjon henger sammen i praksis, varierer mellom ordninger. Måten sanksjoner administreres på, avgjøres av det aktuelle programmets sanksjonsregime (Hagelund et al., 2016).

Sanksjonsregimer

Sanksjoner som del av aktiveringsprogrammer utgjør en del av et formelt system, et sanksjonsregime, som kan beskrives og analyseres for hver enkelt program (Hagelund et al., 2016). Sanksjonsregimet er basert på det utgangspunktet som lovgiveren har gitt førstelinjebyråkratene for at disse kan sette makt bak plikt-delen av aktiveringsprogrammer. Hvordan sanksjoner faktisk anvendes i praksis, hvordan handlingsrommet til regelanvendelse

brukes og hvilke resonneringsformer som preger anvendelsen, må undersøkes empirisk (Fletcher, 2011; Hagelund et al., 2016; Hasenfeld et al., 2004).

Sanksjonsregimer består av tre systemer (Hagelund et al., 2016). Det er et informasjonssystem, et advarselssystem og et sanksjonssystem. Informasjonssystemet utgjøres av de ordningene som gir ansatte informasjon om eventuelle brudd på vilkår for stønad, for eksempel innsending av meldekort eller timelister. Ordningene kan ha ulik grad av formalisering.

Advarselssystemet består av strukturer for å melde fra til stønadsmottakeren om at brudd på vilkår vil bli etterfulgt av en sanksjon. Advarselssystemet kan ha forebyggende effekt ved at det hindrer brudd på vilkår gjennom spredning av informasjon om sanksjonene som følger av brudd (Kann, Lima, & Kristoffersen, 2014). Det gir også en mulighet for å rette opp i eventuelle misforståelser knyttet til manglende oppfølging av vilkår (Hagelund et al., 2016). Advarselssystemet kan, i likhet med informasjonssystemet, ha ulik grad av formalisering.

Den tredje komponenten i sanksjonsregimet er selve sanksjonssystemet. Det består av regelverk og etablerte normer for når og hvordan sanksjoner skal anvendes i ordningen (Hagelund et al., 2016, s. 33). Sanksjonene kan være en reaksjon på tekniske eller substansielle brudd på aktivitetskrav (Lens, 2008). Med tekniske brudd menes for eksempel feil utfylte skjemaer. Uavtalt og ugyldig fravær fra kurs eller praksisplass er et eksempel på substansielt brudd. Bestemmelser om klageadgang inngår også i sanksjonssystemet. Det samme gjør hvorvidt det finnes kompenserende stønader og tjenester, og hvordan og på hvilket nivå slike kan ytes i situasjoner der sanksjon er iverksatt (Hagelund et al., 2016, s. 34).

Sanksjonsregimets fungering avhenger av hvordan det er organisert lokalt. Nærhet til brukeren og kommunikasjon mellom dem som har oppgaver i de ulike systemene i regimet, påvirker beslutningsgrunnlaget for vurderingen av sanksjon (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015). Organisering der oppgaver med å registrere brudd på vilkår, vurdere situasjonen og iverksetting av sanksjon er atskilt, synes å bidra til flere sanksjoner enn hvis oppgavene er samlet hos en som har nær kjennskap og relasjon til brukeren.

Gjennomføringsutfordringer

Bruk av sanksjoner bygger på en forståelse av at stønadsmottakere overholder eller neglisjerer vilkår på basis av en rasjonell kalkulering av lønnsomhet, og det er problematisk når sanksjoner skal iverksettes i enkeltsaker (Hasenfeld et al., 2004; Molander & Torsvik, 2015). Hasenfeld m. fl. (2004) argumenterer for at grunnlaget for at det kan forsvares å iverksette sanksjoner overfor enkeltpersoner avhenger av to premisser (Hasenfeld et al., 2004, s. 305, 306). Det første

premisset er at stønadsmottakeren har mulighet til å oppfylle vilkårene som er satt. Mulighetene kan avhenge av vedkommendes kompetanse, helsesituasjon og praktiske livssammenheng. Evnen til å overholde vilkår dreier seg altså om flere forhold enn dem som har med selve stønadsmottakeren å gjøre, og de må tas hensyn til i en vurdering av situasjonen før en sanksjon besluttes. Det andre premisset er at stønadsmottakeren forstår hva som er vilkårene for stønad og kan ta stilling til konsekvenser av ikke å følge dem opp. Dette andre premisset handler om informasjon og tilstrekkelig informasjon og informasjonskompetanse: For at en sanksjon eller trussel om sanksjon skal ha effekt må deltakerne vite og forstå hva som utløser den, hvilken form den har og hvor lenge den vil vare (Griggs & Evans, 2010; Hasenfeld et al., 2004).

Når sanksjoner skal iverksettes, må førstelinjebyråkratene vurdere om premissene for sanksjonering er til stede (Hasenfeld et al., 2004). Det varierer hvor klare handlingsanvisninger regelverket gir for hvordan vurderinger skal foretas, og hva som skal inkluderes i vurderingen i slike situasjoner (Hagelund et al., 2016, s. 32). Regelverket fordrer i mange sammenhenger at det utvises individuelt skjønn, og skjønnsvurderinger forutsetter handlingsrom for variasjon i regelanvendelsen.

3.5 Avhandlingens teoretiske og analytiske utgangspunkt

I avhandlingen studeres individualisering av aktiveringstjenester spesielt. Problemstillingen for avhandlingen handler om individualisering av tjenester i aktiveringsprogrammer når problemene er sammensatte, kunnskapsbasen uavklart og kompetansereglene uklare.

Teorien og kunnskapen som er presentert i dette kapittelet bruker jeg som utgangspunkt for å analysere datamaterialet i arbeidet med å besvare problemstillingen.

Teori om gjennomføring av politikk setter veilederfellesskapets drøftinger på NAV-kontoret inn i et bredere perspektiv. Teori og begreper om hvordan politikken utvikles og vedtas politisk og så utformes videre gjennom fagadministrative ledd før den når til organisasjonen som skal gjennomføre den lokalt (Baier et al., 1986; Matland, 1995), gir oppmerksomhet til et, for praksis, ofte skjult ledd av gjennomføringsprosessen. Det skjer «noe» mellom forarbeider og lov og retningslinjer, og dette «noe» har betydning for hvilket utgangspunkt førstelinjen har for å virkeliggjøre og individualisere politiske ambisjoner i møtet med enkeltpersoner. Teorien bidrar til å opprette en analytisk forbindelse mellom førstelinjens arbeid og politiske intensjoner.

Teorien peker på at politikk utformes på grunnlag som kan være preget av flere, flertydige, og også til dels motsetningsfylte, mål og virkemidler. Velferdsorganisasjonene og førstelinjebyråkratene skal på dette grunnlaget konkretisere og iverksette politisk vedtatte programmer og ordninger i møtet enkeltmennesker. Flertydigheter i kombinasjon med stort handlingsrom gir anledning til å utforme praksis i ulike retninger når ordninger og programmer skal iverksettes. Bevissthet om flertydighet i politikken gir mulighet for å analysere grunnlaget for og også innholdet i drøftinger og praksis, i lys av at virksomheten kan være rettet mot ulike mål.

Teori om skjønnsutøvelse og handlingsrom bidrar i analysen med oppmerksomhet om grunnlaget for veilederfellesskapets drøftinger og betydningen av kunnskapsgrunnlag. De som gjennomfører politikk i praksis, handler i konkrete, unike situasjoner med uavklarte forhold mellom premiss og konklusjon, utgangspunkt og løsning (Grimen & Molander, 2008). Handlingene er basert på skjønnsvurderinger som, i stor grad, men ikke utelukkende (Lipsky, 2010; Terum, 2003) er preget av deres kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget kan stå i et spenningsfylt forhold til forståelser av mål, målgruppen og virkemidlene for politikken.

Teori om velferdsorganisasjoner (Hasenfeld, 2010b) gir mulighet til å sette konkretisering og iverksetting av politikk inn i en organisatorisk ramme. I kraft av å være arbeidsorganisasjon legger den føringer for virksomheten som kan utføres gjennom den (Svensson, 2008). Føringene preges av at velferdsorganisasjonen også har oppdrag som en del av prosessen med gjennomføring av politikk.

Velferdsorganisasjonene er konteksten for realisering av mål. Måten målene skal realiseres på, bygger forståelser av mål, men også på forståelser av brukernes behov og forutsetninger (Perrow, 1965). Velferdsorganisasjon skal endre mennesker og deres livssammenhenger i retning av politisk satte standarder og mål. Organisasjonen gjør virkemidler og metoder tilgjengelige for endringsarbeidet (Hasenfeld, 2010a; Perrow, 1965). Å forutsi virkningen av virkemidlene er forbundet med stor usikkerhet.

Problemstillingen forutsetter uavklarte forhold. Det teoretiske og analytiske grunnlaget som er presentert i dette kapitlet, viser individualisering av tjenester som en kompleks virksomhet i en omfattende prosess. Virksomheten er rammet inn av flertydighet og usikkerhet. Hvilke dilemmaer og spenninger flertydighetene skaper, og hvordan veilederne håndterer dem i drøftinger og praksis når oppgaven er individualisering av aktiveringstjenester, må undersøkes empirisk. Neste kapittel presenterer hvordan undersøkelsen foregikk.

Kapittel 4 Metode

4.1 Valg av metode

Lærebøker i samfunnsvitenskapelige metoder understreker at det er problemstillingen som skal avgjøre valget av metode i en undersøkelse. Metoder og problemstillinger må stå til hverandre (Album, 2010, s. 267).

4.1.1 Fra arbeidstittel til problemstilling

Da jeg startet arbeidet med avhandlingen, var arbeidstittelen for prosjektet «Profesjonsøvelse i spennet mellom egen kompetanse, brukermedvirkning og organisatoriske betingelser». Det handlet om å utforske hvordan veilederne arbeidet med utforming av tjenester i den nye konteksten som oppstod i skjæringspunktet mellom sosiale tjenester og aktiveringstjenester gjennom etableringen av NAV-kontorene. Over tid ble problemstillingen presisert til: Hvordan individualiseres tjenester i et aktiveringsprogram når problemene er sammensatte, kunnskapsbasen uavklart og kompetansereglene uklare?

4.1.2 Problemstilling, kunnskapsforståelse og metodevalg

Problemstillingen handler om hvordan veilederne utviklet individualiserte tjenester gjennom sitt arbeid i en kompleks situasjon. Veiledernes arbeid foregår både gjennom det de gjør enkeltvis overfor den enkelte deltaker og gjennom deres felles utforming av rammene for programmet gjennom drøftinger av enkeltsaker, regler og andre føringer. Avhandlingen har studert begge disse måtene arbeidet foregår på. Det er veilederfellesskapet som er den primære kilden til data. For å studere veilederfellesskapets drøftinger i kvalifiseringsprogrammet måtte jeg være til stede der de holdt på med dette, og jeg måtte være det over tid. Feltarbeid med observasjon stod frem som den beste framgangsmåten. En slik metode gir forskeren mulighet til å komme tett på sosial interaksjon og sosiale prosesser (Repstad, 2007, s. 33). I tillegg til observasjon og samtaler med veilederne inne på KVP-kontoret, har jeg fulgt noen enkeltveiledere i deres oppfølging av deltakere.

Kvalitative dybdeintervjuer med veilederne kunne også gitt fruktbare data. Den metoden ville gitt meg anledning til å utforske veiledernes individuelle vurderinger av deltakernes omstendigheter og av hvilke typer tiltak som ville være fruktbare for den enkelte. Men den metoden alene ville ikke gitt samme grep om hvordan programmet utviklet seg som ordning i

fellesskapet av veiledere. På fellesskapets møteplasser ble rommet for mulige forståelser og handlinger knyttet til individualisering av tjenester skapt mellom dem gjennom samtale.

Både data fra intervjuer og observasjon er data om sosiale handlinger. Den kulturelle og sosiale konteksten som har frembragt dataene har preget innholdet i det som blir sagt og gjort (Atkinson & Coffey, 2001, s. 809). Den som blir intervjuet og de som observeres gjør det i en bestemt definert kontekst overfor forskeren eller andre, og deres utsagn kan derfor betraktes som sosiale handlinger (Thagaard, 2013, s. 58).

Veilederfellesskapets samtaler kan betraktes som sosiale handlinger der veilederne i fellesskap og overfor hverandre utvikler den kulturelle rammen deres utsagn fortolkes i lys av. Når de uttrykker sine erfaringer og undringer og konkrete spørsmål og gir hverandre tilbakemeldinger, både handler de innenfor og skaper samtidig den kulturelle konteksten for hva individualisering av tjenester i KVP kan være. Å være tilstede i fellesskapets drøftinger som observatør, gav tilgang til å studere innholdet i og utviklingen av denne konteksten. Mitt feltarbeid inneholdt dessuten også intervjuer, slik det ofte er med studier basert på deltakende observasjon (Thagaard, 2013, s. 90). Rollen som deltakende observatør gav frihet til at jeg kunne bevege meg mellom individ og fellesskap. Det faller naturlig å spørre folk om hva de har gjort, og hvorfor de har gjort det.

Det metodiske opplegget knytter an til et vitenskapssyn i en hermeneutisk tradisjon kjennetegnet ved at det søkes forståelse og innsikt i menneskelige ytringer og erfaringsfenomener (Thomassen, 2006, kap. 6). Det handler om å fortolke meningsinnhold ut fra den konteksten ytringene står i. Jeg har gått i dialog med data og søkt å etablere en åpenhet for de meningsuniverser som veilederne representerte (jf. Thomassen, 2006, s. 171). I denne tradisjonen vil den sosiale dimensjonen alltid være en del av konteksten for forståelse av fenomenet, og en kulturell og språklig forforståelse er en del av forskerens verktøy. Jeg redegjør for dette i pkt. 4.2.

4.1.3 Feltarbeid

Samfunnsforskeres feltarbeid varierer når det gjelder grad av nærhet og deltakelse versus distanse overfor dem som blir studert (Fangen, 2010). Min forskerrolle har hullet mot stor grad av deltakelse. Jeg har søkt å utforme et opplegg for deltakende observasjon der jeg har kunnet bruke meg selv best mulig som redskap i datainnsamlingen (Malterud, 2003, s. 148).

Jeg har vært til stede på nær alle typer aktiviteter og hendelser som fant sted i KVP-kontoret i løpet av feltarbeidet, men jeg utførte ikke veiledernes oppgaver³. Gjennom feltarbeidet som helhet tilstrebet jeg både i formelle og uformelle sammenhenger å komme i innside-posisjon og betone rollen som deltaker (Fangen, 2010, s. 73), men altså uten å utføre veilederarbeid. Metoden gav meg mulighet til å følge hverdagen på kontoret, for eksempel hvordan dagene og ukene ble strukturert med møter, opplæring, tid til arbeid med saker, pauser og sosialt samvær, hvordan oppgaver ble forhandlet og fordelt innad i kontoret, den uformelle kontakten mellom veilederne, atmosfæren på KVP-kontoret, KVP-ansattes relasjoner til andre deler av NAV, hvordan styringssignaler fra ledelsen ble mottatt og prosessert i KVP-kollegiet, opplevelser av arbeidsmengden, den materielle strukturen som utgjorde en del av forutsetningene for hvordan kvalifiseringsprogrammet fungerte, deler av den kontakten veilederne hadde med deltakere og med samarbeidspartnere, og hvilke temaer som ble satt på dagsordenen i KVP-kontoret over tid.

4.1.4 Tilgang

Jeg hadde kontakter inn i en kommune som var på vei til å etablere NAV-kontor. Disse kontaktene gav mulighet til møter med toppledelsen i kommunen og i det kommende NAV-kontoret, møter som førte til at jeg fikk grønt lys til å følge prosessen med utforming av kvalifiseringsprogrammet helt fra starten. Gjennom et helt vårsemester fikk jeg delta på møter i den komitéen som hadde ansvar for å lage et forslag til organisering og oppstart av KVP. Komitéen var satt sammen av representanter fra flere deler av sosialtjenesten, fra rusfeltet, flyktningkontoret, sosialkontoret og kommunal enhet for oppfølging, og fra den statlige siden deltok representanter fra NAV arbeid. Mange av dem som satt i denne planleggingskomitéen, ønsket å arbeide med KVP når dette skulle starte opp. Derfor kjente jeg allerede deler av staben, og de meg, da KVP ble etablert. De jeg kjente fra før var vant til at jeg var med, og deres holdning til meg og min tilstedeværelse smittet over på de nye. Mitt inntrykk var at både de jeg kjente fra komitéarbeidet, og de som etter hvert ble ansatt i KVP da det startet opp, så det som greit og naturlig at jeg var med innimellom. Jeg opplevde at relasjonen mellom meg og

³ Det kan være forvirrende at de som er med i kvalifiseringsprogrammet, betegnes som deltakere, og at jeg har vært deltakende observatør med ulik grad av deltakelse. Det synes ikke hensiktsmessig å finne opp et annet begrep for deltakende observasjon til bruk i denne sammenhengen. Jeg velger derfor å bruke begrepet i begge betydninger. I dette kapitlet har begrepet altså i hovedsak en annen betydning og viser til en annen rolle enn i de øvrige kapitlene i avhandlingen.

veilederne var bygget på at vi hadde noe felles selv om vi hadde forskjellige oppgaver; KVP var nytt for oss alle sammen. Overfor ansatte i andre deler av NAV ble jeg presentert som «en som forsker på oss», og det ble sjelden fulgt opp noe videre i samtalene.

Etter at KVP var etablert i kommunen, presenterte lederen for KVP-kontoret meg og prosjektet for staben av veiledere, da jeg var på besøk på et møte. Hun la vekt på at det var et prosjekt NAV og kommunen oppfattet som viktig. Det ble delt ut skriftlig informasjon om prosjektet, og veilederne kunne spørre hvis det var noe de lurte på. Veilederne ble oppfordret til å samarbeide med meg både ved å la meg ta del i diskusjoner på kontoret og ved å be deltakere om å gi samtykke til at jeg fikk følge prosessene deres. Samtidig ble det gjort tydelig at det var frivillig på hvilke måter og i hvilken grad de ville involvere meg i arbeidet sitt.

Feltarbeidet strakk seg totalt over en periode på drøye to år med varierende grad av intensitet og deltakelse. Gjennom perioden foregikk det en prosess med utvikling av problemstillingen. Parallelt foregikk det en prosess med utprøving av og etter hvert prioritering av arenaer for observasjon.

4.1.5 Tid

Hovedtyngden av feltarbeidet fant sted over en periode på halvannet år. I starten av den intensive perioden var jeg på kontoret to uker i strekk, hver dag, full arbeidsdag. Jeg var med på det som skjedde i lokalene hele tiden. Det var en intens periode. Denne perioden gav en forståelse av hvordan ukene var strukturert, og hvordan veilederne organiserte arbeidet sitt i vekslingen mellom felles møter og individuelt arbeid. I den første tiden brukte jeg mye tid i miljøet for å bli kjent med veilederne og la dem bli kjent med og trygge på meg og mitt prosjekt. Jeg drakk mye kaffe og te. Så snart jeg hørte noen ta seg en pause i kjøkkenkroken, tok jeg med meg koppen min og satt meg sammen med dem. Det var uformelle samtaler om alt og ingenting, slik kaffepauser gjerne er. Ofte ble jeg imidlertid spurt om noe koblet til prosjektet mitt og hva jeg var interessert i og hvorfor. Etter hvert opplevde jeg at veilederfellesskapet utviklet en felles forståelse for hva det var jeg hadde der å gjøre, og denne forståelsen la seg som en såle jeg kunne bevege meg legitimt raskere ut og inn av møter og posisjoner på. Det var en viss gjennomtrekk blant veilederne, og jeg prøvde å bruke litt tid med de nye som kom etter hvert. Det virket igjen som om de etablerte veiledernes relasjon til meg «smittet» over på de nye som kom, og jeg opplevde ikke at min tilstedeværelse i plenum ble sett på som noe problem.

Mot slutten av feltarbeidet ble jeg mer opptatt å delta på møter der veilederne diskuterte saker seg imellom. På det tidspunktet opplevde jeg at det gav mest interessante data. Jeg bestemte meg da for å legge om strukturen fra ukesopphold til en til to dager i uken fast. Det var dager med faste møter, både kontormøter der alle var til stede, og teammøter der saker ble diskutert i mindre grupper. Team-begrepet var det de brukte selv om det forumet.

4.1.6 Informantene

Jeg har fulgt mer enn 20 veiledere over hele undersøkelsesperioden. Som nevnt var det noe gjennomtrekk i feltarbeidsperioden. Noen veiledere byttet jobb, og noen arbeidet bare få måneder ved kontoret. I feltmaterialet mitt er noen av disse knapt synlige. Noen veiledere har jeg bare vært sammen med i møter og i uformelle situasjoner på kontoret. Andre har jeg fulgt tettere ved for eksempel å være med dem i arbeidet med deltakere både i møter på og utenfor NAV, eller ved at vi har sittet sammen i kontorlandskap over tid. Noen av dem som var ansatt hele perioden, ble jeg særlig godt kjent med. Kvaliteten på relasjonen til veilederne varierte. Jeg fikk bedre kontakt med noen enn med andre.

Ved starten på kontakten med feltkommunen, i planleggingsarbeidet frem mot etableringen av KVP, var de fleste som deltok i møtene, sosialarbeidere med sosialtjenesteerfaring, men det var også innslag av andre som hadde sosialtjenesteerfaring og tilhørte andre yrkesgrupper, for eksempel jurist og førskolelærer. Gjennom de tre årene jeg hadde kontakt, endret sammensetningen av de ansatte seg. Andelen med sosialfaglig utdanning og erfaring fra sosialtjenesten sank år for år, i likhet med endringer i KVP i resten av landet, ref. 2.3.2. Flere ansatte med denne type kompetanse sluttet eller gikk over i andre stillinger i kommunen. I stedet ble det rekruttert veiledere med annen type kompetanse, for eksempel pedagoger og samfunnsvitere, til KVP-kontoret.

Fra oppstarten tilbrakte jeg mye tid med veilederne i miljøet og ble kjent med dem. Jeg var for eksempel med på en teambuildingstur med overnatting på en hytte i marka. På turen var jeg observatør når de ansatte jobbet i grupper og i plenum. Jeg tok mer del i praktiske gjøremål sammen med veilederne, og jeg hadde ansvar for å lage middag. I den siste delen av feltarbeidet, da jeg prioriterte å være til stede på møter, var jeg sjeldnere på kontoret. De som ble ansatt mot slutten av mitt feltarbeid, så mindre til meg enn de som hadde vært med lenger. De sist ansatte veilederne var til dels sammenfallende med den gruppen som hadde annen utdanning enn

sosialfaglig, og de hadde i liten utstrekning erfaring fra sosialtjenesten eller annet sosialfaglig arbeid.

Hvordan relasjonen mellom meg og den enkelte ansatte ble, var ikke bare et resultat av tiden vi var eksponert for hverandre, eller hva vi opplevde sammen. Våre personligheter og det som kalles «kjemi», påvirket kontakten. Det er ikke uvanlig med variasjon i kvaliteten på kontakten mellom forsker og de som blir forsket på (Album, 1996, s. 230, 231).

Som andre forskere som har gjort studier med deltakende observasjon har erfart, var det under mitt feltarbeid noen informanter som ble viktigere enn andre. Noen ble viktige fordi de fungerte som portvoktere som i kraft av sin status i miljøet gav forskeren tilgang og legitimitet (Fangen, 2010, s. 67). Portvoktere, men også andre informanter, blir nøkkelinformanter (Wadel, 1991, s. 54) fordi de har særlig innsikt og/eller oversikt over aktivitetene som skulle studeres. Noen informanter har kunnskaper og væremåter som gir forskeren spesielt nyttig informasjon knyttet til forståelsen av feltet forskeren skal studere (Album, 1996, s. 236). Noen ganger blir disse informantene mer å regne som diskusjonspartnere enn som noen man observerer (Whyte, 1993 appendix A). Samtalene med disse informantene var særlig interessante. De gav mange og fruktbare innspill til å forstå hvordan individualisering av tjenester i kvalifiseringsprogrammet utviklet seg, og til å studere hvordan veilederne kunne fremstille seg og sin tenkning, kollegene sine og deltakerne sine. De har fått noe mer plass i teksten og referatutsnittene fra møter enn de andre veilederne. Det er ikke fordi jeg systematisk valgte dem ut for informasjon. Det var snarere at de ofte tok opp saker i fellesmøter, eller deltok aktivt i saker andre presenterte, som gjorde at de ble så sentrale. En annen som er synlig i materialet, er Eli. Som gruppeleder stod hun mellom ledelsen og de ansatte og var på sett og vis en representant for begge sider. Det var ofte hun som i møtene tok opp og satte i gang samtaler om føringer og prinsipielle forhold med konsekvenser for veiledernes praksis.

Veilederne valgte selv hvor mye de ville involvere meg i sitt selvstendige arbeid med deltakere. Jeg ønsket å være med på hele deltakerløp, fra starten med søkning inn i programmet og helt frem til de gikk ut av programmet. Det var ikke lett å få tilgang til å være med på slike saker. Ledelsen ved kontoret og også noen av veilederne minte stadig de andre veilederne på at det var fint om de hadde noen deltakere de kunne spørre om jeg kunne få følge arbeidet med. Det var stort sett veiledere med erfaring fra sosialtjenesten som «fant» og spurte aktuelle deltakere. Jeg tolket dette som at erfaringen deres gjorde at de var tryggere på sin rolle som veileder og hvordan de skulle håndtere å ha meg «på slep» inn i relasjonen til deltakeren. Det var også disse med mest erfaring fra sosialtjenesten jeg hadde kjent lengst, helt fra planlegging og oppstart av

kvalifiseringsprogrammet. Andre veiledere var jeg sammen med i bare noen få uker. Det er rimelig at graden av tid sammen påvirket hvem som ville ha meg med seg ut til deltakere.

Veilederne kunne selvfølgelig også regulere hvor aktive de var i møtene og de uformelle samtaleene jeg deltok i. De mest erfarne var de som oftest tok opp vanskelige saker til drøfting. De nyansatte veilederne som hadde mindre erfaring fra sosialtjenesten og KVP-arbeid, stilte oftere spørsmål av mer teknisk karakter i møtene. Det kunne for eksempel være om utfylling av skjemaer i datasystemet eller hva som var regelen for innvilgelse av månedskort på bussen. Dette avspeiler seg i feltnotatene mine og er med på å forklare at det er noen navn som går igjen i samtaleutdragene som presenteres.

Utvalget av informanter består av veilederfellesskapet som helhet og av enkeltpersoner. Som beskrevet ovenfor, var det særlig veiledere med sosialfaglig bakgrunn som fremstod tydelig enkeltvis. De var flest, snakket mest og gav meg størst tilgang til sine vurderinger og handlinger. Det avspeiles i avhandlingen ved at deres vurderinger og handlinger har fått stor plass i fremstillingen. Samtidig har jeg vært oppmerksom på å løfte frem stemmene til veilederne med annen fagbakgrunn og mindre erfaring. De er også representert i avhandlingen både enkeltvis og som del av veilederfellesskapet.

4.2 Deltakende observatør

I deltakende observasjon kan forskeren innta forskjellige posisjoner på en skala fra fullstendig tilslutning til fullstendig atskillelse fra den virksomheten som skal observeres (Fangen, 2010, kapittel 5).

4.2.1 Deltakende og observerende, aktiv og passiv

Hvis en utenforstående hadde kommet inn i kontoret midt i en vanlig arbeidsdag der alle holdt på med sitt, ville vedkommende ha trodd at jeg var en av veilederne, inntil det var tid for et møte. Da ville det blitt tydelig at jeg ikke hadde samme rolle som de andre. I møtene var jeg primært passiv observatør. Jeg satt og skrev ned alt veilederne sa, og tok ikke selv del i drøftingene. Utenom møtene, i alle uformelle sammenhenger og i kontorlandskapet mens veilederne jobbet med sine saker, var jeg mer aktiv og snakket og spurte og fulgte opp både temaer fra møtene, fra sosiale hendelser som var blitt omtalt eller hadde inntruffet på kontoret, og deltakersaker fra tidligere feltperioder. Når det i uformelle sammenhenger kom opp et tema

av interesse for mitt prosjekt, skrev jeg det ned umiddelbart etterpå, mest mulig slik jeg husket at samtalen falt. Det kunne for eksempel være samtaler med veilederne på vei til og fra møter med deltakere eller samarbeidspartnere. Denne måten å samle data på fungerte godt for meg, og jeg hadde inntrykk av at veilederne også syntes det var greit. Arbeidsmåten speiler seg i ulike typer data, feltnotater, mer intervjuliknende sekvenser og så referater fra møtene.

4.2.2 På KVP-kontoret

Jeg hadde ikke fast plass i KVP-kontoret, men vekslet mellom å sitte på ledige plasser i kontorlandskap og tomme kontorer. I noen tilfeller hadde jeg sakene mine på et møterom. Jeg kom om morgenen og fulgte kontorets program de dagene jeg var der. Det var mest interessant å sitte i landskap, for da kunne jeg få med meg mange prosesser samtidig. Veilederne diskuterte ulike sider ved saker med hverandre, strevde med og fikk noen ganger også hjelp til å håndtere it-systemene, fleipet med hverandre, planla møter med deltakere og samarbeidspartnere, tok telefoner, tok pauser, utvekslet informasjon om mulige tiltak og liknende aktiviteter.

Sentralt i lokalet var det en kjøkkenkrok med kaffetrakter, vannkoker og kjøleskap. Jeg prøvde å være oppmerksom på når det satt noen der, slik at jeg kunne høre hva de snakket om, og slutte meg til dem hvis det virket som det passet at jeg gjorde det. Jeg laget kaffe og satte på vann når det var tomt, som de andre.

Meg og dem

Jeg var forsker med et forskningsprosjekt og hadde en helt annen oppgave enn veilederne på KVP-kontoret. Jeg forsøkte å være tydelig på hva som var oppgaven min: at jeg var ute etter å finne ut av hvordan de utformet jobben sin og KVP sammen med hverandre og med deltakerne.

I feltarbeidet var jeg med i sammenhenger som representerte forskjellige nivåer i organisasjonen. Jeg var med på samtaler veilederne hadde med deltakere, på møter med ulike konstellasjoner av veiledere og på teamledermøter, og jeg hadde også i noen sammenhenger møter og samtaler med ledelsen på avdelings- og toppnivå. Selv om jeg var med på mye, var det sjelden de innlemmet meg i sine diskusjoner i møtene. Det virket som om de ikke brydde seg så mye om at jeg var der, at det de gjorde, var noe de alltid gjorde, og at jeg kunne høre på fordi jeg var der akkurat da. Samtidig opplevde jeg at det var en vennlig og raus stemning i miljøet. Jeg følte en form for anerkjennelse ved at de lot meg sitte på sidelinjen. I de fleste situasjonene jeg var med på i KVP-kontoret, var det flere personer til stede samtidig. Det var situasjoner som ikke hadde noe med meg og at jeg var der å gjøre, situasjoner veilederne var

sammen om daglig. Jeg kan ikke vite, men jeg kan anta at dette førte til at veilederne ikke oppførte seg annerledes enn vanlig selv om jeg var til stede.

Selv om oppgaven min var annerledes enn deres, og rollen min var annerledes, var det mange likheter mellom meg og veilederne. Som kvinne i 40-årene med middelklassebakgrunn skilte jeg meg ikke mye ut fra de ansatte ved KVP-kontoret. I løpet av de tre årene jeg var i kontakt med KVP-kontoret, var det ansatt to menn. Resten var kvinner. I den mest intensive feltarbeidsperioden var det én mann blant de ansatte. Aldersmessig var jeg yngre enn de eldste og eldre enn de yngste, trolig litt eldre enn gjennomsnittet av de ansatte. De fleste som arbeidet i KVP, hadde høyere utdanning, tre-årig bachelorutdanning eller mastergrad. Jeg fortalte at jeg var sosionom, men at det var lenge siden jeg hadde arbeidet som det, og at jeg var sosiolog og arbeidet på en høyskole og hadde kunnskapen min om NAV-reformen og om sosialtjenestens utforming fra annet hold enn praksisfeltet.

Jeg hadde inntrykk av at veilederne aksepterte min rolle, og at jeg skulle forske på dem. Som også andre forskere har erfart (Album, 1996, s. 231), syntes det ikke som mange var interessert i hva det var jeg forsket på. Men selv om veilederne som gruppe ikke brydde seg så mye om hva jeg forsket frem mens jeg var der, var det flere av dem som gav uttrykk for at de syntes det var fint å bli forsket på. Dette er ikke uvanlig (Thagaard, 2013, s. 72). Da jeg spurte hva som var fint ved det, fikk jeg forskjellige svar. Noen syntes at det var nyttig for dem å måtte svare på spørsmål jeg stilte om handlingene deres. Det ble litt som en slags refleksjonsveiledning, syntes de, og de var veldig fornøyde med at de i svarene kunne argumentere faglig for det de valgte å gjøre. Andre la vekt på at det var viktig at feltet ble forsket på, slik at verden utenfor kunne forstå mer av det som foregikk i NAV. I forlengelsen av dette argumentet fulgte gjerne en understrekning av at det var politikere og byråkrater som trengte oppdatering på praksisfeltet.

Noen av de ansatte holdt på med videreutdanning på andre høyskoler, og jeg ble spurt om jeg kunne bidra med innspill til problemstillinger, metodiske opplegg og egnet litteratur knyttet til deres oppgaver der. Jeg opplevde det utfordrende, fordi jeg ikke ville ha noen lærerrolle i feltarbeidet, det var jo virkelig ikke det jeg var i felten for. Samtidig var det en slags form for gjensidighet mellom oss, og det å bistå med innspill til saker jeg kunne noe om, var en måte å vise dem respekt på. Jeg var jo der hele tiden for å få ut av dem saker de kunne noe om. Jeg valgte derfor å svare på spørsmål de stilte, men ikke gå inn i lengre diskusjoner og veiledninger knyttet til deres studier. De tre det gjaldt, virket fornøyd med at det ble slik det ble. Mange ba meg om tilbakemeldinger på jobben veilederne gjorde, noen på sin individuelle innsats i konkrete situasjoner, andre på KVP-veilederne som kollektiv. I likhet med Bjørg Fossestøl, som

intervjuet sosionomer om deres praksis og opplevde å få spørsmål om tilbakemelding fra sine informanter og også selv erfarte behovet for å bidra inn i noen sammenhenger ved å dele sin kompetanse (Fossestøl, 2012), var jeg veldig forsiktig med å gi noe tilbake, særlig til veilederne enkeltvis. I feltnotatene mine beskriver jeg meg selv flere steder som feig, fordi jeg på slike spørsmål bare svarte med et spørsmål om hva personen selv syntes om det

Jeg møtte ikke mange deltakere, bare fem. De jeg møtte, hadde gitt samtykke til at jeg var med i sammenhenger som var relevante for deres sak. Det ble ikke snakket mye om hvorfor de hadde gitt samtykke, jeg prøvde å rette oppmerksomheten mot saken og bort fra meg. Noen av deltakerne var vant til å ha mange hjelpere rundt seg, og det virket ikke som om de syntes det var noe å snakke om at det var med en ekstra person. En av deltakerne svarte veilederen sin slik på spørsmålet om hvordan hun stilte seg til å ha med en forsker i sin sak på KVP-kontoret: «Når det var så mange som så på når jeg fødte barn, må det være greit å ha en med når jeg får meg jobb». I informasjonen til deltakeren var det lagt vekt på at det var veilederne og måten veilederne jobbet på, jeg var opptatt av i prosjektet. Noen av deltakerne spurte meg på fleip om hva jeg syntes om veilederen deres nå som jeg hadde forsket såpass lenge på henne. Jeg opplevde det alt i alt som uproblematisk å være forsker i forholdet til deltakerne, og de lot til å være positivt innstilt til at det var en forsker med.

Jeg opplevde å bli møtt på gode måter i KVP-miljøet. De aller fleste jeg møtte gjennom feltarbeidet, uttrykte interesse for både prosjektet mitt og meg personlig, de var åpne og villige til å dele tanker og dilemmaer. Når jeg kom tilbake til KVP etter et opphold, ble jeg møtt med velkomstmil, og også noen som spontant gav meg en klem og lurte på hvordan jeg hadde hatt det, sa at det var hyggelig at jeg kom tilbake osv. Andre var mer avmålt høflige, men jeg opplevde ingen avvisende eller fiendtlige holdninger. Derimot opplevde jeg at jeg var inkludert og satt pris på i miljøet, samtidig som det var tydelig at jeg hadde en annen posisjon enn veilederne. Dette kan illustreres ved måten juleavslutningene ble håndtert med hensyn til meg. Jeg ble invitert til KVP-kontorets julelunsj på kontoret, men ikke til den avslutningen veilederne selv arrangerte på kveldstid, og som ble holdt hjemme hos en av dem. Det var en helt grei avgrensning som likevel kjentes litt lei der og da. Det var også en påminnelse som førte til at det ble enklere å innta en mer distansert holdning en periode.

Meg og mitt

Å være på feltarbeid er noe man er med seg og sitt, og det er viktig å være opptatt av det «sitt» man trekker med seg inn, både det man viser som seg selv overfor andre, og det som preger ens tolkninger av hva som foregår. Samtidig er det krevende å være så opptatt av hva man selv

opplever og føler og hører og tenker, og hvordan ens egne forutsetninger preger det man observerer og henger seg fast i, som man bør være i en observatørrolle (Gubrium & Holstein, 1997, s. 98). I mitt tilfelle var jeg ikke opptatt av å snakke med veilederne om min bakgrunn og de konsekvensene den kunne ha for hvordan jeg forstod dem og det de gjorde. Men inni meg prøvde jeg å være oppmerksom på hvordan den påvirket hva jeg så og gjorde i feltarbeidet.

Meg og mitt har preget valg av felt og innretning av problemstillingen. Selv om jeg er sosionom, lå ikke min primære interesse i feltarbeidet i utviklingen av sosialt arbeid som fag eller praksis. Interessen min var koblet til relasjonen mellom sosialpolitikk og praksis. Mitt prosjekt var ikke å studere utviklingen av praksis i KVP opp mot et sosialt arbeidsperspektiv, men å se friere og mer kritisk og utenfra på hvordan veilederne drøftet problemstillinger de møtte og utviklet praksis. Det var perioder i feltarbeidet der jeg strevde med ikke å ta for gitt at den tilnærmingen veilederne med sosialtjenesteerfaring hadde til deltakerne og programmet, var slik det måtte være. Å skille ut det ordinære som spesielt, stille det i relieff til noe annet, var krevende. Utfordringene knyttet til nærheten til feltet er mange (Malterud, 2003 kap.12; Repstad, 2007 kap.2). Det er lett å ta for gitt for mye, å ikke se med utenforblikk på det som skjer, eller å overføre tidligere erfaringer på tolkninger av hendelser uten å stille seg spørsmålet om det nå var slik det var.

Min utdanningsbakgrunn hadde også sine fordeler, jeg kunne profitere på min feltkunnskap (jf. Malterud, 2003, s. 150). Det var greit å orientere seg om oppgavene til veilederne, og jeg kjente til de grunnleggende ordningene og rutinene veilederne skulle håndtere i KVP, for eksempel bestemmelser og oppgaver knyttet til ordningen med økonomisk sosialhjelp og rutiner for journalskriving.

Meg og mitt bestod av mer enn utforming av prosjektet og min faglige og erfaringsmessige bakgrunn. Mine personlige egenskaper var også en del av det jeg hadde med meg inn. Jeg opplever meg selv som sosialt trygg, pratsom og utålmodig. Jeg kan raskt skaffe meg overblikk over en uoversiktlig situasjon, er handlekraftig og rask, for rask i en del sammenhenger, til å trekke slutninger om situasjoner og hvordan de kan løses, og jeg vil gjerne ha raske prosesser i fartsretningen. Jeg er fellesskapsorientert, ikke redd for å ta i et tak og tilbyr meg ofte, for ofte vil noen si, å bidra med ting. Dette er ikke i utgangspunktet bare gode egenskaper i et feltarbeid, selv om det det kunne brukes konstruktivt til å få kontakt og skape trygghet og være en tydelig person i miljøet. Som grunnleggende «fikser og ordner» var det vanskelig å holde igjen når jeg så ting som kunne og burde vært gjort noe med og som jeg lett kunne ha fikset eller kommet med forslag til. I deler av feltarbeidsperioden var det store organisatoriske endringer på

kontoret, og fordi jeg vandret rundt og snakket med alle på ulike nivåer, hadde jeg tilgang til informasjon om prosessene som ville lettet situasjonen til de ansatte i forskjellige sammenhenger. Pål Repstad kaller dette for en drivkraft, der forskeren selv føler en sterk fristelse til å ordne opp (Repstad, 2007, s. 53). Det var vanskelig å ikke dele informasjonen, eller komme med forslag som ville gjort at de hadde fått det greiere. Jeg synes jeg klarte det ganske bra.

Holde distansen

Jeg opplevde det som veldig interessant å være på feltarbeid, gledet meg og var spent på hva som ville møte meg der hver dag jeg skulle dit. Jeg trivdes på kontoret. Med metodebøker og veiledning i bakhodet prøvde jeg å legge merke til hvordan jeg reagerte på det som skjedde mens jeg var der. Jeg prøvde å være oppmerksom på den analytiske distansen jeg trengte for å ha en oppmerksom, sensitiv og også kritisk holdning til det jeg opplevde. Det var lettere sagt enn gjort innimellom. Etter hver dag skrev jeg om hvordan jeg hadde opplevd det som skjedde den dagen, refleksjoner om hvordan hendelser kunne tolkes og også hvilke konsekvenser dagen kunne ha for hva jeg skulle fokusere på videre.

I starten, da jeg var på kontoret hele dagen i perioder på et par uker, merket jeg at jeg kom tett på miljøet og veilederne, og at det ikke bare førte til at jeg fikk økt kunnskap om deres jobb, men også at det ble vanskelig å holde distansen og være observatør samtidig. Etter flere dager i strekk sluttet jeg å legge merke til detaljer og overså kanskje også vesentlige forhold jeg burde stoppet opp ved. Etter de to ukene var jeg ute av KVP i en måned, før jeg dro tilbake til en ny full uke. Periodene da jeg var borte fra kontoret, var viktige. Den første dagen etter et opphold borte fra feltarbeidet var alltid full av inntrykk og ny innsikt, sansene var skjerpet for nye inntrykk. Å ta pauser i feltarbeidet (Fangen, 2010, s. 124) og å få veiledning om egne blindsoner bidro til å øke distansen. Jeg opplevde dette som vesentlig for kvaliteten på datainnsamlingen. KVP utviklet seg hurtig, og jeg kunne aldri helt vite hva som ventet meg når jeg kom tilbake til kontoret etter et avbrudd. Dette hjalp også på muligheten til å se på det som skjedde på kontoret «med friske øyne».

Observasjonene skulle skriftliggjøres, og det at jeg skulle skrive dem ned og ut, gjorde noe med min innstilling til måten jeg gikk inn og ut av situasjoner på. Det bidro til å holde distansen til dem og det jeg observerte, til å styrke identiteten min som forsker.

4.3 Data

Det finnes flere strategier for nedskrivning og bearbeiding av empiri fra feltarbeid med deltakende observasjon (Album, 1996, s. 238; Fangen, 2010 kap.6). Fra feltarbeidet mitt har jeg skriftlige refleksjonsdata, observasjonsdata og referatdata og jeg har mine egne personlige, emosjonelle og kroppslige opplevelser. Det intensive året med feltarbeid gav meg ca. 200 maskinskrevne sider med feltnotater og referater. Etter de første årene med planlegging og deltakelse hadde jeg tilsvarende antall håndskrevne sider i notatbøker. Hver dag i feltarbeidet har to innførsler, en med beskrivelser av hendelser, intervjuer og samtaler og eventuelt møtereferater, og en med mine refleksjoner over det som hendte den dagen. Noen ganger var dynamikken på kontoret slik at jeg observerte og deltok i miljøet hele dagen og skrev refleksjoner om kvelden eller morgenen etter. Andre dager var det stillere, og jeg kunne bruke lengre tid på refleksjonene enn på selve observasjonen.

4.3.1 Refleksjonsdata, observasjonsdata og referatdata

Refleksjonsdataene, i form av beskrivelser av mine egne reaksjoner og refleksjoner om det jeg opplevde i felt, er både data og samtidig ansatser til analyse. «Å skrive notater vil selvfølgelig si å tolke» (Album, 1996, s. 238). Skrivningen av refleksjonsdata har for eksempel i mange tilfeller sporet meg til å se etter spesielle temaer eller begreper i neste fase av feltarbeidet. På den måten er mange av dataene mine preget av min persepsjon og refleksjon og mine interesser og tidligere erfaringer. Det betyr imidlertid ikke at jeg strengt har valgt ut og studert og analysert bare utvalgte elementer av det som skjedde i KVP-kontoret. Det er mer slik at det har sporet meg til å utforske hvorvidt det kunne være noe mer å finne ut om de temaene jeg ble opptatt av.

Observasjonsdata er mine nedtegnelser om hva som hendte i løpet av en dag i feltarbeidet. Det er for eksempel beskrivelser av utførelse av rutiner, uformelle og formelle sammenkomster og av organisering av arbeidet slik det fremstod for mine øyne. Observasjonsdataene har jeg forsøkt å gjøre nøytrale slik at jeg ikke har lagt mine refleksjoner inn i dem mens jeg skrev dem.

Referatdataene består av nedtegnelser fra møter og intervjusituasjoner. Det var fire typer møter jeg deltok i. Det var KVP-møter, der alle de ansatte som jobbet i KVP-kontoret, var samlet. KVP-møtene ble brukt til å formidle informasjon fra ledelsen i NAV, til å ta opp ting som hadde med driften av kontoret å gjøre, for eksempel hvem som hadde vakt når, og hvilke frister som gjaldt for innlevering av deltakernes timelister. I tillegg kunne veilederne ta opp saker de mente var av prinsipiell betydning. Den andre typen møter var teammøter. Veilederne var delt opp i

tre team, med ca. 5–7 deltakere i hvert. Teamene var ledet av en erfaren veileder, men teamlederen hadde ikke noe formelt lederansvar overfor veilederne i sitt team. I teammøtene kunne veilederne ta opp problemstillinger knyttet til saker de arbeidet med og som de ønsket de andre veilederne råd og innspill til. I teammøtene ble det derfor ofte luftet og diskutert ulike måter å tenke om deltakere, tiltak og årsaker på, relasjoner mellom deltakere og veiledere, reaksjonsformer på brudd på aktivitetskrav osv. Rent tekniske spørsmål om ordninger, stønadstyper og rutiner kunne også tas opp i teammøtene. Teamlederne hadde sitt eget forum i teamledermøtet, den tredje typen møter jeg var med i. I teamledermøtet møttes de tre teamlederne og KVP-koordinatoren og gikk igjennom saker som var kommet opp i teamene for å vurdere om noe av det skulle følges opp felles eller tas videre på andre måter.

Mens KVP-møtet handlet om hva veilederne skulle gjøre, handlet teammøtene og teamledermøtene mer om hvordan de skulle gjøre det. De var drøftingsfora der felles praksis kunne utvikle seg gjennom samtale og utprøving av forskjellige måter å tenke og handle på som veiledere i KVP. Selv om veilederne tok opp saker til diskusjon i møtene, hadde rammen for møtene preg av felles utforskning av praksis mer enn gruppeveiledning overfor veilederne enkeltvis. Veilederne brukte disse møtene også til å ventilere frustrasjon og usikkerhet de har overfor NAV og deltakere. Disse tre typene møter representerer varianter av veilederfellesskapet. Den fjerde typen møter jeg var med på, var møter mellom veilederne og deltakerne.

Jeg er heldig fordi jeg kan skrive raskt på pc, og det ble etter hvert tydelig at jeg kunne bruke den ferdigheten strategisk i feltarbeidet ved å få samtalene rett ned i en fil. Referatdataene består i stor grad av nærmest ordrette referater fra hva som ble sagt i møtene. «Nærmest ordrette» betyr at jeg på noen steder i utsagn lot være å skrive enkelte ord eller pauseord eller gjentakelser. Jeg konsentrerte meg heller om å referere mest mulig av innholdet i budskapet til veilederen som snakket. En slik strategi medfører risiko for siling og tilpasning av informasjon. Jeg har etter beste evne forsøkt å gjengi informantenes egne formuleringer. I presentasjonen av data i avhandlingen, har jeg gjengitt utdrag fra møtene. I tillegg til å gi veilederne fiktive navn, har jeg bearbeidet teksten fra referatene slik jeg hadde skrevet dem i full fart under møtene. Jeg har tilført tegn (komma og punktum), rettet stavfeil og strøket ord som virket forvirrende i sammenhengen, for å lette lesningen og understreke budskapet i tekstutsnittet. Jeg har ikke skiftet ut ord.

Data som kommer inn gjennom observasjon, egner seg ikke til å analyseres som informantenes tekster (Album, 1996, s. 238). Jeg mener at mine møtereferater stiller seg i en slags

mellomposisjon her. De kan både sees på som tekst, og de kan også være egnet til å si noe om en situasjon, og sammen med mine refleksjonsdata og opplevelsen det gav å være til stede, gi et fyldig grunnlag for å analysere det som hendte i møtet, hva som stod på spill og hva som var temaet. Meningen jeg har tolket ut av møtereferatene, er like fullt mine tolkninger og ikke nødvendigvis veiledernes mening.

Selv om jeg trivdes godt og syntes det var spennende å være i feltarbeid, var ikke alle dager og samtaler like inspirerende og spennende. Men noen ganger, noen ganger opplevdes det som et helt fantastisk privilegium å ha anledning til å være til stede i det som skjedde i kvalifiseringsprogrammet. Det kunne hende både i samtaler med en eller to veiledere, eller i noen av møtene. Opplevelsen av at nå er det noe viktig, nå skjer det noe jeg bare MÅ FÅ MED MEG, var noe jeg erfarte i hodet og også med kroppen. Jeg fikk ved et par anledninger gåsehud og prikking i hodebunnen der jeg satt og skrev som besatt på pc-en for å få med meg det som ble sagt, og ikke stoppe opp for å undres der og da.

4.3.2 Opplevelsesdata

I tillegg til de skriftlige formene for data har jeg, som beskrevet i avsnittet over, mine egne opplevelser fra feltarbeidssituasjoner. De sitter i kroppen. I analysearbeidet har minnet om situasjonene forsterket betydningen av utsagn hentet fra møtereferater. Refleksjonsnotatene mine forteller at jeg innimellom var ganske berørt, til tider opprørt, av det jeg opplevde, særlig i møtene. Særlig var det enkelte veileders opptreden jeg reagerte på. Jeg har krysslest refleksjonsnotater med referater for de møtene der de viste at jeg var sterkt emosjonelt berørt etter møtet. Det var en interessant øvelse. Referatenes gjengivelse av argumentene er tekst, de er gjengivelse av samtaler og argumenter og viser i liten grad det emosjonelle trykket jeg opplevde i møtet. Referatene viser at veilederne i sine diskusjoner ikke brukte uvennlige ord til eller omtaler av hverandre i møtene selv om de kunne være dypt uenige. Jeg har notert flere ganger at jeg var imponert over takhøyden i veilederfellesskapet. Miljøet var generøst overfor veiledere som tok stor plass ved å ta ordet lenge og ofte uten at de tilsynelatende nødvendigvis bidro med tilsvarende ressurser, eller som stort sett kom med kritikk av deltakere eller ledelsen ved kontoret.

Utsagn kan ikke løsrives fra sammenhengen de blir sagt i, fordi det er sammenlagt disse forholdene gir mening. Det er rammen omkring det som sies, som gir mening til det sagte. Et argument som blir hevdet i en diskusjon med flere til stede, kan ha mange betydninger eller

hensikter. Det kan være en utprøving av en tanke, selv om det kommer bastant ut som en påstand. Noen av de tilstedeværende har kanskje sterke meninger om saken, men lar være å si dem høyt fordi de tror at det ikke nytter eller synes at det er mer hensiktsmessig å ta det opp en annen gang. Stemningen og kroppsspråket deres kan imidlertid gi en antydende stemme til det de ikke artikulerte der og da. At jeg var til stede og var meg bevisst ulike kontekster for utsagn, bidrar til å gi referatene mer innhold enn det som utgjøres av de ordene som står på papiret.

Sammenstillingen av emosjonell opplevelse og ordrett referat fra samme møte har vært med på å synliggjøre for meg at det i møtene handlet om mer enn ulike faglige forståelser av deltakernes situasjon og hvilket tiltak som ville være best for å bistå dem i retning av arbeid eller overgang til arbeid. Dyptfølte og grunnleggende forståelser av sosiale problemer og av målet med KVP kom til uttrykk i møtene. Også veiledernes varierende behov for personlig anerkjennelse, for innflytelse og oppmerksomhet, kan leses ut av referatene og særlig når de sees i sammenheng med refleksjonsnotatene. De faglige argumentene er ikke «kalde» nøytrale oppramsinger av kunnskap og erfaring, de er koblet til både emosjonelle og mer instrumentelle sider av veiledernes profesjonalitet.

4.4 Analysen

«Forskere får ikke fortellinger fra feltet, men må konstruere dem over inntrykkene feltet gir» (Album, 1996, s. 248). Analysen av data har pågått i en mer eller mindre kontinuerlig prosess fra jeg møtte de ansatte i planleggingsgruppa lenge før selve feltarbeidet begynte og frem til punktum blir satt for avhandlingsarbeidet. Jeg har forsøkt å ha en aktiv og undersøkende holdning til det jeg har registrert, både erfaringer jeg har hatt, og det jeg har skrevet ned underveis for å lete frem mening og forståelsesmåter som kunne hjelpe meg videre fra der jeg var i prosessen.

4.4.1 Empiridrevet

Aktiveringspolitikk hadde vært en sentral del av velferdsstaten lenge før jeg startet opp feltarbeidet. Det var likevel ikke distinkte teoretiske skoler koblet til studier av den. Jeg startet heller ikke med et bestemt begrepsapparat eller teoretisk grunnlag jeg skulle bruke som analytisk apparat for feltarbeidet. Jeg hadde ikke bestemt meg for hvilken fagtradisjon jeg skulle skrive avhandlingen inn i.

Jeg hadde i utgangspunktet planlagt et prosjekt som var mer orientert om brukermedvirkning og brukernes rolle i utformingen av kvalifiseringsprogrammet lokalt enn det jeg endte opp med. Som beskrevet ovenfor, fikk jeg liten tilgang til rom med brukerstemmer, og analyse av den første tiden jeg var med som delvis deltakende observatør gav meg lite forståelse av hvordan jeg kunne komme i inngrep med brukerne av programmet. Som resultat av dette vendte jeg problemstillingen mer i retning av veilederne og deres drøftinger. Som beskrevet i 4.1.1, ble individualisering av tjenester etter hvert det sentrale tema i avhandlingens problemstilling.

4.4.2 Innsirkling 1

Jeg startet altså med en induktiv tilnærming der jeg ikke hadde bestemt nøyaktig hvor jeg skulle rette oppmerksomheten for å få gode data som kunne hjelpe meg til å oppdage og forstå veilederens utforming av tjenester i aktiveringsprogrammet. Jeg visste hva jeg var interessert i, men ikke hvordan jeg skulle finne det. I starten var jeg mest opptatt av observasjonsdata og refleksjonsdata jeg genererte i feltarbeidet. Jeg analyserte ut fra «Hva skjer her?»-spørsmål til virksomheten som helhet. For eksempel var jeg en periode opptatt av at mine observasjonsdata pekte på hvordan KVP kunne sees som en forandringsfabrikk som skulle forandre passive arbeidsløse til aktive arbeidstakere. Etter hvert ble jeg mer opptatt av hvordan det som ble sagt og utspilt i møtene omkring enkeltsaker, kunne gi gode inntak til å gripe, men også utvikle, forståelser av hvilke rasjoner som lå bak kvalifiseringsprogrammet som aktiveringsprogram. Møtene hadde potensiell kunnskapskraft (jf. Malterud, 2003, s. 93, 94). Da ble det mer referatdataenes innhold og resonnering om valg av individuelle tiltak for den enkelte deltaker, for eksempel kriterier for sanksjoner, som ble den viktigste kilden min.

Den åpne tilnærmingen til det jeg observerte, der alt var interessant og aktuelt å få med seg, var konstruktiv til å begynne med. Etter hvert som jeg fikk mer oversikt over hva som foregikk på kontoret, søkte jeg å begrepsfeste og teoretisere over mer spesifikke fenomener jeg erfarte i feltarbeidet. Som følge av dette leste jeg meg da mer opp på forskning om aktivering, velferdsorganisasjoner og profesjoner i aktivering og fant begreper og forståelser som ble retningsgivende. En konsekvens av det var at jeg ble mer selektivt opptatt av å delta i møter der saker ble diskutert.

Cato Wadel beskriver feltarbeidet som en runddans mellom teori/hypotese, metoder og observasjon, og dermed hva som kan være data (Wadel, 2006, s. 24,25). Som mange andre som har drevet kvalitativ forskning, opplever jeg dette som betegnende for det jeg har gjort under

hele arbeidet med avhandlingen. I kombinasjonen av kjent og ukjent felt har denne dansen har holdt på kontinuerlig. Forståelser, begreper og antakelser jeg har gått inn i «kjent felt» med, har vist seg ikke å være tilstrekkelige eller også i noen sammenhenger irrelevante. Det har ført til at jeg i møtet med «ukjent felt», samme sted, har måttet gå tilbake og finne frem til andre begreper og antakelser. Over tid, med endringer i felt og med at det ukjente feltet blir kjent felt, meldte det seg nye forståelser og begreper som påvirket hva som kunne være data og bidra til videreutvikling av forståelsen av hva som skjer i feltet.

4.4.3 Innsirkling 2

Etter at feltarbeidet var avsluttet, gikk jeg løs på alt det skriftlige materialet som en helhet. Problemstillingen var fortsatt noe vag etter datainnsamlingen. Jeg leste det grundig mange ganger på leting etter en stor og mange små fortellinger og sorterte materialet flere ganger og på forskjellige måter. Jeg dekonstruerte og rekonstruerte materialet langs ulike linjer (jf. Malterud, 2003, s. 96). Jeg samlet samtaler og utsagn som handlet om samme fenomen og lette etter samsvar og motsetninger. Det kunne være bruken av et bestemt tiltak eller hvordan tid kom til uttrykk eller ulike roller veilederne tok i samtalen. Utvalget av knagger jeg sorterte materialet etter, hadde ulike begrunnelser. Noen knagger hadde begrunnelser i teori jeg mente var relevant og interessant å se materialet i lys av. Frekvens, at noe fremkom mange ganger i materialet, var en grunn. Sosialtjenesteloven (2009) var en knagg, for eksempel hvordan veilederne omtalte paragrafer derfra. Bestemte begreper var også en. At noe var uventet eller merkelig, var også en knagg. Gjennom denne treskingen av materialet fikk jeg etter hvert god kjennskap til hva materialet inneholdt av både klint og hvete. Det vil si at prosessen hjalp meg på veien til å definere hva som var klint og hva som var hvete knyttet til det som vokste frem som en stadig mer tydelig problemstilling.

Det var noen av de fenomenene jeg hadde lagt ekstra merke til under feltarbeidet, som ble til ledende fortellinger. Av personlige årsaker fikk jeg et snaut års opphold i det systematiske arbeidet med analysen av empirien. Jeg analyserte i vei med fornyet interesse og teoretiske ressurser da jeg tok fatt på materialet etter fraværet. Senere fant jeg igjen bruddstykker av analyser jeg hadde gjort før avbruddet, og fant mange av dem slitesterke i møte med ny analyse og teoretiske bidrag. I avhandlingsarbeidet har jeg brukt både tverrgående og langsgående, analyser (Malterud, 2003, s. 97). Prosessene med å gjøre analysene var flettet i hverandre. De tverrgående, også kalt temasentrerte (Thagaard, 2013, kap. 8) , har vært orientert om begreper og forståelser veilederne brukte i sine resonnementer om saker. De langsgående, også kalt

personsentret (Thagaard, 2013, kap. 7) har fulgt en og en veileders arbeid med deltakere de har hatt ansvar for. Analysene har vært fruktbare for hverandre ved at de har bragt frem elementer i sin kontekst som har gitt ny mening til den andre formen for analyse i sin kontekst.

Ideer til analytiske poenger, eller kanskje snarere glimt av innsikt fra deler av feltarbeidet, kom tilbake og kunne gi mening med fornyet kraft til deler av materialet. For eksempel hadde jeg helt i starten av feltarbeidet en fornemmelse av at veilederne med sine forskjellige bakgrunner kategoriserte deltakerne ulikt. En forenklet versjon av dette var at noen så klienter (terminologi fra sosialtjenesten), mens andre så arbeidsledige (terminologi fra Aetat) når de møtte deltakerne. Jeg presenterte denne tanken på forskerseminar, men hadde ikke data som var bearbeidet til å underbygge dette på det tidspunktet. Ikke overraskende vakte ideen heller ikke særlig åtgåum hos de andre og, jeg må si når det gjaldt aktiveringspolitikk og -programmer, godt kvalifiserte seminardeltakerne. Ideen ble liggende brakk. Etter mange runder med sortering og stabling og omstabling av data og analytiske grep og teoretisk tilfang har jeg likevel endt opp med at det er et sentralt poeng at veiledere kan se deltakerne på forskjellige måter forskjellige antakelser om deres behov og derfor utvikle individuelle tjenester på forskjellig grunnlag.

Wadel (2006) lanserer en runddans i tillegg til den mellom teori, hypoteser, metoder og data, nemlig den man trår i arbeidet med å skrive ut feltarbeidet. Da går dansen mellom valg av sjanger, disponering og språk i tillegg til en ny runddans mellom teori, metode og data (Wadel, 2006, s. 25). Jeg har jobbet med den tekstliggjorte empirien på langs og på tvers, lett etter gjennomgående temaer og etter svar på spørsmål jeg har tenkt var interessante. Om igjen og om igjen har jeg gått igjennom hele og mer sorterte deler av materialet for å lete etter sekvenser som kunne informere og bygge ut antakelser om interessante fenomener sammen med teori.

I denne fasen av analysearbeidet trådte strukturen av historien jeg skulle fortelle gjennom avhandlingen, stadig tydeligere frem.

4.4.4 Innsirkling 3

Parallelt med at strukturen for historien trådte frem, og etter en tid med analyse av empirien på bakgrunn av teorier for forskning om aktiveringsprogrammer og gjennomføring av sosialpolitikk, fant jeg teoretiske ressurser som på et mer overordnet plan, for eksempel om velferdsorganisasjoner og resonneringsformer, tilførte empirien og de foreløpige analysene ny verdi. Å finne frem til et teoretisk stillas jeg kunne montere mine foreløpige analyser på, og som løftet dem og holdt vekten av dem, var en lettelse.

Materialet som er presentert i avhandlingen, danner grunnlag for analysene i kapitlene. Samtidig er de valgt ut for å synliggjøre hva jeg fant gjennom datainnsamling og analyse av materialet i stort. Mange av eksemplene er representative for flere møter der veilederfellesskapet drøftet problemstillinger og handlingsvalg knyttet til oppfølging av deltakere.

4.4.5 Bevegelig mål og empirisk forsinkelse

Kvalifiseringsprogrammet var under etablering lokalt i kommunen jeg var i, men det var også under etablering nasjonalt. Tenkning og forståelser om tiltak, rapportering, mål, metoder, fokusområder, finansiering og annen organisering utviklet seg ukentlig og hadde konsekvenser for driften lokalt. Vekslingen i hvilke temaer som fikk høyttalertid under feltarbeidsukene, var også i seg selv en indikasjon på at programmet var under utvikling. Det var akkurat som om NAV sentralt og NAV-kontoret lokalt gjennom de første årene porsjonerte ut sentrale elementer som skulle absorberes i organisasjonen. Det førte til at jeg aldri kunne vite hva som var det rådende temaet og viktige saker når jeg kom tilbake til KVP-kontoret etter et avbrudd. For eksempel var det en feltarbeidsuke der jeg mot slutten ble var at det var mye snakk om kurs deltakerne kunne og skulle og kanskje burde ta. Det gjaldt terskelen for å komme med i ulike kurs, uformelle kriterier for hvem som skulle være med og hvordan oppfølgingen i kursene var. Jeg jobbet med tematikken i etterkant av feltarbeidsuken og forberedte meg på å orientere meg om det og komme til en bredere forståelse på neste feltarbeid. Da jeg kom tilbake, var det omtrent ingen som snakket om kurs. Da var det praksisplass som var temaet. Jeg syntes at det var ganske forvirrende til tider og formulerte det som at «det er som å forske med dopplereffekt».

Slik er det med organisasjoner eller deler av organisasjoner som skal finne retning for sin virksomhet.

Where an agency is recently established (...), the program is liable to operate in an amorphous state for some time before organizational development reaches a stable and recognizable form (Jewell, 2007, s. 190)

Kvalifiseringsprogrammet, og for så vidt hele NAV, var i en slik amorf tilstand under feltarbeidet mitt.

En kjedelig konsekvens av de raske endringene i feltet var at jeg i starten av analysen ikke tok hensyn til empirisk etterslep. Med empirisk etterslep mener jeg at empiri samlet inn på et historisk tidspunkt, analyseres på bakgrunn av dagens kontekst. I mitt tilfelle gjaldt det særlig

innføringen av Rundskriv 35 i 2012 (Rundskriv nr. 35 Lov om sosiale tjenester, 2012). Rundskrivet utfyller og operasjonaliserer bestemmelsene i Lov om sosiale tjenester i NAV. Jeg analyserte mine data med rundskrivets ressurser. Etter en lengre periode forstod jeg at det ikke var særlig interessant for mitt formål, at rundskrivets relevans var begrenset for mine data. Mens mesteparten av datainnsamlingen foregikk, hadde jo ikke mine informanter tilgang til rundskrivet og måtte utfylle og operasjonalisere bestemmelsene på beste måte uten den veiledningen rundskrivet gir. Det var den prosessen som var interessant for meg. Sammenstillingen av rundskrivets idealer og empiriens bilde av det veilederne var opptatt av i sin resonnering, var ikke med på å hjelpe meg til innsikt om utformingen av kvalifiseringsprogrammet.

Resonnementer, drøftinger og handling?

Gjennom feltarbeidet, og særlig analysen, har jeg søkt å identifisere aktørenes, det vil si veilederne og veilederfelleskapets, kognitive kart som del av grunnlaget for deres handlingsvalg (Vike, 2003, s. 196). Eller, det var oftere deres argumentasjon og utprøving av forståelser som kommer til uttrykk i møter og i mer uformelle sammenhenger. Å observere og intervju, stille spørsmål til folk når de er sammen, er egnet til å finne ut av om folk har felles oppfatninger om noe, og hva det er enighet eller uenighet eller likegyldighet om.

4.5 Etikk

Kvalifiseringsprogrammet er et kostnadsintensivt program rettet mot en sårbar gruppe. Veilederne jobbet i et sammensatt nytt og komplekst felt uten mange etablerte, evaluerte, tilpassede, allment kjente og godkjente verktøy til disposisjon. Dette var særlig tilfellet i den perioden da jeg var på feltarbeid. Både roller, oppdragsforståelse og verktøy var under utvikling. Å forske på organisasjoner i en slik amorf (Jewell, 2007, s. 190) fase krever etisk varsomhet, for eksempel at ikke deler av praksis utleveres utenfor sin nye og kanskje ennå udefinerte kontekst, eller at utprøving av enkelte metoder isoleres og vurderes på bakgrunn av formulering av vedtatte helhetlige ordninger. Dette er ikke enkelt. Jeg har forsøkt å angi rammen de ulike historiene fra feltarbeidet er hentet ut fra, for å gi kontekst til utsagn veilederne kom med.

Deltakende observasjon gir anledning til å bruke opplevelsedata til å kontekstualisere utsagn og handlinger, og jeg har forsøkt å bruke anledningen metoden gir, gjennom måten jeg har presentert og analysert dataene på. Veilederne bød på seg selv når de delte sine refleksjoner,

reaksjoner og handlinger, og jeg håper og mener at fremstillingen av empirien gir et forsvarlig og adekvat bilde av det de presenterte.

Under feltarbeidet har jeg søkt å formidle tydelig til veilederne at forskningen ikke hadde til hensikt eller mulighet til å bidra til konkrete endringer i deres arbeidssituasjon der og da. Jeg har vært tydelig på at forskningen ikke var en evaluering av dem og deres arbeid eller av KVP som ordning.

Konfidensialitet

Stedet jeg var i feltarbeid på, er en kommune på Østlandet. Det ble ikke uttrykt ønske om anonymitet fra kommunens side, men jeg har valgt å utelate kommunenavnet likevel. Feltarbeidet foregikk i hovedsak i 2011, og det har vært stor utskiftning av ansatte og bare et lite fåtall av dem som var veiledere ved kontoret på den tiden, er det nå i 2017.

Veilederne har fått fiktive navn. Det var en (1) mann ansatt ved KVP-kontoret i den mest intensive feltarbeidsperioden. Han har fått kvinnenavn i fremstillingen.

Når deltakere ble omtalt i møter eller uformelle sammenhenger, var de stort sett anonymisert i utgangspunktet. Veilederne brukte sjelden navn. Det var noen få unntak, og da ble bare fornavnet brukt. Jeg har altså ikke overvært diskusjoner om deltakeres saker der jeg har kunnet identifisere deltakeren ved hjelp av fullt navn eller andre kjennetegn. Når jeg har vært med i samtaler med deltakere, har de på forhånd fått muntlig og skriftlig informasjon om undersøkelsen og undertegnet samtykkeerklæring. Deltakere som er omtalt i avhandlingen, har fiktive navn, og kjennetegn ved deres situasjon er endret for å sikre anonymitet.

En av de veilederne som siteres flere steder i teksten, har lest et utkast til avhandlingen. Vedkommende kunne hverken identifisere sine kolleger eller seg selv etter lesningen. Det tolker jeg som et tegn på at veiledernes anonymitet er godt ivaretatt.

4.6 Kvaliteten på undersøkelsen

Deltakende observasjon har vært en godt egnet metode for å studere veilederne når de i fellesskap og av og til hver for seg drøftet og utviklet individualiserte tjenester. De forskjellige typene data metoden har frembragt, har gitt ulike utgangspunkter og innfallsvinkler til analysen. Jeg mener at jeg både i datainnsamling og analyse har gått frem på en måte som gir meg et grunnlag for å si noe holdbart om hvordan veilederne skapte og brukte rommet for mulige forståelser av utforming av individuelle tjenester mens jeg var i feltarbeid. Jeg håper at

fremstillingen av data og tolkninger gjør at andre lesere av materialet kan forstå at jeg kom dit jeg kom med analysen. Ikke slik at de selv ville endt opp samme sted med samme data tilgjengelig, men at utvalgene av organiserende temaer, empiri og tolkning gir mening ut fra det som var intensjonen med undersøkelsen.

Det kan være et ideal med forskning at leserne etter å ha lest forskningen tenker at de visste dette fra før. Det er slik at de ikke visste at de visste det, men de opplever at de visste det fra før når det får det presentert (Album, 1996, s. 226). Jeg håper en gjenkjennelse av fenomener jeg har beskrevet i denne avhandlingen, vil kunne øke de begrepsmessige forutsetningene praktikere og forskere har for å diskutere praksis i aktiveringsarbeid. Forståelser og begreper er nødvendig for å artikulere praksis og for å øke mulighetene for villet endring av praksis. Å utvide forståelsen av og begrepsrepertoaret for veiledernes arbeid i kvalifiseringsprogrammet, nytt som det er og en legering av ulike tradisjoner som det også er, er et godt mål for en avhandling som dette.

Begrensninger og overførbarhet

Avhandlingen kan ikke brukes til å beskrive hvordan tjenester individualiseres i kommuner generelt. Kvalifiseringsprogrammet er utformet spesielt i hver kommune. Skjønnsutøvelsen og muligheten til fleksibilitet i utformingen av programmet i kommunen og også i hver enkelt deltakers sak gjør at aktiveringsprogramprofilen programmet får, avhenger av lokale forhold, skikker, ressurser og prioriteringer (Gubrium et al., 2014, s. 37).

Det er drøftinger og resonnering og i mindre grad utøvet praksis som er studert. Den gir innsikt i resonnering over en toårsperiode ved et bestemt NAV-kontor med en bestemt organisering av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet og en bestemt sammensetning av veiledere. Det gir ikke grunnlag for å generalisere til andre NAV-kontorer, selv ikke kontorer med samme profil på veiledernes kompetanse eller samme organisering av KVP.

Det er gått fem år siden datainnsamlingen ble avsluttet, og det er grunn til å anta at noe av grunnlaget for drøftinger om utforming av kvalifiseringsprogrammet er endret. Innretningen av KVP har vært i endring helt fra oppstarten. Det har for eksempel vært observert en glidning fra at livskvalitetsperspektivet stod sterkt til å begynne med, til a arbeidsretting fikk mer oppmerksomhet (Schafft & Spjelkavik, 2012; Skjefstad, 2015). Det gjelder blant annet innføringen av Rundskriv 35 (Rundskriv nr. 35 Lov om sosiale tjenester, 2012). Rundskrivet gir mer detaljerte føringer for hvordan sosialtjenesteloven skal anvendes i enkeltsaker.

Avhandlingen er ikke en evaluering av kvalifiseringsprogrammet eller av en gjennomføringsprosess. Den følger ikke deltakerløp fra en ende til en annen, og er ikke konsentrert om å beskrive og vurdere praksis. Den har ikke som formål å evaluere veiledernes praksis mot en standard, men snarere å utforske hvordan de resonnerer om sentrale elementer i iverksettingen av programmet.

Til tross for begrensningene har avhandlingen relevans og betydning for å forstå sentrale elementer i utforming av individuelle tjenester i skjæringspunktet mellom sosiale tjenester og aktiveringstjenester. De politiske ambisjonene som lå bak kvalifiseringsprogrammet, er de samme, og bestemmelsene om kvalifiseringsprogrammet i loven (Sosialtjenesteloven, 2009) er uendret og like for alle kommuner. Kunnskap om møtet mellom loven med sin utforming og de situasjonene og dilemmaene veilederne befinner seg i som konsekvens av den, vil ha relevans for flere veiledere i flere kommuner enn akkurat den kommunen jeg hadde feltarbeidet mitt i. Det samme gjelder den kunnskapen avhandlingen gir om førstelinjebyråkratenes arbeid med iverksetting av aktiveringspolitikk i nye og uklart definerte felt.

De grunnleggende spenningene og dilemmaene avhandlingen viser og drøfter, er fortsatt relevante for individualisering av aktiveringstjenester i den norske velferdsstaten.

Kapittel 5 Kvalifiseringsprogrammet

5.1 Introduksjon

Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret utgjør konteksten for utforskningen av veilederfellesskapets individualisering av tjenester. Veiledere iverksetter politikk i praksis, men det går ikke en rett linje fra vedtatt til iverksatt politikk (ref. 3.2). Veiledernes arbeid med individualisering av tjenester skjer i forlengelsen av og som del av en prosess som startet med formulering av de politiske ambisjonene om å etablere kvalifiseringsprogrammet, og siden til formaliseringen av det. Dette kapittelet presenterer politiske ambisjoner og forståelser av mål og målgruppe som førte til etableringen av programmet, og formaliseringen av kvalifiseringsprogrammets bestanddeler. Målet med kapittelet er å presentere konteksten for studien og peke på utfordringer som ligger innbakt i kvalifiseringsprogrammet som utgangspunkt for individualisering av tjenester.

5.2 Ambisjonene

Kvalifiseringsprogrammet gestalter politiske ambisjoner for hvordan arbeidslinja skal utformes overfor arbeidsledige med sammensatte problemer. I innledningskapittelet ble det understreket at kvalifiseringsprogrammet ble innført som del av og samtidig med NAV-reformen. Den politiske prosessen forut for og i oppfølgingen av etableringen av NAV (Prop. nr. 46 (2004-2005)) markerte en forskyvning der blant annet økt vektlegging av betydning av individualiserte tjenester, brukermedvirkning og plikter knyttet til mottak av tiltak og tjenester, skulle prege arbeids og velferdstjenestene.

Prosessene som førte frem til KVP slik det ble utformet, startet imidlertid før innføringen av NAV-reformen. Prosessene var preget av politisk oppmerksomhet og ambisjoner som la føringer for etableringen av programmet.

5.2.1 Arbeidsledige med sammensatte problemer

Arbeidslinja

Arbeidslinja, at arbeid skulle være førstevalget, var understreket som politisk bærebjelke i regjeringen Jaglands velferdsmelding midt i 1990-årene (St. meld. nr. 35 (1994-1995)). Komitebehandlingen av meldingen viste at komiteen fant det foruroligende at en så stor andel

av befolkningen var stønadsmottakere, og at langtidsarbeidsledige og mottakere av sosialstønad var de gruppene som har hatt dårligst levekårsutvikling, og som så ut til å ha en opphopning av problemer (Innst. S. nr. 180 (1995-1996), pkt 2.2). Komiteen poengterte videre at sosial stønad var et sikkerhetsnett, og at det skulle være et mål at færrest mulig skal motta sosial stønad som en permanent ytelse, og at den enkelte heller skulle få hjelp og bistand til å komme i aktivitet (Innst. S. nr. 180 (1995-1996), pkt 2.2).

Sammensatte problemer og koordinerte tjenester

I 1998 fremmet Bondevik I-regjeringen Utjamningsmeldinga (St. meld. nr. 50 (1998-1999)) med mål om å bidra til jevnere fordeling av økonomiske ressurser og levekår i befolkningen, og med særlig vekt på å bedre situasjonen til de svakest stilte. Meldingen stadfestet en videreføring av arbeidslinja gjennom fortsatt vekt på at arbeid skulle være førstevalget, og også en understrekning av at retten til arbeid også skulle gjelde for folk som av ulike årsaker hadde problemer på arbeidsmarkedet. Det ble trukket frem at mange utenfor arbeidslivet har sammensatte problemer og behov for koordinerte tjenester. Meldingen varslet et forsøk der kommunene skulle få et helhetlig ansvar for å sikre alle former for aktiv hjelp til sosialhjelpsmottakere, at inntektssikring og aktivisering skulle knyttes nærmere sammen for å få flere ut i arbeidslivet (St. meld. nr. 50 (1998-1999), pkt. 9.2.1.3). Vilkår for mottak av sosialhjelp ble forutsatt brukt aktivt i dette forsøket. Meldingen ytret også Regjeringens ønske om desentralisering, å gi lokale og regionale forvaltningsnivåer stor frihet til å utvikle velferdstjenestene lokalt. Nærheten til brukeren var hovedargumentet for dette. Stoltenberg I-regjeringen, som overtok etter Bondevik I-regjeringen i 2000, trakk ikke Utjamningsmeldinga tilbake, men lot den gå til komitébehandling i Stortinget.

Komitébehandlingen av Utjamningsmeldinga viste en tverrpolitisk oppslutning om å bedre forholdene til de svakest stilte i samfunnet, og enighet om at lønnsarbeid var den beste strategien for å komme ut av lavinntektssituasjonen. Komiteen støttet forslaget om det lanserte forsøket og understreket nødvendigheten av at sosialkontorene, trygdekontorene og arbeidskontorene samarbeidet til felles beste for dem som hadde behov for bistand til å komme i arbeid (Innst. S. 222 (1999-2000), pkt. 9.2).

Fattigdom som problem

Like etter at Utjamningsmeldinga ble stortingsbehandlet, ble fattigdom re-lansert som begrep i norsk offentlighet. Gjennom tre faser ble begrepet en del av den velferdspolitiske tematikken i landet; oppspillet (1997–2000), inn i politikken (2001–2006) og fattigdomspolitikken innfasing i arbeids- og velferdspolitikken (2007–) (Hagen & Lødemel, 2010, s. 303).

Oppspillsfasen faller sammen med at den borgerlige samlingsregjeringen fremmet Utjammingsmeldinga (St. meld. nr. 50 (1998-1999)) som beskrevet ovenfor. Vektlegging av ulikhet i inntekter og levekår og særlig vekt på lavinntektsgrupper var sentralt i denne fasen, men fattigdom ble ikke brukt som betegnelse i nevneverdig omfang.

Etter oppspillsfasen ble fattigdomsbegrepet innfaset i politikken i perioden 2001–2006. Bondevik II-regjeringen fremmet sin Tiltaksplan mot fattigdom (St. meld. nr. 6 (2002-2003)). I tiltaksplanen fremmes det å gjøre flere i stand til å forsørge seg selv som hovedstrategi mot fattigdomsproblemet. Tiltaksplanen understreket arbeidslinja. Bedre målretting av velferdstjenester og stønadsordninger, og en styring av incentiver for at det skulle lønne seg å jobbe fremfor mottak av stønader, samt styring av tiltaksapparatet og bidrag til et inkluderende arbeidsliv, var viktige strategiske innsatsområder.

Den tredje fasen i fattigdomsbegrepets inntog i norsk politikk tok til i 2007 forbindelse med den rødgrønne regjeringens videreføring av tiltaksplan mot fattigdom (Prop. nr. 1 (2006-2007)) og også Arbeids-, velferds- og inkluderingsmeldinga (St.meld. nr. 9 (2006-2007)) (heretter kalt AVI-meldingen), som blant annet lanserer kvalifiseringsprogrammet, der arbeidslinja fortsatt er hovedstrategi.

Arbeid, aktivitet og avklaring

I Odelstingsproposisjon nr. 70 (2006–2007), om forslaget om endringer i sosialtjenesteloven, står det slik om målet om arbeid og deltakelse i kvalifiseringsprogrammet:

Alle vil ikke nå målet om arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedre funksjonsevne og livskvalitet (Ot.prp. nr. 70 (2006-2007), pkt. 6.1) .

Komiteen understreket at selv om målet med kvalifiseringsprogrammet var at man skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid, ville deltakelse i programmet uansett være av verdi for den enkelte og for samfunnet, selv om den fremtidige arbeidsevnen ikke er tilstrekkelig til å fylle en heltidsstilling. Det ble nevnt at ulike former for deltid eller deling av arbeidsoppgaver med andre i samme situasjon også kunne utløse en arbeidskraftreserve med betydning for den enkeltes livskvalitet og samfunnets behov for arbeidskraft (Innst. O. nr. 2 (2007-2008), pkt. 3).

Målet var lønnsarbeid for den enkelte deltaker, men det var også andre politiske ambisjoner med programmet. Statsråd Bjarne Håkon Hanssen sa det slik i debatten:

... for mange vil veien ut av kvalifiseringsprogrammet kunne være varig trygd. Da får man avklart at det ikke er en arbeidsevne, og det kan da altså være å gå over på varig trygd, det kan være å gå over i skole og utdanning, det kan være varig lønnstilskudd som en ordning, hvor man

går fra kvalifiseringsprogrammet over til å få varig lønnstilskudd og slik få jobb. Det kan være mange veier ut av kvalifiseringsprogrammet, men veien skal ikke være: Lev videre på sosialhjelp. Det er et veldig viktig bidrag for å bekjempe fattigdom – ett viktig bidrag sammen med en rekke andre i en målrettet innsats (Stortinget.no, 2007, s. 9).

Avklaring mot andre inntektssikringer og reduksjon av tiden på sosialhjelp var viktig. Med formuleringen om varig lønnstilskudd som resultat av deltakelse i kvalifiseringsprogrammet legger statsråden også inn argumenter som tyder på at aktivitet i seg selv var like viktig som selvforsørgelse gjennom ordinært lønnet arbeid.

I AVI- meldingen foreslås innføring av kvalifiseringsstønad for å gi deltakerne mer forutsigbar inntekt og muligheter til å planlegge egen økonomi over tid. Stønaden skulle også ha som formål å avlaste ordningen med økonomisk sosialhjelp som inntekt over lang tid for personer med langvarig bistandsbehov (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 13.6.1) .

Under komitébehandlingen av AVI-meldingen i Stortinget (Innst. O. nr. 2 (2007-2008)) ble kvalifiseringsstønaden begrunnet som et motiverende insitament til å få folk ut av en situasjon som sosialhjelpsmottaker (Stortinget.no, 2007, s. 8). Muligheten for å bruke kvalifiseringsstønaden som utgangspunkt for sanksjoner ble ikke nevnt i komiteens diskusjon av lovforslaget. Referatet fra komitébehandlingen viser at de politiske ambisjonene for KVP var høye; man så for seg at det ville omfatte ca. 30 000 personer når programmet var fullt ut gjennomført i alle kommuner, innen utgangen av 2009, og slik sett utgjøre et hovedgrep for å bekjempe fattigdom (Stortinget.no, 2007, s. 4) .

Utmyntingen av kvalifiseringsprogrammet fulgte parallelt med utvikling av en strukturell omveltning i arbeids- og velferdstjenestene, NAV-reformen. Kvalifiseringsprogrammet var en del av NAV-reformen og skulle preges av de grunnleggende aktiveringspolitiske virkemidlene som NAV-reformen bygget på.

5.2.2 Individualisering

Videre i dette delkapittelet presenteres kort hvordan individualisering gjennom individuelt tilpassede tjenester, brukermedvirkning, økt vektlegging av rettigheter og plikter gjennom bruk av vilkår og sanksjoner, og mer integrert samarbeid mellom stat og kommune med tilhørende nye styringsformer, var integrert som virkemidler i den politiske prosessen frem mot og i lanseringen av kvalifiseringsprogrammet.

Individuelt tilpassede tjenester

Individualisering gjennom individuelt tilpassede tiltak og individuell oppfølging er et gjennomgående prinsipp i AVI-meldingen og NAV-reformen.

Tiltak og tjenester er i praksis ofte blitt koblet til hvilken form for ytelse den enkelte har krav på, snarere enn den enkeltes arbeidsevne og behov. De mange ulike ytelsene, og koblingen mellom ytelser og hvilke tiltak og tjenester som er tilgjengelige, kan svekke og forsinke arbeidet med å gjøre stønadsmottakerne i stand til å forsørge seg selv (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 1.3).

Det individuelle perspektivet åpnet for at andre temaer enn kun overgang til arbeid kunne være relevante å rette tiltak mot i satsningen mot fattigdomsbekjempelse:

Arbeid er et nødvendig, men i mange tilfeller ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å forebygge og bekjempe fattigdom. Mange har behov for økt kompetanse, kvalifisering, helse- og rehabiliteringstjenester, hjelp til å skaffe bolig mv. før de kan delta i lønnet arbeid eller arbeidsforberedende tiltak. Mange vanskeligstilte har behov for hjelp som ikke alene kan dekkes gjennom generelle tiltak rettet mot flertallet. Universelle ordninger må derfor suppleres med individuelt tilpassede tjenester og tiltak som ivaretar de særskilte hjelpebehovene (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt 10.7).

Det antydes en rekkefølge for hva som må på plass når, at det er mange behov som må være dekket før det er relevant å ta del i arbeidsforberedende tiltak. Særskilte hjelpebehov skulle ivaretas, og tjenester og tiltak skulle utvikles på bred front, individuelt tilpasset den enkelte.

Brukermedvirkning

Brukermedvirkning og god individuell oppfølging lanseres i AVI-meldingens innledning slik:

Den enkelte skal i sitt møte med arbeids- og velferdsforvaltningen oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 1.3).

Hva reell brukermedvirkning er, gir meldingen ikke noen definisjon av eller eksempel på i innledningen, men senere i meldingen gis eksempler som kan gi retning til forståelse av hva som menes med begrepet:

De som har sine egne ideer og planer om hvordan de vil forme sitt liv, hvilken utdanning og type arbeid de vil ta, hvor de vil bo etc., kan komme i en vanskelig situasjon hvis deres saksbehandler ikke deler deres ideer og planer. Det er derfor viktig at utformingen og gjennomføringen av individuelle handlingsplaner bygger på reell brukermedvirkning (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.6.6).

NAV-brukernes ideer og planer skulle veie tungt i utforming og gjennomføring av individuelle tjenester. Saksbehandleren får en selvstendig rolle som normsender, mens programmens innretning og mål ikke nevnes som styrende.

Målene om flere i arbeid og samtidig omfattende brukermedvirkning kan tenkes som potensielt motsetningsfylte gitt at brukerne ikke ønsker lønnsarbeid, blant annet fordi arbeid kan sees som et tvetydig gode (Øverbye, 2013, s. 112), og brukerne kan tenkes å ønske seg et annet overordnet mål for livet. Forholdet mellom oppnåelse av disse to målene ble beskrevet slik:

Målet om å få flere i utkanten av arbeidsmarkedet inn i inntektsgivende arbeid skal likevel ikke forfølges så langt at det går på bekostning av (...)

- hensyn til brukermedvirkning og den enkeltes rett til selv å definere sitt livsprosjekt, og å behandle personer med varige stønadsbehov med respekt (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.2).

Slik dette er formulert, har den enkelte NAV-bruker som står i utkanten av arbeidsmarkedet, rett til å definere sitt livsprosjekt og at det skal veie tyngst hvis de to målene står mot hverandre.

Økt vekt på rettigheter og plikter

Økt vekt på rettigheter og plikter er et kjennetegn ved aktiveringspolitikk (ref. 2.2), og før lanseringen av kvalifiseringsprogrammet i AVI-meldingen kom denne vektleggingen til uttrykk for eksempel i aktualisering av kombinasjonen av kontraktslignende avtaler og økte ytelser.

I Arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget behandlet Bondevik II-regjeringens forslag til arbeids- og velferdsforvaltning (Prop. nr. 46 (2004-2005)), ble velferdskontrakt foreslått.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet legger til grunn at arbeid og aktivitet skal lønne seg. På denne bakgrunn ønsker disse medlemmer at sosialhjelpsmottakere skal kunne inngå en velferdskontrakt som sikrer dem økte ytelser dersom de benytter seg av denne retten og gjennomfører avtalte aktiviteter (Innst. S. nr. 198 (2004-2005), pkt 2.1).

Forståelsen var at økte ytelser kunne tilstås mot at brukerne utførte avtalte plikter. Hva som skulle være konsekvensen hvis sosialhjelpsmottakerne ikke benyttet seg av retten og ikke gjennomførte avtalte aktiviteter, er ikke uttrykt.

Komiteens innspill om velferdskontrakt og sanksjonsmuligheter gjenfinnes i AVI-meldingen i prinsippet om at brukermedvirkning skulle være del av en kontraktslignende relasjon mellom NAV og brukeren, velferdskontrakten (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.6).

Velferdskontrakten skulle understreke sammenhengen mellom rettigheter og plikter, og den skulle være gjensidig forpliktende mellom partene. I stortingsmeldingen ble den beskrevet som en pedagogisk fremgangsmåte som var nedfelt i lovgivningen gjennom bestemmelsene om brukermedvirkning. Gjennom velferdskontrakten skulle brukerne sikres rettigheter til inntektssikring, tiltak og tjenester, råd og bistand, og pålegges å gjøre det de kunne for å komme i arbeid og gjennomføre planlagte og vedtatte tiltak, behandlings- og kvalifiseringsopplegg (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt 10.6).

Velferdskontrakten ble ikke innført som en reell kontrakt i forbindelse med innføringen av kvalifiseringsprogrammet, men den pedagogiske ideen om forpliktelser og rettigheter er videreført i utformingen av programmet. Tankegangen om at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal være bygget på forpliktende rettigheter og plikter finnes i kvalifiseringsprogrammets bestemmelser om programinnhold og innretning (se pkt. 5.3) i dette kapittelet. Det ble utviklet lokale varianter av avtaler og planer for hver deltaker, kommunene utvikler egne maler for disse med bakgrunn i lov, forskrift og rundskriv og lokale forutsetninger. Slike planer kan være KVP-planer eller individuell plan eller handlingsplaner knyttet til den enkelte deltaker. Mangelen på presist begrep på og innhold i den kontraktsliknende ordningen har senere blitt vurdert til å gi ulike forståelser av innholdet i planene som skulle styre den enkeltes program (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2011, s. 41).

Vilkår og sanksjoner

Forslaget om innføring av kvalifiseringsprogrammet var påvirket av ønsket om å gjøre arbeidet med å aktivisere sosialhjelpsmottakere mer systematisk forpliktende både for mottakerne og for tjenesteapparatet (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 13.1). Muligheten til å stille vilkår for økonomisk sosialhjelp ble ansett å ha begrenset effekt idet sosialhjelpen er tenkt som et nederste sikkerhetsnett. Sikkerhetsnettfunksjonen bidro til å komplisere sanksjonering, når det gjelder både hvilke vilkår som kunne stilles for hjelpen, og konsekvenser ved brudd på vilkårene. Innføringen av en ordning med fast inntektssikring på et høyere nivå enn sosialhjelpen ble derfor tenkt som en mulighet der vilkår og sanksjoner hadde større mulighet for å fungere etter hensikten. «Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad, gir nye muligheter til personer som i dag ikke omfattes av klart definerte oppfølgingsregimer» (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt.1.4). Da Arbeids- og sosialkomiteen drøftet AVI-meldingen ble, som tidligere nevnt, ikke sanksjonsmulighetene tematisert (Stortinget.no, 2007).

NAV-reformen institusjonaliserte flere redskaper til å realisere forutsetningen om brukerens rettigheter og plikter knyttet til mottak av stønader. I Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007)

omtales brukernes plikter som «egenaktivitet» og «aktivitetskrav» i tillegg til som «krav til egeninnsats» (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt.10.6.4). Kravene ble presentert som å kunne oppleves både positivt og negativt for den enkelte, og forvaltningen oppfordres i meldingen til å vise godt faglig og menneskelig skjønn når de fastsetter hvilke krav som skal stilles. Grunnlaget for å innføre egeninnsats i form av aktivitetskrav var at det skal bidra til kvalifisering, legitimitet, motivasjon og sortering.

- *Kvalifisering:* Deltakelse i aktive tiltak kan i seg selv bedre stønadsmottakeres muligheter for å komme (tilbake) i arbeid, og det kan bidra til å strukturere livet bedre.
- *Legitimitet:* Krav om egeninnsats styrker gjensidighet, respekt for den enkelte og legitimiteten til stønadsordningene. Gjenyttelser kan bidra til å styrke tilliten til velferdsstatens ordninger.
- *Motivasjon:* Bruk av aktivitetskrav kan styrke motivasjonen til å søke arbeid. Aktivitetskrav som medfører tap av fritid ved å være på en stønad, kan gjøre jobbsøking og arbeid mer attraktivt. Det å bli stilt overfor tydelige krav kan for mange virke motiverende.
- *Sortering:* Bruk av aktivitetskrav kan avdekke om mottakerne av en ytelse reelt sett er i målgruppen for ordningen. F.eks. ved at personer som opplever for høye «kostnader» ved å overholde aktivitetskrav, vil trekke seg fra stønadsordningen hvis de blir stilt overfor slike krav (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.6.3).

Det er altså flere hensikter med aktivitetskrav. De skal motivere brukeren til å kunne ta ut gevinster ved å komme i arbeid, og samtidig gjøre det ubehagelig å være utenfor arbeidslivet ved at det som ellers ville vært fritid, erstattes av aktivitet med lav inntekt. De skal fungere i kontrolløyemed for å sikre at ikke noen urettmessig oppbærer stønad, og dermed også som virkemidler som legitimerer stønadsordningene og for å øke befolkningens tillit til velferdsstaten (jf. Hasenfeld, 2010a, s. 16).

AVI-meldingen understreket at aktivitetskrav skulle være motivasjonsfremmende og at det derfor var viktig med et forutsigbart og konsekvent regelverk, og at stønadsmottakerne var godt informert om hvilke krav som stilles og hvilke konsekvenser brudd på kravene kunne ha (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt 10.6.3). Meldingen understreker dermed en av de to forutsetningene for å iverksette sanksjoner, at den som skal utføre vilkåret, må forstå innholdet i det og konsekvensen av ikke å oppfylle vilkåret (Hasenfeld et al., 2004, s. 305, 306). Den andre forutsetningen, at den som det ble stilt vilkår til, skal ha mulighet til å utføre det, skulle sikres ved skjønnsvurderinger i hvert enkelt tilfelle (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.6.4). Forvaltningen oppfordres til å utvise godt faglig og menneskelig skjønn til utmyntingen av aktivitetskrav, og det poengteres at oppfølgingen av den enkelte skal være støttende. Den

aktiviteten som kreves, kan både være et konkret middel mot målet om arbeid, og også et mål i seg selv for å øke livskvalitet, deltakelse og inkludering i fellesskap (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.6.3).

Den innebygde spenningen i veiledernes oppdrag med å kombinere individuell utforming basert på reell brukermedvirkning og samtidig gjøre bruk av aktivitetskrav og håndheve sanksjoner, ble i liten grad problematisert. Det ble overlatt til veilederne å overvinne spenningen ved bruk av godt faglig og menneskelig skjønn.

Styringsform

NAV-reformen bygget på et partnerskap mellom stat og kommune i NAV-kontoret, og kvalifiseringsprogrammet ble plassert midt i partnerskapet. Det skulle forene og målrette det statlige og kommunale virkemiddelapparatet. Det skulle gi forutsigbar inntektssikring og tilgang til alle statlige arbeidsmarkedstiltak overfor en gruppe som er uten rettigheter i trygdesystemet og med behov for tett og individuell oppfølging. Sammen med det rettighetsfestede statlige tiltaksapparatet fikk kvalifiseringsprogrammet den kommunale logikken og tjenesteporteføljen med lokal tilpasning og tildeling av tiltak og stønad etter behovsprøving og skjønnsmessig vurdering av individuell situasjon.

Prinsippene om individuell tilpasning og oppfølging forutsetter et lokalt nivå i politikkgjennomføringen. De krever organisasjonsformer der arbeidsledige og saksbehandlere kan møtes for at tilpasset tiltak kan velges, vilkår følges opp og sanksjoner iverksettes. Utvikling av egnede tiltak krever i mange tilfeller kjennskap til lokale forhold. Da Arbeids- og sosialkomitéen i Stortinget behandlet AVI-meldingen (Innst. S. 148 (2006-2007)) ba komiteen om at

behovet for beslutningsmyndighet i førstelinjen og behovet for god kompetanse i møtet med brukeren gis høyeste prioritet. Etter komiteens mening er dette avgjørende for en vellykket reform (Innst. S. 148 (2006-2007), Komiteens merknader, pkt.2.9).

Komiteen var opptatt av å sikre handlingsrommet lokalt, og god kompetanse i førstelinjen. Da kvalifiseringsprogrammet ble vedtatt i Stortinget, ble det understreket at kvaliteten i programmet skulle være på et nivå i samsvar med «samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt sosialfaglig arbeid» (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), pkt. 6.6.2). Men førstelinjen måtte også styres.

For å styre det lokale nivået i gjennomføringen, ble det videreført mål- og resultatstyringsregime fra de tidligere statlige etatene i NAV (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt.

7.5.6.7). Det ble understreket at det var ønskelig med et helhetlig rapporteringssystem som burde kunne gjøre det mulig å sammenlikne innsatsen på tvers av NAV-kontorene, med sektormål og resultatindikatorer og fokus på slutteffekter av innsatsene.

5.3 Formaliseringen

Det overordnede politiske nivåets ambisjoner gir føringer for gjennomføring av politikk, men utgangspunktet for utformingen av politikk preges også av formalisering gjennom styringsformer, regelverk og konkrete bestemmelser utformet av «policy designers» (Matland, 1995, s. 146). I denne delen av kapitlet presenteres og drøftes kvalifiseringsprogrammets mål slik det ble formalisert gjennom Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, heretter sosialtjenesteloven, struktur og styringsform som ble lagt for programmet, og hvordan de preger handlingsrommet for utvikling av individualiserte tjenester.

5.3.1 Formål

I sosialtjenesteloven er det ikke spesifisert et helt konkret mål for kvalifiseringsprogrammet. I dette avsnittet av kapitlet presenteres målet med KVP slik det fremkommer gjennom bestemmelser i sosialtjenesteloven (Sosialtjenesteloven, 2009).

Kvalifiseringsprogrammet er hjemlet i sosialtjenesteloven. I lovens § 1, formålsparagrafen, heter det:

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Formålsparagrafen speiler i stor grad de politiske ambisjonene for kvalifiseringsprogrammet, den har en bred orientering som favner flere mål. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til å realisere dette formålet. I de programspesifikke paragrafene om KVP presiseres mål knyttet til arbeid. I lovens §29 står det at programmet skal vurderes som hensiktsmessig for å *styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet*, og i §30 står det at det skal inneholde tiltak som kan være med på å *støtte opp under og forberede overgang til arbeid*.

5.3.2 Målgruppe

Vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne

I sosialtjenestelovens §29 står det slik om hvem som er i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet:

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

De politiske ambisjonene om fattigdomsbekjempelse speiles i kravet om at målgruppen ikke skal ha, eller mottar kun svært begrensede, ytelser fra det offentlige i form av trygder eller dagpenger. Dette er ofte folk som har vært lenge uten inntektsgivende arbeid og som er, eller står i fare for å bli, langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Langtidsmottakere av sosialhjelp er en sammensatt gruppe. Som kategori kjennetegnes de av en livssituasjon preget av opphopning av levekårsproblemer som dårlig helse både psykisk og fysisk, lav utdanning og dårlige boforhold (Van der Wel et al., 2006). Mange langtidsmottakere av sosialhjelp vil derfor oppfylle kravene som stilles til inntak i programmet, både når det gjelder økonomiske forhold og arbeids- og inntektsevne.

Vurdering av arbeidsevne er en skjønnsbasert vurdering av den enkelte bruker. Men det er ikke bare trekk ved den enkelte som er av betydning for vurderingen. Arbeidsevne slik den ble definert av NAV, er et resultat av «relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden» (Heum, 2010, s. 198). Arbeids- og inntektsevnen avgjøres altså ikke bare av forhold ved den enkelte arbeidsledige, men forhold i omgivelsene, trolig herunder arbeidsmarkedets beskaffenhet, har også betydning. Dermed kan arbeids- og inntektsevnen for en og samme person vurderes ulikt på forskjellige steder i landet, avhengig av forhold i næringslivet og arbeidsmarkedet og kanskje også i andre deler av omgivelsene.

Rettighet med forutsetninger

For dem som er i målgruppen, er kvalifiseringsprogrammet en rettighet. Det er også noen tilleggskrav for å utløse rettigheten. I henhold til sosialtjenestelovens §29 går det frem at

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

Arbeidsevnen skal vurderes gjennom en arbeidsevnevurdering etter NAV-loven (2006) §14 a. Det er arbeidsevnevurderingen som skal legges til grunn ved inntak til programmet. Sosialtjenestelovens §29 b understreker at deltakere i programmet skal ha behov for tett og koordinert bistand for at kvalifiseringsprogrammet skal være en rettighet, og dette samsvarer med forutsetningen om at målgruppen kjennetegnes av et relativt omfattende bistandsbehov. Flere parter må være involvert for at deltakerens bistandsbehov skal bli møtt, og disse partenes innsats skal kunne koordineres i kvalifiseringsprogrammet.

Deltakere som har søkt om kvalifiseringsprogram, inngår i målgruppen og fyller kriteriene etter sosialtjenestelovens §29, har rett til kvalifiseringsprogram. Det er imidlertid også andre forhold som påvirker om og når potensielle deltakere kan få plass i programmet. Lovens §29c er også et punkt som svekker rettigheten idet det der presiseres at kommunen må kunne tilby et passende program for at en person skal vurderes å være i målgruppen (Kjønstad, Syse, & Collin-Hansen, 2012). I tillegg kan forhold som at kommunen kan prioritere bestemte grupper internt i målgruppen og at inntak til programmet bygger på skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon, gjøre at det ikke er en sterk rettighet. Inngangskriteriene er vage og tvetydige idet de kan brukes til både å inkludere og ekskludere potensielle deltakere (Gubrium et al., 2014, s. 35).

Av det som er presentert ovenfor, kan det konkluderes med at målgruppen til kvalifiseringsprogrammet er uensartet og har sammensatte problemer, og at deres bistandsbehov kan spenne over et bredt spekter av livsområder. Kommunen kan prioritere grupper. Det åpnes for og forutsettes skjønnsvurderinger for nærmere konkretisering av målgruppen.

5.3.3 Virkemidler i programutformingen

Kvalifiseringsprogrammet består av flere typer virkemidler som skal bidra til at målet med programmet nås. Det er kvalifiseringsstønad og individualiserte tiltak med tett oppfølging, aktivitetskrav og sanksjoner, strukturen programmet er bygget på, og ressursene som er lagt til programmet.

Kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogrammet består av det individuelt utformede programmet og en standardisert stønad, kvalifiseringsstønaden. Kvalifiseringsstønaden løper så lenge deltakeren har vedtak om kvalifiseringsprogram etter sosialtjenestelovens §35. For å virke stimulerende til deltakelse i

KVP, er kvalifiseringsstønaden lagt på et nivå som er høyere enn satsene for økonomisk sosialhjelp, men lavere enn lønnsinntekt (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt 13.6.6). Størrelsen på kvalifiseringsstønaden er satt til to ganger grunnbeløpet i folketrygden, 2G. For ungdom under 25 år er den 2/3 av 2G, som utgjør omtrent det samme beløpet som lån og stipend fra Statens lånekasse for utdanning ville gi (Ot.prp. nr. 70 (2006-2007), pkt 7.2.1.1). Stønaden er lagt opp slik at den skal likne inntekt fra det ordinære arbeidslivet. Den er fast og månedlig og utbetales, etter innleverte timelister undertegnet av deltaker og veileder, til deltakerens konto over kommunens lønssystem, ikke over sosialhjelpssystemet. Det betales skatt av kvalifiseringsstønaden. Ved lønnsinntekt reduseres stønaden etter prinsippet time-for-time, ikke krone-for-krone (Sosialtjenesteloven, 2009, §37). Mottakere av kvalifiseringsstønaden har rett til barnetillegg (§3 Forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad, 2012), og til statlig bostøtte. Stønaden reduseres ikke som følge av mottatt barnebidrag, kontantstøtte eller barnetrygd.

At kvalifiseringsstønad er standardisert gjør at den faktiske økonomiske situasjonen under deltakelse i programmet kan være relativt forskjellig for KVP-deltakere. Det er særlig boutgiftene som påvirker dette. Enslige over 25 år med lave boutgifter vil trolig komme best ut. For deltakere med forsørgeransvar for barn, høye boutgifter og uten andre inntekter i familien vil kvalifiseringsstønadens 2G ikke være tilstrekkelig målt ut fra kommunenes praktisering av normer for økonomisk sosialhjelp. Selv om deltakerne mottar bostøtte og eventuelt barnebidrag, vil det være nødvendig med supplerende sosialhjelp for at slike familier skal være sikret tilstrekkelig inntekt til livsopphold. For noen få familier, der for eksempel KVP-deltakeren er eneforsørger til mange barn og bokostnadene er høye og vedkommende har lave utsikter til godt betalt jobb, vil det være lite sannsynlig at det å komme i lønnet arbeid vil endre familiens økonomi nevneverdig sammenliknet med å leve av stønader og overføringer. I noen sammenhenger vil familien fortsatt ha krav på supplerende økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenestelovens §18. Økonomisk sosialhjelp utmåles på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering.

Individualiserte tiltak med tett oppfølging basert på brukermedvirkning

Kvalifiseringsprogrammet legger vekt på at tjenestene skal være utformet individuelt ut fra den enkelte arbeidslediges situasjon og behov, og at vedkommende selv skal ha innflytelse på utformingen (ref. 5.2). Det individuelle programmet skal spesialtilpasses, skreddersys, i samarbeid med deltakerne.

I lovteksten er dette presisert ved formuleringen «Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger» (Sosialtjenesteloven, 2009, §30, 3.ledd), og ifølge §42 i samme lov har forvaltningen i saker etter loven plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker:

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Det gis ikke føringer for hvordan det skal legges til rette for brukervedvirkningen i praksis, eller for hva som ligger i formuleringen «stor vekt».

Sosialtjenesteloven (2009) §30 beskriver innhold som *skal* være del av programmet, og innhold som *kan* være del av programmet. Selv om den enkeltes program skal være individuelt utformet, er det lovfestet at programmene skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking (§30). Arbeidsmarkedstiltak, opplæring og arbeidstrening er eksempler på arbeidsrettede tiltak.

Når det gjelder innhold som *kan* være del av programmet, er dette tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid (Sosialtjenesteloven, 2009 §30). I lovens §30 gis noen eksempler på hva som menes med slike tiltak: opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og liknende. I loven gis det også anledning til å sette av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet mv.

Bestemmelsen i § 30 imøtekommer AVI-meldingens krav til at det i kvalifiseringsprogrammet vil være

behov for tilrettelagte og helhetlige rehabiliteringsløp der hverdagskomponenter inngår som en del av tjenesteytingen (bolig, nettverk, motivasjon og endringsarbeid) (St.meld. nr. 9 (2006-2007), punkt 13.6.5).

Det gjelder også når medisinsk behandling, eller rehabilitering/ et spesialisert habiliteringstilbud er nødvendig for å kunne gjennomføre programmet og for å kunne fungere som yrkesaktiv med varig(e) funksjonsvansker.

Et individuelt innrettet kvalifiseringsprogram kan altså være satt sammen av mange typer tiltak og tjenester. Noen tiltak er basert på utplassering i arbeidslivet og oppfølging der, andre på kursing som konkret kvalifisering til arbeidslivet og atter andre på en bredt sammensatt portefølje av statlige og kommunale tiltak for å forberede en mulig overgang til arbeid. De statlige tiltakene er kjennetegnet av ferdigutformede kurs, for eksempel AMO-kurs. De kommunale tiltakene kan også være ferdigutformede kurs for flere deltakere, men også langt mer spesialtilpassede tiltak. Det kan være tiltak som yrkesrettede kurs som går over fem hele

dager i uken mange uker i strekk, men også tiltak som er satt sammen av mange ulike gjøremål med forskjellig fokus. Her følger eksempler på andre områder hvor kan-tiltak kan brukes, konkret eksempel i parentes: bedring av fysisk eller psykisk helse (fysioterapeut eller psykolog), sosial trening (gå tur med naboens hund eller oppdrag på frivillighetssentral), jobbsøking (veiledning på NAV-kontoret), ferdigheter knyttet til ønsket yrkesfremtid (førerkortopplæring for en som vil bli sjåfør), eller arbeidstrening (praksis plass).

Når hver enkelt deltakers program skal utarbeides, kan det settes sammen av flere kurs og tiltak, og her kan stat og kommune tilby noe ulike profiler.

Tiltakene som skulle benyttes, skulle være individuelt tilpasset, og oppfølgingen av deltakerne tett og individuell. Arbeids- og velferdsdirektoratet laget i oppstarten av NAV-reformen følgende definisjon på oppfølging i sin Strategi for brukeroppfølging (Heum, 2007)⁴: «Med oppfølging forstås all samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål». Økt oppfølging av brukerne, og særlig dem med større bistandsbehov, er en av hovedideene bak NAV-reformen, og det understrekes at det er viktig med en presis definisjon fordi det er viktig å være tydelig overfor brukerne på hva de skal forvente seg av NAV (Heum, 2010, s. 200). Den tette individuelle oppfølgingen handler også om kontroll og oppfølging av aktivitetskrav.

Aktivitetskrav og sanksjoner

Veilederen skal følge opp at deltakeren følger sitt program. Aktivitetskravet i KVP er å følge opp programmet med det innholdet som avtalt som del av programmet. Kravet innebærer dokumentasjon av nærvær, ikke av utførte oppgaver. Det skal dokumenteres gjennom innleverte timelister. Aktivitetskravet er lagt inn i loven som krav, og inngår i programmets sanksjonsregime (jf. Hagelund et al., 2016). Ved manglende dokumentasjon på deltakelse kan deltakerne kan trekkes i kvalifiseringsstønad. I sosialtjenestelovens § 36 står det slik:

§ 36. Fravær og permisjon fra kvalifiseringsprogrammet

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 35

⁴ Vanskelig å finne kilde som kan spores, den ble lagt i en URL administrert av Sosial- og helsedirektoratet. Referansen er derfor fra en ppt-presentasjon Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007). Strategi for oppfølging av brukere i NAV. Datert 15.3.2007.

Trekkes det i kvalifiseringsstønaden og deltakeren ikke har andre inntekter, kan vedkommende ha rett til økonomisk stønad etter sosialtjenestelovens §18 om økonomisk stønad til livsopphold. Sosialhjelpen kommer imidlertid ikke automatisk hvis kvalifiseringsstønaden blir redusert. Deltakeren må søke og i den forbindelse dokumentere utgifter og inntekter, og veilederen, eller en annen saksbehandler hvis ansvaret for KVP og sosialhjelp ikke er samorganisert, må vurdere hver sak og søknad individuelt. Det skal registreres søknad, føres journal, gjøres en skjønnsbasert vurdering og lages vedtak, og deltakeren skal gjøres kjent med vedtaket. Vedtak om sosialhjelp kan påklages til Fylkesmannen. Kommunen – i praksis er det i stor grad er veilederen – behandler klagen før oversending til Fylkesmannen for avgjørelse.

I noen tilfeller kan kommunen stanse den enkeltes program og med det også kvalifiseringsstønaden. §34 i sosialtjenesteloven lyder slik:

Kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder når deltakeren har tilbud om høvelig arbeid.

Det skal være saklig begrunnet, men det er ikke angitt hvilke andre områder enn det at deltakeren har fått tilbud om høvelig arbeid som kan gi grunnlag for stanse programmet.

Struktur

Et av virkemidlene som skal bidra til deltakernes overgang til arbeid, er at den enkeltes program skal legges opp etter en struktur som er tilnærmet lik den i det ordinære arbeidslivet. Deltakerne forventes å være beskjeftiget med aktiviteter knyttet til programmet sitt 37,5 timer per uke, 260 arbeidsdager per år, altså på full tid helårlig (Sosialtjenesteloven, 2009, §30).

Kvalifiseringsprogrammet kan gis for en periode på inntil ett år av gangen og normalt for totalt to år. I særlige tilfeller kan programmet forlenges i inntil seks måneder ut over to år (Sosialtjenesteloven, 2009, §32).

Ressurser og bemanning

Ressurssituasjonen i KVP er langt bedre enn i resten av NAV og andre deler av hjelpeapparatet som er relevant for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Veilederne kan benytte hele NAVs og kommunens virkemiddelportefølje, og det er også rom for utvikling av helt egne tiltak og tilbud til deltakerne. Den største ressursen er likevel veiledertettheten. Kvalifiseringsprogrammet har en bemanningsnorm som er langt høyere enn i andre ordninger og programmer i NAV. Det er ikke mulig å komme med helt klare og sammenliknbare tall på dette, idet kommunenes anledning til å organisere KVP ut fra lokale forhold gjør at oppgavene som ligger i veilederstillingene, kan variere. En studie gjort av forskere ved FAFO, fant at det

var vanlig at hver veileder i full stilling fulgte opp ca. 15–25 deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Til sammenlikning kan veiledere som arbeider med oppfølging av sykmeldte på arbeidsavklaringspenger, ha ansvaret for å følge opp 120 brukere (Djuve et al., 2012).

5.3.4 Organisering og styring

To styringslinjer

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt ansvarsområde i det partnerskapet NAV-kontoret utgjør mellom stat og kommune. Det er kommunalt, men ledes også i stor grad gjennom føringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som er et statlig nasjonalt organ. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat også for de sosiale kommunale tjenestene i NAV-kontoret, men har ingen instruksjonsmulighet over dem slik det har i de statlige tjenesteområdene (NAV, 2015). Virksomheten i kvalifiseringsprogrammet rapporteres i begge styringslinjer. Det er NAV-lederen i kommunen som er ansvarlig for KVP og rapporterer til fylkesleddet i NAV og til rådmannen i kommunen. KVP finansieres av kommunens rammetilskudd fra staten.

Det er opp til kommunene selv hvordan KVP skal organiseres, og kommunene velger ulike løsninger med plassering av programmet. Noen har egne enheter, andre plasserer KVP som del av den kommunale delen i NAV-kontoret, og andre igjen kobler KVP sammen med introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2012, s. 27). De ansatte i KVP ble ved oppstarten rekruttert både fra NAV trygd og NAV arbeid, men flertallet ble overført fra den kommunale sosialtjenesten (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 143).

Målstyrt

Arbeids- og velferdsdirektoratet innførte balansert målstyring med måltall som resultatindikator på virksomheten ved iverksettingen av kvalifiseringsprogrammet. Måltallene inngikk i målekortet som speiler NAVs virksomhet og benyttes i rapportering og tilbakemeldinger mellom de lokale NAV-kontorene og NAV-fylke.

Målstyring er et av flere prinsipp som ligger til grunn for virksomhetsstyring i offentlige virksomheter. Prinsippet er sentralt besluttet i NAV og knytter hovedmål med styringsparametere opp mot de enkelte enheter i organisasjonen og skal være en rettesnor i hva den enkelte enhet skal arbeide med og på hvilken måte (Østhagen, 2009).

For en mer utfyllende beskrivelse av hvordan systemet med målstyring er operasjonalisert i NAV, henvises for eksempel til «Målstyring» på www.nav.no⁵.

5.4 Sammenfatning og drøfting

5.4.1 Store ambisjoner

Det var store politiske ambisjoner for kvalifiseringsprogrammet. Engasjementet for å bedre situasjonen til sosialhjelpsmottakere og langtidsledige med sammensatte problemer var tverrpolitisk og bygget på arbeidslinja. Individuelt utformede tjenester og bruk av aktivitetskrav var tenkt som sentrale virkemidler.

Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret skulle bekjempe fattigdom gjennom å styrke oppfølging av arbeidslinja overfor folk med sammensatte problemer. Samtidig var det også rom for andre mål enn overgang til arbeid. Økt livskvalitet, deltakelse i samfunnet og avklaring for andre ytelser var også vurdert som resultater deltakerne kunne oppnå gjennom KVP.

Ambisjonene for kvalifiseringsprogrammet var sammensatte og utgjorde et krevende utgangspunkt for formaliseringen av programmet. Aktive vilkår, økt vekt på balansen mellom rettigheter og plikter, krav og støtteelementer, skreddersøm og brukermedvirkning, kontraktsliknende avtaler, samt mål- og resultatstyring er alle virkemidler som i internasjonal sammenheng er tett koblet sammen med aktiveringspolitikk (Bothfeld & Betzelt, 2011; Eichhorst et al., 2010; Handler, 2004; van Berkel et al., 2011a). Alle disse virkemidlene er bakt inn i kvalifiseringsprogrammet. De skaper et komplekst utgangspunkt for førstelinjen som skal iverksette programmet. Den ble gitt stort handlingsrom for skjønnsutøvelse for å virkeliggjøre alt dette.

Ambisjonene innebar flere og flertydige mål og vage formuleringer av hva som kjennetegnet målgruppen.

⁵ www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/m%C3%A5lstyring

5.4.2 Flere og flertydige mål og uklar målgruppedefinisjon

Kvalifiseringsprogrammets formelle mål er flere og flertydige. KVP er hjemlet i sosialtjenesteloven, og lovens formålsparagraf er bredt orientert og rommer både mål om sosial og økonomisk trygghet, sosial integrering og aktiv deltakelse i tillegg til det å fremme overgang til arbeid. Bestemmelsen utgjør det overordnede grunnlag og utgangspunkt for KVP. Formuleringene i §§ 29 og 30 gir et mål knyttet til en prosess, bevegelsen i en bestemt retning, mer enn en oppfyllelse av et konkret krav om en bestemt posisjon på arbeidsmarkedet. Formålet med kvalifiseringsprogrammet kan leses som primært orientert om deltakelse i arbeidslivet. Samtidig inneholder både forarbeider og lovtekst begreper og formuleringer med flertydigheter og uten skarpe kanter, og skaper spenninger for dem som skal realisere programmet (Hatland & Terum, 2010, s. 172).

Et eksempel: Hva menes med arbeid når det står i sosialtjenestelovens §30 at tiltak skal støtte opp under og forberede overgang til arbeid? Arbeid er et løsaktig begrep som kan ha flere betydninger (Kildal, 1998), ref. 3.2.1. Er det fulltidsarbeid, lønnet og fast, med et langsiktig perspektiv med muligheter til å lære noe og bli forfremmet med ansiennitet eller prestasjon, ref. 5.2.2? Skal det være et element av at arbeid gir mening gjennom deltakelse og inkludering i arbeidslivet og fellesskapet av skattebetalere? Eller er det hva som helst slags arbeid så lenge det er betalt?

Et annet relevant spørsmål er: Hvis det er et mål å få en jobb så man kan forsørge seg selv, hvordan kan man da måle om målet er oppnådd? Hvor høy skal inntekten være for at den kan regnes som nok til å forsørge en person? Skal inntekten være høyere enn fattigdomsgrensene satt av EU eller OECD? Eller holder det at den er høyere enn kvalifiseringsstønadens eller den kommunale normen for økonomisk sosialhjelp? Hvis man er i en livssammenheng som gjør at man til tross for full stilling fortsatt er avhengig av supplerende økonomisk sosialhjelp, har man da nådd målet med kvalifiseringsprogrammet fordi man er i jobb og dermed er en aktiv, og ikke passiv, stønadsmottaker?

Et tredje spørsmål: Er selvopplevd eller av andre definert bedret livskvalitet og funksjonsevne gjennom deltakelse i programmet «tilstrekkelig» som måloppnåelse etter to år i programmet? Forarbeidernes formuleringer om brukervedvirkning gir langt på vei brukerne selv retten til å definere eget livsprosjekt og programinnhold, ref. 5.2.3. Men når målet er gitt i utgangspunktet, blir denne retten utydelig og skjør, og det er uklart hvordan den skal holdes i hevd i praksis. Det er bare en som kan bestemme. Kompetansereglene, hvem som har rett til å bestemme, er uklare

når det gjelder både innhold og mål for programdeltakelsen. Dilemmaer og spenninger knyttet til praktiseringen av forutsetningene om medvirkning, overlates til veilederne å løse.

Målgruppen er definert ved ikke-målbare eller i alle fall svært vanskelig målbare kriterier. Arbeidsevnen og inntektsevnen skal være vesentlig redusert (Sosialtjenesteloven, 2009, §29). Presiseringen gjennom innføringen av «mer enn halvparten» (Ot.prp. nr. 70 (2006-2007), pkt. 6.4), er også vanskelig å operasjonalisere når arbeidsevnen skal vurderes. Når også vurdering av lokale forhold på arbeidsmarkedet skal trekkes inn i vurdering av arbeidsevnen, problematiseres konkretiseringen av inntakskriteriene og vurdering av hvem som når dem eller ikke, ytterligere. «Det er ikke enkelt å få en klar forståelse av hvem som utgjør målgruppen for programmet og dermed hva som er hensikten med programmet», skriver Schafft og Spjelkavik i evalueringen av kvalifiseringsprogrammet (Schafft & Spjelkavik, 2012, s. 127).

Bruken av begreper som arbeid og arbeidsevne gjør det mulig for de ulike partene som er involvert, brukere, veiledere, politikere og administrasjon å ha forskjellig forståelse av hva målene skal bety og likevel kunne rapportere om måloppnåelse (jf. Repstad, 2014, s. 138; van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 12). Konteksten, typen program det er snakk om, vil kunne gi retningslinjer eller føringer for hvilken forståelse som skal legges til grunn i hver enkelt sak, hevder van Berkel og Valkenburg (2007, s. 12). Kvalifiseringsprogrammet slik det er presentert gjennom lov og forarbeider, gir i liten grad slike retningslinjer og føringer. Det gir stort rom for definering av målgruppe, og resultatet av det kan bli at de som beskriver faktagrunnlaget for saken og kjenner reglene, kan styre utfallet av saken (Hatland & Terum, 2010, s. 174).

Når målgruppen er uensartet og formålet med programmet kan defineres relativt vidt, betyr det at individuelt tilpassede programmer vil være forskjellige fra hverandre med tanke på hvilke elementer som legges inn (Hagelund & Kavli, 2009; Repstad, 2014, s. 138). Det er veiledernes oppgave som førstelinjebyråkrater å sørge for konkretiseringen av målene og tilpasningene til hver deltakers situasjon i hver enkelt sak (jf. Hasenfeld, 2010a; Lipsky, 2010). Med løsaktige formuleringer og veiledernes store rom for skjønnsutøvelse gir programmet omfattende handlingsrom til individualisering av tjenester.

5.4.3 Motsetningsfylt individualisert virkemiddelapparat

Virkemidlene med individuelt tilpassede programmer basert på brukermedvirkning og skreddersøm gir stort handlingsrom selv om bestemmelsene angir skal- og kan-tiltak (Sosialtjenesteloven, 2009, §30). Individualiseringen er et gjennomgående element. Som

beskrevet i kapittel 3, har individualisering som prinsipp i aktiveringspolitikken fester i to potensielt motstridende diskurser (Valkenburg, 2007, s. 13), den ene som forutsetning for aktivering i form av understrekning av personlig ansvar og forpliktelser, den andre som et rasjonale med vekt på individuell tilpasning av tiltak og tjenester med grunnlag i brukermedvirkning og med empowerment som del av målet.

Kvalifiseringsprogrammet består av en kombinasjon av både krav- og støtteelementer (ref. 2.2.2). I kvalifiseringsprogrammets regelverk kommer begge individualiseringsdiskursene til uttrykk, uten at det er direkte formulert. Den ene, om disiplinering og det individuelle ansvaret, kommer til uttrykk gjennom bruk av aktivitetskrav, kontraktliknende avtaler, sanksjoner og de restriktive varighetsbestemmelsene i kvalifiseringsprogrammet. Den andre, med muliggjøring og mål om empowerment, kommer til syne gjennom vektleggingen av at deltakerne skal få tiltak og individuelt tilpasset program ut fra egne behov og ønsker, forutsetningen om brukermedvirkning og eierskap til eget program, og det store tiltaksrepertoaret som er tilgjengelig for deltakerne.

Kvalifiseringsprogrammets kombinasjon av støtte- og kravelementer bidrar også til at virkemiddelapparatet synes motsetningsfylt. De støttende elementene skal gjøre det mulig for deltakeren å komme i arbeid, kravelementene skal gjøre det vanskelig eller ubehagelig for deltakeren å forbli arbeidsledig. De to typene elementer hviler på ulike antakelser om den arbeidslediges behov og forutsetninger. De krevende elementene baseres på forutsetningen om at den arbeidsledige ikke vil arbeide, de støttende elementene på at den arbeidsledige trenger tilførsel av kompetanse og støtte for å komme i arbeid.

Et tredje motsetningsfylt forhold er at det er uklart hvilken innflytelse deltakeren faktisk skal ha helt konkret i utformingen av programmer. Bestemmelsene om at programmene skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger (Sosialtjenesteloven, 2009, §30) og utformes i samarbeid med deltakeren (Sosialtjenesteloven, 2009, §42) er vage. Det kompliseres av at målet for programdeltakelsen er gitt og av skal- og kan-formuleringene i bestemmelsene om programinnholdet, ref. 5.4.1.

5.4.4 Uklart grunnlag for sanksjoner

Spesifiseringen av vilkår er sentralt for grunnlaget for sanksjonering (Knotz & Nelson, 2013, s. 1). Aktivitetskravet i kvalifiseringsprogrammet består av at deltakerne skal dokumentere at de gjør det som er avtalt i programmet, 37,5 timer i uken. Deltakernes programmer er satt sammen

på av ulike tiltak, ref. 5.3.3, mange av dem er ikke dokumenterbare i formell forstand på den måten at en annen person kan undertegne og bekrefte nærvær i en bestemt periode. Det gjelder for eksempel hviletid, eller det å gå tur med en hund; deltakeren kan godt gjøre andre ting i de periodene og dermed bryte aktivitetskravene uten at det blir registrert av noen andre. Jo mer problemutsatt en deltaker er, desto større er trolig sannsynligheten for at programmet inneholder deler der formell dokumentasjon av at aktivitetskravet oppfylles, ikke er aktuelle. Sanksjonene er knyttet til økonomi og stans av programmet. Trekk i stønad time for time ved fravær i tråd med sosialtjenestelovens §36 avhenger av at det er dokumentert at det er timer å trekke for. Trekk i stønad kan kompenseres av økonomisk sosialhjelp hvis trekket gjør at utbetalingen blir lavere enn beregningsgrunnlaget for økonomisk sosialhjelp skulle tilsi for deltakeren (ref. 5.3.3). Dette bidrar til å gjøre hensikten med sanksjoner uklar, og især der det er snakk om store trekk i stønad.

Muligheten for sanksjon gjennom stans i programmet (Sosialtjenesteloven, 2009, §34) er mer uklart formulert. Beslutninger om stans av programmet skal bygges på en saklig begrunnelse av den enkeltes forhold. Det er altså ikke et spesifisert vilkår, og hvilke forhold som er aktuelle, fremgår ikke. Det samme gjelder formuleringen om at programmet kan stanses hvis deltakeren har fått tilbud om høvelig arbeid (Knotz & Nelson, 2013, s. 1). Hva som er høvelig og hvem som skal ha vurdert at det er høvelig, fremgår ikke. Når kvalifiseringsprogrammet skal være tuftet på kjerneelementer som individuell utforming og brukermedvirkning slik at deltakeren skal ha eierforhold til programmet, ref. 5.2.3 og 5.3.3, er det rimelig at deltakerens mening har betydning i den vurderingen. Men hvordan fremgår altså ikke av lovbestemmelsen. Når den konkrete formuleringen og utformingen av vilkårene er så upresis og til dels ikke foreligger, er det problematisk å begrunne sanksjonering for ikke oppfylt vilkår (Knotz & Nelson, 2013, s. 1).

Kvalifiseringsprogrammets vekt på individuell utforming, rettigheter og plikter og bruk av vilkår og sanksjoner skaper et uklart utgangspunkt for hvordan sanksjonsregimet skal forstås og administreres. I avhandlingens kapittel 8 vil dette bli sett i forbindelse med at vurderinger om sanksjonering også knyttes til sammenheng mellom målgruppen, og programutforming.

5.4.5 Doble styringslinjer – ulike logikker

Organisering og styring og ressurstilgangen i kvalifiseringsprogrammet preges av de doble styringslinjene programmet drives etter. Statlige og kommunale tjenester og ytelser utløses på

bakgrunn av ulik logikk og har tradisjonelt har vært atskilte tjenesteområder i velferdsstaten (Jessen, 2005). Statens domene er universelle, rettighetsbaserte ytelser og tjenester. Staten skal sikre en helhetlig integrering av det som finnes innenfor nasjonalstatens grenser. Statens integrerende funksjon markerer grensen mot omverdenen og gjør det som er innenfor grensene, til noe som skiller seg fra det som skjer utenfor (Fimreite, 2008). Kommunene, de lokale forvaltningsenhetene, er bl.a. et redskap for iverksetting av integreringen (Vike, 2004). Samtidig er det kommunenes oppgave å sikre lokal tilpasning og særbehandling av innbyggerne, å sikre best mulige vilkår og forvaltning av offentlige ordninger ut fra kommunens særpreget og prioriteringer (Fimreite 2008). Den kommunale logikken for tildeling av tjenester og ytelser er dermed langt mer preget av behovsprøving og individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Kvalifiseringsprogrammet er preget av begge linjer og logikker. Kvalifiseringsstøtaden er standardisert, lik for alle i samme situasjon. Den økonomiske sosialhjelpen som ligger som sikkerhetsnett hvis kvalifiseringsstøtaden ikke er høyere enn kommunens norm for sosialhjelp eller hvis det foretas trekk etter sosialtjenestelovens §36, er behovsprøvd og skjønnsbasert. Staten styrer gjennom mål- og resultatstyring som legger føringer for antallet deltakere, men selve inntaket av deltakere til programmet og innholdet i det skal gjøres ut fra skjønsmessige vurderinger.

5.5 Komplekst utgangspunkt for individualisering av tjenester

Kvalifiseringsprogrammets ambisjoner og bestanddeler, både isolert sett og særlig i sammenheng, preges av uklarhet og flertydigheter som både skaper spenninger og dilemmaer og samtidig gir et stort handlingsrom for veiledernes arbeid med individualisering av tjenester.

I avhandlingens videre kapitler utforskes hvordan veilederfelleskapet drøftet og håndterte programinterne spenninger og dilemmaer i den individuelle utformingen. Først, i kapittel 6, utforskes spenninger mellom styringsform og skjønnsutøvelse knyttet inntak av deltakere til programmet. Kapittel 7 handler om konkretisering og iverksetting av prinsippene om individuelt utformete programmer og brukermedvirkning i aktiveringen. I kapittel 8 rettes oppmerksomheten mot veiledernes håndtering av sanksjonsregimet i kvalifiseringsprogrammet. Kapittel 9 oppsummerer avhandlingens funn og drøfter rammer for individualisering av tjenester.

Kapittel 6 Utvelgelse av deltakere

6.1 Introduksjon

Kvalifiseringsprogrammet gav stort handlingsrom for å utforme individualiserte programmer, ref. kapittel. 5. Utformingen av tjenesten skal ta utgangspunkt i den enkelte bruker. Det hun eller han har med seg av behov og forutsetninger, skal ha betydning for hvordan det skreddersydde opplegget kan se ut. Det har også betydning for hva som kan oppnås gjennom deltakelsen i programmet. Før søkere blir deltakere, skal de velges ut. Hva som kjennetegner dem som blir utvalgt til deltakere i kvalifiseringsprogrammet, er derfor sentralt for veiledernes arbeid med individualisering. Kapittelet studerer inntaksprosessen og forholdet mellom styringsform og individuelle faglige vurderinger.

Kriteriene som redegjør for hvem programmet er laget for, inntakskriteriene i sosialtjenestelovens §29, er vage og uklare (ref. kapittel 5). Det er i stor grad skjønnsvurderinger av hver deltakers situasjon og av forhold i kommunen som må ligge til grunn for inntak (Ohnstad, 2013, s. 174). Skjønnsvurderingen er faglige vurderinger av individuelle situasjoner. Det er veiledernes oppgave.

Inntaket av deltakere til kvalifiseringsprogrammet utgjør grunnlaget for hvilke mål som kan oppnås med programmet som ordning. Førrige kapittel viste hvordan politikerne hadde store ambisjoner med kvalifiseringsprogrammet. Målene med programmet var å bidra til at målgruppens situasjon ble kvalitativt forandret gjennom individuelt utviklede programmer der de selv hadde medvirket i utforming av programmet tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, og med tett individuell oppfølging. I det følgende omtales disse som kvalitative ambisjoner og mål.

De politiske ambisjonene handlet ikke bare om kvalitative endringer av målgruppens situasjon og hvilke virkemidler som skulle føre til endringen. De handlet også om kvantitet, om hvor mange som skulle være deltakere i programmet. Ved oppstart hadde myndighetene store forventninger til kvalifiseringsprogrammet, med ambisjoner om høye deltakertall (Langeng & Dehlie, 2011, s. 75). Fra politisk hold var det antydnet at programmet skulle omfatte ca. 30 000 personer når NAV-reformen var fullført over hele landet ved utgangen av 2009 (Stortinget.no, 2007, s. 4). Mål- og resultatstyring skulle bidra til at organisasjonen nådde målene (ref. 5. 3.4).

Kapittelet tar for seg hvordan faglige vurderinger og målstyring som styringsform og kunne stå i et motsetningsfullt forhold til hverandre i arbeidet med individualisering av tjenester.

6.2 Sammensatt grunnlag for inntak av deltakere

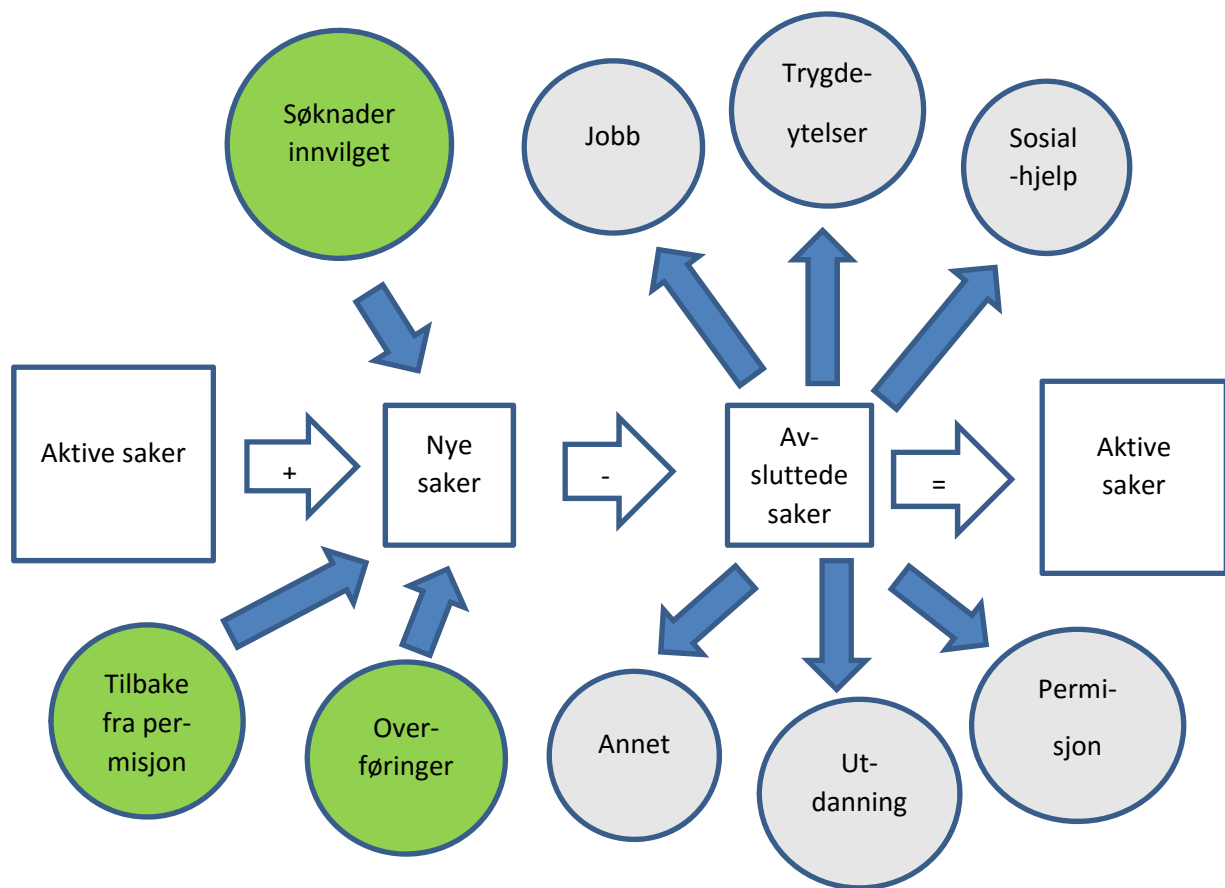
Som del av mål- og resultatstyringen i NAV (ref. 5.3.4) var måltall en sentral styringsparameter i etableringsfasen av kvalifiseringsprogrammet over hele landet (Aasetre, 2013; Fossetøl, 2012, s. 135 ff; Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2011; Schafft & Spjelkavik, 2012). Måltallet representerte en form for «performance benchmarking» i NAV.

6.2.1 Måltall som styringsparameter i KVP

Måltallet var det antall deltakere som NAV fylke bestemte at den enkelte kommune skulle ha i kvalifiseringsprogrammet, og det ble i etableringsfasen av KVP fastsatt årlig. Frem til 1.1.2011 fikk kommunene overført øremerkede midler til kvalifiseringsprogrammet. Midlene var beregnet ut fra det måltallet som var bestemt for kommunen, og midler som ikke ble benyttet på grunn av for lav måltallsopptak innen budsjettårets slutt, måtte tilbakeføres staten. Etter at programmet var innfaset i hele landet, ble fokuset på rapportering av antall deltakere tonet noe ned, men direktoratet fortsatte å følge nøye med på volumet av deltakere. Det lå fortsatt et bestemt antall deltakere til grunn for beregning av overføringer til kommunene. Antallet var basert på måltall for tidligere år.

Hvorvidt en kommune oppnådde måltallet sitt eller ikke, avhang av balansen mellom tilstrømming og avvikling av saker. Nedenfor er en illustrasjon av former for tilstrømming og avvikling av saker i kvalifiseringsprogrammet. Illustrasjonen er utviklet i samarbeid med veilederne på NAV-kontoret der jeg gjorde feltarbeid, men jeg står for innholdet alene.

Figur 6.1 Tilstrømming og avvikling av saker i KVP i feltkommunen



I denne illustrasjonen representerer de store firkantede boksene aktive deltaker-saker i KVP. Målet var at antallet aktive saker skulle tilsvare måltallet. De runde figurene markerer kilder for tilstrømming og utgang av deltakere fra programmet. I feltkontoret var det en forventning fra ledelsen om at antallet aktive saker skulle være likt med måltallet. Periodevis ble det krevet ukentlig rapportering om hvor mange deltakere som var inne i programmet. Det ble også registrert og rapportert aktivitet på de andre områder; antall søkere, antall innvilgelser og avslag, permisjoner, antall i statlige tiltak, antall som etter endt program kom i jobb eller utdanning, eller gikk over til å leve av trygdeytelser eller sosialhjelp, men måltallet var den parameter som ble gitt suverent mest oppmerksomhet fra ledelsen.

Sammenliknet med forskning på aktiveringsprogrammer i andre land, der måltall brukes for å måle produksjon i form av avgang fra programmene (Brodkin, 2013a; van Berkel, 2009), var

måltallstrykket i KVP på sett og vis omvendt innrettet. Måltallet var et mål på hvor mange som var inne i programmet, ikke hvor mange som gikk over i arbeid.

Det måltallet som var bestemt fra fylkeshold, varierte over noe over tid, og det totale antallet saker kommunen skulle ha i henhold til måltallet, ble fordelt på antall ansatte i KVP-kontoret. Med det utgangspunktet hadde hver veileder i full stilling krav om å ha et deltakerantall på mellom 12 og 17 i aktive saker. Det var stor gjennomtrekk i antall deltakere i KVP i kommunen. Om måltallet var nådd en uke, kunne det i neste uke være skrevet ut flere deltakere og mange programmer som var avsluttet fordi vedtaket hadde gått ut på tid, at tallet lå langt under det foreskrevne.

Internasjonal forskning beskriver hvordan aktiveringsarbeideres deltakerporteføljer kontrolleres på individnivå og også i noen tilfeller kobles til lønn og arbeidsbetingelser (for eksempel Brodtkin, 1997; Fletcher, 2011). I KVP var dette ikke tilfellet i perioden da jeg hadde feltarbeid. Veilederne måtte selv melde fra til statistikkansvarlig konsulent hvor mange deltakere de hadde inne og hvor mange som var til kartlegging, og hvilken vedtaksperiode og hvilke tiltak de forskjellige deltakerne hadde. Opplysningene ble samlet i et felles skjema. Veilederfellesskapet var enheten som ble kontrollert når det gjaldt mål(talls)oppnåelse.

6.2.2 Forventning om kvalitet

I planleggingsfasen forut for NAV-reformen og etableringen av KVP samarbeidet representanter fra kommunens sosialtjeneste, fra Aetat og trygdekontoret i det lokale NAV-kontoret om å planlegge det som skulle bli kommunens kvalifiseringsprogram. I den fasen var det tenkt at KVP-arbeid skulle være preget av tverrfaglighet. Planleggingsarbeidet i kommunen bygget på uttalt og felles forståelse av at potensielle deltakere i kvalifiseringsprogrammet hadde sammensatte og omfattende problemer. Oppdraget til veilederne i kvalifiseringsprogrammet ble vurdert som krevende, og det ble lagt vekt på behov for en veilederstab med bred og sammensatt kompetanse.

I planleggingen og ved oppstarten av gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet var veilederne opptatt av at det skulle ligge grundige individuelle vurderinger til grunn for inntak til KVP. Særlig var deres forventninger til hvordan tverrfaglighet kunne bringe kvaliteter til vurderingene i inntaksprosessen, høye. Det ble lagt planer om at alle søknader om deltakelse skulle vurderes av veiledere med forskjellig bakgrunn, både arbeidsmarkedsbakgrunn, sosialtjenestebakgrunn og eventuelt trygdefaglig bakgrunn. Alles kompetanse skulle bidra til

vurderingen av om en søker var «innafor», eller om det var andre deler av hjelpeapparatet som egnet seg bedre til å avhjelpe situasjonen vedkommende var i.

Veileder Dagrún, med erfaring fra arbeid i sosialtjenesten, sa dette i et møte:

Før vi tar inn en bruker, skal vi ha diskutert det med tre kolleger. Tverrfaglighet. Det er så flott.

Sitatet formidler en optimisme på vegne av tverrfaglighet og bruk av ulik kompetanse i vurderingene som skulle gjøres av hver søkers situasjon. En inntaksprosedyre som involverer fire personer, er en kollektiv og relativt ressurskrevende prosess. Sitatet speiler et optimistisk syn også på tilgang på søkere og på de tidsressursene veilederne skulle ha til rådighet i aktiveringsarbeidet.

Det ble raskt erfart at en tverrfaglig setting for inntaksvurderinger ikke var mulig å etablere på grunn av ressursbruken og de organisatoriske utfordringene det ville medføre å koordinere slike vurderinger. Inntaket ble ikke lenger et fellesanliggende for veiledere med ulik kompetanse. Vurderingene ble isteden gjort ved at lederen av KVP foretok en første siling av søkere og så en mer grundig gjennomgang og vurdering som veilederne gjorde enkeltvis.

Veilederne diskuterte sjelden selve inntakskriteriene eller inntaksprosedurene mens jeg var til stede i møter eller mer uformelle sammenhenger. En og annen gang ble en søknad tatt opp i et møte, og hovedtrekkene ble nevnt, slik som alder, kjønn, etnisitet, arbeidserfaring og sosialtjenestehistorikk. Og så ble det tenkt høyt og drøftet: Finnes det andre muligheter, eller er det her han eller hun skal inn? Jeg hørte aldri noen veiledere ta opp en sak om inntak med utgangspunkt i en deltakers konkrete helhetlige arbeidsevnevurdering (NAV-loven, 2006, §14 a). Det er godt mulig, og sannsynlig, at det foregikk slike samtaler når jeg ikke var til stede, for eksempel at veilederne diskuterte inntak i konkrete saker med sin leder. Men det var altså ikke et vanlig tema i de fora jeg var med i.

Veilederens forventning om grundig tverrfaglig vurdering av søkerens individuelle situasjon ble parkert av ressursmessige og praktiske forhold. Inntaksprosessen ble i større grad en individuell vurdering, veilederens individuelle vurdering, av søkerens situasjon. I dette individuelle arbeidet ble de oppfordret til å søke å oppnå måltallene.

6.2.3 Forståelser av skjønn og måltall

Veilederne som var rekruttert til KVP fra kommunale tjenester, var ikke vant til å forholde seg til måltall, men til vurdering av hver søknad om sosialhjelp eller andre tjenester ut fra skjønnsmessige vurderinger om hvorvidt kriteriene for ytelsen var oppfylt. Måltallstenkningen var ny, og de snakket ofte om måltallet, både i formelle møter og mer uformelle sammenhenger. Her i sitatet under er det veileder Lene, sosionom med erfaring fra sosialtjenesten, som sa det slik i en uformell samtale om måltall i kjøkkenkroken:

Vi er ikke vant til måltall i kommunen. Det skal i utgangspunktet mye folk inn i programmet i juli og august, og måltallet er høyt. Skjønnnet vårt krever tid, og vi må ikke bli for opptatt av måltallene?

Spørsmålstegnet etter Lenes utsagn viser til måten hun sa det på, det var et spørrende utsagn. Gjennom arbeidet i sosialtjenesten var hun vant til tidkrevende prosesser med skjønnsvurdering som grunnlag for tildeling av tiltak, tjenester og ytelser. At skjønnsvurderingene omkring vurdering av inntak tok tid, var en selvfølgelighet for henne og hun antydte at måltallene la føringer for den individuelle vurderingen.

Mange av veilederne var skeptiske til å bli styrt av måltall i et arbeid de opplevde som skjønnsbasert. Likevel var de ikke udelt negative til måltall og den resultatorienterte styringsformen. Noen av diskusjonene de hadde i møtene sine, kan sees som uttrykk for at de var opptatt av hvordan spenningen mellom sosialfaglig skjønn og måltall kunne forstås og løses.

Dette utsnittet er fra et KVP-møte der alle veilederne var samlet, møtet ble holdt på omtrent samme tid som Lenes utsagn ovenfor.

Dagrun: Vi er i et system der vi må tilfredsstillere våre overordnede. Nå skal vi også jobbe rettet mot næringslivet, det kreves produktivitet og effektivitet, og i sosialt arbeid snakker man ikke om det. KVP er dyrt, og det er forventet store resultater, og nå snakker vi business, egentlig. Det er satset for å få resultater, og hvordan kan vi være sosialarbeidere inn i dette med de verdiene som fikk oss til å velge yrket, hva betyr det for oss? Det er positivt å ha måltall.

I dette sitatet satte Dagrun først ord på veilederne sine posisjon som ansatte i en organisasjon; de må tilfredsstillere kravene i organisasjonen. Sitatet viser hennes forståelse for ulike rasjonaler for aktiveringsarbeidet slik det ble formulert og omtalt i KVP og NAV-kontoret sammenliknet med mer tradisjonelt sosialtjenestearbeid. Arbeidsmarkedsdelen, «jobbe rettet mot næringslivet», produktivitet og effektivitet, forstås som annerledes enn sosialtjenestens orientering. Hun lanserte en forskjell, ikke i syn på deltakerne, men i den strukturen og verdiene arbeidet skulle skje innenfor og fremme. Dagrun pekte på verdigrunnlaget som hadde fått sosialarbeiderne til

å bli nettopp det, og problematiserer ikke relasjonen mellom verdigrunnlaget og måltallene, men spør hvordan det kan forenes. Samtalen fortsatte:

Silje: Det er positivt med måltall, men det må ikke være så rigid. Det er latterlig med det statlige systemet med sentraliserte tall for inntak. Men det er umulig å gjøre noe med, og jeg håper at vi kan fortsette å le av det, ellers blir vi bare utbrent. Vi må holde på vår faglighet, kvaliteten i møtet må være der selv om det er det verste byråkratiske system.

Eva: Og jeg tenker at så lenge vi er litt mer kule på at måltallene, vi har jo strengt tatt ikke pest så enormt ennå. Jeg ser ikke at det ene utelukker det andre. Vi er mange, vi har kapasitet til å jobbe.

Tone: Men det er ikke arbeidet med vedtakene det gjelder, det er det at vi skulle starte opp, og så får vi vite etter en time at sjefen er skuffet over at vi har så få inne.

Dagrun: Vi kan ikke late som om presset fra NAV ikke er der. Selv om vi er flinke, står vi i krysspisset.

Denne delen av samtalen tematiserer flere sider ved måten måltall som styringsverktøy ble forstått på og la føringer for veiledernes individuelle vurderinger. Siljes utsagn problematiserer at inntakstall kan vedtas sentralt, hun kaller det latterlig. Silje er sosionom med saksbehandlererfaring fra den kommunale sosialtjenesten. For henne er inntak noe som skal baseres på faglige skjønnsvurderinger i hver enkelt situasjon. Kommentaren om utbrenthet viser en forståelse av at å ta et slikt krav på alvor vil føre til en umulig arbeidssituasjon der veilederne må gå på akkord med faglige prinsipper. Selv om hun sier at måltall er latterlig som grunnlag for inntak, sier hun også at måltall er positivt, og flere av utsagnene fra de andre veilederne i samtaleutdraget viser en relativt pragmatisk holdning til måltall. Måltallene ble koblet til nye krav om produktivitet og effektivitet og økte ressurser, og med det nye utfordringer det gav sosialarbeiderrollen. Sett i sammenheng med Dagruns utsagn ovenfor, om at det er positivt å ha måltall, kan denne positive holdningen hos veilederne avspeile at de hadde forventning om at det nye styringsregimet med mål om og orientering om effektivitet og produktivitet, kunne bidra positivt i utviklingen av sosialarbeidernes kompetanse og rolle.

Spenningen mellom oppnåelse av vedtatte måltall og det veilederne oppfatter som kvalitativt godt arbeid, ble tatt opp i utsagnene ovenfor. Veiledernes oppfatning av målene med faglig arbeid i den kommunale sosialtjenesten og det nye NAV-kontoret kontrasteres. De oppfattet at det som preget arbeidet i kommunal sosialtjeneste, var å være orientert om individuelle vurderinger og det å skape kvalitet i møte med brukerne. De mente det var viktig å beholde den kvaliteten over i KVP. Dagruns utsagn om «presset fra NAV», og Siljes «det verste byråkrati» viser til måltall, men trolig også regimet med registrering, dokumentasjon og nye it-baserte saksbehandlingsprogrammer veilederne måtte sette seg inn i ved oppstarten av KVP. Slik

veilederne så det, var det dette som preget arbeidet i NAV. Slik Silje ser det, oppstår krysspresset veilederne står i, mellom dette organisatorisk funderte «presset fra NAV» og det faglig funderte «presset» som innebærer bruk av tid for å gjøre forsvarlige vurderinger. Tones utsagn kan tolkes som reaksjon på den ovenfra-og-ned-orienterte statlige styringsformen som ble videreført i NAV, der oppnåelse av fastsatte resultater i form av et bestemt antall fattede vedtak nedover i linjen er prioritert fremfor lokalt forhandlede målforståelser. Utsagnet kan også illustrere hennes frustrasjon over mangel på erkjennelse av den tidskrevende prosessen veilederne oppfattet at inntak i KVP forutsatte.

Silje, Eva, Tone og Dagrún kom til KVP fra den kommunale sosialtjenesten. Deres kommentarer til målstyringen avspeiler møtet mellom kommunal og statlig logikk for tjenesteyting, styring og ledelse. Linda, som kom inn i KVP fra statlig side og var vel vant med den formen for styring, tilføyer etter Dagrúns utsagn om presset fra NAV:

Fra min erfaring i staten; får du ikke oppnådd måltallene, så får du ikke gehør for noe annet. Du må jobbe sakte men sikkert, du må velge dine kamper. Det er ikke mulig å slåss mot måltallene.

Linda hadde jobbet med utgangspunkt i måltall i en årrekke før hun kom til KVP. Hun argumenterer for at måltall må tas til etterretning og søkes nådd. Med hennes erfaring var måltallsoppnåelse ikke et forhandlingstema.

Veilederne opplevde spenninger mellom NAV-kontorledelsens krav om måltallsorientering og deres egne forventninger om omfattende og tidkrevende skjønnsvurderinger som forutsetning for inntak av programmets målgruppe.

6.3 Måltallsorienterte initiativer

I forhold til ledelsens ambisjoner om antall deltakere gikk det langsomt med veiledernes arbeid med å rekruttere søkere, behandle søknader og foreta kartlegginger og arbeidsevnevurderinger i tilstrekkelig omfang. For å nå måltallene tok ledelsen flere initiativer overfor veilederne.

6.3.1 Proaktiv rekruttering og listejobbing

En av grunnene til at det var få deltakere inne i kvalifiseringsprogrammet i oppstarten var at det var få søkere å rekruttere blant. For å øke tilstrømmingen av søkere forsøkte ledelsen ved NAV-kontoret å mobilisere KVPs samarbeidspartnere for å øke antallet deltakere.

Samarbeidspartnere i og utenfor NAV-kontoret ble oppfordret til å gå igjennom oversikter over sine brukere og se om noen av dem kunne være aktuelle for deltakelse i KVP.

Det ble også lagt vekt på informasjonsarbeid rettet mot både samarbeidspartnere og potensielle søkere. Denne oppsøkende virksomheten er en del av det som kjennetegner proaktiv rekruttering, og som var vanlig i etableringsfasen av KVP (Djuve et al., 2012, s. 44). Proaktiv rekruttering handler om å utvide rekrutteringsgrunnlaget ved å øke utvalgsuniverset, øke det totale tilfanget av potensielle søkere til programmet. Proaktiv rekruttering er gjerne preget av arbeidslinjeorientering med vekt på arbeidsledighet og ikke sosiale problemer som utgangspunkt for rekrutteringen (Djuve et al., 2012, s. 44).

Flytting av brukere mellom ulike hjelpeordninger, mellom lister, betegnes som «list-work», listejobbing, i internasjonal litteratur om velferdsbyråkratier (van Berkel, 2013, s. 98). Listejobbing kan bidra til en dreining av grunnlaget for skjønnsutøvelse der oppmerksomheten rettes mot hvem som kan skrives inn og ut av lister, istedenfor hvem som har behov for hvilken tjeneste. «When confronted with list work, frontline workers effectively are constrained in responding to individual needs» (van Berkel, 2013, s. 98). Målet med listejobbingen som var initiert fra ledelsen i KVP, var å gjøre listen lengre, ikke korte den ned.

Flere føringer for å øke antallet deltakere var knyttet til saksbehandlingsarbeidet for inntaksfasen til søkerne.

6.3.2 Rutineendringer

På et tidspunkt formidlet ledelsen til veilederne at det var bestemt at KVP-avdelingen skulle øke deltakerantallet med 50 personer i løpet av måneden. Etter to uker de tatt inn 7 nye deltakere og resultatet av rekrutteringen lå altså langt etter det ledelsen hadde bestemt.

Bjørg hadde ansvar for KVP overfor ledergruppen i NAV-kontoret på denne tiden og skulle koordinere inntaket.

Bjørg: Når det gjelder lister, søknader under vurdering. Vi må nå tallene våre denne uka, det er ikke så mye, så noen fra «under vurdering»-listen må over i «tatt inn»-listen. Jeg har en klar forventning om at dere kan gjøre dette. Det handler om å få folk inn i KVP og få vedtak.

Mellomlederen Bjørg har et press ovenfra i organisasjonen for å nå tallene for inntak til programmet og oppfordrer til «list-work», til å flytte folk ut av én liste, søkere under vurdering, og over til en annen, deltakere i KVP, gjennom å gi dem vedtak på KVP fort. Dette ville

innebære en ny praksis sammenlignet med den som forutsetter arbeidsevnevurdering etter NAV-lovens §14e før inntak og er angitt i sosialtjenestelovens §29 a. I møtet svarte veilederne henne slik:

Silje: Å bryte loven er ikke ok.

Björg: Det skal vi ikke.

Silje: Ikke ta kartlegging og arbeidsevnevurdering?

Björg: Men de vi kjenner godt, det er noen annet.

Laura: Loven sier at alle skal ha arbeidsevnevurdering og (...) det er mye arbeid.

Björgs forslag antyder en egen prosedyre, en slags snarvei, for inntak av deltakere som var kjent i systemet fra før. Veilederne svarte med å antyde lovbrudd hvis arbeidsevnevurderingen ikke ble gjennomført som etter bestemmelsen i NAV-loven. Hentydningen til lovbrudd kan forstås som et signal fra veilederne om at ledelsen, for nå måltallet, gjennom rutineendringer var på vei til å sette til side det veilederne oppfattet som det juridiske grunnlaget for KVP.

Også andre rutiner ble foreslått endret. I det første året programmet var i gang, ble det sett som lurt å sende potensielle deltakere på et avklaringskurs før inntak i KVP for å finne ut om de kunne ha nytte av å delta i programmet. Slik praksis ville være ressursbesparende for KVP, idet veilederne da ikke trengte å bruke tid på grundig kartlegging av noen som ikke skulle inn. Mer inngående kartlegging gjennom avklaringskurs kunne avdekke rett til andre ytelser, som for eksempel overgangsstønad eller studielån, eller det kunne vise seg at deltakeren ikke var i målgruppen på grunn av sykdom eller dårlig fungering av andre årsaker.

I et KVP-møte der alle veilederne er samlet, presenterer gruppeleder Eli på vegne av NAV-kontorledelsen en rutineendring vedrørende bruken av avklaringskurs.

Eli: I forhold til påmelding på avklaringskurs før inntak i KVP, må det nå bare være unntaksvis. De kursene er ikke kartlegging for å komme inn i KVP. Vi kan heller lage korte vedtak. Vi er pålagt inntak nå, så da utgår langvarig kartlegging, nå blir det mer av: fem minutter og du er med! Ikke bruk månedsvi; inn med dem med korte vedtak! Det må varsles på ledernivå at mange inn betyr mange ut, vår kartlegging gjør jo at over halvparten blir skrevet ut. Vi kartlegger for hele huset. Vi sliter med at det er noen i NAV som ikke skjønner, de skjønner ikke at når vi tar folk fort inn, så gjør vi masse arbeid forgjeves. Men vi gjør det vi får beskjed om, og det må vi godta og vi gjør så godt vi kan med hver deltaker. (...) Avklaring og kartlegging er en del av KVP.

Eli refererte pålegg fra ledelsen og instruerte veilederne til å gjøre som de fikk beskjed om, til tross for at hun opplevde det som mye bortkastet tid at KVP skulle ta all kartleggingen. Samtidig

gav hun en praktisk løsning på hvordan dette kunne organiseres internt, nemlig ved å gi folk vedtak med kort varighet slik at de fort kunne sluses ut hvis de av ulike grunner ikke skulle, burde eller kunne fortsette i KVP.

Ledelsens krav om mange inn vil gi økt måloppnåelse i form av kvantitet, et høyt deltakerantall på et gitt tidspunkt. Elis kommentar om at mange inn også betyr mange ut betyr at antallet deltakere som kunne forventes å komme i jobb som resultat av programdeltakelse, ville bli lavt ettersom få av deltakerne ville være i en situasjon der de kunne ha nytte av KVP. Med den siste setningen om at avklaring og kartlegging er en del av KVP, godtgjør hun i noen grad praksisen med fort inn programmet og fort ut igjen.

Veilederne mente at konsentrasjonen om kvantitet ville også ha konsekvenser i den forstand at ressursbruken til kartlegging og inntak i programmet i stor grad ville være bortkastet siden de ville bruke betydelig tid på å kartlegge og starte opp programmer for «feil» brukere.

Veiledernes forståelse av kartleggingsprosessen og de individuelle skjønnsvurderingene som skulle ligge til grunn for inntak, ble utfordret av ledelsens måte å tenke alternative inntaksprosesser på. De hadde innvendinger som bygget både på juridiske argumenter og på argumenter som hadde med effektivitet å gjøre. Veilederne forbandt sin faglighet med å oppfylle det de oppfattet var lovens intensjon og formulering, i motsetning til å oppfylle ledelsens krav til bestemte resultater.

6.3.3 Trussel om reduksjon av staben

Staben i kvalifiseringsprogrammet var fra oppstarten av dimensjonert ut fra måltallet og det antallet deltakere Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde antydnet at hver veileder kunne ha ansvar for i oppfølgingen i programmet.

I situasjonen som presenteres nedenfor, var måltallet ikke nådd selv om det i en periode hadde vært nok søkere til KVP. Årsaken var at det hadde vært vanskelig å finne veiledere som var villige til å ta på seg ansvaret for å vurdere søknadene til potensielt nye deltakere. Veilederne hadde sagt nei til å ta det antallet (17) som ledelsen hadde bestemt at hver veileder i full stilling skulle ha. De begrunnet dette med at de var pålagt andre oppgaver i tillegg til å være veiledere for deltakere. Slike oppgaver var for eksempel knyttet til eksternt orienterte utviklingsprosjekter i regi av KVP, eller det kunne være interne oppgaver på tvers av avdelinger i NAV-kontoret.

Ledelsen meldte fra at hvis veilederne ikke tok inn flere deltakere per veileder, måtte de regne med kutt i bemanningen. Det var gruppeleder Elis utfordring å mane veilederne til å ta sin del slik at målet ble nådd og at ingen av dem trengte å slutte. I et KVP-møte tok Eli dette opp:

Jeg opplever det som vanskelig å fordele saker, for det er så mange som ikke vil ha saker og kommer med mange motargumenter. Alle må vite at vi må ta de vi må ta. Hvis jeg skal jobbe 40 prosent, må jeg jobbe med 40 prosent av 17. Vi må nå måltallene, det er viktig at vi tar oss sammen, og ellers mister vi kanskje stillinger. Vi mister allerede Anes stilling, og en annen del av kommunen har fått en av våre stillinger også. Det handler om positiv kollegialitet. Dette er ikke oppmuntring, det er virkeligheten. Det er viktig at vi oppnår måltallene. «Hvis dere ikke har nok klienter, så mister dere arbeidskraft». Vi kan ikke late som at det ikke er sånn det er. Vi må ha inn så mange, eller så kan vi ikke ha alle stillingene. Vi kan ikke late som. (...) For det er et problem at vi skriver ut så mange. La oss jobbe sammen og nå dette fordømte måltallet.

Veilederne ansvarliggjøres her for mulig reduksjon av staben på grunn av manglende måltallsoppnåelse. De ble ansvarliggjort som fellesskap, og Eli understreker dette gjennom å henvise til at måltallsoppnåelsen handler om positiv kollegialitet.

Når måltallet skulle nås, ble det ifølge Eli «et problem at vi skriver ut så mange». I møtet sa Eli ikke noe om årsaken til at mange ble skrevet ut. På bakgrunn av avsnittene over er det rimelig å anta at hun sikter til at utskrivningen av mange blant annet skyldes at de hadde tatt mange deltakere inn for kartlegging og korte vedtak, og at det etter kort tid viste seg at KVP av ulike årsaker ikke var egnet for dem.

I utsagnet ovenfor inntar Eli en posisjon der forutsetningen er at forholdet mellom måltall og ansatte er gitt og ubestridelig. Konsekvensene av den praksisen ledelsen har pålagt, å ta inn mange, og at mange skrives ut, er noe veilederne må håndtere gjennom å ta inn flere deltakere for å dekke opp for dem de skriver ut.

Balansen mellom oppmerksomhet om antallet saker og innholdet i arbeidet i hver enkelt sak, ble løftet eksplisitt frem i flere samtaler mellom veilederne. I et møte i teamet til Erika snakket de om måltallstrykket og trusselen om nedbemanning. Erika avsluttet sekvensen slik:

Jeg tror det er viktig å holde fokus på det som går bra for oss. At vi får til ting, og tenke mer på det enn de negative tingene. Blokke ut disse måltallene og tenke hva som er faglig riktig, det er viktig, selv om man skal se på måltallene. Det er viktig at vi i gruppen holder fokus på det her og ikke henger oss opp i detaljene som gjør oss frustrert.

Teamlederen oppfordrer til å tenke mer på «faglig riktig» praksis enn på måltallene. Hun erkjenner deres ansvar både for kvalitative og kvantitative mål med kvalifiseringsprogrammet, men legger hovedvekten på det innholdsmessige og kvalitative arbeidet.

6.3.4 Sterk oppfordring om inntak

For å nå måltallet ble veilederne oppfordret til å ta inn deltakere med dårlige norsk- og alfabetiseringskunnskaper. Oppfordringen ble opplevd som sterk, og veilederne omtalte den som en beordring. Grunnleggende norskopplæring hadde tidligere ikke vært vurdert som arbeidsrettet tiltak. Det ble bestemt at også gruppen med dårlige norskkunnskaper måtte sees som potensielle KVP-deltakere, og at samarbeidet med norskopplæringen for flyktninger og innvandrere i kommunen burde intensiveres for å få tilgang til flere søkere. Gjennom oppfordringen til å ta inn deltakere med svært dårlige språkferdigheter utfordret ledelsen veilederens tenkning om hva som skulle være grunnlaget for inntaket i programmet, og hvilken kompetanse deltakelse i programmet skulle gi. Veilederne motsatte seg lenge å ta inn denne gruppen, med begrunnelsen at disse menneskene hadde rettigheter andre steder i systemet, for eksempel gjennom rett til norskundervisning i kommunen. Et annet argument var at det å bruke KVP til norskundervisning var å sløse bort de mangfoldige ressursene KVP kunne utgjøre for deltakerne når de på et senere tidspunkt behersket språket.

I samtaleutdraget nedenfor fra et teamledermøte reflekterer Erika over den opplevde beordringen. Det er fra et møte etter at måltallet ble nådd og beordringen fjernet.

Det kom opp i går på teammøtet, dette med norsk-kriteriet. I og med at det er litt ullent alt sammen. Man må stramme inn på det norsk-kriteriet. Beordringen ble helt tydelig begrunnet i at vi ikke hadde nådd måltall. Nå må vi forholde oss til lovverket, jeg mener at det har vært en lovstridig beordring. Vi skal ikke ha en 100 prosent lik løsning i alle sakene, men vi må se på hvem det er som kan nyttiggjøre seg individuell oppfølging og hvem er det vi kan hjelpe. De som skal ha tolk er for mye, og for langt frem. (...) Jeg skjønner ikke logikken med beordring. De med svake norskkunnskaper er ikke regnet som arbeidssøkere, og hvordan kan de da tas inn? Ledelsen oppfordrer oss til å bruke AMO-kursene⁶ i utstrakt grad, og så beordres vi til å ta inn folk som ikke kan bruke de statlige tiltakene.

Erika var opptatt av de motstridende signalene fra ledelsen og den posisjonen det satte veilederne i. Veilederne hadde vært under press for å ta inn folk de ikke trodde de kunne hjelpe til å komme over i arbeid gjennom programmet, til et program der målet er at deltakerne skal hjelpes til å komme i arbeid. Veilederne opplevde at brukerne ble satt i en situasjon der de brukte opp tiden de har til rådighet i programmet mens de var i en situasjon der de ikke kunne

⁶ AMO-kurs regnes som statlige tiltak, og deltakere får individstønad. Kommunen kan ta refusjon i denne stønaden for utbetalt KVP-stønad. I tillegg er det gratis for kommunen å bruke AMO-kurs. Slik Erika snakker om det her, er det snakk om AMO-kurs der deltakerne må ha et visst nivå på norskferdighetene sine for å delta.

ta i bruk KVPs potensial. I den situasjonen hadde de akseptert en praksis de opplevde som lovstridig, siden det setter kravet om individuelle vurderinger i hver sak til side.

Veilederne søkte å unngå å ta inn folk de mente ikke burde tas inn i programmet. I møtet med det de opplevde som en beordring om inntak av deltakere med dårlige norskkunnskaper prøvde de derfor å sortere ut hvem av dem som kunne ha nytte av programmet til tross for manglende norsk. Det ble bestemt at en av KVP-veilederne skulle gå igjennom en oversikt av flyktningkontorets brukere.

Eli: Det foreligger en liste med folk som kommer fra flyktningkontoret med dårlige norskkunnskaper, det blir sånn så lenge vi ikke har nådd måltallet. Det kommer en liste med navn hver uke. Lisa har gått gjennom listen og så må vi jo da gi dem arbeidsevnevurdering og annen informasjon. Siden vi skal ta inn en del med dårlig norsk, kan vi gi dem fulltids norskopplæring i KVP inntil den nye forskriften trer i kraft, da må de ut etter seks måneder. Og vi må bruke de tiltakene vi har også, det er ulike nivåer, og vi må være litt lure.

Her peker Eli på den nye forskriften som de på det tidspunktet trodde ville kreve at deltakerne var i arbeidsrelaterte tiltak etter seks måneder. Deltakerne med dårlige norskkunnskaper ville trolig ikke være klare for arbeidsrettede tiltak etter seks måneder og kunne derfor bare tas inn før forskriften hadde trådt i kraft.

I situasjonen som er gjengitt nedenfor, er det en diskusjon om dette i et KVP- møte der den opplevde beordringen hadde vært repetert og problematisert. I samtalen kom det frem at det kanskje var ca. 40 mulige søkere (med gode norskkunnskaper) til programmet rundt om i andre deler av NAV.

Ragnhild: La oss se mer på dem som kan snakke norsk, da. La oss drøye med de med dårligst norskkunnskaper. Hvor er de førti? Står de på en liste? Få ut listen og la oss se over!

Erika: Men vi har mange dårlige søkere som trolig ikke skal være her, og da får vi en stor gruppe som vi må vurdere. Vi må ikke stenge for minoritetsbakgrunn selv om mange av dem har dårlige språkkunnskaper.

Ragnhild vil sette i gang og jobbe frem en liste med norskspråklige søkere som tidligere er vurdert som for svake for KVP, men som kanskje likevel kunne få noe ut av deltakelse i KVP slik at de kunne nærme seg arbeidslivet. Erika er bekymret for at slik listejobbing vil føre til at grupper med svake potensielle søkere vil fortrenge søkere med minoritetsbakgrunn og som kunne ha mer nytte av KVP. Slike samtaler illustrerer hvordan ulike grupper, i denne sammenhengen svake grupper som i utgangspunktet var vurdert til ikke å kunne få fullt utbytte

av tilbudet i KVP, ble veiet mot hverandre for å imøtekomme de kvantitative målene med kvalifiseringsprogrammet.

Måltallet ble nådd på et tidspunkt og førte til muligheten for ny og forsterket oppmerksomhet rundt hva veilederne selv mente skulle være førende for inntak.

6.4 Formålsorientering

Da det ble kjent at måltallet var nådd, spanderte NAV-kontorledelsen kake og rosende ord på veilederne i kvalifiseringsprogrammet. Måltallsoppnåelsen medførte mer enn rosende ord og kake, det kom også en mulighet for endringer av føringene for inntak av deltakere. Veilederne var spente på hvilke signaler som ville komme da målet var nådd. Signalene kom i første KVP-møte etter kaken, og Eli formidlet hva hun syntes om konsekvenser av at målet var nådd:

Vi skal ikke se for oss store endringer, så jeg tror vi kan anta at det ikke blir store justeringer i måltallet. Jeg tenker at formålet med KVP er at man skal ha tett individuell oppfølging og kunne nyttiggjøre seg de tiltakene vi skal tilby, og da tenker jeg at tiden er moden for å ikke ta inn dem som vi ikke klarer å kommunisere med. Jeg har jo hatt en som vi avsto da vi fikk lov til det, og som så gikk tre måneder på norskkurs og kom inn i KVP igjen og var tre måneder og så kom i jobb, så det finnes noen som kan lykkes. Vi skal ikke være helt kategoriske, men det er klart at de som vi ser at vi har tatt inn og ikke vet hva vi skal finne på med annet enn å sende på voksenopplæringens norskkurs og kanskje Bedriften (kurs og arbeidsmarkedscenter), det er en materie som ikke er i kjernegruppen for KVP i forhold til loven. Vi har vært beordret, men nå kan vi ta andre vurderinger.

Elis stilling som gruppeleder i en posisjon mellom veilederne og ledelsen trer frem i hennes kommentarer til budskap fra begge leire. Hun reduserer ikke den vekten ledelsen legger på at måltallet skal nås, hun presiserer at det ikke er grunn til å slakke av på rekrutteringen selv om måltallet er oppnådd inne. Hun gir også et eksempel på at det å ta inn deltakere med meget svake norskkunnskaper ikke trenger å være nytteløst. Hun nyanserer på den måten konsekvensen av den opplevde beordringen til ikke bare å være negativ. Likevel konkluderer hun med at de nå er i en stilling der de kan la andre forhold styre vurderingene deres. Formålet med KVP handler, slik hun uttrykker det, om at deltakerne skal få individuelle programmer der de kan ta ut potensialet i ressursene i KVP. Eva responderte slik på Elis utsagn:

Ja, jeg føler behov for å gå tilbake til hovedkriteriene for KVP og at vi kan begynne å snakke om overordnede tanker og kvalitet og hvem er det er vi vil ha og hva kan vi gjøre og når det nytter.

Elis og Evas utsagn illustrerer hvordan løftingen av beordringen gjorde at veilederne ble opptatt av å ta tilbake kontrollen over hva som skulle være grunnlag for inntak i programmet. Veilederne hadde vært under press for å ta inn folk de ikke trodde de kunne hjelpe til å komme over i arbeid, i et program der målet er at deltakerne skal komme i arbeid.

Veilederne ville ha en situasjon med samtaler om overordnede tanker og kvalitet i kvalifiseringsprogrammet. Evas utsagn markerer behovet for drøftinger i kollegafellesskapet om inntakskriterier, handlingsrom og forutsetninger for å lykkes. At de ville «tilbake til hovedkriteriene» viser at de på dette tidspunktet opplevde at inntakskriteriene til KVP ikke lenger var som tenkt og planlagt den gangen programmet ble etablert i kommunen. Samtalen tydeliggjør at veilederne mener at ledelsen har overstyrt det de selv så som lovens intensjon med KVP. Lojaliteten til organisasjonen og ledelsen hadde vært sterk. Da måltallet ble nådd og de kunne redusere rekrutteringstakten, er det som om de er lettet over å kunne gå inn i arbeidet i en situasjon der de kan bruke faglig skjønn til å oppnå det de oppfatter som formålet med KVP.

6.5 Sammenfattende analyse og drøfting

6.5.1 Målstyrt reduksjon av skjønn

Måltallsstyringen representerte en utfordring for veiledernes oppfatning av kriterier og prosedyrer for inntak til KVP. Da programmet startet opp hadde de høye forventninger til inntaksprosessens kvalitet og hvordan hver søker skulle vurderes.

Initiativene for å øke deltakerantallet i KVP bidro til å redusere veiledernes mulighet til å ta inn deltakere basert på en faglig fundert skjønnsvurdering av den enkeltes situasjon.

Proaktiv rekruttering kan bidra til vridning av inntaksgrunnlaget der en skjønsmessig vurdering av deltakernes sosiale problemer og utfordringer og behov underordnes deres posisjon som arbeidsledige. Vurdering av den enkeltes behov for ordningen blir underordnet så lenge utgangspunktet for inntak tas i en gitt status eller kategori.

Rutineendringene førte til avkorting og innsnevring av mulighet for skjønnsutøvelse i vurderingsprosessene. Konsekvensene slik veilederne så det, var at beslutninger om inntak ble gjort på mangelfullt grunnlag. Det førte til i sin tur til en spiral der flere ble utskrevet raskt uten

måloppnåelse og at behovet for inntak av flere deltakere økte. De som ble tatt inn og raskt skrevet ut igjen, brukte opp både verdifull programtid og en av sjansene til å delta i programmet.

Trusselen om reduksjon av staben presset veilederne på tidsbruk til individualisering både i inntaksprosesser og oppfølging av deltakere. Flere oppgaver ble forventet løst uten endring i tidsressurs. Forutsetninger for faglig basert skjønnsutøvelse ble redusert.

Beordringen om inntak av deltakere med dårlige norskkunnskaper tilsidesatte i stor grad veilederne skjønnsvurderinger i enkeltsaker og forståelse av det juridiske grunnlaget for inntak til kvalifiseringsprogrammet.

Styringsstruktur preger aktiveringspraksis (Brodkin, 1997). Målstyring kan føre til «creaming», fløteskummingsprosesser, i inntaksarbeidet i aktiveringsprogrammer (Skjefstad, 2015, s. 117; van Berkel, 2007, s. 261). Da plukkes de best fungerende kandidatene ut for å øke måloppnåelse i form av antall brukere som oppnår overgang til arbeid. Med bakgrunn i dette kapittelet kan det sies at målstyring i kvalifiseringsprogrammet også kan føre til en annen prosess, en prosess preget av finmasket og omfattende tråling etter mulige deltakere. Trålingen skulle bidra til måloppnåelse i form av et bestemt antall deltakere inne i programmet, måltallet.

Trålingen førte til nedprioritering av individuelle vurderinger av deltakernes situasjon. Vektlegging av kvantitative ambisjoner og styring gjennom krav til måltallsoppnåelse begrenset muligheten for å yte tilpassede tiltak og tjenester i aktiveringsprogrammet.

Og likevel: Ledelsens trykk på måltallsoppnåelse gav veilederne en mulighet til å tenke helhetlig om innretningen av deltakernes program. I studier av aktiveringspraksis er arbeidspress og organisatoriske føringer for effektivitet vist å føre til at førstelinjen nedprioriterer kvalitet i oppfølgingen for å oppnå raske resultater i form av utskriving fort (Brodkin, 2008). Måltallsorienteringen hindret et organisatorisk press på veilederne for raske resultater i form av utskriving. Det gav veilederne anledning til å legge opp til at deltakerne kunne være deltakere over tid, innenfor rammen av KVP. Det kan også være del av grunnlaget for veilederne brede tilnærming til individualisering av tjenester, ref. kapittel. 7.

6.5.2 Veilederne i dobbeltrolle

Forskning på arbeidssituasjonen i førstelinjen i aktiveringsarbeid viser at de som arbeider der, er utsatt for ulike former for krysspress (ref. 2.4.4). Krysspresset kan oppstå mellom politiske føringer og regler og profesjonsetiske vurderinger (Kjørstad, 2005; Marston, 2013), og hvis

ansatte opplever at interne prioriteringer i organisasjonen går på bekostning av det brukeren trenger (Kane, 2015). I vurderingene av søkere til KVP ble veilederne stående i krysspress. På den ene siden opplevde de en forpliktelse til å la rekrutteringen være basert på deres forståelse av formålet med KVP, målgruppeformulering og kriterier og prosedyrer for inntak formulert i sosialtjenesteloven. På den andre siden opplevde de også en forpliktelse til å følge ledelsens instruks om inntaksprosedyrer og orientering om måltall.

Veilederne er ansatt i NAV-kontoret for å bidra til å utføre det oppdraget organisasjonen har fått fra politiske myndigheter. Som ansatte er de underlagt organisasjonens regler og bestemmelser, og forventningen om lojalitet overfor sin nærmeste arbeidsgiver, ledelsen ved NAV-kontoret i kommunen. Veilederne er også ansatt for å utføre oppdrag som krever bestemt kompetanse, herunder kunnskapsgrunnlag. De fleste av veilederne kom til KVP fra arbeid i den kommunale sosialtjenesten. Kunnskapsgrunnlaget de hadde med seg gjennom utdanning og erfaring, preget deres forståelse av og forpliktelse overfor den kvalitative politiske ambisjonen som var nedfelt i forarbeider og lovverk til en ordning de skulle iverksette. Kombinasjonen av organisatoriske og profesjonelle ressurser kan være problematisk (Svensson, 2008, s. 131). Spenningene veilederne opplevde mellom målstyring og individuelle faglige vurderinger, oppstod når arbeidsgiveren krevde handlinger de selv mente stod i strid med ordningens intensjon og det lovverket den bygget på. Den individuelle tilpasningen ble pervertert når deltakerne skulle tilpasses programmet, og ikke omvendt.

I tillegg til dilemmaet som oppstod i forbindelse med reguleringen av inntak mellom NAV-kontorledelsens og veiledernes prioritering av politiske mål med KVP, viser kapittelet at veilederne når de vurderte inntak, også opplevde å stå til ansvar overfor potensielle deltakere. Veilederne vurderte at den inntakspraksisen arbeidsgiveren ønsket, gikk på bekostning av hva ordningen kunne bringe deltakerne. Det ble problematisk for dem å iverksette en inntakspraksis som ikke tok hensyn til deltakernes forutsetninger for overholdelse av plikter eller muligheter til måloppnåelse i form av overgang til arbeid. I møtet med ledelsens strategier for å øke måltallsoppnåelsen var et av veiledernes motargumenter at deltakere ikke måtte tas inn i programmet uten tilstrekkelige for-kvalifikasjoner fordi at de da ville gå glipp av muligheten til å nyttiggjøre seg ressursene i programmet fullt ut. Dette var ikke noe deltakerne stilte dem til ansvar for selv, for så lenge de ikke var tatt opp eller kjente til programmet, var de ikke i stand til å vurdere situasjonen slik. Men det var et ansvar veilederkollektivet selv tok på seg overfor og på vegne av deltakerne.

Å nå måltallet representerte et organisatorisk mål, et mål på aktivitet som ble et mål i seg selv, på mange måter frikoblet fra hensikten med at kvalifiseringsprogrammets deltakere skulle komme i arbeid. Med utgangspunkt i den organisatoriske logikken (Evetts, 2010) er det å nå måltallet en måloppnåelse det er verdt å arbeide for i seg selv. Når måltallet først er satt av en autoritet som har myndighet til å sette det, skal det nås. Med utgangspunkt i logikken om yrkesprofesjonalitet er dette annerledes. Da vil det å nå måltallet ikke si noe om hvorvidt målet er nådd, det vil tvert imot være et eksempel på målforskyvning. I en slik forståelse er det tegn på profesjonalitet at skjønnsmessige vurderinger gjør at «de riktige» deltakerne kommer inn i programmet, og at overgang til arbeid lettes for disse. Måltallet er da underordnet den skjønnsmessige vurderingen av situasjonen til deltakerne.

Mellom politiske mål og organisatoriske krav, og med utgangspunkt i en forpliktelse overfor deltakernes rett til et bestemt innholds- og kvalitetsnivå på programmet, stod veilederne i inntaksvurderingene overfor og måtte håndtere et bredspektret krav om ansvarlighet («multiple accountability») (Hupe & Hill, 2007, s. 296). I inntaksarbeidet balanserte veilederne mellom hvilke hensyn som skulle veie tyngst: krav om oppfyllelse av måltall eller om faglig skjønnsbasert vurdering av søkerens individuelle situasjon.

Likevel, til tross for at veilederne argumenterer mot alle ledelsens fremstøt og til og med trekker frem at de kan være i konflikt med lovens bestemmelser, følger de instruksene som de selv synes er på kanten eller over kanten av lovens intensjoner. Slik Thorén (2009) og Kjørstad (2008) fant i sine undersøkelser, veide kommunal policy og ledelsens føringer tungt.

Kapittelet har vist at ledelsen hadde stor innflytelse på hva som ble gjeldende logikk for inntak, at målstyringen overstyrte skjønsvurderingen i inntakssituasjonene. NAV-kontorledelsens initiativer for å nå måltallet er eksempler på intensjonal påvirkning for å begrense rommet for skjønnsutøvelsen. Ledelsen søkte å kontrollere de ansattes atferd slik at den virker i retning av nå de mål organisasjonen har satt. (jf. Lipsky, 2010, s. 19; Svensson, 2008, s. 132). Ledelsens dilemma stod mellom å følge opp styringsregimets krav til rapportering på prestasjon i form av antall deltakere, eller å overlate inntaksdimensjoneringen til veilederens skjønnsutøvelse med den konsekvensen at måltallet trolig ikke ville bli nådd.

6.5.3 NAV-kontorets plassering i gjennomføringskjeden

NAV-kontoret er en typisk velferdsorganisasjon og skal utføre oppdrag på vegne av fellesskapet. Organisasjonen skal sørge for forvaltning og fordeling av politisk vedtatte ytelser

og tjenester på vedtatte premisser. Oppdraget til ledelsen ved NAV-kontoret i kommunen var iverksetting av en ordning i løpet av en begrenset tidsperiode. Politikkkdesignerne sentralt hadde etablert et regime der målstyring var et sentralt element for å styre prosessen når lovens bestemmelser og politiske ambisjoner skulle oversettes til praktisk politikk.

Det har tidligere (Gubrium et al., 2014, s. 39) vært stilt spørsmål om hvorvidt den heftige ambisjonen om deltakerantall (30 000) kan ha gitt konsekvenser for hvor mye oppmerksomhet som ble viet de politiske ambisjonene om skreddersøm og individuelle programmer. Dette kapitlet har vist at slik var det, i alle fall når det gjaldt rekruttering av deltakere på «mitt» feltkontor. Målstyringsregimet var ikke konstruert eller brukt for å fremme de kvalitative ambisjonene. NAV-ledelsen lokalt fulgte opp det målstyringsregimet de var en del av og ansvarlige for, og veilederne var blant de redskapene de hadde for oppfylle oppdraget. Med skrinnet deltakerpopulasjon ble oppgaven med å nå måltallene vanskelig å løse uten å krysse veiledernes rom for utøvelse av faglig skjønn i inntaksarbeidet.

NAV-kontorledelsens orientering om måltallsoppnåelsen må også forstås i lys av at NAV-kontoret i stor grad er lagt i en statlig styringslinje. Som beskrevet i kapittel 5, møtes to ulike strategier for fordeling av ytelser og tjenester i partnerskapet i NAV (Fimreite, 2008). Kvalifiseringsprogrammet befinner seg midt i partnerskapet med både statlig og kommunal tilhørighet, ref. kapittel 5. Den ene strategien, som i stor grad er betegnende for statens tildelinger, skal skape likt tilbud av rettighetsbaserte tiltak og tjenester på nasjonal basis, og dens styring er i overveiende grad regelstyrt, linjebasert, ovenfra og ned. I den andre strategien, som vanligvis assosieres med kommunene, skjer fordeling av ytelser og tjenester til innbyggerne etter individuell behovsprøving og skjønnsvurderinger, og styringen er mer horisontalt organisert, med mål om å oppnå mål i form av tilstander, og ikke i samme grad et bestemt antall. NAV-kontorledelsen håndhevet det styringsprinsippet Arbeids – og velferdsdirektoratet har pålagt. Veiledernes forståelse av kvalifiseringsprogrammet var preget av at de oppfattet KVP som egnet for tildeling etter behovsprøving og skjønnsvurdering.

6.5.4 Konkurrerende ambisjoner

Både NAV-kontorledelsen og veilederne var i en ambivalent situasjon, de opplevde flere og motstridende forventninger fra samme kilde (jf. Merton & Barber, 1976), . Den skrinne populasjonen av potensielle deltakere synliggjorde hvordan ledelse og veiledere vektla ulike deler av de politiske ambisjonene. Både veilederne og NAV-kontorledelsen har ansvar for

konkretisering og iverksetting av KVP. Ledelsen trykket på for å nå de kvantitative ambisjonene, og veilederne de kvalitative.

Når programmer skal oppfylle ulike og til dels motstridende politiske ambisjoner, kan forskjellige deler av gjennomføringskjeden legge vekt på oppfylle ulike ambisjoner (Matland, 1995). Aktiveringspolitikk iverksettes gjennom strukturelle virkemidler, for eksempel mål-, resultat- og incentivstyring (Eichhorst et al., 2010; van Berkel et al., 2011a; Øverbye, 2013). Disse er egnet til å vektlegge kvantifiserbare ambisjoner.

For å oppfylle de kvantitative målene gjennom å øke tilstrømmingen og deltakerantallet i programmet senket NAV-kontorledelsen listen for den individuelle tilpasningen. Den listen var lagt høyt i forarbeider og mål særlig for kvalifiseringsprogrammet, men også for NAV-kontorets øvrige virksomhet, ref. kapittel 5.

Veiledernes kunnskapsgrunnlag og forståelse av kvalifiseringsprogrammets formål ble utfordret av organisasjonens trykk på de kvantitative ambisjonene. De vurderte at kontroll med hva som skulle kjennetegne deltakernes situasjon ved inntak til programmet, var en del av forutsetningene for å lykkes med programmet. Skreddersømmen, den individuelle utformingen, av hver enkelt deltakers kvalifiseringsprogram var avhengig av et utgangspunkt som kunne gjøre måloppnåelse mulig. I veiledernes forståelse var inntak motivert av fastlagte kvantitative størrelser hverken i henhold til loven eller forenlig med individuell tilpasning basert på utøvelse av faglig skjønn.

6.6 Mellom måltall og målgruppe

Selve utvelgelsen til et program der tjenester skal være kjennetegnet av skreddersøm, er i utgangspunktet også basert på en individuell faglig vurdering av om kriterier for inntak er tilstede. Måltall som fastsetter hvor mange deltakere som skal tas inn, står i et motsetningsfylt forhold til inntak basert på individuell faglig vurdering.

Utvelgelsen av deltakere til KVP skjedde i et spenningsfelt mellom organisasjons- og profesjonsressurser. Spenningen mellom ledelsens praktisering av målstyring og betydningen av veiledernes utøvelse av faglig skjønn resulterte i at veilederne hadde begrenset innflytelse på hvem som ble tatt inn. Ledelsen fikk i stor grad gjennomslag for innsatser for å oppfylle de kvantitative ambisjonene om deltakerantall i KVP. Det reduserte omfanget av individuell faglig vurdering ved rekruttering og betydningen av søkerens individuelle situasjon som grunnlag for

inntak til programmet. Satt på spissen: For å innføre et bestemt prestisjefyllt aktiveringsprogram endres nettopp de elementene som gjorde programmet prestisjefyllt.

Kapittel 7 Individuell utforming

7.1 Introduksjon

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot to sider av den individuelle utformingen av deltakernes programmer. Den første er selve utformingen av det konkrete programmet når deltakerne var tatt inn, det programinnholdet som utgjorde starten på deres deltakelse i KVP. Oppmerksomheten om hvordan veilederne gikk i inngrep med programutformingen til den enkelte deltaker ved oppstart, tydeliggjør deres forståelse av deltakernes forutsetninger og behov og av mål og muligheter i kvalifiseringsprogrammet.

Den andre siden av den individuelle utformingen er måter brukermedvirkning ble konkretisert og iverksatt på av veilederne i kvalifiseringsprogrammet. At tjenester er individuelt utformet, sier ikke noe om hvem som har utformet dem. Samtidig er brukermedvirkning et sentralt element i aktiveringsarbeid.

Individuell utforming og brukermedvirkning henger sammen, men utgjør samtidig to separate forutsetninger i kvalifiseringsprogrammet. Dette kapitlet behandler dem hver for seg, for så å sammenfatte og drøfte hvordan utforming av individuelle programmer kan forstås i lys av kvalifiseringsprogrammets utforming og problemutsatte målgruppe.

7.2 Utforming av individuelle programmer

Hvordan skjer utformingen av et individuelt program ved oppstart og hvilke hensyn inkluderes som relevante når veilederfelleskapet drøfter innhold i individuelle programmer? Dette er spørsmål som studeres i dette delkapitlet. Det er viktig å bemerke at programmene skulle være fleksible og tilpasses utvikling i deltakernes situasjon gjennom programperioden. Det som kjennetegnet programmene ved oppstart, trengte ikke være det som kjennetegnet dem ved avslutning.

Det empiriske grunnlaget for de første delene av dette delkapitlet er en fortelling om hvordan deltaker Monas individuelle kvalifiseringsprogram ble utformet i samarbeid med hennes veileder Trude. På bakgrunn av beskrivelser av møtene mellom de to analyseres det frem en forståelse av hva individuell utforming av kvalifiseringsprogram kan innebære i praksis. Innsikter fra denne analysen brukes videre i delkapitlet sammen med annen empiri til å løfte frem flere hensyn som påvirket den individuelle utformingen av deltakernes programmer.

For å skille mellom presentasjonen av fortellingen og analysen nedenfor, er fortellingen kursivert.

7.2.1 Praktisk tilrettelegging for programdeltakelse

Mona er 24 år. Hun kommer fra en liten sørlandsby og har bodd i kommunen ca. ett års tid sammen med sin sønn Adrian på fire år. Monas mor bor for tiden også i kommunen. Mona har bodd mange steder, deriblant i Tyskland i en periode på tre år da hun var samboer med Adrians tyske far. Fordi han var voldelig mot Mona og Adrian er all kontakt med ham brutt, og hun har ikke fortalt ham hvor hun bor. Mona har ingen nære venner i kommunen. Hun har stort sett vært hjemme i leiligheten det året hun har bodd der. Adrian går i barnehage. I forbindelse med at retten til overgangsstønad snart gikk ut (det gis for tre år), søkte Mona seg inn i KVP.

Mona hadde gitt skriftlig samtykke til at jeg ble med i møtene hun hadde med Trude på NAV-kontoret. Jeg møtte Mona andre gangen hun og Trude skulle møtes. De hadde hatt et første møte der Trude hadde informert om hva KVP er og hvilke muligheter som lå i programmet, og de hadde så vidt startet på arbeidsevnevurderingen som skal ligge til grunn for inntak i kvalifiseringsprogrammet. Den ble ikke nevnt videre i samtalene jeg var med på. Til møtet jeg ble med på, hadde Trude reservert et lite møterom på NAV. Hun hadde samlet med seg mye papirer som skulle gjennomgås i løpet av møtet og danne det formelle grunnlaget for oppstarten av Monas program.

Trude og jeg hentet Mona i publikumsmottaket og fant frem til møterommet. På dette møtet var det, med Trudes ord, «papirer og økonomi» som var temaet. Trude forklarte Mona at det var mye «økonomigreier» som måtte være i orden før de kunne jobbe med innholdet i kvalifiseringsprogrammet hennes. Mange skjemaer skulle fylles ut og undertegnes av Mona, for eksempel opplysninger om kontonummer, kontrakt om KVP-deltakelse, kvittering for mottatt informasjon om sykereglement og timelisteregistrering og liknende. Veileder Trude gikk nøye igjennom alle skjemaene. Hun beklaget at hun holdt høy fart og forklarte det med at de skulle bli ferdige med alle papirer og heller komme over til å snakke om økonomi og KVP-plan. Mona leste og nikket og så ut til å holde følge med informasjonsstrømmen. Hun hadde en skulderveske med seg, og hver gang hun fikk ett nytt papir, la hun det ned i vesken.

Økonomigjennomgangen tok en time; ifølge Trude var det mye som skulle på plass for å sikre at Mona og Adrian hadde nok penger til husleie og livsopphold i fasen mellom opphør av overgangsstønad og oppstart av KVP-stønad. En rask oversikt viste Trude at Mona kom til å

trengte supplerende sosialhjelp i tillegg til KVP-stønaden. Monas inntekter på møtetidspunktet bestod av bostøtte fra Husbanken, barnetrygd, overgangsstønad som enslig forsørger og grunnstønad til dekning av utgifter hun har på grunn av astmaplager. Mona hadde ikke gjeld. Hun gikk ukentlig til psykolog, og Trude fortalte at hun kunne lage et rammevedtak for dekning av utgifter til dette i vedtaket om økonomisk sosialhjelp. De avtalte en ordning der Mona leverte faktura til Trude, som så betalte den direkte. Begrunnelsen Trude gav for ordningen, var at Mona da ville slippe å legge ut så store summer. I økonomigjennomgangen kom det frem at Mona aldri har mottatt bidrag fra Adrians far og at hun var redd for at en prosess med utlegg fra bidragsfogden ville føre til at faren ville få greie på hvor de oppholdt seg og så oppsøke dem. Alle inntektskilder skal være uttømt før det tilstås økonomisk sosialhjelp, og Trude ville undersøke muligheten med bidragsfogden. Hun forsikret at hun skulle gå forsiktig frem og finne ut av hvordan dette skulle løses. I løpet av timen hadde Trude fylt økonomiopplysningene inn i et søknadsskjema for økonomisk sosialhjelp til livsopphold, boutgifter og psykologutgifter, et søknadsskjema som Mona hadde startet utfyllingen av hjemme. Mona undertegnet søknaden. Møtet ble avsluttet med at Trude oppsummerte hvilke summer som ville komme på konto til Mona på hvilke tidspunkter, slik at hun kunne være sikker på at hun hadde nok penger frem til KVP-stønaden ville starte opp om ca. to måneder. De laget avtale om nytt møte på et tidspunkt der jeg også kunne være med. Mona fikk i oppgave å tenke på hva slags jobb hun kunne tenke seg å ha i fremtiden.

Avsnittene over viser hvordan prosessen som skulle lede Mona over i arbeid, startet et annet sted enn med tilknytningen til arbeidslivet. Den startet med søknadsbehandling, vurdering og vedtaksfatting knyttet til økonomi. Saksbehandlingen skulle sikre at lovens forutsetninger om og for deltakelse i KVP og mottak av økonomisk sosialhjelp var oppfylt. Den praktiske tilretteleggingen skulle bidra til at Mona fikk en økonomisk situasjon som var forutsigbar og trygg slik at hun kunne konsentrere seg om kvalifisering til arbeid mens hun var i programmet. I den økonomiske saksbehandlingen inkluderte Trude hensyn til Monas helsesituasjon, og fattet vedtak som muliggjorde at Mona kunne gå til psykologbehandling og få dekket utgiftene mens hun var deltaker i KVP. Trude hadde erfaring fra saksbehandling av økonomisk sosialhjelp og brukte den erfaringen til å skape forutsigbarhet for dem begge; for Mona slik at hun kunne konsentrere seg om kvalifisering når økonomien var sikret. Med bakgrunn i veiledernes uttalelser fra ulike sammenhenger i KVP-kontoret vil jeg tro grundigheten i saksbehandlingen også handlet om å skape forutsigbarhet for seg selv ved at det mest sannsynlig vil føre til færre søknader og krisetilstander å ordne opp i underveis. Gjennom saksbehandling og praktisk

tilrettelegging av økonomiske forhold la Trude de grunnleggende forutsetningene på plass for at Mona skal kunne konsentrere seg om det mer arbeidsrettede innholdet i programmet.

7.2.2 Identifisering av ønsker og forutsetninger

På neste møte med Mona og Trude, en uke senere, ble oppmerksomheten først rettet mot Monas ønsker om jobb. Trude hadde ikke bestilt samtalerom, og vi fikk et «drop-in»-kontor i NAVs publikumsmottak. «Nå, Mona, hva har du lyst til å jobbe med, har du tenkt på det?» spurte Trude med en gang vi fikk satt oss ned på det trange kontoret. Mona tok frem en blokk fra vesken sin og bladde opp på en side der hun hadde skrevet ned en liste med fire steder hun kunne tenke seg å jobbe: museum, hotell, legesekretær, klesbutikk. Hun fortalte at hun hadde lyst til å jobbe med noe med folk, og så kunne hun jo tysk, og det kunne være et nyttig fortrinn. Trude roste Mona for at hun hadde tenkt så konkret. Så snakket de om de ulike alternativene, og Trude trakk frem mulige konsekvenser av ønskene Mona hadde skrevet ned. Trude påpekte praktiske utfordringer knyttet til hotellarbeid. Hun ledet samtalen slik at de til slutt konkluderte med at det ikke var så egnet å arbeide på hotell ettersom Mona var alene med omsorgen for Adrian og hotellarbeid ofte innebærer turnus. Guide- og museumsarbeid ble stående som muligheter som Mona hadde mest lyst på.

Trude styrte etter hvert samtalen inn på Monas sosiale nettverk og muligheter for å være litt for seg selv uten Adrian. Frem til oppstarten i KVP hadde Mona hatt alenetid mens Adrian var i barnehagen. Det ville bli annerledes når hun skulle ut i jobb. «Det er ikke så lett», sa Mona. Hun hadde lite nettverk rundt seg. Moren hennes bodde i kommunen, men nå hadde hun fått seg jobb og skulle kanskje flytte litt lenger unna. Trude fortalte om HOME-START⁷ som en mulighet. Mona syntes det høres fint ut. Trude ringte HOME-START for å høre mer mens de satt sammen. Ingen tok telefonen, så hun sendte en e-post til dem og ba om informasjon om hva de kunne tilby en familie som Mona og Adrians. Trude spurte Mona om hun hadde tenkt noe på om det var noe annet som vil være nyttig for henne å gjøre i den perioden hun skulle være i KVP. Mona sa hun hadde lurt litt på å trene. I kommunen finnes treningstilbud på dagtid. Trude spurte om Mona visste om tilbudet og hvor det holdt til. Hun svarte at hun hadde hørt om det

⁷ HOME-START FAMILIEKONTAKTEN NORGE

Home-Start Familiekontakten (HSF) er et familiestøtteprogram hvor frivillige besøker småbarnsfamilier med minst ett barn under skolealder, 2-4 timer i uken. <http://home-start-norge.no/>.

og at hun mente at det kunne være relevant, men at hun ikke var sikker på hvor det var hen. Før de gikk fra hverandre, avtalte de at Mona skulle undersøke mulige arbeidssteder innenfor guide- og museumsarbeid i nærområdet. Trude skulle undersøke hvilke praksisplasser som fantes. De tok en utskrift av praksisplassene NAV hadde tilgjengelig den dagen, og Mona fikk den med seg hjem og skulle se på den. De avtale nytt møte noen dager etter.

I møtet som er beskrevet ovenfor, åpnet Trude for at kvalifiseringsprogrammet skulle bringe mer til Monas livssituasjon enn praktisk tilrettelegging ved økonomisk forutsigbarhet. Hun introduserte arbeid og kvalifisering som en del av det som samarbeidet mellom Mona og Trude skulle handle om. Monas ønsker om fremtidige arbeidsplasser ble identifisert, og vurdert opp mot hennes forutsetninger og praktiske muligheter.

Trude identifiserte også at Mona hadde behov ut over de rent økonomiske og arbeidsrettede og åpnet for at andre deler av Monas livssammenheng kunne være mulige å styrke gjennom KVP. Gjennom introduksjonen av HOME-START ble Monas sosiale situasjon som enslig forelder gjort til relevant arena for tiltak i KVP-sammenheng. Trude utvidet med det kvalifiseringsprogrammets nedslagsfelt til å omfatte foreldrerollen og sosial situasjon. Fysisk helse fikk også plass gjennom at Trude åpnet for at trening kunne være en del av programmet. Hennes forståelse av Monas forutsetninger som fremtidig arbeidstaker og også som omsorgsperson, fikk konsekvenser for det hun foreslo å legge inn i programmet.

Trude la inn mange kan-tiltak, tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid, slik det åpnes for i loven (Sosialtjenesteloven, 2009, §30). Å inkludere flere og ulike deler av livssammenhengen som del av innsatsområdet til kvalifiseringsprogrammet, gir en bredt orientert individuell utforming av aktiveringsprogrammet.

7.2.3 Tilpasninger til aktuell situasjon

Det tredje møtet fant også sted på et drop-in-kontor på NAV. På Trudes spørsmål om hvordan det var å møtes der, svarte Mona at det gjorde henne ingenting å komme til NAV og hun syntes det var fine lokaler. Trude startet møtet med å fortelle at hun hadde fått svar fra HOME-START. Mona kunne sende en forespørsel dit, så ville de komme på et hjemmebesøk, og så ville Mona og Adrian bli satt på en venteliste. Mona sa hun syntes det hørtes helt greit ut. De skrudde på en pc på kontoret, og Mona logget seg på med sin webmailkonto. Sammen skrev de en kort beskrivelse av familiens situasjon og sendte den til HOME-START.

Trude spurte Mona om hun hadde tenkt noe på omfang av praksisplass, hvor mange dager i uken til å begynne med? Mona svarte at hun helst ville ha en dag i uken til hun fikk vennet seg til det. Trude gav uttrykk for at det nok var for lite til å få prøvd seg ut reelt, det burde nok være minst to dager i uken. «Det går vel også greit», svarte Mona.

Trude spurte om Mona hadde fått tenkt på konkrete arbeidsplasser. Det hadde hun. Hun fant frem blokken sin og der hadde hun skrevet ned kontakinformasjon og adresse til flere museer og turistkontorer i nærheten, og supplert listen med bryllupsarrangører. Bryllupsarrangør var det hun hadde mest lyst til. Hun hadde funnet en i en nabokommune. De ringte, dvs. det var Trude som ringte, Mona ville ikke ringe selv fordi hun syntes det var litt skummelt. «Hei, dette er Trude Hansen fra kvalifiseringsprogrammet i NAV i x kommune. Jeg har en jente her som gjerne kunne tenke seg en praksisplass hos dere. Er det muligheter for det?». Trude fikk vite at de hadde hatt en i praksis der før, men at det ikke fungerte så bra fordi det er så veldig sesongbetont arbeid, og derfor ville de ikke ta imot noen flere. Så prøvde de å ringe turistinformasjonen. Trude fikk ikke tak i sjefen, men fikk en e-postadresse hun kunne sende forespørselen sin til.

De gikk igjennom listen med museer Mona hadde skrevet ut. Trude var opptatt av de praktiske mulighetene Mona hadde for å arbeide de forskjellige stedene. Etter en vurdering av reisevei til de museene som stod på listen, kom de til at alle stedene medførte for tidkrevende og lang reisevei til at praksisplass der ville la seg kombinere med levering og henting av Adrian i barnehagen. Så tok de frem oversikten over praksisplasser som Mona fikk med seg hjem etter forrige møte. Hun hadde sett på den og funnet en butikk med brukskunst der de trenger en praksiskandidat. Trude ringte først til NAVs praksisplasskontakt internt i NAV og fikk klarsignal for å ringe butikken. Hun ringte så til butikken og fikk snakke med daglig leder. Stillingen de ønsket å bruke til praksisplass, var blitt besatt av en person som hadde fått fast ansettelse. Likevel var de åpne for å prøve ut praksisplass for Mona et par dager i uken. Trude undersøkte med Mona mens hun snakket i telefonen, og de avtalte et møte i butikken noen få dager senere.

Mot slutten av avtalen spurte Trude om Mona kunne tenke seg å gå i en samtalegruppe, et sted hvor man møttes med jevnaldrende en gang i uken og kunne snakke om hva som helst. Gruppen holdt til i et lokale som Mona kjente til. Mona svarte at det kunne hun godt tenke seg, hun syntes at det ville være hyggelig å ha noen å prate med. Trude ringte så til kontaktpersonen til disse gruppene for å høre om det bare var å møte opp. Det var det. Hun minnet Mona på at det også gikk an å dra til det lokalet og spise middag der noen dager i uken. Og at hun også kunne ta

med seg Adrian dit og spise middag. Mona svarte ikke noe til det. Etter møtet fulgte Trude Mona ut og skulle vise henne hvor treningssenteret var, slik at hun kunne gå dit selv hvis hun skulle trene (ref. forrige møte).

Gjennom dette møtet intensiverer Trude arbeidet med å få inn et arbeidsrettet tiltak i programmet til Mona. Hun fortsetter samtidig å aktualisere Monas foreldrerolle, både ved å påpeke den som premiss for valg av retning for arbeidskvalifisering og også gjennom å holde fast på HOME-START-initiativet. Samtidig introduserer hun flere mulige aktiviteter som kan styrke Monas sosiale situasjon og fysiske og psykisk helse. Gjennom å foreslå disse tiltakene og aktivitetene definerte hun behov hos Mona, behov som gikk ut over forhold med umiddelbar sammenheng med målet om å komme i betalt arbeid.

Trude inntok en aktiv rolle og styrte prosessen ved at hun sørget for progresjon på alle områdene, blant annet ved å handle der og da, som ved henvendelsen til HOME-START og samtalegruppen, og ta telefoner til potensielle arbeidsgivere. Mona ble gitt innflytelse på programmet sitt innenfor en ramme Trude konstruerer fortløpende gjennom å introdusere livsområder som relevante for tiltak og aktivitet i regi av KVP og Monas valgmuligheter ut fra det Trude anser som realistisk.

Etter tre uker og fire møter var Monas økonomiske situasjon avklart og forutsigbar, og hun hadde et aktiveringsprogram bestående av et knippe tiltak og aktiviteter orientert mot at hun var arbeidsledig, men også at hun var ung, enslig forsørger og ung voksen med behov for psykisk støtte og sosial kontakt. Programmet så slik ut:

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
Hviletid og god tid på levering i barnehage.	Praksis i butikk	Trening på treningssenter	Hviletid og god tid på levering i barnehage.	Praksis i butikk
«	«	«	«Samtalegruppa (sosial trening for unge mennesker i regi av NAV)	«
«	«	«	«	«
L	U	N	S	J
Reise til psykolog	«	Jobbsøking alene	«	«
Samtale der og	«	«	«	«
Reise hjem	«	Jobbsøking med veileder	«	«
Hviletid før henting i barnehagen	Hviletid før henting i bhg	Hviletid før henting i bhg	Hviletid før henting i bhg	Hviletid før henting i bhg

Programmet hennes bestod av både arbeidsrettede og brukerrettede tiltak, skal- og kan-tiltak, jf. sosialtjenestelovens §30. Målet om overgang til arbeid var del av programmet, men også andre mål, for eksempel deltakelse i samfunnet og økt livskvalitet, var blitt del av programmet fordi Trude hadde inkludert ulike sider av Monas livssituasjon som relevante for intervensjon. Det er tiltak som ikke bare var direkte koblet til overgang til arbeid, men som også skulle støtte opp under og bidra til forberedelse av overgang til arbeid. Trude har initiert og organisert aktiviteter for Monas fritid, ting som skal skje på ettermiddags- og kveldstid, som ikke er del av hennes kvalifiseringsprogram og ikke gir uttelling i timer. Et snevrere, mer arbeidsrettet program kunne utelatt sosiale tjenester som tilrettelegging av HOME-START og inkludering av samtalegruppe og trening som deler av Monas program. Programmet hennes kunne da fortsatt vært orientert om å nå målet om jobb i løpet av KVP-tiden.

7.2.4 Utvelgelse av relevante roller

Når Trude utformer Monas program, tar hun hensyn til at Mona har forskjellige roller hun skal fylle i livet sitt. To av Monas sosiale roller står frem som førende for utformingen av programmet og valg av tiltak. De to rollene utløser bredde i både tiltak og aktiviteter i Monas program. Rollen som arbeidsledig gis plass og prioritet i arbeidet både gjennom arbeid med identifisering av ønsker om fremtidig jobb og de jobberelaterte oppgavene Trude gir Mona som «lekser» mellom møtene og oppfølgingen av dem i møtene. Den andre rollen er den unge enslige, og kanskje også ensomme, forelderen. Når den rollen innlemmes som relevant for kvalifiseringsprogrammet, fører det til at en rekke behov på samme tid blir potensielt relevante å rette tiltak mot. I Monas situasjon kan slike behov være for eksempel avlastning, sosial omgang med andre i samme situasjon, veiledning til foreldrerollen osv. Det er ikke gitt av formaliseringen av KVP hvilke og hvor mange av disse behovene som skal dekkes opp av tiltak gjennom deltakernes individuelle programmer.

Trude satte sammen de delene som Monas kvalifiseringsprogram basert på sin forståelse av Mona sin situasjon og målene for kvalifiseringsprogrammet. Hun benyttet seg av arbeidsmåter og metoder som var tilgjengelige for henne. Det førte til at sikring av økonomiske forhold, konkret opplæring i form av organisering av praksisplass, og tiltak for å styrke ressurser i livssammenhengen gjennom for eksempel sosialt nettverk og fysisk og psykisk helse ble del av Monas aktiveringsprogram. Det er støtteelementer som skal tilføre ressurser for å komme i jobb (Eichhorst et al., 2010, s. 6).

7.2.5 Ivaretagelse av forpliktelser

Som avsnittene over har vist, gjorde mulighetene for individuell tilpasning og skreddersøm det mulig for veilederne å velge ut hvilke av deltakernes sosiale roller som skulle innlemmes som relevante å rette tiltak mot i regi av KVP. Veilederne kan velge ut hvilke roller som er relevante, hvilke behov som skal tilgodesees med tiltak knyttet til de forskjellige rollene, og avgjøre hvor omfattende tiltakene skal være. Samtaleutdraget som presenteres nedenfor er fra et teammøte og gir et eksempel på hvordan veilederfellesskapet kunne resonnerer om dette. Det satt fem veiledere rundt et bord på et møterom, og de gikk «runden» der de av dem som hadde en sak de ville drøfte, kunne luften for de andre. Laila la frem en sak.

Laila: Det gjelder en jeg har tatt inn nå. Han har en mor som ligger for døden. Han har ikke vært i jobb på lenge og da han fikk vedtaket om inntak i KVP, fikk jeg vite det om moren. Det jeg har sagt til ham foreløpig, er at han kan få bruke litt tid med mor og gjøre det han trenger å gjøre. Så vil jeg søke ham inn på avklaringskurs på x kursarrangør og skreddersy et program for ham siden vi ikke vet når moren dør. Og når det smeller, har jeg tenkt at permisjon er en god ting for ham å få når det skjer. Er det riktig eller skal han ha sykemelding da? For han kommer til å falle ut når hun dør.

Ingelin: Vi har faste permisjonsdager, og det står i de nye forskriftene hvordan det er med fridager og sånn. Hvis han er en travler, så trenger han å starte rolig uansett. Det kan være greit å komme seg litt ut også, ikke bare sitte ved sengen til mor hele tiden. Kanskje han kan gå på Dagstreffen?

Laila: Han skulle tenke på det. Moren bor i nabofylket.

Tone: Noen ønsker å komme fort i gang med tiltak?

Laila: Jeg tror dette er en mann som har en heavy barnevernssak også. Han er veldig ålreit, men trenger hjelp til å komme over i arbeid.

Dagrun: Hvordan har han det økonomisk?

Laila: Jeg tror han greier seg med det han har, han får litt mer på grunn av barnetillegget i KVP og det tror jeg er fint.

Dagrun: Jeg tror jeg hadde prøvd å si til ham at du har forståelse for familiesituasjonen, og at du trenger å bli kjent med ham og kanskje han trenger en psykolog, og tilby det som del av et KVP. Spør hva han trenger å få energi? Ikke bare kurs, for det at han kan være hos mor i starten kan være fokus nå. Bruk planark og skriv det sånn at målet er å få arbeid og bli uavhengig. Det hadde jeg gjort. Kanskje han trenger svømming eller trening? Snakk med ham om barna og barnevernet.

Laila: Nå har jeg bare snakket med ham og han har så mye å fortelle. Vi hadde et to og en halv times møte, og han snakket om hvordan han har mistillit til veldig mange.

Dagrun: Jeg har flere sånne hvor jeg har lent meg tilbake og sagt at du må finne innhold selv og hvis ikke noe skjer, så sier jeg at tiden bare går.

Laila: Jeg må se på forskriften. Jeg har jobbet ok med ham, da.

Dagrun: Husk at forskriften er bare gjeldende som veiledende. I KVP kan mange ting gjøres som del av planene.

Laila: For min del er det viktig å vite hva loven sier.

Tone: Jeg tenker at det er viktig at han ser hvorfor du gjør som du gjør: «dit skal du», uansett hva det er som står i planen. Selv om det er knyttet til morens situasjon, henger det sammen med planen.

I samtalen drøftes utvelgelse av hvilke av deltakerens roller som er relevante å ta hensyn til i programmet, og hvilke tiltak som skal høre til dem. Mannens posisjon som arbeidsledig med tilhørende konkrete aktiveringstiltak er langt nede på dagsordenen. Øverst finner vi sosiale roller som aktualiseres ved at veilederne legger vekt på mannens umiddelbare livsutfordringer på andre områder enn arbeidsledigheten. Han er sønn til en døende mor og far til barn med en pågående barnevernssak. Det virker som om Laila er sikker på at han ikke kan komme i gang med reelle tiltak i retning av kvalifisering til jobb på lenge. Hun lar ham fortsette i programmet selv om hun vurderer at han ikke er i en situasjon der han kan fokusere på kvalifisering til jobb. Hun tenker å skreddersy et midlertidig og fleksibelt opplegg som passer til at hans livssituasjon er ugrei og kan endre seg fort.

Rollen som sønn til en døende mor er den som får være førende i starten av deltakerens programperiode. Tiltakene legges rundt behov veilederen vurderer at denne rollen utløser. Slik Trude organiserte tiltak for Mona og hennes rolle som mor, legger Laila opp til at han skal kunne følge opp de moralske forpliktelsene som kan kobles til rollen han har som sønn. Dagrun utvider til at også farsrollen er relevant. Hennes forslag om tiltak som psykolog, trening og svømming og andre ting for å få energi, peker i retning av at hun mener en situasjon der deltakeren er nedkjørt og eller belastet både fysisk og psykisk, også er relevant for igangsetting av tiltak i kvalifiseringsprogrammet. I likhet med slik Trude gjør i Monas sak, velger de tiltak som skal styrke deltakerens mulighet til å utføre det de vurderer som relasjonelle forpliktelser mennesker i en situasjon som hans, skal oppfylle. Det er forpliktelser som ikke har direkte sammenheng med å bli selvforsørget.

Selv om tiltakene er knyttet til andre forhold enn kvalifisering til arbeidsmarkedet, presiseres det av flere veiledere at arbeid er overordnet mål. Både Dagrun og Tone fremhever at det skal være tydelig, uansett hva slags tiltak som skal iverksettes. Til og med at deltakeren kan få følge opp sin døende mor, skal begrunnes med at målet er at han skal i jobb. De vil først finne ut hva han trenger av tiltak og ordninger for å få en bedre livssituasjon, og så koble det som velges, til det overordnede målet om å komme over i arbeid. Det likner det som i andre sammenhenger

blir kalt å resonnere baklengs (Getz m.fl 1994 gjengitt i Hatland & Terum, 2010, s. 174). Å resonnere baklengs er å begynne med det man ønsker skal være konklusjonen, og så utvikle premisser som leder frem til den. Dagrun og Tone foreslår et pragmatisk resonnement som muliggjør å inkludere ulike tiltak som i seg selv ikke er direkte knyttet til å nå målet om lønnsarbeid, som del av et målrettet program. Det blir en indirekte, flerleddet prosess, der overholdelsen av relasjonelle forpliktelser i sosiale roller er det første leddet i prosessen mot lønnsarbeid.

Deltakernes livssammenheng kan være i stadig endring. Hvis programmet skal passe, være skreddersydd, må det justeres når det inntreffer endringer i forutsetningene. I historien Laila la frem, vil situasjonen til deltakeren bli endret som resultat av både hvordan morens situasjon, og kanskje også barnas situasjon, utvikler seg. Når programmet er sydd sammen med hensyntagen til premisser utenfor selve deltakerens posisjon som arbeidsledig, blir konsekvensene at endringer i disse premissene må følges opp i programmet. Veiledernes utvelgelse av relevante forhold ved livssituasjonen og dimensjonering av tiltak ut fra dem i starten av programmet, har dermed konsekvenser for hvordan den enkeltes program utvikles over tid.

7.2.6 Tidsperspektivet

Deltakerne kan være i kvalifiseringsprogrammet i to år, i særlige tilfeller to og et halvt. Gjennom veiledernes drøftinger kom det frem variasjon i hvordan de tenkte om bruk av tiden og hvilke konsekvenser det ville ha for innholdet i deltakernes programmer.

Utsnittet under er hentet fra en samtale mellom Lene og Eva etter at Lene hadde hatt et møte med en deltaker som var på vei inn i KVP. Deltakeren var en kvinne på 35 år, hun hadde etnisk minoritetsbakgrunn og var mor til barn i barneskolen. Kvinnen hadde ikke fullført grunnskole i hjemlandet. Hun snakket litt norsk. Lene hadde i samtalen med deltakeren foreslått at hun skulle bruke KVP til å få bevis på fullført grunnskole (tiårig), og fortalte dette til Eva.

Eva: Men er det grunnskole eller er det jobb hun skal bruke tid på nå? Vi rekker jo uansett ikke langt med to år på KVP hvis grunnskole er målet?

Lene: Det er begge deler, men jeg mener grunnskole er veldig viktig hvis man skal bo i Norge og følge opp barna sine.

Eva: Men det er jo viktig å bli uavhengig av sosialtjenesten?

Lene: Men hvis du ikke har grunnskole, stiller du veldig svakt, og det er viktig å demme opp for den sosiale arven.

Eva: Men skillet går ikke på grunnskole eller ikke, det er mer på videregående eller høyere utdanning.

Lene: Ja jeg skjønner det, men jeg tenker ut fra meg selv at det er viktig å kunne følge med på hva barna driver med på skolen. Og det er viktig å få noe som er sustainable.

Eva: Ja, men det er ikke sikkert det å fullføre grunnskole som noen og førti år er det barna trenger, og det bruker opp tiden.

Lene: Nei, jeg er jo enig, men på sikt – kanskje hun kan ta grunnskole siden mannen tjener såpass godt at de ikke trenger at hun jobber fullt, så kanskje på deltid?

Lene legger vekt på deltakerens roller som mor og omsorgsperson, og åpner for at tiden hun er i kvalifiseringsprogrammet, kan bidra til å styrke hennes mulighet til å være nettopp dette. Når Lene foreslår fullføring av grunnskole som tiltak, er det ikke fordi det vil gi jobb umiddelbart, men blant annet for at hun skal kunne følge med på hva barna driver på med og kunne følge dem opp i deres skolegang. Lenes vurdering av deltakerens sosiale roller har betydning for hvordan hun tenker om bruken av tiden i programmet. Hun argumenterer med at dette er bærekraftig for deltakeren på sikt.

For Eva er det deltakerens rolle som fremtidig arbeidstaker, ikke mor eller innvandrer, som er utgangspunktet. I denne saken er hun mest opptatt av å få mest mulig arbeidsrettet kompetanse ut av de to årene kvinnen kan være i KVP.

Disse to veiledernes uttalelser viser ulike oppfatninger av tidsbruk i kvalifiseringsprogrammet. Deres respektive syn ville trolig gitt ulike konsekvenser for hva som ble deltakerens muligheter i arbeidsmarkedet umiddelbart etter endt programtid. De argumenterer begge for individualiserte tjenester på bakgrunn av deltakerens behov. Deres forståelser av mål med KVP gjør at de velger forskjellige strategier for deltakeren på veien mot overgang til arbeid.

7.2.7 Realisering av ressurser

Mange av deltakerne hadde med seg allerede ervervede kvalifikasjoner, for eksempel utdanning eller spesielle ferdigheter, inn i kvalifiseringsprogrammet. En morgen i kontorlandskapet fortalte Eva meg at hun dagen i forvegen hadde vært på et møte med en deltaker og en potensiell arbeidsgiver for en praksisplass. Deltakeren hadde en NOKUT-godkjent utdanning fra hjemlandet sitt, og praksisplassen var på et relevant arbeidssted der hun kunne få brukt denne kompetansen. Deltakeren kunne trolig fått butikkjobb med en gang, sa Eva, men hun ville likevel satse på en praksisplass til henne fremfor lønnsarbeid fortest mulig. Dette forklarte hun med at deltakeren hadde med seg en ressurs i form av en utdanning, og Eva mente det ville

være bortkastet om hun begynte å jobbe på i matbutikk istedenfor å få hjelp til å ta ut potensialet i det hun hadde med seg. Da jeg spurte om hvorfor hun mente dette, svarte hun slik:

Hun har jo noe, hun må ikke begynne forfra. Jeg tenker vi skal gjøre det best mulige for folk med hensyn til jobb ut fra det de har fra før.

I 7.2.6 argumenterte Eva for å velge tiltak som ville utnytte tiden for å gjøre Lenes deltaker uavhengig av sosialtjenesten. I den saken hun selv snakker om her handler opplegget for programperioden om å utnytte tiden for å få til at deltakeren skulle få uttelling for eksisterende kompetanse. Denne deltakerens mål med hva KVP skulle lede til, ble satt ut fra det hun hadde med seg fra før av kompetanseressurser slik at hun kunne «ta ut potensialet i det hun hadde med seg». Gjennom praksisplassen søker Eva å gi deltakeren et innsteg til arbeidslivet der hun kan realisere kompetanse hun har fra før.

I tråd med tenkningen til Eva i denne saken skal det individuelt utformete programmet lede til best mulig jobb i løpet av de to årene som er til rådighet i programmet, ikke til jobb fortest mulig. Best mulig jobb innebærer i denne saken både en mulighet for realisering av kompetanse og for selvforsørgelse. Eva etablerer form for en ressursmaksimering, der programmets ressurser settes sammen med deltakerens for å nå lengst mulig i betydningen best mulig arbeidssituasjon etter endt program.

Målet om arbeid kan ha flere betydninger i kvalifiseringsprogrammet, ref. 5.4.2. Veilederens vurdering av deltakernes kvalifikasjoner ved oppstart i programmet hadde betydning for hvilken forståelse av målet om arbeid som ble gjort gjeldende i den enkelte sak. Hvordan målet ble forstått, preget hva som ble innhold i programmene og hva resultatet av programdeltakelsen kunne bli. For Evas deltaker vil det være forskjell på om deltakelse i KVP resulterte i en stilling som ufaglært (for det området) butikkmedarbeider eller som ansatt i en virksomhet på grunn av sin fagkompetanse.

Dette delkapitlet har vist hvordan mange og forskjellige hensyn kunne spille inn på utformingen av deltakernes individuelle programmer ved oppstart. Neste delkapittel handler om hvordan brukermedvirkning ble innlemmet som del av individualiseringen av tjenester i kvalifiseringsprogrammet.

7.3 Brukermedvirkning i individualiseringen

Den formelle rammen for medvirkning i KVP ligger i sosialtjenestelovens §30, tredje ledd, som forutsetter at «Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger», og av lovens §42 fremgår det at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Dette delkapittelet retter oppmerksomheten mot hvordan veilederne la til rette for deltakernes medvirkning til programutforming, og hvilke ansvarsposisjoner de selv inntok for deltakerens program.

7.3.1 Medvirkningslommer

I beskrivelsen av utviklingen av programmet til Mona i delkapittel 7.2 kommer det frem hvordan Trude administrerte Monas mulighet for medvirkning i utformingen. Hun løftet blant annet inn områder der Mona kunne velge ja eller nei, og hun la frem hva hun mente kunne være realistisk og lot Mona velge innenfor den rammen. Selv om Mona fikk velge en praksisplass, var det mange prosesser på forhånd der Trude definerte veivalgene som førte til situasjonen der hun kunne velge. Hun definerte Monas sosiale situasjon som grunnlag for tiltak i regi av kvalifiseringsprogrammet. Hun lot Mona delta i utformingen av programmet, men styrte premissene og alternativene i retning av bestemte områder.

Programmet ble tilpasset Monas individuelle situasjon, og hun medvirket i utformingen av det. Kjerneelementene individuell utforming og brukermedvirkninger ble slik sett ivaretatt. Trudes rolle som premissleverandør fremstår likevel som stor i denne saken. Hun ba Mona om å tenke seg hva slags jobb hun vil ha i fremtiden og undersøkte praksisplass på disse stedene. Slik fulgte hun Monas ønsker. Samtidig, selv om hun lot Mona komme med ønsker, laget Trude avgrensninger for medvirkning, hun «mente noe» om Monas ønsker og utviklet et program som inneholdt elementer av det Mona ønsket seg, samtidig som hun la inn det hun selv vurderte som realistisk å få til og som nødvendig for å nå målet om jobb. Det er hele veien Trude som definerer aktuelle områder for inkludering i programmet og også hvilke områder Mona kan medvirke på, og på hvilke premisser. I hele prosessen anvender Trude en form for kommunikativ paternalisme, hun styrer samtalen i retning av spesielle, avgrensede utfall (Øverbye, 2013, s. 111). Et annet begrep som fanger Trudes måte å kommunisere på i denne saken, er «listig vennlighet» (Øverbye, 2013, s. 111). Trude styrer utformingen av Monas

individuelle program på en slik måte at Mona trolig ikke oppfatter det som styring, men som noe hun selv har kommet frem til.

Trude inntar en paternalistisk rolle som setter henne i en formynderposisjon overfor Mona. Hun lager medvirkningslommer der Mona kan velge mellom alternativer på områder Trude har definert. Det gjør at det blir mer som en form for konsultasjon eller veiledning enn selvstendige valg. Med utgangspunkt i Arnsteins stige (1969) tilsvarer det en form for skinn-innflytelse, og ikke reell medvirkning.

I saker som denne var den individuelle tilpasningen mer styrt av veiledernes vurdering av at mål og tiltak harmonerte med det de oppfattet at deltakerne trengte, enn hva deltakerne ytret som ønsket karrierevei eller mål med programdeltakelsen. Veilederne tok med i sin vurdering hva de selv mente var oppnåelig å få til innenfor rammen av programmets varighet gitt deltakerens situasjon. De virket opptatt av at målet om overgang arbeid skulle nås, om enn på lang sikt, og de gikk inn og tok til dels på seg ansvar for at det skulle skje ved at de definerte et rom for medvirkning på områder og med valgalternativer de mente var realistiske og som ledet prosessen i retning av lønnsarbeid.

7.3.2 Informerte valg

Veilederne kunne legge til rette for brukermedvirkning og innflytelse på andre måter enn å gi medvirkningslommer og faste alternativer.

Erika presenterer en av sine deltakeres situasjon i et teammøte. Hun lurer på hva hun skal gjøre videre i saken.

Erika: (...) Han er ingeniør fra hjemlandet sitt, men har jobbet mer med murerarbeid der i mange år. Etter at de kom til Norge har han hatt noen jobber gjennom vikarbyrå, og problemet er at han ikke har dokumentasjon på kvalifikasjonene sine. Han har gått mange kurs, hatt praksis, men vil ikke fortsette i praksisen lenger fordi det ble ikke noe jobb som murer. Nå er han i praksis på byggevarerhus og han vil ikke forlenge. Han har tatt teori til murerfaget og må samle seg praksis som murer. Han nærmer seg 50 og må samle praksis. Får ikke jobber, vil ikke ha vaktmesterjobb der det må samles søppel og sønn: Han vil primært bare jobbe med muring. Kona er litt fortvilet over dette, at han ikke tar praksisplasser rundt omkring. Han sender masse søknader, men får ikke jobb. Han er sta, men forsiktig og skeptisk til å gjøre ting han ikke vet at han kan.

Laura: Nei, han får nok bare hjelpearbeider på bygg når han ikke har fagbrev. Han har fått så mange tiltak og har virkelig muligheter og han skulle vært ristet. Faktisk, han har fått anleggsgjører- og truck-kurs tidligere.

Erika: Kursene har vært meningsløse når han ikke vil ha vaktmesterjobb og så videre. Men det er praksisplass ledig i en relevant bedrift. Det skal være avslutningsmøte der han har vært i praksis nå og det ville vært fint å ha en anbefaling derfra, og da kan vi fortsette praksisen et nytt sted. Men nå er det bare tre måneder igjen av tiden i KVP, jeg har forlenget til juni. Han har

noen utfordringer med språk til tross for at han fikk bra på IFF-testen. Hvis jeg ikke får lurt han over på praksisen igjen, er det ikke så mye å finne på til ham.

(...)

Erika: Det blir ikke noe måloppnåelse på ham.

Ut fra beskrivelsene til Erika og Laura om deltakerens kvalifikasjoner, virker det som om veien til selvforsørgelse ved lønnsarbeid, som for eksempel vaktmesterjobb ville gi, kunne være kort. Men deltakerens livsprosjekt var ikke å bli vaktmester. Laura uttrykker indignasjon over at deltakeren ikke brukte kompetanse han har fått gjennom NAV tidligere til å skaffe seg jobb. Erika formidlet en annen forståelse, og understreker at verdien av kompetanseøkningen handler om hva den skal brukes til i lys av deltakerens ønske om karriere. Erika ser det som sin oppgave som veileder å hjelpe deltakeren til å komme så langt som mulig frem mot det å realisere livsprosjektet. Deltakerens eget livsprosjekt ble anerkjent som viktig motivasjon for programdeltakelse og mål med det individuelle programmet. Det oppstod en situasjon der det var vanskelig å oppfylle ønskene innenfor rammen av kvalifiseringsprogrammets to år. I stedet for å skrive ham ut, har hun forlenget tiden han kan være i KVP til maksimum lengde for å se om det lar seg gjøre å nå målet hans om å få nok praksis til å bli murer.

Slik Erika beskriver situasjonen, var målet for henne at deltakeren skulle bli selvforsørget innenfor programperioden. Erika synes ikke det så ut til at han ville rekke det: «Det blir ikke noe måloppnåelse på ham». For deltakeren var det ikke den korteste veien til jobb og/eller selvforsørgelse han var ute etter, målet var en bestemt type jobb. I praksis ble det mellom disse to målforståelsene fremforhandlet et mål der deltakeren kunne bistås så langt som mulig på veien mot en jobb han ønsket seg, i løpet av den tidsrammen kvalifiseringsprogrammet har. Erika søkte å imøtekomme deltakerens ønsker også når han ikke tok imot de mulighetene hun så og tilbød.

Erika har i arbeidet med deltakeren prioritert hans måldefinering og innflytelse på egen sak som overordnet prinsipp for hans individuelle program. Hun ser at deltakeren trenger å få mest mulig praksis for å komme nærmere målet sitt og vil «prøve å lure ham over i praksis», overtale ham, for å bidra til det. Hun inntar en posisjon der hun prøver å legge til rette for at deltakerens ønsker skal la seg oppfylle innenfor programperioden. Hvis han ikke får murerjobb etter endt program, er alternativene hans å søke om økonomisk sosialhjelp til livsopphold, eller finne en annen kilde til livsopphold. For eksempel kan han søke stilling som vaktmester. I dette tilfellet er det deltakeren som må ta konsekvensen av sine valg og hvor nær drømmejobb eller selvforsørgelse

ved lønnsarbeid han er ved programslutt. Forhandlingene han har vært i med Erika, gir ham oversikt over konsekvenser av valgene sine. Deltakeren får tilgang til premissene for å ta valg, og velger. I Arnsteins stigemetafor hører dette til på partnerskapstrinnet (Arnstein, 1969).

Erikas praksis i denne saken illustrerer hvordan veilederne kan konkretisere målet om at kvalifiseringsprogrammet skal gi deltakerne ressurser som kan gjøre dem i stand til å få jobber de selv ønsker seg, også selv om veien dit er lang og usikker, slik det ble formulert i AVI-meldingen (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt 13.1). Hun velge en praksis som ligger nært det som kalles bruker- og forhandlingsrettet tilnærming (Terum & Jessen, 2015). Den individuelle utformingens utgangspunkt legges på deltakerens ønsker, hun anerkjenner hans valg selv om hun ser at det betyr at det ikke vil føre til måloppnåelse i form av selvforsørgelse innenfor programperioden.

7.3.3 Bestilling av programinnhold

Erikas deltaker som ville bli murer fikk selv bestemme innhold og mål med programmet sitt. Noe av det samme var tilfelle med en deltaker Tone hadde ansvaret for, men med noen andre premisser.

I et teammøte beskriver Tone deltakerens situasjon på denne måten:

Jeg har en dame, hun har opphold i Norge på humanitært grunnlag. Familien har veldig mye økonomiproblemer. Hun gjør ikke noe i KVP akkurat nå [*oktober*, forfatterens anm.]. Tiden hennes går ut i januar. Hun har fem barn mellom 10 og 19 år. Mannen er ikke i noen tiltak, han er for syk for KVP, men har søkt AAP, og det har han fått avslag på, for legen sier at det ikke er noe i veien med ham. Jeg har brukt mye tid på økonomi sammen med deltakeren. Hun gikk på videregående på dagtid, og hadde søkt seg inn for høsten også, men da ble ikke det lov lenger.⁸ Da gav jeg dem et vedtak på et halvt år til å kunne endre og ta en beslutning om hva hun skulle gjøre. Målet til deltakeren er å bli sosionom. Hun kan ta videregående på kveldstid. Det ville hun, og så når vi skulle jobbe med de planene, kom det opp at de måtte flytte. Siden har hun ... Nå vet jeg ikke engang om hun går på videregående på kvelden. Hun må bestemme, ikke jeg.

Her er det mye uavklart og komplisert i livssituasjonen til deltakeren slik Tone beskriver den. Deltakeren har åpenbart ikke fullført videregående skole, og vil bli sosionom. Tiden hennes i KVP er snart utløpt. Tone har fulgt opp deltakerens ønsker om å bli sosionom, og ikke presset henne i retning av jobb på kort sikt. Realisering av deltakerens ønsker er prioritert, «hun må bestemme, ikke jeg». Realismen i ønsket går Tone ikke inn på når hun beskriver det.

⁸ Endringer i hva som kunne godkjennes som tiltak i kvalifiseringsprogrammet.

Brukermedvirkningen i denne saken har form av at programmet ble lagt opp ut fra deltakerens ønske om karriere og det hun «bestilte» av tiltak. Veilederen tar et skritt til siden når det gjelder å påvirke innholdet i programmet. Tidsdimensjonen, de to årene deltakeren kan være i KVP, er ikke reelt koblet til innholdet i programmet, til målet om å nå lønnsarbeid og heller ikke til å nå målet om å starte på sosionomutdanning. Veilederen kontrollerer ikke at deltakeren følger opp programmets innhold, det blir opp til deltakeren selv. For deltakeren blir KVP en inntektskilde gjennom kvalifiseringsstøtten og bidrar i så måte til å bedre familiens livssituasjon. Det er lite som tilsier at programdeltakelsen bidrar til økning av kvalifikasjoner for arbeidsmarkedet.

Veilederen abdiserer fra rollen som fagperson og synes å gå inn i en rolle der oppgaven er å levere det deltakeren bestiller. Som bestiller får deltakeren ansvar for bestillingens konsekvenser for bruken av programtiden og må tilsvarende ta konsekvensene av sin situasjon ved programtidens utløp. Hva deltakeren har av oversikt over mulige utfall og alternativer etter endt periode i KVP, er uklart i denne saken. Veilederen har trolig oversikt, men later ikke til å la den påvirke måten hun følger opp på. I Arnsteins (1969) terminologi likner dette øverste trinn på medvirkningsstigen, brukerstyring (borgerstyring). Det er likevel ikke helt dekkende. Til brukerstyring hører forutsetningen om forståelse av konsekvenser av valg, og det er uklart om den forutsetningen er oppfylt i denne saken.

Fremstillingen av denne saken er holdt til akkurat utformingen av den arbeidsrettede delen av deltakerens program. Utsnittet av samtalen i møtet viser at det gjaldt en familie med store utfordringer på mange livsområder. Hvorvidt veilederens måte å håndtere utformingen av programmet på skyldtes forhold som det ikke ble redegjort for i møtet, vites ikke.

Tone har til felles med Erika at de vurderer deltakernes egne karrieremål som urealistiske å oppnå innenfor rammen av kvalifiseringsprogrammets to år. De inntar posisjoner der deres egen forståelse av hva som er en realistisk måloppnåelse, underordnes deltakerens ønsker.

De tre måtene å la deltakerne medvirke i den individuelle utformingen av egne programmer på er forskjellige og gir forskjellig grad av medvirkning og kan gi deltakerne forskjellige konsekvenser for resultatet av deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

7.4 Sammenfattende analyse og drøfting

7.4.1 Individuelt utformede programmer

Sosialarbeidere i aktiveringsarbeid kan arbeide ut fra smalere eller bredere forståelse av mål med og innhold i aktivering (Raeymaeckers & Dierckx, 2012). Kapittelet viser eksempler på at i kvalifiseringsprogrammet hadde veilederne en bred forståelse av mål med og innhold i aktivering når de vurderte hvilke hensyn som var relevante for utforming av programmer ved deltakernes oppstart.

Veilederne drøfter av og arbeid med utforming av deltakernes programmer ved oppstart synes forankret i en forståelse av at selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid var et overordnet mål med programdeltakelsen. Slik sett er deres tenkning i tråd med funn fra tidligere forskning om at sosialarbeidere i kommunalt aktiveringsarbeid og også i NAV støttet opp om arbeidslinja, (ref. 2.4.2). Overgang til arbeid var et overordnet mål, men det var ikke nødvendigvis et mål som skulle nås fortest mulig. Selv om det ble arbeidet systematisk med å finne individuelt tilpassede tiltak for å nå det målet, var andre og mer umiddelbare hensyn vel så sentrale for den individuelle utformingen av programmer. Det var for eksempel å styrke deltakerens sosiale situasjon gjennom å bygge nettverk, sørge for trening og behandling, å bistå dem til å ivareta relasjonelle forpliktelser knyttet til sosiale roller veilederne vurderte som sentrale i deltakernes liv, og å realisere ressurser deltakerne hadde med seg inn i programmet.

Antakelser om deltakernes forutsetninger og behov

Dette kapittelets eksempler på individualisering av aktiveringstjenester speiler et syn på mennesket som innehaver av flere sosiale roller som ikke kan sees uavhengig av hverandre. Konsekvensen av en slik forståelse er å identifisere livsområder og sosiale roller som kunne ha relevans for muligheten til å inneha lønnsarbeid, og vurdere å sette inn tiltak for å styrke disse og følge opp utviklingen av hendelser knyttet til dem. En forståelse som dette står i motsetning til et endimensjonalt syn på arbeidsledige der bare identiteten som arbeidsledig er styrende for valg av tiltak, metoder og virkemidler (Wright, 2012).

Wright (2012) hevder, med eksempel fra Storbritannia, at aktiveringspolitiske programmer i stor grad er basert på en endimensjonalitet hva gjelder identitet og motivasjon for handling. Programmene tar utgangspunkt i en identitet, eller sosial rolle, for eksempel arbeidsledig (passiv stønadsmottaker), og bygger på antakelser om årsaker til menneskelige handlinger (passivt stønadsmottak) og hvordan man på bakgrunn av disse årsakene kan legge til rette for

endring av menneskelige handlinger (overføres til aktiv bidragsyter) gjennom trusler om økonomiske sanksjoner for brudd på strenge vilkår for ytelser (fordi det er økonomisk vinning som motiverer til handling).

Kvalifiseringsprogrammet bygger også på antakelser om at brukerne primært er arbeidsledige, se kapittel 5. Å komme over i arbeid er et overordnet mål, og i loven er det lagt størst vekt på metoder som skal fremme målet om at den arbeidsledige deltakeren skal bli arbeidstaker, det er de tiltakene som er «skal»-tiltak. Kvalifiseringsprogrammet har samtidig en annen innretning som kommuniserer et bredere grunnlag for intervensjon og syn på deltakernes forutsetninger og behov. Det er eksplisitt rettet mot folk med sammensatte problemer og gjennom innretningen erkjennes det i utgangspunktet at deltakerne både har forskjellige utfordringer og ulike sosiale roller. Gjennom innretningen erkjennes også at det er forskjellige årsaker til at deltakerne er uten arbeid, og at tiltak som gis gjennom KVP skal være fleksible slik at de kan være rettet mot å avhjelpe disse. Tiltakene som tilbys gjennom kvalifiseringsprogrammet, kan være rettet mot at deltakeren har flere sosiale roller med tilhørende forpliktelser og behov samtidig. For eksempel rollen som pasient hvis programmet inneholder behandling gjennom helsetjenesten og forelder hvis det inneholder tiltak som barnepass (Sosialtjenesteloven, 2009, §30).

For å nå de målene som er satt for organisasjoner, anvendes arbeidsmåter og virkemidler som er tilpasset antakelser om deltakernes forutsetninger og behov (Perrow, 1965). Eksemplene som er løftet frem i dette kapittelet, viser at veilederne antakelser om deltakerne var at de var problemutsatte, at de bar på mange store utfordringer i sine livssammenhenger og at de hadde flere sosiale roller med forpliktelser som skulle overholdes. Veilederne forståelse av deltakernes forutsetninger og behov, utløste behov for arbeidsmåter og virkemidler langt ut over rent arbeidskvalifiserende tiltak.

Arbeidsformer og virkemidler som kunne møte disse behovene slik veilederne så det, var i stor grad fundert i de støttende aktiveringselementene og preget av sosialt arbeids tenkemåte og metoder. Støtteelementene skal tilføre ressurser, både formelle og uformelle, som kan bidra til utvikling av personlige egenskaper og kvalifikasjoner. De innebærer bruk av sosiale tjenester for å løse eller lindre problemer knyttet til for eksempel sosial situasjon og helse (Eichhorst et al., 2010, s. 5,6).

I utforming av individuelle programmer gjorde veilederne omfattende bruk av arbeidsmåter og tenkning som tradisjonelt er forbundet med sosialt arbeid. Eksempler på slike var relasjonsarbeid, arbeid med sosialt nettverk, case management, personlig veiledning,

saksbehandling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Sosialt arbeid har til hensikt å hjelpe mennesker med å løse deres sosiale problemer og retter seg mot relasjonene mellom personen og vedkommendes omgivelser (Levin, 2004; Shulman, 2008). Helhetssyn og helhetlig oppfølging i en sosial arbeidstradisjon bygger på en forståelse av at de ulike delene i menneskenes liv er avhengige av hverandre. Røysum har studert ulike helhetssyn i NAV, og beskriver konsekvensene av et sosialt arbeids helhetssyn i aktiveringsarbeid slik: «Det vil si at om målet er at brukeren skal få arbeid, vil det ofte være mange andre aspekter som må følges opp før vedkommende kan komme i arbeid» (Røysum, 2009, s. 194). Slike andre aspekter er eksemplifisert i dette kapitlet og vil også bli tydelige gjennom kapittel 8, som handler om aktivitetskrav og sanksjoner. Sosialt arbeids helhetssyn i veiledernes arbeid underbygger den delen av målet ved kvalifiseringsprogrammet som går ut på at innholdet i programmet skal «være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid» (Sosialtjenesteloven, 2009, §30).

Veiledernes forståelse av deltakernes forutsetninger og behov i KVP gav en tilnærming der de inkluderte mange deler av deltakernes livssammenheng når de individualiserte tjenester. Tilnærmingen kan beskrives som vidvinklet. Tilnærmingen gav bredt orienterte programmer og åpnet for mange områder det skulle oppnås mål på i programperioden.

I situasjoner med stort rom for skjønn og der en tjeneste eller ordning skal være individuelt tilpasset, er det vanskelig å vite når den er tilstrekkelig individuelt tilpasset. I praksis kan man drive individuell tilpasning så langt man vil, hvis det ikke er konkretisert en standard for hva det betyr. I slike situasjoner oppstår en vedvarende mulighet for det Grimen og Molander kaller «perfeksjonistisk svik» (Grimen & Molander, 2008, s. 190). Måloppnåelse i slike situasjoner er umulig; det kan ikke bli ferdig nok eller oppfylt nok uansett hvordan det vurderes og handles. Kvalifiseringsprogrammets flertydighet gir stort handlingsrom for individualisering, og samtidig en mulighet perfeksjonistisk svik.

Moralsk arbeid

I likhet med arbeid i andre velferdsorganisasjoner har veiledernes individualisering av tjenester i kvalifiseringsprogrammet en moralsk komponent (Hasenfeld, 2010a, s. 12-14).

Trudes vektlegging av Monas foreldrerolle når hun utformer programmet hennes, gir for eksempel Mona signaler om at foreldrerollen hennes er viktig å ivareta, også når det betyr at det legger begrensninger på yrkesvalg. Et annet signal er at det ikke er bra å være mye alene sammen med bare barnet, at det er ønskelig og nyttig å opparbeide seg sosial kontakt med

andre osv. Lenes plan med grunnskole for at deltakeren skal følge opp barna sine er et annet eksempel på moralsk arbeid.

Når veilederne velger ut roller og setter inn tiltak og aktiviteter for å påvirke måten deltakerne kan ivareta forpliktelser knyttet til rollene på, gir de uttrykk for moralske verdier og dommer knyttet til deltakernes situasjon. Tjenesteytingsprosessen omfatter arbeidsmåter og virkemidler rettet mot å gjøre deltakerne til ansvarsfulle voksne i stand til å ivareta relasjonelle forpliktelser og egen helse. Slik praksis kan sees som uttrykk for omsorg og helhetssyn, men også en form for moralsk kvalifisering til ansvarlig, god og riktig livsførsel (Rugkåsa, 2012). Det er kvalifisering av livsførsel langt ut over arbeidslivsdeltakelsen.

Organisasjonens føringer

Veiledernes måte å utforme deltakernes program på kan sees i lys av deres manglende kontroll med hva som kjennetegnet dem som ble tatt inn i programmet (se kapittel 6). Deltakerne som var inne i programmet kunne ha livssituasjoner som etter veiledernes vurdering ikke var særlig tilpasset kvalifiseringsprogrammet. De kunne ha problemer som i utgangspunktet vanskeliggjorde overgang til arbeid, men de var tatt inn i KVP og skulle ha skreddersydde program. Jo flere utfordringer brukeren har på livsområder som defineres som relevante med hensyn til å komme i arbeid, desto mer vekt vil det bli lagt på sammensetning av elementer og kanskje særlig på de sosiale tjenestene som legges inn som del av programmet (Heidenreich & Aurich-Beerheide, 2014; van Berkel & Van der Aa, 2012). Når inntaket ikke var basert på en vurdering av søkerens livssituasjon og relasjon til arbeidsmarkedet, slik kapittel 6 viser var tilfellet i mange saker, er det heller ikke rart om tiltakene som settes inn, preges av mer av støtteelementer.

Det trengte ikke bli slik, veilederne kunne lagt an et smalere perspektiv og brukt mer skal-tiltak med sterkere arbeidsretting enn de gjorde. Teori om førstelinjebyråkratiet (Lipsky, 2010) og velferdsorganisasjoner (Hasenfeld, 2010a) understreker at de ansatte i velferdsorganisasjoner har en hang til å redusere området for intervensjon ved å forenkle og avgrense klientens situasjon. Dette kapittelet viser hvordan veiledere i kvalifiseringsprogrammet heller hadde en ekspanderende og inkluderende praksis for individualisering av tjenester.

Organisasjon og styringsform minsket veiledernes påvirkning på hvem som ble tatt inn i KVP, men kan også ha påvirket veiledernes forståelse av mål og muligheter til bruk av tid i programmet. Kapittel 6 spør om måltallsorienteringen, som ikke presser på utskrivning av deltakere, kan ha økt veiledernes anledning til å legge opp individuelle programmer der

deltakerne kunne være deltakere over tid, innenfor rammen av KVP. Veiledernes brede forståelse av aktivering og tilhørende vidvinklede individualisering av tjenester kan sees i en slik sammenheng. Ledelsens ensidige oppmerksomhet rettet mot måltallsoppnåelse gav anledning til å utnytte tidsrammen KVP gav den enkelte deltaker til å sette sammen tiltak for å endre flere av deltakernes livsområder enn posisjonen på arbeidsmarkedet.

Konsekvenser for deltakerne

Veiledernes tilnærming og måte å utforme individuelle programmer i KVP på fikk konsekvenser for deltakerne. Den preget hva slags tiltak og oppfølging de fikk og hvilke forhold som ble tatt tak i og omfattet av tiltak. Det la også føringer for om og eventuelt hvordan deres posisjon på arbeidsmarkedet var styrket etter endt programperiode.

Det vidvinklede perspektivet som grunnlag for programutformingen gjorde at rent arbeidsrettede tiltak kunne utgjøre en beskjeden del av totalen og at andre forhold ble prioritert. For deltakere som fikk programmer som gjennom hele programperioden var svært bredt orienterte, vil endt programperiode kunne bety at de ikke nødvendigvis hadde oppnådd en «overgang til arbeid». Etter endt programperiode ville det bety en tilbakeføring til ordningen med økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, §§18 og 19. Deltakerne vil ikke ha kommet over i arbeid med lønn, en kanskje likevel ha en styrket situasjon på livsområder som kan gi bedre grunnlag for overgang til arbeidslivet på sikt.

Prioritering av arbeidsrettede tiltak kunne føre til at deltakeren etter endt program var kommet over i arbeid i en eller annen form og omfang. For noen kunne det bety at andre og krevende livsutfordringer ikke var håndtert og eventuelt styrket gjennom KVP-perioden og fortsatt gjorde seg gjeldende og over tid kunne få konsekvenser for arbeidslivdeltakelsen.

Studien har ikke fulgt deltakere gjennom og etter endt KVP, og gir ikke grunnlag for å konkludere på hvordan forskjellig vektlegging av arbeidsrettede og bredere brukerrettede orienterte tiltak gjorde seg gjeldende over tid.

7.4.2 Grunnlag for medvirkning

Variasjon i veilederposisjoner

Beskrivelsene fra 7.3 viser variasjon i veiledernes konkretisering og iverksetting av kvalifiseringsprogrammets forutsetninger om brukermidvirkning. De tre eksemplene som er presentert representerer måter å involvere deltakerne på. De gir utgangspunkt for tre ulike veilederposisjoner: formynderen, tilretteleggeren og den abdiserte. Posisjonene fordeler seg

langs et kontinuum som strekker seg fra et punkt der deltakeren får innflytelse på områder veilederen har definert med avgrensede alternativer, til at deltakeren legger alle føringer for eget program.

Veilederne skal som representanter for velferdsprofesjonene ideelt sett «styre fra baksetet» og forløse brukerens selvstyring (Øverbye, 2013, s. 111). Veilederposisjonene viser stor variasjon i veiledernes plassering i kjøretøyet, formening og innflytelse på reisemål og trasévalg og tilveiebragt proviant og drivstoff til turen. Variasjonen skyldes at veilederen har handlingsrom til å innta ulike plasser i bilen etter vurdering av deltakerens egnethet som sjåfør. At det er flere og flertydige mål med KVP og de uklart formulerte og ulikt praktiserte kriteriene for bestemmelsen av målgruppen, gjør at hensikten med turen heller ikke er helt klar og entydig for veilederne å navigere ut fra i hver sak. For å holde på bildet om bilturen: Hensikten med turen og veiledernes plassering i bilen blir til i og for hver sak mens de kjører. Når det ikke er fastlagt en gang for alle hva som er premissene for brukermedvirkningen, må de lages. Hver gang. Brukermedvirkningen blir også skreddersydd og tilpasset individuelt.

Den omfattende bruken av støtte-elementene i den individuelle utformingen av individuelle programmer, er del av en brukerrettet praksis. Behovene til den enkelte bruker styrer tjenestene som gis, og også til dels hvordan de gis (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt 3.4). Det er nærliggende å tenke at slik praksis er nært forbundet med at brukerne selv har stor innflytelse. Støtte-elementene trenger imidlertid ikke være basert på den delen av brukerrettingen som omhandler brukerens mulighet til medvirkning og innflytelse (Prop. nr. 46 (2004-2005), pkt 6.3). At det er støtteelementer i et program, betyr ikke nødvendigvis at det er deltakerens valg. Individuell tilpasning sier i utgangspunktet ikke noe om hvem som har bestemt og foretatt tilpasningen (van Berkel & Valkenburg, 2007, s. 3).

Kunnskap og tid

Problemstillingen for avhandlingen tar utgangspunkt i at kompetansereglene i KVP er uklare fordi det ikke klart hvem som kan bestemme over hva når det gjelder utforming av deltakernes programmer. To kan ikke bestemme i samme sak samtidig (Valkenburg, 2007, s. 38), og kvalifiseringsprogrammet inneholder ikke en presis avklaring av hvem det er som skal bestemme, ref. 5.4.1. Formuleringen i problemstillingen refererer til den juridiske betydningen av kompetanse. Delkapittel 7.3 aktualiserer en annen form for kompetanse, nemlig de kunnskapsrelaterte forutsetningene for å medvirke i utformingen av eget program.

Veilederposisjonene gav deltakerne forskjellig kunnskapsgrunnlag for å medvirke i egen sak. Å skulle bestemme selv krever kompetanse i form av kunnskaper til å vurdere egen situasjon og forutsetninger for å nå mål, Det handler også om oversikt over tilgjengelige ressurser og hvilke konsekvenser det vil ha å legge dem inn som del av eget program (Dean, 2003b, s. 702). Forutsetningene om at brukere skal kunne velge og forstå konsekvensene av valgene, utfordrer førstelinjen til kunnskapsdeling og drøfting av løsninger med deltakerne. Kvalifiseringsprogrammets flertydige mål og målgruppens situasjon med sammensatte problemer i tillegg til arbeidsledigheten, gir et stort handlingsrom for valg av konkrete mål og tiltak i den enkelte deltakers sak. Det er omfattende å ha oversikt over de mulighetene som ligger i handlingsrommet og konsekvensene av å velge noe fremfor noe annet.

I kvalifiseringsprogrammet skal programmet baseres på deltakerens ønsker, forutsetninger og behov, og for å oppfylle dette kravet er det i mange tilfeller nødvendig å bruke tid på utredning av alternativer og konsekvenser. Kvalifiseringsprogrammet har tidsressurser i form av veilederkapasitet per deltaker, og den ressursen kunne vært brukt på slik utredning sammen med deltakeren. På en annen side er programmets varighet begrenset til to år, og bruk av tid til utredning og vurdering tar tid som kunne brukes til arbeidskvalifisering eller andre typer tiltak. Forutsetninger for medvirkning handler om kunnskap og om tid til å skaffe seg denne kunnskapen. Hensynet til brukeres forutsetninger for medvirkning, kan stå i et motsetningsfylt forhold til krav om effektivitet og gjennomstrømming og overgang til arbeid (Bonvin & Farvaque, 2007, s. 49).

Det er gitt signaler fra AVI-meldingen om at målet om lønnsarbeid ikke skal gå på bekostning av den enkeltes rett til å definere sitt livsprosjekt (St.meld. nr. 9 (2006-2007), pkt. 10.2). Samtidig skal medvirkningen føre til et mål som langt på vei er gitt, nemlig overgang til arbeid og selvforsørgelse. Det gir innebygde målkonflikter når det er gitt et bestemt mål og det samtidig skal være opp til den enkelte å bestemme sitt livsprosjekt og ha eierskap til det programmet som utformes (Tabin & Perriard, 2016; Valkenburg, 2007; Øverbye, 2013).

Innflytelse eller ansvar?

Etter endt programperiode er utgangene når det gjelder forsørgelse enten overgang til helt eller delvis selvforsørgelse ved lønnsarbeid, midlertidig eller varig inntektssikring gjennom trygdeytelse (AAP eller uføretrygd), eller økonomisk sosialhjelp. Bruken av tiden i programmet og valg av mål for programperioden er derfor av stor betydning for deltakerens situasjon etter fullført programtid, ref. 7.4.1. Ifølge Jenssen (2009) er det i studier av brukermedvirkningspraksis viktig å avklare om brukermedvirkning egentlig handler om å gi

«brukeren innflytelse eller å gi brukerne ansvar for sin egen situasjon, med en tilsvarende ansvarsfraskrivelse fra hjelpeapparatet» (Jenssen, 2009, s. 245).

Hvis veilederen «abdiserer», er det deltakeren som får ansvaret for programinnhold og for bruken av tid og ressurser i programperioden. Implisitt overlater da veilederen også ansvaret for resultatene etter endt program til deltakeren. Det samme gjelder tilretteleggeren, med den forskjellen som ligger i at deltakeren gis kunnskap om konsekvensene av valgene som tas. Med tydeliggjorte premisser og mulige konsekvenser, kan brukere av aktiveringstjenester i større grad enn ellers forventes å ta ansvar for valg og beslutninger de har gjort (Valkenburg, 2007, s. 33). Formynderen tar mer av ansvaret for utformingen av programmet, men også her er det deltakeren som sitter med konsekvensene av utformingen og resultatet av programmet etter endt forløp.

Det er bare en som kan bestemme i en sak (Valkenburg, 2007, s. 37). Det utfordrer veilederne. Deltakerne var en uensartet gruppe med ulike forutsetninger for å medvirke i programutformingen. Veilederne må gi innhold til kompetansereglene overfor hver deltaker. Veilederne vurderte deltakernes forutsetninger for medvirkning og avgjorde hva brukermedvirkning skulle bety rent konkret i form av områder og måter for medvirkning i hver sak. Deltakerne fikk varierende grad av innflytelse på utforming av tilbud og samtidig varierende grad av ansvar for sin egen situasjon med tilsvarende ansvarsfraskrivelse fra veileder. Å vurdere om og når man skal overprøve deltakerens ønsker, og når man skal gi etter for dem, er en sentral del av det å utøve skjønn som førstelinjebyråkrat (Djuve & Kavli, 2015, s. 252). Det er vurderinger med stor betydning.

7.5 Individuelt utformet program og mulighet for medvirkning

Ved deltakernes oppstart i programmet vurderte veilederne vurderte deres forutsetninger og behov ut fra en bred forståelse av mål og innhold i aktivering. Vurderingene hadde betydning for hvordan tjenestene ble individualisert i kvalifiseringsprogrammet. Veilederens tilnærming kan beskrives som vidvinklet. Den inkluderte flere deler av deltakernes livssammenheng enn dem som hadde direkte med kvalifikasjoner for arbeidsmarkedet å gjøre. Vurderingene kunne få konsekvenser for hva deltakelse i KVP ville deltakerne i form av styrking av kvalifikasjoner og tilknytning til arbeidslivet og andre livsområder.

Veilederne regulerte deltakernes mulighet for medvirkning i utformingen av sitt eget program. Når veilederne gav deltakerne forskjellige forutsetninger for medvirkning, ble også graden av innflytelse individualisert.

Kapittel 8 Håndtering av sanksjonsregimet

8.1 Introduksjon

Atferdsbetingede stønaders to komponenter, vilkår og sanksjoner, utgjør grunnlaget for at veilederne kan sette makt bak krav om deltakernes innsats i kvalifiseringsprogrammet. Vilkår og sanksjoner må administreres og det utgjør i likhet med utforming av deltakernes programmer, deler av veiledernes arbeid med å individualisere tjenester i kvalifiseringsprogrammet.

I aktiveringsprogrammer ligger det en spenning mellom ønsket om tilpasset bistand til brukerne på den ene siden og oppfølging av et strikt sanksjonsregime, «sanction activities», på den andre (Blackmore, 2001; Fletcher, 2011, s. 448). Situasjonen gir et spenningsfylt utgangspunkt for veilederne når de skal iverksette sanksjonssystemet i hver enkelt sak etter skjønnsvurdering. Det er det dette kapitlet handler om.

Kapitlet er strukturert i fire deler. Etter innledningen kommer en del som handler om veiledernes håndtering av informasjons- og advarselssystemene i KVP. Så følger en del som omhandler hvilke forhold veilederne gjorde gjeldende i vurderinger om praktiseringen av selve sanksjonssystemet. Siste del drøfter veiledernes praktisering av sanksjonsregimet.

8.2 Informasjons- og advarselssystemene

Et sanksjonsregime består av et informasjonssystem, et advarselssystem og et sanksjonssystem (Hagelund et al., 2016). Beskrivelsen som følger, gir en kort presentasjon av informasjons- og advarselssystemene i kvalifiseringsprogrammet og hvordan de ble praktisert av veilederne på KVP-kontoret.

8.2.1 Informasjonssystemet

Den formelle delen av informasjonssystemet i kvalifiseringsprogrammet består av timelister som skal dokumentere at deltakerne oppfyller aktivitetskravene gjennom oppmøte og tilstedeværelse slik det er angitt av deres individuelle programmer. Timelistene skal være underskrevet av kursholdere eller arbeidsgivere eller andre samarbeidspartnere som er involvert i deltakerens program, og listene skal godkjennes av veilederen før de sendes videre som grunnlag for utbetaling av stønad. Programmets vektlegging av individuell tett oppfølging gjør

at informasjonssystemet også kan ha en mer uformell utforming i sammenhenger der deltakeren ikke forholder seg til eksterne samarbeidspartnere i hele eller deler av programperioden. Da leverer deltakeren timelister direkte til veilederen, som selv skal bekrefte listene og dermed at vilkårene er overholdt.

Når veilederne i KVP fikk melding om fravær av en type som nevnt i sosialtjenestelovens §36, trekk i stønad ved manglende oppfyllelse av aktivitetskrav, ble det ikke automatisk fulgt av sanksjon i form av trekk i stønad. Bruddet på aktivitetskravet innledet en prosess med flere ledd. Veilederne var opptatt av å utrede og diagnostisere situasjonen rundt bruddet på vilkåret før de fattet beslutning om eventuell sanksjon. De ringte eller sendte sms, noen sendte e-post, de sendte brev og innkalte til samtale på NAV-kontoret eller de dro på hjemmebesøk til deltakeren. De forsøkte å finne ut hva som hadde skjedd, hva som var årsaken, og hvem som hadde ansvar for det som hadde skjedd.

Den formelle og uformelle delen av informasjonssystemet la på denne måten grunnlag for en kartlegging før eventuell sanksjon. Det kunne gi veilederne informasjon både om hvorvidt deltakeren hadde mulighet til å oppfylle aktivitetskravet, og om vedkommende hadde forstått hva kravet var og konsekvensene av å bryte det (jf. Hasenfeld et al., 2004). Veiledernes utforskning av om disse kriteriene var oppfylt, var gjennomgående i deres kartlegging av deltakernes situasjon og også i deres vurderinger av om de skulle iverksette sanksjoner mot deltakeren. Dette kommer jeg tilbake til lenger ut i kapittelet.

Informasjonssystemets fungering var påvirket av relasjonen mellom deltakere og veiledere. Veilederne utførte omfattende kartlegging av hva som var årsaken til mulige brudd på aktivitetskravet i mange tilfeller på kjennskapen til deltakerens situasjon. I programmer som bygger på individuell utforming og tett oppfølging av brukere, kan veilederen også ha omfattende kjennskap til livssammenhengen til deltakeren og hvordan denne kan påvirke muligheten for at aktivitetskrav ikke følges opp. Forrige kapitels beskrivelse av hvordan veilederne inkluderte ulike sider ved deltakernes livssammenheng som del av kvalifiseringsprogrammet, viste hvor tett på de kunne være, og hvor omfattende kjennskap de kunne ha til deltakernes livssituasjon.

8.2.2 Advarselssystemet

Praksisen med å undersøke hva som faktisk var skjedd, kan sees som et ledd mellom sanksjonsregimets informasjonssystem og advarselssystem (Hagelund et al., 2016). Advarselssystemet er strukturen for å melde fra om at sanksjon vil følge av brudd på vilkår

(Hagelund et al., 2016). Å undersøke nøye hva som var hendt, var veilederens strategi for å hindre vilkårlighet og at trekk ble forordnet på bakgrunn av misforståelser i informasjonssystemet. Samtidig var det et uformelt varsel, en påminnelse, til deltakeren om at trekk kunne bli en følge av manglende oppfylging av aktivitetskrav.

I KVP består advarselssystemet det av to formelle deler. For det første skal vilkår og potensielle sanksjoner beskrives i vedtak når det innvilges deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Vedtaket om deltakelse kan ha ulik varighet, og det medfører at noen får vedtak en gang, andre flere ganger ved forlengelser. Det varierer dermed hvor mange ganger deltakerne får denne formelle påminnelsen om mulige sanksjoner. For det andre skal det, når en sanksjon er besluttet, fattes et vedtak om sanksjon. Beslutninger om sanksjoner er å betrakte som enkeltvedtak etter forvaltningsloven (Forvaltningsloven, 1967, §2). Dette innebærer blant annet at vedtaket skal meddeles deltakeren når veilederen har besluttet å iverksette en sanksjon, og at vedtaket kan påklages.

Advarselssystemet ble tematisert i samtaler mellom veilederne, der de snakket om hvordan de skulle håndtere situasjoner med manglende fremmøte og manglende dokumentert fremmøte. I flere av samtaleutdragene som presenteres senere i kapittelet, tematiseres advarselssystemet, særlig gjennom veilederens spørsmål og påminnelser til hverandre om hvorvidt deltakerne er varslet om mulig trekk ved ugyldig fravær.

8.2.3 Merarbeid og kompenserte trekk

Både grundig utredning knyttet til mulige brudd på aktivitetskrav og uformelle varslinger om mulighet for sanksjon, var viktige for veilederne for å unngå merarbeid. Beslutningen om å trekke i kvalifiseringsstønden til en deltaker medførte i mange tilfeller ekstra arbeid for veilederne. Det måtte utformes og fattes vedtak om trekk i stønad, og deltakeren skulle varsles om trekket og grunnlag for at det ble trukket. Videre måtte meldinger om trekk formidles og dokumenteres innad i NAV-kontoret til den avdelingen som var ansvarlig for utbetalinger, og til arkiv. Mange av deltakerne hadde høye boutgifter og forsørgelsesforpliktelser som gjorde at KVP-stønden ikke var så høy som kommunens sosialhjelpsnorm var for husholdningen; jf. 5.3.3 og 5.3.6. Disse deltakerne kunne da søke om økonomisk sosialhjelp som kompensasjon for trekk i stønad. Veilederne måtte i slike tilfeller motta og behandle søknaden og fatte vedtak i saken med alt som det medførte av saksbehandlingsoppgaver. Sanksjon i form av trekk i stønad for deltakere som mottok supplerende sosialhjelp, medførte altså ikke nødvendigvis

reduisert inntekt for deltakeren, men betydelig merarbeid for veilederen. Sanksjonen traff veilederen. Slik sett kan sanksjon i form av trekk i stønad være et lite effektivt sanksjonsmiddel når det er koblet sammen med og administrert av det nederste sikkerhetsnettet.

Både informasjonssystemet og advarselssystemet fungerer slik at det gir rom til ulike utfall gjennom mulighetene for å ta individuelle hensyn og vurderinger, og slik sikre at forutsetningene for sanksjon (jf. Hasenfeld et al., 2004) er til stede. Informasjonssystemet og advarselssystemet har funksjoner som gir anledning til å redusere antallet situasjoner der sanksjon skal vurderes. Vilkårets, aktivitetskravets, spesifiseringsgrad gir ikke et entydig grunnlag for sanksjon, ref. 5.3.6, når kjennetegn ved målgruppen, ref. 5.3.1, og også ved kjennetegn ved de deltakerne som faktisk kom inn i programmet, ref. kapittel 6, tas med i vurderingen. Den tredje delen av sanksjonsregimet, selve sanksjonssystemet, består av regelverk og etablerte normer for når og hvordan sanksjoner skal anvendes i programmet (Hagelund et al., 2016).

8.3 Sanksjonssystemet

Sosialtjenestelovens bestemmelser om sanksjoner i kvalifiseringsprogrammet består av to bestemmelser som tilsier at det er ugyldig fravær og andre forhold som skal være saklig begrunnet i den enkeltes situasjon, som kan utløse sanksjon (Sosialtjenesteloven, 2009, §§36, 34). Det fremgår av bestemmelsen i §36 at det skal trekkes time for time i stønad ved ugyldig fravær. Bestemmelsen er utvetydig. §34 er vagere formulert og fremhever at før programmet kan stanses, må det foretas en saklig vurdering av om deltakerens situasjon tilsier stans. Bestemmelsen nevner at «tilbud om høvelig arbeid» er en slik grunn, og i det tilfellet må det også vurderes når en slik situasjon foreligger. En beslutning om stans av programmet etter §34 kan derfor være en sanksjon, men det kan også være en naturlig avslutning av programdeltakelse når en deltaker er gått over i arbeid.

Sanksjonssystemets uformelle normer i KVP består av praksis for «slik gjør vi det her» på kontoret. I mitt feltarbeid hørte jeg ikke noen veiledere referere til kontorspesifikke muntlige eller nedskrevne rutiner ut over lovteksten om hvordan vurderinger av sanksjoner skulle foregå. Uformelle normer kan identifiseres gjennom utforskning av måten veilederne gav mening til og praktiserte reglene på, og hva veilederkollektivet la til grunn i sine drøftinger om situasjoner der det var aktuelt å iverksette sanksjon mot en deltaker i KVP. Det er dette som er temaet for dette delkapittelet.

8.3.1 Grunn til sanksjon?

Som beskrevet ovenfor om praktiseringen av informasjonssystemet, var veilederne opptatt av å finne årsaken til at deltakerne ikke fulgte opp aktivitetskravene i deres individuelle program. De brukte tid på å kartlegge årsaken før de iverksatte en eventuell sanksjon.

Nedenfor er det gjengitt to uttalelser fra forskjellige fellesmøter. Begge kommer fra gruppeleder Eli. Som gruppeleder har Eli en posisjon som normsender til veilederne, det var også henne de skulle legge frem saker for når de var i tvil om hvordan de skulle håndtere saker.

Vi er ansvarlige for å lage et tilpasset program i samarbeid [*med deltakeren*, forfatterens anm.] og hvis de ikke får det til, så er det enten noe galt med programmet eller at deltakeren ikke vil samarbeide.

Kundegruppen vår er folk som har problemer, vi er ikke NAV arbeid. Hvis ikke deltakeren klarer å gjennomføre programmet, så har vi laget et for ambisiøst program.

Når Eli snakker om program, er det hver enkelt deltakers individuelt utformede program hun sikter til. Hun presenterer to kilder til forståelse av brudd på aktivitetskrav: programmets innhold eller deltakeren selv. Programmet kan være galt, for eksempel for ambisiøst. Elis uttalelser gav føringer til de andre veilederne om at kvaliteten på skreddersømmen, den individuelle tilpasningen, av hver enkelt deltakers program var relevant å vurdere før en eventuell sanksjon ble iverksatt. Hun mobiliserte veilederne til selvkritikk angående konstruksjonen av deltakerens program. I tillegg til forhold ved programmet, kunne forhold ved deltakeren være relevante ved vurderingen av eventuell sanksjon. Hun markerte tydelig at målgruppen er folk med problemer, og at det betyr at det er behov for en annen tilnærming til KVP-deltakerne enn det NAV-kontoret kan ha til sine ordinære arbeidssøkere, altså de som «bare» har arbeidsledighet som sitt problem. Eli åpner for at deltakeren både kan være en som kan, men ikke vil, og en som vil, men ikke kan (jf. Carstens, 1998, s. 103), og at begge disse forståelsene kan være forklaringer på eventuelle brudd. Deltakernes problemer legges også inn som et forhold som skal informere vurderingen av eventuelle brudd på aktivitetskrav.

I de sammenhengene der årsaker til ugyldig fravær ble vurdert som, for å si det med Eli, «noe galt med programmet», så veilederne på sanksjoner i form av trekk eller utskrivning som feil reaksjon, og lot være å trekke. De lette heller etter justeringer i eksisterende program eller mer omfattende endringer, ordninger som kunne styrke deltakerens mulighet til å følge opp etter avtale. Løsninger de valgte, kunne for eksempel bestå av reduksjon av antall dager i praksis per

uke, overgang til et annet kurs, bytte av praksisplass, mer tid til helserelatert behandling eller liknende. Det kunne også være innvilgelse av permisjon med eller uten lønn.

Det ble brukt eksterne kursleverandører i oppfølgingen av deltakere, og ved noen tilfeller var det forhold ved kvaliteten på disse tjenestene som ble sett som årsak til at deltakeren ikke kunne følge opp programmet som avtalt. Veilederne jobbet da opp mot denne leverandøren for å få til bedre innhold for deltakeren, eller de lette etter andre tiltak å legge inn i det individuelle programmet.

Som beskrevet i kapittel 6 om rekruttering av deltakere kvalifiseringsprogrammet, var det perioder da veilederne ikke hadde kontroll over hvem som ble tatt inn i programmet, og mange av dem som ble tatt inn, hadde svært begrensede norskkunnskaper. I situasjoner der det ble vurdert at brudd på aktivitetskrav bunnet i manglende forståelse av programinnhold og regler, forsøkte veilederne å finne kreative løsninger som skulle forhindre at deltakerne fikk unødvendige ulemper. Veilederens reaksjon, å ikke automatisk trekke i stønad i situasjoner de mente bunnet i språkvansker, kan sees som konsekvens av vurderingen av at programmet hverken var tilstrekkelig skreddersydd eller formidlet tydelig nok ut fra deltakernes forutsetninger. En måte å forstå dette på er at brudd på aktivitetskrav, som de antok skyldtes manglende forståelse av kravene, ble behandlet mer som tekniske enn substansielle brudd på aktivitetskrav (Lens, 2008).

Veilederens vurderinger av brudd på aktivitetskrav rommet mer enn selve bruddet. Forståelsen av årsaker til brudd på aktivitetskrav og virkninger av eventuelle trekk i stønad, var vesentlig for utfallet av vurderingen. Regelen om trekk ved fravær er eksplisitt i loven, men veilederne la en fortolkning av kontekstens betydning inn i sanksjonssystemet mellom bruddet på aktivitetskravet og responsen i form av eventuell sanksjon. Både forhold knyttet til deltakeren selv og forhold ved programmets utforming ble gjort til del av vurderingsgrunnlaget og sees dermed som kilder som kunne informere vurderingen av brudd på aktivitetskrav.

For at sanksjoner overfor enkeltpersoner i aktiveringsprogrammer skal kunne forsvares, må stønadmottakeren ha mulighet til å overholde vilkårene, og vedkommende må forstå innholdet i vilkåret og konsekvensene av ikke å oppfylle dem (Hasenfeld et al., 2004). I lys av dette kan veilederens praksis tyde på at regelen om trekk i stønad for manglende oppmøte ble underordnet en skjønsmessig vurdering av forutsetningene, både mulighetene og forståelsen, deltakeren hadde for å fylle aktivitetskravet. Deres vurdering av reaksjon på brudd på aktivitetskrav går ut over regelorientering, der følgen av bruddet ville tilsi at trekk er korrekt respons (Eckhoff &

Dahl Jacobsen, 1960). Veilederens vurdering gjelder mer enn hvorvidt det har foregått en hendelse der regelen er brutt. Veilederne kompenserte for utilstrekkelige programmer, slett skreddersøm eller tiltak med dårlig kvalitet, ved ikke å trekke i stønad. Med utgangspunkt i sorteringen av aktiverings-elementer hos Eichhorst et al. (Eichhorst et al., 2010) i støtte- og kravelementer, kan vi si at Eli oppfordrer til et sanksjonssystem der økt bruk av støtteelementer erstatter kravelementer som konsekvenser av brudd på kravelementene.

8.3.2 Sammensatte problemer

Eli sa i utsnittet som er gjengitt ovenfor, at KVPs kundegruppe var folk med problemer, underforstått at problemene skulle tas med i vurderingen i utforming av programmer og deltakernes mulighet til å følge opp programmet sitt. Veilederne trakk i stønad ved fravær når de mente at programmet var tilpasset deltakerens situasjon, og deltakeren ikke hadde gyldig grunn til å være borte fra programaktivitetene eller ikke hadde levert timeliste til riktig tid. Det kunne trekkes mye i stønaden, ja faktisk alt, uten at deltakeren ble skrevet ut av programmet. KVP-stønaden ble sett i sammenheng med tiltakene i kvalifiseringsprogrammet, men det å motta stønad ble ikke sett som en forutsetning for å være inne i programmet. Gruppeleder Eli sier det slik i et KVP-møte der dette ble diskutert:

De som har hatt så mye fravær at de ikke får noe utbetalt i KVP, da er det opp til dem selv å finne ut hva de skal leve av. Det er ikke en utskrivingsgrunn, det kan være mange årsaker til at de ikke kommer.

Her er det underforstått at det gjelder deltakere som ikke har søkt om økonomisk sosialhjelp for å kompensere for trekk i kvalifiseringsstønad. Eli åpner for en forståelse der uteblivessituasjoner kan være signaler om problemer det kan være grunn til å gjøre noe med i kvalifiseringsprogrammet. Eli frikobler manglende overholdelse av aktivitetskrav fra trussel om stans av programmet. Uttalelsen understreker en forståelse av at sosialtjenestelovens §34 om stans av programmet ikke er en automatisk forsterkning av trekkbestemmelsene i lovens §36. Den er også uttrykk for en forståelse av at deltakerne kan ha problemer ut over det veilederne har oversikt over, og at disse problemene må identifiseres og vurderes før eventuell utskrivning.

Veilederne hadde ikke nødvendigvis full oversikt over deltakernes problemsituasjon ved oppstarten av programmet. I utsnittet nedenfor er det veileder Linda som legger frem en av sine saker for kolleger i et teammøte. Det er et eksempel på en sak der flere problemer hadde kommet til overflaten gjennom den tiden deltakeren hadde vært i KVP. Deltakeren kom til KVP etter en

lang karriere som sosialhjelpsmottaker. I KVP-tiden hadde han gått på flere kurs uten at det hadde ført ham noe nærmere lønnsarbeid. Han hadde så bedt om å få tid avsatt i programmet til å søke jobber, og det hadde han fått. Det hadde heller ikke ført til jobb. Gjennom programperioden hans hadde Linda oppdaget at han hadde mye gjeld, og bidratt til at han hadde fått kontakt med gjeldsrådgiver. Linda oppdaget stadig nye problemområder som mannen ikke hadde fortalt om og som skapte svært kompliserte forhold i livet hans og for hans mulighet til å komme i arbeid. Angstproblemer og noe hun trodde var alkoholmisbruk, var eksempler på slike. Det var også boligproblematikk; deltakeren hadde noen måneder tidligere mottatt en utkastelsesbegjæring som Linda så vidt hadde fått avverget, slik at han ikke mistet boligen. Det siste som nå var kommet for dagen, var en ny begjæring om utkastelse.

Linda: (...). Han hadde et kort nytt vedtak på KVP-deltakelse, og akkurat da det var laget, kommer han med en ny utkastelsesbegjæring for å få hjelp til å beholde den leiligheten han har hatt i 15–16 år. Jeg ringte utleier og spurte hva grunnen var, og han sier at han har ingen leiekontrakt, den gikk ut i september. Og da hadde utleieren forsøkt å initiere at de skulle ha møte for å få til å lage ny kontrakt, men deltakeren hadde ikke møtt opp. Han skal ut av programmet.

Lisa: Jeg tror vi har snakket om han før. Man kan bruke KVP som avklaring, og du kunne be ham om å ta kontakt med legen, dra legen inn i bildet og få til en helseutredning? Han fungerer ikke som normalt, (...). Du kunne gå inn på det og si at «Nå må vi tenke langsiktig, du trenger hjelp, og det er best at vi søker AAP for deg». Kaste ballen til legen og så videre.

Linda: Jeg har prøvd før.

(...)

Lisa: Men det er jo ikke jobbsituasjonen, det er hverdagen også. Kanskje koble ham til psykisk helse eller sosialmedisinsk senter? Trekke andre samarbeidspartnere inn i bildet?

Linda: Men nå har han gjort noe som tilsier at han ikke kan nyttiggjøre seg tiltaket.

Lisa: Ja, men hva er grunnen? Han klarer ikke å håndtere problemene sine, og det er derfor han ikke kommer til deg når han egentlig trenger det. (...)

Ingelin: Men hva gjør man med ham? Han trenger å få en som kan følge tett opp.

Lisa: Ja, det er derfor du har sjansen, da, Linda.

Utsnittet som er gjengitt her, kan leses som et eksempel på kompleksitet i sammensatte problemer med behov for koordinering, og hvordan et problemkompleks kan komme til syne over tid i et programforløp. Tiltakene som ble satt inn i programmet i starten, ble valgt ut fra begrensede opplysninger og forståelse av deltakerens situasjon. Lenger ut i kapittelet vil flere eksempler vise at dette forøvrig er situasjonen i mange av de sakene veilederne tok opp til diskusjon. Grunnlaget de gjorde vurderinger på i starten når de laget individuelle programmer,

var ofte ikke dekkende for deltakerens reelle problemsituasjon, og større kompleksitet kom til syne etter som tiden gikk.

Samtalen om deltakeren Linda tar opp, er et eksempel på at teamet resonnerer omkring kriterier for stans av programmet, av hva som holder til stans «etter saklig vurdering av den enkeltes forhold» (Sosialtjenesteloven, 2009, §34). Lindas redegjørelse for situasjonen viser at hun med tiltakende styrke har opplevd deltakeren som problembelastet, og på grunn av det har hun fulgt tett og fleksibelt opp og gitt ham stadig nye sjanser og hjelp til å få orden på problemene slik at han kunne komme over i arbeid. I møtet trekker hun opp sin grense for hvor lenge KVP kan være relevant for deltakere med slike problemer, for når nok er nok, og stans er på sin plass. Etter tre kvart år med oppfølging konkluderer hun med at det er for mye i livet hans som ikke er på plass, han har for mange problemer til at KVP er relevant program for ham.

Ingelin og Lisa konkluderer annerledes på bakgrunn av redegjørelsen. De ser den som en beskrivelse av en problemfylt situasjon der nettopp KVP er et godt utgangspunkt for videre oppfølging av deltakeren. Ressurssituasjonen i KVP, med blant annet få deltakere per veileder, gir i utgangspunktet anledning til tett oppfølging av deltakere i komplekse problemsituasjoner. De argumenterer for at ressurstilgangen og problemkriteriene for inntak til programmet skal prege vurderingen av saken, og at det derfor ikke er grunnlag for stans etter §34.

Det var komplisert for veilederne å avgjøre om forutsetningene for sanksjon, at deltakeren skulle ha mulighet til å overholde aktivitetskravene og forstå innhold og konsekvens av dem (jf. Hasenfeld et al., 2004), var oppfylt. Hadde deltakeren mulighet til å overholde kravene, gitt sin individuelle situasjon med sammensatte problemer? Slik han oppførte seg, hadde han forstått betydningen av vilkårene og hva som var konsekvensen av å bryte dem? Situasjonen ovenfor synliggjør utfordringer for veilederne og deres vurderinger om bruk av sanksjonssystemet i saker med deltakere med mange og sammensatte problemer. Det ligger en spenning mellom hvorvidt deltakeren skal betraktes og behandles som arbeidsledig eller som problembelastet. Spenningen bunner i uklarhet om hvilken status inntakskriteriene om sammensatte problemer og behov for koordinert bistand, skal gis i vurderinger av sanksjoner.

Slike situasjoner tydeliggjør også uklarheter i ansvarsforhold når det gjelder selve vurderingen av om kriterier for inntak til programmet er oppfylt. Hvis stans av programmet er et resultat av en ny vurdering, en revisjon av beslutningen om hvorvidt inntakskriteriene var oppfylt, hvem har da ansvaret? I lys av at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet har en begrensning i at man bare kan komme tilbake til programmet én gang, er denne uklarheten alvorlig for deltakerens

muligheter etter en eventuell stans av programmet. I kapittel 6 ble det tydelig at veilederne var under sterkt press for å ta inn deltakere i programmet for å nå måltallet, også deltakere som de selv mente falt utenfor kriteriene for inntak. Dette er et forhold som kunne bidra til å gjøre sanksjoner, og kanskje særlig stans av programmet, til kompliserte beslutninger for veilederne.

8.3.3 Programinnhold, problemer og ansvar

I dette avsnittet er temaet veiledernes resonnering om sammenhengen mellom programinnhold, forståelsen av deltakernes problemer, veiledernes oppfølging, og ansvar for oppfylging av vilkår. Avsnittet følger et relativt langt referatutsnitt fra et teammøte der Hilde tar opp en sak hvor hun lurer på hva hun skal gjøre med en deltaker som ikke følger opp programmet:

Hilde: Jeg har en som jeg tok inn for kort vedtak. Han har vært i systemet lenge. Han skulle vært i funksjonshemmetavdelingen. Han er helt fjern. Vi kom begge, Eva og jeg, ut av førstegangssamtalen og tenkte at: Hva gjør han her? Han virket så oppegående. Men nå viser det seg at han er helt utafør. Han får ikke med seg noen ting og skjønner ikke at han må gå på kurset og sier at jeg maser. De [*kursarrangøren*, forfatterens anm.] får ham ikke ut i praksis og jeg har hatt mange samtaler med ham, og de får ham ikke ut og ... hva gjør vi med ham? Han har vært i hele NAV. Bortsett fra noen år der han var i utlandet.

Erika: Men når alt er prøvd, kanskje søke uføretrygd?

Hilde: Han har søkt KVP fordi det var vilkår fra sosial. Han påstod at Eva hadde lovet ham taxiførerkort og at jeg bare lyver. Jeg hadde funnet en jobb til ham, en lagerjobb som han ønsket seg, men han valgte å reise bort. Jeg får ikke tak i ham, og han møter ikke til samtaler, og hvor lenge skal jeg holde på? Jeg trekker for alt, men han gir f og synes jeg er streng.

Slik Hilde fremstiller saken, er deltakeren tatt inn med kort vedtak for å bidra til måltallsopptak, ref. 6.3.2. Han har ikke egen motivasjon for deltakelse, men har søkt KVP etter vilkår fra NAV sosial om å delta. Før sosialhjelp innvilges, må alle andre muligheter for selvforsørgelse være prøvd, og kvalifiseringsstøtten vurderes som en slik. Han har også fått tilbud om en jobb, trolig høvelig arbeid i henhold til Hildes forståelse, som han ikke tok imot. Lovbestemmelsen i Lov om sosiale tjenester §34 er på sitt tydeligste når den angir tilbud om høvelig arbeid som saklig grunn til stans. Hilde mener han ikke er til å stole på fordi han påstår ting som ikke er sant. Det virker som om hun mener at han har mulighet til å oppfylle aktivitetskravet. Samtidig nevner hun at han er helt utafør og ikke forstår hva deltakelse i KVP medfører. Hilde legger frem argumenter som peker i retning av at KVP ikke egner seg for denne deltakeren nå, og at han har valgt seg bort fra deltakelse i programmet.

Laura responderer på problembeskrivelsen:

Laura: Så det jeg tenker, er at han må ha en test (..).

Hilde: Men han har ikke ... jeg er 150 prosent sikker på at han tygger khat.

Erika: Har du snakket med legen?

Hilde: Jeg vet ikke noe fra legen, kanskje jeg bør ringe?

Laura: Og hvis han hatt AAP, må det foreligge noe.

Hilde: Vi har ham på oppbevaring i KVP fordi han måtte ut av langtids sosial.

Lauras forslag om en test kan henspille på de kognitive eller de motivasjonsrelaterte opplysningene Hilde gav de andre i sin presentasjon. Kognitive tester hadde vært foreslått som tiltak i noen andre møter med nærhet i tid til denne samtalen. Hilde utvider beskrivelsen av deltakerens problemer ved å ta opp at hun har mistanke om at han ruser seg. Hun antyder også at årsaken til at deltakeren var i programmet, handler om flytting av brukere mellom ordninger internt i NAV, en form for listejobbing (van Berkel, 2013), og ikke om hans egen motivasjon for å komme i jobb.

Deltakerens egen motivasjon blir temaet videre i samtalen:

Eva: Det er et prinsippsspørsmål: Her har vi en fyr med vilkår som eneste motivasjon og han har noe, han vil egentlig ikke jobbe, hvis han ikke ...

Hilde: Han er for lat til å jobbe. (...)

Eva: Men da er det to veier å gå. Få legen til å gå på en utredning. Og den andre er å la et menneske være fritt, «ha det», dra til utlandet. Så lenge vi kommer med forventninger, er vi den stygge ulven, og da vil han ikke møte våre krav.

Eva reiser et prinsippsspørsmål om rollen veilederne skal ha når det gjelder ansvar for hvordan deltakerens sammensatte problemer skal legges føringer for oppfølging i programmet. Hun peker på at han er i programmet fordi han må, vilkår fra NAV sosial er eneste motivasjon. Hun foreslår to utganger der Hilde må velge mellom a) å la sammensatte problemer danne utgangspunkt for vurdering av brudd på aktivitetskrav og påfølgende handlinger, eller b) se bort fra disse og overlate ansvaret for manglende oppfølging til deltakeren og stanse programmet hans.

Inn i dette introduserer Trude et annet element:

Har dere vært ærlige med ham og sagt at dere merker at det er noe som ikke fungerer? (...) Hvis han sier at alt er så greit og han ikke klarer det, må det vises til at det er gjort og ikke fungert.

Trude viser til advarselssystemet, at et vedtak om stans må baseres på dokumentasjon av hva veilederne har gjort i saken, og ikke bare på hva deltakeren har unnlatt å gjøre. Hun sikter trolig til begrunnelsen som må gis i vedtaket om stans av programmet. Med utgangspunkt i Hasenfeld et. als (2004) to krav til gyldig iverksettelse av sanksjoner mot enkeltpersoner, kan Hildes innlegg sees som en påminnelse om at deltakeren både må ha mulighet for å oppfylle vilkårene og reelt forstå hva vilkåret innebærer, og at veiledernes arbeid for å nå dette må dokumenteres i et vedtak om stans.

Eva fortsetter:

Eva: Så da sier vi heller: Du trenger ikke oss. Vi kan hjelpe deg med det og det og det, kom tilbake hvis du ikke vil.

Trude: Men da er det rett tilbake til langtidssosial, og der får han ikke oppfølging. Hvis han er gjenganger og ... det er noe, et eller annet ...

Erika: Han ser ingen konsekvenser av det han har gjort. Han har fått og klart seg hele tiden. Det har ikke vært konsekvenser. Så han er nok umoden.

Trude formidler en uro over at det er noe i deltakerens situasjon som de ikke får tak på, og i samtalen flyttes oppmerksomheten fra deltakerens atferd til hjelpeapparatets fungering. En ny type elementer for vurdering av situasjonen og potensielle sanksjoner lanseres her når hjelpeapparatet forut for og utenfor kvalifiseringsprogrammet introduseres som relevant faktor som det skal tas hensyn til i vurdering av stans av deltakerens program.

Erikas kommentar styrker resonnetet om at hjelpeapparatet må kunne lastes for at deltakeren tror systemet fungerer som det gjør. Det har ikke fulgt sanksjoner etter brudd på vilkår. Hjelpeapparatet har med slik praksis, slik hun fremstiller det, bidratt til at deltakeren ikke har grunnlag for å forstå hva vilkåret innebærer. Da bortfaller grunnlaget for å sanksjonere for brutte vilkår (Hasenfeld et al., 2004). Hjelpeapparatet, slik det har fungert tidligere, altså utenom KVP i dag, blir trukket inn som del av resonnetene omkring sanksjon mot deltakeren.

Litt senere i samtalen utdypes prinsippsspørsmålet til Eva:

Eva: Men jeg er også redd for å løpe etter dem på KVP.

Trude: Men jeg er redd for at det skal bli så eksklusivt så mulig. Har vi prøvd alt? Har vi tatt de samtalen, har vi dratt på hjemmebesøkene? Jeg vet hvordan det er på den andre siden av huset [*andre deler av NAV-kontoret; forfatterens anm.*], de har ikke tid til noe.

Eva: Men vi trenger motivasjon, og det er det. Det er mange som står på venteliste som kanskje er mer motivert. Kanskje du trenger å bli sluppet for å oppleve at du har motivasjon?

Trude: Men vi skal være forsiktige. Det kan være andre ting, vet du. Vi må være sikre. Dra hjem til ham, det er ofte en helt annen samtale hjemme hos ham? Hvor går grensen for hva vi skal gjøre?

Eva advarer mot å frata deltakere ansvaret for egen oppførsel og å løpe etter deltakere som ikke har motivasjon for å være med i programmet. Trudes svar, at hun er redd det skal bli for eksklusivt, uttrykker en bekymring for at veilederne kan ta for lett på konsekvensene av de store problemene deltakerne i KVP kan ha. Hun uttrykker skepsis til utskrivning og overføring til andre deler av hjelpeapparatet fordi de andre delene hadde liten kapasitet til nødvendig oppfølging. KVP er i en særstilling når det gjelder ressurser til oppfølging, ref. 5.3.3. Ved utskrivning fra KVP kan oppfølgingsansvaret for deltakeren havne hos eller deles mellom for eksempel boligoppfølging i kommunen, psykisk helsevern, fastlegen, rusomsorgen eller andre deler av NAV-kontoret, slik som avdeling for økonomisk sosialhjelp eller AAP.

Trudes uro for at det kunne være noe i deltakerens situasjon som de ikke forstod, viser en uro for at de kan komme til å sanksjonere på sviktende grunnlag. Hun formidler en opplevelse av ansvar for at deltakeren skal bli behandlet riktig og at hans problemsituasjon er sentral for vurderingen. Eva argumenterer mer i retning av at deltakeren selv må ta ansvaret, og at det å få ansvar kan bidra til modning og erkjennelse.

Teamleder Erika blir bedt om å si hva hun mener om saken:

Erika: Jeg sitter ikke med flere svar enn dere. Men hvis du har vært i sosialhjelpssystemet fra du var 20, har du tillagt deg noen vaner for måter å leve på, og du har gjort det nødvendige for å få stønaden din. Hvis man skal tenke litt ut over at han ikke kan nyttiggjøre seg akkurat nå, du skal snu en passiv tilværelse for passiv mottaker til å se nytten av det å få stønad fordi du har gjort noe, så det er sånn at tre måneder er kort tid i forhold til å forvente at han skal snu. Det er et dilemma opp mot at han ikke møter, ikke nyttiggjør seg og ikke kommer, det er et problem. Men i et langt perspektiv: Han trenger nok mer enn tre måneder for å bevisstgjøre seg hva KVP er. Det er dilemma: Hvor mange tilbud skal de få? Det er tilsvarende i barnevernet, at man tenker at det skal skje undere over et øyeblikk når man får et tiltak. Man må få ham til å skjønne at KVP har en nytte for ham selv om det ikke har det nå. Tre måneder er kort tid etter 17 år på sosialhjelp. Man må kanskje forvente fraværene, og han må få alle trekkene som er en del av reglene. Jeg tenker at man skal forsøke en runde eller to til.

Erikas resonnement preges mer av at hun er opptatt av å tenke på målet med deltakelsen i kvalifiseringsprogrammet, enn at han har brutt vilkårene. Resonneringen er mål-middelorientert (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960). Hun aksepterer at det er brudd på brudd, at det er et dilemma knyttet til hvor mange tilbud som skal gis, og argumenterer for at det skal trekkes for fravær. Men når det gjelder stans av programmet, sier hun at man må se det «i et langt perspektiv», ut over det umiddelbare bruddet på aktivitetskrav. Målet med programmet og hva

som er forutsetningene til deltakeren, gitt den karrieren han har hatt i hjelpeapparatet, gjøres mer relevant. Hun mener at hans karriere som stønadsmottaker har gjort at han frem til nå har gjort det som har vært krevet for å få stønad. I avsnittet lenger oppe sier hun at det ikke har vært konsekvenser ved brudd, slik at han ikke har hatt anledning til å forstå. Nå fyller han ikke det formelle kravet for stønad, og sanksjonssystemet åpner for å stanse programmet som konsekvens av atferden hans. Men Erika argumenterer ikke for å bruke stans som mulighet for oppdragelse. Hans umodenhet gjør, slik hun ser det, at sanksjonssystemet med sin mulighet til stans blir mindre relevant å iverksette. Bevisstgjøringen av deltakeren på hva KVP er, blir da ikke noe som skjer gjennom sanksjon som virkemiddel, men ved å avvente deltakerens modning og forståelse.

De andre utfordrer Erikas argument:

Hilde: Men for at han skal få med seg noe, må han ville noe. Han sitter der og liksom gir meg fingeren under samtalen.

Eva: Kanskje vi ikke har blitt kjent med ham på hans premisser: Hva gjør han, hvilke venner har ham, hvordan han bor?

Hilde: Han sier da at han kan alt i systemet og sier at jeg ikke har noe med privatlivet hans.

Eva: Men kanskje vi må fra NAV-døren og ut og se hvordan det fungerer for de som har vært sosialklienter i 17 år? (...) Vi vet ikke hvordan det er å være på den andre siden.

Trude: Kanskje vi kan møte ham på det at vi er strenge? Spørre ham om hva han ville gjøre hvis han kunne velge?

Veilederens innsats med og ansvar for å gjøre seg kjent med deltakeren, utforme programmet sammen med ham og følge opp, blir gjort til et like viktig tema som at deltakeren har ansvar for å følge opp programmet.

Samtalen om Hildes deltaker viser hvordan veilederne fant at sanksjonssystemets premisser for ansvarliggjøring av deltakere og veiledere var uklare. Beslutning om stans kan på den ene siden sies å ha dekning gjennom regelinnholdet og deltakerens atferd, men på den annen side er det flere av veilederne som ikke finner det faglig forsvarlig, gitt vurdering av situasjonen med deltakerens muligheter til å oppfylle kravet. Litt tidligere i samtalen har de likevel problematisert konsekvensene av hjelpeapparatets manglende vilje til å la sanksjon følge ved brudd på vilkår. Veilederne skal være profesjonelle behandlere og regelbundne byråkrater samtidig (Sainsbury, 2008).

I samtalen er det vurderinger av situasjonen, alternativer for tiltak og mulige utfall og konsekvenser av dem som er oppe til diskusjon, ikke beslutninger om hvorvidt situasjonen rent

juridisk krever sånt eller slikt utfall. Spørsmålet de diskuterte, var ikke *om* regelen (Sosialtjenesteloven, 2009, §34) skulle komme til anvendelse, eller *om* deltakeren hadde brutt med forutsetningene i en størrelsesorden som gjorde det adekvat å stanse programmet hans. De var mer opptatt av hva som lå forut for handlingene, enn selve handlingen, *hvorfor* aktivitetskravene var brutt, *hvorfor* deltakeren oppførte seg som han gjorde og *hva* som ville være konsekvensene av en utskrivning. Stans av programmet ble etter slik resonnering nærmest uaktuell som handlingsalternativ.

Mulighetskriteriet, om deltakeren har reell mulighet til å oppfylle kravet (ref. Hasenfeld et al., 2004), er ikke en enkel sak for dem å avgjøre. De prøver ut og resonnerer om ansvarsforhold og årsaksforhold og mulige veier ut av situasjonen, leter iherdig etter en reaksjon som kan møte deltakerens behov og oppfylle veilederens forpliktelser overfor ham. Veilederens plikter og ansvar blir nesten viktigere enn deltakerens for muligheten for å oppfylle aktivitetskravet.

Ansvar for hva som kan skje med brukeren etter en eventuell stans av programmet, tas inn som del av vurderingen av situasjonen. I mål–middel-orientert resonnering, når det er hensikten med regelen som styrer utfallet av vurderingene av en hendelse, faller del av ansvaret for konsekvenser av beslutningen på den som gjør vurderingen og fatter beslutningen (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960).

I samtalen over utfordres Hilde på hvordan deltakerens egne ønsker om programutforming er blitt ivaretatt. Kvalifiseringsprogrammets forutsetning om at den enkeltes program skal være basert på brukerens medvirkning gir utfordringer når veilederne skal vurdere sanksjonering ved brudd på aktivitetskrav. I det neste delkapittelet belyses dette med utgangspunkt i en sak der en deltaker hadde fått tilbud om arbeid, men ikke tok imot tilbudet umiddelbart.

8.3.4 Lite spesifiserte kriterier

Bestemmelsen i sosialtjenestelovens §34 nevner tilbud om høvelig arbeid som et forhold som kan utløse en stans av programmet. Bestemmelsen sier ikke noe om hva som skal inn i en høvelighetsbetraktning, eller hvem som skal bedømme et jobbtilbud som høvelig. Bestemmelsen må sies å utgjøre et lite spesifisert kriterium for sanksjon (Knotz & Nelson, 2013, s. 1). Veilederne måtte derfor gi mening til hvordan høvelighetsformuleringen skulle forstås og praktiseres i hvert enkelt tilfelle ved vurdering av sanksjon.

Veronica tok i et teammøte opp en sak om en deltaker som hadde takket nei til tilbud om jobb, og hun var i tvil om hvordan hun skulle håndtere det:

I går var jeg på en arbeidsplass der det viser seg at vi greier å få forhandlet frem en stilling istedenfor praksisplass. Det er ikke den mest spennende jobben. Deltakeren får tilbud om jobb der, og så er han usikker på om han vil takke ja. Og hva gjør jeg da? Hva er greit? Han lurte på om han ville gå for noe mer spennende. Jeg blir kjempeirritert og samtidig tror jeg jo at hvis han ikke bestemmer seg for det selv, er det ikke noe vits i. Da går han ikke inn i det uansett.

Saken tydeliggjør en innebygget spenning i kvalifiseringsprogrammet, en spenning der krav om skreddersøm, deltakernes medvirkning og eierskap til programmet står på den ene siden. Disse elementene er lagt inn i programmet fordi de tenkes å gi større sjanse for å lykkes med å få deltakerne over i arbeid. På den andre siden står sanksjonssystemets bestemmelser om sanksjon i form av stans av programmet (Sosialtjenesteloven, 2009, §34).

Veronica har muligheten til å stanse mannens program, eller true ham med at det blir stanset, hvis han ikke tar jobben. Men hun mener det ikke er noen vits i å tvinge ham til å ta jobben hvis han ikke vil selv.

Med utgangspunkt i Veronicas introduksjon gikk veilederne inn i en diskusjon av saken:

Ingelin: Han må prøve seg.

Erika: KVP er jo for jobb, og nå har han konkret tilbud om jobb. Og nå får han det, og man har jobbet mot det, og hvis han ikke vil ha den, kan han ikke nyttiggjøre seg programmet. Kanskje gi permisjon i prøvetiden?

Erika mener det er høvelig arbeid og at deltakeren ved å avslå har vist at KVP ikke er noe for ham. Hun foreslår dog ikke stans, men at deltakeren må begynne i jobben og kan få permisjon fra KVP. Forslaget er en kombinasjonsreaksjon der håndhevelse av regelen om stans ved «tilbud om høvelig arbeid» kobles med muligheten til å komme tilbake hvis det mislykkes uten å ha brukt opp engangssjansen i KVP.

Ingelin: Jeg hadde godt voksne deltakere, og de startet i KVP med veldig urealistisk syn på hva som skulle skje da. De ville jo ikke begynne nederst, og på grunn av alder vil de stå på toppen.

Veronica: Det er akkurat det. Det kan jo åpne seg så mange muligheter underveis som gjør at han kan finne andre roller i bedriften? Jeg kjente at etter at vi hadde sittet der lenge, hyggelig og positivt, og da han nølte, måtte jeg virkelig holde i meg selv for ikke å fly på ham. Han fikk spørsmålet: Hvis du begynner å jobbe her, trenger vi at du er ærlig på om du vil være her, så vi ikke investerer mye i deg hvis du er på vei ut. (...) Det er jo viktig at det er en jobb han kan ha over tid og se meningen med eller finne noe som er viktig for ham i det. Så en ting er å få ham ut i jobb, men også i et lenger perspektiv. Jeg skjønner at han ikke vil ta hva som helst?

I samtalen vurderes og drøftes innholdet i høvelighets-begrepet. Mot Erikas argument om at det var høvelig fordi det var et konkret tilbud om jobb, setter Veronica opp en forståelse av høvelig basert på deltakerens muligheter for å se mening i jobben og være i den over tid. Veronica resonnerer i tråd med mål–middel-orientering, ser ut over her-og-nå-situasjonen og mener at målet er overgang til arbeid på lang sikt. Hun konkluderer derfor ikke med stans som reaksjon på deltakerens avvisning av jobbtilbudet. Mannen skal i jobb, men det må være en jobb han vil ha for at det skal være bærekraftig. For henne er tilbudet om jobb ikke høvelig når deltakeren ikke er motivert for det selv.

I kapittel 7 er det vist til at veilederne tenkte ulikt om forholdet mellom det å få en jobb her og nå, og det å kvalifisere for en jobb der deltakeren kunne være på lang sikt. Dette er også aktuell tematikk for vurderinger om sanksjoner. Veronicas resonnement er uttrykk for at tidsperspektivet må inngå i vurderingene og at langsiktig tilknytning til arbeidslivet fordrer en annen motivasjon enn det hun opplever at mannen har for den aktuelle jobben hun vurderer som høvelig.

I vurderingen om stans viser «høvelig» seg som løsaktig begrep som kan brukes til å argumentere både for og imot at en deltaker skal ut av KVP etter å ha avslått tilbud om jobb. Bestemmelsen skaper et spenningsfylt sanksjonsområde veilederne må navigere i mellom de to aktiveringsdiskursene (Borghi & van Berkel, 2007). Å vektlegge deltakerens syn på høveligheten i et jobbtilbud understreker individualiseringen som ledd i en frigjørings- og empowermenttilnærming. Å overse deltakerens vurdering av hva som er høvelig arbeid, vil være i forlengelsen av diskursen der personlig ansvar og forpliktelse for egen livssituasjon og bruk av kontroll og tvang for å oppnå dette, er det sentrale (Eichhorst et al., 2010, s. 6).

8.3.5 Sanksjoners alternative funksjoner

Veilederne kunne bruke sanksjonen trekk i stønad for manglende overholdelse av aktivitetskrav som virkemiddel for å oppnå andre resultater i tillegg til at deltakeren fikk reduserte utbetalinger som respons på atferd.

I et teammøte tok Ingelin opp en sak der en av hennes deltakere ikke hadde møtt opp på praksisplassen, ikke levert godkjente timelister, som jo er et aktivitetskrav, og ikke betalt husleien og derfor var i ferd med å miste boligen sin. Deltakeren hadde sagt til Ingelin han var syk, og hun hadde ikke klart å få tak i ham for å snakke med ham om situasjonen. Han hadde

sagt han var syk, men det forelå ikke sykmelding, og sykdommen var diffus og syntes å ha en langvarig karakter.

Ingelin: Jeg er usikker på hva jeg skal gjøre med ham. Jeg vil gjerne ha ham i programmet, men økonomien hans er ugrei når vi ikke kan betale husleie direkte.

Dagrun: Jeg tror det kan bli representativt for flere.

Laila: Kan du sende brev og innkalle til møte?

Dagrun: Du må nok gjøre litt mer enn det. Det er en komplisert sak om han kan nyttiggjøre seg programmet ut fra det du sier. Han trenger helt klart og tydelig hjelp.

Student: Men var det ikke slik at utleier var utålmodig med å få inn husleien siden hun også skal betjene et lån?

Dagrun: Det beste som kan skje, er jo at han ikke leverer timelister, og da klarer han jo heller ikke å ha en jobb, og da trekker vi så mye at han må ha sosialhjelp isteden. KVP er bygget økonomisk på en måte som strider med behovet til dette mennesket nå. Det andre er at han ikke kan nyttiggjøre seg programmet fordi det er så mange faktorer som forstyrrer og gjør at han ikke klarer å gjøre det han skal i programmet.

Gjennom samtalen gjøres sanksjonen, trekk i stønad for manglende oppmøte, til et mulig virkemiddel for å oppnå kontroll over deltakerens boligsituasjon og ikke primært for regulering av atferden hans. Ingelin har ikke tro på at sanksjonene skal fungere som motivasjon til at deltakeren skal være mer aktiv i å nærme seg arbeidslivet. Det virker som om hun har gitt opp å prøve å påvirke atferden med sanksjoner. Dagrun beskrev manglende innlevering av timelister og at det utløser muligheten til sanksjon, å trekke i stønad, og avvente søknad om sosialhjelp, og at det er «det beste som kan skje». Underforstått ville det føre til at husleien kunne betales direkte fra NAV-kontoret til utleier og deltakeren beholde boligen. Hun konkluderer med at deltakeren i sin nåværende situasjon ikke kan følge programmets krav, men ikke med at han må skrives ut. Videre:

Ingelin: Ville dere ha godkjent timelistene for at han skulle få pengene sine eller ikke?

Dagrun: Det må du ta med Eli. Vi kan redusere hvis brudd og det er varslet. Jeg kan ikke se per i dag at vi kan stoppe summen.

Ingelin: Jeg kan redusere til sosialhjelpsnorm.

Dagrun: Hvis det er varslet.

Ingelin: Det er litt sleipt, men hvis han ikke leverer timelister, kan han få sosialhjelp, og jeg betale husleie direkte.

Student: Hvis du reduserer, øker det kanskje sannsynligheten for at han tar kontakt da.

Ingelin fulgte opp muligheten til å bruke sanksjonen med å trekke i stønad for å oppnå kontroll og ba om råd om hvorvidt hun skulle godkjenne ufullstendige lister slik at deltakeren ville få penger selv om han ikke har fulgt opp aktivitetskravet. Argumentet for trekk var ikke sanksjon som straff for brudd på aktiveringskrav, men som et middel til å oppnå en situasjon der NAV-kontoret kan betale husleien direkte, i form av økonomisk sosialhjelp, til utleier og på den måten sikre boligen. Dagrun understreker advarselsystemets krav om varsling ved sanksjoner, at deltakeren skal varsles om trekk og at de kan trekke hvis det er varslet. Ingelin konkluderte med Dagruns poeng fra forrige sekvens, at trekk muliggjør kontroll med bosituasjonen.

Studentens replikk nederst i avsnittet ovenfor, om at et trekk ville kunne øke sannsynligheten for at deltakeren skulle ta kontakt, illustrerer en funksjon av sanksjonsbruk som også dukket opp i andre saker. Veilederne argumenterte da med at hensikten for trekk i stønad ved ugyldig fravær var at det skulle føre til at deltakeren tok kontakt med veilederen på grunn av pengemangel. Gjennom en slik kontakt kunne veilederen komme i posisjon til å påvirke deltakeren til å komme inn i programmet igjen, finne ut om det var noe annet som trengtes, eller at veilederen fikk utvidet vurderingsgrunnlag og dokumentasjon for beslutning om at deltakeren eventuelt skulle skrives ut.

Slik kvalifiseringsprogrammet er innrettet i sammenheng med økonomisk sosialhjelp, kunne veilederne i kvalifiseringsprogrammet bruke sanksjoner for å legge til rette for at deltakerne fikk det de oppfattet som nødvendig bistand. Veiledernes resonnementer om og anvendelse av §36 i sosialtjenesteloven gjorde altså at sanksjoner i form av trekk i stønad ble et virkemiddel for å nå flere og andre mål enn overgang til arbeid. I saker der deltakernes problemsituasjon var svært kompleks, kunne målet for sanksjonene omdefineres. Fra å skulle påvirke atferd til motiverende og kvalifiserende aktiviteter, ble trekk i stønad gjort til et virkemiddel for å oppnå kontakt med deltakeren og kontroll med andre forhold. At sosialarbeidere kan bruke sanksjoner som et redskap til å oppnå kontakt med eller kontroll med klienter, er kjent fra annen forskning (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Thorén, 2008). I kunnskapsoversikten «Sanctions within conditional benefit systems» kaller Griggs og Evans (2010) slik bruk av sanksjoner for mellomresultater, «intermediate outcomes». Mellomresultater er noe som kan oppnås ved sanksjoner, og som kan bidra til at veien til jobb blir kortere selv om sanksjonen ikke har noen direkte effekt i form av overgang til jobb.

8.4 Sammenfattende analyse og drøfting

8.4.1 Bredt vurderingsgrunnlag

Veiledernes vurderinger om sanksjonering var ikke bare orientert om deltakerens atferd og overholdelse av aktivitetskrav i avtalt program. Tvert imot var det to andre elementer som var sentrale for vurderingene. Det ene var en årsakorientering: Vurderingene veilederne gjør, handler i stor grad om å forstå hvordan forhold i deltakernes livssituasjon og i KVP og i andre omgivelser rundt deltakeren kan forklare årsaker til brudd på aktivitetskrav. Det andre elementet er en konsekvensorientering av hva stans av programmet vil medføre for deltakeren, med særlig vekt på hvordan resten av hjelpeapparatet trolig ikke vil ha kapasitet til å følge opp deltakeren slik veilederen mener deltakeren har behov for og som det er mulighet for gjennom ressursene som er lagt inn i KVP.

Orienteringen om årsak og konsekvens gjorde ikke at de alltid lot være å sanksjonere. Veilederne sanksjonerte med trekk i stønad i situasjoner der de opplevde at forutsetningene for sanksjon var til stede.

Koblingen mellom aktivitetskrav, kvalifiseringsstønad og økonomisk sosialhjelp gav sanksjonsregimet en uklar status. Veiledernes kontroll med økonomisk sosialhjelp gjorde at de også hadde kontroll med deltakernes inntektssituasjon. Andre studier av førstelinjebyråkraters sanksjoneringspraksis viser at merarbeid var en av grunnene til at de var forsiktige med sanksjoner (Ricucci, 2002, s. 913). I kvalifiseringsprogrammet ville sanksjonering i en del tilfeller i hovedsak primært ha rammet veilederne i form av merarbeid, og ikke deltakerne som trekk i stønad.

Når det gjaldt situasjoner som kunne resultere i sanksjon i form av stans i programmet, var de tilbakeholdne med sanksjoneringen. Deres uro over ikke å ha oversikt over årsakene til brudd på aktivitetskrav, ambivalens med hensyn til ansvarsfordeling mellom seg og deltakeren, deltakernes sammensatte problemer, og antakelser om kapasitet (i vid forstand) i andre deler av hjelpeapparatet, kan bidra til å forklare tilbakeholdenheten. Deltakerens situasjon, veilederens innsats, og antakelser om det øvrige hjelpeapparatets kvalitet og kapasitet ble innlemmet som en del av vurderingsgrunnlaget for sanksjon. Når sanksjonens alvorlighetsgrad økte, ble vurderingsgrunnlaget sanksjonen skulle bygge på, utvidet.

8.4.2 KVPs flertydighet og sanksjonsregimets innebygde spenninger

Sanksjonsregimet skal understreke plikt delen av kvalifiseringsprogrammet ved å sette makt bak aktivitetskravene (Hagelund et al., 2016). Kapittelet har vist at veilederne kunne være svært tilbakeholdne med å understreke pliktene gjennom å iverksette sanksjoner mot deltakerne. KVPs mål, målgruppe og innretning bidro til uklare forutsetninger for iverksetting av sanksjonsregimet.

Tvetydige signaler om deltakernes forutsetninger

Sanksjonsregimet er en del av virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet og speiler både målet med KVP og antakelser om deltakernes behov og forutsetninger. Lovgrunnlaget for sanksjonssystemet, bestemmelsene i §§30, 34 og 36 i lov om sosiale tjenester, om aktivitetskrav og sanksjoner på brudd på aktivitetskrav, speiler antakelser om at deltakerne kan komme i jobb, at programmet er tilpasset deres forutsetninger og behov og at deres omgivelser er ordnet slik at de kan følge opp et avtalt program. Reglene forutsetter at deltakerne er friske nok til å følge programmet, og hvis de er syke, at de kan gi beskjed om det. Bestemmelsene forutsetter også at deltakerne ikke har en livssituasjon der plutselige hendelser kan velte planer for dagen gjentatte ganger, at de kan språket og forstår regler for og innhold i programdeltakelsen, og at de forstår konsekvenser ved brudd på aktivitetskrav. Det er regler tilpasset en informert, strukturert og rasjonell deltaker som kan motiveres og disiplineres til arbeidskvalifisering ved trussel om eller iverksetting av sanksjoner.

Kriteriene for inkludering i KVP åpner for et annet bilde av deltakerne, ref. 7.4.1. Kriteriene for inkludering forutsetter at deltakerne skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, kriterier som formidler at de på inntakstidspunktet kan ha problemer av en størrelsesorden som gjør at de ikke kan, eller vil ha stor problemer med å, kvalifisere seg for eller delta i arbeidslivet. Som vist i kapittel 6, var ikke alltid inkluderingskriteriene vurdert å være på plass for de deltakerne som tas inn i programmet. Slik veilederne vurderte det, ble det tatt inn deltakere som hadde dårligere forutsetninger enn det kriteriene foreskrev.

Sanksjonsregimet og inkluderingskriteriene utgjør motstridende forventninger, tvetydige antakelser om deltakernes forutsetninger, og motsetningene må overvinnes gjennom måten veilederne praktiserer sanksjonsregimet og også de øvrige delene av kvalifiseringsprogrammet på. Forskning fra England har vist at en måte å klare dette på, var at ansatte var langt mer tilbakeholdne med å vedta sanksjoner enn det den formelle utformingen av sanksjonsregimet skulle tilsi (Blackmore, 2001). Dette kapittelet har vist tilsvarende, veilederne var tilbakeholdne med sanksjoner.

Sosialfaglig tenkning skal ligge til grunn for arbeidet i KVP, og sosialarbeideres problem- og situasjonsforståelse kan bidra til tilbakeholden sanksjonspraksis på aktiveringsområdet (Kjørstad, 2008; Tabin & Perriard, 2016). I sosialfaglig arbeid er relasjonen mellom individet og omgivelsene, personen i situasjonen, sentralt for forståelsen av sosiale problemer og individets muligheter til endring (Levin, 2004; Shulman, 2008). Som når det gjaldt den individuelle utformingen av programmene (kapittel 7), viser dette kapittelet at veilederne i KVP hadde en bred og helhetlig tilnærming til deltakerens situasjon som grunnlag for vurderinger av eventuelle sanksjoner.

Deltakernes problemer, som utgjorde del av forutsetningen for deltakelse, utgjorde også for mange deltakere de største utfordringene ved å delta i programmet. Kapittelet har vist at veilederens vurderinger omkring iverksetting av sanksjonssystemet speiler en forståelse av deltakerne som problemutsatte med store sosiale og helsemessige utfordringer på mange livsområder og at de i mange tilfeller også er utsatt for og påvirket av omkringliggende forhold de har liten kontroll over.

Inkluderingskriterier = ekskluderingsgrunn?

Sanksjonsregimet er standardisert og regelbasert: hvis brudd, så sanksjon. I KVP kan forutsetningene om individuelt tilpassede programmer sees som en måte å overvinne utfordringene som skapes mellom sanksjonsregiments krav og kriterier for inntak på. Den individuelle utformingen og deltakerens egen medvirkning i utmyntingen av eget program skal sammen med den tette oppfølgingen bidra til at deltakerne får aktivitetskrav de skal ha mulighet til å oppfylle. Veilederne har stort handlingsrom til å sørge for at aktivitetskravene og programinnholdet utformes slik at deltakerne har mulighet for å oppfylle dem. Forutsetningene for sanksjoner ved brudd på aktivitetskrav skulle derfor være i orden. Kapittelet har vist at dette likevel ikke fungerte slik.

Veilederens vurderinger av brudd på aktivitetskrav åpnet for at skreddersømmen ikke nødvendigvis hadde sikret perfekt passform, og at det måtte tas med i betraktningen når deltakernes atferd skulle evalueres med tanke på sanksjon. Basert på denne forståelsen av deltakerne og kvaliteten på tilpasningen av deres individuelle programmer, ble sanksjoner i mange tilfeller ikke vurdert som adekvat reaksjon. Når det skal anvendes sanksjoner for å regulere atferden til folk med sammensatte problemer ut over arbeidsledighet, kan det føre til at man straffer folk på bakgrunn av problemkomplekset deres (Adler, 2013, s. 242). Fremstillingen over har vist at for veilederne ble det å iverksette sanksjoner mot problemutsatte

deltakere for manglende overholdelse av aktivitetskrav, i mange situasjoner det samme som å gjøre inkluderingskriterier til ekskluderingsgrunner.

Som beskrevet i kapittel 2, viser forskningen at bruk av sanksjoner i aktiveringsprogrammer for arbeidsledige med sammensatte problemer ikke har stor effekt, i alle fall ikke på lang sikt. Sanksjoner kan forsterke allerede problematiske situasjoner hos de mest utsatte og komplisere overgang til en situasjon med selvforsørgelse ved lønnsinntekt (Fletcher, 2011; Fording et al., 2013; Griggs & Evans, 2010; Hasenfeld et al., 2004). Veilederne tilbakeholdenhet er således i tråd med forskningsresultater, men neppe styrt av dem. Samtidig viser forskning fra andre aktiveringsprogrammer at sosialarbeidere som arbeidet med aktivering av sosialhjelpsmottakere, aksepterte sanksjoner som virkemidlene som ledd i arbeidet med å gjøre folk selvforsørget (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015, s. 47; Thorén, 2008, s. 149). Veilederne i mitt materiale vedtok sanksjoner i tilfeller der de mente det ville ha noe for seg.

Individuell tilpasning og oppfølging gjør sanksjonering vanskelig

I kapittel 7 er det gitt eksempler på hvordan kravet om individuell tilpasning av programmene gjør at veilederne kan komme tett på deltakernes livssituasjon. Organisering har betydning for de vurderinger som gjøres om sanksjoner; det synes enklere å beslutte sanksjoner hvis relasjonen til brukeren ikke er nær (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015). Rent organisatorisk var ansvaret for oppfølging av alle sanksjonsregimets systemer samlet hos veilederne. Som følge av premisset om tett individuell oppfølging var veilederne tett på deltakerne og deres livssituasjon. Nærheten til deltakerne og forståelsen av deres livssituasjon og utfordringer gav veilederne tilgang på, og også ansvar for å ta hensyn til, informasjon om hvorvidt deltakerne hadde muligheter til å utføre aktivitetskravene og til å forstå hva som ble krevet av dem og konsekvenser av ikke å overholde kravene (Hasenfeld et al., 2004).

Relasjonen og kjennskapen til deltakerne var også utgangspunkt for utformingen av det individuelle programmet og for aktivitetskravene som fulgte av det. Veilederne var altså svært tilbakeholdende med å vedta sanksjoner ved brudd på aktivitetskrav selv etter at de selv hadde vært delaktige i å lage et individuelt tilpasset program med og for deltakerne. En mål–middelorientert resonneringsform i en beslutningssituasjon innebærer at den som gjør vurderingen, i noen grad også får ansvar for konsekvenser av beslutningen (Eckhoff & Dahl Jacobsen, 1960). Det er mulig det blir ekstra vanskelig å få ansvar for konsekvensene av beslutninger om sanksjoner mot deltakere når nærheten til deltakeren er stor og/eller konsekvensene av sanksjon er uvisse.

8.5 Individuell vurdering av sanksjon

Oppfølging av deltakere i deres individuelle programmer er del av individualiseringen av tjenester i kvalifiseringsprogrammet. Det gjelder også oppfølging i situasjoner der deltakere ikke oppfyller vilkår. Måten sanksjonsregimet iverksettes på er del av individualiseringen, og det ble iverksatt individualisert.

Veilederne var forsiktige med å iverksette sanksjon selv om vilkår var brutt. De var opptatt av å forsikre seg om at forutsetningene for sanksjoner var til stede: at deltakeren hadde forstått hva vilkåret var, hadde mulighet til å oppfylle det og skjønnte konsekvensen av å bryte med vilkåret. Målgruppens sammensatte problemer, veiledernes opplevelse av ansvar for situasjonen som var oppstått ved bruddet på vilkår og eventuelle konsekvenser av sanksjoner, og hjelpeapparatets fungering var blant de forholdene som gjorde at de var tilbakeholdne med iverksetting av sanksjon. Deres orientering var mer rettet mot å finne ut av årsaker til brudd på vilkår og eventuelle konsekvenser en sanksjon ville ha for deltakeren, enn av å gjennomføre sanksjon i tråd med sanksjonsregimets formaliserte krav.

Kapittel 9 Rammer for individualisering av tjenester

9.1 Introduksjon

Det virker selvfølgelig at tjenester som skal møte individuelle behov, må være individuelt utformet. Det gir også intuitiv mening at det er nødvendig med handlingsrom for å utforme tjenester individuelt, og at det ikke kan lages oppskrifter for hvordan slike tjenester skal være. At de som skal få tjenester utformet spesielt for seg skal ha mulighet for innflytelse på hvordan det gjøres, virker også logisk.

Med utgangspunkt i veiledernes drøftinger og praksis i kvalifiseringsprogrammet i en kommune har avhandlingen studert hvordan tjenester individualiseres når problemene er sammensatte og kunnskapsbasen uavklart og kompetanseforholdene uklare. Avhandlingen har presentert politiske ambisjoner og mål programmet skulle realisere og måten det ble formalisert i selve ordningen på. Videre er individualisering av tjenester i kvalifiseringsprogrammet studert gjennom å rette oppmerksomheten mot rekruttering av deltakere til programmet, individuell utforming av programmer, og håndtering av sanksjonsregimet i programmet.

Avhandlingen viser at tjenester i kvalifiseringsprogrammet individualiseres ansikt – til – ansikt mellom veileder og deltaker. Dette skjer gjennom utformingen av individuelt program for deltakerne, og også gjennom oppfølgingen av deltakerne gjennom programperioden deres. Veiledernes vurderinger og handlinger har stor betydning for individualiseringen. Men flere forhold legger føringer for individualisering av tjenester. Det er en prosess som strekker seg over tid og inkluderer flere nivåer i velferdsstaten. Individualiseringsprosessen startet med de politiske prosessene som drøftet frem forståelser av utfordringer, overordnede ambisjoner og mål og institusjonelle strukturer for realisering av målene med kvalifiseringsprogrammet. Grunnlaget for formalisering av individualiserte tjenester er flertydig, det er mange ambisjoner og mål som skal oppnås gjennom KVP. Virkemidlene i programmet innebærer både støtteelementer med blant annet sosiale tjenester, og kravelementer med aktivitetskrav og sanksjoner. Når et sosialpolitisk program skal nå flere og flertydige mål, virkemidlene som skal benyttes oppleves delvis motsetningsfylte, og målgruppen programmet rettes mot utydelig definert, oppstår et uklart og vagt felt for individualisering av tjenester. Mange problemer krever intervensjon samtidig. Sammen med stor ressurstilgang gir det et stort handlingsrom for skjønnsutøvelse i arbeidet med individualiseringen.

Det er vedtatt og nedfelt i institusjonelle ordninger at velferdstjenester skal være individuelt utformet. Når førstelinjen har mandat for individualisering av tjenester, stor tilgang på ressurser, og stort handlingsrom til å bruke dem, virker det som om alt ligger til rette for individualisering. Hva er det som representerer rammer for individualisering av tjenester?

Oppmerksomhet om rammer for individualisering er viktig for vurdering og utvikling av praksis og nye ordninger og tjenester. Dette siste kapittelet drøfter funn fra avhandlingen og belyser hvordan sider ved førstelinjearbeidet, velferdsorganisasjonen og arbeidsmarkedet utgjør rammer for individualiseringen.

9.2 Førstelinjearbeidet

Avhandlingen har studert hvordan aktiveringspolitikk ble drøftet og iverksatt av førstelinjen. Den viser at veilederne hadde stor betydning for den individuelle utformingen av tjenester til deltakerne. Som førstelinjebyråkrater er de det ytterste leddet i gjennomføringskjeden og har ansikt-til-ansikt- kontakt med den personen som skal få tjenester individuelt tilpasset seg og sine behov og forutsetninger. I dette ytterste leddet ble det utvekslet informasjon, formulert mål og tiltak og det var der deltakerne fikk oppfølging gjennom programperioden. Slik teorien om førstelinjebyråkratiet hevder, var det der tjenestene fikk sin faktiske utforming (jf. Lipsky, 2010). Gjennom avhandlinger synliggjøres flere forhold som la føringer for førstelinjearbeidet.

9.2.1 Flertydighet og handlingsrom

Avhandlingen har vist at det i kvalifiseringsprogrammet er flertydig hva som er mål med programmet og at defineringen av målgruppen gav grunnlag for inntak av en uensartet deltakergruppe som hadde sammensatte problemer i tillegg til mangel på lønnsarbeid. Programmet legger opp til at mer enn ett problem skal løses gjennom deltakelsen.

Det er innbakt i mål- og målgruppeformuleringene i lov og forarbeider at det i regi av KVP er relevant å sette sammen tiltak og tjenester rettet mot å styrke flere livsområder enn det som har direkte med posisjon på arbeidsmarkedet å gjøre, ref. kapittel 5. Tidligere forskning på aktivering i sosialtjenesten viser at ansatte blant annet tok stilling til om aktivering skulle iverksettes overfor brukerne, og om det skulle stilles krav om aktivitet eller andre vilkår, ref. 2.4. Slik var det ikke i KVP. I KVP tok veilederne stilling til hvilke problemer ut over mangel på lønnsarbeid det skulle rettes tiltak inn mot å bedre og på hvilke måter det skulle skje. Det er

naturlig, men ikke selvsagt hvordan det skal gripes an, at mer en ett problem skal løses når forutsetningen i programmet er at deltakerne har sammensatte problemer. Spørsmål om hva som er viktig, riktig, rettferdig, godt og formålstjenlig måtte vurderes med faglig skjønn i hver unike sak.

Veiledernes vurderinger ble avgjørende for hvilke livsområder og problemer tjenestene som ble lagt inn i deltakernes individuelle programmer ved oppstart, hvilke mål de ble rettet inn mot og for hvordan oppfølgingen av deltakerne ble gjennom programperioden.

Den individuelle utformingen av deltakernes programmer var preget av kombinasjonen av målet om selvforsørgelse ved lønnsarbeid og deltakernes utfordrende livssammenheng med problemer på mange områder. Kombinasjonen gav et flertydig utgangspunkt for hvilke tiltak som skulle innlemmes, og hvordan, i regi av programmet, ref. kapittel 5. Flertydighetene skapte et stort handlingsrom, men bidro også til utydelige grenser for hva som var innenfor og utenfor rommet for skjønn. Det var uklart hva veilederne kunne fatte beslutninger om og iverksette tiltak for. Individualisering av tjenester ble preget av presisjonsnivået på formuleringen av oppdraget. Når det er utydelig definert hva som er grensene for førstelinjens mandat slik tilfellet er i KVP, blir det også utydelig hvilke forhold som er aktuelle for vurderinger og individualisert intervensjon. Grensene for skjønn ble selv gjenstand for veiledernes vurderinger.

Med stort handlingsrom og utydelige grenser for skjønn, får førstelinjens kunnskapsgrunnlag og verdier økt betydning for hvilken innretning individuelle programmer gis.

9.2.2 Kunnskap og verdier

Veiledernes anvendelse av skjønn gav i mange tilfeller deltakerne bredt anlagte programmer. Som vist i kapittel 7, kunne for eksempel sosiale roller og forpliktelser veilederen anså som sentrale å ivareta i deltakernes livssammenheng, bli inkludert som grunnlag for individualiseringen av tjenester. Arbeidsledighet ble vurdert som ett av mange problemer som fordret tiltak gjennom kvalifiseringsprogrammet, og ikke nødvendigvis det mest presserende eller organiserende prinsippet for individualiseringen av tjenestene, i alle fall ikke ved oppstart. Når det arbeidsrettede arbeidet ikke alltid eller i like stor grad ble gjort til det organiserende prinsippet i den individuelle utformingen av tjenester i et aktiveringsprogram, hva skyldtes det?

Kunnskapen om sammenhengen mellom mulighet for deltakelse i arbeidslivet og situasjonen i resten av livssammenhengen er usikker. Arbeidsledighet og sosiale problemer er forskjellige

fenomener, men de kan henge sammen. Det finnes ingen formel der ressurser og problemer kan mates inn for å få ut en optimal blanding av tiltak for å nå lengst mulig i retning av lønnsarbeid og selvforsørgelse. Hver deltakers livssituasjon var enestående, preget av ulike problemer og utfordringer. Slike problemer og utfordringer kan til dels være sammenvevd og påvirke hverandre internt. Situasjonen til Mona (ref. 7.2) kan være et eksempel på dette: Hvorvidt en ensom enslig forsørger skal klare å få og beholde en jobb som gir lønnsarbeid til selvforsørgelse, kan, men det vites ikke sikkert, avhenge av forhold knyttet til egen fysiske og mentale helse, ulike forhold knyttet til barn slik som for eksempel helse og fungering i barnehage og skole, det sosiale nettverket, boforhold og, selvfølgelig, arbeidsmarkedets behov. Hvordan tiltak som settes inn mot deler av disse livsområdene virker, vil også avhenge av og ha konsekvenser for andre forhold. Veilederne kunne ikke hente inn et definert og bestemt kunnskapsgrunnlag eller sikre, sterke metoder og virkemidler som gav klare retninger for effektivt aktiveringsarbeid i slike saker. Vurderingene og valgene veilederne gjorde når de individualiserte tjenester i kvalifiseringsprogrammet, var rammet inn av det sosialfaglige kunnskapsgrunnlaget de hadde

Det sosialfaglige kunnskapsgrunnlaget er orientert om sammenhenger mellom forhold i omgivelsene og individets forutsetninger og muligheter (Levin, 2004; Shulman, 2008). Det gir aktiveringsarbeidet en bredere innretning enn en rent arbeidsrettet tilnærming der sammenhengen mellom deltakerens kompetanse og mulighet for lønnsarbeid er det sentrale for innsatsen. Kunnskapsgrunnlaget bidro til at deltakerne fikk programmer der for eksempel sosiale roller og forpliktelser veilederen anså som sentrale i og for deres livssammenheng ble inkludert som grunnlag for individualiseringen av tjenester. De aktiveringspolitiske støtteelementene som er lagt inn som del av kvalifiseringsprogrammet, understøtter den sosialfaglige innretningen av programmene. Det samme gjorde kjennetegn ved deltakerne.

Deltakerne var eller stod i fare for å bli langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Deres problemer var av type og omfang som før NAV-reformen ville henvist dem til kommunal sosialtjenesten for bistand. I den konteksten ville sosialfaglig kompetanse vært vurdert som den mest relevante kompetansen for førstelinjen. Deltakerne i KVP er de samme, med de samme behovene, men grensedragningen innad i velferdstjenestene, NAV-kontoret, har gitt dem en ny identitet, ref. 1.5.2. Til denne identiteten, arbeidsledig med sammensatte problemer, følger nye krav til deltakerne selv og til førstelinjen. Førstelinjebyråkratene var i stor grad de samme i KVP som hadde vært i sosialtjenesten.

Veilederne kom tett innpå livene til deltakerne. De fikk kjennskap til deres hverdager, og til hva de opplevde som krevende, vanskelig og fint. Relasjonen mellom hjelper og hjelpesøker har avgjørende betydning for endringsarbeid (Lambert & Barley, 2001; Levin, 2004) og resultatene som kan oppnås gjennom velferdsorganisasjoner (Hasenfeld, 2010a, s. 21). Tett oppfølging gir kjennskap og kunnskap som kan skape forutsetning for endring med overgang til arbeid som resultat.

Gjennom tett oppfølging av deltakerne ble veiledernes oppmerksomhet rettet mot situasjoner og deler av livet der de kunne dekke umiddelbare behov og arbeide for en mer langsiktig styrking av livssammenhengen generelt, fremfor prioritering av rask inntreden i arbeidslivet. Kjennskap og kunnskap om deltakernes livssituasjon og livsførsel skapte etiske fordringer for veilederne om å bidra til å bedre problematiske forhold i deltakernes liv. De erfarte at deltakerne hadde behov de selv i veilederposisjonen i KVP hadde mulighet til å gjøre noe med. Veiledernes individualisering av tjenester ble rammet inn av moralske og etiske spørsmål de selv måtte håndtere fordi de i kraft av posisjonen som veiledere blir kjent med deltakernes liv og livsutfordringer.

Gjennom arbeidet fremmet veilederne forståelser av moralsk aksepterte måter å håndtere livet på. Veilederne tok stilling til hva som var formålstjenlig, godt og rettferdig når de utformet deltakernes individuelle programmer for å skape forandring, menneskeforandring. Når også livsførselen trekkes inn som del av det som skal påvirkes gjennom aktiveringsprogram, kan praksis sees som forsøk på en moralsk kvalifisering til en bestemt livsførsel (jf. Rugkåsa, 2012).

Teorien om førstelinjebyråkratiet (Lipsky, 2010) inkluderer i liten grad de normative og etiske dimensjonene som blir synlige gjennom relasjonen mellom bruker og førstelinjebyråkrat. I Lipskys (2010) tenkning er relasjonen primært preget av at førstelinjebyråkratens strategier er basert på ressursmangel og arbeidspress. I KVP var relasjonen preget av at veiledernes strategier var basert på ressurser og handlingsrom som muliggjorde inkludering av livsområder og tiltak som de selv med sitt kunnskapsgrunnlag og sine verdier og holdninger, så som viktig.

Aktiveringsarbeidet i KVP skjer i et usikkert felt der tilgjengelige metoder og virkemidler er svake med usikker virkning, slik det ofte er i aktiveringsarbeid (jf. van Berkel & Van der Aa, 2012; van Berkel et al., 2010; Øverbye, 2013). Den fordrer vurderinger basert på skjønn slik det er når forholdene mellom premiss og konklusjon er uklare (Grimen & Molander, 2008). Flere studier av sosialarbeideres skjønnsanvendelse viser at den er preget av deres kunnskaper, holdninger og verdier (f.eks. Fossetøl, 2012; Kjørstad, 2005; Terum, 2003). En åpen og

uavklart situasjon som konstitueres av flertydighet, krav- og støtte-elementer og svake metoder, gir veilederne stor innflytelse på den praktiske utformingen av tjenestene. Den gir samtidig utydelige navigeringspunkter i handlingsrommet for individualisering av tjenester som ligger i KVP.

Hverken loven eller etablert kunnskap gir klare føringer for hva som skal gjøres og hvordan når tjenester skal individualiseres. Da ble det opp til førstelinjen å finne ut det. Det er ikke likegyldig hvilket kunnskapsgrunnlag førstelinjen i aktiveringsprogrammer har for arbeidet sitt.

9.2.3 Veilederfellesskapet

I KVP la veilederne frem saker for hverandre til drøfting i team-, og KVP-møter når de var i tvil om hva som var riktig vurdering og handling. Veilederfellesskapet har vært en viktig datakilde i avhandlingen. Veilederfellesskapet drøftet frem forståelser av individuell utforming av tjenester i KVP med bidrag fra medlemmenes erfaringer og kunnskaper. Avhandlingen viser at veilederne testet ut vurderingene sine gjennom drøftinger i fellesskapet. Også regler, ordninger, mulige tiltak og hensyn ble drøftet og vurdert og gjort tilgjengelige som alternativer. Flere veilederes kompetanse ble satt i spill gjennom drøftingene, og det økte potensialet for individuell utforming av tjenester for deltakerne. Enkeltveilederes kompetanse ble utfordret og styrket gjennom fremlegg, begrunnelser og diskusjon av handlingsalternativer i enkeltsaker.

Veilederfellesskapet hadde innflytelse på skjønnsvurderingene, og dermed betydning for utformingen av individualiserte tjenester. Avhandlingen viser at når saker ble drøftet før iverksetting av tiltak og tjenester eller sanksjonering, kunne veilederfellesskapet ha en modererende funksjon i forhold til den enkelte veileders innflytelse, ref. eksempler i kapittel 7 og 8.

I førstelinjebyråkratier, slik KVP er en del av, foregår arbeidet, og skjønnsutøvelsen, i stor grad i ansikt til ansikt-situasjoner mellom bruker og førstelinjebyråkrat (Lipsky, 2010). I teori og forskning om førstelinjen er både vurderingene førstelinjebyråkraten gjør, og grunnlaget for dem, lite transparente for andre (Nothdurfter, 2014, kap 5; Vinzant & Crothers, 1998, s. 47). Aktiveringsarbeid er på mange måter individualisert, også for veilederne (jf. Nothdurfter, 2014, s. 251). Veilederfellesskapet slik det fungerte i KVP på feltkontoret, var en motvekt til slik individualisering. Flere studier av sosialarbeideres skjønnsanvendelse viser at den er preget av samspillet i kulturen blant ansatte ved sosialkontor (Andenæs, 1986; Terum, 2003). Måten veilederfellesskapet var strukturert på, representerte en tilrettelegging for kollegial påvirkning

og styring av en ellers relativt individualisert praksis. Det kollegiale samvirket er en profesjonell ressurs som er del av styringen av profesjonelt arbeid i en arbeidsorganisasjon (Svensson, 2008, s. 131). Sammensetningen av veilederfelleskapet, og de mulighetene fellesskapet har for å være og fungere som et slikt, har betydning for innhold og kvalitet i individualisering av aktiveringstjenester.

I NAV stilles det ikke profesjonsspesifikke krav til KVP-veiledernes kunnskapsgrunnlag. Ved det kontoret som er studert i denne avhandlingen var veilederfelleskapets drøftinger preget av at de fleste av veilederne hadde sosialfaglig bakgrunn. På et annet KVP-kontor trenger det ikke være slik.

9.3 Velferdsorganisasjonen

Individualisering av tjenester er ikke bare avhengig av skjønnsvurderinger og rammet inn av førstelinjens kunnskapsgrunnlag og verdier individuelt eller kollektivt. Også forhold ved den velferdsorganisatoriske konteksten arbeidet skjer i, har betydning for individualisering av tjenester.

9.3.1 Målstyring og organisering

For å oppfylle politiske mål og ambisjoner med aktiveringspolitiske programmer er det etablert og bygget ut forskjellige strukturer, slik som NAV-kontor med kobling av statlige og kommunale tjenester og styringslinjer, og bruken av mål- og resultatstyring, ref. kapittel 5. Disse strukturene representerer rammer for individualiseringen av tjenester.

Avhandlingens kapittel 6 viser en spenning mellom målstyring og individuell skjønnsutøvelse i prosessen for utvelgelse av deltakere. Den statlig initierte målstyringen overstyrte inntak basert på skjønnsvurdering, som kjennetegner utmåling og tilgang til kommunale tjenester, som prinsipp for inntak til av deltakere til programmet. Utvelgelsen av deltakere til KVP bar preg av organisasjonens praktisering av mål- og resultatstyring. Målet det ble styrt etter var å få inn et bestemt antall deltakere i programmet. Måten målstyringen gjennomføres på og hva som blir konstituert som målene det skal styres etter, vil prege praksis (Brodkin, 1997; Soss, Fording, & Schram, 2011).

Målstyringen i KVP medførte en inntakspraksis preget av tråling etter deltakere, ref. kapittel 6. Målstyring i aktiveringsprogrammer kan også medføre andre inntakspraksiser lokalt, for

eksempel «creaming» (Skjefstad, 2015, s. 117; van Berkel, 2007, s. 261). Tråling og creaming gjør at organisasjonens virksomhet kommer ut av kurs, bort fra det som i utgangspunktet var resultatene den skulle oppnå. Både creaming og tråling er eksempler på hvordan mål- og resultatstyring kan redusere betydningen av brukernes individuelle situasjon som utgangspunkt for individualisering av tjenester.

Organiseringen av KVP lokalt i NAV-kontoret er også del av den velferdsorganisatoriske rammen for muligheten for individuell utforming og oppfølging av deltakernes program. KVP var organisert slik at veilederne bare hadde beslutningsmyndighet over tiltak og tjenester deltakerne kunne få innenfor rammen av KVP. Deltakernes sammensatte problemer og ofte komplekse livssituasjon gjorde at de i perioder ikke kunne delta i arbeidsrettede tiltak og heller trengte andre typer tjenester, for eksempel helsetjenester. Hvis deltakerne trengte noe annet enn KVP-relaterte tiltak og tjenester i en periode, var det vanskelig å gi dem det uten at de måtte skrives ut av programmet. Hvis de ble skrevet ut eller sluttet i programmet, hadde de kun en sjanse til for å søke seg tilbake inn i KVP.

Også den store forskjellen i ressurstilgang mellom ordninger i NAV, ref. 5.3.3, la føringer for veilederne individualisering av tjenester. På bakgrunn av veilederne vurdering av ressurstilgang, organisering og kvalitet på oppfølgingsarbeidet i de andre delene av NAV-kontoret, lot de være å overføre deltakere til andre ordninger. Veilederne beholdt de syke, umotiverte og vanskelig tilgjengelige deltakere i programmet selv om det ikke ville føre dem nærmere overgang til arbeid eller gi dem den best egnete oppfølgingen der og da, ref. for eksempel 8.3.5. Veilederne opplevde hverken organiseringen eller ordningen som fleksibelt på den måten at det var tilrettelagt for at endringer i deltakernes livssituasjon i perioder kunne fordre andre typer tiltak og tjenester. Slik arbeidet med ordningene i NAV var organisert, var muligheten for individuell tilpasning i stor grad begrenset til KVP-relaterte tiltak og forutsetninger. Lite smidige overganger mellom ordninger i NAV skapte begrensninger og en form for innelåsningseffekt i arbeidet med for å tilpasse tjenester til deltakernes individuelle situasjoner mens de var i KVP. Annen forskning med utgangspunkt i AAP-ordningen i NAV-kontoret, viser liknende dynamikk relatert til veilederne manglende handlingsalternativer på tvers av ordningene og ut av NAV (Gjersøe, 2016).

9.3.2 Deltakernes mandat for innflytelse

I utgangspunktet synes medvirkning å være en forutsetning og representere muligheter for vellykket individualisering av tjenester. Brukerne som vet best hva de ønsker og trenger, skal delta i utforming av eget program. I kvalifiseringsprogrammet er kompetanseforholdene, hvem som har rett og plikt til å bestemme, uavklarte. Sosialtjenesteloven (2009) slår fast at brukeren skal ha innflytelse på tjenestetilbudet (§§33, 42). Det gis imidlertid lite føringer for hva det betyr i praksis. Fra forarbeidene ligger en forutsetning om at deltakerne skal medvirke i sitt eget livsprosjekt, ref. 5.2.2, men uklart hva det betyr i praksis. Hva omfatter et livsprosjekt? Hvem er ansvarlig for å vurdere hva som kan godkjennes som livsprosjekt innenfor rammen av et aktiveringsprogram? Når det ikke er tydelig i regelverket, må slike spørsmål besvares gjennom praksis i hvert tilfelle.

Veiledernes involvering av deltakerne i utforming av programmene, var måter å svare på slike spørsmål på. Svarene ble forskjellige for deltakerne. Avhandlingen viser i kapittel 7 at det varierte hvordan veilederne la til rette for medvirkning for deltakerne. De konstruerte ulike posisjoner både for sin egen og for deltakernes innflytelse på fastsetting av mål og bruk av tiltak i den enkeltes program. Det var individualisering, tjenestene var tilpasset den enkelte. Men det var en problematisk form for individualisering som oppstod og ble mulig blant annet fordi det var uklart på hvilke områder forutsetningen om brukermedvirkning skulle gjelde. Det var problematisk fordi muligheten for medvirkning ble uforutsigbar og kan synes tilfeldig og opp til den enkelte veileder. Slik praktisering av brukermedvirkning er problematisk sett i lys av prinsippet med likebehandling.

Deltakerne var en uensartet gruppe med omfattende problemer på flere livsområder. Av forskjellige årsaker hadde flere av dem manglende forutsetninger for å medvirke. Som også andre undersøkelser har vist, kan manglende forutsetninger for være mangel på kunnskap om muligheter og begrensninger i programmet, eller om alternativer og om konsekvenser av valg (jf. Dean, 2003b, s. 702; Valkenburg, 2007, s. 37). Muligheten for individualisering gjennom medvirkning avhang derfor av at veilederen gav deltakerne anledning og forutsetninger for å medvirke i egen sak. For å kunne gjøre det, må veilederen ha nødvendig oversikt over og kunne formidle kunnskap om tilgjengelige muligheter for deltakeren i den situasjonen hun eller han befinner seg i. Ovenfor, i 9.2 er det løftet frem at veiledernes kompetanse var sentral for hvordan handlingsrommet kunne tas i bruk. Veiledernes kompetanse er avgjørende også for deltakerens mulighet til medvirkning. Medvirkningen skal bidra til måloppnåelse ved å gjøre programinnholdet tilpasset brukernes forutsetninger, ønsker og behov, men også til å bygge bro

over en grunnleggende asymmetri i kunnskap og makt. Asymmetrien i kunnskap og makt mellom deltaker og veileder er del av rammen rundt individualisering av tjenester.

Annen forskning på velferdstjenester har vist at brukermedvirkningens betydning for individualisering av tjenester, avhenger av i hvilken grad veilederen anerkjenner brukernes autonomi og utviser villighet og ferdigheter til å handle i tråd med den (Djuve & Kavli, 2015). Avhandlingen viser at dette er komplisert fordi det uklart på hvilke områder brukerne skal ha autonomi og også i hvor tungt deres ønsker skal veie. Med uklare kompetanseregler er det komplisert å anerkjenne autonomien. I tillegg er det overordnede målet satt, overgang til arbeid, før brukeren i det hele tatt blir konsultert. Det er vanskelig å realisere brukermedvirkning når målet for forandringen er definert på forhånd, slik også annen forskning på aktiveringsarbeid har vist (Tabin & Perriard, 2016; Valkenburg, 2007). Poenget forsterkes når deltakelsen er tvungen. I kapittel 6 kommer det frem at det ikke alltid var deltakerne selv som søkte seg inn i programmet fordi de ønsket å delta. Mange ble fanget opp i trålen og helt inn i KVP. Deltakelse også kunne være motivert av vilkår satt fra andre deler av NAV-kontoret, ref. 8.3.3.

Bare en kan bestemme, men spørsmålet om hvem det er som kan bestemme kan være vanskelig å besvare. Når rammen for det som skal skje er fastlagt på forhånd, kan grader av medvirkning bli til grader av manipulering.

Så lenge det er uklart hvem som kan bestemme over hva, er det vanskelig å gjennomføre prinsippet om brukermedvirkning i individualisering av aktiveringstjenester. Det er en politisk oppgave å ta stilling til kompetanseforholdene (Valkenburg, 2007, s. 38). Oppgaven er kompleks.

Kvalifiseringsprogrammet ble etablert i 2007 og mitt feltarbeid var i hovedsak utført i 2011-2012. I etterkant har NAV vært gransket av et ekspertutvalg (Ekspertgruppen, 2015) og fremmet en stortingsmelding, «NAV i en ny tid» (Meld. St. 33 (2015-2016)) om utvikling i og av NAV.

I stortingsmeldingen (Meld. St. 33 (2015-2016)) beskrives kompleksiteten med sammensatt og diffus problematikk slik:

Mange brukere har sammensatte problemer, som formålet med oppfølgingen er å bidra til å gi løsning på. Problemene kan være diffuse, og de kan være vanskelig å forklare eller ha flere årsaker. I slike tilfeller kan det være vanskelig å gi en klar definisjon av når problemene er løst, og det kan ofte være vanskelig å finne noen klare og objektive kriterier for beste løsning. Dette betyr at den enkelte brukers problemer i prinsippet er unike, og at det i liten grad finnes noen «korrekte» løsninger som fungerer likt for alle.

Bedre brukermedvirkning er derfor helt avgjørende for å kunne oppnå gode resultater. For det første er brukerne de som best kjenner sine hindringer og muligheter for å komme i jobb. For det andre må brukerne være motiverte og aktivt med i den arbeidsrettede prosessen. (Meld. St. 33 (2015-2016), pkt. 3.3.3)

Dette utsnittet fra meldingen tydeliggjør og anerkjenner utfordringer med sammensatt problematikk. Medvirkning nevnes som løsning både på grunnlag av brukeres kjennskap til seg selv og fordi det antas å være motiverende i en prosess mot overgang til arbeid. Det gis likevel ingen avklaringer sammenliknet med det som var situasjonen for veilederne i mitt feltarbeid. NAV i en ny tid har foreløpig ikke fått klare retningslinjer for hvem det er som kan bestemme hva. Forutsetningene for gjennomføring av brukermedvirkning som del av individualisering av tjenester er fortsatt uklare.

9.3.3 Metoder og virkemidler, resonneringsformer og sanksjoner

Det var veilederens vurdering av deltakernes situasjon og hva som skulle til for å endre dem i retning av overgang til arbeid, som var det sentrale for utformingen av deltakernes program. Metodene og virkemidlene som var til rådighet, var svake idet det var usikkert hvordan de ville virke i hver sak, ref. 9.2.2. Metodene og virkemidlene var ikke bare kjennetegnet av å være svake. De var også motsetningsfylte. Virkemidlene innebar både støtteelementer med «alle rettigheter», og kravelementer i form av kontroll, aktivitetskrav og sanksjoner. Krav- og støtteelementer bygger på ulike forståelser av de arbeidslediges behov og forutsetninger og hva som skal til for å få dem i arbeid (Eichhorst et al., 2010; Molander & Torsvik, 2015). De bygger også på ulike resonneringsformer.

Deltakernes forutsetninger og behov skal være utgangspunktet for deres individuelle program, og veilederne vurderte deltakernes situasjon og behov på bakgrunn av den. De etablerte en prosess som skulle lede til endring. Prosessorienteringen var kjennetegnet av profesjonell behandling (jf. Sainsbury, 2008), der veilederens forståelse av sammenhengen mellom aktuell situasjon, mål og midler var det sentrale for utformingen. De resonnererte mål – middel-orientert.

Kvalifiseringsprogrammet er basert på bruk av vilkår og sanksjoner. Det er lagt inn vilkår om overholdelse av aktivitetskrav i programmet, og hvis vilkårene brytes skal det sanksjoneres (Sosialtjenesteloven, 2009, §§34,36). Det fordrer regelorientert resonnering. Avhandlingens kapittel 8 viser at selv om deltakerne i mange tilfeller unnlot å oppfylle vilkår, var veilederne likevel svært forsiktige med å iverksette alvorlige sanksjoner overfor dem.

Veilederne vurderte at deltakerne hadde problemer av et omfang som gjorde det vanskelig for dem å oppfylle vilkårene, og at sanksjon ikke ville bidra til å oppnå målet med KVP. Programmet med flere og flertydige mål og problembelastet målgruppe og en innretning med vekt på støtte-elementer, stod i et spenningsfylt forhold til et regelorientert sanksjonsregime. Mål/middelresonnering ledet til andre responser enn sanksjon når deltakerne ikke oppfylte vilkårene. Svakt spesifiserte kriterier i lovens beskrivelser av kriterier for sanksjon, gjorde det i tillegg ved noen tilfeller vanskelig å bruke sanksjonssystemet, jf. 8.3.4.

Kvalifiseringsprogrammets kombinasjon av krav- og støtteelementer gir veilederne motsetningsfylte føringer for individualiseringen av tjenester og kanskje særlig når det gjelder bruk av vilkår og sanksjoner. Stortingsmeldingen NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet (Meld. St. 33 (2015-2016)) åpner for at det må gjøres vurderinger ved brudd på aktivitetskrav.

Brudd på avtalt aktivitet uten rimelig grunn skal ha konsekvenser uavhengig av hvilken ytelse en bruker mottar. Et regelverk som støtter opp om konsekvent bruk av aktivitetskrav, må samtidig ivareta behovet for individuell tilpasning bl.a. ut i fra hensyn til arbeidsmarkedet, helseproblemer eller redusert funksjonsnivå. (Meld. St. 33 (2015-2016), pkt. 3.4.2)

Den grunnleggende motsetningen mellom grunnlaget for hhv. krav- og støtteelementer blir stående uløst til tross for at det anerkjennes at det må tas hensyn. Det er ikke klart hva som skal utløse unntak fra sanksjonsreglementet. Det må vurderes og besluttes i hver unike sak.

I KVP kan veilederens forsiktige sanksjoneringspraksis også forstås i lys av at deltakerne skal følges tett opp og at veilederne hadde ansvar både for oppfølgingen av deltakerne, og for vurdering og iverksetting av sanksjon. Den forsiktige sanksjonspraksisen kan sees som uttrykk for at førstelinjens individualisering av tjenester involverer aktive intervensjoner i deltakernes livssituasjoner, holdninger og oppførsel, og ikke bare anvendelse av et sett regler. I KVP kommer veilederne tett på deltakerne og ser problemene deres som forhold som vanskeliggjør overholdelse av vilkår. Kjennskap til deltakernes mange og komplekse problemer bidrar til at resonnering om sanksjoner dreies mot en mål/middelorientering der bruddet på vilkåret ikke er det avgjørende elementet for reaksjon. Problemene, og årsakene til bruddet på vilkåret, blir det sentrale for vurderingen og beslutningen.

Veilederens praktisering av sanksjonssystemet er interessant i lys av Mashaws (1983) tenkning om at resonneringsformene er konkurrerende modeller i den forstand at det er spenninger mellom dem og at når det ene styrkes, går det på bekostning av det andre. Det var mål-middelorientert resonnering som var dominerende i veilederfellesskapets vurderinger. Hvis det

er slik at forholdet mellom resonneringsformene speiler styrken på ulike parter som har interesser av å fremme det ene på bekostning av det andre (Adler, 2013, s. 238), representerer veilederfelleskapet en omfattende styrke overfor lovgivende og andre myndigheter. Kapittel 5 viste at selv om politiske myndigheter ønsket å fremme aktivitetskrav som del av aktiveringsprogram, var det liten politisk oppmerksomhet om innføring, bruk og effekter av sanksjoner for manglende oppfølging av aktivitetskravene. Slik sett kan det være noe uklart hvem det er som har interesser av å fremme regelorientert resonnering i praksis overfor deltakerne i kvalifiseringsprogrammet.

At individualiserte tjenester med tilhørende betinget stønad var koblet til økonomisk sosialhjelp og funksjonen som økonomisk sikkerhetsnett, gjorde sanksjonering på bakgrunn av manglende oppfyllelse av vilkår problematisk. Som samfunnets sikkerhetsnett skal økonomisk sosialhjelp sikre et definert minimum for livsopphold. Når det definerte minimum samtidig skal være utgangspunkt for sanksjon, oppstår et dilemma. Koblingen av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønadens satser gjorde at effekten av sanksjon i mange tilfeller primært ble merarbeid for veilederen heller enn reduksjon i utbetaling for deltakeren, ref. 8.2.3, slik også forskning fra andre aktiveringsprogrammer viser (Thorén, 2008, s. 147).

Håndheving av det regelorienterte sanksjonsregimet ble begrenset av veilederens forståelse av hhv. mål med KVP, metoder og virkemidler og kjennetegn ved målgruppen. I tillegg var den influert av den juridiske rammen ordningen er plassert i som del av det økonomiske sikkerhetsnettet. Veilederkollektivets drøftinger om sanksjonering viser at de brukte handlingsrommet for skjønn til å få kvalifiseringsprogrammets motsetningsfylte bestanddeler til å «gå opp».

Velferdsorganisasjonens strukturer, ressurser og virkemidler legger føringer for individualisering av tjenester, men det er i arbeidsmarkedet den faktiske verdien av dem utmåles i form av lønnsarbeid.

9.4 Arbeidsmarkedet

Tiltak og tjenester kan ha perfekt individuell utforming både ut fra veilederens og deltakerens perspektiv. Deltakeren kan ha vært informert om og forstått alle mulige alternativer og konsekvenser av dem og selv valgt og fulgt et opplegg for sitt individuelle kvalifiseringsprogram som veilederen vurderer er velegnet for måloppnåelse. Men:

Skreddersydd gallakjole utløser ikke nødvendigvis invitasjon til ball. Individualiserte tjenester og skreddersydde opplegg skaper ikke arbeidsplasser i seg selv. Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot å bearbeide tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Uavhengig av hvor individuelt og skreddersydd det individuelle opplegget er og hvor stor del av handlingsrommet som er tatt i bruk for å nå frem til selvforsørgelse ved lønnsarbeid, er ikke selve lønnsarbeidet noe KVP kan tilby. Individualiseringen av tjenester innenfor et program med en målsetting om overgang til arbeid, er rammet inn av de mulighetene som ligger i omgivelsene.

Claus Offe tok dette opp da aktiveringspolitikken var under etablering (Offe, 1996). Han hevdet at vi som samfunn må ta inn over oss at arbeidsmarkedet ikke er innrettet slik at alle kan forsørge seg selv ved lønnsarbeid, og

It makes no sense to pretend otherwise, thereby subjecting them to a lasting, humiliating experience of failure (Offe, 1996, s. 125)

Kvalifiseringsprogrammet med alle sine ressurser og muligheter, vil for mange trolig være det de trenger for å komme over i arbeid, aktivitet, deltakelse og mulighet til selvforsørgelse. Men for noen kan det være et to års ressursfylt ledd i den lange ydmykende prosessen der arbeidsledige med tilleggsproblematikk opplever å mislykkes med å nå samfunnets mål om at de skal bli aktive bidragsyttere i form av selvforsørgete innbyggere. For disse leder manglende suksess med individualiseringen av aktiveringstjenester til en forsterkning av individualiseringen av ansvar for egen situasjon. Det er de som må ta konsekvensen av manglende måloppnåelse. I en situasjon der veiledernes kunnskapsgrunnlag og verdier, og styringsformen og organiseringen har stor betydning for den enkeltes utbytte av programmet, er dette betenkelig.

Veilederne i kvalifiseringsprogrammet skal løse et oppdrag i en kontekst der sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosiale problemer er uavklart. Er arbeidsledighet årsak til eller virkning av sosiale problemer, dårlig helse og lav trivsel? Hvis arbeidsledighet er årsaken, kan individualisering av arbeidsrettete tiltak være løsningen under forutsetning av at det finnes jobber det er mulig å kvalifisere seg til. Hvis mangelen på lønnsarbeid skyldes sammensatt sosial og helsereelatert problematikk og et arbeidsmarked med liten etterspørsel etter en for de arbeidsledige oppnåelig kompetanse, er det trolig svært krevende å bedre de arbeidslediges situasjon på arbeidsmarkedet gjennom aktiveringsprogrammer, nesten uavhengig av hvor individualiserte de er.

9.5 Avslutning

Avhandlingen har vist at individualisering av aktiveringstjenester skjer i et stort handlingsrom i førstelinjen i møtet mellom veileder og deltaker. Når målene som skal nås er flere og flertydige, kunnskapsgrunnlaget for aktiveringen er uavklart og kompetansereglene for individualiseringen er uklare, er veiledernes kunnskapsgrunnlag, verdier og erfaringer av stor betydning for hvordan tjenestene blir individualisert. Deltakernes mulighet for medvirkning er nært knyttet opp mot veiledernes vurderinger, overføring av kunnskap og tilrettelegging for medvirkning i hver enkelt sak.

Individualiseringen av tjenester i kvalifiseringsprogrammet var også rammet inn av flere og flertydige mål og motsigelsesfylte politiske ambisjoner, av organisasjonens måte å anvende målstyring og organisere tjenestene på, veilederfellesskapets fungering, av spenninger knyttet til programmets krav- og støtteelementer og av dertil hørende resonneringsformer.

Det er usikker kunnskap om hvordan sammensatte problemer skal håndteres og prioriteres for å lage en prosess mot mål som inkluderer selvforsørgelse ved lønnsarbeid. Hverken loven eller vitenskapen er klar og entydig i hva som skal gjøres når aktiveringstjenester skal individualiseres. Dermed blir det i stor grad opp til førstelinjebyråkratene å finne svar på dette. Svarene hentes fra deres individuelle, men også fra fellesskapets, kunnskapsgrunnlag, verdier og erfaringer.

I nyere offentlige dokumenter om kompetansebehov i NAV fremgår det at arbeidet er komplekst og at det er behov for mer kompetanse i førstelinjen (Ekspertgruppen, 2015; Meld. St. 33 (2015-2016); NAV, 2017). Hva trengs? Etter sin gjennomgang av NAV konkluderte Ekspertgruppen (2015) med at det ikke er ønskelig med en NAV-profesjon. Det handler om at NAV har en svært bred oppgaveportefølje med ulike krav til kompetanse, og om at en slik profesjon ville avskjære NAV fra muligheten til å rekruttere dyktige og motiverte kandidater fra andre studier, for eksempel ulike former for samfunnsfag ved universitetene. En tredje grunn er at de antar at det vil kunne føre til mindre interesse for forskning på NAV og NAV-relaterte temaer innenfor andre vitenskapelige disipliner (Ekspertgruppen, 2015, s. 237)

Avhandlingens synliggjøring av førstelinjens funksjon som profesjonell ressurs i organisasjonen, deres handlingsrom og de konsekvensene arbeidet deres kan ha for arbeidsledige, viser at kompetanse i førstelinjen likevel er et tema vel verdt å diskutere og forske på videre.

I en ny publikasjon foreslår Nothdurfter og Olesen (2017) at en aktiveringsprofesjon kunne ta utgangspunkt i sosialt arbeid. De beskriver at sosialt arbeid er kjent for å klare kombinasjonen av å være nært knyttet til politisk myndighet, samtidig som det etterstrebes en autonom posisjon bygget på profesjonsspesifikt kunnskapsgrunnlag og etikk, med forpliktelse til å fremme sosialpolitikkenes målgruppers behov. For aktiveringsarbeid tenker forfatterne seg at denne kompetansen forsterket med detaljert kunnskap om muligheter og begrensninger gitt av lover og regler på arbeidsmarkedet, kunnskap om fysisk og psykisk helse og helsesystemet, lokale arbeidsmarkedsforhold og muligheter på utdanningsfeltet, og om forhandlinger og relasjonskompetanse, ville være et godt utgangspunkt (Nothdurfter & Olesen, 2017, s. 249). Forslaget kan likne en beskrivelse av en jobbspesialist (Spjelkavik, 2014, s. 41-43) med sosialfaglig kunnskapsgrunnlag og erfaring.

Hverken kunnskapsgrunnlag eller listen over kompetanseområder og ferdigheter eller handlingsrom og stor ressurstilgang slik det er i KVP, løser to spenninger som ligger innebygget i grunnlaget for og gjennomføringen av aktiveringspolitikk rettet mot personer med sammensatte problemer. Den ene spenningen er arbeidslinjas ambivalens som samtidig mulighetsskapende og disiplinerende (Øverbye, 2013), og speiles i flertydighet og internt motsetningsfylte programmer, metoder og forventninger i aktiveringsarbeidet. Det reiser problemstillinger som for eksempel: Skal individualisering av aktiveringstjenester styres av mål om disiplinering, kontroll og ansvar eller muliggjøring, frigjøring og empowerment? Hva skal brukervedvirkning bety i praksis i aktiveringsarbeid? Kanskje er mangelen på utvikling av en aktiveringsprofesjon med dertil hørende kunnskapsgrunnlag, også et uttrykk for at vi som samfunn ikke vil eller orker å ta stilling til hvilken individualiseringsdiskurs det er som skal være førende for oppfølging av arbeidsledige med sammensatte problemer.

Den andre spenningen oppstår når aktivering i økende grad skal være førende i velferdspolitiske ordninger ved at en bestemt tilknytning til arbeidslivet, og primært selvforsørgelse ved lønnsinntekt, skal være målet for nær alle stønadsmottakere. Spenningen er knyttet til hvilke andre personlige utfordringer og problemer enn mangel på lønnsarbeid velferdsstaten skal ha del i ansvaret for å løse, og hva som vurderes som aksepterte løsninger. Den nye grenseoppgangen mellom sosialtjenesten og aktivering har flyttet aktiveringen langt inn på det som tidligere var området for sosiale tjenester på bredere basis. Hvilke konsekvenser skal det ha på sikt? Skal velferdsstaten fortsatt bry seg med mer enn tilknytningen til arbeidslivet og mulighet for selvforsørgelse? Er ensomme enslige forsørgeres nettverk og livssammenheng av

de områder den aktiveringsorienterte velferdsstaten skal ta del i ansvaret for? Foreløpig er det å svare konkret på slike spørsmål fortsatt i stor grad delegert til førstelinjen.

NAV-kontorene og kvalifiseringsprogrammet og andre aktiveringsprogrammer og –ordninger er ennå relativt nye og under utvikling. Samfunnsforholdene, herunder arbeidsmarkedet, endrer seg raskt. Ambisjoner for aktiveringspolitikken og utforming og gjennomføring av den i praksis, har forutsetninger, konsekvenser og effekter som representerer store og viktige områder for videre forskning.

Referanser

- Aasetre, B. B. (2013). *Implementering av Kvalifiseringsprogrammet på NAV-kontoret*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Adler, M. (2013). Conditionality, Sanctions, and the Weakness of Redress Mechanisms in the British "New Deal". I E. Z. Brodtkin & G. Marston (Red.), *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Album, D. (1996). *Nære fremmede: pasientkulturen i sykehus*. Oslo: TANO.
- Album, D. (2010). Den ene undersøkelsen etter den andre. I D. Album, M. N. Hansen & K. Widerberg (Red.), *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, K. (1986). Sosionomene og jussen. Om rettrekler, profesjonelle amatører og amatørmessige profesjonelle. *Nordisk sosialt arbeid*, 6(4), 2-16.
- Andreassen, T. A. (2004). *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo. (AFI Skriftserie nr. 13)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2011). *Sluttrapport: Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010*. Oslo: Arbeids og velferdsdirektoratet.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2001). Revisiting the relationship between participant observation and interviewing. I J. F. Gubrium & J. A. Holstein (Red.), *Handbook of interview research*. Thousand Oaks: Sage.
- Baier, V. E., March, J. G., & Saetren, H. (1986). Implementation and ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3), 197-212.
- Barbier, J.-C. (2007). From political strategy to analytical research and back to politics. I H. Jørgensen & P. K. Madsen (Red.), *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*. København: DJØF Publishing.
- Barbier, J.-C., & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction. *European Societies*, 6(4), 423-436.
- Blackmore, M. (2001). Mind the gap: exploring the implementation deficit in the administration of the stricter benefits regime. *Social Policy & Administration*, 35(2), 145-162.
- Bonvin, J.-M., & Farvaque, N. (2007). A capability approach to individualised and tailor-made activation. I R. Van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal. Individualised activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Boockmann, B., Thomsen, S. L., & Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy*, 3(1), 1-19.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10).
- Bothfeld, S., & Betzelt, S. (2011). Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship - Introduction IS. Bothfeld & S. Betzelt (Red.), *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bradshaw, J., & Terum, L. I. (1997). How Nordic is the Nordic model? Social assistance in a comparative perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 6(4), 247-256.
- Brodtkin, E. Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.
- Brodtkin, E. Z. (2007). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1-17.
- Brodtkin, E. Z. (2008). Accountability in street-level organizations. *Intl Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.

- Brodkin, E. Z. (2013a). Commodification, inclusion, or what? I E. Z. Brodkin & G. Marston (Red.), *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics*. Washington, DC: Georgetown university Press.
- Brodkin, E. Z. (2013b). Street-Level Organizations and the Welfare State. I E. Z. Brodkin & G. Marston (Red.), *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brodkin, E. Z., & Larsen, F. (2013). The Policies of Workfare. At the Boundaries between Work and the Welfare State. I E. Z. Brodkin & G. Marston (Red.), *Work and the Welfare State. Street-level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brubakken, G., & Syltevik, L. J. (2013). Oppfølging av brukere. Muligheter og begrensninger i samtaler mellom brukere og Nav-veiledere. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Carstens, A. (1998). *Aktivering: klientsamtaler og socialpolitikk*. København: Hans Reitzel.
- Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde. Et casestudie om kommunal frontlinjepraktis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde Universitetscenter akf forlag.
- Caswell, D., & Høybye-Mortensen, M. (2015). Responses from the Frontline: How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions. *European Journal of Social Security*, 17(1), 31-51.
- Caswell, D., & Innjord, A. K. (2011). Inklusjonsorientert Nav-praksis? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(1), 38-50.
- Caswell, D., Marston, G., & Larsen, J. E. (2010). Unemployed citizen or 'at risk' client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical Social Policy*, 30(3), 384-404.
- Christiansen, K. U. (1977). Klientarbeid i sosialomsorgen. Forvaltning eller behandling. *Sosionomen*(9), 400-410.
- Christiansen, K. U. (1990). Hva styrer sosialarbeidernes praksis? I K. U. Christiansen (Red.), *Perpektiver på sosialt arbeid. Rapporter fra praksis*. Oslo: TANO.
- Christie, N. (1960). *Tvangsarbeid og alkoholbruk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, E., & Lorentzen, T. (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86-98.
- Dean, H. (2003a). Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy*, 32(03), 441-459.
- Dean, H. (2003b). The Third Way and Social Welfare: The Myth of Post-emotionalism. *Social policy & administration*, 37(7), 695-708.
- Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy & Politics*, 35(4), 573-589.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44(02), 235-254.
- Djuve, A. B., Nielsen, R. A., & Strand, A. H. (2012). Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene [The Qualification Programme and Social Benefit Expenses]: Fafo-rapport.
- Eckhoff, T., & Dahl Jacobsen, K. (1960). *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-Making*. København: Munksgaard
- Eichenhofer, E. (2015). *The Law of the Activating Welfare State*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R., & Reinhard, H.-J. (2010). Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. I W. Eichhorst, O. Kaufmann & R. Konle-Seidl (Red.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies*.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV*. Oslo: NAV

- Eriksen, E. O., & Loftager, J. (1996). *The rationality of the welfare state*: Scandinavian University Press.
- Eskelinen, L., & Caswell, D. (2003). *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. AKF Forlaget.
- Evans, T. (2013). Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *The British Journal of Social Work*, 43(4), 739-739.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British journal of social work*, 34(6), 871-895.
- Evetts, J. (2010). Reconnecting Professional Occupations with Professionals Organizations: Risks and opportunities. I L. Svensson & J. Evetts (Red.), *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon Traditions*. Göteborg: Daidalos.
- Evetts, J. (2011). Sociological Analysis of Professionalism: Past, Present and Future. *Comparative Sociology*, 10(1), 1-37.
- Fangen, K. (2010). *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fellesorganisasjonen. (2015). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere FOs 6. kongress
- Fimreite, A. L. (2008). *Mission impossible made possible? - Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV* (B. Notat 14/2008). Bergen: Rokkansenteret.
- Fletcher, D. R. (2011). Welfare Reform, Jobcentre Plus and the Street-Level Bureaucracy: Towards Inconsistent and Discriminatory Welfare for Severely Disadvantaged Groups? *Social Policy and Society*, 10(4), 445-458.
- Fording, R. C., Schram, S. F., & Soss, J. O. E. (2013). Do Welfare Sanctions Help or Hurt the Poor? Estimating the Causal Effect of Sanctioning on Client Earnings. [Article]. *Social Service Review*, 87(4), 641-676.
- Forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad. (2012). *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad*. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-21-1471?q=Forskrift+for+kvalifiseringsprogram>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*.
- Fossestøl, B. (2012). *Kunnskapsbasert praksis i sosialtjenesten. : Om profesjonalitet og dømmekraft i sosialt arbeid*. Universitetet i Oslo.
- Giertz, A. (2009). Aktiveringens effekter och evidensbaserad socialt arbete. I H. Johansson & I. H. Møller (Red.), *Aktivering - arbeidsmarknadspolitik och socialt arbete*. Malmø: Liber.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Gjersøe, H. M. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic journal of working life studies*, 6(S1), 129-145.
- Goerne, A. (2010). *The Capability Approach in social policy analysis. Yet another concept?* Edinburgh: Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe REC-WP 03/2010.
- Griggs, J., & Evans, M. (2010). *Sanctions within conditional benefit systems: A review of evidence*. York: Joseph Roundtree Foundation.
- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gubrium, E., Harsløf, I., & Lødemel, I. (2014). Norwegian activation reform on a wave of wider welfare state change. I I. Lødemel & A. Moreira (Red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (1997). *The New Language of Qualitative Method*. New York: Oxford University Press.
- Hagelund, A. (2010). Dealing with the Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway. *International Migration*, 48(2), 79-102.
- Hagelund, A., & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259-270.

- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner - arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 19(1), 24-43.
- Hagen, K. B., & Lødemel, I. (2010). Fattigdomstiåret 2000-2010: Parentes eller ny kurs for velferdsstaten? I I. Frønes & L. Kjølsvold (Red.), *Det norske samfunn* (6. utg.). Oslo: Gyldendal
- Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenfeld, Y. (2000). Social Services and Welfare-to-Work: Prospects for the Social Work Profession. *Administration in Social Work*, 23(3/4), 185-199.
- Hasenfeld, Y. (2010a). The Attributes of Human Service Organizations. I Y. Hasenfeld (Red.), *Human services as complex organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Hasenfeld, Y. (2010b). *Human services as complex organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Hasenfeld, Y. (2010c). Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments. I Y. Hasenfeld (Red.), *Human services as complex organisations*. Los Angeles: Sage.
- Hasenfeld, Y., Ghose, T., & Larson, K. (2004). The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment. *Social Service Review*, 78(2), 304-319.
- Hatland, A., & Terum, L. I. (2010). Profesjoner, kjønn og rettigheter. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (Red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heidenreich, M., & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S6-S22.
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilssen, E. (2011). Nye yrkesroller i en organisasjon i endring (New professional roles in a changing organization). *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13(3), 34-54.
- Heum, I. (2007). *Oppfølging av brukere*. fra <http://slideplayer.no/slide/2015667/>
- Heum, I. (2010). Fordeling av velferdstjenester. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo Gyldendal akademisk.
- Hjørne, E., Juhila, K., & Van Nijmegen, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19(3), 303-309.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-299.
- IFSW. (2014). *Global definition of social work*. fra <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>
- Innst. O. nr. 2 (2007-2008). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Oslo: Arbeids- og sosialkomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2007-2008/inno-200708-002/>
- Innst. S. 148 (2006-2007). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-148/>
- Innst. S. 222 (1999-2000). *Innstilling frå sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår i Noreg og (Utjamningsmeldinga) og om forslag frå stortingsrepresentant Steinar Bastesen om at norske statsborgarar som har opphalde seg meir enn 5 år i utlandet, får fulle rettar i folketrygda når dei kjem attende til Noreg, slik som innvandrarar og asylantar* Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1999-2000/inns-199900-222/>
- Innst. S. nr. 180 (1995-1996). *Innstilling fra sosialkomiteen om 1) velferdsmeldingen, 2) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om endring i retten til uførepensjon og 3) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om minstestandard for stønad til livsopphold*. Oslo: Sosialkomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-180/>

- Innst. S. nr. 198 (2004-2005). *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-198/>
- Jenssen, A. G. (2009). *Brukermedvirkning i sosialtjenesten. En studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Jessen, J. T. (2005). Forvaltning som yrke : autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester (B. 15/05). Oslo: Nova.
- Jewell, C. J. (2007). *Agents of the welfare State: How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany and Sweden*. New York: Palgrave MacMillan.
- Jewell, C. J., & Glaser, B. E. (2006). Toward a general analytic framework: Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior. [Article]. *Administration & Society*, 38(3), 335-364.
- Johannessen, A., & Lødemel, I. (2005). *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? : sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004* (B. 2005 nr 1). Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag.
- Johansson, H., & Møller, I. H. (2009). Vad menar vi med aktivering? . I H. Johansson & I. H. Møller (Red.), *Aktivering - arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Juhila, K., Abrams, L. S., & Solberg, J. (2011). Activation encounters: Dilemmas of accountability in constructing clients as 'knowledgeable'. *Qualitative Social Work*, 10(3), 381-398.
- Julkunen, I., & Heikkilä, M. (2007). User involvement in personal social services. I R. van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal. Individualised activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat & Styring*, 24 (1), 26-28.
- Kann, I. C., Lima, I. A. Å., & Kristoffersen, P. (2014). Håndheving av aktivitetskravet har redusert sykefraværet i Hedmark. *Arbeid og velferd*(3), 14-33.
- Keskitalo, E. (2007). Analysing activation policy in Finland. I R. van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Kildal, N. (1998). Velferd og arbeidspålit. Om arbeidslinjens begrunnelse. *Tidsskrift for velferdssforskning*, 1(1), 20-36.
- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til velferdskontrakter. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kildal, N., & Nilssen, E. (2011). Norwegian Welfare Reforms: Social Contracts and Activation Policies IS. Betzelt & S. Bothfeld (Red.), *Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Kjønstad, A., Syse, A., & Collin-Hansen, R. (2012). *Velferdsrett II : barnevern- og sosialrett* (4. utg.). Oslo: Gyldendal juridisk.
- Kjørstad, M. (2005). Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work*, 8(4), 381-398.
- Kjørstad, M. (2008). *Et kritisk, realistisk perspektiv på sosialt arbeid i forvaltningen: en studie av sosialarbeidernes iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Knotz, C., & Nelson, M. (2013). *Quantifying 'Conditionality': A New Database on Conditions and Sanctions for Unemployment Benefit Claimants*. Paper presentert på 2013 ESPAnet conference Poznan.
- Lambert, M. J., & Barley, D. E. (2001). Research summary on the therapeutic relationship and psychotherapy outcome. *Psychotherapy: Theory, research, practice, training*, 38(4), 357.
- Langeng, P. I., & Dehlie, T. K. (2011). Kvalifiseringsprogrammet 2007-2010. Ble forventningene innfridd? *Arbeid og velferd*(2), 75-84.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitikk via administrative reformer. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 40-55.

- Lens, V. (2008). Welfare and Work Sanctions: Examining Discretion on the Front Lines. [Article]. *Social Service Review*, 82(2), 197-222.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lorentzen, T. (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen* (B. 33). Oslo: Fafo.
- Lov om sosiale tjenester. (1991). *Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81*.
- Lødemel, I. (2001a). Discussion: Workfare in the Welfare State. Workfare in an international perspective. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *An offer you can't refuse*. Bristol: Policy Press.
- Lødemel, I. (2001b). National objectives and local implementation of workfare in Norway. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (2001). An offer you can't refuse. *Workfare in international perspective*. Bristol.
- Malmberg-Heimonen, I., Natland, S., Tøge, A. G., & Hansen, H. C. (2016). The Effects of Skill Training on Social Workers' Professional Competences in Norway: Results of a Cluster-Randomised Study. *British Journal of Social Work*, 46(5), 1354-1371.
- Malmberg-Heimonen, I., & Tøge, A. G. (2016). Effects of individualised follow-up on activation programme participants' self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, 25(1), 27-35.
- Malmberg-Heimonen, I., & Vuori, J. (2005). Activation or discouragement—the effect of enforced participation on the success of job-search training. *European Journal of Social Work*, 8(4), 451-467.
- Malterud, K. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning : en innføring* (2. . utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Marston, G. (2013). Frontline workers as intermediaries. I E. Z. Brodtkin & G. marston (Red.), *Work and the welfare state. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Mashaw, J. L. (1983). *Bureaucratic justice: managing social security disability claims*. New Haven: Yale University Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- McDonald, C., & Marston, G. (2008). Motivating the Unemployed? Attitudes at the Front Line. *Australian Social Work*, 61(4), 315-326. doi: 10.1080/03124070802428167
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Merton, R. K., & Barber, E. (1976). Sociological ambivalence. I R. K. Merton (Red.), *Sociological ambivalence and Other Essays*. New York: The Free Press.
- Midré, G. (2001). *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Pensumtjeneste.
- Millar, J., & Austin, M. J. (2006). The Role of Social Workers in Welfare to Work Programs: International Perspectives on Policy and Practice. *Journal of Policy Practice*, 5(2-3), 149-158.
- Minas, R. (2009). *Activation in integrated services?. Bridging social and employment services in European countries* (B. 2009:11). Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J. C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A., & Torsvik, G. (2015). Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients? *Journal of Applied Philosophy*, 32(4), 373-392.
- Molven, O. (2015). *Helse og jus* (8. utg.). Oslo: Gyldendal juridisk.
- Moreira, A. (2008). *The activation dilemma: reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*: Policy Press.

- Møller, G. (2007). Evaluering av samordningsforsøket : effekt- og strømningsanalyse. Bø: Telemarksforskning.
- Møller, M. Ø. (2009). *Solidarity and categorization: Solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers*. Århus: Forlaget Politica.
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.juni 2006*.
- NAV. (2015). *To styringslinjer*. Hentet 19.05.2016, fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/to-styringslinjer>
- NAV. (2017). *Utvikling av NAV-kontor. Større handlingsrom og ansvar. Tilråkning til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppe om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor avgitt 13.1.2017*. Oslo: NAV
- Norges forskningsråd. (2005). *Har autonomi ønsker opplæring*. Hentet 03.03.17, fra http://www.forskningsradet.no/prognett-vfo/Artikkel/Har_autonomi_onsker_opplering/1224698375622
- Nothdurfter, U. (2014). *Getting the job done...!?(Professional) challenges on the frontline of Public Employment Services in Vienna and Milan*. Trento: University of Trento.
- Nothdurfter, U., & Olesen, S. P. (2017). Activation work as professional practice: complexities and professional boundaries at the street level of employment policy implementation. I B. Blom, L. Evertsson & M. Perlinsky (Red.), *Social and Caring Professions in European Welfare States: Policies, Services and Professional Practices*. Bristol: Policy Press
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver* Oslo: Sosialdepartementet.
- Nybom, J. (2008). Hur bedömer socialarbetare socialbidragstagares försörjningshinder? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 15(2), 152-169.
- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare-om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universität.
- Nybom, J. (2013). Activation and 'coercion' among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? *International Journal of Social Welfare*, 22(1), 45-57.
- Offe, C. (1996). Full Employment: Asking the wrong Question? . I E. O. Eriksen & J. Loftager (Red.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo Scandinavian University Press.
- Ohnstad, B. (2013). *Juss for helse- og sosialarbeidere* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ot.prp. nr. 70 (2006-2007). *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/otprp/20062007/otprp-nr-70-2006-2007-.html?id=471846>
- Ot.prp. nr. 103 (2008-2009). *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-103-2008-2009-.html?id=567529>
- Pedersen, L. (2007). Effekter av aktivering - en gjennomgang af danske forskningsresultater *Tidsskrift for velferdsforskning*, 10(2), 103-116.
- Perrow, C. (1965). Hospitals: Technology, Goals and Structure. I J. March (Red.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Persson, A., & Vikman, U. (2014). The Effects of Mandatory Activation on Welfare Entry and Exit Rates. I S. Carcillo, H. Immervoll, S. P. Jenkins, S. Königs & K. Tatsiramos (Red.), *Safety Nets and Benefit Dependence* (B. 39 s. 189-217). UK: Emerald Group Publishing.
- Prop. nr. 1 (2006-2007). *For budsjettåret 2007*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2006-2007-/id298495/sec1>
- Prop. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/sec1>

- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2012). To Work or Not to Work? The Role of the Organisational Context for Social Workers' Perceptions on Activation. *British Journal of Social Work*, *bcs048*, 1-20.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (2014). *Sosiologiske perspektiver for helse- og sosialarbeidere* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Riccucci, N. M. (2002). Implementing welfare reform in Michigan: The role of street-level bureaucrats. *International Journal of Public Administration*, *25*(7), 901-921.
- Rugkåsa, M. (2011). Velferdsambisiøsitet–sivilisering og normalisering: Statlig velferdspolitikks betydning for forming av borgeres subjektivitet. *Norsk antropologisk tidsskrift*, *22*(03-04), 245-256.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma : om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Rundskriv nr. 35 Lov om sosiale tjenester. (2012). Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.410516.cms#innledning>
- Rønning, R., & Solheim, L. J. (1998). *Hjelp på egne premisser? : om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røysum, A. (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning* *12*(3), 192-206.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster: en studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo. (2012:4)
- Sainsbury, R. (2008). Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project. *Journal of Social Welfare & Family Law*, *30*(4), 323-338.
- Salonen, T. (2006). Sosialt arbeid med arbeidslösa. I V. Denvall & B. Vinnerljung (Red.), *Nytta og fördärv. Sosialt arbeid i kritisk belysning*. Stockholm Natur och Kultur.
- Salonen, T. (2009). Aktivering i sosialt arbeid. Dåtid och nytid. I H. Johansson & I. H. Møller (Red.), *Aktivering - arbetsmarknadspolitik och socialt arbeid i förändring*. Malmö: Liber.
- Sandfort, J. R. (2010). Human Service Organizational Technology. I Y. Hasenfeld (Red.), *Human Service Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Schafft, A., & Spjelkavik, Ø. (2006). På vei til jobb? : evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (B. 7/06). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A., & Spjelkavik, Ø. (2011). Kvalifiseringsprogrammet - sosialklientenes vei til arbeidslivet? I T. Alm Andreassen & K. Fosseth (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.
- Schafft, A., & Spjelkavik, Ø. (2012). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet: sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Seim, S., & Slettebø, T. (2007). Kollektiv medvirkning i barnevernet. I S. Seim & T. Slettebø (Red.), *Brukermedvirkning i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shulman, L. (2008). *The skills of helping individuals, families, groups, and communities* (6th ed. utg.). Belmont, Calif: Brooks/Cole.
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene Forskning* (1), 76-88.
- Skjefstad, N. S. (2015). *Sosialt arbeid i overgangen til NAV – utfordringer for en anerkjennende praksis*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Slettebø, T. (2008). *Foreldres medbestemmelse i barnevernet. En studie av foreldres erfaringer med individuell og kollektiv medvirkning*. NTNU, Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. (2008:57)
- Slettebø, T., Brodtkorb, E., Dietrichson, V., & Øien, T. (2011). *Avklaring, aktivitet og arbeid. En studie av ni langtidsmottakere av sosialhjelps deltakelse i NAVs kvalifiseringsprogram*. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.

- Solberg, J. (2011). Accepted and resisted: The client's responsibility for making proposals in activation encounters. *Text & Talk-An Interdisciplinary Journal of Language, Discourse & Communication Studies*, 31(6), 733-752.
- Solvang, I., Engebretsen, E., & Heggen, K. (2012). Å forme brukers arbeidsvilje. I E. Engebretsen & K. Heggen (Red.), *Makt på nye måter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i NAV av 18. desember 2009 nr. 131*.
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S. F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl 2), i203-i232.
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- St. meld. nr. 6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Sosialdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-6-2002-2003-/id196483/?q=Stortingsmelding%20nr.%206%20\(2002-2003\)%20Tiltaksplan%20mot%20fattigdom](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-6-2002-2003-/id196483/?q=Stortingsmelding%20nr.%206%20(2002-2003)%20Tiltaksplan%20mot%20fattigdom)
- St. meld. nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/sec1>
- St. meld. nr. 34 (1996-97). *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-34_1996-97/id191142/#
- St. meld. nr. 35 (1994-1995). *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0349
- St. meld. nr. 50 (1998-1999). *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99-/id431369/?q=Stortingsmelding%20nr.%2050%20\(1998-1999\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99-/id431369/?q=Stortingsmelding%20nr.%2050%20(1998-1999))
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432894>
- Stjernø, S. (1982). *Omsorg som yrke: arbeidsmåter og yrkesroller på sosialkontoret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stjernø, S., Jessen, J., & Johannessen, A. (2014). 50 års ubehag? Sosialt arbeid fra lov om sosial omsorg til NAV i sosialpolitisk kontekst. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal
- Stortinget.no. (2007). *Odelstinget - Møte torsdag den 18.oktober 2007 kl. 12.30*. 2007, fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/odelstinget/2007-2008/o071018.pdf>
- Svensson, L. G. (2008). Profesjon og organisasjon. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo Universitetsforlaget
- Svensson, L. G. (2011). Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift* (4), 301-319.
- Svensson, L. G., & Karlsson, A. (2008). Profesjoner, kontroll og ansvar. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tabin, J.-P., & Perriard, A. (2016). Active social policies revisited by social workers: L'interprétation par le personnel du travail social des politiques sociales dites «actives». *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 441-454.
- Terum, L. I. (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Terum, L. I., & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktiveringen. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 18(2), 96-109.
- Terum, L. I., Tuftte, P. A., & Jessen, J. T. (2012). Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tesdal, S. (2015). *Idealer og ambivalens-Bakkebyråkrater i Nav i møte med brukere*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis: innføring i vitenskapsfilosofi for helse-og sosialfag*: Gyldendal akademisk.
- Thorén, K. H. (2008). *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö University Press, Växjö.
- Thorén, K. H. (2009). Sosialt arbeid og aktiveringens praktik. I H. Johansson & I. H. Møller (Red.), *Aktivering - arbeidsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Torring, J. (2004). *Det stille sporskifte i velferdsstaten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Valkenburg, B. (2007). Individual activation services: thrashing out an ambiguous concept. I R. Van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- van Berkel, R. (2007). Individualised activation services in the EU. I R. van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: The Policy Press.
- van Berkel, R. (2009). The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States. An International Comparison. *Journal of Social Policy*, 39(1), 17-34.
- van Berkel, R. (2013). Triple Activation: Introducing Welfare-to-Work into Dutch Social Assistance. I E. Z. Brodtkin & G. Marston (Red.), *Work and the Welfare State. Street-level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- van Berkel, R. (2014a). Quasi-markets and the Delivery of Activation—A Frontline Perspective. *Social Policy & Administration*, 48(2), 188-203.
- van Berkel, R. (2014b). Welfare-to-Work at the Front Line. *Regions Magazine*, 294(1), 23-25.
- van Berkel, R. (2017). State of the art in frontline studies of welfare to work. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (Red.), *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: Activating the unemployed*. (in press) New York: Routledge.
- van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011a). The Governance of Active Welfare States. I R. Van Berkel, W. De Graaf & T. Sirovátka (Red.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011b). *The Governance of active welfare states in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011c). The Governance of Active Welfare States in Europe in a Comparative Perspective. I R. van Berkel, W. De Graaf & T. Sirovátka (Red.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). The individualisation of activation services in context. I R. van Berkel & B. Valkenburg (Red.), *Making it personal: individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- van Berkel, R., & Van der Aa, P. (2012). Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? *Journal of Social Policy*, 41(03), 493-510.
- van Berkel, R., van der Aa, P., & van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work*, 13(4), 447-463.
- Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Ohrem Naper, S., & Slagsvold, M. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser : den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.

- Vinzant, J. C., & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur: en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Wadel, C. (2006). *Forskning i egne erfaringer*. Flekkefjord: SEEK.
- Whyte, W. F. (1993). *Street corner society: The social structure of an Italian slum*. (4. utg.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Wright, S. (2012). Welfare-to-work, Agency and Personal Responsibility. *Journal of Social Policy*, 41(2), 309-328.
- Østhagen, T. (2009). *Styringsystemet i NAV. Målstyring ved hjelp av målekort*. fra <http://slideplayer.no/slide/2031496/>
- Øverbye, E. (2013). *Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten: en studie av ambivalente relasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øverbye, E., & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I S. Stjernø (Red.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Øyen, E. (1974). *Sosialomsorgen og dens forvaltere : en sosialpolitisk undersøkelse*. Bergen: Universitetsforlaget.

Ph.d.-graden i profesjonsstudier

Avhandlingene kan kjøpes gjennom HiOAs nettbokhandel <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Skriftserien>.

- Lise-Merete Alpers (2017) *Helsepersonells kompetansebehov i møte med etniske minoritetspasienter.*
- Kjersti Nesje (2017) *Opplevelsen av å passe til yrket. En studie av norske sykepleieres profesjonstilknytning.*
- Mari Lande With (2016): *Rekruttering til og avgang fra læreryrket 1975-2010*
- Andreas Eriksen (2016): *Taking Roles Seriously. On Professional Duty and Virtue*
- Silje Maria Tellmann (2016): *Experts in public policymaking: influential, yet constrained*
- Inger Oterholm (2015): *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*
- Hanne Hagland (2015): *Å krysse fremfor å beskytte grenser. Om ergoterapeut-, fysioterapeut-, lege- og sykepleierstudenters deltakelse og læring i tverrprofesjonell praksis*
- Tatanya Ducran Valland (2015): *Lojalitet og profesjonell standard. En studie av mellomledere i politiet.*
- Tone Dahl-Michelsen (2015): *Gender in physiotherapy education. A study of gender performance among physiotherapy students and changes in the significance of gender*
- Magne Lindholm (2015): *Journalistikkens autoritet. Yrkesideologi og autoritetsmarkering i norsk journalistikk 1954-2014*
- Ida Katrine Riksaasen Hatlevik (2014): *Meningsfulle sammenhenger. En studie av sammenhenger mellom læring på ulike arenaer og utvikling av ulike aspekter ved profesjonell kompetanse hos studenter i sykepleier-, lærer- og sosialarbeiderutdanningene.*
- Mette Løvgren (2014): *Professional Boundaries. The Case of Childcare Workers in Norway*
- Gerd Sylvi Steinnes (2014): *Profesjonalitet under press? Ein studie av førskulelærarar si meistring av rolla i lys av kvalifiseringa til yrket og arbeidsdelinga med assistentane.*
- Sølvi Mausethagen (2013): *Reshaping teacher professionalism. An analysis of how teachers construct and negotiate professionalism under increasing accountability.*
- Marita Nordhaug (2013): *Which Patient's Keeper? Partiality and justice in nursing care*
- Ida Drange (2013): *A study of Labour Market Careers for Professionals of Ethnic Minority Origin*
- Joakim Caspersen (2013): *Professionalism among novice teachers. How they think, act and perceive knowledge.*
- Asgeir Falch-Eriksen (2012): *The Promise of Trust - An inquiry into the legal design of coercive decision-making in Norway.*
- Anita Røysum (2012): *Sosialt arbeid i nye kontekster. Om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen.*

- Jonas Debasay (2012): *Omsorgens grenser. En studie av hjemmesykepleieres rammebetingelser i pleie av og omsorg for etniske minoritetspasienter.*
- Pål Nygaard (2012): *Profesjonalisering mellom Bildung og Engineering. En studie av de norske ingeniørens profesjonshistorie 1930-1970.*
- Hilde Karlsen (2012): *Not so unconventional after all: A quantitative study of men in care-oriented study programmes and professional occupations in Norway.*
- Louis Royce Botha (2011): *Incorporating indigenous knowledges into knowledge making: experiences from a South African context.*
- Jorunn Vindegg (2011): *Å forstå en familie: Fortellinger som kunnskapskilde i sosialarbeiders profesjonelle yrkesutøvelse.*
- André Vågan (2009): *Physicians in the making.*
- Bodil Tveit (2008): *Ny ungdom i gammelt yrke - en studie av sykepleierstudenters motivasjon og fagidentitet i møte med en tradisjonstung utdanning.*